

Evaluation der Strukturreform BVG

Projekt «Governance»



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Département fédéral de l'intérieur DFI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Office fédéral des assurances sociales OFAS

Das Bundesamt für Sozialversicherungen veröffentlicht in seiner Reihe «Beiträge zur Sozialen Sicherheit» konzeptionelle Arbeiten sowie Forschungs- und Evaluationsergebnisse zu aktuellen Themen im Bereich der Sozialen Sicherheit, die damit einem breiteren Publikum zugänglich gemacht und zur Diskussion gestellt werden sollen. Die präsentierten Folgerungen und Empfehlungen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesamtes für Sozialversicherungen wieder.

Autorinnen/Autoren

Benita von Lindeiner, Silvan Gamper, Philine Weder
c-alm AG
Neumarkt 5
Vadianstrasse 25a
CH-9000 St.Gallen
+41 (0)71 227 35 35, benita.vonlindeiner@c-alm.ch
www.c-alm.ch

Auskünfte

Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20, CH-3003 Bern

Geschäftsfeld ABEL, Bereich Finanzierung Berufliche Vorsorge
Jean-François Rudaz
+41 (0)58 462 87 63, jean-francois.rudaz@bsv.admin.ch

Geschäftsfeld MAS, Bereich Forschung und Evaluation
Malte Flachmeyer
+41 (0)58 465 12 02, malte.flachmeyer@bsv.admin.ch

ISSN

1663-4659 (eBericht)
1663-4640 (Druckversion Deutsch)

Copyright

Bundesamt für Sozialversicherungen, CH-3003 Bern
Wiedergabe unter Angabe der Quelle für nichtkommerzielle Nutzung gestattet.

Vertrieb

BBL, Verkauf Bundespublikationen, CH-3003 Bern
www.bundespublikationen.admin.ch

Bestellnummer

318.010.3/26D

Publikationsdatum und Auflage

April 2026, 1. Auflage

Finalisierter Schlussbericht

Juli 2023

Evaluation der Strukturreform BVG

Projekt «Governance»

Vorwort des Bundesamtes für Sozialversicherungen

Sind die Ziele der Strukturreform des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge erreicht worden? Wie könnte die Reform mit Blick auf die aktuellen Herausforderungen der beruflichen Vorsorge weiterentwickelt werden? Das sind im Wesentlichen die Fragestellungen der Postulate 21.3968 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates « Zielerreichung der Strukturreform BVG evaluieren » sowie 21.3877 Mettler « Evaluation der Strukturreform BVG ». Beide Postulate verlangen eine Evaluation durch eine unabhängige Expertise. Vor diesem Hintergrund beauftragte das Bundesamt für Sozialversicherungen mehrere externe Büros mit der Analyse der drei zentralen Reformthemen: Governance, Aufsicht und Transparenz.

Das unabhängige Beratungsunternehmen für Vorsorgeeinrichtungen, Versicherungen, Stiftungen und weitere Unternehmen c-alm befasste sich mit dem Thema Governance.

Der Evaluationsbericht stellt fest, dass die Governance-Bestimmungen rasch umgesetzt worden sind und dass die Vorsorgeeinrichtungen ihre Reglemente an den neuen Rechtsrahmen angepasst haben. Bei den Vorschriften zur Ausweisung der Kosten, zu den Aufgaben des obersten Organs, zur Abgabe von Vermögensvorteilen, zu den Rechtsgeschäften mit Nahestehenden, den Eigengeschäften sowie den Offenlegungspflichten wird die Umsetzung als sehr gut eingestuft. Laut dem Bericht sind diese positiven Entwicklungen jedoch nicht allein auf die Strukturreform zurückzuführen, technologische Fortschritte und die zunehmende Professionalisierung der Akteure hätten ebenfalls eine entscheidende Rolle gespielt. Die von c-alm durchgeführten Fallstudien zeigen zudem, dass die Verstöße gegen die Governance-Regeln in der beruflichen Altersvorsorge oft schon vor der Reform begangen worden waren. Aus der Analyse geht hervor, dass viele dieser Fälle durch die neuen Bestimmungen hätten verhindert werden können, wenn diese bereits gegolten hätten.

Neben den Fortschritten, die seit dem Inkrafttreten der Strukturreform erzielt wurden, bestehen weiterhin Risiken im Bereich Governance. So weisen Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen besondere Governance-Risiken auf, insbesondere im Bereich der finanziellen Stabilität und möglicher Interessenkonflikte zwischen den Wachstumszielen und den Interessen der Versicherten. Die Analyse zeigt für diese Art von Einrichtungen höhere Verwaltungskosten pro Kopf im Vergleich zu anderen Vorsorgeeinrichtungen.

C-alm kommt zu dem Schluss, dass sich die Strukturreform insgesamt positiv auf die berufliche Vorsorge ausgewirkt hat. Seit ihrem Inkrafttreten sind auch keine wesentlichen Insolvenzfälle aufgetreten, die Folgen der Finanzkrisen konnten überwunden und die finanzielle Stabilität konsolidiert werden. Bei einigen Punkten besteht jedoch Verbesserungsbedarf. Es werden mehrere Vorschläge gemacht, um die finanzielle Stabilität der Vorsorgeeinrichtungen zu stärken, das Risiko einer Bereicherung auf Kosten der Versicherten zu verringern und den Wettbewerb zwischen Dienstleistern zu erhöhen.

Das Beratungsunternehmen c-alm liefert mit dem Evaluationsbericht und den Verbesserungsvorschlägen interessante Denkanstöße für die weitere Entwicklung der Strukturreform. Die Ansätze dienen als nützliche Grundlage für den Bericht des Bundesrates in Erfüllung der beiden Postulate.

Colette Nova
Vizedirektorin
Leiterin Geschäftsfeld AHV, Berufliche Vorsorge und EL

Avant-propos de l'Office fédéral des assurances sociales

Est-ce que les objectifs de la réforme structurelle de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité ont été atteints ? Comment la réforme pourrait être développée au vu des défis actuels de la prévoyance professionnelle ? C'est en substance les questions posées par les postulats 21.3968 de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil National « évaluer la réalisation des objectifs de la réforme structurelle LPP » et 21.3877 Mettler « évaluation de la réforme structurelle LPP ». Les deux postulats ayant demandé que l'évaluation soit réalisée par des experts indépendants, l'Office fédéral des assurances sociales a mandaté plusieurs bureaux externes pour analyser les trois thèmes principaux de la réforme : la gouvernance, la surveillance et la transparence.

La société de conseil indépendante pour les institutions de prévoyance, les compagnies d'assurance et d'autres entreprises c-alm s'est penchée sur le thème de la gouvernance.

Son rapport d'évaluation constate que les dispositions en lien avec la gouvernance ont été rapidement mises en oeuvre et que les institutions de prévoyance ont adapté leurs règlements au nouveau cadre juridique. La mise en oeuvre des dispositions relatives à la présentation des coûts, aux tâches de l'organe suprême, à la remise d'avantages patrimoniaux, aux actes juridiques avec des proches, aux opérations pour compte propre ainsi qu'aux obligations de publication est jugée comme très bonne. Mais ces évolutions positives ne sont pas uniquement dues à la réforme structurelle, les progrès technologiques et la professionnalisation croissante des acteurs ont également joué un rôle décisif. Les études de cas juridiques réalisées par c-alm montrent en outre que les infractions aux règles de gouvernance dans la prévoyance professionnelle étaient souvent antérieures à la réforme. Selon l'analyse, nombre de ces cas auraient probablement pu être évités si les nouvelles dispositions avaient déjà été en vigueur.

A côté des progrès réalisés depuis l'entrée en vigueur de la réforme structurelle, des risques en matière de gouvernance ont perduré. Les institutions collectives et communes présenteraient des risques de gouvernance particuliers, notamment en matière de stabilité financière et de conflits d'intérêts potentiels entre les objectifs de croissance et les intérêts des assurés. Dans ce type d'institutions, l'analyse relève que les frais administratifs par tête sont plus élevés que dans d'autres types d'institution.

Dans l'ensemble, c-alm aboutit à la conclusion que la réforme structurelle a eu un effet positif sur la prévoyance professionnelle. Depuis son entrée en vigueur, aucun cas d'insolvabilité important n'est apparu, les conséquences des crises financières ont pu être surmontées et la stabilité financière a pu être consolidée. Il est cependant nécessaire d'améliorer certains points et plusieurs propositions sont formulées pour renforcer la stabilité financière des institutions de prévoyance, pour diminuer les risques d'enrichissement au détriment des assurés et pour accroître la concurrence entre prestataires.

Le contenu du rapport d'évaluation et les propositions d'amélioration de c-alm fournissent des pistes de réflexion intéressantes pour les développements futurs de la réforme structurelle. Ces pistes serviront de base utile pour alimenter le rapport du Conseil fédéral en réponse aux deux postulats.

Colette Nova
Vice-directrice
Responsable du domaine AVS, prévoyance professionnelle et PC

Premessa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali

Gli obiettivi della riforma strutturale della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità sono stati raggiunti? Alla luce delle attuali sfide nel settore della previdenza professionale, in che modo si potrebbe sviluppare la riforma? Sono queste, in sostanza, le domande poste dal postulato della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale 21.3968 « Valutare il raggiungimento degli obiettivi della riforma strutturale della LPP » e dal postulato Mettler 21.3877 « Valutazione della riforma strutturale della LPP ». Poiché entrambi i postulati chiedevano che la valutazione fosse realizzata da periti indipendenti, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali ha incaricato diversi uffici esterni di analizzare i tre temi principali della riforma, ovvero governance, vigilanza e trasparenza.

Il tema della governance è stato approfondito da c-alm, una società di consulenza indipendente per gli istituti di previdenza, le compagnie assicurative e altre imprese.

Nel suo rapporto di valutazione ha constatato che le disposizioni relative alla governance sono state attuate rapidamente e che gli istituti di previdenza hanno adeguato i propri regolamenti al nuovo quadro giuridico. L'attuazione delle disposizioni relative all'indicazione delle spese, ai compiti dell'organo supremo, alla cessione di vantaggi patrimoniali, ai negozi giuridici con persone vicine, agli affari per conto proprio e agli obblighi di comunicazione è considerata molto buona. Tuttavia, questi sviluppi positivi non sono dovuti esclusivamente alla riforma strutturale; anche i progressi tecnologici e la maggiore professionalizzazione degli operatori del settore hanno svolto un ruolo determinante. Gli studi di casi giuridici condotti da c-alm hanno inoltre mostrato che le violazioni dei principi di governance nella previdenza professionale risalgono spesso a prima della riforma. Secondo l'analisi, molti di questi casi avrebbero potuto essere evitati se le nuove disposizioni fossero già state in vigore.

Al di là dei progressi compiuti dall'entrata in vigore della riforma strutturale, alcuni rischi in materia di governance perdurano. Gli istituti collettivi e comuni presenterebbero rischi legati alla governance, in particolare in materia di stabilità finanziaria e potenziali conflitti di interesse tra gli obiettivi di crescita e gli interessi degli assicurati. L'analisi rileva che in questo tipo di istituti le spese amministrative pro capite sono più elevate rispetto ad altri istituti.

Nel complesso, c-alm giunge alla conclusione che la riforma strutturale ha avuto un effetto positivo sulla previdenza professionale. Dalla sua entrata in vigore non si sono verificati casi di insolvenza rilevanti, le conseguenze delle crisi finanziarie sono state superate e la stabilità finanziaria è stata consolidata. È tuttavia necessario migliorare alcuni aspetti e in tal senso sono state formulate diverse proposte per rafforzare la stabilità finanziaria degli istituti di previdenza, ridurre i rischi di arricchimento a scapito degli assicurati e aumentare la concorrenza tra i fornitori di servizi.

Il contenuto del rapporto di valutazione e le proposte di miglioramento formulate da c-alm forniscono spunti di riflessione interessanti per il futuro sviluppo della riforma strutturale, che saranno utili come base per il rapporto del Consiglio federale in adempimento dei due postulati.

Colette Nova

Vicedirettrice

Capo dell'Ambito AVS, previdenza professionale e PC

Foreword by the Federal Social Insurance Office

Has the structural reform of the Federal Act on Occupational Old Age, Survivors' and Invalidity Pension Provision (OPA) achieved its stated objectives? Given the challenges currently facing the occupational pension system, are further reforms needed? These are the core questions posed by Postulate 21.3968 'Impact Assessment of the OPA Structural Reform', submitted by the Social Security and Health Committee of the National Council, and the Mettler Postulate 21.3877 'Evaluation of the OPA Structural Reform'. As both stipulate that the evaluations should be carried out by independent experts, the Federal Social Insurance Office commissioned three external consultancy firms to analyse the impact on the three main areas targeted by the reform: governance, supervision and transparency.

c-alm, an independent consulting firm for pension funds, insurance companies and other enterprises, analysed the effects of the reform package on pension fund governance.

Its evaluation report notes that pension funds quickly implemented the new governance provisions and amended their regulations to bring them into line with the new legal framework. The authors also found that the pension funds have made good progress regarding the implementation of the provisions on the following: disclosure of costs and other disclosure obligations; tasks of the supreme governing body; divestment of personal financial conflicts of interest; related party transactions; and proprietary trading. However, the OPA structural reform is not the sole factor behind these positive developments. Technological advances and the increasingly professionalism within the occupational pension sector have also played a decisive role. Furthermore, the legal case studies conducted by *c-alm* show that governance infringements often predated the structural reform. According to the analysis findings, many of these cases could probably have been avoided if the new governance-related provisions had been in place.

Nonetheless, governance-related risks persist. Some of these are specific to collective and joint institutions and include financial stability and conflict between the fund's growth targets and the interests of the insured. The analysis also found that these two types of institutions have higher administrative costs per capita than all other types of pension funds.

Overall, *c-alm* concludes that the structural reform has had a positive impact on the occupational pension system. There have been no serious cases of insolvency since it came into effect. In addition, pension funds have recovered from financial crises, and financial stability has been enhanced. Yet, there is still room for improvement in certain areas. The report therefore sets out a series of proposals to strengthen the financial stability of occupational pension funds further, reduce the risk of self-enrichment at the expense of the insured and increase competition among providers.

The findings and recommendations of the *c-alm* evaluation offer a number of interesting avenues to explore with regard to future structural reforms. They will also serve as a useful source of information for the Federal Council report on the two postulates.

Colette Nova
Deputy Director FSIO
Head of OASI, Occupational Pensions and Supplementary Benefits

Projekt B22_01

Evaluation der Strukturreform BVG: Projekt «Governance»

Auftraggeber: Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Autoren: Dr. Benita von Lindeiner
Silvan Gamper
Philine Weder

Kontakt: Dr. Benita von Lindeiner, Partnerin c-alm AG
E-Mail: benita.vonlindeiner@c-alm.ch; Tel.: 071 227 35 35

Datum: Juli 2023

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	V
Glossar	VI
Zusammenfassung	IX
Résumé.....	XVII
Riassunto	XXV
Summary	XXXIII
1 Einleitung	1
2 Der Governance Begriff	5
2.1 Governance in der zweiten Säule	5
2.1.1 Voraussetzung: Befähigung	10
2.1.2 Grundsatz 1: Gewaltentrennung	10
2.1.3 Grundsatz 2: Transparenz	10
2.1.4 Grundsatz 3: Wettbewerb.....	11
2.2 Die Governance Grundsätze in der Gesetzgebung der zweiten Säule.....	11
3 Die Umsetzung der Reform	15
3.1 Umsetzung bei den Vorsorgeeinrichtungen.....	15
3.1.1 Analyse der Reglemente	16
3.1.2 Interviews mit den Vorsorgeeinrichtungen.....	20
3.2 Erfahrungen der Revisionsgesellschaften	23
3.3 Erfahrungen der Direktaufsichten	24
3.4 Erfahrungen der Expertinnen und Experten.....	26
3.5 Fazit zur Umsetzung der Reform.....	27
4 Rechtsfälle, Medienberichte und Datenanalyse	29
4.1 Rechtsfälle und Medienberichte	30
4.1.1 Risiken für die finanzielle Stabilität.....	30
4.1.2 Risiken der Bereicherung auf Kosten der Versicherten	33
4.1.3 Einordnung der jüngsten Medienberichte	35
4.1.4 Fazit aus den Rechtsfällen und den Medienberichten.....	37

4.2	Der Konsolidierungsprozess in der zweiten Säule.....	37
4.2.1	Der Konsolidierungsprozess in den Daten	37
4.2.2	Die mögliche Governance Problematik im Konsolidierungsprozess	38
4.3	Quantitative Hinweise auf Governance Probleme.....	40
4.3.1	Die finanzielle Stabilität.....	40
4.3.2	Die Risiken der Bereicherung auf Kosten der Versicherten	47
4.4	Fazit zu Rechtsfällen, Medienberichten und Datenanalyse	54
5	Interviews mit den Akteuren der zweiten Säule	57
5.1	Allgemeine Einschätzung der Governance Situation	57
5.2	Grundvoraussetzung: Die Befähigung der beteiligten Akteure	58
5.3	Die Beurteilung der Aufgabendefinition	61
5.4	Die Beurteilung der Vorschriften zur Integrität und Loyalität.....	63
5.4.1	Integrität und Loyalität: Beurteilung der Unabhängigkeit	64
5.4.2	Integrität und Loyalität: Beurteilung der Kontrollmechanismen	65
5.4.3	Integrität und Loyalität: Beurteilung der Transparenz	68
5.5	Die Beurteilung der Kostentransparenz.....	71
5.6	Die Beurteilung des Wettbewerbs	73
5.7	Fazit zu den Interviews	75
6	Anpassungsvorschläge	79
6.1	Vorschläge zur Verringerung der Stabilitätsrisiken.....	79
6.1.1	Verbesserungsvorschläge der befragten Akteure	79
6.1.2	Beurteilung der Vereinheitlichung der technischen Grundlagen (Vorschlag S1).....	80
6.1.3	Beurteilung der Unabhängigkeit der Expertin/des Experten (Vorschlag S2)	81
6.1.4	Beurteilung des finanziellen Gesamtbildes (Vorschlag S3).....	83
6.1.5	Verantwortung für die Bilanz (Vorschlag S4).....	84
6.2	Vorschläge zur Verringerung der Risiken der Bereicherung	85
6.2.1	Verbesserungsvorschläge der beteiligten Akteure	86
6.2.2	Beurteilung der Vorschläge zur Verbesserung der Befähigung (Vorschlag B1).....	88
6.2.3	Beurteilung der Vorschläge zur Erweiterung der Kontrollen (Vorschläge B2-B3)	89
6.2.4	Beurteilung der Erhöhung der Transparenz (Vorschläge B4-B6).....	91
6.2.5	Beurteilung der Vorschläge zur Förderung des Wettbewerbs (Vorschläge B7-B9)	94

6.3	Fazit zu den Anpassungsvorschlägen.....	95
7	Fazit zur Strukturreform BVG im Bereich Governance.....	99
	Literaturverzeichnis	103
A1.	Anhang 1: Details zur Evaluation der Reglemente	110
A2.	Anhang 2: pensionpeers: Beschreibung der Daten und Kennzahlen	111
A3.	Anhang 3: Liste der Evaluationsfragen gemäss Ausschreibung	114

Abkürzungsverzeichnis

AGH	Altersguthaben
ALM	Asset-Liability-Management
ASIP	Schweizerischer Pensionskassenverband
BFS	Bundesamt für Statistik
BV	Berufliche Vorsorge
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters- Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
BVV2	Verordnung über die berufliche Alters- Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
FER 26	Fachempfehlung zur Rechnungslegung von Vorsorgeeinrichtungen
FRP	Fachrichtlinie für Pensionskassen
IKS	Internes Kontrollsystem
OAK BV	Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge
PK	Pensionskasse
RmN	Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden
SGE	Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen
UWS	Umwandlungssatz
VE	Vorsorgeeinrichtung

Glossar

- Alternative Anlagen** Alternative Anlagen sind Investitionen, die sich von traditionellen Anlageklassen wie Aktien, Obligationen und Immobilien unterscheiden, indem sie spezielle Anlagetechniken (Hebeleffekte, Derivate, Leerverkäufe) verwenden, um nicht den üblichen Markt-Korrelationen zu folgen. Üblicherweise fallen darunter Private Market Investments (Private Equity, Private Debt, Private Real Estate), Hedge Funds, strukturierte Produkte oder Rohstoffe.
- Altersguthaben** Das Altersguthaben besteht aus den vom Arbeitgeber und von den Arbeitnehmenden bezahlten Altersgutschriften, den eingebrachten Freizügigkeitsleistungen sowie den freiwilligen Einkaufszahlungen inklusive Verzinsung.
- Anschluss an eine Vorsorgeeinrichtung** Ein Anschluss an eine Vorsorgeeinrichtung besteht, wenn ein Anschlussvertrag oder eine Anschlussvereinbarung zwischen einem Arbeitgeber und einer Vorsorgeeinrichtung abgeschlossen wird. Zweck dieses Vertrages ist die Versicherung aller Mitarbeitenden im Rahmen der beruflichen Vorsorge.
- Asset-Liability-Management** Asset-Liability-Management bezeichnet die Abstimmung der Fälligkeitsstruktur der aktiven und passiven Bilanzpositionen.
- Berufliche Vorsorge** Wird auch als 2. Säule bezeichnet. Die Leistungen aus der obligatorischen beruflichen Vorsorge sollen zusammen mit der AHV/IV die Fortsetzung des gewohnten Lebensstandards angemessen ermöglichen.
- Courtagemodell** Die Vermittlerin bzw. der Vermittler wird durch die Vorsorgeeinrichtung anhand des Prämienvolumens (Bestandsgösse der Versicherten) in einer jährlich wiederkehrenden Zahlung entschädigt.
- Deckungsgrad** Der Deckungsgrad bezeichnet das Verhältnis zwischen dem vorhandenen und dem benötigten Vermögen zur Finanzierung der Leistungen. Bei einem Deckungsgrad von 100% sind die Verpflichtungen vollständig gedeckt.
- Direktaufsicht** Unter Direktaufsicht kann sowohl die Aufsichtsbehörde eines einzelnen Kantons als auch das Aufsichtskonkordat mehrerer Kantone, die sich zu einer Aufsichtsregion zusammengeschlossen haben, verstanden werden. Sie beaufsichtigen, die in ihrem Kanton oder Region tätigen Vorsorgeeinrichtungen.

Gemeinschaftseinrichtung	Eine Gemeinschaftseinrichtung ist eine Vorsorgeeinrichtung, der mehrere Arbeitgeber angeschlossen sind, für die eine gemeinsame Rechnung geführt wird. Meistens handelt es sich dabei um Berufsverbände, die ihren Versicherten einheitliche Vorsorgelösungen anbieten.
Kostenprämie	Die Kostenprämie ist Bestandteil der Versicherungsprämie des Rückversicherers und deckt üblicherweise die Verwaltungs- und Abwicklungskosten der Versicherungsgesellschaft ab.
Limited Partnership	Eine Limited Partnership ist eine Unternehmensstruktur, bei der mindestens zwei Partner zusammenkommen, um ein Unternehmen zu gründen. Es gibt einen General Partner, der das Unternehmen leitet und das volle Risiko trägt, sowie Limited Partner, die als passive Investoren agieren und nur bis zur Höhe ihrer Investition haften.
Öffentlich-rechtliche Einrichtung	Vorsorgeeinrichtungen, die durch öffentlich-rechtliche Körperschaften errichtet sind und welche das Personal von Trägerschaften mit öffentlichem Auftrag - beispielsweise das Staatspersonal, das Personal des Bundes, des entsprechenden Kantons oder der jeweiligen Gemeinde - für ihre berufliche Vorsorge versichern.
Paritätische Verwaltung	In der beruflichen Vorsorge besteht das oberste Organ einer Vorsorgeeinrichtung zu gleichen Teilen aus Vertretern des Arbeitgebers und der Angestellten.
Pensionskasse	Institution, die wiederkehrende Alters-, Invaliden- und Hinterlassenleistungen entrichtet. Anderer Begriff für Vorsorgeeinrichtungen.
PK-Experte und PK-Expertin	Ein Pensionskassen-Experte und eine Pensionskassen-Expertin beraten die Vorsorgeeinrichtung in allen Bereichen der sozialen Sicherheit. Sie überwachen die Passivseite (Verpflichtungen) und unterstützen die Vorsorgeeinrichtungen bei der Gründung, in der laufenden Tätigkeit und in allen Fragen von Liquidation, Teilliquidation und Fusion.
Revisionsstelle	Die Revisionsstelle erstattet gemäss den gesetzlichen Vorgaben pflichtgemäss jährlich einen Revisionsbericht über ihre durchgeführten Kontrollen.
Risikoprämie	Die Risikoprämie ist Bestandteil der Versicherungsprämie des Rückversicherers und entspricht dem Preis für den Schutz vor den finanziellen Folgen von Tod und Invalidität.
Rückdeckung	Die Rückdeckung bezeichnet den Vorgang, bei dem eine Vorsorgeeinrichtung alle oder einzelne Risiken durch einen Kollektivversicherungsvertrag mit einer Versicherungsgesellschaft abdeckt.

Sammelstiftung bzw. Sammeleinrichtung	Eine Sammelstiftung, oder auch Sammeleinrichtung genannt, ist eine Vorsorgeeinrichtung, der mehrere Arbeitgeber angeschlossen sind. Für jeden angeschlossenen Arbeitgeber wird eine eigene Rechnung geführt, und für jeden angeschlossenen Arbeitgeber besteht ein eigener Leistungs- und Finanzierungsplan.
Sparprämie	Die Sparprämie ist Bestandteil der Versicherungsprämie des Rückversicherers und entspricht dem Betrag, der jährlich dem Altersguthaben einer versicherten Person gutgeschrieben wird. Die Ansätze werden in Prozent des koordinierten Jahreslohnes festgesetzt und hängen vom Alter der versicherten Person ab.
Technischer Zinssatz	Mit dem technischen Zinssatz wird das zurückgestellte Kapital für die Rentenzahlungen verzinst. Seine Höhe hängt von der erwarteten Entwicklung der Finanzmärkte ab.
Vollversicherung	Vorsorgelösung, in welcher die Lebensversicherin sämtliche Risiken wie Alter, Tod, Invalidität und Anlagerisiken trägt. Angeschlossene Arbeitgeber müssen demzufolge nicht für eine etwaige Unterdeckung aufkommen.
Vorsorgeeinrichtung	Institution, die wiederkehrende Alters-, Invaliden- und Hinterlassenleistungen im Kapitaldeckungsverfahren entrichtet. Anderer Begriff für Pensionskasse.
Umwandlungssatz	Mit dem Umwandlungssatz wird das Altersguthaben zum Zeitpunkt der Pensionierung in eine lebenslange Altersrente umgewandelt.

Zusammenfassung

Evaluation der Strukturreform BVG: Projekt «Governance»

Einleitung

Am 19.3.2010 ist die Strukturreform BVG verabschiedet und in zwei Teiletappen 2011 und 2012 umgesetzt worden. Mit dieser Reform wurde eine Stärkung der Aufsicht, eine klare Abgrenzung der Aufgaben und Haftung der verschiedenen Akteure sowie eine Erweiterung der Governance Bestimmungen angestrebt. Im Auftrag des Nationalrats vom 16.9.2021 (Postulat 21.3968) soll rund 10 Jahre später in drei Projekten geprüft werden, ob die Ziele der Strukturreform (1) in Bezug auf eine Erhöhung der Transparenz, (2) eine Verbesserung der Governance sowie (3) auf eine Stärkung der Rolle der Aufsicht erreicht worden sind und ob und wie die Reform weiterentwickelt werden könnte. Bei der hier vorliegenden Analyse handelt es sich um das Projekt «Governance».

Unter dem Stichwort «Governance» werden Rahmenbedingungen, Regeln und Kontrollmechanismen definiert, die Interessenskonflikte vermeiden und Informationsasymmetrien verringern sollen. Die Governance Bestimmungen der Strukturreform sollten dabei die Aufgaben der Führungsorgane klären, die Integrität und Loyalität der Führungsorgane gewährleisten, Interessenskonflikte und Geschäfte zwischen sich nahestehenden Personen vermeiden, die Rolle und Aufgaben der Revisionsstellen sowie der Expertinnen und Experten klären sowie Regeln für Eigengeschäfte festlegen. Im Rahmen der Studie soll evaluiert werden, wie diese Massnahmen zur Verbesserung der Governance umgesetzt worden sind (Ziel A) und welche Schwierigkeiten dabei aufgetreten sind (Ziel B). Zudem sollen die Auswirkungen der Governance Bestimmungen der Strukturreform (Ziel C) sowie ihre langfristige Wirksamkeit (Ziel D) auf die Governance Situation in Vorsorgeeinrichtungen analysiert werden. Schliesslich sollen ergänzende oder korrigierende Massnahmen (Ziel E) erfasst werden, um gegebenenfalls die Governance Situation verbessern zu können.

Die Umsetzung der Reform in der retrospektiven Betrachtung

Zur Beurteilung, wie die Strukturreform damals umgesetzt wurde und ob spezifische Schwierigkeiten aufgetaucht sind, wurden zunächst die Reglemente von 15 Vorsorgeeinrichtungen unterschiedlichen Typs im Zeitverlauf analysiert und miteinander verglichen. Hierbei zeigte sich, dass die Umsetzung relativ zeitnah erfolgte und die Reglemente zügig an die neuen Vorschriften angepasst worden sind. Dieser Prozess war 2012 noch nicht abgeschlossen, sondern ist auch danach noch fortgesetzt worden. Die aktuelle Umsetzung ist sehr gut; vor allem bei den Vorschriften zur Ausweisung der Kosten, den Aufgaben des obersten Organs, der Abgabe von Vermögensvorteilen, den Rechtsgeschäften mit Nahestehenden, den Eigengeschäften sowie bei den Offenlegungspflichten. Systematische Unterschiede zwischen den verschiedenen Verwaltungsformen

Hintergrund: Evaluation der Strukturreform

Ziele des Projektes «Governance»

Ziele A und B: Umsetzung der Strukturreform und Schwierigkeiten

von Vorsorgeeinrichtungen und der Geschwindigkeit oder dem Grad der Umsetzung lassen sich dabei nicht feststellen.

Zusätzlich zur Analyse der Reglemente sind Vertreter von 15 repräsentativen Vorsorgeeinrichtungen, von den Direktaufsichten, von den vier grössten Revisionsstellen sowie von der Schweizerischen Kammer der Pensionskassen-Experten zu ihren damaligen Erfahrungen befragt worden. Auch in diesen Interviews, mit denen ein sehr grosser Teil der zweiten Säule abgedeckt werden konnte, wurde von einer unproblematischen und grösstenteils zügigen Umsetzung berichtet; systematische Schwierigkeiten oder Verzögerungen konnten nicht beobachtet werden. Allfällige Unterschiede in der Vorgehensweise liessen sich dabei auch von keinem der befragten Akteure eindeutig spezifischen Merkmalen der Vorsorgeeinrichtungen zuordnen.

Der Governance Begriff

Die Beurteilung der Auswirkungen der Strukturreform (Ziel C) und der langfristigen Wirksamkeit der Bestimmungen der Strukturreform (Ziel D) auf die Governance Situation ist komplex. Sie bedarf einer Beurteilung der aktuellen Governance Situation, um Veränderungen und Wirksamkeit beurteilen zu können. Hierbei hilft die Definition von Governance Grundsätzen, die erfüllt sein müssen, um nie ganz zu vermeidende Interessenskonflikte bei der Delegation von Aufgaben entschärfen zu können. Diese lassen sich aus der Vermögensverwaltung und den dort definierten Anforderungen an eine leistungsfähige Anlageorganisation ableiten: Die **Befähigung** der beteiligten Akteure bildet die Grundvoraussetzung für eine gute Governance. Ist die **Gewaltentrennung** – sprich die Trennung von Ausführung und Kontrolle – auf allen Ebenen eingehalten, so kann die **Kontrolle unabhängig** und wirkungsvoll sein. Gleichzeitig ist auf allen Ebenen **Transparenz** nötig, um Informationsasymmetrien zu vermeiden. Schliesslich müssen bei allen Dienstleistungsverhältnissen **wettbewerbliche Strukturen** herrschen, um kompetitive Marktkonditionen sicherzustellen.

Rechtsfälle und Medienberichte

In der Studie wird zunächst der Blick auf die Rechtsfälle in der zweiten Säule geworfen, die sich in den vergangenen Jahren ereignet haben, um die Auswirkungen der Strukturreform abschätzen zu können. Die Frage, ob sich durch die Strukturreform die Anzahl der gerichtlichen Verstösse gegen Governance Regeln verringert hat und die Strukturreform somit eine positive Auswirkung auf die Governance Situation gehabt hat, kann jedoch nicht beantwortet werden: Die Vorlaufzeiten, bis es zu Gerichtsurteilen kommt, sind zu lang und die meisten Fälle wurzeln in Verstössen, die vor der Strukturreform begangen worden sind. Es kann lediglich gezeigt werden, dass die meisten Fälle bei konsequenter Anwendung der neu eingeführten Governance Bestimmungen hätten verhindert werden können; die (theoretische) Wirksamkeit der Strukturreform kann somit als gut bezeichnet werden. Gleichzeitig zeigen die Rechtsfälle jedoch, dass es zwei Arten von Governance-Risiken für Vorsorgeeinrichtungen gibt: Einerseits die Gefährdung der finanziellen Stabilität bis hin zur Liquidation, andererseits die Gefahr, dass sich

Governance
Grundsätze zur
Beurteilung der
Governance Situa-
tion

Ziele C und D:
Auswirkungen
und Wirksamkeit

einzelne Akteure auf Kosten der Versicherten bereichert haben, ohne dass dies unmittelbar die Stabilität der Einrichtung grundsätzlich geschädigt hat.

Anhand aktueller Medienberichte, die unbestätigte Vorwürfe gegen Vorsorgeeinrichtungen enthalten und bei denen klar auf die Unschuldsvermutung der Beteiligten hingewiesen werden muss, lassen sich weitere Hinweise auf die Wirksamkeit der Governance Bestimmungen finden. In den Medien stehen Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen (SGE) und Vorwürfe der Bereicherung auf Kosten der Versicherten im Fokus. Es stellt sich somit die Frage, ob es in SGE ein grundsätzliches Governance Problem geben könnte, bei welchem die Wirksamkeit der Strukturreform eingeschränkt ist. Die Brisanz dieser Frage wird durch den seit der Strukturreform klar verstärkten Konsolidierungsprozess deutlich; gemäss Pensionskassenstatistik des BFS sind per Ende 2021 73.4% aller Aktiven in SGE versichert.

Medienberichte:
SGE im Fokus

Viele SGE bieten durch ihre Arbeit kleineren Firmen gute Vorsorgelösungen an, die diese Firmen selbst nicht mit einer solchen Professionalität und Effizienz erbringen könnten. Gleichzeitig ist jedoch die Identifikation mit der Vorsorgeeinrichtung oft geringer als in firmeneigenen Vorsorgeeinrichtungen und die Wirksamkeit der Governance Grundsätze – vor allem der Gewaltentrennung und somit der unabhängigen Kontrolle sowie der Transparenz – kann eingeschränkt sein. Werden zudem viele Dienstleistungen von einer profitorientierten Servicegesellschaft erbracht, die die Vorsorgeeinrichtung als Geschäftsmodell betreibt, so besteht die Gefahr einer Bereicherung auf Kosten der Versicherten – und kann es zu einem Interessenskonflikt zwischen den Wachstumszielen der Vorsorgeeinrichtung und den Versicherten kommen, der sogar die finanzielle Stabilität gefährden kann. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn im Kampf um Neuanschlüsse Leistungsparameter zu hoch definiert werden und gleichzeitig dafür zu hohe Anlagerisiken eingegangen werden. Auch ein zu starker Konzentrationsprozess erhöht die Risiken für die finanzielle Stabilität, wenn sich eine «Too-Big-to-Fail» Problematik ergibt. Zudem besteht bei einem schwachen oder von der Servicegesellschaft handverlesenen obersten Organ die Gefahr, dass überhöhte Gebühren verlangt werden oder Leistungen intransparent quersubventioniert werden – und sich so ein Dienstleister auf Kosten der Versicherten bereichern kann.

Mögliche Governance Probleme in
SGE

Datenanalyse

In einer quantitativen Analyse konnten keine direkten Hinweise auf erhöhte Risiken für die finanzielle Stabilität in SGE aufgrund dieser möglichen Governance Problematik gefunden werden. So sind gemäss den Daten des Sicherheitsfonds BVG die Insolvenzkosten und die Insolvenzfälle für Stiftungen und für Vorsorgeeinrichtungen mehrerer Arbeitgeber in den vergangenen Jahren zurückgegangen. Gleichzeitig haben die Leistungen des Sicherheitsfonds BVG an die Auffangeinrichtung – für die Kontrahierungszwang besteht – zugenommen, was als Indiz für einen funktionierenden Wettbewerb gewertet werden kann, in dem die schlechtesten Risiken von den SGE trotz ehrgeiziger Wachstumsziele nicht übernommen werden. Auch lassen sich anhand der Daten unserer

Risiken für die finanzielle
Stabilität

proprietären Datenbank «pensionpeers» keine Hinweise auf eine zunehmende Konzentration innerhalb der Gruppe der SGE, auf kritisch und systematisch überhöhte Leistungsparameter oder auf höhere Anlagerisiken als in firmeneigenen oder öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen finden.

Untersucht man hingegen die Kosten von SGE, die Hinweise auf erhöhte Risiken der Bereicherung auf Kosten der Versicherten geben können, so ist das Bild weniger eindeutig. Zwar lässt sich ein Rückgang der Verwaltungskosten in den vergangenen Jahren sowie die Existenz von Skaleneffekten mit zunehmender Grösse innerhalb der Gruppe der SGE zeigen. Jedoch weisen SGE insgesamt höhere Verwaltungskosten pro Kopf aus als privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen. Dies liegt vor allem an den Kosten für Makler und Broker sowie an den Kostenprämien, die für die Vergleichbarkeit ebenfalls miteinbezogen werden müssen. Man muss allerdings berücksichtigen, dass SGE oft ein grösseres Dienstleistungsangebot für eine Vielzahl unterschiedlicher Bedürfnisse bieten und dass in firmeneigenen und öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen gewisse Leistungen oft unentgeltlich durch den Arbeitgeber erbracht werden, was den Vergleich verzerrt. Dennoch sind die Kostenunterschiede deutlich und ist beispielsweise das Rückdeckungsverhalten grosser SGE ein kritischer Punkt, da sich – anders als bei firmeneigenen und öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen – kein Rückgang der Rückdeckung mit zunehmender Grösse erkennen lässt. Die Analyse zeigt somit, dass man bei SGE aus strukturellen Gründen eventuell etwas genauer hinschauen sollte, wenn es um Interessenskonflikte geht– ohne dabei sämtliche SGE unter Generalverdacht zu stellen.

Risiken der Bereicherung auf Kosten der Versicherten

Interviews mit den Akteuren der zweiten Säule

Die konkreten Auswirkungen der Massnahmen der Strukturreform (Ziel C) kamen in den Interviews am besten zum Ausdruck. So ist von den befragten Vorsorgeeinrichtungen, den Revisionsstellen, den Experten sowie den Vertretern der Direktaufsichten und der im Rahmen der Strukturreform neu gegründeten OAK BV in den vergangenen Jahren insgesamt eine klare Verbesserung der Governance Situation und eine grössere Sensibilität für die Governance Problematik festgestellt worden. Der Anteil der Strukturreform an dieser Entwicklung ist jedoch umstritten. Klar positiv und wichtig werden die **Aufgabendefinition** des obersten Organs, die Vorschriften zur **Erhöhung der Kostentransparenz** sowie die **Offenlegungspflichten** in den Massnahmen zur Integrität und Loyalität gesehen. Die Aufgaben des obersten Organs wurden zwar grösstenteils bereits vor der Strukturreform so gelebt – die Strukturreform selbst hat diese aber geklärt und formalisiert und somit auch Eingriffsmöglichkeiten geschaffen. Die Kostentransparenz ermöglichte insbesondere bei den Vermögensverwaltungskosten die Vergleichbarkeit und die bessere Beurteilung der Manager Leistung. Mit den Loyalitätserklärungen schliesslich ging eine Erhöhung des Risikobewusstseins einher, die ebenfalls klar positiv beurteilt wurde. Auch die **Unabhängigkeit des obersten Organs, der Revisionsstelle**

Die Auswirkungen der Strukturreform gemäss den Interviews

und des Experten, die mit der Strukturreform gestärkt wurden, ist grundsätzlich gegeben und wird positiv beurteilt, obwohl hier teilweise Anpassungsbedarf gesehen wird. Die Verbesserung der **Befähigung** der beteiligten Akteure und die zunehmende Professionalität in der zweiten Säule wird hingegen mehr dem technischen Fortschritt und der zunehmenden Konsolidierung und weniger der Strukturreform selbst zugerechnet. Gleiches gilt für die höhere Effektivität der **internen Kontrollen** und der damit gestiegenen Reaktionsfähigkeit, die ebenfalls nicht direkt der Strukturreform, sondern der zunehmenden Digitalisierung zugeschrieben wurde. Und während die Loyalitätserklärungen zwar jährlich dazu beitragen, das Risikobewusstsein hochzuhalten, so wurde in den Interviews doch auch auf die in allen Bereichen der Arbeitswelt erhöhte Bedeutung von Governance Grundsätzen hingewiesen und der Beitrag der Strukturreform zwar als wichtig, jedoch mehr als Bestandteil einer Evolution hin zu einer besseren Governance – und nicht als Revolution – bezeichnet.

Ausblick: Anpassungsvorschläge

Aus der Beurteilung der aktuellen Situation in den Interviews lassen sich Rückschlüsse auf die langfristige Wirksamkeit der Strukturreform gemäss Einschätzung der befragten Akteure ziehen. Viele Interviewpartner sahen die grössten Governance Risiken im Wettbewerb um Anschlüsse und den damit einhergehenden, zunehmend komplexen Strukturen in SGE. Entsprechend wurde für eine allfällige Anpassung der Regulierung eine Triagierung gefordert, die auf komplexe Strukturen abzielt. Aus den umfangreichen Analysen der aktuellen Defizite in der Regulierung sowie aus den zahlreichen Vorschlägen für mögliche Anpassungen zur Verbesserung der Governance lassen sich folgende Massnahmen zur Verringerung der Risiken für die **finanzielle Stabilität** ableiten, die auch im Rahmen der Regulierungseffizienz gutgeheissen werden können:

1. Verbindliche Vorgaben für die **Teilliquidationsbestimmungen** sowie die Pflicht zur Verankerung eines **Sanierungskonzeptes** in SGE
2. Formale Vorgaben an **ALM-Studien** bezüglich Periodizität und zu behandelnden Themen, die sinngemäss auf der Ebene jeder risikotragenden Einheit angewendet werden müssen
3. Klare Regelung der Zusammensetzung, der Rolle und der Aufgaben von **Vorsorgekommissionen** in SGE sowie Festlegung ihres Verhältnisses zum Stiftungsrat
4. Verstärkung der gezielten **Eingriffsmöglichkeiten** der Direktaufsichten, falls erhöhte Risiken gesehen werden, beispielsweise durch Einholung einer Zweitmeinung zu versicherungstechnischen Themen oder Einsicht in die ALM-Studien.

Risiken für die **Bereicherung auf Kosten der Versicherten** sind vielschichtiger, die Anpassungsvorschläge daher deutlich zahlreicher. Berücksichtigt man neben der Dringlichkeit der Anpassungsvorschläge erneut die Regulierungseffizienz, so können folgende Massnahmen empfohlen werden, die sich an den Governance Grundsätzen orientieren und diese stärken:

Ziel E: Anpassungsvorschläge

Massnahme zur Verringerung der Stabilitätsrisiken

1. **Befähigung:** Verschärfte Zulassungsbeschränkungen für Revisionsstellen von SGE.
2. **Gewaltentrennung in SGE:**
 - a) Stärkung der unabhängigen Kontrolle durch Sicherstellung der **Parität** im obersten Organ in SGE über Kontrollen der Revisionsstellen;
 - b) Stärkung der Integritäts- und Loyalitätserklärungen in SGE durch **gegenseitiges Unterzeichnen** im obersten Organ;
 - c) unabhängige **Prüfung der Marktüblichkeit** der Kosten und **unabhängiges Investment Controlling** in SGE; sowie
 - d) Erweiterung des **Revisionsberichts** oder Einführung eines verpflichtenden **Compliance Reportings** in SGE und gegebenenfalls in öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen.
3. **Transparenz:**
 - a) Erhöhung der Transparenz bei **Rechtsgeschäften mit Nahestehenden** durch Umwandlung des Art. 48i Abs. 2 BVV2 in eine **Mindestformulierung** oder **Abschaffung** des Absatzes;
 - b) Offenlegung der **Eigentumsverhältnisse der Dienstleistungserbringer** von SGE gegenüber dem obersten Organ, der Revision und der Aufsicht;
 - c) Definition eines **Mindestinhalts** sowie eines **Mindestadressatenkreises** für die Loyalitätserklärungen;
 - d) Offenlegung sämtlicher **Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden** sowie gegebenenfalls auch der relevanten Interessensbindungen der Mitglieder des obersten Organs, des Anlageausschusses sowie der Geschäftsführung im Anhang der Jahresrechnung von SGE;
 - e) Erhöhung der Transparenz der Kosten bei den **Brokern und Maklern** durch den jährlichen Ausweis der Kosten gegenüber jedem einzelnen Anschluss;
 - f) Offenlegung sämtlicher **Beteiligungen von Brokern und Maklern** an Dienstleistungserbringern für Vorsorgeeinrichtungen beim ersten Kundenkontakt; sowie
 - g) Erhöhung der **Kostentransparenz** bei den Verwaltungs- und den Versicherungskosten durch Zuordnung der Kostenprämien zu den Verwaltungskosten, durch separaten Ausweis der Kosten des Case-Managements, und durch separaten Ausweis der Kosten für Revisionsstelle und Experte sowie Offenlegung der Lohnsumme im Jahresbericht.
4. **Wettbewerb bei den Dienstleistern:**
 - a) **Verbot der Koppelung verschiedener Dienstleistungsverträge;**
 - b) gegebenenfalls Einführung von **Rotationspflichten** von Expertenmandaten und Revisionsstellen.

Massnahme zur Verringerung der Risiken der Bereicherung

Soll das Vertrauen in die zweite Säule nachhaltig gestärkt werden, so sollte nicht auf die Anpassung der Regulierung gewartet werden, um die Governance durch eine klarere Gewaltentrennung und mehr Transparenz zu stärken. Wir empfehlen vor allem den SGE, die einen sehr guten und wichtigen Beitrag zur beruflichen Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenvorsorge leisten und die Interessen der Versicherten bestmöglich vertreten wollen, bereits heute über ein freiwilliges Governance Reporting diese Informationen offenzulegen.

Governance Re-
porting

Résumé

Évaluation de la réforme structurelle de la LPP : projet « Gouvernance »

Introduction

La réforme structurelle de la prévoyance professionnelle a été adoptée le 19 mars 2010 puis mise en œuvre en deux étapes en 2011 et 2012. L'objectif de cette réforme était de renforcer la surveillance, de délimiter clairement les tâches et responsabilités des acteurs du 2^e pilier et de développer les dispositions de bonne gouvernance. Le mandat du Conseil national du 16 septembre 2021 (Postulat 21.3968) soumet la réforme structurelle à une évaluation, organisée en trois projets, devant établir, dix ans plus tard, si les objectifs (1) d'amélioration de la transparence, (2) d'augmentation de la gouvernance et (3) de renforcement du rôle de la surveillance ont été atteints ; cette évaluation doit également déterminer dans quelle mesure et de quelle manière la réforme doit se poursuivre. La présente analyse concerne le projet « Gouvernance ».

Les notions de conditions, de règles et de mécanismes de contrôle qui sous-tendent le principe de « gouvernance » visent à éviter les conflits d'intérêts et réduire les asymétries de l'information. Les dispositions sur la gouvernance de la réforme structurelle doivent permettre de définir les tâches des organes de direction, de garantir leur loyauté et leur intégrité, d'éviter les conflits d'intérêts et les actes juridiques passés avec des personnes proches, de préciser le rôle et les tâches des organes de révision et des experts, et de fixer un cadre réglementaire applicable aux affaires menées pour son propre compte. Cette étude cherche à évaluer en quoi ces mesures ont permis d'améliorer la gouvernance (objectif A) et quelles difficultés se sont présentées (objectif B). L'impact des dispositions de gouvernance de la réforme structurelle (objectif C) et leur effet à long terme sur l'approche des institutions de prévoyance en matière de gouvernance (objectif D) font également l'objet d'une analyse. Enfin, ce rapport énumère les éventuelles mesures complémentaires ou correctrices (objectif E) qu'il conviendra de prendre dans le but d'améliorer la situation en matière de gouvernance.

Considérations rétrospectives sur la mise en œuvre de la réforme

Pour procéder à l'évaluation de la mise en œuvre de la réforme structurelle au moment de son déploiement et à l'identification de potentielles difficultés spécifiques, les règlements de 15 institutions de prévoyance de formes différentes ont fait l'objet d'une analyse et d'une comparaison entre elles sur une durée significative. Cet exercice a montré que la réforme a été mise en œuvre relativement vite et que les règlements ont été adaptés aux nouvelles prescriptions sans délai. Ce processus n'était pas achevé en 2012 mais s'est également poursuivi au cours des années qui ont suivi. Son état d'avancement actuel est très satisfaisant, en particulier pour les dispositions touchant à la présentation des coûts, aux tâches de l'organe suprême, à la restitution des avantages financiers, aux actes juridiques passés avec des personnes proches, aux affaires menées pour son

Contexte : évaluation de la réforme structurelle de la prévoyance professionnelle

Objectifs du projet « Gouvernance »

Objectifs A et B : mise en œuvre et difficultés de la réforme structurelle

propre compte et à l'obligation de déclarer les intérêts. Aucune différence systématique n'a pu être constatée entre les différentes formes d'administration des institutions de prévoyance et la célérité ou le degré d'avancement de la mise en œuvre de la réforme.

Outre l'analyse des règlements des institutions, des entretiens ont permis de recueillir les expériences de représentants de 15 institutions de prévoyance, des autorités de surveillance directe, des quatre principaux organes de révision et de la Chambre suisse des experts en caisses de pensions. Ces entretiens ont permis de couvrir la majeure partie des acteurs du 2^e pilier et ont confirmé que la mise en œuvre de la réforme s'est faite sans problème et assez rapidement pour la majorité des intervenants, et qu'aucun obstacle ni délai systématique n'a été relevé. Selon les acteurs sondés, les éventuelles différences dans la manière de procéder ne sont pas non plus imputables aux caractéristiques spécifiques des diverses institutions de prévoyance.

Les principes de gouvernance

Évaluer l'impact de la réforme structurelle (objectif C) et les effets à long terme de ses dispositions (objectif D) est un processus complexe, nécessitant une évaluation précise de la situation actuelle en matière de gouvernance, sans laquelle une mesure de l'avancement et de l'efficacité de la réforme n'est pas possible. Il est judicieux, à cette fin, de définir précisément les principes de gouvernance à satisfaire pour atténuer les conflits d'intérêts en cas de délégation, qui restent par ailleurs difficiles à bannir entièrement. Ces principes sont tirés de la gestion de fortune et des exigences qui y sont définies pour une organisation de placement performante: une bonne gouvernance repose sur les **compétences** des acteurs impliqués. Une **séparation des pouvoirs** – entre l'exécution et le contrôle – à tous les niveaux permet de garantir un contrôle **indépendant** et efficace. Parallèlement, la plus grande **transparence** est indispensable sur tous les plans pour éviter les asymétries de l'information. Enfin, tous les rapports de prestations doivent être **soumis à une structure concurrentielle**, afin de garantir des conditions de marché compétitives.

Principes de gouvernance applicables à l'évaluation

Actions en justice et articles de presse

L'étude mesure également l'impact de la réforme structurelle à l'aulne des actions en justice menées dans le 2^e pilier au cours des dernières années. Il n'est cependant pas possible de déterminer si les dispositions de gouvernance introduites avec la réforme structurelle ont permis de réduire le nombre de litiges et si, de ce fait, la situation en matière de gouvernance s'est améliorée. En effet, le délai de latence d'un jugement est très long et la majorité des cas traités depuis la réforme se rapportent à des faits survenus avant. L'étude peut tout au plus démontrer que l'application systématique des nouvelles dispositions de gouvernance aurait permis d'éviter la majorité des cas de litiges, et ainsi de qualifier – en théorie – la réforme structurelle d'efficace. Cependant, les litiges montrent qu'il existe pour les institutions de prévoyance deux types de risques liés à la gouvernance : d'une part la stabilité financière de l'institution peut être mise en danger, et ce, jusqu'à la liquidation ; d'autre part, il y a la possibilité que des acteurs individuels

Objectifs C et D : impact et efficacité

s'enrichissent aux dépens des assurés sans que cela porte atteinte à la stabilité financière de l'institution.

Les articles de presse récents qui contiennent des accusations non confirmées à l'encontre des institutions de prévoyance – et il convient de rappeler ici clairement la présomption d'innocence des personnes impliquées – permettent de trouver d'autres indices sur l'efficacité des dispositions sur la gouvernance. En effet, les institutions collectives et communes (ICC) sont actuellement la cible des médias, qui leur reprochent de s'enrichir aux dépens des assurés. Cette accusation évoque la possibilité d'un problème de gouvernance fondamental au sein des ICC remettant en question l'efficacité de la réforme structurelle. La nette accélération du processus de consolidation depuis la réforme structurelle souligne le caractère délicat de cette question : selon la statistique des caisses de pensions 2021 de l'OFS, 73,4 % de tous les actifs sont assurés auprès d'ICC.

Sous le feu des médias : les institutions collectives et communes (ICC)

De nombreuses ICC proposent une solution de prévoyance adaptée aux besoins des petites entreprises, qui ne pourraient pas la fournir elles-mêmes avec un tel professionnalisme et une telle efficacité. Le revers de la médaille est que, souvent, l'employeur ne s'identifie plus à son institution de prévoyance comme c'est le cas lorsque celle-ci est propriété de l'entreprise, et que l'efficacité des principes de gouvernance – en particulier, la séparation des pouvoirs, l'indépendance de l'organe de contrôle et la transparence – peuvent s'en trouver limitées. Si l'institution est gérée par une société à but lucratif proposant de nombreux services, alors le risque que la société cherche à s'enrichir aux dépens des assurés est élevé et il peut apparaître un conflit d'intérêts entre le bien des assurés et l'objectif de croissance de l'institution, pouvant aller jusqu'à mettre en péril sa stabilité financière. Cela peut se produire, par exemple, dans le cas où une institution fixe des objectifs de performance trop élevés dans le but de gagner de nouvelles affiliations et procède simultanément à des placements à hauts risques pour atteindre ces objectifs. Un processus de concentration trop intense peut également mettre en danger la stabilité financière dans le 2^e pilier car il peut engendrer une problématique de type « too big to fail ». Par ailleurs, une institution de prévoyance dont l'organe suprême n'a pas assez de poids ou dont les membres ont été sélectionnés par la société elle-même court le risque de se voir facturer des frais de gestion trop élevés ou offrir des prestations peu transparentes dont le but inavoué est d'augmenter les bénéfices du prestataire aux dépens des assurés.

Potentiels problèmes de gouvernance au sein des ICC

Analyse des données

L'analyse quantitative menée dans cette étude n'a pas permis de déceler des indices directs de risques accrus pour la stabilité financière des institutions collectives ou communes imputables aux problèmes liés à la gouvernance. Ainsi, selon les données du Fonds de garantie de la prévoyance professionnelle, le nombre des cas d'insolvabilité et leur coût pour les fondations et pour les institutions de prévoyance de plusieurs employeurs ont diminué ces dernières années. Parallèlement, les prestations versées par le

Risques concernant la stabilité financière

Fonds de garantie à l'institution supplétive – pour laquelle il existe une obligation de contracter – ont augmenté, ce qui peut être considéré comme un indice du bon fonctionnement de la concurrence, puisque les risques les plus mauvais ne sont pas pris en charge par les ICC malgré leurs objectifs de croissance ambitieux. De même, les statistiques tirées de notre propre base de données « pensionpeers » n'indiquent pas que le processus de concentration des ICC se poursuit, ni qu'elles adoptent systématiquement une stratégie de placement aux exigences de performance critiques pour la stabilité financière de l'institution, ni même que leurs placements soient plus risqués que ceux des institutions d'entreprises ou de droit public.

L'analyse des coûts supportés par les ICC ne fait pas apparaître clairement d'éventuels risques accrus d'enrichissement des institutions aux dépens des assurés. En réalité, les frais administratifs ont reculé au cours des dernières années puisque la taille croissante des ICC leur permet de faire des économies d'échelle. Dans l'ensemble, les ICC prélèvent cependant par personne des frais administratifs plus élevés que les institutions de droit privé ou public. Cette différence est surtout due aux frais de courtage ainsi qu'aux primes de frais dont il faut tenir compte pour effectuer une comparaison juste et pertinente. Il faut également tenir compte du fait que les ICC offrent souvent une palette de services très large répondant à des besoins très variés et que, dans le cas des institutions de droit public, l'employeur fournit gratuitement certaines prestations, ce qui fausse la comparaison. La différence de coûts reste néanmoins élevée et la politique de réassurance des ICC demeure un point critique car, contrairement à ce que l'on observe dans les institutions d'entreprises ou celles de droit public, la pratique de réassurance ne diminue pas pour les institutions de grande taille. De fait, l'analyse pointe du doigt les questions structurelles potentiellement à l'origine de conflits d'intérêts au sein des ICC, sans pour autant remettre en question la loyauté de l'ensemble des ICC.

Risques d'enrichissement aux dépens des assurés

Entretiens avec des acteurs du 2^e pilier

Ce sont les entretiens avec les acteurs du 2^e pilier qui ont permis de saisir au mieux les effets des mesures introduites par la réforme structurelle (objectif C). En effet, les institutions de prévoyance, les organes de révision, les experts, les représentants des autorités de surveillance directe ainsi que la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle créée dans le cadre de la réforme structurelle s'entendent à dire que la situation en matière de gouvernance s'est nettement améliorée au cours des dernières années et qu'une plus grande attention est désormais accordée aux questions de gouvernance. Cependant, d'aucuns remettent en question la part de cette amélioration imputable à la réforme structurelle. Les mesures telles que la **définition des tâches** de l'organe suprême, les prescriptions pour une **plus grande transparence des coûts** ainsi que **l'obligation de déclarer les intérêts** sont clairement perçues comme positives et cruciales pour une plus grande intégrité et une plus grande loyauté. Certes, la réforme structurelle n'a pas modifié radicalement les tâches de l'organe suprême, mais elle les a définies et formalisées, et ainsi ouvert des possibilités d'intervention si nécessaire. Les

Impact de la réforme structurelle relaté dans les entretiens

dispositions relatives à la transparence des coûts permettent de comparer un certain nombre de paramètres, en particulier les frais de gestion de la fortune, ce qui donne une image précise de la qualité des services de gestion. Les déclarations de loyauté ont quant à elles entraîné une prise de conscience des risques perçue également comme très positive. La réforme structurelle a également contribué à renforcer **l'indépendance de l'organe suprême, des organes de révision et des experts**, une indépendance qui est fondamentalement réalisée et considérée comme positive, même si certaines améliorations s'avèrent encore nécessaires.

L'amélioration des **compétences** des acteurs et la professionnalisation du 2^e pilier sont plus souvent mises sur le compte du progrès technique et de la consolidation du domaine que sur celui de la réforme structurelle elle-même. Le même constat s'applique à l'efficacité accrue des **contrôles internes** et à la plus grande réactivité des institutions, qui trouvent leur origine dans leurs efforts de numérisation. Alors que les déclarations de loyauté renouvelées chaque année contribuent à maintenir une haute conscience du risque, les entretiens ont souligné l'importance des principes de gouvernance dans tous les aspects du monde du travail ; la réforme structurelle s'inscrit dans ce contexte plus comme une évolution naturelle vers une meilleure gouvernance que comme une révolution.

Perspectives et propositions d'adaptations

L'évaluation de la situation actuelle telle qu'elle ressort des entretiens permet de tirer des enseignements pertinents sur l'efficacité à long terme de la réforme structurelle. Selon de nombreuses personnes interrogées, le plus grand risque en matière de gouvernance se trouve dans la concurrence pour les affiliations et dans la structure toujours plus complexe des ICC impliquées dans cette concurrence. La plupart des sondés suggèrent qu'une éventuelle adaptation de la réglementation cible plus particulièrement les structures complexes. L'analyse complète des déficiences actuelles de la réglementation et les nombreuses propositions d'amélioration de la gouvernance débouchent sur les mesures de réduction des risques pesant sur la **stabilité financière** présentées ci-dessous (mesures également souhaitables dans le cadre d'une meilleure efficacité de la réglementation) :

5. prescriptions contraignantes pour les **dispositions régissant la liquidation partielle** et obligation pour les ICC de présenter un **plan d'assainissement** ;
6. prescriptions formelles concernant la périodicité et les thèmes à traiter dans les **études de gestion des actifs et des passifs (ALM)**, applicables par analogie au niveau de chaque entité porteuse de risque ;
7. réglementation claire concernant la composition, le rôle et les tâches des **commissions de prévoyance** dans les ICC, ainsi que définition de leur interaction avec l'organe suprême ;

Objectif E : propositions d'adaptation

Mesures de réduction des risques pesant sur la stabilité financière des institutions

8. renforcement des **possibilités d'intervention** des autorités de surveillance directe en cas de risques accrus, comme la recherche d'un deuxième avis sur des questions actuarielles ou la possibilité de consulter les études ALM.

Les risques d'**enrichissement de l'institution au détriment de l'assuré** sont multiples, les propositions d'adaptation sont donc d'autant plus nombreuses. Compte tenu de l'urgence des adaptations et de l'impératif d'efficacité de la réglementation, les mesures suivantes sont proposées sur la base et en renforcement des principes de gouvernance :

5. **Compétences** : renforcement des critères d'agrément pour les organes de révision des ICC.
6. **Séparation des pouvoirs au sein des ICC** :
 - e) renforcement des contrôles indépendants en assurant la **parité** dans l'organe suprême par le contrôle de l'organe de révision ;
 - f) renforcement des déclarations de loyauté et d'intégrité par l'introduction de **contresignatures** au sein de l'organe suprême ;
 - g) **contrôle indépendant de la conformité des coûts avec le marché et contrôle des investissements indépendant dans les ICC** ; et
 - h) extension du **rapport de révision** ou introduction d'un **rapport contraignant de conformité**. L'application de cette mesure particulière serait à considérer pour les ICC et le cas échéant pour les institutions de droit public.
7. **Transparence** :
 - h) renforcement de la transparence dans les **actes juridiques passés avec des personnes proches** par une adaptation de l'art. 48i, al. 2, OPP 2 consistant en une **reformulation plus large** ou une **suppression** de l'alinéa ;
 - i) déclaration des **rapports de propriété des prestataires de services** des ICC à l'organe suprême, à l'organe de révision et à l'autorité de surveillance ;
 - j) définition d'un **contenu minimal** et d'un **cercle minimal de destinataires** de la déclaration de loyauté ;
 - k) déclaration de tous les **actes juridiques passés avec des personnes proches** et des éventuels liens d'intérêt pertinents des membres de l'organe suprême, du comité de placement et de la direction, dans l'annexe aux comptes annuels de l'institution ;
 - l) renforcement de la transparence des **frais de courtage** par la présentation annuelle des frais pour chaque affiliation ;
 - m) déclaration, au premier contact client, de toutes les **participations dont disposent les courtiers** auprès des prestataires de services aux institutions de prévoyance ; et
 - n) renforcement de la **transparence des coûts** de gestion et d'assurance par la présentation des primes de frais dans les frais administratifs, la

Mesures de réduction du risque d'enrichissement

présentation d'une attestation séparée pour les dépenses de Case Management, de révision et d'expertise, et la déclaration de la masse salariale dans le rapport annuel.

8. **Concurrence entre prestataires de services :**

- c) **Interdiction de lier différents contrats de service ;**
- d) introduction éventuelle d'une **obligation de rotation** dans l'attribution des mandats d'expertise et de révision.

Pour affermir durablement la confiance dans le 2^e pilier, il ne faut pas attendre l'adaptation de la réglementation pour développer la gouvernance par une séparation des pouvoirs et une augmentation de la transparence. Nous recommandons avant tout aux ICC dont la contribution à la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité est excellente et capitale et qui souhaitent représenter au mieux les intérêts des assurés, de déclarer dès à présent ces informations par le biais d'un rapport de gouvernance volontaire.

Rapports de gouvernance

Riassunto

Valutazione della riforma strutturale della LPP: progetto «Governance»

Introduzione

La riforma strutturale della LPP, adottata il 19 marzo 2010, è stata attuata in due tappe nel 2011 e nel 2012. Gli obiettivi della riforma consistevano nel rafforzare la vigilanza, nel delimitare chiaramente i compiti e le responsabilità dei vari attori e nell'ampliare le disposizioni sulla governance. A una decina d'anni di distanza, per incarico del Consiglio nazionale (postulato 21.3968), occorre ora esaminare, nell'ambito di tre progetti, se tali obiettivi sono stati raggiunti per quanto concerne (1) l'aumento della trasparenza, (2) il miglioramento della governance e (3) il rafforzamento del ruolo della vigilanza, e se e come la riforma potrebbe essere ulteriormente sviluppata. La presente analisi è svolta nell'ambito del progetto «Governance».

Sotto il titolo «Governance», il progetto è inteso a definire condizioni quadro, regole e meccanismi di controllo che servono a prevenire conflitti d'interesse e a ridurre le asimmetrie informative. Le disposizioni sulla governance introdotte dalla riforma strutturale hanno lo scopo di chiarire i compiti degli organi dirigenti, garantire la loro integrità e lealtà, prevenire i conflitti d'interesse e i negozi giuridici con persone vicine, precisare il ruolo e i compiti degli uffici di revisione e dei periti e definire regole per disciplinare gli affari per conto proprio. Nell'ambito dello studio si intende valutare in che modo sono state attuate queste misure volte a migliorare la governance (obiettivo A) e quali difficoltà sono emerse (obiettivo B). Inoltre, si vogliono analizzare gli effetti delle disposizioni della riforma strutturale sulla governance (obiettivo C) e l'efficacia a lungo termine di queste disposizioni (obiettivo D) sulla governance negli istituti di previdenza. Infine, vengono formulate misure integrative o correttive (obiettivo E) intese, all'occorrenza, a migliorare la situazione in quest'ambito.

Attuazione della riforma in retrospettiva

Innanzitutto, per valutare il modo in cui è stata attuata all'epoca la riforma strutturale e se sono emerse difficoltà specifiche, si è proceduto a un'analisi e a un confronto dell'evoluzione dei regolamenti di 15 istituti di previdenza di vario tipo nel tempo. L'analisi effettuata ha evidenziato che l'attuazione è stata piuttosto celere, e che i regolamenti sono stati adeguati prontamente alle nuove disposizioni. Nel 2012 questo processo non era ancora terminato ed è proseguito anche in seguito. Oggi il livello di attuazione è eccellente, soprattutto per quanto riguarda le prescrizioni concernenti l'indicazione delle spese, i compiti dell'organo supremo, la distribuzione di vantaggi patrimoniali, i negozi giuridici con persone vicine, gli affari per conto proprio e gli obblighi di comunicazione. Non si constatano differenze sistematiche tra le diverse forme di amministrazione degli istituti di previdenza per quanto riguarda la celerità o il grado dell'attuazione.

Contesto: valutazione della riforma strutturale

Obiettivi del progetto «Governance»

Obiettivi A e B: attuazione della riforma strutturale e difficoltà

Oltre all'analisi dei regolamenti, un campione di responsabili di 15 istituti di previdenza rappresentativi, delle autorità di vigilanza diretta, dei quattro maggiori uffici di revisione e della Camera svizzera dei periti in materia di previdenza professionale è stato intervistato in merito alle esperienze maturate all'epoca della riforma. Anche nell'ambito di tali interviste, con cui è stato possibile coprire una larghissima parte del secondo pilastro, gli interpellati hanno riferito che l'attuazione è risultata semplice e perlopiù celere; nessuno si è trovato confrontato a difficoltà o lungaggini. Inoltre, nessuno degli attori intervistati ritiene che eventuali differenze nel modo di procedere siano chiaramente imputabili a caratteristiche specifiche degli istituti di previdenza.

Definizione del concetto di governance

La valutazione degli effetti della riforma strutturale (obiettivo C) e dell'efficacia a lungo termine delle disposizioni da essa introdotte sulla situazione della governance (obiettivo D) è un compito complesso. Tale compito richiede una valutazione della situazione attuale a livello di governance, in modo da poter giudicare i cambiamenti e l'efficacia della riforma. Per procedere a tale valutazione è utile definire i principi di governance che devono essere rispettati per riuscire a mitigare i conflitti d'interesse nella delega di compiti, che non possono mai essere completamente evitati. Tali principi possono essere dedotti dall'attività di amministrazione patrimoniale e dai requisiti definiti in tale ambito per un'organizzazione efficiente degli investimenti: l'**abilitazione** degli attori coinvolti costituisce la premessa di base di una buona governance. Se la **separazione dei poteri** – vale a dire la separazione tra compiti esecutivi e compiti di controllo – è rispettata a tutti i livelli, il **controllo** può essere esercitato in modo **indipendente** ed efficace. In pari tempo, occorre **trasparenza** a tutti i livelli, onde evitare asimmetrie informative. Infine, in tutte le relazioni riguardanti prestazioni di servizi, devono prevalere **strutture concorrenziali**, per assicurare condizioni di mercato competitive.

Cause legali e articoli sui media

Per valutare gli effetti della riforma strutturale, lo studio getta innanzitutto uno sguardo sulle cause legali promosse negli anni scorsi in materia di secondo pilastro. Tuttavia, non è possibile determinare se la riforma strutturale abbia ridotto il numero di violazioni dei principi di governance constatate giudizialmente e abbia dunque avuto un effetto positivo sulla situazione della governance: il tempo che trascorre fino alla pronuncia di una sentenza è troppo lungo e la maggior parte dei casi risale a violazioni commesse prima della riforma. L'unico elemento che può essere evidenziato è il fatto che la maggior parte delle cause avrebbe potuto essere evitata se fossero state applicate rigorosamente le nuove disposizioni sulla governance; in teoria l'efficacia della riforma strutturale può dunque essere considerata buona. Parallelamente, però, le cause legali mostrano che esistono due tipi di rischi di governance per gli istituti di previdenza: da un lato la messa a rischio della stabilità finanziaria, che può culminare nella liquidazione, e dall'altro il pericolo che taluni attori si arricchiscano a detrimento degli assicurati, benché per principio non abbiano direttamente compromesso la stabilità dell'istituto.

Principi di governance applicabili per valutare la situazione a livello di governance

Obiettivi C e D: effetti ed efficacia

Dagli articoli apparsi recentemente sui media, che sollevano accuse non confermate nei confronti di alcuni istituti di previdenza – e al cui riguardo occorre ricordare in modo chiaro che nei confronti delle persone interessate vige la presunzione di innocenza – si possono dedurre ulteriori indicazioni riguardo all'efficacia delle disposizioni in materia di governance. I media puntano l'indice contro gli istituti collettivi e comuni (ICC), accusandoli di arricchirsi a danno degli assicurati. Occorre dunque chiedersi se gli ICC presentino davvero un potenziale problema di governance nei confronti del quale l'efficacia della riforma strutturale è limitata. La delicatezza della questione è messa in evidenza dal chiaro rafforzamento del processo di consolidamento registrato a partire dall'entrata in vigore della riforma; secondo la Statistica delle casse pensioni allestita dall'UST, a fine 2021 il 73,4 per cento di tutti gli assicurati attivi era affiliato presso un ICC.

Articoli sui media:
ICC al centro
dell'attenzione

Con la loro attività, molti ICC offrono alle imprese di piccole dimensioni valide soluzioni previdenziali che queste imprese non potrebbero fornire da sé con un tale livello di professionalità ed efficienza. Al tempo stesso, tuttavia, il grado di identificazione con l'istituto di previdenza è spesso inferiore rispetto a quello delle casse pensioni aziendali, e l'efficacia dei principi di governance – soprattutto la separazione dei poteri e quindi l'indipendenza del controllo e la trasparenza – può risultare limitata. Inoltre, quando molte prestazioni sono fornite da una società di servizi orientata al profitto per la quale l'attività previdenziale è un modello d'affari, nasce il rischio di un arricchimento a scapito degli assicurati, e tra gli obiettivi di crescita dell'istituto e gli obiettivi degli assicurati può venirsi a creare un conflitto d'interesse tale da mettere a repentaglio addirittura la stabilità finanziaria. Questa ipotesi si concretizza per esempio quando nella lotta per la conquista di nuove affiliazioni vengono definiti parametri di performance troppo ambiziosi, e contemporaneamente, per rispettare tali parametri, si assumono rischi di investimento eccessivamente elevati. Anche un processo di concentrazione troppo pronunciato aumenta i rischi per la stabilità finanziaria, se ne deriva un problema legato alle dimensioni eccessive dell'istituto («too big to fail»). Inoltre, se l'organo supremo è debole o è scelto a discrezione dalla società di servizi, sorge il rischio che vengano addebitate tariffe eccessive o che le prestazioni siano sovvenzionate trasversalmente in maniera opaca – e in questo modo un fornitore di servizi possa arricchirsi a spese degli assicurati.

Possibili problemi
di governance
all'interno degli
ICC

Analisi dei dati

Nell'ambito di un'analisi quantitativa non sono stati trovati, negli ICC, indizi diretti di rischi accresciuti per la stabilità finanziaria dovuti a questo possibile problema di governance. Negli anni scorsi, per esempio, dai dati del Fondo di garanzia LPP risulta che i costi e i casi di insolvenza per le fondazioni e gli istituti di previdenza che affiliavano più datori di lavoro sono diminuiti. Nel contempo le prestazioni del Fondo di garanzia LPP all'istituto collettore, per il quale vige l'obbligo di contrarre, sono aumentate, il che può essere interpretato come un indizio del buon funzionamento della concorrenza, dato

Rischi per la stabilità
finanziaria

che, nonostante i loro obiettivi di crescita ambiziosi, gli ICC non affiliano i peggiori rischi. Dai dati della banca dati di nostra proprietà «pensionpeers» non emergono nemmeno indizi di una crescente concentrazione all'interno del gruppo degli ICC, di parametri prestazionali pericolosamente e sistematicamente esagerati o di un'esposizione a rischi di investimento maggiori rispetto alle casse pensioni aziendali o di diritto pubblico.

Invece, se si esaminano le spese degli ICC che potrebbero denotare l'esistenza di rischi accresciuti di arricchimento a scapito degli assicurati, il quadro è meno univoco. Nel gruppo degli ICC si osserva che negli anni scorsi le spese amministrative sono calate e che esistono economie di scala legate alle crescenti dimensioni. Tuttavia, nel complesso gli ICC presentano spese amministrative pro capite più elevate rispetto agli istituti di previdenza aziendali e di diritto pubblico. Questo risultato è imputabile soprattutto alle spese per l'attività di mediazione e brokeraggio e ai premi di costi, che devono essere inclusi nel calcolo per garantire la comparabilità. D'altro canto, occorre tener conto del fatto che spesso gli ICC offrono una gamma di servizi più ampia che copre molte esigenze diverse, e che spesso nelle casse pensioni aziendali e di diritto pubblico alcune prestazioni sono offerte gratuitamente dal datore di lavoro, il che distorce il confronto. Nondimeno, le differenze delle spese sono nette e la quota di riassicurazione dei grandi ICC, per esempio, è un aspetto critico, poiché, a differenza di quanto avviene nel caso degli istituti di previdenza aziendali e di diritto pubblico, non è possibile scorgere la diminuzione di tale quota con l'aumentare delle dimensioni dell'istituto. L'analisi evidenzia dunque che per ragioni strutturali occorrerebbe eventualmente seguire più da vicino gli ICC per quanto riguarda i conflitti d'interesse, senza però instaurare un clima di sospetto generalizzato nei confronti di questi istituti.

Rischi di arricchimento a scapito degli assicurati

Interviste con gli attori del secondo pilastro

Gli effetti concreti delle misure introdotte dalla riforma strutturale (obiettivo C) sono emersi nel modo più chiaro dalle interviste. Negli anni scorsi, per esempio, gli istituti di previdenza interpellati, gli uffici di revisione, i periti nonché i rappresentanti delle autorità di vigilanza diretta e della neocostituita Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale (CAV PP) hanno riscontrato nel complesso un netto miglioramento della situazione e una maggiore sensibilità alle problematiche legate alla governance. L'entità del contributo della riforma strutturale a questo sviluppo è però controverso. Gli intervistati considerano chiaramente positivi e importanti la **definizione dei compiti** dell'organo supremo, le prescrizioni sull'**aumento della trasparenza delle spese** e gli **obblighi di comunicazione** previsti nelle misure sull'integrità e sulla lealtà. Benché i compiti dell'organo supremo fossero per la maggior parte già esercitati allo stesso modo prima della riforma strutturale, quest'ultima li ha però chiariti e formalizzati, creando in tal modo anche possibilità di intervento. In particolare per quanto riguarda le spese di amministrazione del patrimonio, la trasparenza delle spese ha reso possibili il confronto e una migliore valutazione della prestazione dei gestori patrimoniali. Infine, le dichiarazioni di lealtà hanno migliorato la consapevolezza dei rischi, altro aspetto che

Ripercussioni della riforma strutturale secondo gli intervistati

ha raccolto un giudizio decisamente positivo. Anche l'**indipendenza dell'organo supremo, dell'ufficio di revisione e del perito**, rafforzata dalla riforma strutturale, è sostanzialmente realizzata ed è giudicata positivamente, quantunque sotto questo punto di vista si ravvisi la necessità di alcuni adeguamenti.

Il miglioramento dell'**abilitazione** degli attori coinvolti e la maggiore professionalità nel secondo pilastro, invece, vengono ricondotti ai progressi tecnologici e al crescente consolidamento piuttosto che alla riforma strutturale. Gli intervistati giungono a questa stessa conclusione anche per quanto riguarda la maggiore efficacia dei **controlli interni** e della conseguente maggiore capacità di reazione: anch'essa non viene attribuita direttamente alla riforma strutturale, bensì alla crescente digitalizzazione. Inoltre, se le dichiarazioni di lealtà contribuiscono ogni anno a ravvivare la consapevolezza del rischio, gli intervistati hanno però sottolineato anche l'accresciuta importanza dei principi di governance in tutti gli ambiti del mondo del lavoro, e considerano rilevante il contributo della riforma strutturale ma semplicemente come elemento di un'evoluzione verso una governance migliore e non come una rivoluzione.

Prospettive future: proposte di adeguamento

Dalla valutazione degli intervistati sulla situazione attuale è possibile trarre alcune conclusioni sul loro giudizio in merito all'efficacia a lungo termine della riforma strutturale. Molti di loro attribuiscono i maggiori rischi per la governance alla corsa all'acquisizione di nuovi affiliati e alle strutture conseguentemente sempre più complesse degli ICC. Pertanto, per un eventuale adeguamento della regolamentazione, chiedono che sia fatta una distinzione e che si intervenga in modo mirato sulle strutture complesse. Dalle approfondite analisi dei deficit attuali della regolamentazione, e dalle numerose proposte di possibili adeguamenti volti a migliorare la governance si possono derivare le misure descritte qui di seguito, che mirerebbero a ridurre i rischi per la **stabilità finanziaria** e potrebbero essere sostenute anche in un'ottica di miglioramento dell'efficienza della normativa:

9. introdurre prescrizioni vincolanti per le **disposizioni sulla liquidazione parziale** e l'obbligo di prevedere un **piano di risanamento** per gli ICC;
10. introdurre prescrizioni formali sulla periodicità e sul contenuto degli **studi sull'«Asset Liability Management»** (ALM, ossia la gestione equilibrata degli attivi e dei passivi), che devono essere applicate per analogia a livello di ogni singola unità portatrice di rischio;
11. disciplinare chiaramente la composizione, il ruolo e i compiti delle **commissioni di previdenza** degli ICC e definire il rapporto tra queste commissioni e il consiglio di fondazione;
12. rafforzare le **possibilità di intervento** mirato delle autorità di vigilanza diretta nel caso in cui vengano identificati rischi accresciuti, per esempio prevedendo la richiesta di una seconda opinione su questioni attuariali o la consultazione degli studi ALM.

Obiettivo E: proposte di adeguamento

Misure volte a ridurre i rischi per la stabilità

I rischi di **arricchimento a scapito degli assicurati** sono più complessi, e di conseguenza le proposte di adeguamento sono decisamente più numerose. Tornando a considerare, oltre all'urgenza delle proposte di adeguamento, anche l'efficienza della regolamentazione, si possono raccomandare le misure seguenti, che concretizzano e rafforzano i principi di governance:

9. **abilitazione**: inasprimento delle condizioni per l'abilitazione degli uffici di revisione degli ICC;

Misure volte a ridurre i rischi di arricchimento

10. **separazione dei poteri negli ICC**:

- i) rafforzare l'indipendenza del controllo garantendo la **parità** in seno all'organo supremo mediante controlli degli uffici di revisione;
- j) rafforzare le dichiarazioni di integrità e di lealtà negli ICC introducendo la **controfirma** in seno all'organo supremo;
- k) introdurre negli ICC una **verifica indipendente della conformità delle spese alle condizioni di mercato** e un **controlling indipendente degli investimenti**, e
- l) ampliare il **rapporto di revisione** o introdurre un **rapporto di compliance obbligatorio** negli ICC e se del caso negli istituti di previdenza di diritto pubblico;

11. **trasparenza**:

- o) aumentare la trasparenza riguardo ai **negozi giuridici con persone vicine** riformulando l'articolo 48i capoverso 2 OPP 2 come **condizione minima o abrogando** il capoverso;
- p) prevedere l'obbligo di dichiarare i **rapporti di proprietà dei fornitori di prestazioni** degli ICC, nei confronti dell'organo supremo, dell'ufficio di revisione e dell'organo di vigilanza;
- q) definire un **contenuto minimo** e una **cerchia minima di destinatari** per le dichiarazioni di lealtà;
- r) prevedere l'obbligo di dichiarare, nell'allegato del conto annuale degli ICC, tutti i **negozi giuridici con persone vicine**, e se del caso anche le relazioni d'interesse rilevanti per i membri dell'organo supremo, del comitato d'investimento e della direzione;
- s) aumentare la trasparenza delle spese per l'attività di **mediazione e brokering** imponendo l'esposizione annua di tali spese nei confronti di ogni singola cassa pensioni affiliata;
- t) prevedere l'obbligo di dichiarare tutte le **partecipazioni di broker e intermediari** ai fornitori di prestazioni degli istituti di previdenza al momento del primo contatto tra fornitore e cliente, e
- u) aumentare la **trasparenza delle spese amministrative e assicurative** attribuendo i premi di costo alle prime, indicando separatamente le spese del

case management, dell'ufficio di revisione e del perito e dichiarando la massa salariale nel rapporto annuale;

12. **concorrenza tra fornitori di prestazioni:**

- e) **Divieto di abbinamento di diversi contratti di servizio;**
- f) eventualmente, introdurre **obblighi di rotazione** per i mandati di perito e gli uffici di revisione.

Se si vuole rafforzare durevolmente la fiducia nel secondo pilastro, non si dovrebbe attendere l'adeguamento della regolamentazione per rafforzare la governance mediante l'introduzione di una separazione dei poteri più netta e di una maggiore trasparenza. Raccomandiamo soprattutto agli ICC che intendono fornire un eccellente e importante contributo alla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità e tutelare nel miglior modo possibile gli interessi degli assicurati di pubblicare sin da oggi queste informazioni in un rapporto spontaneo sulla governance.

Rapporto sulla
governance

Summary

Evaluation of the OPA Structural Reform: 'Governance' project

Introduction

On 19 March 2010, Parliament adopted the structural reform of the Swiss occupational pension scheme (revision of the Occupational Pension Act, OPA). The measures were implemented in two stages: the first in 2011, the second in 2012. The aim of the reform was to strengthen pension fund supervision, clearly define the tasks and responsibilities of OPA actors, and expand existing governance provisions. Almost 10 years after the reform package was passed (16 September 2021), the National Council accepted the postulate (Postulate 21.3968) calling for an assessment of the impact that the measures have had to date. The Federal Social Insurance Office (FSIO) commissioned three projects to investigate whether the structural reform (1) has led to greater transparency; (2) improved governance; and (3) strengthened the role of supervisory bodies. A further objective of all three projects was to assess whether further reforms were needed and how these additional measures could be implemented. The present study deals with the governance question.

Background:
structural reform
assessment

'Governance' refers to the general conditions, rules and control mechanisms put in place to avoid conflicts of interest and minimise information asymmetries. The purpose of the governance provisions set out in the OPA structural reform was: to clearly define the tasks of the governing bodies and secure their integrity and loyalty; avert conflicts of interest and related party transactions; clarify the role and tasks of auditors and pension fund experts; and establish rules on proprietary trading. The study evaluates how the governance measures set out in the structural reform have been implemented (Objective A) and identifies the difficulties, if any, that were encountered during the implementation process (Objective B). It also gauges the impact that the reform provisions have had on the governance of pension funds so far (Objective C), and how effective they are likely to be in the long term (Objective D). Finally, the study identifies supplementary and/or corrective measures that could be taken, if necessary, to further strengthen pension fund governance (Objective E).

Aims of the 'Gov-
ernance' project

Retrospective analysis of reform implementation

To evaluate how the structural reform was implemented and identify difficulties, if any, that were encountered during the process, the study analysed the regulations of 15 pension funds of varying types over time and compared them. It found that implementation began almost immediately and the pension funds quickly amended their regulations to comply with the reform provisions. The implementation process has continued since 2012, and is making good progress, particularly with regard to the provisions on the disclosure of costs, the tasks of the supreme governing body, the divestment of personal financial conflicts of interest, related party transactions, proprietary trading, as

Objectives A and
B: Implementation
of structural re-
form and hurdles

well as other disclosure obligations. The study did not find any evidence that the different types of pension funds had a systematic bearing on how quickly and effectively they have been able to implement the reform measures to date.

The authors of the study also spoke to representatives from the 15 pension funds, the bodies in charge of direct supervision, as well as the four largest pension fund auditors in Switzerland, and the Swiss Chamber of Pension Fund Experts in order to collect their first-hand experience of the implementation process. According to the interviewees, who represent a substantial share of occupational pension scheme actors, implementation was smooth and, in most cases, swift. They also stated that they did not encounter any systematic difficulties or delays. In the view of the participants surveyed, it could not be concluded that differences in implementation strategies were due to the specific characteristics of the pension funds.

Definition of governance

Assessing what impact the structural reform (Objective C) has had to date and how effective its governance provisions are likely to be in the long term (Objective D) is far from straightforward. The process must begin with an evaluation of the current state of pension fund governance. Our task is made easier if we define the governance principles that pension funds must follow to mitigate conflicts of interest which unavoidably arise when delegating tasks. These can be derived from the requirements that are typically expected of well-organised asset management companies. First, **qualification** of the relevant actors is key to good governance. Second, when all levels adhere to the **separation of powers**, i.e. the separation of executive and supervisory duties, this paves the way for effective and **independent oversight**. Third, **transparency** is necessary at all levels to avoid information asymmetries. Fourth, **service provision arrangements have to be open to competition** so that the parties concerned can harness market forces.

Assessment based
on governance
principles

Legal cases and media coverage

The study looked at recent legal cases involving the Swiss occupational pension scheme (second pillar of the pension system) as part of its assessment of the impact of the structural reform. However, the authors were unable to determine conclusively on that basis that the reform has reduced the incidence of governance infringements and therefore has had a positive impact on pension fund governance. There are two main reasons for this: the length of time it takes the court to issue rulings and the fact that most of the cases involved pre-reform infringements. Nevertheless the study was able to show, that most cases could have been prevented if the new governance provisions had already been applied in a consistent manner. The authors therefore conclude that the structural reform has (theoretically) had a positive impact on pension fund governance. The analysis of the legal cases also revealed that pension funds may be exposed to two types of governance risk: first, the threat to financial stability up to and including liquidation, and secondly the self-enrichment of individual actors at the expense of the insured but not at the direct expense of the fund's financial stability.

Objectives C and
D: Impact and ef-
fectiveness

An examination of current media reporting on unconfirmed governance infringement allegations against pension funds (it is worth remembering here the presumption of innocence of all concerned) offered further pointers that the governance provisions have had a positive impact to date. Media coverage focused on collective and joint institutions ('Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen', SGE) and allegations of self-enrichment at the expense of the insured. This raises the question of whether these types of pension funds have a fundamental governance problem which limits the effectiveness of the structural reform. The controversial nature of this question is made clear by the definite shift towards greater SGE consolidation since the structural reform. According to pension fund data from the Federal Statistical Office (FSO), 73.4% of all active members were insured with a collective or joint institution by the end of 2021.

Media reporting:
spotlight on SGE

Many SGE provide good pension solutions to smaller firms, which would not be able to provide these products with the same degree of professionalism and efficiency on their own. However, identification with SGE is often weaker than it is for in-house pension funds. In addition, governance principles may have a limited effect, especially those principles which pertain to the separation of powers and consequently transparency and independent supervision. There is also a risk of self-enrichment at the expense of the insured and a risk of conflict between the interests of the insured and the fund's growth targets if many of the services are provided by a profit-driven company which runs the pension scheme as a business model. Such a situation could comprise the financial stability of the pension fund and is likely to arise if the performance parameters are set too high in order to attract new members, which in turn requires to take excessive investment risks. Over-concentration also exposes the occupational pension scheme's financial stability to greater risks because the SGE become 'too big to fail'. Furthermore, if the board of trustees is weak or hand-picked by the service company, there is a risk that the latter will charge excessive fees or that certain services are cross-subsidised in non-transparent ways. This opens up an opportunity for the service provider to enrich itself at the expense of the insured.

Possible govern-
ance problems
among SGE

Data analysis

The quantitative analysis carried out in this study did not find any direct evidence that this potential governance issue in SGE puts the financial stability at greater risk. Indeed, according to the data of the OPA Guarantee Fund, insolvency costs and insolvency cases for foundations and for multi-employer pension schemes have decreased in recent years. At the same time, the payments made by the OPA Guarantee Fund to the *Auffangeinrichtung* (contingency fund) – for which contracting is compulsory – have increased, which can be seen as an indication of functioning competition, since the worst risks are not being taken on by the SGE despite their ambitious growth targets. An analysis of the data in our proprietary database 'pensionpeers' did not find any evidence of increased concentration, critically and systematically inflated performance

Risks to financial
stability

parameters and higher investment risks in the SGE group compared to company-owned or public pension funds.

However, when we looked at SGE costs, which might provide indications of increased exposure to the risk of self-enrichment at the expense of the insured, the picture is less clear. Although administrative costs have fallen in recent years and economies of scale have emerged due to the growing size of SGE, the latter generally have higher administrative costs per capita than private and public pension funds. This is mainly due to brokerage and agent costs, as well as the cost premiums which must also be taken into account for the sake of comparison. It is important to remember that SGE offer a wider range of services that cater to a wider range of needs, and that certain services in private and public pension funds are provided free of charge by the employer, which distorts the comparison. Nonetheless, the cost differences are beyond doubt. Furthermore, the reinsurance behaviour of large SGE is a critical issue because unlike private and public pension funds, reinsurance appears not to decline the larger the SGE becomes. The analysis shows that it might be advisable for structural reasons to monitor SGE more closely as regards conflicts of interest but without placing all SGE under suspicion.

Risks of self-enrichment at the expense of the insured

Interviews with occupational pension scheme actors

The responses from the interviewees gave the clearest picture of the tangible impact that the structural reform measures have had so far (Objective C). Representatives of the pension funds, auditors, pension fund experts, direct supervision bodies and the Occupational Pension Supervisory Commission (OPSC), which was created as part of the structural reform, reported a clear improvement in the governance situation and a greater sensitivity to governance issues in recent years. However, there was no consensus on the role that the structural reform has played in these developments. Interviewees considered the following aspects important and rated them positively: **definition of tasks** of the supreme governing body; provisions on **greater cost transparency**; and **disclosure obligations** within the integrity and loyalty measures. Even before the reform, the supreme governing body had largely performed their tasks in the manner required by the new provisions. However, the reform measures clarified and formalised these, and ultimately created opportunities for the governing body to take action, if necessary. Cost transparency has made it possible to compare and better evaluate managers' performance, especially in relation to asset management costs. Finally, loyalty statements led to greater risk awareness, which interviewees considered a positive development. Also, the **greater independence of the supreme body, the auditor and pension fund experts** as a result of the structural reform was also cited and rated positively by the interviewees, although some felt that there was still room for improvement.

Impact of structural reform derived from interviewee responses

Interviewees attributed the increased **qualification** of the actors concerned and the increasing professionalism of the occupational pension sector more to technological advances and growing consolidation than to the structural reform itself. The same applies

to the improved effectiveness of **internal controls** and better responsiveness; interviewees attributed these developments to increasing digitalisation and not directly to the structural reform. Furthermore, while loyalty statements help maintain a high level of risk awareness, the interviewees pointed to the increased importance of governance principles in all aspects of work and business and considered that the structural reform had made an important contribution, but should be seen more as one part of an evolution towards stronger governance rather than a revolution.

Outlook: proposed changes

Objective E: Proposed changes

Based on the interviewees' assessments of the current state of pension fund governance, a number of conclusions can be drawn on the long-term effectiveness of the structural reform of the Swiss occupational pension scheme. For many interviewees, competition to attract customers and the growing structural complexity of SGE are the two greatest risks to governance. They called for a possible amendment to the regulations so as to target complex pension funds. From the extensive analyses of the current regulatory shortcomings and the myriad proposals to improve governance, we identified the following measures to mitigate the risks to the **financial stability** of pension funds, which also satisfy regulatory efficiency requirements:

1. binding requirements for **partial liquidation provisions**, as well as an obligation to establish a **restructuring plan** for SGE.
2. formal requirements for **ALM studies** on how often they should be carried out and what issues they should address; these must be applied at the level of each risk-bearing unit.
3. clear regulations on the composition, role and tasks of SGE occupational **pension commissions** and definition of their relationship with the board of trustees.
4. reinforcing the specific **options for action** open to the direct supervisory bodies in the event of an observed increase in risks, for example by seeking out a second opinion on actuarial issues or acquiring access to ALM studies.

Mitigation of stability risks

Risks in relation to **self-enrichment at the expense of the insured** are more complex, which is reflected in the sheer number of measures proposed to improve this situation. Given the urgency of the changes and the need for efficient regulation, we recommend the following measures, based on and reinforcing the principles of governance:

1. **qualification**: tighter licensing restrictions for SGE auditors.
2. **separation of powers in SGE**:
 - a) strengthening independent control by ensuring **parity** in the supreme body of the SGE through auditor controls;
 - b) strengthening integrity and loyalty statements in SGE by requiring countersignatures within the supreme body;
 - c) independent **monitoring of the arms-length nature of the cost structures** and **independent investment control** in SGE; and

Mitigation of self-enrichment risks

- d) expansion of the **audit report or** introduction of mandatory **compliance reporting** in SGE and, where applicable, in public pension funds as well.
3. **Transparency:**
- a) increased transparency as regards **related party transactions** by reformulating Art. 48i para. 2 OPO2 in minimum terms or **repealing** it;
 - b) disclosure of **ownership of the companies providing services** to SGE to the supreme body, the auditor and supervisory body in SGE;
 - c) definition of the minimum content of loyalty statements and identification of a **minimum group of addressees**;
 - d) disclosure of all **related party transactions** and, if applicable, disclosure of the relevant vested interests of the members of the supreme body, the investment committee and the management board in the notes to the annual financial statement of the SGE;
 - e) increased transparency with regard to **brokerage and agent fees** by annually disclosing the costs to each individual affiliation;
 - f) disclosure, from the outset of the client relationship, of all **brokerage and agent interests** in pension fund service providers; and
 - g) increased **cost transparency** in relation to administrative and insurance costs by assigning cost premiums to administrative costs; reporting case management costs separately; reporting auditor and pension fund expert costs separately; and disclosing the payroll in the annual report.
4. **Competition among service providers:**
- a) **Ban on linking different service contracts**;
 - b) introduction, where appropriate, of **rotation obligations** for expert assignments and auditors.

To generate greater confidence in the occupational pension scheme, we should not wait for amendments to the regulations that seek to enhance governance through a clearer separation of powers and more transparency. We recommend above all that the SGE, which make a sound and important contribution to occupational old-age, survivors' and disability provision and seek to represent the interests of the insured in the best possible way, already start to disclose this information through voluntary governance reporting.

Governance Reporting

1 Einleitung

Am 16.9.2021 hat der Nationalrat das Postulat 21.3968 der Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit NR mit dem Titel «Zielerreichung der Strukturreform BVG evaluieren» verabschiedet. Dieses beauftragt den Bundesrat, die Strukturreform BVG, die am 19.3.2010 verabschiedet und in zwei Teiletappen 2011 und 2012 umgesetzt wurde, durch eine unabhängige Expertengruppe evaluieren zu lassen. Ziel der Evaluation, die in drei Projekten umgesetzt wird, ist die Prüfung, ob die Ziele der Strukturreform in Bezug auf eine Erhöhung der Transparenz, eine Verbesserung der Governance sowie auf die Stärkung der Rolle der Aufsicht erreicht worden sind und ob und wie die Reform weiterentwickelt werden könnte.

Evaluation der
Strukturreform

Bei der hier vorliegenden Analyse handelt es sich um das Projekt «Governance». Es sollen die Massnahmen der Strukturreform analysiert werden, die die Governance der Vorsorgeeinrichtung stärken sollten, sowie der heutige Zustand der Governance und allfälliger Anpassungsbedarf beurteilt werden. Konkret werden folgende Ziele mit dem Projekt «Governance» verfolgt:

Projekt «Governance»

- A Überprüfung, ob und wie die Massnahmen zur Verbesserung der Governance von den betroffenen Akteuren umgesetzt wurden;
- B Ermittlung von Schwierigkeiten, die bei der Umsetzung der Massnahmen zur Stärkung der Governance aufgetreten sind;
- C Evaluation der Auswirkungen der Massnahmen zur Stärkung der Governance;
- D Evaluation der langfristigen Wirksamkeit der Massnahmen zur Stärkung der Governance;
- E Erfassung allfälliger ergänzender/korrigierender Massnahmen, die gemäss den direkt betroffenen Akteuren die aktuelle und künftige Situation im Bereich der Governance verbessern könnten.

Ziele

Bei den Zielen A und B handelt es sich um retrospektive Evaluationsziele, mit denen die Umsetzung mit Blick zurück beurteilt werden soll. Es geht dabei um Fragen, wann und wie die neuen gesetzlichen Governance Bestimmungen umgesetzt worden sind, wie sich unterschiedliche Herangehensweisen oder Geschwindigkeiten erklären lassen und welche Schwierigkeiten aus der Sicht der verschiedenen Akteure aufgetreten sind. Bei den Zielen C und D steht hingegen eine Beurteilung der Auswirkungen und der langfristigen Wirksamkeit der Massnahmen im Vordergrund. So soll analysiert werden, wie sich die Governance Massnahmen der Strukturreform auf die verschiedenen Akteure und auf die Governance an sich im Sinne einer unmittelbaren, beobachtbaren Veränderung ausgewirkt haben (Ziel C) und wie die aktuelle Governance Situation, der Status quo, beurteilt wird, was Rückschlüsse auf die Wirksamkeit der Governance Massnahmen zulässt (Ziel D). Das Ziel E schliesslich richtet den Blick nach vorne und nimmt die

Fragestellung auf, ob und wenn ja welcher Handlungsbedarf sich aus allfällig erkannten Defiziten in der heutigen Governance Situation ergibt.

In der Studie wird zur Erreichung dieser Ziele wie folgt vorgegangen: In Abschnitt 2 werden zunächst der Begriff der Governance im Hinblick auf die zweite Säule erläutert, Governance Grundsätze hergeleitet sowie die Governance Bestimmungen der Strukturreform vorgestellt.

Vorgehen Abschnitt 2

In Abschnitt 3 werden die retrospektiven Evaluationsziele der Studie adressiert. Anhand der relevanten Reglemente und Jahresrechnungen einer Stichprobe von 15 Vorsorgeeinrichtungen im Zeitverlauf wird evaluiert, wann und wie die Umsetzung der neuen gesetzlichen Bestimmungen erfolgt ist. Anschliessend werden Interviews zur damaligen Umsetzung mit den beteiligten Akteuren – den Vorsorgeeinrichtungen, den Revisionsgesellschaften, den Direktaufsichten¹ und den Vertretern der Kammer der Pensionskassen-Experten – durchgeführt.

Vorgehen Abschnitt 3: Ziele A und B

In Abschnitt 4 werden Rechtsfälle und Medienberichte beurteilt sowie eine Datenanalyse durchgeführt. Da die meisten Rechtsfälle auf die Zeit vor der Strukturreform zurückgehen, kann nur beurteilt werden, ob sie mit den Massnahmen der Strukturreform hätten verhindert werden können, was einen Hinweis auf die (theoretische) Wirksamkeit der Strukturreform gibt. Tatsächliche Hinweise auf die aktuelle Governance Situation und somit auf die Wirksamkeit der Strukturreform können sich zudem möglicherweise aus den aktuellen Medienberichten ergeben. In einer Datenanalyse soll schliesslich untersucht werden, ob sich diese Hinweise anhand der Zahlen bestätigen lassen. Datengrundlage für die Datenanalyse ist neben der Pensionskassenstatistik des Bundesamtes für Statistik und den Jahresberichten des Sicherheitsfonds BVG die proprietäre Peer-group Datenbank «pensionpeers» der c-alm AG.

Vorgehen Abschnitt 4: Ziel D

In Abschnitt 5 werden anhand von Interviews mit den Vorsorgeeinrichtungen, mit den Revisionsstellen, mit Vertretern der Schweizerischen Kammer der Pensionskassen-Experten (SKPE), auch Expertenkommission genannt, sowie mit den Direktaufsichten und Vertretern der OAK BV zum einen die Auswirkungen der Massnahmen der Strukturreform auf die Governance untersucht. Hierbei steht die Frage nach den Veränderungen im Mittelpunkt, die von der Strukturreform ausgegangen sind. Zum anderen werden die Einschätzungen der Akteure in Bezug auf die aktuelle Governance Situation – und somit auf die langfristige Wirksamkeit der Massnahmen – eruiert.

Vorgehen Abschnitt 5: Ziele C und D

¹ Als Direktaufsichten werden die kantonalen bzw. regionalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden bezeichnet, die sicherstellen, dass die Vorsorgeeinrichtungen in ihren jeweiligen Aufsichtsbereichen die gesetzlichen Vorschriften einhalten. Aktuell sind dies die folgenden acht Behörden: BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau (BVSA), Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht (BBSA), BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel (BSABB), Autorité cantonale de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance (ASFIP), Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (ZBSA), Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht, Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale (As-So), BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS).

In Abschnitt 6 wird schliesslich der in den Interviews angesprochene Korrektur- und/oder Ergänzungsbedarf zusammengefasst und beurteilt. Bei der Beurteilung spielt auch die Regulierungseffizienz – die allfälligen Kosten einer Regulierung im Vergleich zu ihrem Nutzen – eine wichtige Rolle. Auf dieser Basis werden konkrete Massnahmen zur Verbesserung der Governance Situation in der zweiten Säule vorgeschlagen. Schliesslich wird die Analyse mit einem Fazit in Abschnitt 7 abgeschlossen.

Vorgehen Ab-
schnitt 6 (Ziel E)
und Abschnitt 7

2 Der Governance Begriff

Bevor die Strukturreform aus dem Blickwinkel der Governance analysiert werden kann, soll der Governance Begriff allgemein erläutert und seine Relevanz für die zweite Säule aufgezeigt werden. Dabei handelt es sich nicht um einen vollständigen Literaturüberblick, sondern lediglich um Erläuterungen, um einen Analyserahmen zu erstellen. So werden Governance Grundsätze hergeleitet, deren Einhaltung Interessenskonflikte massgeblich entschärfen können und die im Verlauf der Studie immer wieder als Raster dienen, um die aktuellen Governance Regeln und die vorgeschlagenen Anpassungen einordnen zu können. Die Abgrenzung der Governance Grundsätze ist nicht immer ganz trennscharf – trotzdem stellen sie eine relativ einfache und wirkungsvolle Methode dar, die Governance Situation zu beurteilen.

2.1 Governance in der zweiten Säule

Die Delegation von Aufgaben bringt häufig wirtschaftliche Effizienzgewinne, birgt jedoch auch eine gewisse Problematik. Jeder Auftraggeber sieht sich mit dem Problem konfrontiert, dass der Beauftragte nicht unbedingt in seinem besten Interesse handelt, sondern eigene Interessen verfolgt. Sind – vereinfacht gesagt – die Interessen zwischen Auftraggeber (Prinzipal) und Beauftragtem (Agent) nicht deckungsgleich und ist der Auftraggeber nicht vollständig informiert, so kann dies unerwünschte Folgen für den Auftraggeber haben und bis hin zu Marktversagen führen. Mit der Prinzipal-Agenten-Theorie ist seit dem Erscheinen zweier grundlegender Aufsätze² ein breiter Forschungszweig entstanden, der sich mit dieser Problematik vor allem in Bezug auf das Verhältnis von Aktionären (Prinzipal) und Management (Agent) einer Firma auseinandersetzt.

Prinzipal-Agenten-Theorie

Im Zuge dieser Forschung haben sich Prinzipien herausgebildet, deren Einhaltung die Prinzipal-Agenten Problematik entschärfen sollen. Unter dem Stichwort «Governance» werden Rahmenbedingungen, Regeln und Kontrollmechanismen definiert, die Interessenskonflikte vermeiden und Informationsasymmetrien verringern sollen. Je nach Anwendungsbereich unterscheiden sich diese Ordnungsrahmen. Im Bereich der Corporate Governance – der verantwortungsvollen Unternehmensführung und -kontrolle – soll die Prinzipal-Agenten Problematik durch die Entwicklung einer Governance Kultur entschärft werden: Da sich Fehlverhalten nicht vollständig ausschliessen lässt, sollen die Risiken unter anderem durch das Prinzip der Fairness, der Transparenz, der Rechenschaftspflicht, der Verantwortung und des Risikomanagements reduziert werden.³

Governance als Ordnungsrahmen

² Bei den angesprochenen Aufsätzen handelt es sich um «The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism» von Georg A. Akerlof, erschienen im Quarterly Journal of Economics 84, 1970, S. 488-500, und «Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure» von Michael C. Jensen und William H. Meckling, erschienen im Journal of Financial Economics³, 1976, S. 305-360

³ Vgl. «Governance» (2023), Chen (2023)

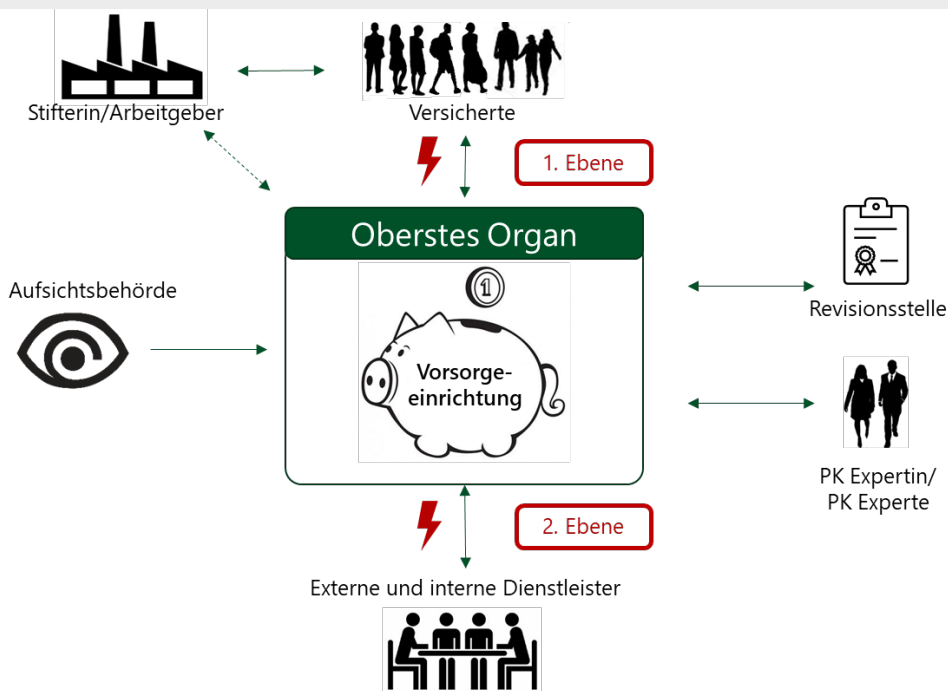
Auch Vorsorgeeinrichtungen sind von Governance betroffen, und zwar sowohl im Aussenverhältnis als auch im Innenverhältnis⁴. Im Aussenverhältnis geht es darum, wie Vorsorgeeinrichtungen ihre Interessen bei Unternehmen, in die sie investiert sind, wahrnehmen, um beispielsweise mit der Ausübung der Stimmrechte für eine gute Corporate Governance zu sorgen. Bei der Beurteilung der Strukturreform steht jedoch Governance im Innenverhältnis im Vordergrund.

Vorsorgeeinrichtungen: Governance im Aussenverhältnis

Im Innenverhältnis existieren auf zwei Ebenen Prinzipal-Agenten Beziehungen: Als Prinzipal beauftragen die Versicherten das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung als Agenten mit der Erfüllung des Vorsorgezwecks (1. Ebene). Das oberste Organ selbst – üblicherweise der Stiftungsrat – handelt wiederum als Prinzipal, wenn er verschiedene Aufgaben wie beispielsweise Geschäftsführung oder Vermögensverwaltung an Dritte (Agenten) delegiert (2. Ebene). Das oberste Organ nimmt somit eine Doppelrolle ein. Da es in erster Linie ein Agent der Versicherten ist, sollte es auch als Prinzipal bei der Delegation seiner Aufgaben den Interessen der Versicherten verpflichtet bleiben. Eine gute Governance in Vorsorgeeinrichtungen entschärft die Prinzipal-Agenten Problematik auf beiden Ebenen.

Vorsorgeeinrichtungen: Governance im Innenverhältnis

Darstellung 1: Prinzipal-Agenten Problematik im Innenverhältnis einer VE (vereinfacht)



Quelle: c-alm AG, vereinfachte Darstellung

⁴ Vgl. Konrad (2009), Kratz-Ulmer (2022)

Die Wichtigkeit einer guten Governance in Vorsorgeeinrichtungen kommt immer wieder in der öffentlichen Diskussion zum Ausdruck. Nicht nur, wenn in Zeitungen von einem «Rentenklaue»⁵ die Rede ist, wenn von «Pensionskassendebakel»⁶ und von «Abzocke»⁷ berichtet wird oder wenn anderweitige zweifelhafte Vorgänge skandalisiert werden, richten sich die Scheinwerfer der Öffentlichkeit auf die zweite Säule. Auch im Rahmen der zahlreichen BVG-Reformversuche der vergangenen 12 Jahre kommt im Abstimmungskampf und im Abstimmungsergebnis immer wieder ein grundsätzliches Misstrauen gegen das System der zweiten Säule zum Ausdruck. Viele Versicherte scheinen nicht das Gefühl zu haben, dass Vorsorgeeinrichtungen ihre Interessen⁸ auch tatsächlich wahrnehmen. Vor allem die Vermögensverwaltung der Vorsorgegelder wird in der Öffentlichkeit viel diskutiert, wenn es um Governance in Pensionskassen geht.⁹

Die Interessen der Versicherten

Die Governance Problematik der zweiten Säule wurde früh erkannt und thematisiert. Bereits vor der Strukturreform wurden im Rahmen der 1. BVG-Revision, die am 1.4.2004 in Kraft trat, wichtige Governance Grundsätze in Bezug auf die Unabhängigkeit der Organe oder der Transparenz gegenüber den Versicherten eingeführt. Auch die Anpassung der BVV2-Anlagerichtlinien per 1.1.2009 spiegelt Governance Überlegungen wider.¹⁰ Zudem existiert auch eine Selbstregulierung mit der ASIP Charta¹¹, einem seit dem 1.1.2009 für alle Mitglieder verbindlicher Verhaltenskodex. Die grundsätzlichen Ziele der Gesetzgebung und der ASIP Charta sind deckungsgleich; die Interessen der Versicherten sollen gewahrt werden durch die Verhinderung von Interessenskonflikten sowie durch die Offenlegung allfälliger Interessenskonflikte im Sinne der Transparenz.¹² Es wird versucht, mögliche Konstellationen, in denen ein Interessenskonflikt auftreten kann, zu erfassen und zu verhindern oder mindestens zu entschärfen.¹³ Während dieses Bestreben positiv zu beurteilen ist, gibt es auch eine Kehrseite: Die Problematik dabei ist eine zunehmende Regulierungsdichte, die dennoch nie umfassend sein kann und zielgerichtet missbräuchliches Verhalten nie ganz verhindern kann.

Praktischer Umgang mit Interessenskonflikten

⁵ Vgl. Chatelain (2021)

⁶ Vgl. Schlumpf & Nottaris (2022a)

⁷ Vgl. Schlumpf (2022)

⁸ Die Interessen der Versicherten ergeben sich aus dem Zweck des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG): Gemäss Art. 1 BVG soll die berufliche Vorsorge den Schutz vor finanziellen Risiken im Alter, bei Invalidität oder im Todesfall gewährleisten und zusammen mit der AHV/IV die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise erlauben.

⁹ Vgl. zum Beispiel Konrad (2009), S. 138 f.

¹⁰ Vgl. Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2008), Hinweis 665.

¹¹ Die ASIP Charta ist ein **grundsatzbasierter** Kodex. Oberstes Ziel ist die Wahrung der Interessen der Versicherten. Pensionskassenverantwortliche dürfen aus ihrer Tätigkeit keine materiellen Vorteile ziehen, die über die ordentliche Entschädigung hinaus geht. Zudem müssen alle Interessensbindungen, die die Unabhängigkeit der Verantwortlichen und Dritter mit Entscheidungsgewalt beeinträchtigen könnten, offengelegt werden.

¹² Vgl. ASIP Charta und entsprechende BVG/BVV2 Artikel

¹³ Die Regulierung in der BVV2 ist sowohl **prinzipienbasiert**, d.h. sie gibt Grundsätze, Ziel- und Verhaltensvorgaben, Mindeststandards und Aufgabekataloge vor, als auch detailbasiert mit konkreten Vorgaben, Einzelvorschriften und Verboten. Vgl. Aman (2007).

Bei der Beurteilung der Wirksamkeit der Governance Bestimmungen gehen wir davon aus, dass **Interessenskonflikte** nie ganz zu verhindern sind. Das BVG bietet – zumindest im Fall firmeneigener Vorsorgeeinrichtungen, für die es entworfen wurde – mit dem im Milizsystem tätigen obersten Organ und der Non-Profit Struktur zwar grundsätzlich die besten Voraussetzungen dafür, dass Interessenskonflikte auf erster Ebene vermieden werden können und somit auch Entscheidungen auf zweiter Ebene im Interesse der Versicherten gefällt werden. Das oberste Organ ist paritätisch besetzt, verwaltet sein eigenes Geld und hat keine sonstigen pekuniären Interessen an der Führung der Vorsorgeeinrichtung, so dass seine Interessen eigentlich mit den Interessen der Versicherten übereinstimmen müssten. Tatsächlich sind jedoch inzwischen ca. $\frac{3}{4}$ aller Versicherten bei Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen versichert.¹⁴ Durch diese Konstellation ist daher die Nähe vom Arbeitgeber zur Vorsorgeeinrichtung weniger stark ausgeprägt und die Identifikation mit der Vorsorgeeinrichtung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern – und damit auch ihr Verantwortungsbewusstsein und ihre allfällige Kontrolle – deutlich geringer.

Interessenskonflikte sind nicht zu verhindern

Um Interessenskonflikte in der Vermögensverwaltung zu entschärfen, wurden Grundsätze entwickelt, an die sich Investorinnen und Investoren bei der Vermögensanlage für Dritte halten sollten. Diese Regeln, die sich aus der «Prudent-Investor-Rule¹⁵» herleiten lassen, wurden bereits bei der Anpassung der Anlagevorschriften in der BVV2 per 1.1.2009 explizit berücksichtigt. Konkret wurde festgehalten, dass sich das oberste Organ bei den Entscheidungen zur Vermögensanlage «vom Vorsichtsprinzip leiten lassen» solle, eine «nachvollziehbare Gestaltung, Überwachung und Steuerung der Vermögensbewirtschaftung» zu verantworten habe und so eine «verantwortungsvolle, transparente und an die Situation der Pensionskasse angepasste Vermögensanlage»¹⁶ schaffen müsse. Daraus leiten wir Anforderungen an eine leistungsfähige Anlageorganisation her, die idealerweise erfüllt sein sollten: so müssen die Entscheidungsträger (a) **befähigt** sein und (b) **frei von Interessenskonflikten** handeln. Können Interessenskonflikte nicht verhindert werden, so ist das geeignete Instrument, um ihre Auswirkungen so stark wie möglich abzuschwächen, die **konsequente Trennung von Ausführung und Kontrolle** auf allen Ebenen¹⁷. Die Anlageorganisation selbst muss zudem auf jeder Entscheidungsebene in der Aufteilung, der Erbringung und der Überwachung von Aufgaben **transparent** sein und den **Wettbewerb** auf allen Stufen gewährleisten.

Prudent-Investor-Rule

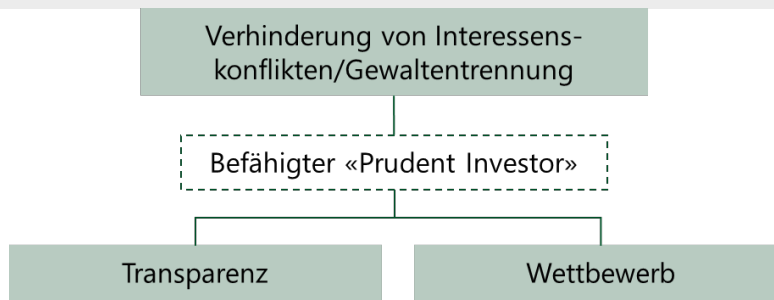
¹⁴ Vgl. Bundesamt für Statistik BFS (2022a)

¹⁵ Die Prudent Investor Rule, die schon 1830 in einem Gerichtsurteil in Massachusetts (Harvard vs. Armory) als „Prudent Man Rule“ definiert wurde, wurde 1994 im Uniform Prudent Investor Act (UPIA) des amerikanischen Rechts spezifiziert.

¹⁶ Vgl. Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2008), Hinweis 665.

¹⁷ Für diesen Grundsatz ist beispielsweise in Art. 44 Abs. 2 KVAV (Krankenversicherungsaufsichtsverordnung) folgende Formulierung festgelegt worden: „Der Versicherer.... stellt sicher, dass sein Vermögen durch unterschiedliche Personen verwaltet und überwacht wird.“

Darstellung 2: Anforderungen an eine leistungsfähige Anlageorganisation

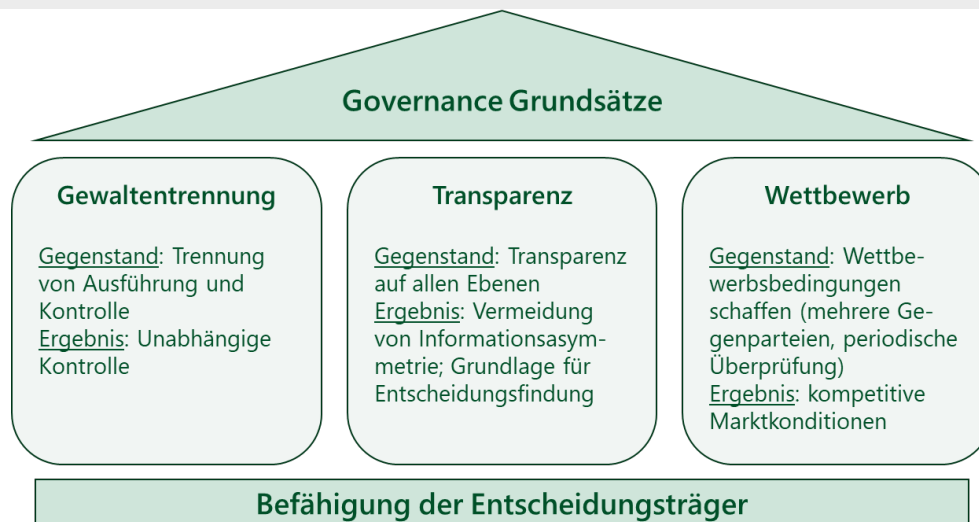


Quelle: c-alm AG, in Anlehnung an Mettler et al. (2016)

Aus diesen in der Vermögensverwaltung bekannten Prinzipien leiten wir **drei Grundsätze**¹⁸ ab, die für alle Bereich der Governance von Vorsorgeeinrichtungen idealerweise erfüllt sein sollten, damit die Interessen der Versicherten gewahrt sind: **(1) die Gewaltentrennung** bei jeder Beauftragung, die eine unabhängige Kontrolle ermöglicht, **(2) die Transparenz** bei jeder Beauftragung und **(3) der Wettbewerb** bei der Vergabe von Aufträgen. Die Befähigung der Entscheidungsträger auf sämtlichen Ebenen bildet dabei eine Grundvoraussetzung. Werden diese Grundsätze bei der Organisation der Vorsorgeeinrichtung berücksichtigt, so sollten die Folgen der Interessenskonflikte begrenzt sein und die idealen Voraussetzungen gegeben sein, die Versicherteninteressen zu wahren.

Governance Grundsätze für Vorsorgeeinrichtungen

Darstellung 3: Die Governance Grundsätze



Quelle: c-alm AG

¹⁸ In Anlehnung an Mettler et al. (2016)

2.1.1 Voraussetzung: Befähigung

Die Tatsache, dass ein gewisses fachliches Verständnis unverzichtbar für Entscheidungsträger ist, stellt keinen grossen Erkenntnisgewinn dar, sondern ist an sich selbstverständlich. Für ein oberstes Organ, welches im Rahmen der zweiten Säule grundsätzlich im Milizsystem tätig ist, ist diese Anforderung jedoch hoch. Zudem beschränkt sich diese Anforderung nicht nur auf das oberste Organ, das von den Versicherten mit der Erfüllung des Vorsorgezwecks betraut wird (erste Ebene), sondern gilt auch auf zweiter Ebene für sämtliche Personen, die wiederum vom obersten Organ beauftragt werden.¹⁹

2.1.2 Grundsatz 1: Gewaltentrennung

In Theorie und Praxis lassen sich die Versicherteninteressen trotz Interessenskonflikten schützen, wenn auf sämtlichen Entscheidungsebenen eine strikte Trennung von Ausführung und Kontrolle – auch Gewaltentrennung genannt – eingehalten wird. Die Gewaltentrennung stellt sicher, dass derjenige, der ausführt, sich nicht selbst kontrolliert, sondern dass eine unabhängige Kontrolle seiner Leistungen erfolgt. In der zweiten Säule hat diese unabhängige Kontrolle auf beiden Ebenen zu erfolgen: auf Ebene des obersten Organs, dessen Entscheidungen durch Aufsicht, Revisionsstellen und Experten für die berufliche Vorsorge (nachfolgend Experte/Expertin) kontrolliert werden, sowie auf Ebene aller Auftragsempfänger, die durch das oberste Organ und teilweise durch die Revisionsstelle kontrolliert werden sollten. In der Theorie sollte auch noch ein unabhängiges Anlagecontrolling für eine funktionierende Governance bestehen; dies ist aber im BVG nicht zwingend erforderlich.

2.1.3 Grundsatz 2: Transparenz

Damit die Entscheidungen der Vorsorgeeinrichtung im Interesse der Versicherten getroffen werden und damit eine Kontrolle überhaupt erfolgen kann und unabhängig ist, müssen Informationen auf sämtlichen Ebenen so transparent wie möglich verfügbar sein.²⁰ Asymmetrisch verteilte Informationen zwischen Vertragspartnern führen zu suboptimalen Verhandlungsergebnissen für die weniger informierte Partei, den Prinzipal. In der zweiten Säule bedeutet das nicht nur Transparenz in Bezug auf die Kosten, sondern auch Transparenz in Bezug auf die Aufgaben und die möglichen Interessenskonflikte der Vertragsparteien auf beiden Ebenen.

¹⁹ Zu den Vorteilen des Milizsystems siehe auch Konrad (2016)

²⁰ Eine der wichtigsten Voraussetzungen hierfür ist die Vergleichbarkeit der Informationen, die mit der Einführung der einheitlichen Rechnungslegung nach Swiss GAAP FER 26 per 1.1.2004 sichergestellt wurde.

2.1.4 Grundsatz 3: Wettbewerb

In Theorie und Praxis herrscht Einigkeit darüber, dass **marktübliche** Konditionen bei jeglichen vertraglichen Beauftragungen am besten durch funktionierenden Wettbewerb²¹ sichergestellt werden können. Dieser Wettbewerb ist entscheidend, wenn das oberste Organ beispielsweise externe Dienstleistungserbringer beauftragt. Hierbei müssen (a) bei der Neuvergabe von Aufträgen **marktübliche** Konditionen herrschen, was durch den Vergabeprozess sichergestellt werden muss. Zudem sollten (b) bestehende Verträge von Zeit zu Zeit analysiert und ausgeschrieben werden, um die **Marktüblichkeit** ihrer Kosten zu gewährleisten.

Die aufgeführten Governance Grundsätze dienen in dieser Studie dazu, die möglichen Effekte der Strukturreform in Bezug auf die Verbesserung der Governance Situation in der zweiten Säule zu erfassen und zu beurteilen.

2.2 Die Governance Grundsätze in der Gesetzgebung der zweiten Säule

Mit den Governance Bestimmungen der Strukturreform sollten gemäss Ausführungen des Bundesamtes für Sozialversicherungen (1) die Aufgaben der obersten Organe geklärt werden, (2) die Integrität und Loyalität der obersten Organe gewährleistet werden, (3) Interessenskonflikte zwischen sich nahestehenden Personen vermieden werden, (4) die Aufgaben und die Rolle der Revisionsstellen sowie der Expertinnen und Experten geklärt werden sowie (5) Regeln für Eigengeschäfte festgelegt werden. Zu diesem Zweck wurden im BVG und in der BVV2 konkret folgende Regeln und Anforderungen an die beteiligten Akteure definiert, die auf unterschiedliche Weise dazu beigetragen haben, die Governance Grundsätze gemäss Darstellung 3 zu stärken.²² Eine klare Zuordnung zu den Governance Grundsätzen ist hierbei nicht immer möglich, da gewisse Bestimmungen mehr als einem Governance Grundsatz zugeordnet werden können:

- Auf Ebene des obersten Organs wurde mit der Pflicht zur Erstausbildung und Weiterbildung durch **Art. 51a Abs. 2 Ziffer i BVG** die **Befähigung** des obersten Organs thematisiert. Bei Revisionsstelle und Expertin oder Experte wird die Zulassung in **Art. 52b BVG** und **Art. 52d BVG** geregelt. Gem. **Art. 48f BVV2** müssen Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer schliesslich über praktische und theoretische Kenntnisse verfügen und Vermögensverwalterinnen und Vermögensverwalter befähigt sein.

Zielsetzung der
Strukturreform

Ausbildung und
Zulassung: Befähigung

²¹ Mit dem Begriff «Wettbewerb» ist hier nicht gemeint, dass Vorsorgeeinrichtungen im Wettbewerb zueinander stehen sollen, sondern dass es für ihre Dienstleister einen funktionierenden Markt und Wettbewerb braucht.

²² Ebenfalls für die Governance wichtig, aber nicht primär darauf abzielend, sind Bestimmungen zur Aufsicht und zur Oberaufsichtskommission, zur Haftung, zur Rechtspflege sowie Strafbestimmungen zu Eigengeschäften und Vermögensvorteilen, und schliesslich Transparenzanforderungen in Bezug auf die Kosten und die Versicherteninformation. Da wir die Sicherstellung von Transparenz als Teilaspekt einer guten Governance verstehen, wird sie zumindest partiell auch im Rahmen der Beurteilung der Governance untersucht.

- Mit der **Aufgabendefinition** für das oberste Organ, die Revisionsstelle und die Expertinnen und Experten in den Artikeln **51a BVG** (oberstes Organ), **52c BVG** sowie **35 BVV2** (Revisionsstelle) und **Art. 52e BVG** (Expertin/Experte) hat die Gesetzgebung mehr Transparenz darüber geschaffen, wer was entscheidet und wer entsprechend für was verantwortlich ist. Damit wird die Voraussetzung dafür geschaffen, dass überhaupt Kontrollen möglich sind. Zudem werden konkrete Kontrollaufgaben für das oberste Organ (Geschäftsführung und Vermögensanlage) sowie für Revisionsstelle, Expertinnen und Experten und die Aufsicht definiert. **Aufgabendefinition: Transparenz und Gewaltentrennung**
- Die **Bestimmungen zur Integrität und Loyalität**, die im Zuge der Strukturreform eingeführt worden sind, gehen einen Schritt weiter. Durch eine Entflechtung der verschiedenen Entscheidungs- und Kontrollinstanzen sowie durch Transparenz in Bezug auf Vermögensvorteile und Interessensbindungen ermöglichen sie, dass die **Kontrolle unabhängig** und somit wirksam wird. So dürfen weder die beauftragte Geschäftsführung, die Vermögensverwaltung, die Revisionsstelle oder die Expertin oder der Experte Mitglied im obersten Organ sein. Die zuständige Revisionsstelle und die Expertin oder der Experte dürfen darüber hinaus nicht in der Geschäftsführung oder in einer Entscheidungsfunktion oder einem arbeitsrechtlichen Verhältnis zu ihr sein (**Art. 34a BVV2**, **Art. 40 BVV2** und **Art. 48h BVV2**). Geschäftsführung und Verwaltung schliesslich unterliegen der treuhänderischen Sorgfaltspflicht, müssen integer und loyal sein und die Interessen der Versicherten wahren (**Art. 51b BVG**). Die **Transparenz** in Bezug auf Vermögensvorteile und Interessensbindungen (**Art. 48 k und l BVV2**) verstärkt die Unabhängigkeit der Kontrollinstanzen durch Offenlegungspflichten²³ noch weiter. Mit der Vorschrift zu einer maximalen Vertragslaufzeit (**Art. 48h Abs. 2 BVV2**) schliesslich wird der **Wettbewerb** in einem Nebensatz noch gestärkt. **Integrität und Loyalität: Gewaltentrennung, Transparenz und Wettbewerb**
- Die ausführlichen Vorschriften zu **Rechtsgeschäften mit Nahestehenden** (**Art. 51c BVG** und **Art. 48i BVV2**), die im Rahmen der Strukturreform eingeführt worden sind, stellen die **Grundsätze der Transparenz und des Wettbewerbs** sicher, die von der Revisionsstelle geprüft werden müssen. Dabei erweitert das Gesetz mit der Definition von Nahestehenden den Wirkungskreis der Regelung über das oberste Organ hinaus. **Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden: Transparenz und Wettbewerb**

²³ Mit „Loyalitätserklärung“ sind im Folgenden die jährlichen Einhaltebestätigungen zur Integrität und Loyalität gemeint, die gemäss Art. 48l BVV2 erfolgen müssen.

- Die Bestimmungen der Strukturreform zu den **Verwaltungskosten** sowie zur **Vertragspflicht** (**Art. 48a** und **48k BVV2**) haben den **Grundsatz der Transparenz** deutlich gestärkt. Es müssen neu auch die konsolidierten Kosten für Makler- und Brokertätigkeit, für Revisionsstelle und Expertin oder Experte sowie für die Aufsichtsbehörden und für die Vermögensverwaltung umfassend ausgewiesen werden. Auch die Anforderung, dass schriftlich die Art und Weise sowie die Höhe der Entschädigung von Geschäftsführung, Verwaltung oder Vermögensverwaltung festgehalten werden muss, erhöht die Transparenz. **Kostenausweis und Vertragspflicht: Transparenz**
- Die mit der Strukturreform eingeführten Vorschriften zu Eigengeschäften (**Art. 48j BVV2**) schliesslich sind rein inhaltlich betrachtet den Vorschriften zur Integrität und Loyalität zuzuordnen. So soll verhindert werden, dass Vermögensverwalterinnen und -verwalter die Tätigkeit für die Vorsorgeeinrichtung ausnutzen, um Eigengeschäfte zu tätigen, sich so einen Vermögensvorteil verschaffen oder der Vorsorgeeinrichtung schaden. In der Praxis wird im Rahmen der jährlichen Loyalitätserklärung die Einhaltung dieser Vorschriften verlangt, weswegen sie sich am ehesten dem **Grundsatz der Transparenz** zuordnen lassen. **Vorschriften zu Eigengeschäften: Transparenz**

3 Die Umsetzung der Reform

Am 19.3.2010 hat das Parlament die Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG), die als «Strukturreform» bezeichnet wurde, verabschiedet. In der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV2) wurden die Bestimmungen betreffend Governance und Transparenz im Gesetz präzisiert; sie traten auf den 1.8.2011 in Kraft mit einer Übergangsfrist bis zum 31.12.2012 für die Anpassung der Reglemente bei den Vorsorgeeinrichtungen.²⁴

Hintergrund

Um die Umsetzung der neuen Regelungen im Rückblick beurteilen zu können, werfen wir zunächst einen Blick auf die Vorsorgeeinrichtungen selbst und untersuchen anhand einer strukturierten Auswahl, welche Regeln wann wie umgesetzt worden sind. Anschliessend werden beteiligte Akteure direkt in Interviews zu ihren damaligen Erfahrungen befragt: die Geschäftsführer und Geschäftsführerinnen von 15 Vorsorgeeinrichtungen, langjährige Partner der Revisionsgesellschaften BDO, Ernst & Young, KPMG und PwC, die Geschäftsführer und Geschäftsführerinnen aller Direktaufsichten sowie zwei erfahrene Experten als Vertreter der Schweizerischen Kammer für Pensionskassen-Experten (SKPE).

Vorgehen

3.1 Umsetzung bei den Vorsorgeeinrichtungen

Nicht alle Regelungen der Strukturreform im Hinblick auf Governance und Transparenz sind von unmittelbarer Relevanz für die Vorsorgeeinrichtungen gewesen und mussten bei ihnen selbst umgesetzt werden. Diverse Regelungen – so beispielsweise die Unabhängigkeit und die Aufgaben der Revisionsstelle oder der Expertin und des Experten – unterstützen zwar grundsätzlich eine gute Governance, lassen sich aber meist nicht in den Reglementen der Vorsorgeeinrichtung finden. Wir beschränken uns daher bei der Untersuchung der Vorsorgeeinrichtungen auf diejenigen Bestimmungen, die von den Vorsorgeeinrichtungen selbst umgesetzt werden mussten, und vergleichen in einem ersten Schritt die Jahresrechnungen, die Organisations- und Anlagereglemente sowie allfällige Reglemente zu Integrität und Loyalität, Stiftungsurkunden und Pensionskassengesetze aus dem Jahr vor der Strukturreform (meist 2009), nach der Strukturreform (meist 2012) und aktuell (meist 2021 oder 2022), um einen ersten Eindruck von der damaligen Umsetzung zu erhalten. In einem zweiten Schritt befragen wir die PK-Verantwortlichen direkt nach ihren Erfahrungen mit der Umsetzung der Governance Bestimmungen im Rahmen der Strukturreform.

Umsetzung bei den Vorsorgeeinrichtungen

²⁴Vgl. Bundesamt für Sozialversicherung BSV (2011)

Die von uns untersuchte strukturierte Auswahl besteht aus 15 Vorsorgeeinrichtungen. Wir unterscheiden dabei nach Verwaltungsform zwischen Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften, firmeneigenen Vorsorgeeinrichtungen und der Gruppe der Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, von denen wir je fünf ausgewählt haben. Mit «firmeneigenen» bezeichnen wir Vorsorgeeinrichtungen mit einzelnen oder wirtschaftlich und finanziell eng verbundenen Arbeitgebern. Als Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen werden im Rahmen dieser Studie Vorsorgeeinrichtungen von mehreren, wirtschaftlich oder finanziell nicht eng verbundenen Arbeitgebern verstanden, die im Wettbewerb um Anschlüsse oder Rentnerbestände unterschiedlichster Branchen stehen. Wir berücksichtigen neben der Deutschschweiz auch die Romandie sowie unterschiedliche Grössen von Vorsorgeeinrichtungen. Den teilnehmenden Vorsorgeeinrichtungen selbst wurde im Rahmen dieser Analyse Anonymität zugesagt.

Strukturierte Auswahl

3.1.1 Analyse der Reglemente

Mit der Umsetzung der Strukturreform wurden die Reglemente der Vorsorgeeinrichtungen angepasst.²⁵ Eine Analyse, welche Bestimmungen wann und in welchem Detaillierungsgrad in den Reglementen zu finden sind, ermöglicht einen ersten Eindruck, ob und wie die Massnahmen umgesetzt wurden und welche Schwierigkeiten dabei auftraten. Nachfolgende Grafik zeigt einen Überblick über die relevanten Artikel, die sich spätestens nach der Strukturreform in den Reglementen finden lassen müssten.

Anpassung der Reglemente

Darstellung 4: Untersuchte Artikel der Strukturreform

Artikel	Inhalt	Governance Grundsatz
51a BVG	Aufgaben des obersten Organs der Vorsorgeeinrichtung	Gewaltentrennung und Transparenz
51b BVG	Integrität und Loyalität der Verantwortlichen	Gewaltentrennung
51c BVG	Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden	Transparenz und Wettbewerb
48a BVV2	Verwaltungskosten	Transparenz
48f BVV2	Anforderungen an die Geschäftsführung und Vermögensverwaltung	Befähigung, Transparenz, Gewaltentrennung, Wettbewerb
48h BVV2	Vermeidung von Interessenskonflikten	Gewaltentrennung, Wettbewerb
48i BVV2	Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden	Transparenz, Wettbewerb
48j BVV2	Eigengeschäfte	Transparenz
48k BVV2	Abgabe von Vermögensvorteilen	Transparenz
48l BVV2	Offenlegung	Gewaltentrennung, Transparenz

Quelle: c-alm AG

²⁵ Die Wiedergabe der gesetzlichen (inkl. Verordnungen) Bestimmungen im Reglement hat dabei v.a. deklaratorischen Charakter und dient beispielsweise als Information für das oberste Organ und die Versicherten. Die gesetzlichen Bestimmungen gelten aber natürlich auch ohne Erwähnung im Reglement und bedürfen keiner Annahme durch das oberste Organ, um wirksam zu sein.

Für jede Vorsorgeeinrichtung wird untersucht, ob und wie die einzelnen Artikel in den Unterlagen umgesetzt wurden. Dabei unterscheiden wir für jeden der genannten Artikel zwischen Absätzen und Ziffern, deren Umsetzung wir einzeln prüfen.²⁶ Um einen quantitativen Vergleich zwischen den Vorsorgeeinrichtungen zu ermöglichen, verwenden wir ein Punktesystem. Jedem Absatz bzw. jeder Ziffer wird ein Wert zwischen 0 und 1.5 zugeteilt. Während 0 bedeutet, dass die Bestimmung gar nicht adressiert wurde, bedeutet ein Wert von 0.5, dass sie teilweise adressiert wurde oder dass ein Verweis auf das Gesetz²⁷ in das Reglement aufgenommen wurde. Ein Wert von 1 bedeutet, dass die Bestimmung sinngemäss oder wörtlich in den Reglementen zu finden ist. Sind über die gesetzlich geforderten Bestimmungen hinaus noch weitere Details in den Reglementen zu finden, erhält eine Vorsorgeeinrichtung schliesslich einen Wert von 1.5.

Ist beispielsweise die Information der Versicherten gemäss Art. 51a Abs. 2 Ziffer h BVG lediglich als Pflicht zur Auskunftserteilung in den Reglementen zu finden, werden nur 0.5 Punkte vergeben. Sind hingegen Mitgliederversammlungen oder ein Informationskonzept im Sinne einer aktiven Kommunikation erwähnt, wird die volle Punktzahl vergeben. Wird die Weiterbildung der Stiftungsräte gemäss Art. 51a Abs. 2 Ziffer i BVG nicht nur als Pflicht erwähnt, sondern ist ein konkretes Weiterbildungssystem erarbeitet worden, so werden 1.5 Punkte verteilt, da dies über die gesetzlichen Bestimmungen hinaus geht. Ebenfalls über die gesetzlichen Bestimmungen hinaus gehen beispielsweise explizite Anforderungen an Mindesterfahrung oder Grösse der Vermögensverwaltung (Art. 48f Abs. 2 BVV2), eine Quantifizierung des Schwellenwertes, ab wann Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden bedeutend sind (Art. 48i Abs. 2 BVV2), die Definition eines genauen Zeitraums für Front-, Parallel- und After-Running (Art. 48j BVV2), die Gleichstellung von Geschenken an Nahestehende mit selbst angenommenen Geschenken (Art. 48k BVV2) oder die explizite Angabe möglicher Interessensbindungen in den Reglementen (Art. 48l BVV2), welche die Problematik für die Betroffenen verständlicher macht.

Die nachfolgende Tabelle zeigt den durchschnittlichen Grad der Umsetzung über alle untersuchten Vorsorgeeinrichtungen gesehen. Dabei wurde innerhalb der Stichprobe eine Gleichgewichtung der einzelnen Vorsorgeeinrichtungen vorgenommen.

²⁶ Siehe Anhang A1.2 für eine genaue Auflistung

²⁷ Die Vergabe von lediglich 0.5 Punkten bei einem reinen Verweis auf das Gesetz bedeutet nicht, dass eine möglichst genaue Kopie der Gesetzestexte in den Reglementen anzustreben ist. Wir müssen lediglich (1) für diese Studie eine Abstufung vornehmen und erachten es (2) in Bezug auf Governance als hilfreich, wenn die Bestimmungen explizit in den Reglementen zu finden sind: so wird die Sensibilisierung für Governance Themen erhöht, da die Reglemente üblicherweise mit neuen Stiftungsräten explizit besprochen werden und die Reglemente bei jeglichen Anpassungen in den Stiftungsratssitzungen traktandiert werden.

Darstellung 5: Übersicht: Umsetzung der einzelnen Artikel (Zusammenfassung*)

	2009	2012	aktuell
51a BVG (Aufgaben des obersten Organs)	0.65	0.85	0.92
51b BVG (Integrität und Loyalität)	0.30	0.73	0.77
51c BVG (Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden)	0.37	0.69	0.83
48a BVV2 (Kostentransparenz)	0.08	0.79	1.00
48f BVV2 (Anforderungen an die GF und	0.23	0.67	0.72
48h BVV2 (Vermeidung von Interessenskonflikten)	0.12	0.43	0.60
48i BVV2 (Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden)	0.03	0.70	0.92
48j BVV2 (Eigengeschäfte)	0.17	0.87	1.00
48k BVV2 (Abgabe von Vermögensvorteilen)	0.25	0.95	1.03
48l BVV2 (Offenlegung)	0.27	0.92	0.97
Grad der Umsetzung gesamt	0.25	0.76	0.87

*) Die detaillierte Umsetzung zu den Absätzen und Ziffern findet sich im Anhang.

Quelle: c-alm AG, Reglemente der Vorsorgeeinrichtungen. Mit «2009» ist das letzte Reglement vor der Strukturreform gemeint und mit «2012» das erste nach Umsetzung der Bestimmungen.

Auffallend ist, dass der Grad der Umsetzung in allen Artikeln zwischen 2009 und 2012 deutlich stieg, aber sich auch von 2012 bis heute nochmals erhöht hat. Dies gilt auch für jene Artikel, welche bereits 2009 von einigen Vorsorgeeinrichtungen umgesetzt wurden, wie zum Beispiel die Definition der Aufgaben des obersten Organs. Generell gilt, dass die speziellen Ausführungen zur Loyalität und Integrität in den Artikel 48f – I BVV2 vor der Strukturreform in den Reglementen eher wenig verankert waren und grösstenteils erst mit der Strukturreform berücksichtigt wurden. Hier ist seit 2009 die grösste Veränderung zu beobachten, aber auch von 2012 bis heute noch einmal eine Verbesserung der Umsetzung feststellbar: viele Vorsorgeeinrichtungen sind in der konkreten Ausgestaltung im Laufe der Zeit detaillierter geworden.

Veränderungen
seit 2009

In den aktuellen Reglementen und Berichten sind insbesondere die Anforderungen betreffend Ausweisung der Kostentransparenz, die Aufgaben des obersten Organs, die Abgabe von Vermögensvorteilen, Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden, Eigengeschäfte sowie die Offenlegung ausführlich behandelt – der Grad der Umsetzung liegt bei über 0.9. Hier sind auch die meisten über das Gesetz hinausgehenden Massnahmen definiert worden, beispielsweise in einer Definition der Anzahl Konkurrenzofferten oder genaue Bezeichnungen der erlaubten Geschenke. Einige Einzelfälle stechen besonders hervor: eine Vorsorgeeinrichtung hat beispielsweise 2012 einen aus Stiftungsratsmitgliedern bestehenden Compliance-Ausschuss eingesetzt, welcher unter anderem die Vorgaben zur Loyalität und zu Interessensverbindungen überwachen soll. Eine andere Einrichtung verlangt im Sinne der Gewährsprüfung sogar einen Straf- und Betreibungsregister-Auszug von allen intern unterstellten Personen.

Aktuelle Umset-
zung

Auf Ebene der konkreten Bestimmungen ist aktuell insbesondere der BVV2-Artikel 48h Abs. 2, wonach Vermögensverwaltungs-, Versicherungs- und Verwaltungsverträge spätestens fünf Jahre nach Abschluss ohne Nachteile für die Einrichtung aufgelöst werden können, formell am schlechtesten umgesetzt, was theoretisch²⁸ den Governance Grundsatz «Wettbewerb» schwächen würde. Eine entsprechende reglementarische Verankerung, die dann auch eine Prüfpflicht auslösen würde, findet sich nur bei 46% der untersuchten Vorsorgeeinrichtungen. Aber auch BVG-Artikel 51b zur Integrität und Loyalität sowie der BVV2-Artikel 48f Abs. 1 zu den Anforderungen an die theoretischen und praktischen Kenntnisse der Geschäftsführung erreichen einen eher tieferen Umsetzungsgrad. Anforderungsprofile für die Geschäftsführung oder ein Prozess zur Evaluation im Falle einer Neuausschreibung fehlen in den Reglementen fast gänzlich. Ein Verweis auf das Gesetz, wonach praktische und theoretische Kenntnisse nachgewiesen werden müssen, findet sich nur bei rund der Hälfte der untersuchten Vorsorgeeinrichtungen. Der Rest erwähnt keine Anforderungen an die Geschäftsführung in den Reglementen.

Schwachstelle

Bei den öffentlich-rechtlichen Kassen war die Anpassung der Reglemente aufgrund der Tatsache, dass dafür teilweise die Pensionskassengesetze geändert und Reglemente komplett überarbeitet werden mussten, rein technisch gesehen etwas schwieriger. Aber auch einige firmeneigene und Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen haben die Strukturreform dazu genutzt, um die Reglemente komplett zu überarbeiten oder gar neue Reglemente zu schaffen. So hat rund 1/3 der betrachteten Vorsorgeeinrichtungen in der Zwischenzeit ein explizites Integritäts- und Loyalitätsreglement eingeführt. Ein separates Reglement ermöglicht es, die Vorschriften gesammelt zu dokumentieren, was für die Auseinandersetzung und die tatsächliche Umsetzung der Bestimmungen in der Praxis wichtig ist. Neben der Umsetzung der BVG und BVV2 Artikel wird in drei Fällen zudem explizit auf die ASIP-Charta verwiesen. Im Falle von Verstößen haben verschiedene Vorsorgeeinrichtungen Sanktionsmöglichkeiten definiert, welche von Ermahnungen bis hin zur Freistellung der betroffenen Mitarbeitenden gehen können.

Komplette Überarbeitung der Reglemente

Hinsichtlich der Umsetzung gibt es zwischen den verschiedenen Verwaltungsformen nur geringe Unterschiede. Vor allem die Vorschriften zu Eigengeschäften, zur Abgabe von Vermögensvorteilen sowie zur Offenlegung scheinen in firmeneigenen Vorsorgeeinrichtungen mit etwas mehr zusätzlichen Anforderungen umgesetzt worden zu sein, was den Gesamtscore leicht verbessert. Zudem scheinen Sammel- und Gemeinschafts-

Unterschiede zwischen verschiedenen Verwaltungsformen

²⁸ Tatsächlich ist die Einhaltung der Frist jedoch bei den allgemeinen Vermögensverwaltungsverträgen sowie den Versicherungs- und Verwaltungsverträgen in der Praxis heute Standard.

einrichtungen die Bestimmungen zunächst etwas langsamer umgesetzt zu haben als öffentlich-rechtliche oder firmeneigene Einrichtungen. Ansonsten lassen sich aber in dieser kleinen Stichprobe keine Aussagen zu Unterschieden zwischen den verschiedenen Verwaltungsformen anhand der untersuchten Reglemente machen. Aussagekräftiger sollten die Befragungen der Revisionsgesellschaften, der Vertreter der Expertenkommission und der Aufsichtsämter sein, die aufgrund ihrer Tätigkeiten über Einblicke in grössere Fallzahlen verfügen.

Darstellung 6: Umsetzung der einzelnen Artikel nach Verwaltungsform

	Öffentlich-rechtlich			firmeneigen			SGE		
	2009	2012	aktuell	2009	2012	aktuell	2009	2012	aktuell
51a BVG	0.67	0.85	0.98	0.68	0.79	0.81	0.61	0.90	0.95
51b BVG	0.40	0.90	0.80	0.30	0.70	0.70	0.20	0.60	0.80
51c BVG	0.33	0.73	0.83	0.37	0.70	0.90	0.40	0.63	0.77
48a BVV2	0.10	1.00	1.00	0.00	0.80	1.00	0.15	0.56	1.00
48f BVV2	0.20	0.65	0.65	0.30	0.70	0.75	0.20	0.65	0.75
48h BVV2	0.15	0.50	0.60	0.10	0.50	0.70	0.10	0.30	0.50
48i BVV2	0.10	0.70	0.75	0.00	0.90	1.00	0.00	0.50	1.00
48j BVV2	0.00	0.80	0.90	0.50	1.00	1.20	0.00	0.80	0.90
48k BVV2	0.15	0.90	0.95	0.40	1.05	1.10	0.20	0.90	1.05
48l BVV2	0.25	0.95	0.90	0.45	1.10	1.10	0.10	0.70	0.90
Summe	0.24	0.80	0.84	0.31	0.82	0.93	0.20	0.65	0.86

Quelle: c-alm AG

Insgesamt deutet die Analyse der Reglemente und Jahresrechnungen darauf hin, dass es vor der Strukturreform nur sehr wenige Bestimmungen zur Governance explizit in den Reglementen gab. Interessanterweise hat sich der Grad der Umsetzung auch nach 2012 weiter erhöht, was auf eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit der Governance Thematik hindeutet. Es lassen sich in der aktuellen Situation nur geringe Unterschiede in der reglementarischen Umsetzung der Governance Artikel der Strukturreform zwischen den verschiedenen Verwaltungsformen finden.

Zusammenfassung: Analyse der Reglemente

3.1.2 Interviews mit den Vorsorgeeinrichtungen

Die Interviews wurden mit den Geschäftsführern und Geschäftsführerinnen der Vorsorgeeinrichtungen geführt, die mit zwei Ausnahmen bereits mindestens seit 2012 in dieser oder einer anderen Vorsorgeeinrichtung tätig waren oder von langjährigen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen beim Interview begleitet wurden, um Auskunft über die Umsetzung der Strukturreform geben zu können.

Gesprächspartner

Die Governance Bestimmungen der Strukturreform wurden dabei in knapp einem Drittel der Fälle schnell und konzentriert, in den übrigen Fällen schrittweise vollzogen, wobei ebenfalls ca. ein Drittel angab, dass sich die Anpassungen über die Frist vom 31.12.2012 hinausgezogen hätten. Hierbei ist anzumerken, dass die untersuchten öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen in drei von fünf Fällen etwas länger für die Umsetzung gebraucht haben. Dies habe jedoch mit der Finanzierungsreform der Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften vom 17.12.2010 zusammengehungen, welche tiefgreifende Änderungen zur Folge hatte, und stehe damit nicht in

Umsetzung der Bestimmungen

einem Kausalzusammenhang mit der Strukturreform. Ansonsten lassen sich anhand der Interviews keine Unterschiede in Abhängigkeit der juristischen und administrativen Form oder anderer Faktoren feststellen. Die Anpassungen sind meistens von der Geschäftsführung ausgegangen, in lediglich zwei Fällen sind die Expertin und der Experte als treibende Kraft genannt worden. Bei der Umsetzung hat in vielen Fällen die ASIP-Charta als Vorbild gedient, gleichzeitig ist der Austausch mit anderen Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern sowie der Vergleich mit öffentlich einsehbaren Reglementen anderer Vorsorgeeinrichtungen eine der wichtigsten Informationsquellen gewesen.

Organisatorische Veränderungen wie beispielsweise die Schaffung neuer Gremien mit direktem Kausalzusammenhang zur Strukturreform konnten in fünf von 15 Fällen festgestellt werden. Hierbei handelte es sich meist um den Einsatz einer Anlagekommission oder eines Anlageverantwortlichen, in einem Fall sogar um den Einsatz eines Compliance Verantwortlichen. Mit diesen strukturellen Anpassungen sind jedoch keine unerwarteten Schwierigkeiten einher gegangen; insgesamt sind sich alle Vorsorgeeinrichtungen über die notwendigen Anpassungen der Governance Massnahmen im Allgemeinen und der Bestimmungen zur Integrität und Loyalität im Speziellen im Klaren gewesen und gaben an, dass die Strukturreform ihnen hilfreiche und stichhaltige Argumente geliefert habe, diesen Prozess umzusetzen. Vor allem die Unabhängigkeit der Vorsorgeeinrichtung habe sich mit Hilfe der Argumente der Strukturreform besser erreichen lassen. Unsicherheiten bei der Umsetzung gab es höchstens bei der konkreten Ausgestaltung der Loyalitätserklärungen.

Unerwartete
Schwierigkeiten

Acht Vorsorgeeinrichtungen haben zusätzliche Anforderungen betreffend Loyalität, Integrität, Qualifikation oder Verantwortung definiert. Dabei handelt es sich um zwei Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften sowie um vier firmeneigene Stiftungen und zwei Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen. Diese zusätzlichen Anforderungen ergeben sich entweder aus einem Angleich an die (strengerer) Governance Regeln des Arbeitgebers oder aus spezifischen Anforderungen an die Integrität und Loyalität. Hierzu zählen beispielsweise die Anforderung eines Straf- und Betreibungsregisterauszugs, die strengere Definition Nahestehender oder ein Verbot von Interessenskonflikten, welches über die reine Offenlegungspflicht hinaus geht. In einem Fall wird sogar von den involvierten Personen die Offenlegung der privat gehandelten Wertschriftenanlagen verlangt und laufend überwacht. Die Verwaltungsform oder die Branche, in der der Arbeitgeber tätig ist, scheinen bei den zusätzlichen Anforderungen keine Rolle zu spielen.

Zusätzliche Anfor-
derungen

Im Rahmen der Umsetzung der Strukturreform wurden in den Vorsorgeeinrichtungen Interessensbindungen und Vermögensvorteile offengelegt und im obersten Organ diskutiert. In der untersuchten Gruppe betrafen die Interessensbindungen meist sonstige Mandate der Stiftungsräte oder der externen Beraterinnen und Berater und wurden überwiegend durch Ausstände bei kritischen Entscheidungen entschärft. In drei Fällen

Interessensbin-
dungen

fürten Interessenskonflikte zu einer Entlassung bzw. zu einem Mandatsverzicht. Bei den Vermögensvorteilen wurde im Rahmen der Interviews konkret lediglich die Rückforderung von Retrozessionen genannt, die in allen Fällen geprüft worden sei – jedoch weniger aufgrund der Strukturreform als vielmehr aufgrund wegweisender Bundesgerichtentscheide²⁹. In sieben Fällen ist es nicht zu Rückzahlungen gekommen, da entweder ein internes Anlagemanagement im Einsatz war oder trotz Prüfung keine Rückforderungen möglich waren. Aktuell werden die Interessensbindungen nur in einem Fall im Rahmen des Geschäftsberichts einzeln und personenbezogen veröffentlicht und in einem Fall im Rahmen eines monatlichen Compliance Reportings gemeldet. In allen anderen Fällen erfolgt die Offenlegung lediglich gegenüber dem obersten Organ (teilweise summarisch) und der Revisionsstelle. Sowohl Interessensbindungen als auch Vermögensvorteile werden ansonsten lediglich jährlich erfasst, können aber unterjährig gemeldet werden bei der Geschäftsführung oder einem dafür zuständigen Mitglied der Verwaltung, ohne dass dafür – mit einer Ausnahme – ein formalisierter Prozess besteht.

Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden spielten zum Zeitpunkt der Strukturreform ebenfalls eine grosse Rolle und kamen gemäss Aussagen der befragten Teilnehmer oft vor. Dies lässt sich vor allem auf eine Verknüpfung von Arbeitgeber/Anschluss und Vorsorgeeinrichtung zurückführen. Entsprechend handelte es sich meistens um die Erbringung gewisser Dienstleistungen für die Vorsorgeeinrichtung, um die Vergabe von Darlehen an den Arbeitgeber, die Nutzung von direkt gehaltenen Immobilien der Vorsorgeeinrichtung oder um die Vermögensverwaltung. Hierbei lassen sich keine Unterschiede zwischen den verschiedenen Vorsorgeeinrichtungen feststellen. In lediglich drei Fällen wurden Dienstleistungsverträge nach der Strukturreform neu aufgesetzt oder angepasst; als relevant bezeichnete Veränderungen gab es jedoch nur in Fällen von Rechtsgeschäften mit Nahestehenden im Zusammenhang mit der Vermögensverwaltung.

Rechtsgeschäfte
mit Nahestehenden

Die Umsetzung der Strukturreform wurde von den befragten Vorsorgeeinrichtungen ab 2010 zügig vorgenommen, wobei der Prozess entscheidend von der Geschäftsführung geprägt wurde, die sich grösstenteils an der ASIP-Charta sowie an Peers orientieren konnten. Die Information des obersten Organs fand im Rahmen der Reglementsänderungen sowie anhand der Einführung der Loyalitätserklärungen statt. Während es gerade bei den Vorsorgeeinrichtungen, die eng mit einem Arbeitgeber verbunden waren, zu einem Entflechtungsprozess im Sinne der Unabhängigkeit der Entscheidungsträger kommen musste, so traten doch keine unerwarteten oder unlösbaren Schwierigkeiten auf. Im Zusammenhang mit der Vermögensanlage via Direktimmobilien und Wertschriften kam es am häufigsten zur Offenlegung von Rechtsgeschäften mit Nahestehenden, wobei teilweise für die Vorsorgeeinrichtung vorteilhafte neue Verträge ausgehandelt oder bestehende Verträge angepasst werden konnten.

Zusammenfassung:
Interviews mit den
Vorsorgeeinrichtungen

²⁹ Die Bundesgerichtsentscheid vom 30.10.2012 (4A_127/2012 und 4A_141/2012) und vom 16.6.2017 (4A_508/2016) bildeten wichtige Meilensteine für die Offenlegungspflicht und für die Rückforderung von Retrozessionen.

3.2 Erfahrungen der Revisionsgesellschaften

In den Interviews mit den vier grössten Revisionsgesellschaften für Vorsorgeeinrichtungen in der Schweiz (BDO, Ernst & Young, KPMG und PwC) wurden jeweils langjährige Partner befragt, die auf die Prüfung und Beratung von Vorsorgeeinrichtungen spezialisiert sind. Alle Interviewpartner waren bereits zur Zeit der Strukturreform Prüfer von Vorsorgeeinrichtungen und verfügen über eine sehr grosse Erfahrung in der zweiten Säule.

Gesprächspartner

Grundsätzlich berichteten alle Interviewpartner, dass die Umsetzung der Bestimmungen im Grossen und Ganzen zügig vorgenommen worden sei. Die Unterschiede bei der Geschwindigkeit und der Vorgehensweise liessen sich dabei nur teilweise mit spezifischen Merkmalen der Vorsorgeeinrichtungen erklären: Bei öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen hätten die Gesetzesanpassungen tendenziell etwas mehr Zeit in Anspruch genommen, was aber auch mit der fast zeitgleichen Finanzierungsreform öffentlich-rechtlicher Vorsorgewerke zusammengehangen habe. Je nach Grösse und Komplexität der Vorsorgeeinrichtung seien zudem teilweise unterschiedlich hohe Anforderungen an die internen Kontrollen gestellt worden. Einen leicht negativen Einfluss auf die Umsetzung habe auch der Grad der Individualität der Vorsorgemodelle gehabt: So sei die Umsetzung in Sammeleinrichtungen, die für die einzelnen Vorsorgewerke getrennt Rechnung führen und einen separaten Deckungsgrad pro Vorsorgewerk ausweisen, teilweise etwas schwieriger gewesen. Ansonsten habe die Geschwindigkeit der Umsetzung gemäss einhelliger Aussage vor allem stark von einzelnen Persönlichkeiten in der Vorsorgeeinrichtung abgehangen.

Umsetzung und Unterschiede zwischen Vorsorgeeinrichtungen

Unerwartete Schwierigkeiten konnten bei der Umsetzung nicht beobachtet werden – weder bei der Umsetzung der Governance Massnahmen insgesamt noch bei den Anforderungen betreffend Integrität, Loyalität und Qualifikation im Speziellen. Dies habe gemäss den Revisionsstellen unter anderem daran gelegen, dass viele Bestimmungen der Strukturreform bereits vorher so gelebt worden seien, ohne im Gesetz oder den Reglementen formalisiert gewesen zu sein. So seien beispielsweise die Aufgaben des obersten Organs in der Praxis bereits grösstenteils so ausgeübt worden, wie sie in der Strukturreform dann vorgeschrieben worden sind. Auch Instrumente zur Risikokontrolle seien gemäss einhelliger Aussage bereits vor der Strukturreform verwendet worden, allen voran das Vier-Augen-Prinzip, Kollektivunterschriften sowie das Controlling von Anlagerisiken, welches jedoch gesetzlich nach wie vor nicht vorgeschrieben ist. Mit der Strukturreform seien diese Aspekte besser dokumentiert und strukturiert festgehalten worden.

Unerwartete Schwierigkeiten

Etwas schwieriger als die anderen Regeln sei die Umsetzung der Vorschriften zur Transparenz gewesen. Bei der Kostentransparenz mussten die Vermögensverwalterinnen und Vermögensverwalter zunächst die entsprechenden Kennzahlen zur Verfügung stellen.

Spezifische Schwierigkeiten

Auch bei den Loyalitätserklärungen habe am Anfang etwas Widerstand der Betroffenen und Unsicherheit geherrscht, die teils bis heute fortbestehe und sich beispielsweise darin äussere, dass die Betroffenen oft selbst angeben würden, ob eine Interessensbindung zu einem Interessenskonflikt führe – diese Beurteilung sei jedoch an sich Aufgabe der Revisionsstelle. In einigen Fällen, die jedoch nicht prozentual quantifiziert werden können, hätten zudem die Unabhängigkeitsbestimmungen (Grundsatz Gewaltentrennung) zu einer Entflechtung von oberstem Organ und Geschäftsführung sowie von Geschäftsführung, Verwaltung und Expertinnen und Experten geführt.

Zusätzliche Anforderungen seien gemäss zwei Revisionsstellen am ehesten dann gestellt worden, wenn die Arbeitgeber selbst strenge Regeln für Loyalität und Integrität im Unternehmen vorgesehen habe und diese Regeln auch in den Vorsorgeeinrichtungen übernommen hätte. Diese Einschätzung ist jedoch ebenfalls nicht mit konkreten Zahlen zu hinterlegen. Eine Revisionsstelle berichtet von Vorsorgeeinrichtungen mit klaren quantitativen Regelungen beispielsweise für das Einholen von Konkurrenzofferten oder für die Weiterbildung des obersten Organs, ohne dies jedoch einem Einrichtungstyp zuordnen zu können.

Zusätzliche Anforderungen

Insgesamt ist die Umsetzung der Governance Bestimmungen nach Ansicht der Revisionsgesellschaften ein Prozess gewesen, der grundsätzlich problemlos und zügig vorangegangen ist und je nach beteiligten Personen unterschiedlich schnell und unterschiedlich stark ausgeprägt stattgefunden hat. Diese Unterschiede lassen sich jedoch nicht stichhaltig und klar mit spezifischen Merkmalen der Vorsorgeeinrichtungen begründen. Alle Revisionsstellen bestätigen, dass seit der Strukturreform ein Wandel im Umgang mit Governance stattgefunden habe, der bis heute andauere. Eine Kausalität zur Strukturreform könne jedoch nur vermutet werden und könne ebenso gut mit einem Generationenwechsel in den Entscheidungsgremien im Rahmen eines ohnehin stattfindenden Wandels und einer insgesamt höheren Sensibilität für die Governance Thematik erklärt werden.

Zusammenfassung: Interviews mit den Revisionsgesellschaften

3.3 Erfahrungen der Direktaufsichten

In den Direktaufsichten gab es seit der Strukturreform einige Wechsel in der Geschäftsführung, was die retrospektive Beurteilung der Strukturreform erschwert. Die Gespräche mit den Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern der Direktaufsichten wurden daher grösstenteils von langjährigen Direktionsmitgliedern oder Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit wertvollem Erfahrungsschatz begleitet.

Gesprächspartner

Die Direktaufsichten berichten von einer problemlosen Umsetzung, wobei die Vorsorgeeinrichtungen grösstenteils anhand von Informationsbriefen/Rundschreiben und Seminaren informiert worden sind. Unterschiede in der Geschwindigkeit hätten sich gemäss zwei Aussagen höchstens bei kleineren Vorsorgeeinrichtungen verorten lassen, die nicht damit gerechnet hatten, dass alle Vorschriften auch für sie relevant seien. Bei

Umsetzung und Unterschiede zwischen Vorsorgeeinrichtungen

Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen sei die Umsetzung teils sehr detailliert erfolgt und – gemäss drei Direktaufsichten - auch intensiver und detaillierter geprüft worden. Diese Prüfung habe mindestens anhand der Reglemente und in vielen Fällen auch explizit anhand von (Beschluss-) Protokollen des obersten Organs stattgefunden. Öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen seien – wie bereits von den Revisionsstellen angemerkt – wegen des politischen Prozesses und der zeitgleichen Umsetzung der Finanzierungsreform in einigen Kantonen etwas langsamer gewesen.

Die Gespräche mit den Aufsichten haben grösstenteils bestätigt, dass die Strukturreform als Bestandteil einer allgemeinen Entwicklung hin zu einer verbesserten Governance gesehen wird – und nicht als deren Auslöser. Bereits vor der Strukturreform sei die Governance Diskussion in den Unternehmen (Swiss Code of best Practice, 2002) und in der zweiten Säule (ASIP Charta, 2009) angekommen und viele Regeln seien bereits informell umgesetzt worden. Dadurch sei es grundsätzlich nicht zu unerwarteten Schwierigkeiten gekommen. Von drei Direktaufsichten wurde berichtet, dass es Probleme bei der Aufsichtsübernahme von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen gegeben habe, die vorher der Aufsicht des Bundesamtes für Sozialversicherungen unterstanden hatten und neu den BVG- und Stiftungsaufsichten übertragen worden sind, da sich die Aufsichtspraxen zwischen dem BSV und den Direktaufsichten unterschieden hätten. Bei der Umsetzung der Vorschriften zur Integrität und Loyalität habe es die meisten Diskussionen um Limiten bei Bagatellgeschenken gegeben; Nachfragen habe es zudem teilweise bei der Definition von Rechtsgeschäften mit Nahestehenden oder bei der Abgabe von Vermögensvorteilen gegeben. Die Direktaufsichten gaben an, eine Gewährsprüfung gemäss Art. 48g BVV2 nur bei Neugründungen oder bei begründetem Verdacht vorgenommen zu haben, wobei die häufigsten Probleme auch heute noch in der Parität bzw. der Stellung von Mitgliedern des obersten Organs als Arbeitnehmervertretern lägen.

Unerwartete
Schwierigkeiten

Zusätzliche Anforderungen betreffend Loyalität, Integrität, Qualifikation und Verantwortung wurden nur vereinzelt umgesetzt, ohne dass eine grundlegende Systematik erkennbar wäre. Zwei Direktaufsichten berichteten, dass die Regelungen zu Bagatellgeschenken wohl am ehesten etwas strenger umgesetzt werden würden als gesetzlich nötig wäre. In zwei anderen Aufsichtsbereichen wurde zudem vermehrt die Definition ausführlicher interner Kontrollsysteme in den Vorsorgeeinrichtungen beobachtet. Eine Direktaufichtsbehörde berichtete von einem vermehrten Einsatz von Investment Controllern und Investment Consultants. Schliesslich nahm eine Direktaufichtsbehörde die Umsetzung der Governance Regeln bei öffentlich-rechtlichen Kassen als strenger wahr, eine andere berichtete hingegen von strengeren Vorschriften in grösseren und komplexeren Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen.

Zusätzliche Anfor-
derungen

Die Direktaufsichten haben die Umsetzung der Strukturreform als unproblematisch erlebt. Sie sehen die Strukturreform als Teil einer gesamtheitlichen Verbesserung der Governance und nicht so sehr als Auslöser dieser Entwicklung. Es lassen sich keine systematischen Aussagen zu Unterschieden in der Umsetzung je nach Verwaltungsform oder anderen Merkmalen machen.

Zusammenfassung: Direktaufsichten

3.4 Erfahrungen der Expertinnen und Experten

Für die Erfahrungen der Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge mit der Umsetzung der Strukturreform haben wir uns an den Vorstand der Schweizerischen Kammer der Pensionskassen-Experten (SKPE), der Landesorganisation der unabhängigen Pensionskassen-Expertinnen und -Experten in der Schweiz, gewandt und mit zwei ausgewählten Vertretern sprechen dürfen. Beide waren zur Zeit der Strukturreform bereits als Experten in der zweiten Säule tätig – einer ist in der Zwischenzeit Geschäftsführer einer Vorsorgeeinrichtung geworden.

Gesprächspartner

Die Strukturreform sei damals aus Expertensicht unkompliziert anhand verschiedener Standards/Vorlagen umgesetzt worden; die meisten Vorsorgeeinrichtungen hätten sich am Wortlaut des Gesetzes orientiert. Zu Unterschieden zwischen verschiedenen Vorsorgeeinrichtungen in Bezug auf die Vorgehensweise konnten keine Feststellungen gemacht werden; gemäss subjektiver Einschätzung habe die Strukturreform aufgrund der Zunahme der Regelungsdichte zum Konsolidierungsprozess³⁰ beigetragen.

Umsetzung und Unterschiede zwischen Vorsorgeeinrichtungen

Unerwartete Schwierigkeiten bei der damaligen Umsetzung sind den Experten nicht in Erinnerung geblieben. Überraschend sei allenfalls der Detaillierungsgrad gewesen, mit dem die Umsetzung der Regelungen von den Direktaufsichten verlangt wurde. Insgesamt jedoch habe es sich aus Sicht der Experten bei der Strukturreform – analog zu Aussagen der Direktaufsichten und Revisionsstellen – nicht so sehr um eine Revolution gehandelt, sondern vielmehr um eine Formalisierung von Regeln, die grösstenteils vorher bereits so gelebt worden sind. Vor allem bei firmeneigenen Vorsorgeeinrichtungen seien bereits vor der Strukturreform in den Arbeitsverträgen bestimmte Governance Grundsätze, beispielsweise zum Umgang mit Bagatellgeschenken, geregelt worden.

Unerwartete Schwierigkeiten

Die Strukturreform wurde von den Experten nicht so sehr als Zäsur, sondern eher als Entwicklungsschritt im Sinne der Formalisierung einer bereits gelebten Praxis empfunden. Zu allfälligen Unterschieden zwischen Vorsorgeeinrichtungen konnten keine konkreten Aussagen gemacht werden; es wurden zudem keine spezifischen Schwierigkeiten festgestellt.

Zusammenfassung: Expertinnen/Experten

³⁰ Mit Konsolidierungsprozess ist in dieser Studie der zunehmende Anschluss vor allem firmeneigener Vorsorgeeinrichtungen an Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen unter Aufgabe der Selbständigkeit gemeint. Hiervon abzugrenzen ist der Konzentrationsprozess, mit dem in Abschnitt 4.3.1 der Kampf um Anschlüsse gemeint ist, die sich bereits einer Sammel- und Gemeinschaftseinrichtung angeschlossen haben und zum Wechsel in eine andere Einrichtung gewonnen werden sollen.

3.5 Fazit zur Umsetzung der Reform

Mit der Strukturreform wurden die Governance Grundsätze in allen Bereichen – der Befähigung, der Gewaltentrennung, der Transparenz und des Wettbewerbs – gestärkt. Dies stellt eine wichtige Voraussetzung dar, die Interessenskonflikte zwischen oberstem Organ und Versicherten (1. Ebene) und zwischen oberstem Organ und Auftragsempfängern (2. Ebene) zu entschärfen. Die Umsetzung der Strukturreform, die mit signifikanten Anpassungen der Reglemente und Vorschriften einher ging, ist gemäss Einschätzung der beteiligten Akteure in der Retrospektive unproblematisch gewesen. Der Prozess wurde in den Vorsorgeeinrichtungen mehrheitlich von der Geschäftsführung vorangetrieben, unterstützt von Expertinnen und Experten, Revisionsstellen sowie von den Direktaufsichten mit Informationsschreiben und Seminaren. Es lassen sich weder in der Auswertung der Reglemente noch in den Gesprächen mit den beteiligten Akteuren systematische Unterschiede in der Umsetzung in Abhängigkeit von der juristischen und administrativen Form oder anderer Faktoren erkennen. Die Strukturreform wird dabei von allen Beteiligten als wichtiger Bestandteil, nicht jedoch als Auslöser einer Entwicklung hin zu einer verbesserten Governance beschrieben: so wurden viele Aspekte der Strukturreform bereits vorher informell umgesetzt und sind durch die Strukturreform formalisiert worden. Die Umsetzung der Strukturreform liegt jedoch inzwischen viele Jahre zurück und die Erinnerungen an frühere Schwierigkeiten verblassen oft im Laufe der Zeit. Aussagekräftiger für die Beschreibung der Wirkung der Strukturreform auf die Governance in Vorsorgeeinrichtungen sollte daher nicht die damalige Umsetzung, sondern die Beurteilung der Auswirkungen und der langfristigen Wirksamkeit der Massnahmen der Strukturreform (Ziele C und D) sein.

4 Rechtsfälle, Medienberichte und Datenanalyse

Gemäss Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen zur Evaluation der Strukturreform im Hinblick auf die Governance sollen neben dem Blick zurück auf die damalige Umsetzung auch (C) die Auswirkungen sowie (D) die langfristige Wirksamkeit der Massnahmen zur Stärkung der Governance analysiert werden. Beide Ziele beinhalten implizit eine Beurteilung der aktuellen Governance Situation, des Status quo: Mit den Auswirkungen der Strukturreform werden die Entwicklungen hin zur heutigen Situation aufgezeigt – die langfristige Wirksamkeit kann anhand der Einschätzung der heutigen Governance Situation beurteilt werden. Einordnung

Hierzu werfen wir zunächst einen Blick auf die Rechtsfälle³¹ und Medienberichte³², die sich über die vergangenen Jahre ereignet haben. Bei den Rechtsfällen ist der Zeitraum, bis es zu einer Anklage und gegebenenfalls zu einer Verurteilung kommt, relativ lang. Die meisten Rechtsfälle haben sich daher vor der Strukturreform ereignet und Aussagen zu den direkten Auswirkungen der Strukturreform können daher nicht getroffen werden. Um jedoch implizit die Wirksamkeit der Strukturreform zu beurteilen, kann man evaluieren, ob und wenn ja wie durch die Massnahmen der Strukturreform die Rechtsfälle theoretisch hätten verhindert werden können. Die Medienberichte hingegen beziehen sich auf unbestätigte Fälle von akuter Relevanz, wobei hier klar auf die **Unschuldsvermutung der beteiligten Akteure** hingewiesen werden muss. Da die Medienberichte auf eine mögliche Governance Problematik in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen hindeuten, die im Wettbewerb um Anschlüsse verschiedenster Branchen stehen, wird der Konsolidierungsprozess in der zweiten Säule kurz vorgestellt sowie eine Analyse der möglichen Probleme, die damit einhergehen können, vorgenommen. Abschliessend wird in einer Datenanalyse untersucht, ob sich tatsächlich empirische Hinweise auf mögliche Governance Probleme im Status quo finden lassen, die die langfristige Wirksamkeit der Governance Massnahmen der Strukturreform in Frage stellen. Vorgehen

³¹ Die Analyse der Rechtsfälle erhebt weder einen Anspruch auf Vollständigkeit in der Aufzählung noch in der Darstellung der Fälle. Es handelt sich nicht um Streitigkeiten zwischen einzelnen Versicherten und den Vorsorgeeinrichtungen, Leistungsfälle oder Teilliquidationen. Anhand dieser Kriterien wurden 15 Fälle in den vergangenen 25 Jahren identifiziert.

³² Bei den Medienberichten handelt es sich um kritische Presseberichte über verschiedene Vorsorgeeinrichtungen. In all diesen Fällen gilt die Unschuldsvermutung.

4.1 Rechtsfälle und Medienberichte

Bei der Beurteilung der Rechtsfälle und Medienberichte sind zwei grundsätzlich verschiedene Risikoarten erkennbar, die für die berufliche Vorsorge relevant sind. In einigen Fällen ist die finanzielle Stabilität der Vorsorgeeinrichtungen massiv gefährdet worden oder die Vorsorgeeinrichtungen mussten sogar liquidiert werden und der Sicherheitsfonds die Verpflichtungen sicherstellen. In anderen Fällen hingegen sind die Versicherten zwar geschädigt worden – die finanzielle Stabilität der Vorsorgeeinrichtung war jedoch nicht bedroht; es handelte sich vielmehr um eine Bereicherung auf Kosten der Versicherten, ohne dass diese Bereicherung die finanzielle Stabilität grundsätzlich bedroht hätte. Die Risiken, die sich aus den Rechtsfällen erkennen lassen, lassen sich somit unterteilen in **Risiken für die finanzielle Stabilität** und in **Risiken für Bereicherung auf Kosten der Versicherten**.

Governance Probleme vor Gericht

4.1.1 Risiken für die finanzielle Stabilität

Risiken für die finanzielle Stabilität haben sich in den vergangenen 30 Jahren meist aus der Anlageseite ergeben, wobei oft zu hohe anlageseitige Risiken eingegangen oder zu hohe Leistungsversprechen abgegeben worden sind, die nur mit (zu) hohen anlageseitigen Risiken erfüllt werden konnten. In einigen Fällen ist die finanzielle Stabilität aber auch schlicht aufgrund von massivem Betrug gefährdet gewesen.

Zwei Risiken für die finanzielle Stabilität

Rein anlageseitigen Risiken haben sich vor allem in den ersten zwei Dekaden des BVGs manifestiert, als beispielsweise die **Pensionskasse Landis + Gyr** 1994 hohe Verluste durch den Einsatz von Derivaten mit Hebelwirkung realisieren musste³³ oder als die **Vera/Pevos Sammelstiftungen** 1996 aufgrund hoher Verluste durch Immobiliengeschäfte, die mit Darlehen auf Rückdeckungsverträge fremdfinanziert worden sind, liquidiert werden mussten³⁴. Den Vera/Pevos Sammelstiftungen waren neben der Fremdkapitalfinanzierung vor allem die insgesamt einseitig auf Immobilien ausgerichtete Anlagestrategien zum Verhängnis geworden. Beide Fälle wären heute so nicht mehr möglich, da zum einen der Einsatz von Derivaten mit Hebelwirkung gemäss Art. 56a Abs. 4 BVV2 verboten ist, zum anderen Policendarlehen bereits seit der 1. BVG-Revision 2003 gemäss Art. 71 Abs. 2 BVG nicht mehr zulässig sind. Hinzu kommt, dass Investitionen in Immobilien gemäss Art. 55 auf max. 30% begrenzt sind³⁵ und Immobilien gemäss Art. 54b Abs. 2 höchstens kurzfristig belehnt werden dürfen.

Rein anlageseitige Risiken...

³³ Vgl. Postulat 95.3012 (1995) und 10 vor 10 (1994)

³⁴ Vgl. BGer 9C_735/2015 vom 14.9.2016 und Fluri (2016)

³⁵ Eine Erweiterung der Obergrenze von 30% ist zwar gemäss Art. 50 Abs. 4 BVV2 möglich und üblich, muss aber im Anhang schlüssig dargelegt werden.

Hinter vielen Fällen, in denen die finanzielle Stabilität der Vorsorgeeinrichtungen aufgrund anlageseitiger Entscheide bedroht war, stand ein zu hohes Leistungsversprechen, welches nicht durch entsprechende Beiträge gedeckt war. Der bekannteste Fall ist sicherlich die 2002 liquidierte Sammelstiftung **Provit**, bei der in einem aufsehenerregenden Bundesgerichtsurteil 2016³⁶ die Haftung der Stiftungsräte auch in Bezug auf eine der Risikofähigkeit nicht angemessene Anlagestrategie bestätigt wurde. Aufgrund eines garantierten Zinses auf die Altersguthaben von 5% – der wegen anschlussseitigem Kündigungsrecht in Kombination mit fehlendem Teilliquidationsreglement auch nicht angepasst werden konnte³⁷ – musste ein sehr hoher Renditebedarf durch Kapitalanlagen gedeckt werden, um den Deckungsgrad halten zu können. Dies führte 2000 zu einer deutlichen Erhöhung des Anlagerisikos und 2001 schliesslich zur Vergabe eines diskretionären Aktienmandates an einen Trader, der eine jährliche Rendite von 15% versprach. Im Juni 2002 musste der Sicherheitsfonds schliesslich bei einem Deckungsgrad von 71% einspringen. Auch bei der **Berner Lehrerversicherungskasse** hatte sich nach einer Ausfinanzierung im Jahr 2000 bereits vier Jahre später wieder eine grosse Unterdeckung ergeben, da die Leistungen der Vorsorgeeinrichtung nur unvollständig durch Beiträge finanziert waren und die Ausfinanzierung fehlerhaft war.³⁸ So wurden auch in diesem Fall hohe Aktienrisiken eingegangen und riskante Geschäfte getätigt, die sich bei sinkenden Immobilienpreisen und schlechter Börsenentwicklung in einer Verschärfung der Unterdeckung manifestierten. Die Sammelstiftung **ASCOOP** und die **ACSMS** schliesslich begegneten zu hohen Leistungsversprechen ebenfalls mit hohen Anlagerisiken, was bei der ASCOOP 2011³⁹ und bei der ACSMS 2015 letztendlich zur Liquidation führte. Die ACSMS vergab darüber hinaus ein diskretionäres Mandat an einen Vermögensverwalter, der eine jährliche Rendite von 8% versprach – und der die Gelder veruntreute.⁴⁰

...und leistungs-
seitig bedingte
Anlagerisiken

Das Risiko, den angeschlossenen Arbeitgebern zu hohe Leistungen zu versprechen und diese mit aggressiven, die Risikofähigkeit übersteigenden Anlagestrategien finanzieren zu müssen, ist durch die Strukturreform nur indirekt adressiert worden. Art. 51a Abs. 2 lit. n BVG hält fest, dass Mitglieder des obersten Organs periodisch die mittel- und langfristige Übereinstimmung zwischen Verpflichtungen und Vermögensanlage überprüfen müssen. Die zum Zweck dieser Überprüfung durchgeführten ALM-Studien ermitteln, welche Anlagerisiken von den Vorsorgeeinrichtungen getragen werden können. Seriöse

Wirksamkeit der
Massnahmen der
Strukturreform

³⁶ Vgl. BGer 9C_752/2015 vom 28.12.2016

³⁷ Vgl. Baumann (2017)

³⁸ Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) BLVK (2005), S. 1

³⁹ Vgl. Wirth (2008) und Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2010)

⁴⁰ Vgl. Bulliard & Bürgy (2023)

und unabhängige Studien erkennen dabei zu hohe Leistungsversprechen als nicht finanzierbar. Entscheidender als die Massnahmen der Strukturreform ist aber vermutlich die Erkenntnis im Tiefzinsumfeld der vergangenen Jahre, dass Leistungen angepasst werden müssen, wenn die finanzielle Stabilität gewährleistet werden soll: diese Erkenntnis spiegelt sich in den Entwicklungen der technischen Zinssätze und der (normierten) Umwandlungssätze gemäss der OAK BV Datenerhebung wider, die konsequent reduziert worden sind.⁴¹

Ein Wettbewerb über Leistungen und entsprechend zu hohe Anlagerisiken bleibt jedoch ein mögliches Risiko für Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, die zueinander im Wettbewerb um Anschlüsse stehen. Dieses Risiko ist mit Art. 46 BVV2 zu Leistungsverbesserungen bei nicht voll geäufter Wertschwankungsreserve, mit der OAK-Weisung 01/2021 zu Einrichtungen im Wettbewerb sowie mit den Fachrichtlinien FRP 5 und 7 der Schweizerischen Kammer für Pensionskassen-Experten SKPE adressiert worden. Hinzu kommt, dass seit der 1. BVG-Revision 2003 jede Vorsorgeeinrichtung ein Teilliquidationsreglement vorweisen muss, was die Stabilitätsrisiken weiter verringert hat. Ein griffiges Teilliquidationsreglement ermöglicht auch Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, die im Wettbewerb stehen, in Unterdeckung eine Anpassung des Leistungsplanes und Sanierungsmassnahmen, wenn dies nötig ist, ohne dass die Gefahr eines Exodus besteht. Dieses Thema wird mit der neuen, ab 1.1.2024 gültigen FRP 7 noch direkter adressiert.

Betrug und Veruntreuung runden die Palette der Stabilitätsrisiken der vergangenen Jahre ab. Im Fall der **Pensionskasse Plus**, die 2002 liquidiert wurde, wurde der Geschäftsführer wegen Veruntreuung von Pensionskassengeldern und Misswirtschaft verurteilt.⁴² Die Sammelstiftung **First Swiss Pension Fund** musste ab 2006 liquidiert werden, da sie weder einen Nachweis über das Vorsorgevermögen erbringen konnte noch eine Jahresrechnung vorgelegt hatte. Zwei Stiftungsräte, von denen einer gleichzeitig auch als Geschäftsführer fungierte, hatten das Vorsorgevermögen veruntreut und wurden in einem Strafprozess wegen mehrfacher qualifizierter Veruntreuung schuldig gesprochen.⁴³ Auch bei der **Sammelstiftung Fortius**, liquidiert 2014, wurden Vorsorgegelder während mehrerer Jahre von drei Stiftungsräten veruntreut und in hoch spekulative Immobiliengeschäfte investiert sowie zur persönlichen Bereicherung verwendet.⁴⁴

Betrugsrisiken für die Stabilität

⁴¹ Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge OAK BV (2021), S. 12 ff

⁴² Vgl. Wirth (2007)

⁴³ Vgl. Handelszeitung.ch (2016), BGer 6B_846/2015, BGer 6B_908/2015 und BGer 6B_928/2015 vom 31.3.2016. Neben dem Strafverfahren wurde von der Stiftung selbst 2007 ein Schadensersatzbegehren beim Eidgenössischem Finanzdepartement eingereicht, da das Bundesamt für Sozialversicherungen seine Aufsichtspflichten verletzt habe. Dieses wurde über mehrere Instanzen hinweg abgewiesen. Die Verantwortlichkeitsklage des Sicherheitsfonds 2010 gegen sämtliche Stiftungsräte, Kontrollstellen und sonstige juristische und natürliche Personen, darunter auch den Experten und die Revisionsstelle, wurde grösstenteils gutgeheissen.

⁴⁴ Vgl. Swissinfo.ch (2013) und Felber (2014)

Wo kriminelle Energien im Spiel sind, lässt sich Missbrauch nie ganz verhindern. Dennoch sind heute die Rahmenbedingungen und Kontrollen anders definiert als früher. Das Vier-Augen-Prinzip sowie die Praxis von Kollektivunterschriften hätten im Fall der PK Plus gemäss Angaben eines Spezialisten vermutlich geholfen. Ein adäquates internes Kontrollsystem, dessen Existenz seit der Strukturreform vom Revisor geprüft werden muss, in das der gesamte Stiftungsrat eingebunden ist und das auch die Geschäftsführung ausreichend überwacht, hätte die Veruntreuung für den First Swiss Pension Fund und die Sammelstiftung Fortius vermutlich erschwert.

Wirksamkeit der
Massnahmen der
Strukturreform

Darstellung 7: Überblick über Rechtsfälle mit finanziellen Stabilitätsrisiken

Vorsorgeeinrichtung	Vorwürfe
Pensionskasse Landis + Gyr	Hohe Verluste durch den Einsatz von Derivaten mit Hebelwirkung (1994).
Vera/Pevos Sammelstiftung	Hohe Verluste durch Immobiliengeschäfte, die durch Policendarlehen fremdfinanziert worden sind (Liquidation 1996)
Berner Lehrerversicherungskasse (BLVK)	Zu tiefe Beiträge für zu hohe Leistungsversprechen, zunehmende Unterdeckung bis 2004.
PK Provitas	Zu hohe Leistungsversprechen und unzulässige Risiken bei der Vermögensanlage (Liquidation 2003)
Ascoop	Zunehmende Unterdeckung wegen zu hoher Leistungen und zu riskanter Anlagen. (Liquidation per 1.1.2011).
ACSMS	Zu hohe Leistungsversprechen und zu hohe Risiken in Vermögensanlage; Veruntreuung durch Vermögensverwalter bis 2013 (Liquidation 2015).
PK Plus	Betrug und Veruntreuung von Pensionskassengeldern durch Geschäftsführer (Liquidation 2002)
First Swiss Pension Fund	Veruntreuung durch Stiftungsräte und GF (Liquidation 2006).
Sammelstiftung Fortius	Veruntreuung von Vorsorgegeldern durch 3 Stiftungsräte bis 2013 (Liquidation 2014)

Quelle: c-alm AG

4.1.2 Risiken der Bereicherung auf Kosten der Versicherten

Die Rechtsfälle, in denen zwar Versicherte geschädigt worden sind, die Stabilität der Vorsorgeeinrichtung jedoch nicht grundsätzlich gefährdet war, werden dominiert von Anlagegeschäften, bei denen über **Provisionen oder Kickbacks Vermögensvorteile** an die Entscheidungsträger geflossen sind. So sind beispielsweise im Fall der **Pensionskasse Siemens** bis 2006 Verluste mit Investitionen realisiert worden, für die der Portfoliomanager der Pensionskasse Kickbacks erhielt.⁴⁵ Auch im Fall der **Sammelstiftung Gemini** konnten sich die Gründer, die gleichzeitig als Stiftungsratspräsident und Geschäftsführer amtierten, bis 2007 durch die Entgegennahme von Provisionen und Kickbacks, die sie in ihre eigene Gemini Verwaltungs-AG verschoben, persönlich bereichern.⁴⁶ Bei der **PVS der Carbagas-Gruppe** nahm der Geschäftsführer Provisionen eines

Provisionen oder
Kickbacks

⁴⁵ Vgl. Swissinfo.ch (2006) und Tagesanzeiger.ch (2008)

⁴⁶ Vgl. Ferber (2010) und Enz (2010)

befreundeten Bauunternehmers entgegen, mit dem die Vorsorgeeinrichtung überteuerte Immobiliengeschäfte abschloss; der Fall wurde 2010 zur Anzeige gebracht.⁴⁷ Zu besonderer Bekanntheit kam auch der Fall des Leiters Anlagen der **BVK**, der 2010 verhaftet wurde und der wegen der Annahme von Bestechungsgeldern verurteilt wurde.⁴⁸

Neben der Entgegennahme von Provisionen, Kickbacks und Bestechungsgeldern sind noch andere Fälle bekannt, in denen sich Entscheidungsträger zum Nachteil der Versicherten bereichern konnten. So profitierten der Direktor und der Vizedirektor der **Berner Lehrerversicherungskasse** bis 2003 von Investitionen der Vorsorgeeinrichtung in Venture Capital Firmen über Einsitz in die Verwaltungsräte dieser Firmen – gegen entsprechende Entlohnung.⁴⁹ Die **BVG-Sammelstiftung Grano** geriet 2009 in die Schlagzeilen, nachdem Stiftungsräte die eigene Verwaltungsfirma überteuert an die Stiftung verkauft und ihr gleichzeitig ein ungesichertes Darlehen gewährt hatten, wodurch ein signifikanter Verlust für die Sammelstiftung entstand.⁵⁰ Im Fall der **St. Galler Pensionskasse** schliesslich kam es 2017 zur Anzeige gegen einen Portfoliomanager, der sich durch Eigengeschäfte gemäss Art. 48j BVV2 bereichert hatte, wobei hier im Unterschied zu den anderen Fällen kein Schaden für die Versicherten entstanden ist.⁵¹

Sonstige Bereicherungen

Die Strukturreform und die Einführung der Governance Regeln adressieren konkret die Risiken der Bereicherung auf Kosten der Versicherten und sollten diese daher grundsätzlich reduzieren können. Damit sollte die Strukturreform theoretisch dazu beigetragen haben, die Governance Situation langfristig zu verbessern. Im Hinblick auf die Rechtsfälle sind vor allem die Pflicht zur Abgabe von Vermögensvorteilen sowie die Offenlegungspflicht und die strengeren Vorschriften zu Rechtsgeschäften mit Nahestehenden entscheidend, um die persönliche Bereicherung der Entscheidungsträger zu verhindern. Diese Vorschriften entfalten jedoch nur dann Wirksamkeit, wenn sie umgesetzt und ausreichend kontrolliert werden. Die Kontrolle der Umsetzung ist durch die Einführung interner Kontrollsysteme und durch die Erweiterung des Prüfumfanges der Revisionsstellen um die Artikel zur Integrität und Loyalität grundsätzlich vermutlich verbessert worden. An dieser Stelle kann jedoch nicht beurteilt werden, ob diese Vorschriften ausreichend definiert sind oder nicht.

Wirksamkeit der Massnahmen der Strukturreform

⁴⁷ Vgl. Sulc (2017) und Bernerzeitung.ch (2021)

⁴⁸ Vgl. Gyr (2012) und NZZ.ch (2014)

⁴⁹ Vgl. NZZ.ch (2004a) und NZZ.ch (2004b)

⁵⁰ Vgl. Valda (2014) und Wirth (2014)

⁵¹ Vgl. Bundesanwaltschaft BA (2022) und Vögele (2022)

Darstellung 8: Überblick über Rechtsfälle mit Bereicherung auf Kosten der Versicherten

Vorsorgeeinrichtung	Vorwürfe
PK Siemens	Untreue Geschäftsführung des Portfoliomanagers: Verlust mit Investition, Kickbacks an Portfoliomanager der PK (bis 2006)
Sammelstiftung Gemini	Persönliche Bereicherung der Gründer (SR Präsident und GF): Entgegennahme von Provisionen und Kickbacks und Verschiebung der Beträge in eigene AG (bis 2007)
PVS Carbagas-Gruppe	Überteuerte Immobiliengeschäfte des Geschäftsführers mit befreundetem Bauunternehmer, Entgegennahme von Provisionen (Anzeige 2010).
BVK	Bestechlichkeit des Leiters Anlagen (bis 2009).
Berner Lehrerversicherungskasse (BLVK)	Verluste mit Venture Capital Finanzierung, von denen Direktor und Vizedirektor über Verwaltungsrats honorare profitierten (bis 2003)
BVG-Sammelstiftung Grano	Bereicherung der Stiftungsräte durch Verkauf der Verwaltungsfirma an die Stiftung und gleichzeitigem Darlehen an Verwaltungsfirma (2009).
St. Galler Pensionskasse	Portfoliomanager hat Eigengeschäfte getrieben und sich damit bereichert (Anzeige 2017).

Quelle: c-alm AG

4.1.3 Einordnung der jüngsten Medienberichte

Zusätzlich zu den Fällen, welche ein gerichtliches Verfahren nach sich zogen, gab es in den vergangenen Jahren auch verschiedene Berichte über weitere mögliche Probleme in der zweiten Säule, die durch die Medien gingen. **Hierbei gilt für alle Beteiligten die Unschuldsvermutung; es werden im Folgenden nur Medienberichte wiedergegeben.** Die Berichterstattung zeigt aber auf, in welchen Bereichen der PK-Governance zumindest weiterhin potenzielle Probleme befürchtet werden.

Der bekannteste Fall betrifft die in Schieflage geratene **Pensionskasse Phoenix**, eine Sammelstiftung, die 2012 gegründet und von der ebenfalls zu diesem Zweck gegründeten Nova Vorsorge AG verwaltet worden war. Die Nova Vorsorge AG schloss sich 2015 unter Beteiligung der Schwyzer Kantonalbank mit einer Verwaltungsgesellschaft zur Nova-Vorsorge-Holding zusammen. Der in den Jahren 2015 und 2016 für die Verwaltung und Buchhaltung zuständigen Verwaltungsgesellschaft wird als Tochter der Nova-Vorsorge-Holding vorgeworfen, aufgrund von massiven Buchungsfehlern eine Unterdeckung verursacht zu haben. Der Gegenvorwurf der Nova-Vorsorge-Holding hingegen lautet, der Gründer und Stiftungsrat der Pensionskasse und der Nova Vorsorge AG habe mit fraglichen Immobiliengeschäften 2013 die Unterdeckung verschuldet.⁵² Während der Gründer und Stiftungsrat in einem umfassenden Gutachten inzwischen entlastet und das Strafverfahren gegen ihn eingestellt wurde,⁵³ sind Vorwürfe gegen die Nova-Vorsorge-Holding und die Schwyzer Kantonalbank noch nicht abschliessend geklärt.

PK Phoenix

⁵² Vgl. Schlumpf & Nottaris (2022a)

⁵³ Vgl. Presseportal.ch (2022)

Auch die damals von der gleichen Verwaltungsgesellschaft betreute **Sammelstiftung ALSA** geriet 2020 wegen Immobiliengeschäften in die Schlagzeilen, mit denen zwischen 2012 und 2016 gemäss Revisionsbericht der ALSA 2016 gegen die Vorschriften zu Rechtsgeschäften mit Nahestehenden verstossen wurde. Es handelte sich dabei um Investitionen in eine Immobilienfirma, die später eine Tochterfirma der ALSA wurde und in deren Verwaltungsrat Stiftungsräte der ALSA einsassen. Der Immobilienfirma wurde damals unter anderem vorgeworfen, ein Grundstück deutlich unter dem Marktwert zum Schaden der Versicherten der ALSA an die Verwaltungsgesellschaft verkauft zu haben.⁵⁴

ALSA Sammelstiftung

Die Sammelstiftung **Pensionskasse Pro – später Tellco PK Pro** – die 2002 vom verurteilten Gründer und Geschäftsführer der Pensionskasse Plus gegründet wurde, sieht sich ebenfalls mit dem unbestätigten Vorwurf konfrontiert, zum Schaden der Versicherten gehandelt zu haben. Im Unterschied zur ALSA handelt es sich bei den Vorwürfen gegenüber der Tellco PK Pro nicht um einzelne Investitionen, sondern um die Vielzahl an Dienstleistungen, die von der Tellco Holding AG für die Vorsorgeeinrichtung erbracht werden. Gemäss den Recherchen von D. Schlumpf und M. Nottaris⁵⁵ soll ein Grossteil der Gebühren, die von den Versicherten für Verwaltung und Geschäftsführung, Marketing, Broker, Case Management, Immobilienbewirtschaftung und Vermögensverwaltung bezahlt werden, an die Tellco Holding AG fliessen, die somit von einem Wachstum der Sammelstiftung profitiert, selbst wenn dieses Wachstum nicht im Interesse der bestehenden Versicherten sein sollte.

Tellco pkPRO

Für Schlagzeilen sorgte schliesslich noch 2021 der Fall der 2003 gegründeten Sammelstiftung **Pensionskasse Aetas**. Gemäss Medienberichten liess sich ein Mitglied des obersten Organs für den Anschluss seiner eigenen Pensionskasse eine Broker-Courtage zahlen, ohne diese in den jährlichen Loyalitätserklärungen gegenüber der Revisionsstelle offenzulegen. Schwerwiegender sind jedoch die Vorwürfe gegen ein anderes Mitglied des obersten Organs, das von der Pensionskasse eine Immobilien Gesellschaft erworben habe, die im Anschluss das Mandat erhielt, das Immobilienportfolio der PK Aetas zu verwalten – gemäss Anzeige von zwei Geschäftsleitungsmitgliedern zu einem viermal höheren Preis als der vorherige Verwalter. Im Zusammenhang mit diesem Mitglied des obersten Organs ist auch von einer heiklen Investition in einen Immobilienfonds die Rede, bei dem das Mitglied im Verwaltungsrat einsass. Zudem wurde dem Stiftungsrat vorgeworfen, gegen das Prinzip der Parität verstossen zu haben.⁵⁶

PK Aetas

⁵⁴ Vgl. Nottaris & Honegger (2021)

⁵⁵ Vgl. Schlumpf & Nottaris (2022b), S. 104 ff.

⁵⁶ Vgl. Schmid (2020) und Zentralplus.ch (2020)

4.1.4 Fazit aus den Rechtsfällen und den Medienberichten

Die Handlungen, die zu Rechtsfällen im Zusammenhang mit der finanziellen Stabilität und der Bereicherung auf Kosten der Versicherten geführt haben, sind fast ausschliesslich vor der Strukturreform – und teils sogar noch vor der 1. BVG-Revision – vorgenommen worden. Obwohl es aufgrund der langen Vorlaufzeiten vermutlich noch dauern wird, bis sich eruieren lässt, ob die Strukturreform die hier festgestellten Probleme grösstenteils beseitigen konnte, so lässt sich zumindest sagen, dass die getroffenen Massnahmen sie theoretisch grösstenteils hätten verhindern können – vor allem, was die Risiken für die finanzielle Stabilität betrifft. Dies spricht grundsätzlich für die Wirksamkeit der Governance Bestimmungen der Strukturreform.

Die Medienberichte stehen hingegen nicht im Zusammenhang mit vermuteten Risiken für die finanzielle Stabilität, sondern mit Risiken für die Bereicherung auf Kosten der Versicherten. Darüber hinaus betreffen sie ausschliesslich das Segment der Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, die im Wettbewerb um Anschlüsse der verschiedensten Branchen stehen. Obwohl es sich um **unbestätigte Vorwürfe** handelt und die **Unschuldsvermutung** gilt, so werfen sie doch die Frage auf, ob in diesen Einrichtungen tatsächlich ein Governance Problem bestehen könnte, dass die Risiken der Bereicherung auf Kosten der Versicherten erhöht und somit die Wirksamkeit der Governance Bestimmungen der Strukturreform mindert. Im Hinblick auf den Konsolidierungsprozess, der in der zweiten Säule beobachtet werden kann, ist dieses Thema von besonderer Relevanz. Es wird daher untersucht, welche Governance Implikationen sich aus dem Konsolidierungsprozess ergeben könnten und ob sich anhand empirischer Daten Hinweise auf aktuelle Governance Probleme finden lassen, die die Wirksamkeit der Governance Massnahmen der Strukturreform in Frage stellen.

4.2 Der Konsolidierungsprozess in der zweiten Säule

4.2.1 Der Konsolidierungsprozess in den Daten

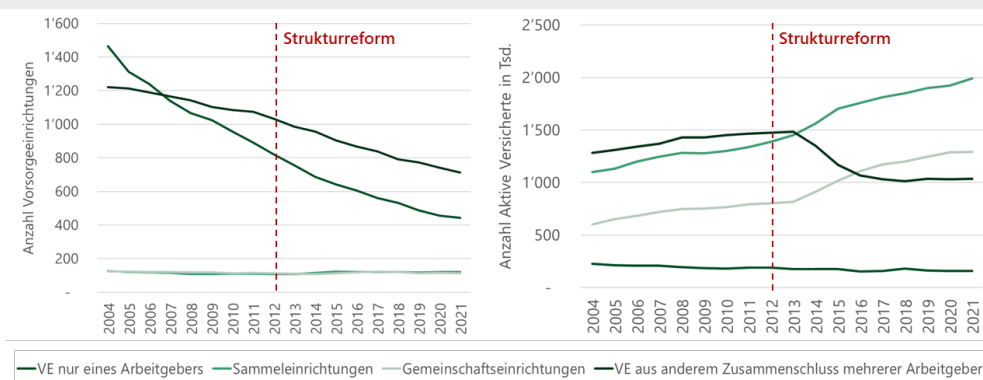
Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen spielen eine zunehmend wichtige Rolle in der beruflichen Vorsorge, da sich kleine und mittlere Vorsorgeeinrichtungen in der Vergangenheit vermehrt dazu entschieden haben, ihre Unabhängigkeit aufzugeben und sich anzuschliessen. Um den Konsolidierungsprozess analysieren zu können, verwenden wir Daten der Pensionskassenstatistik 2021 des Bundesamtes für Statistik.

Datengrundlage

Die Zahlen des BFS 2021 zeigen, dass sich der viel diskutierte Konsolidierungsprozess⁵⁷ in den letzten Jahren unvermindert fortgesetzt hat. So hat die Anzahl an Vorsorgeeinrichtungen in der beruflichen Vorsorge von 2004 bis 2021 um 53% abgenommen.⁵⁸ Diese Entwicklung wurde von den Vorsorgeeinrichtungen nur eines Arbeitgebers sowie von Vorsorgeeinrichtungen aus anderem Zusammenschluss mehrerer Arbeitgeber getrieben, deren Anzahl sich in diesem Zeitraum in der Summe um 57% reduziert hat. Gleichzeitig sind immer mehr aktiv Versicherte – inzwischen 73.4% gemäss Pensionskassenstatistik 2021 – in SGE versichert, was einem Zuwachs von 93% seit 2004 entspricht. Mögliche Gründe für diesen Konsolidierungsprozess liegen vermutlich in der zunehmenden Komplexität der Anforderungen bei gestiegener Regulierungsdichte – beispielsweise der Strukturreform, bei der zeitgleich eine deutliche Abnahme an VEs aus anderem Zusammenschluss mehrerer Arbeitgeber zu beobachten ist – und in Veränderungen der ökonomischen Rahmenbedingungen⁵⁹ sowie in der hohen Verantwortung und der Haftungsrisiken des obersten Organs bei geringer Entschädigung⁶⁰.

Der Konsolidierungsprozess im Überblick

Darstellung 9: Überblick über den Konsolidierungsprozess seit 2004



Quelle: BFS (2022b)

4.2.2 Die mögliche Governance Problematik im Konsolidierungsprozess

Der Konsolidierungsprozess in der zweiten Säule hat nach der Strukturreform an Fahrt gewonnen. Das muss nicht per se problematisch sein: viele Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen bieten durch ihre Arbeit kleineren Firmen gute Vorsorgelösungen, die diese Firmen selbst nicht mit einer solchen Professionalität und Effizienz erbringen könnten. Es stellt sich daher die Frage, unter welchen Bedingungen Governance Probleme in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen auftreten können, wie sie die Medienberichte suggerieren, ohne dabei aus den Augen zu verlieren, dass Medienberichte etwas einseitig sein können.

Konsolidierung nicht per se problematisch

⁵⁷ Vgl. zum Beispiel Baumann & Forlin (2019) und Wyss (2015)

⁵⁸ Vgl. Bundesamt für Statistik BFS (2022b)

⁵⁹ Wyss (2015), S. 16

⁶⁰ Baumann & Forlin (2019), S. 8

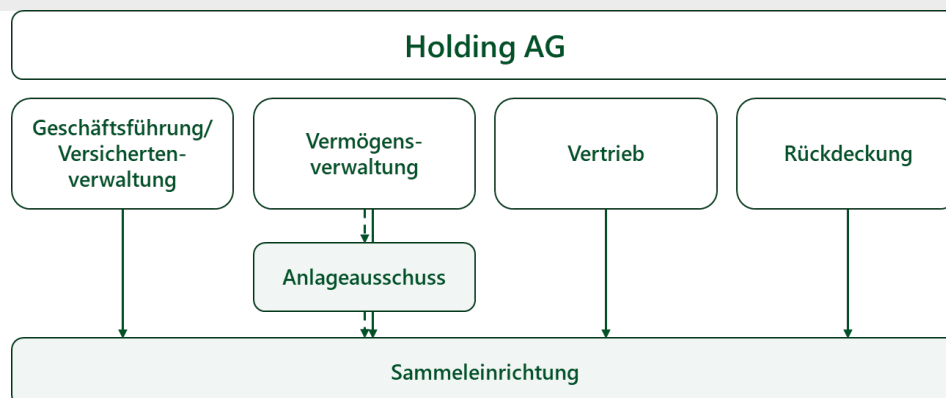
Wie bereits in Abschnitt 2.1 erwähnt, ist in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen strukturell bedingt die Nähe vom Arbeitgeber zur Vorsorgeeinrichtung weniger stark ausgeprägt und die Identifikation mit der Vorsorgeeinrichtung theoretisch geringer. Die Interessensidentität zwischen dem obersten Organ und den Versicherten, auf der die zweite Säule aufgebaut wurde, ist somit gegebenenfalls schwächer – und eventuell auch seine Kontrollaktivität. Damit steigt das Risiko der Bereicherung auf Kosten der Versicherten, vor allem bei Investitionsentscheiden und Auftragsvergaben, wie die Medienberichte nahelegen.

Das oberste Organ
in SGE

Bei einer direkten Beteiligung von Mitgliedern des obersten Organs an Investitionen und Aufträgen der Vorsorgeeinrichtung müssten eigentlich die Regeln für Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden, die im Rahmen der Strukturreform eingeführt worden sind, greifen; Interessensbindungen müssten zudem offengelegt werden. Anders ist die Situation bei profitorientierten Servicegesellschaften zu beurteilen, die eine Vorsorgeeinrichtung als Geschäftsmodell betreiben und die verschiedensten Dienstleistungen aus einer Hand anbieten, die von den Regelungen zu Rechtsgeschäften mit Nahestehenden nicht erfasst werden. Die meisten Servicegesellschaften bieten effiziente und gute Dienstleistungen für Vorsorgeeinrichtungen an. Es sind jedoch zwei möglicherweise problematische Konstellationen denkbar: zum einen profitieren diese Servicegesellschaften klar vom Wachstum der Vorsorgeeinrichtung, da so ihr Dienstleistungsvolumen steigt. Zum anderen ist es möglich, dass eine starke Servicegesellschaft in Kombination mit einem schwachen oder von der Servicegesellschaft handverlesenen obersten Organ ein Interesse daran haben könnte, überhöhte Gebühren zu verlangen. Werden viele Dienstleistungen aus einer Hand erbracht, besteht zudem theoretisch die Gefahr einer gewissen Quersubventionierung, bei der überhöhte Gebühren in den Bereichen verlangt werden, in denen sie weniger leicht zu identifizieren sind. Dieses Risiko scheint vor allem in Holding-Strukturen (siehe Darstellung 10) besonders akut zu sein; hier ist die Gewaltentrennung oft nicht sichergestellt und die Transparenz nicht ausreichend.

Profitorientierte
Servicegesell-
schaften

Darstellung 10: Überblick über eine vereinfachte Holding Struktur (illustratives Beispiel)



Quelle: c-alm AG, illustratives Beispiel

Insgesamt lässt sich daher ein möglicher **Interessenskonflikt** zwischen den Wachstumszielen und den Interessen der Versicherten ausmachen, der die Risiken für die finanzielle Stabilität und die Risiken für Bereicherung auf Kosten der Versicherten erhöhen kann. Werden Leistungsparameter im Kampf um Anschlüsse zu hoch angesetzt und werden dafür zu hohe Anlagerisiken eingegangen, so ergeben sich, wie die Rechtsfälle zeigen, Risiken für die finanzielle Stabilität. Auch ein zu starker Konzentrationsprozess innerhalb der Sammel- und Gemeinschaftseinrichtung kann die finanzielle Stabilität im Sinne einer «Too-Big-to-Fail» Problematik gefährden.⁶¹ Zu viele neue Anschlüsse in Gemeinschaftseinrichtungen, die den Deckungsgrad verwässern, oder überhöhte Gebühren in intransparenten Strukturen können die möglichen Leistungen für Versicherte mindern und sich somit eventuell nachteilig auf die zukünftige Rentenhöhe auswirken. Anders als bei Risiken für die finanzielle Stabilität, bei denen der Stiftungsrat aufgrund seiner Haftung sehr viel direkter betroffen ist, ist das damit verbundene Risiko für das oberste Organ geringer, da entgangene Leistungen oder überhöhte Gebühren nur sehr schwer nachweisbar und/oder einklagbar sind. Somit ist gegebenenfalls auch der Wille, dagegen vorzugehen, etwas tiefer. Ein Blick auf die Zahlen – zur finanziellen Stabilität und zu allfälliger Bereicherung – soll daher einen Eindruck davon vermitteln, ob und in welchem Umfang es Indizien für ein potenzielles Governance Problem in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen gibt.

Folgen des Interessenskonflikts

4.3 Quantitative Hinweise auf Governance Probleme

4.3.1 Die finanzielle Stabilität

Die einzigen Zahlen, in denen sich die Risiken für die finanzielle Stabilität der Vorsorgeeinrichtungen klar manifestieren, sind die Leistungen, die der Sicherheitsfonds in den vergangenen Jahren aufgrund von Insolvenzen erbringen musste. Da zwischen der Manifestation eines systemrelevanten Risikos in einer Vorsorgeeinrichtung und der Übernahme der Verpflichtungen durch den Sicherheitsfonds ähnlich wie bei den Rechtsfällen üblicherweise mehrere Jahre liegen, sind verlässliche, konkrete Aussagen zur Auswirkung der Strukturreform – die erst 12 Jahre zurück liegt – kaum möglich. Werden jedoch möglichst langfristige Daten verwendet, können eventuell Rückschlüsse auf den Konsolidierungsprozess und auf die Relevanz von Risiken für die finanzielle Stabilität aufgrund des oben beschriebenen Interessenskonflikts gezogen werden.

Insolvenzkosten des Sicherheitsfonds

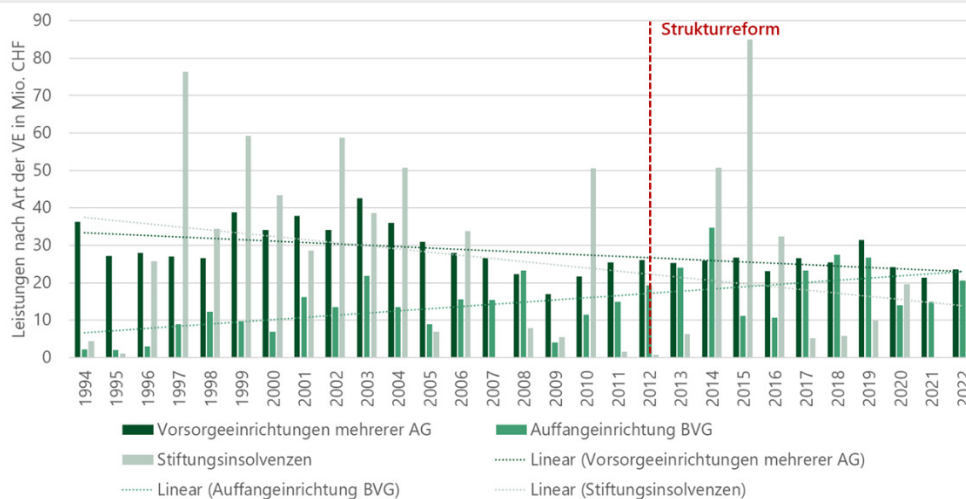
Aus diesem Grund analysieren wir die Insolvenzfälle, sprich die Leistungen des Sicherheitsfonds, von 1994 bis 2021. Im Geschäftsbericht des Sicherheitsfonds wird dabei zwischen verschiedenen Arten an Vorsorgeeinrichtungen unterschieden:

- Vorsorgeeinrichtungen mehrerer Arbeitgeber gemäss Art. 56 Abs. 3 BVG: Hierunter fallen einzelne Anschlüsse in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen,

⁶¹ Vgl. OAK Berufliche Vorsorge OAK BV (2022)

- bei denen beispielsweise aufgrund von Konkurs, Pfändung oder Tod die zugrundeliegende Firma liquidiert wurde, sowie Lebensversicherungsgesellschaften.
- Auffangeinrichtung BVG: Für die Auffangeinrichtung BVG besteht ein Kontrahierungszwang; sie muss auch Anschlüsse annehmen, die von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen im Wettbewerb abgelehnt worden sind. Ihre Insolvenzdossiers übergibt sie dem Sicherheitsfonds BVG.
 - Vorsorgeeinrichtungen eines Arbeitgebers (Stiftungsinsolvenzen): hierunter werden die Dossiers erfasst, in denen Stiftungen gesamthaft liquidiert werden, sowie die Übernahme von Rentenverpflichtungen. Es handelt sich dabei sowohl um firmeneigene Vorsorgeeinrichtungen als auch um Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, bei denen nicht nur ein Anschluss, sondern die gesamte Stiftung liquidiert werden musste, da sie sanierungsunfähig geworden ist. Hierunter fallen beispielsweise 2015 die ACSMS sowie die Fortius Sammelstiftung.

Darstellung 11: Entwicklung der Insolvenzkosten des Sicherheitsfonds BVG



Quelle: Angaben des Sicherheitsfonds BVG, erhalten per Mail am 13. Juni 2023

Über den Beobachtungszeitraum 1994 - 2022 kann bei den Vorsorgeeinrichtungen mehrerer Arbeitgeber sowie bei den Stiftungsinsolvenzen eine leichte Abnahme der Insolvenzkosten festgestellt werden; der fortschreitende Konsolidierungsprozess scheint also keine negativen Auswirkungen auf die finanzielle Stabilität gehabt zu haben. Diese Abnahme ist tendenziell für Stiftungsinsolvenzen etwas stärker zu beobachten als für Vorsorgeeinrichtungen mehrerer Arbeitgeber; vollständige Liquidationen, die potenziell mit einem grösseren Risiko für die finanzielle Stabilität einhergehen, haben stärker abgenommen. Die Kosten für die Insolvenzen der Auffangeinrichtung nehmen im Zeitverlauf zu. Dies ist im Hinblick auf die finanzielle Stabilität der zweiten Säule positiv zu beurteilen, da es auf eine funktionierende Auswahl in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen hindeutet, die schlechte Risiken der Auffangeinrichtung

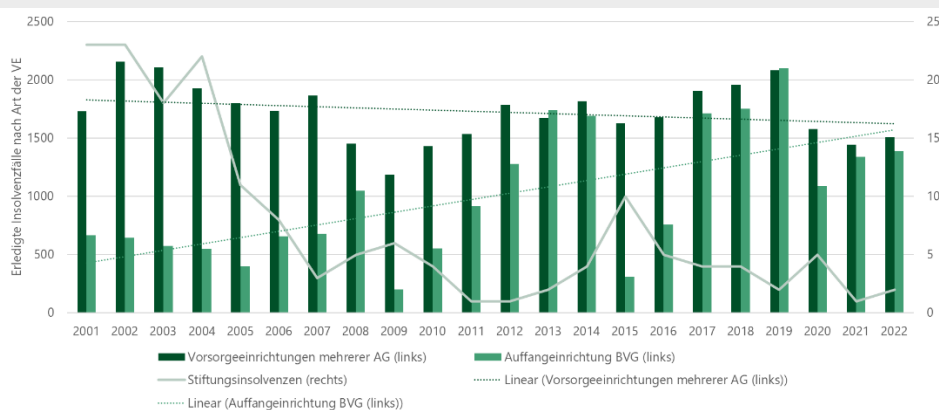
(Noch) keine Hinweise auf zunehmende Risiken für die finanzielle Stabilität anhand der Insolvenzkosten

(Kontrahierungszwang) überlassen. Gleichzeitig zeigt auch die verhältnismässig geringe Höhe der Insolvenzkosten insgesamt im Vergleich zum Vorsorgevermögen in der zweiten Säule von CHF 1'159 Mrd. per 31.12.2021⁶², dass Risiken für die finanzielle Stabilität in der Vergangenheit eher gering gewesen zu sein scheinen – und somit auch Risiken für die finanzielle Stabilität, die sich aus Governance Problemen ergeben, im Gesamtkontext bisher eher weniger bedeutsam gewesen zu sein scheinen.

Die Fallentwicklung bestätigt das Bild, welches sich aus der Summe der Insolvenzkosten ergeben hat. Insolvenzfälle von Vorsorgeeinrichtungen mehrerer Arbeitgeber haben leicht abgenommen, Insolvenzfälle der Auffangeinrichtung hingegen zugenommen. Die Stiftungsinsolvenzen, die aufgrund ihrer geringen Anzahl in Darstellung 12 an einer separaten Achse (rechts) gezeigt werden müssen, haben abgenommen. Dies kann sogar als eine der positiven Auswirkungen des Konsolidierungsprozesses gesehen werden, da sich viele kleine Vorsorgeeinrichtungen grösseren Sammeleinrichtungen angeschlossen haben, die professioneller geführt werden und über bessere Risikokontrollen verfügen.

Entwicklung der Fallzahlen

Darstellung 12: Entwicklung der Insolvenzfälle (Anzahl) des Sicherheitsfonds BVG



Quelle: Angaben des Sicherheitsfonds BVG, erhalten per Mail am 13. Juni 2023

Der mögliche Interessenskonflikt zwischen den Wachstumszielen von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen im Wettbewerb und den Versicherten scheint somit zumindest bisher keinen negativen Einfluss auf die finanzielle Stabilität der Vorsorgeeinrichtungen gehabt zu haben. Für die Zukunft ist die Aussagekraft dieser Analyse aber nur mit Vorsicht zu betrachten: Der bereits dargestellte Konsolidierungsprozess hat erst ab 2013 (siehe Darstellung 9) deutlich an Fahrt gewonnen und ist von insgesamt guten Börsenjahren begleitet worden. Die Insolvenzfälle sind denn auch zyklisch und Stabilitätsrisiken offenbaren sich oft erst im Nachgang zu grösseren Finanz- und Börsenkrisen, da gute Anlagejahre vieles kaschieren können. Es muss sich zudem erst zeigen, ob mit der zunehmenden Grösse einzelner Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen nicht auch das systemische Risiko wieder ansteigen könnte.

Fazit

⁶² Vgl. Bundesamt für Statistik BFS (2022b)

Um abschätzen zu können, inwieweit mit dem Konsolidierungsprozess auch eine zunehmende Konzentration in grossen Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen einhergeht und sich möglicherweise eine «Too Big to Fail» Problematik ergibt, können die Wachstumsraten der Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen selbst analysiert und miteinander verglichen werden. Um diese Frage zu untersuchen, verwenden wir die c-alm Datenbank «pensionpeers». In dieser Datenbank erheben wir revidierte Jahresrechnungsdaten zur Bilanz, Betriebsrechnung und Anhang über einen Zeitraum von insgesamt sieben Jahren (2015 – 2021) und kombinieren diese zu über 100 verschiedenen Kennzahlen. Die Daten von pensionpeers stammen aus zwei verschiedenen Quellen:

c-alm Datenbank
«pensionpeers»

- Eine grosse Anzahl Vorsorgeeinrichtungen publizieren ihre revidierten Jahresrechnungen auf ihrer Website. Diese öffentlich zugänglichen Daten werden jährlich eingespeist.
- Zusätzlich wird die Datenbank mit unseren Kundendaten (ALM, Expertenmandate, Investment Controlling Mandate, etc.) erweitert. Im Unterschied zu den öffentlich zugänglichen Daten verwenden wir diese Daten anonym – sie werden nicht an Dritte weitergegeben.

Durch die zwei verschiedenen Datenquellen haben wir ein breit abgestütztes Sample, das nicht nur grosse Sammel- & Gemeinschaftseinrichtungen (SGE) und öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen, sondern auch kleine beinhaltet. Somit steht uns insgesamt ein repräsentatives Peergroup-Universum mit 275 Vorsorgeeinrichtungen per 31.3.2023 zur Verfügung. Mit einer Bilanzsumme im Jahr 2021 von rund 847 Mrd. CHF und ca. 3,2 Mio. aktiven Versicherten bildet pensionpeers rund 73%⁶³ der 2. Säule ab. Der Beobachtungszeitraum beginnt 2015, wobei wir nicht für jede der 275 Vorsorgeeinrichtungen die volle Historie besitzen. Wir analysieren ein über den Beobachtungszeitraum (2015-2021) konstantes Sample von **51 Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, die im Wettbewerb um Anschlüsse der verschiedensten Branchen stehen, und 85 firmeneigenen, privat-rechtlichen und öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen.**⁶⁴ Hierbei werden öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen, die für Neuanschlüsse offen sind, nicht den Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen zugeordnet. Dies ist damit begründet, dass sich diese Einrichtungen mehrheitlich auf Anschlüsse von Arbeitgebern mit einem öffentlichen Auftrag/Bezug konzentrieren und somit nicht im Wettbewerb um Anschlüsse jeglicher Branche stehen. Die Analyse eines konstanten Samples schliesslich bringt den Vorteil, dass eine Verzerrung aufgrund einer schwankenden Samplegrösse in der Analyse von absoluten Kennzahlen eliminiert wird.

Der in den Daten des BFS beobachtete Konsolidierungsprozess lässt sich auch in den pensionpeers Daten erkennen. So sind in den Vorsorgeeinrichtungen des Samples seit 2015 insgesamt knapp 20% mehr Versicherte; dieses Wachstum hat jedoch

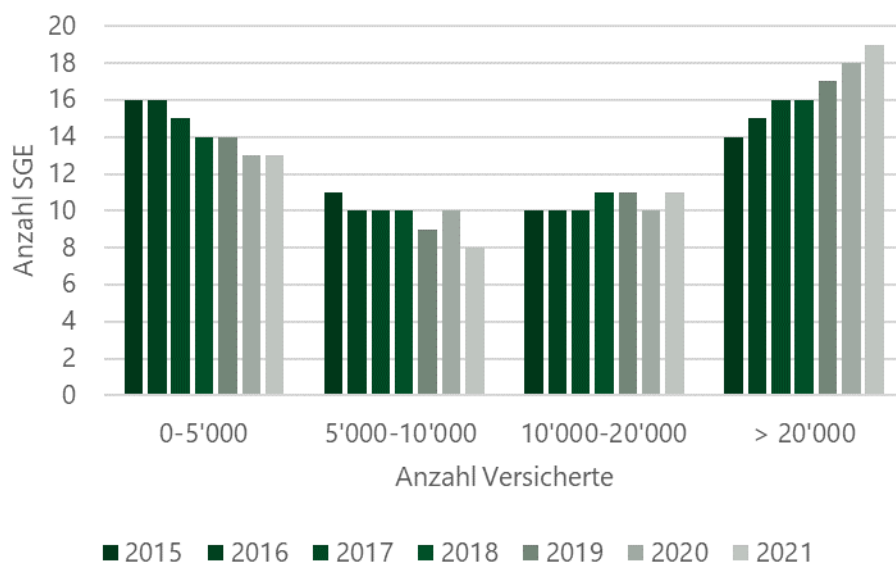
Der Konzentrationsprozess

⁶³ Relative Zahlen im Vergleich zur BFS Pensionskassenstatistik 2021.

⁶⁴ Mehr Informationen zu den verwendeten Daten sind in Anhang A1.3 aufgeführt.

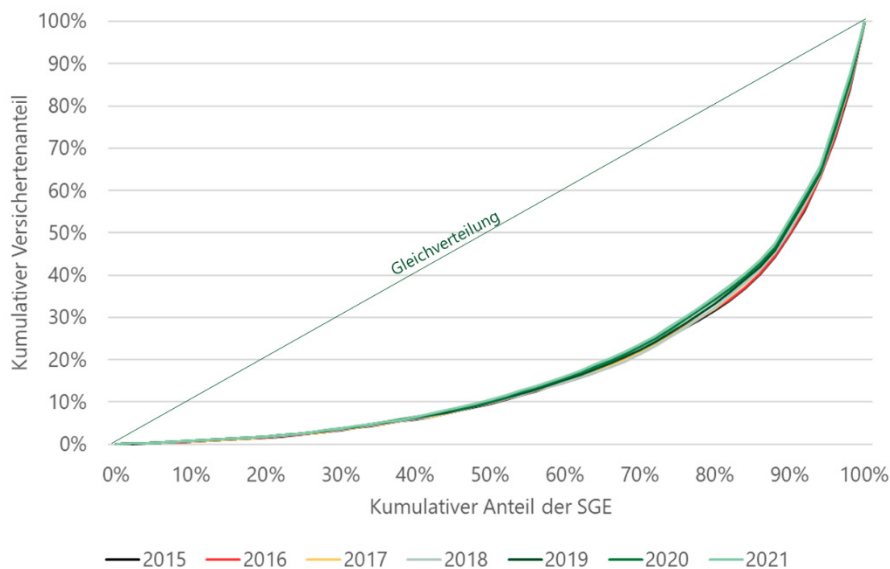
hauptsächlich in den 51 SGE des Samples stattgefunden, die seit 2015 rund 33% mehr Versicherte aufweisen, während der Zuwachs bei den übrigen Vorsorgeeinrichtungen (nicht SGE) lediglich rund 8% beträgt. Wir unterscheiden in der untersuchten Stichprobe zusätzlich zwischen verschiedenen Grössenkategorien von SGE (siehe Darstellung 13). Interessanterweise hat bis und mit 2021 vor allem die Anzahl an Vorsorgeeinrichtungen in den beiden kleinsten Grössenkategorie (bis 10'000 Versicherte) am stärksten abgenommen, während die grösste Kategorie mit SGE mit mehr als 20'000 Versicherten am meisten zugenommen hat.

Darstellung 13: Fluktuation der Grössenkategorien



Quelle: pensionpeers per 31.3.2023, c-alm AG

Hält man die Kategorisierung in Grössenklassen ab 2015 konstant und lässt keinen Wechsel der Grössenkategorie zu, so zeigt sich, dass zwar alle SGE von dem Wachstum profitieren konnten, sich dennoch über 64% des Versichertenwachstums von 2015-2021 den grössten SGE mit mehr als 20'000 Versicherten zuordnen lassen, die absolut am stärksten gewachsen sind. Relativ gesehen lässt sich diese Entwicklung jedoch nicht bestätigen: ein Konzentrationsprozess, der mit überproportionalem Wachstum der grösseren Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen einhergeht, ist in der Peergroup nicht zu beobachten. Die Verteilung der aktiv Versicherten ist zwar relativ ungleich zwischen den verschiedenen Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen – die Konzentration nimmt jedoch im beobachteten Zeitraum nicht zu. Konzentrationsrisiken können daher für die Zukunft zwar nicht ausgeschlossen werden – sind im Sample unserer Peergroup jedoch noch nicht ersichtlich.

Darstellung 14: Die Wachstumsdynamik innerhalb der SGE

Quelle: pensionpeers per 31.3.2023, c-alm AG

Es bleibt somit die Frage, ob Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen im zunehmend schärfer werdenden Wettbewerb um neue Anschlüsse überhöhte Anlagerisiken eingehen, um möglichst hohe Leistungsparameter finanzieren zu können, und so ihre finanzielle Stabilität gefährden. Auch hier stützen wir uns auf das pensionpeers Sample und untersuchen die Anlagestrategien der Vorsorgeeinrichtungen im Zeitverlauf.

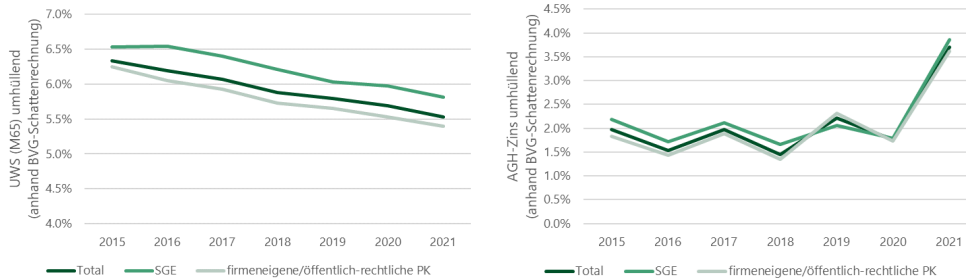
Erhöhte Anlagerisiken zur Finanzierung höherer Leistungen in SGE?

Ein Vergleich der Leistungen, die die Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen der pensionpeers Stichprobe erbringen, zeigt etwas höhere Leistungsparameter in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen in Bezug auf den Altersguthaben-Zins (AGH-Zins) und den Umwandlungssatz. So sind die Umwandlungssätze seit 2015 zwar auch in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen im Durchschnitt gesunken, was in Anbetracht der gesunkenen Zinsen positiv zu beurteilen ist. Insgesamt bleiben die Umwandlungssätze in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen jedoch auf einem etwas höheren Niveau als der Durchschnitt der firmeneigenen und öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen, was Neurentner in SGE etwas besserstellt. Gleichzeitig sind in der pensionpeers Stichprobe auch die aktiv Versicherten in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen zumindest nicht schlechter gestellt worden mit einer ähnlichen/leicht besseren AGH-Verzinsungen. Der Unterschied insgesamt ist jedoch gering und lässt keinen Rückschluss auf erhöhte Risiken für die finanzielle Stabilität zu. Zu den Umwandlungssätzen und zu den AGH-Verzinsungen stehen neben pensionpeers auch Daten des Bundesamtes für Statistik 2021 zur Verfügung: diese bestätigen das etwas höhere Niveau der Umwandlungssätze, zeigen jedoch eine leicht schlechtere AGH-Verzinsung der aktiv Versicher-

Vergleich der Leistungen

ten in SGE⁶⁵ auf und liefern somit auch keinen Hinweis auf im Wettbewerb erhöhte Leistungsparameter und somit höhere Risiken für die finanzielle Stabilität.

Darstellung 15: Leistungsüberblick: Umwandlungssatz und AGH-Verzinsung



Quelle: pensionpeers per 31.3.2023, c-alm AG

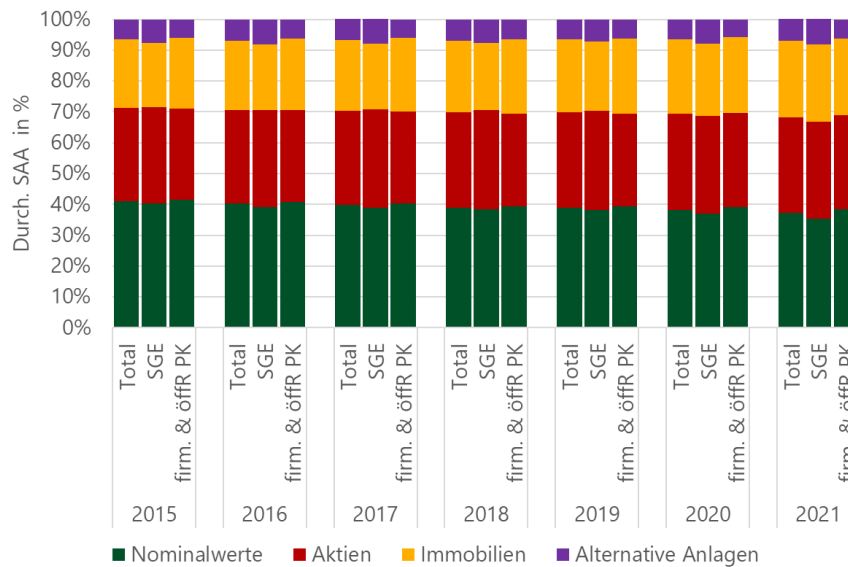
Auch die Analyse der Anlagerisiken in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen deutet in der Stichprobe nicht auf übermässige Risiken für die finanzielle Stabilität hin. In Darstellung 16 wird deutlich, dass (1) die durchschnittliche Anlagestrategie in den vergangenen Jahren trotz des Konsolidierungsprozesses relativ konstant geblieben ist. So hat lediglich der Anteil Nominalwerte leicht abgenommen bei gleichzeitiger Erhöhung des Immobilienanteils, was jedoch vermutlich dem Tiefzinsumfeld zuzuschreiben ist. Der durchschnittliche Anteil alternativer Anlagen⁶⁶ sowie der Aktienanteil sind in der Stichprobe gesamthaft so gut wie konstant geblieben. Zudem sind (2) die Unterschiede zwischen Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen und den übrigen Vorsorgeeinrichtungen nur gering. So verfügen Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen in der Stichprobe über einen rund 2% höheren Anteil an alternativen Anlagen, was jedoch im Falle einer Manifestation der Anlagerisiken keine substantiell höhere Stabilitätsgefahr mit sich bringt. Anhand der Anlagestrategie lassen sich somit keine Hinweise auf erhöhte Risiken für die finanzielle Stabilität in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen im Wettbewerb finden.

Vergleich der Anlagerisiken

⁶⁵ Vgl. Credit Suisse Group AG (2023), Abbildung 8 und Abbildung 10

⁶⁶ Definition siehe Glossar

Darstellung 16: Die Anlageallokation im Vergleich



Quelle: pensionpeers per 31.3.2023, c-alm AG

Aus der Analyse der Insolvenzkosten, des Konzentrationsprozesses, der Leistungen und der Anlagestrategien lassen sich keine akuten Hinweise auf eine Erhöhung der Risiken für die finanzielle Stabilität in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen ziehen. So haben die Insolvenzkosten des Sicherheitsfonds in den vergangenen Jahren tendenziell abgenommen. Der Konsolidierungsprozess in der zweiten Säule scheint zudem die relative Konzentration in grosse Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen nicht verstärkt zu haben. Gleichzeitig sind bei den Leistungen keine Anzeichen für höhere Risiken für die finanzielle Stabilität in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen erkennbar, und auch anhand der Anlagestrategien lässt sich keine systematisch erhöhte Risikobereitschaft von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen erkennen. Ein für die finanzielle Stabilität relevantes Governance Problem kann somit nicht identifiziert werden. Diese Aussage ist jedoch mit Vorsicht zu betrachten, da die Insolvenzkosten sehr lange Vorlaufzeiten haben und der Konzentrationsprozess vermutlich nun erst beginnen wird, wenn der Konsolidierungsprozess der firmeneigenen Vorsorgeeinrichtungen abgeschlossen ist. Zudem ist die Entwicklung an den Finanzmärkten im Zeitraum 2015-2021 (pensionpeers) fast durchgehend positiv gewesen.

Zusammenfassung: Beurteilung der finanziellen Stabilität

4.3.2 Die Risiken der Bereicherung auf Kosten der Versicherten

Um die Fragestellung zu beantworten, ob die zunehmende Konsolidierung in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen zu erhöhten Risiken für die Bereicherung auf Kosten der Versicherten führt, stützen wir uns erneut auf die c-alm pensionpeers Datenbank und auf das konstante Sample an 136 Vorsorgeeinrichtungen (51 Sammel- und

Datengrundlage

Gemeinschaftseinrichtungen, 85 firmeneigene und öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen) über den Beobachtungszeitraum 2015 – 2021.⁶⁷

Wenn profitorientierte Servicegesellschaften oder Stifterinnen mit Eigeninteressen Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen zunehmend als Geschäftsmodell betrachten, so müsste sich dies in höheren Kosten für die Versicherten ausdrücken. Auch die Abwesenheit von sinkenden Kosten mit zunehmender Grösse kann eventuell als Anzeichen dafür gewertet werden, dass Skaleneffekte und Effizienzgewinne möglicherweise nicht vollständig weitergegeben werden. Während es für erhöhte Kosten in bestimmten Jahren immer gute Erklärungen geben kann, so können systematisch und über mehrere Jahre hinweg höhere Kosten in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen im Vergleich zu firmeneigenen und öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen zumindest als **Indiz für das Vorhandensein von Interessenskonflikten** gewertet werden – ohne dabei aus den Augen zu verlieren, dass das Management von Kleinstanschlüssen und Konkursen aufwändig ist, dass das Dienstleistungsangebot (Digitalisierung, Support etc.) in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen oft grösser als in firmeneigenen Vorsorgeeinrichtungen ist und dass in firmeneigenen und öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen gewisse Dienstleistungen manchmal unentgeltlich vom Arbeitgeber erbracht werden, was die Statistik verzerren kann.⁶⁸

Indizien für Interessenskonflikte?

Mit der Strukturreform sind durch Artikel 48a BVV2 und die OAK Weisung W-02/2013 die Anforderung an die Kostentransparenz deutlich erhöht worden – sowohl in Bezug auf die Versichertenverwaltungskosten (kurz: Verwaltungskosten) als auch für die Vermögensverwaltungskosten. Eine Übersicht über die Kosten, die in der Jahresrechnung offengelegt werden müssen, ist in Darstellung 17 gegeben. Mit der Strukturreform mussten neu die Kosten für Makler- und Brokertätigkeit, die Kosten für die Revisionsstelle und die Expertin oder den Experten, die Kosten für die Aufsichtsbehörden sowie die Gebühren für die Vermögensverwaltung auf der Stufe von kostentransparenten Kollektivanlagen transparent ausgewiesen werden. Bei den Verwaltungskosten – in der Jahresrechnung bestehend aus allgemeiner Verwaltung, Marketing und Werbung, Makler und Broker, Revisionsstelle und Expertin oder Experte sowie Aufsichtsaufwand – analysieren wir die Entwicklung im Zeitablauf und unterscheiden zwischen SGE und dem Rest des PK-Universums. Um Vergleichbarkeit der Daten zwischen Vorsorgeeinrichtungen mit und ohne Rückdeckung sicherzustellen, sind bei den allgemeinen Verwaltungskosten für alle Vorsorgeeinrichtungen auch die Kostenprämien der Rückdeckung berücksichtigt, da ohne Rückdeckung zusätzliche Leistungen wie beispielsweise die

Übersicht über die Verwaltungskosten

⁶⁷ Mehr Informationen zur Berechnung der in den nachfolgenden Analysen verwendeten Kennzahlen sind in Anhang A1.3 zu finden.

⁶⁸ Die Analyse von allfälligen Risiken für Bereicherung auf Kosten der Versicherten findet nur über die Kosten und nicht über allfällig tiefere Leistungen statt, da sich überhöhte Gebühren in den Kosten direkt niederschlagen, während die Kausalität bei der Ausrichtung von Leistungen aufgrund anderer Einflussfaktoren nicht immer klar gegeben ist.

Abwicklung von IV-Fällen durch die Verwaltung erbracht werden müssten und hier Mehrkosten verursachen würden.

Darstellung 17: In der Betriebsrechnung offenzulegende Kosten gemäss FER 26

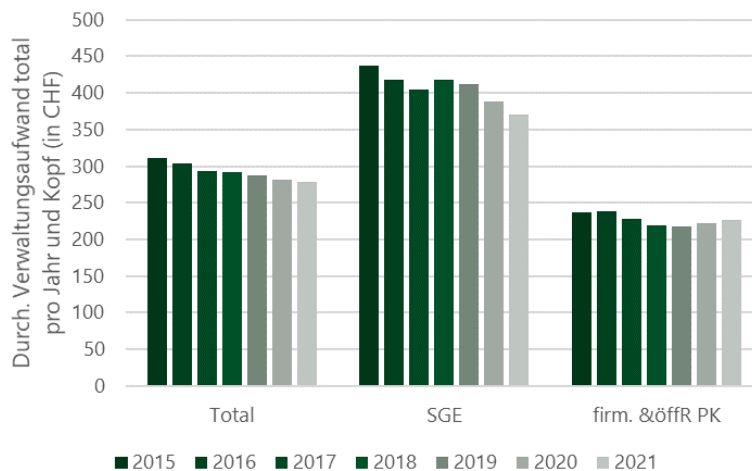
Verwaltungsaufwand	Vermögensverwaltungsaufwand	Versicherungsaufwand
Allgemeine Verwaltung	Gebühren für die Vermögensverwaltung (TER-Kosten auf Stufe Einrichtung und von kostentransparenten Kollektivanlagen)	Versicherungsprämien: - Sparprämien - Risikoprämien - Kostenprämien
Marketing und Werbung		
Makler- und Brokertätigkeit	Transaktionskosten und Steuern (TTC-Kosten auf Stufe Einrichtung)	Einmaleinlagen an Versicherungen
Revisionsstelle und Experte für berufliche Vorsorge	Übrige Kosten (SC-Kosten auf Stufe Einrichtung)	Verwendung Überschussanteile aus Versicherung
Aufsichtsbehörden		Beiträge an Sicherheitsfonds

Quelle: FER 26 Ziffer S und Ziffer X, OAK Weisung W-02/2013 der OAK BV

In der analysierten Stichprobe von pensionpeers lassen sich zwei erste Beobachtungen machen: zum einen sind die Verwaltungskosten insgesamt im Zeitverlauf gesunken, vor allem für Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen. Gleichzeitig sind die durchschnittlichen Verwaltungskosten für Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen höher als für firmeneigene und öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen.

Abnehmende, aber höhere Verwaltungskosten in SGE

Darstellung 18: Durchschnittliche Verwaltungskosten* pro Kopf im Zeitverlauf



* Inklusive Kostenprämie. Quelle: pensionpeers per 31.3.2023, c-alm AG

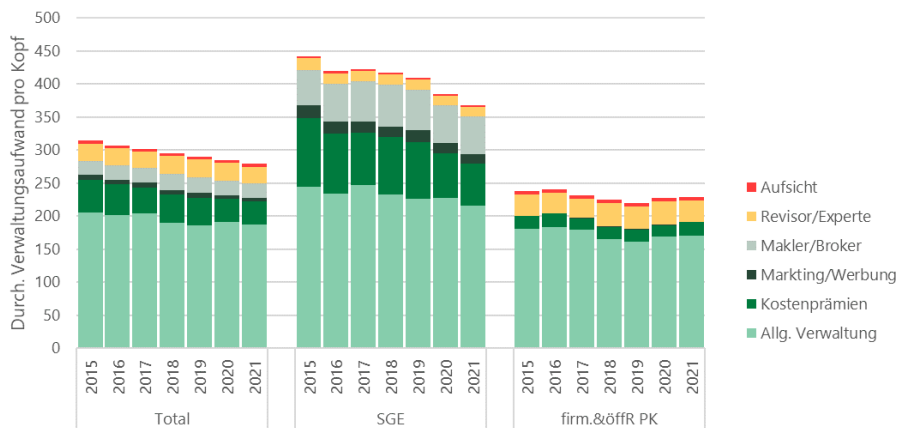
Um die Gründe für die höheren Kosten für Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen evaluieren zu können, werden die einzelnen Kostenkomponenten im Detail analysiert. So fällt auf, dass bei den Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen zwar auch die allgemeinen Verwaltungskosten in der Stichprobe etwas höher als bei den firmeneigenen und öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen sind. Dies lässt sich vermutlich damit erklären, dass in firmeneigenen und öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen ge-

Kostenprämien und Makler- und Brokerkosten

wisse Leistungen unentgeltlich vom Arbeitgeber erbracht werden. Der grösste Unterschied der Verwaltungskosten insgesamt stammt aber aus den Kostenprämien sowie aus den Kosten für Makler/Broker, die nur bei SGE anfallen.⁶⁹

Die Abnahme der gesamten Verwaltungskosten, die sich vor allem bei Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen im Zeitverlauf zeigt, könnte mit der zunehmenden Grösse der Einrichtungen (Skaleneffekte), mit dem zunehmenden Wettbewerb um Anschlüsse oder mit einem gesteigerten Kostenbewusstsein zusammenhängen.

Darstellung 19: Komponentenerlegung der durchschnittlichen Verwaltungskosten



Quelle: pensionpeers per 31.3.2023, c-alm AG

Um besser zu verstehen, in welchen Vorsorgeeinrichtungen welche Kosten anfallen, untersuchen wir die Komponenten der Verwaltungskosten (inkl. Kostenprämien) noch im Hinblick auf die Grösse der Vorsorgeeinrichtung, um allfällige Skaleneffekte erkennen zu können. Darstellung 20 bestätigt, dass Skaleneffekte existieren. Die Gesamtkosten scheinen jedoch selbst in den grössten Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen höher zu sein als in den kleinsten firmeneigenen oder öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen, wenn man die Kostenprämie in die Verwaltungskosten miteinbezieht.

Skaleneffekte

⁶⁹ Um in einem komplexen Markt die passende Vorsorgelösung zu finden, greifen die meisten Unternehmen auf Vermittler – auch Makler oder Broker genannt – zurück. Der Aufwand für die Vermittlung einer Vorsorgelösung wird dabei nur selten dem Unternehmen selbst in Rechnung gestellt. Vielmehr hat sich am Markt eine Entschädigung mittels Courtage durchgesetzt, bei der die Vermittler von der aufnehmenden Sammel- und Gemeinschaftseinrichtung mit jährlichen Zahlungen in Abhängigkeit vom vermittelten Prämienvolumen und/oder dem Vorsorgekapital über die Dauer der Vertragslaufzeit entschädigt werden.

Darstellung 20: Komponentenerlegung der Ø Verwaltungskosten in Abhängigkeit der Bestandesgrösse

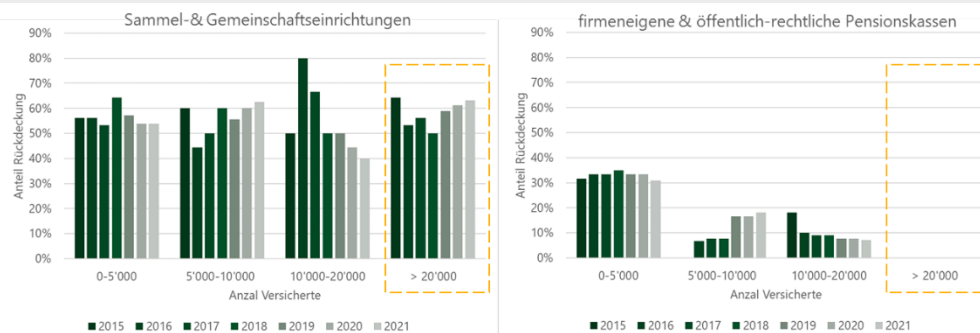


Quelle: pensionpeers per 31.3.2023, c-alm AG

Dies wirft die Frage nach der Rückdeckung auf. Ab einer gewissen Grösse des Versichertenbestandes sollte – zumindest gemäss dem Gesetz der grossen Zahlen – eine kongruente Rückdeckung nicht mehr unbedingt erforderlich sein. Die pensionpeers Daten in Darstellung 21 zeigen jedoch, dass der Anteil an Rückdeckung in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen zum einen nicht mit zunehmender Bestandesgrösse abnimmt – und zum anderen deutlich höher ist als in firmeneigenen und öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen. Da die allgemeinen Verwaltungskosten der (weniger rückversicherten) firmeneigenen und öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen zudem nicht analog höher sind als die der Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, drängt sich die Frage auf, ob hier Leistungen durch Arbeitgeber unentgeltlich erbracht werden und somit die Statistik verzerren – oder ob diese Leistungen intern kostengünstiger erbracht werden könnten.

Rückdeckung

Darstellung 21: Rückdeckung



Quelle: pensionpeers per 31.3.2023, c-alm AG

Aus der Analyse der Verwaltungskosten lassen sich vier Schlüsse ziehen: (1) Die Verwaltungskosten haben über die vergangenen sieben Jahre abgenommen. (2) Mit zunehmender Bestandesgrösse der Vorsorgeeinrichtung ist grundsätzlich ein Skaleneffekt zu beobachten. (3) Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen sind insgesamt etwas teurer als firmeneigene und öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen, vor allem durch (a) Kosten für Makler und Broker sowie (b) Kostenprämien, wobei das grössere Dienstleistungsangebot in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen sowie der Effekt von kostenlos erbrachten Dienstleistungen durch Arbeitgeber in firmeneigenen und öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen nicht unterschätzt werden darf in der Gesamtbeurteilung. (4) Das Rückdeckungsverhalten grosser Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen ist eher kontraintuitiv.

Zusammenfassung Verwaltungskosten

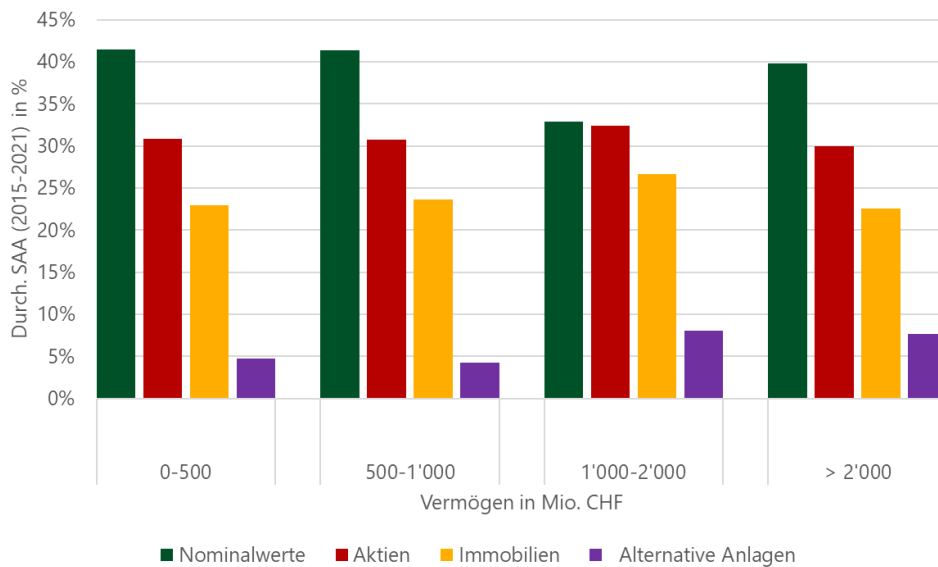
In den Medien sind meist nicht die Versichertenverwaltungskosten das grosse Thema – sondern vielmehr die Vermögensverwaltungskosten. Diese werden von der Vermögensverwaltung in % des Vorsorgevermögens berechnet und gemäss der OAK-Weisung W02/2013 in den Jahresrechnungen im Verhältnis zu den kostentransparenten Vermögensanlagen ausgewiesen, wobei dieser Ausweis seit der Strukturreform nicht mehr nur auf oberster Ebene erfolgt, sondern auch Vermögensverwaltungskosten innerhalb von Anlagegefässen, die mit der Brutto-Performance verrechnet werden, offengelegt werden. Die Vermögensverwaltungskosten in der 2. Säule sind 2019 von der c-alm AG im Auftrag der OAK BV mit den Daten des Bundesamtes für Statistik detailliert und umfassend untersucht worden⁷⁰; hierbei ist in Bezug auf die Kosten vor allem der Anteil alternativer Anlagen als entscheidender Faktor bestätigt worden.

Untersuchungsgegenstand Vermögensverwaltungskosten

In der Diskussion um Bereicherung auf Kosten der Versicherten bzw. um allfällige Governance Probleme in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen untersuchen wir, ob sich allfällige Unterschiede in den Kosten zwischen den verschiedenen Arten an Vorsorgeeinrichtungen erkennen lassen, die sich nicht mit Skaleneffekten oder mit der Anlagestrategie – konkret dem Anteil alternativer Anlagen – erklären lassen. Darstellung 22 zeigt, dass der Anteil alternativer Anlagen mit zunehmender Grösse grundsätzlich ansteigt und somit die im Schnitt grösseren Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen mehr in diese Kategorie investieren, wie bereits in Darstellung 16 gezeigt wurde.

⁷⁰ Vgl. Mettler et al (2019)

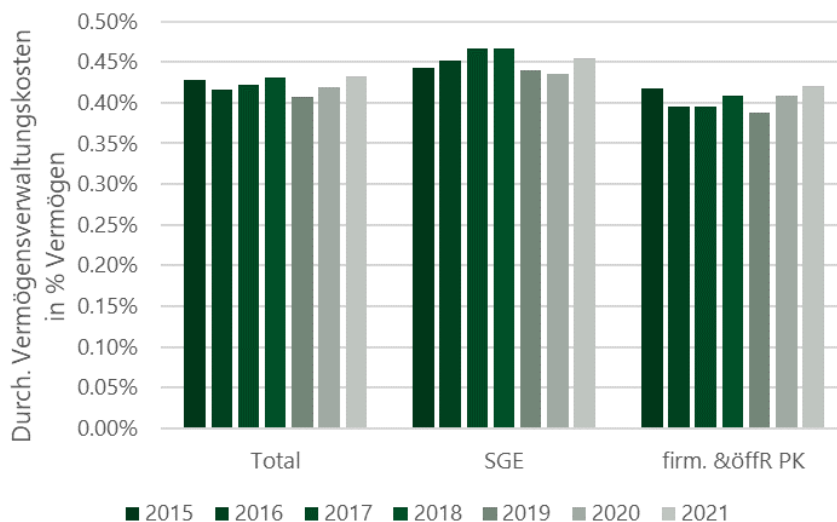
Darstellung 22: Anlageallokation in Abhängigkeit des Vorsorgevermögens



Quelle: pensionpeers per 31.3.2023, c-alm AG

Erstaunlicherweise lassen sich jedoch bei den Vermögensverwaltungskosten trotz der Zunahme alternativer Anlagen bei zunehmender Grösse keine klaren Trends beobachten. Die Kosten haben – wie in Darstellung 23 ersichtlich – weder im Zeitverlauf klar abgenommen, noch unterschieden sie sich massiv für Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, wenn man den insgesamt leicht höheren Anteil alternativer Anlagen in dieser Gruppe berücksichtigt.

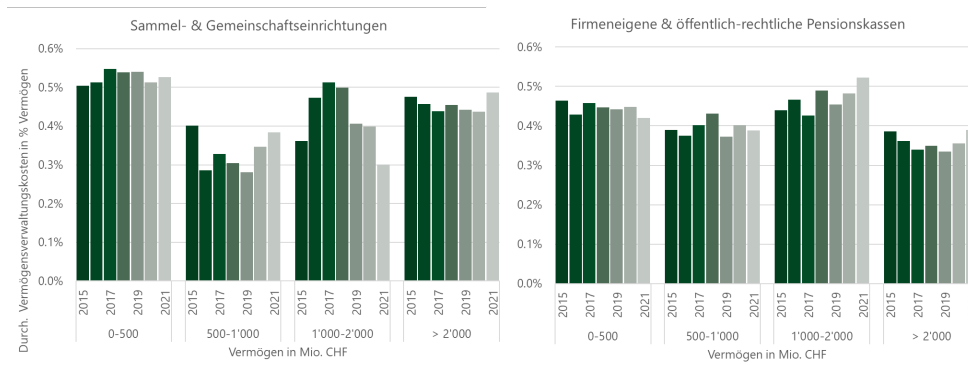
Darstellung 23: Zeitliche Entwicklung der Vermögensverwaltungskosten



Quelle: pensionpeers per 31.3.2023, c-alm AG

Auch unter Berücksichtigung der Grösse des Vorsorgevermögens zeigen sich keine signifikanten Skaleneffekte bei Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen und nur geringfügige Skaleneffekte für firmeneigene und öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen.

Darstellung 24: Entwicklung der Vermögensverwaltungskosten nach Vorsorgevermögen



Quelle: pensionpeers per 31.3.2023, c-alm AG

Die Abwesenheit von klar erkennbaren Skaleneffekten könnte gegebenenfalls noch mit dem zunehmenden Anteil alternativer Anlagen bei steigender Grösse in den SGE – nicht jedoch in den übrigen Vorsorgeeinrichtungen – zu erklären sein.

Die Analyse der Vermögensverwaltungskosten bringt keine neuen Erkenntnisse, die eine Relevanz im Hinblick auf die Governance Diskussion haben könnten. So sind trotz der gestiegenen Transparenz die Vermögensverwaltungskosten im Zeitverlauf weder für Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen noch für firmeneigene und öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen klar gesunken. Auch Skaleneffekte lassen sich nur marginal beobachten, was vermutlich mit dem etwas höheren Anteil illiquider alternativer Anlagen begründet werden kann.

Zusammenfassung

4.4 Fazit zu Rechtsfällen, Medienberichten und Datenanalyse

Aus den Rechtsfällen, den Medienberichten und der Datenanalyse lassen sich zwar keine direkten Informationen zu den Auswirkungen der Strukturreform ziehen im Sinne der Veränderungen, die dadurch bis heute hervorgerufen worden sind. Es zeigen sich aber Hinweise auf die aktuelle Governance Situation und somit auf die langfristige **Wirksamkeit der Governance Massnahmen der Strukturreform.**

Wenig Informationen über die Auswirkungen der Strukturreform...

Vor allem in den Medienberichten und den Datenanalysen haben sich aber Hinweise darauf ergeben, wie die **aktuelle Governance Situation** zu beurteilen ist, woraus auf die langfristige Wirksamkeit der Strukturreform geschlossen werden kann. Im Fokus stehen dabei Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, bei denen möglicherweise Interessenskonflikte bestehen könnten, die sowohl Risiken für die finanzielle Stabilität als auch für die Bereicherung auf Kosten der Versicherten bergen könnten. Risiken für die finanzielle Stabilität lassen sich mit den aktuellen Daten nicht erhärten: so haben im Zuge des Konsolidierungsprozesses die relevanten Insolvenzzahlen des Sicherheitsfonds nicht zugenommen, sondern im Gegenteil leicht abgenommen. Auch scheint es nicht

...aber Aussagen zur aktuellen Governance Situation und somit zur langfristigen Wirksamkeit

so zu sein, dass der Wettbewerb zwischen Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen dazu verleitet, höhere Anlagerisiken einzugehen, um unangemessene Leistungsparameter zu finanzieren, was die finanzielle Stabilität gefährden könnte. Die Aussagekraft der Daten für die zukünftige Entwicklung ist jedoch beschränkt.

In den Daten lassen sich jedoch Hinweise auf höhere Kosten finden. So sind die Verwaltungskosten insgesamt für Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen im Durchschnitt etwas höher als für firmeneigene und öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen, was zwar zu einem grossen Teil, aber nicht nur auf Wettbewerbskosten (Makler/Broker und Marketing und Werbung) zurückzuführen ist. Auch das Rückdeckungsverhalten wirkt auf den ersten Blick widersprüchlich und lässt sich nicht anhand der Kosten erklären, da bei Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen mit zunehmender Grösse keine signifikante Abnahme der Rückdeckung zu beobachten ist. Es ist jedoch wichtig zu betonen, dass es sich bei diesen Erkenntnissen lediglich um Indizien für einen allfälligen Interessenskonflikt handelt, bei denen die Massnahmen der Strukturreform eventuell nicht ausreichend wirksam sind, da viele Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen ein sehr umfassendes und vielfältiges – und somit teures – Dienstleistungsangebot erbringen. Anhand der Daten dürfen nicht sämtliche Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen vorverurteilt oder unter Generalverdacht gestellt werden – aber die Daten zeigen doch, dass man bei Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen aus strukturellen Gründen eventuell etwas genauer hinschauen muss, wenn es um das Thema Interessenskonflikte geht, und dass die Wirksamkeit der Strukturreform in diesem Segment etwas eingeschränkter sein könnte.

5 Interviews mit den Akteuren der zweiten Säule

Der Blick auf Rechtsfälle, Medienberichte und auf die Daten liefert Hinweise darauf, wie die langfristige Wirksamkeit der Strukturreform (Ziel D) anhand des Status quo zu beurteilen ist und wo möglicherweise noch Governance Probleme zu verorten sind, ohne dabei Informationen zu den direkten Auswirkungen (Ziel C) der Strukturreform zu beinhalten. Diese Lücke kann in Interviews mit den Akteuren der zweiten Säule geschlossen werden, in denen die durch die Strukturreform bisher hervorgerufenen Veränderungen (Auswirkungen) und die Beurteilung der heutigen Governance Situation (langfristige Wirksamkeit) zur Sprache gebracht worden sind. Wir orientieren uns dabei direkt an den Governance Bestimmungen der Strukturreform und der Erfüllung der dahinterstehenden Governance Grundsätze. Die bereits für den Rückblick auf die damalige Umsetzung der Strukturreform (siehe Kapitel 3) befragten Akteure sowie die im Rahmen der Strukturreform neu gegründete Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) sind daher zu ihrer Einschätzung zu den Auswirkungen und der Wirksamkeit der Governance Vorschriften der Strukturreform sowie zu allfälligen Mängeln in der aktuellen Situation befragt worden. Im Rahmen der Interviews wurden häufig bereits konkrete Verbesserungsvorschläge gemacht, die ebenfalls in die Beurteilung des Status quo aufgenommen wurden, in Abschnitt 6 jedoch noch ausführlicher behandelt werden.

Auswirkungen der Strukturreform (Ziel C) und langfristige Wirksamkeit der Massnahmen (Ziel D)

5.1 Allgemeine Einschätzung der Governance Situation

Die Vorsorgeeinrichtungen und die Kontrollorgane – die Vertreter der Expertenkommission und der OAK BV, die Revisoren und die Direktaufsichten – wurden zunächst zu ihrer Einschätzung der aktuellen Governance Situation insgesamt befragt. Die Vorsorgeeinrichtungen äusserten sich dabei zwar nur sehr knapp – jedoch überwiegend sehr zufrieden. Die Regelungen der Strukturreform werden insgesamt als sehr sinnvoll beschrieben, da sie zu einem verbesserten Risikobewusstsein geführt hätten.

Einschätzung der Vorsorgeeinrichtungen

Die Expertinnen und Experten sind gemäss Art. 52e Abs. 1 BVG für die finanzielle Stabilität der Vorsorgeeinrichtung verantwortlich; sie prüfen, ob die Vorsorgeeinrichtung ihre Verpflichtungen erfüllen kann. Ihr Fokus liegt daher auf den Risiken für die finanzielle Stabilität. Analog zu den Daten des Sicherheitsfonds, die insgesamt wenig Schadenfälle zeigen, gaben die Vertreter der SKPE an, dass das System ihrer Ansicht nach an sich gut funktioniere und es insgesamt nur wenige problematische Fälle gebe. Im Konsolidierungsprozess sahen sie jedoch ein mögliches zukünftiges Risiko, vor allem, da sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen weniger mit der Vorsorgeeinrichtung identifizieren und sich somit weniger verantwortlich fühlen würden.

Einschätzung der Vertreter der Expertenkommission

Die Revisionsstellen sind gemäss Art. 52c BVG sowohl für die Kontrolle der Massnahmen zuständig, mit denen die Risiken für eine Bereicherung auf Kosten der Versicherten verringert werden sollen,⁷¹ als auch für Massnahmen zur Sicherstellung der finanziellen Stabilität. Sie beurteilten die Governance Situation zwar mehrheitlich, aber nicht durchgehend als insgesamt zufriedenstellend. Die Sensibilität für Governance Fragen habe in den vergangenen Jahren jedoch klar zugenommen.

Einschätzung der
Revisionsstellen

Die Direktaufsichten werden im Aufsichtsprozess sowohl von den Expertinnen und Experten als auch von den Revisionsstellen über Risiken informiert, welche die finanzielle Stabilität der Vorsorgeeinrichtungen gefährden können, und müssen gemäss Art. 62 Abs. 1 BVG sicherstellen, dass das Vorsorgevermögen zweckmässig verwendet wird. Sie beurteilten die Governance Situation insgesamt fast durchgehend als gut und gaben ebenfalls an, dass die Strukturreform als Teil einer allgemeinen Verbesserung der Governance Situation die Sensibilität für Governance in den Vorsorgeeinrichtungen erhöht habe. Die Vertreter der OAK BV schliesslich sahen, ebenso wie die befragten Experten, im Konsolidierungsprozess ein mögliches Risiko für die berufliche Vorsorge. Ihre Aussagen bezogen sich vor allem auf die Governance Situation in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, die von Dienstleistungsgesellschaften dominiert werden. Diese beurteilten sie als potenziell kritisch, da dort oft die Parität im Sinne einer Kontrolle durch die Arbeitnehmervertretung nicht mehr so wie ursprünglich vom Gesetz angedacht⁷² funktionieren könne.

Einschätzung der
Direktaufsichten
und der OAK BV

5.2 Grundvoraussetzung: Die Befähigung der beteiligten Akteure

Grundvoraussetzung für eine gute Governance ist, wie in Abschnitt 2.1.1 erläutert, die Befähigung der beteiligten Akteure. Von besonderer Wichtigkeit ist die Befähigung des Entscheidungsträgers selbst – des obersten Organs. Dabei wird die mit der Strukturreform eingeführte Pflicht zur Erst- und Weiterbildung des obersten Organs in den Vorsorgeeinrichtungen unterschiedlich umgesetzt. In den befragten Vorsorgeeinrichtungen wird die Erstausbildung meistens über die Geschäftsstelle sichergestellt, nur zwei Vorsorgeeinrichtungen lassen die Erstausbildung über die Fachschule für Personalvorsorge oder über die Vergaben von Ausbildungspunkten beim Besuch externer Fortbildungen und Informationsveranstaltungen laufen. Die Weiterbildung ist in den meisten Fällen nicht institutionalisiert, wird jedoch durch interne Schulungen sowie durch Listen mit Weiterbildungsmöglichkeiten und der Übernahme der Kosten gefördert. Fünf Vorsorgeeinrichtungen traktandieren die besuchten Weiterbildungen zudem explizit in der Sitzung des obersten Organs. Gemäss den Revisionsgesellschaften gibt es sowohl Vorsorgeeinrichtungen, die bei der Vorselektion ein bestimmtes Anforderungsprofil

Oberstes Organ:
Umsetzung der
Ausbildungspflicht

⁷¹ Vor allem über die Prüfung der Vermögensanlage gemäss gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen sowie über die Kontrollen der Integrität und Loyalität gemäss Art. 52c Abs. 1 Ziffern b und c BVG.

⁷² Die Unterscheidung zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretung kann schwierig sein und es sind immer wieder Gremien mit dem Vorwurf konfrontiert, dass die gewählten Arbeitnehmervertreter tatsächlich Arbeitgebervertreter seien.

anwenden, als auch Vorsorgeeinrichtungen mit umfangreichen internen oder externen Ausbildungskonzepten.

Der Wissensstand im obersten Organ scheint gemäss den befragten Akteuren grundsätzlich etwas zugenommen zu haben in den letzten Jahren. Vor allem die befragten Experten, die grundsätzlich den grössten Einblick in die Arbeit des obersten Organs haben, da sie am häufigsten in dessen Sitzungen anwesend sind und Handlungsempfehlungen ausarbeiten und besprechen müssen, berichteten von kritischeren Fragen und vermehrt auch eigenen Ideen, die von Mitgliedern des obersten Organs vorgebracht werden würden. Diese Zunahme im Wissensstand wurde jedoch nicht kausal der Strukturreform zugeordnet. Gemäss Aussage der Experten sei diese Zunahme vielmehr vor allem durch die anhaltenden Diskussionen der vergangenen Jahre um die Anpassung der Leistungsparameter im Tiefzinsumfeld zustande gekommen.

Oberstes Organ:
Beurteilung der
Befähigung

Trotz Zunahme im Wissensstand insgesamt wurde das Ausbildungsniveau des obersten Organs von vielen befragten Akteuren als nicht ausreichend empfunden. Die Direktaufsichten stellten beispielsweise teilweise ein grosses Wissensgefälle zwischen einzelnen Mitgliedern im obersten Organ oder insgesamt zur Expertin oder zum Experten oder zu anderen externen Beraterinnen und Beratern fest, was sich negativ auf die Governance auswirken könne. Dies wurde im Hinblick auf die wichtige Funktion des obersten Organs in der Führung und Kontrolle der Vorsorgeeinrichtung kritisch beurteilt.

Die Geschäftsführung muss seit der Strukturreform über gründliche praktische und theoretische Kenntnisse verfügen. Die meisten Vorsorgeeinrichtungen, Revisionsstellen und Aufsichten sahen aber keine Veränderung des Kenntnisstandes in der Geschäftsstelle aufgrund der Strukturreform, sondern entweder ein immer schon hohes Niveau oder eine Verbesserung aufgrund der erhöhten Komplexität, des Konsolidierungsprozesses (zunehmende Anschlüsse kleinerer Vorsorgeeinrichtungen an professionellere Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen oder externe Vergabe der Geschäftsführung und Verwaltung), des technischen Fortschritts oder aus Eigenantrieb. Mängel an der Befähigung der Geschäftsstelle und Verwaltung wurden lediglich von einer Revisionsstelle im Anlagebereich verortet, ohne dass konkrete Verbesserungsvorschläge gemacht wurden, da es sich nicht um eine Kernaufgabe der Geschäftsstelle handelt. Diese Problematik liegt jedoch klar in der Eigenverantwortung des obersten Organs, der für die seiner Einschätzung nach nötige Befähigung der beauftragten Personen zu sorgen hat, und wird hier daher nicht weiter verfolgt.

Geschäftsführung
und Verwaltung

In Bezug auf die Vermögensverwaltung und die externe Beratung gaben alle befragten Vorsorgeeinrichtungen an, dass das Niveau bereits vor der Strukturreform sehr hoch gewesen sei und sich durch die Strukturreform keine erkennbare Verbesserung gezeigt habe. Vor allem die Finma-Akkreditierung der Vermögensverwalterinnen und

Vermögensver-
waltung und ex-
terne Beratung

Vermögensverwalter⁷³ sei vermutlich relevanter als die Strukturreform selbst gewesen. Hinzu komme, dass es seit der Strukturreform immer weniger interne Vermögensverwaltung innerhalb der Vorsorgeeinrichtungen gebe und dass zunehmend in indexierte, regulierte Gefässe investiert werde.

Bei den Expertinnen und Experten gebe es gemäss den befragten Vorsorgeeinrichtungen keinen Hinweis darauf, dass sich die Qualität der Arbeit in den letzten Jahren verbessert habe; die befragten Vorsorgeeinrichtungen waren alle mit der Befähigung ihrer Expertinnen und Experten sehr zufrieden. Vier der befragten Vorsorgeeinrichtungen haben seit der Strukturreform das Expertenbüro gewechselt; auch sie konnten jedoch keine Qualitätsunterschiede feststellen. Lediglich einige Direktaufsichten und die Vertreter der OAK BV merkten an, dass das Ausbildungsniveau der Expertinnen und Experten heute tendenziell etwas höher als früher sei. Ausschlaggebend für die Verbesserung sei jedoch nicht die Strukturreform gewesen, sondern vielmehr die Fachrichtlinien der SKPE⁷⁴ sowie allenfalls noch der Konsolidierungsprozess und eine immer komplexere Umwelt.

Expertin/Experte

Zum Ausbildungsniveau der Revisorinnen und Revisoren haben sich nur die Vertreter der OAK BV sowie die Revisionsstellen selbst geäussert. Im Rahmen des Konsolidierungsprozesses in der zweiten Säule werde eine Zunahme der Komplexität vor allem in gewissen Sammeleinrichtungen beobachtet; der Grad an Individualität nehme im Wettbewerb um Anschlüsse zu. Entsprechend seien die von der OAK BV definierten Mindestanforderungen an die Revisionsstellen gerade für diese komplexen Strukturen nicht mehr ausreichend und es wurde – auch von Seiten einiger Revisionsstellen selbst – eine Erhöhung der Anforderungen an Revisionsstellen von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen vorgeschlagen.

Revisionsstellen

Schliesslich gaben einige Direktaufsichten und Revisoren in Bezug auf die Ausbildung an, dass eine Qualitätsverbesserung bei Brokern und Maklern in vielen Fällen angezeigt sei und eine spezifische BVG-Ausbildung sowie Weiterbildungsmaßnahmen klar zu begrüssen wären. Dies läge jedoch nicht in ihrem Kompetenzbereich und entsprechend wurden keine konkreten Verbesserungsvorschläge gemacht. Nur mit einem guten und umfassenden Verständnis des BVGs können Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen objektiv miteinander verglichen werden und auch Kriterien wie Ausgewogenheit des Vorsorgeplans oder finanzielle Stabilität berücksichtigt werden.

Broker und Makler

Die höheren Anforderungen, die im Rahmen der Strukturreform an die Aus- und Weiterbildung der beteiligten Akteure gestellt wurden, werden heute umgesetzt. Die

Zusammenfassung: Befähigung

⁷³ Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über Finanzinstitute (FINIG, SR 954.1) und des Bundesgesetzes über die Finanzdienstleistungen (FIDLEG, SR 950.1) per 1.1.2020 ist die Zulassung von Vermögensverwalterinnen und -verwaltern in der zweiten Säule neu von der OAK BV auf die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) übergegangen.

⁷⁴ An dieser Stelle ist gegebenenfalls ein indirekter Einfluss der Strukturreform erkennbar, da die Fachrichtlinien der SKPE teilweise als Reaktion auf Massnahmen der OAK BV angepasst worden sind.

Befähigung wird heute grösstenteils als gut beschrieben, was jedoch mehrheitlich anderen Faktoren zugerechnet wird und keine Auswirkung der Strukturreform sei. Beim obersten Organ wird im Hinblick auf die grosse Verantwortung die Notwendigkeit einer vertieften Ausbildung diskutiert. Für Revisionsstellen wurden zudem erhöhte Anforderungen für die Prüfung von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen vorgeschlagen, da diese Strukturen im Rahmen des Konsolidierungsprozesses und des Wettbewerbs um Anschlüsse zunehmend komplexer werden würden. Schliesslich wurde eine vertiefte BVG-spezifische Ausbildung von Maklern und Brokern grundsätzlich begrüsst.

5.3 Die Beurteilung der Aufgabendefinition

Im Rahmen der Strukturreform wurden die Aufgaben des obersten Organs, der Revisionsstelle und der Expertin und des Experten explizit festgelegt und formalisiert. Im Hinblick auf die Governance dient die Aufgabendefinition der Erhöhung der Transparenz – und sie schafft die Voraussetzung für eine unabhängige Kontrolle im Sinne der Gewaltentrennung. Im Rahmen dieser Studie wurde daher eruiert, ob die Aufgabendefinition umfassend und klar genug ist – oder ob Grauzonen verbleiben.

Grosse Bedeutung der Aufgabendefinition

Die Direktaufsichten, die Vertretung der OAK BV und die Revisionsstellen gaben in der Befragung fast einhellig an, dass die Aufgabendefinitionen vom obersten Organ in Art. 51a BVG, von der Revisionsstelle und der Expertin oder dem Experten in Art. 52c und e BVG mithin die wichtigsten Errungenschaften der Strukturreform gewesen seien. Dabei liege die Bedeutung nicht so sehr in der Aufgabendefinition an sich, die von den meisten Akteuren bereits vorher grösstenteils so wahrgenommen worden war. Die Aufgabendefinition sei aber eine Formalisierung der bereits gelebten Praxis gewesen, die zur Sensibilisierung der beteiligten Akteure beigetragen habe sowie ein Kontrollinstrument und eine Handlungsmöglichkeit für Kontrollinstanzen geschaffen habe, die als sehr wichtig eingeschätzt wurde.

Wichtigste Bestimmung der Strukturreform

Die Vorsorgeeinrichtungen und die befragten Experten bestätigten, dass die Aufgaben des obersten Organs bereits vor der Strukturreform klar, wenn auch ohne Niederschlag in den Reglementen definiert gewesen seien. Alle Vorsorgeeinrichtungen waren weiter der Meinung, dass durch die Aufgabendefinition heute eindeutig definiert sei, wer was zu entscheiden habe – und somit auch, entscheidend für eine gute Governance, wer für welches Ergebnis verantwortlich sei. Rund zwei Drittel der befragten Vorsorgeeinrichtungen haben explizit Organigramme, Funktionendiagramme und/oder Controlling-Diagramme in ihre Reglemente aufgenommen. Die Einhaltung der Regeln wird dabei entweder über die Geschäftsstelle, über ein System interner Kontrollen oder sogar über einen Compliance-Ausschuss geprüft. Dennoch habe die Aufgabendefinition keine direkten Auswirkungen auf den Betrieb der Vorsorgeeinrichtungen gehabt; lediglich eine Vorsorgeeinrichtung gab an, dass sie explizit zur Einführung eines Anlageausschusses geführt habe.

Beurteilung der Vorsorgeeinrichtungen und der befragten Experten

In der Aufgabendefinition des **obersten Organs** wurden grundsätzlich keine Grauzonen Grauzonen gesehen, sondern die aktuelle Liste wurde als umfassend beschrieben. Hingegen wurde teilweise bemängelt, dass die Aufgaben von **untergeordneten Kommissionen** oder Organen wie der Geschäftsstelle lediglich im Organisations- oder Anlagereglement geregelt seien, es aber keine verbindlichen Anforderungen gebe. Dies wurde vor allem in Anbetracht des teils grossen Einflusses von Geschäftsstellen in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen als kritisch beurteilt, ohne dass konkrete Verbesserungsvorschläge gemacht wurden.

Anpassungsbedarf wurde zudem bei der Zuteilung der Aufgaben an **Revisionsstellen** sowie an **Expertinnen und Experten** gesehen. So wurde von einigen Direktaufsichten und der OAK BV bemängelt, dass mit Expertin oder Experte und Revisionsstelle zwei verschiedene Akteure für die Prüfung der Jahresrechnung zuständig seien, es aber niemanden gebe, der die Gesamtverantwortung für die Bilanz trage. Ferner gebe es keine klare und vergleichbare Aussage zur finanziellen Lage der Vorsorgeeinrichtung insgesamt, was vor allem im Hinblick auf den Konsolidierungsprozess in der zweiten Säule, den zunehmend komplexen Strukturen und der auch aus Expertensicht zunehmend schwierigen Risikobeurteilung kritisch zu sehen sei.

Als Grauzone bei den Aufgaben der **Revisionsstellen** selbst wurde vor allem von den Aufsichten die Tatsache bezeichnet, dass die Revisionsberichte ausschliesslich Prüfungsbestätigungen seien, keinerlei Anhaltspunkte auf die inhaltlichen Prüfungen zu finden seien und Management Letter, in denen der Prüfungsbericht um Detailfeststellungen ergänzt wird, teilweise nur schwer zu erhalten seien. Hierbei kam gleichzeitig ein Wunsch nach einer Triagierung zum Ausdruck: nur bei grösseren oder komplexeren Vorsorgeeinrichtungen sollten die Aufgaben der Revisionsstelle klar um inhaltliche Angaben erweitert werden und gegebenenfalls ein Compliance Reporting eingeführt werden.

Eine weitere Grauzone wurde von den Revisionsgesellschaften und einigen Aufsichten in der Vielfalt der Aufgaben der **Expertin oder des Experten** verortet, der die Verpflichtungen der Vorsorgeeinrichtungen gleichzeitig berechnet und bestätigt. Eine unabhängige Kontrolle im Sinne einer guten Governance sei somit nicht gewährleistet. Die Vertreter der Expertenkommer selbst sahen die Vielzahl an Aufgaben, die die Expertin oder der Experte erfüllen muss, aufgrund der weitreichenden und vorbehaltlosen Haftung

der Expertin oder des Experten nicht als Risiko für die finanzielle Stabilität der Vorsorgeeinrichtung an.⁷⁵ Kritisch beurteilten sie hingegen die Tatsache, dass es keine Vorgaben für die Erstellung von ALM Studien gebe, mit denen der Stiftungsrat die Übereinstimmung von Vermögensanlage und Verpflichtungen gemäss Art. 51a Abs. 2 Ziffer n BVG sicherstellen soll. Aufgrund der grossen Relevanz und der fehlenden Haftung der Beraterinnen oder Berater sei diese Verantwortung eher bei der Expertin oder dem Experten anzusiedeln.

Die Aufgabendefinition, die im Rahmen der Strukturreform eingeführt wurde, wurde insgesamt von allen Beteiligten positiv beurteilt, da so die Aufgaben formalisiert werden konnten, eine Sensibilisierung für diese Aufgaben im obersten Organ erfolgte und allfällige Eingriffsmöglichkeiten für Kontrollinstanzen geschaffen wurden. Gleichzeitig gaben viele befragte Akteure an, die Aufgaben grösstenteils bereits vorher so gelebt zu haben. Die meisten Grauzonen wurden weniger bei den Aufgaben des obersten Organs als vielmehr vor allem bei der Aufgabenteilung von Revisionsstelle und Expertin/Experte, beim Umfang des Revisionsberichts, bei der Fülle an Aufgaben der Expertin/des Experten sowie bei der Erstellung von ALM-Studien gesehen. Eine explizite Erweiterung der Aufgaben wurde jedoch häufig von der Grösse und der Komplexität der Vorsorgeeinrichtung abhängig gemacht.

Zusammenfassung: Aufgabendefinition

5.4 Die Beurteilung der Vorschriften zur Integrität und Loyalität

Die Grundvoraussetzung für eine unabhängige Kontrolle ist die Gewaltentrennung oder die Entflechtung von Entscheidungs- und Kontrollinstanzen sowie Transparenz in Bezug auf Vermögensvorteile und Interessensbindungen. Die Vorschriften zur Integrität und Loyalität lassen sich grösstenteils diesen beiden Zielen zuordnen. Im Gespräch mit den beteiligten Akteuren wurde daher bei der Beurteilung der Auswirkungen der Vorschriften zur Integrität und Loyalität angefragt, ob (a) die Unabhängigkeit vom obersten Organ, von der Revisionsstelle und von der Expertin oder dem Experten,⁷⁶ (b) die Kontrollen und (c) die Transparenz in Bezug auf Vermögensvorteile, Interessensbindungen und Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden ausreichend seien.

⁷⁵ Als Grauzonen sahen die befragten Experten hingegen vor allem den Bundesgerichtentscheid im Fall des First Swiss Pension Fund, welches das Mandatsverhältnis zwischen Expertinnen oder Experten und Vorsorgeeinrichtung als ein Dauerverhältnis eingestuft habe. Dadurch werde die Haftung der Expertin oder des Experten auf eine laufende und nicht nur auf eine stichtagsbezogene Prüfung ausweitete, was kritisch beurteilt wurde, da eine laufende Prüfungspflicht weder im Gesetz vorgesehen sei noch praktisch gewährleistet werden könne.

⁷⁶ Natürlich ist auch die Beurteilung der Unabhängigkeit der Aufsicht für die Governance von grosser Bedeutung. Hierzu wurde vor allem von einer Aufsicht kritisch angemerkt, dass die Lokalaufsichten nicht im eigenen Aufsichtsbereich BVG versichert sein sollten, um die Unabhängigkeit zu gewährleisten. Die OAK hat zudem angemerkt, dass die Aufsichten gerade bei öffentlichen Kassen politisch oft unter starkem Druck stehen. Die Beurteilung der Aufsichtssituation sprengt jedoch den Projektrahmen und wird dem Projekt „Aufsicht“ überlassen.

5.4.1 Integrität und Loyalität: Beurteilung der Unabhängigkeit

Interessenskonflikte entstehen, wie in Abschnitt 2.1 erläutert, nicht nur auf zweiter Ebene bei der Delegation von Aufgaben des obersten Organs an Dienstleistungserbringer, sondern können auch auf erster Ebene entstehen, wenn das oberste Organ seiner treuhänderischen Pflicht nicht nachkommt und nicht die Interessen der Versicherten verfolgt. Zur Beurteilung, wie schwerwiegend diese Problematik ist, wurden die Aufsichten (Direktaufsichten und OAK BV), die Revisionsstellen und die Vertreter der Expertenkommission nach ihrer Einschätzung der Governance Situation auf erster Ebene, also zwischen oberstem Organ und Versicherten, befragt, um die Unabhängigkeit des obersten Organs beurteilen zu können.

Unabhängigkeit
des obersten Or-
gans

Die befragten Akteure gaben an, dass das oberste Organ die Interessen der Versicherten insgesamt meistens gut vertrete und somit eine unabhängige Kontrolle eigentlich gewährleistet sei. Gleichzeitig wurden jedoch, wie in Abschnitt 4.2.2 beschrieben, Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen mit einer starken Servicegesellschaft im Hintergrund, wozu auch Vorsorgeeinrichtungen mit einer Versicherung als Stifterin gezählt wurden, sowie einige kantonale Kassen als kritisch beurteilt.

Widersprüchliche
Einschätzung

Bei Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen mit einer starken Servicegesellschaft im Hintergrund wurde von einigen Teilnehmern die Sorge geäußert, dass das oberste Organ weniger unabhängig sein könne und dass das Potenzial für Interessenskonflikte somit etwas erhöht sein könne. Dies könne in Kombination mit einem schwachen oder von der Servicegesellschaft handverlesenen Stiftungsrat, der sich gegenüber der Servicegesellschaft nicht durchzusetzen vermag, eventuell zu einem Governance Problem führen. Vor diesem Hintergrund wurde von vielen befragten Teilnehmenden auch der Konsolidierungsprozess und der Wettbewerb zwischen Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen kritisch beurteilt. Negativ erwähnt wurden dabei auch Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen mit einer Versicherungsgesellschaft als Stifterin, die gleichzeitig (umfassende) Dienstleistungen für die Vorsorgeeinrichtung erbringt, obwohl in diesen Vorsorgeeinrichtungen in den letzten Jahren Anzeichen einer Emanzipation von der Stifterin gesehen worden sind. Zwei Direktaufsichten und die Vertreter der OAK BV schliesslich sahen in kantonalen Kassen aufgrund von Verflechtungen mit der Politik potenziell problematische Interessenskonflikte, welche die Unabhängigkeit des obersten Organs in Frage stellen könnten.

Problematik

Die Unabhängigkeit von Revisionsstelle und Expertin oder Experte ist grundsätzlich seit der Strukturreform in den Artikeln 34 und 40 BVV2 umfassend geregelt. Dennoch gilt es zu beachten, dass beide vom obersten Organ beauftragt werden – und gleichzeitig die Vorsorgeeinrichtung bzw. das oberste Organ selbst überwachen müssen. Obwohl sich aus der Übernahme dieser Aufträge gemäss Gesetz keine wirtschaftliche Abhängigkeit ergeben darf, so könne gemäss Einschätzung von fünf der acht Direktaufsichten die Angst vor einem Mandatsverlust zu einer Einschränkung der Unabhängigkeit in der

Unabhängigkeit
von Revisions-
stelle und Exper-
tin/Experte

Prüfung führen. Zudem können der zunehmende Konsolidierungsdruck und die immer grösser und komplexer werdenden Vorsorgeeinrichtungen zu mehr wirtschaftlicher Abhängigkeit führen. Eine Direktaufsicht sah zudem darin ein Problem, dass es in ihrem Aufsichtsbereich nur noch wenige und somit sehr dominante Expertenbüros gebe. Diese würden verschiedene Dienstleistungen nicht nur für Vorsorgeeinrichtungen, sondern auch für die damit verbundenen Unternehmen erbringen, was ein Problem für die Unabhängigkeit darstelle. In die gleiche Richtung ging die explizite Beobachtung einer Aufsicht, dass Expertinnen oder Experten und Revisionsstellen erst bei Verlust eines Mandats (inoffiziell) Hinweise auf mögliche Probleme in Bezug auf die Vorsorgeeinrichtung an die Aufsichten melden würden. Zwei Revisionsstellen merkten zudem an, dass bei Expertenbüros, die teilweise auch die technische Verwaltung übernehmen, die Unabhängigkeit nicht immer gegeben sei, worauf an dieser Stelle jedoch nicht weiter eingegangen wird.

Die Unabhängigkeit des obersten Organs in der Kontrolle ist gemäss Aussagen der befragten Teilnehmer grundsätzlich gegeben und die im Rahmen der Strukturreform eingeführten Massnahmen zur Integrität und Loyalität scheinen diesbezüglich grundsätzlich wirksam zu sein. Eine Einschränkung wurde von vielen Teilnehmern jedoch für Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen mit umfassenden und starken Servicegesellschaften, einem schwachen Stiftungsrat, einer nicht funktionierenden Parität oder politischen Verflechtungen gemacht. In solchen Fällen wurde befürchtet, dass der Interessenkonflikt zwischen ehrgeizigen Wachstumszielen und den Interessen der Versicherten nicht ausreichend überwacht werde und somit sowohl die finanzielle Stabilität gefährden als auch zu überhöhten Gebührenbelastungen führen könne. Bei Revisionsstellen und Expertinnen und Experten wurde zudem befürchtet, dass es im Konsolidierungsprozess zu zunehmenden Abhängigkeiten kommen könne, die die objektive Prüfung erschweren.

Zusammenfassung: Unabhängigkeit der Entscheidungsträger

5.4.2 Integrität und Loyalität: Beurteilung der Kontrollmechanismen

Mit der Strukturreform wurden gewisse Kontrollmechanismen und Kontrollaufgaben für das oberste Organ, die Revisionsstelle, die Expertin oder den Experten und die Aufsicht definiert. In dieser Analyse beurteilen wir nicht das fachspezifische Vorgehen der Expertinnen oder Experten und die Prüfungsstandards der Revisionsstelle, sondern konzentrieren uns auf die in den Vorsorgeeinrichtungen selbst installierten internen Kontrollen. Wir analysieren, wie diese Kontrollen ausgestaltet sind, welche Risiken abgedeckt werden, wie sie wirken und ob so die Reaktionsfähigkeit des obersten Organs gestärkt werden konnte.

Vorgehen

Mit der Einführung von Art. 35 Abs. 1 BVV2 wird seit der Strukturreform neu «eine der Grösse und Komplexität angemessene interne Kontrolle» verlangt. Dies wird oft mit der

Interne Kontrollen

Einführung eines internen Kontrollsystems (IKS) gleichgesetzt. Hierbei gibt es, wie auch im Obligationenrecht, keine genaue Definition von Umfang und Inhalt der erforderlichen internen Kontrollen, welches gemäss OR 728a und gemäss Art. 35 Abs. 1 BVV2 von den Revisionsstellen geprüft werden müssen. Grundsätzlich wird unter einem internen Kontrollsystem ein Rahmenwerk aus Strukturen, Verfahren und Kontrollmechanismen verstanden, die eine Organisation einrichtet, um Risiken zu identifizieren, zu bewerten und zu überwachen, um Betrug, Fehler, Verschwendung und Missbrauch zu verhindern oder zu minimieren. Das Ziel eines IKS ist nicht nur die Einhaltung von Gesetzen, Richtlinien und Standards, sondern es soll auch die ordnungsgemässe und effiziente Arbeitsweise einer Organisation sicherstellen.⁷⁷ Es adressiert somit sowohl die Risiken für die finanzielle Stabilität als auch Risiken der Bereicherung auf Kosten der Versicherten. Ein unabhängiges Investment Controlling kann wesentliche Teile eines IKS in Bezug auf die Vermögensanlage und die damit einhergehenden Risiken abdecken. Das Investment Controlling soll jedoch darüber hinaus noch eine beratende Funktion erfüllen, um die professionelle Vermögensbewirtschaftung sicherzustellen.⁷⁸

Alle befragten Vorsorgeeinrichtungen verfügen über interne Kontrollen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmass, Form und Fokus, was grundsätzlich dem gesetzlichen Willen entspricht. Abgedeckt werden dabei vorwiegend das Risikomanagement bezüglich Anlagen sowie der technischen und operativen Verwaltung und zunehmend der IT Sicherheit. In der Regel werden die internen Kontrollen dabei von der Geschäftsführung oder von einem explizit ernannten Verantwortlichen überwacht und teilweise als laufender Prozess über das ganze Jahr angewandt. Auf der Anlagenseite ist ein monatliches, konsolidiertes Reporting mit dem vermehrten Einsatz von zentralen Depotstellen (Global Custodian) zu beobachten. Ein Controlling der Anlageperformance findet meist intern mit den Daten der Vermögensverwaltung oder der zentralen Depotstelle statt; nur fünf der befragten 15 Vorsorgeeinrichtungen greifen auf externe Controller zurück. Die laufenden Kontrollen vom obersten Organ werden grossmehrheitlich delegiert; die Ergebnisse der internen Kontrollen werden lediglich ein- bis zweimal pro Jahr in Sitzungen traktandiert. Eine direkte, unmittelbare und regelmässige Überwachung der Geschäftsstelle und Kommissionen vor Ort durch das oberste Organ gibt es nur in einem Fall. In allen anderen Fällen ist das Vorgehen uneinheitlich und grösstenteils nicht systematisch; die Kontrolle erfolgt über das IKS und somit über die Geschäftsstelle selbst, über die Revisionsstelle, über jährliche dezidierte Gespräche oder – wie bereits im Rückblick erwähnt – in einem Fall über einen speziell eingesetzten Compliance Ausschuss.

Ausgestaltung der internen Kontrollen

Bei der Beurteilung der Wirksamkeit der internen Kontrollen gaben fast alle Vorsorgeeinrichtungen und ein Revisor an, dass die Reaktionsfähigkeit durch die Einführung der internen Kontrollen etwas zugenommen habe oder zumindest ein besseres

Beurteilung der Wirksamkeit der

⁷⁷ Vgl. Treuhandkammer Schweiz (2006)

⁷⁸ Vgl. Kargl & Häni (2016), S. 20.

Risikobewusstsein im Sinne einer höheren Sensibilität geschaffen habe. Die Kausalität zur Strukturreform war jedoch nicht unumstritten, da von einigen Teilnehmenden auch der technische Fortschritt im Sinne der zunehmenden Digitalisierung als wichtiger Faktor bei der Verbesserung der Prozesse und der gesunkenen Fehleranfälligkeit verantwortlich gemacht wurde. Anpassungsbedarf wurde vor allem von der OAK BV gesehen, die im Rahmen ihres Positionspapiers zur Evaluation der Strukturreform vom 24.1.2023⁷⁹ angemerkt hatte, dass die internen Kontrollen den komplexer gewordenen Strukturen der Vorsorgeeinrichtungen nur bedingt Rechnung tragen würden und insbesondere in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen angepasst werden müssten. Der Vorschlag zielt darauf ab, mit risikoorientierten Kontrollen und einer Beurteilung der Wirksamkeit durch den Revisor zielgerichtetes Handeln der Aufsichten zu ermöglichen. Konkrete Vorschläge zum Ausbau der internen Kontrollen wurden nur von einer Revisionsstelle gemacht, die die Definition eines Risikoinventars mit expliziten Risikokontrollpunkten entlang der Wertschöpfungskette vorschlägt.

internen Kontrollen

Nicht nur bei den internen Kontrollen, sondern auch bei den Kontrollen der externen Kontrollorgane – der Revisionsstellen, der Expertinnen oder Experten und der Direktaufsichten – können sich Erkenntnisse ergeben, die in Weisungen, Anweisungen oder Empfehlungen münden, die von den Vorsorgeeinrichtungen umgesetzt werden müssen. Die befragten Vorsorgeeinrichtungen gaben grösstenteils an, dass die Empfehlungen und Anweisungen der Revisionsstellen und der Expertin oder des Experten genügend präzise und klar seien. Die Anweisungen der Direktaufsichten hingegen seien teils etwas unpräzise; zudem wurden Relevanz und Nutzen gewisser Anweisungen kritisch beurteilt. Die Anweisungen würden jedoch, gemäss der Aussage fast aller Direktaufichtsbehörden, meistens gut befolgt werden und es komme nur selten zu Diskussionen und Streitpunkten. Auch die Revisionsstellen berichteten, dass die Vorsorgeeinrichtungen ihren Empfehlungen grossmehrheitlich folgen würden. Kritisch wurden die allgemeinen Weisungen der OAK BV beurteilt; viele Vorsorgeeinrichtungen vermissten hier eine klare Abgrenzung des Zuständigkeitsbereiches zwischen Direktaufsichten und OAK BV; sie beurteilten die Weisungen der OAK BV teils als Kompetenzüberschreitung und stellten die Weisungsbefugnis der OAK BV in gewissen Fällen in Frage.⁸⁰

Weisungen der Kontrollorgane

Die Ausgestaltung der internen Kontrollen ist je nach Vorsorgeeinrichtung sehr unterschiedlich, auch die Umsetzung – anhand eines laufenden Prozesses oder mit lediglich jährlicher Aktualisierung – erfolgt sehr verschieden. Das oberste Organ delegiert die Umsetzung dabei üblicherweise an die Geschäftsstelle und lässt sich ein bis zwei Mal jährlich informieren. Die Effektivität der Kontrollen ist somit stark von der umsetzenden Person abhängig. Die internen Kontrollen haben dabei wohl zu einer etwas gestiegenen Reaktionsfähigkeit und einem höheren Risikobewusstsein geführt, wobei diese

Zusammenfassung: Beurteilung der Kontrollmechanismen

⁷⁹ Vgl. Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge OAK BV (2023)

⁸⁰ Auf diesen Punkt wird hier nicht weiter eingegangen, da er im Zuständigkeitsbereich des Projektes „Aufsicht“ liegt.

Kausalität zur Strukturreform nicht unumstritten ist und die Entwicklung auch dem technischen Fortschritt zugeschrieben werden könnte. In Bezug auf die langfristige Wirksamkeit sehen die Vertreter der OAK BV von allen befragten Teilnehmern den grössten Anpassungsbedarf bei den internen Kontrollen, die risikobasiertes und zielgerichtetes Eingreifen vor allem in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen ermöglichen sollten.

5.4.3 Integrität und Loyalität: Beurteilung der Transparenz

Mit den Vorschriften zur Integrität und Loyalität ist in den Bereichen, in denen Interessenskonflikte bestehen können, die Transparenz im Rahmen der Strukturreform nachhaltig erhöht worden. So ist mit der Strukturreform eine **Offenlegungspflicht** in Bezug auf **Vermögensvorteile** und **Interessensbindungen** eingeführt worden sowie Regelungen zur Offenlegung von und zum Umgang mit **Rechtsgeschäften mit Nahestehenden**. Gerade letztere bergen die inhärente Gefahr, dass Entscheidungen nicht im Interesse der Versicherten getroffen werden. Die Gesetzgebung verfolgt klar den Ansatz, nicht durch Verbote, sondern durch Transparenz den Konflikt zu entschärfen und die Risiken für eine Bereicherung auf Kosten der Versicherten zu verringern.

Essenzieller Bestandteil der Vorschriften zur Integrität und Loyalität sind die jährlichen Loyalitätserklärungen, in denen die Einhaltung der Bestimmungen zur Integrität und Loyalität von den beteiligten Akteuren bestätigt werden muss. Die Loyalitätserklärungen werden je nach Vorsorgeeinrichtung von einem engeren oder erweiterten Kreis direkt angestellter oder beauftragter Personen wie Vermögensverwaltung, Expertin oder Experte, Beraterinnen und Berater o.ä. unterzeichnet und von der Revisionsstelle geprüft. Bei der Mehrheit der Vorsorgeeinrichtungen füllen die Geschäftsleitung und das oberste Organ die Erklärung aus; in wenigen Fällen wird die Erklärung von allen Mitarbeitenden verlangt. Die externen Vermögensverwaltungen versenden eigene Bestätigungen. Die Erklärungen umfassen dabei immer eine Bestätigung, dass keine Eigengeschäfte im Sinne des Art. 48j BVV2 getätigt wurden und dass alle Vermögensvorteile gemäss Art. 48k BVV2 abgeliefert worden sind sowie eine Auflistung der Interessensbindungen gemäss Art. 48l BVV2. Die meisten Loyalitätserklärungen umfassen ebenfalls noch eine Offenlegung sämtlicher abgeschlossener Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden. Um das Verständnis von möglichen Fällen der Interessensbindung zu vereinfachen, arbeiten rund ein Drittel der untersuchten Vorsorgeeinrichtungen mit einer exemplarischen Auflistung in ihren Reglementen oder in der Integritäts- und Loyalitätserklärung. Die ausgefüllten Erklärungen werden üblicherweise von der Geschäftsstelle zusammengefasst, der Revisionsstelle übergeben und im obersten Organ in der Zusammenfassung besprochen.

Loyalitätserklärungen: Umfang und Adressatenkreis

Nur zwei der 15 befragten Vorsorgeeinrichtungen gaben an, neben den jährlichen Loyalitätserklärungen einen formalisierten Prozess zur laufenden Deklaration eingerichtet

Meldung von Interessensbindungen und

zu haben, bei den anderen erfolgt dies vor allem in Hinblick auf Vermögensvorteile informell. Weiter werden die gemeldeten Interessenbindungen nur bei zwei Vorsorgeeinrichtungen im Jahresbericht veröffentlicht. Nichtsdestotrotz bestätigten zwölf der befragten Vorsorgeeinrichtungen, dass es bei ihnen schon zur Offenlegung von Interessenbindungen oder -konflikten gekommen sei. Grundsätzlich scheinen die Vorsorgeeinrichtungen in den berichteten Fällen vorbildlich vorgegangen zu sein und die Einzelfälle wurden im obersten Organ, oder teilweise sogar mit der Aufsicht, ausführlich besprochen und der Revision offengelegt. Betroffene Personen traten im Fall von Interessensbindungen für die relevanten Geschäfte in den Entscheidungsgremien in den Ausstand. In keiner der befragten Vorsorgeeinrichtungen ist es gemäss eigenen Angaben je zu einem Verstoß gegen das Verbot von Eigengeschäften gekommen.

Vermögensvorteilen: laufender Prozess

Obwohl das Ausfüllen und Verarbeiten der Loyalitätserklärungen mit Aufwand für die beteiligten Akteure, die Geschäftsstelle und die Revision verbunden ist, so sahen alle Vorsorgeeinrichtungen in diesen Erklärungen, die im Rahmen der Strukturreform eingeführt worden sind, einen Mehrwert für die Governance. Während der tatsächliche Erkenntnisgewinn eher gering sei und gezielter Missbrauch so nicht verhindert werden könne, so waren doch alle befragten Vorsorgeeinrichtungen der Meinung, dass durch das Ausfüllen der Erklärung die Sensibilität zur Integrität und Loyalität und das Risikobewusstsein deutlich gesteigert werde und die Erklärungen somit durchaus ihre Berechtigung und Nutzen hätten. Hier wird somit klar eine positive Auswirkung der Strukturreform auf die Governance gesehen. Auch die Revisionsstellen bestätigten, dass durch die Offenlegung von Interessensbindungen eine Beurteilung durch den Stiftungsrat sowie die Einleitung entsprechender Massnahmen ermöglicht werde. Entscheidend sei jedoch im Endeffekt der Umgang mit den Bestätigungen in den einzelnen Vorsorgeeinrichtungen.

Beurteilung der Loyalitätserklärungen: positive Auswirkung der Strukturreform

Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden (RmN) stellen einen Sonderfall innerhalb der Vorschriften zur Integrität und Loyalität dar. Die Gesetzgebung hat im Rahmen der Strukturreform darauf verzichtet, Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden, die oft einen Interessenskonflikt beinhalten, einfach zu verbieten. Stattdessen sorgen die Vorschriften in den Artikeln 51c BVG und 48i BVV2 für Transparenz und Wettbewerb, um die negativen Auswirkungen eines allfälligen Konfliktes zu mildern.

Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden

Die Relevanz von RmN – und somit die direkte Auswirkung der Massnahmen der Strukturreform – zeigte sich in den Interviews deutlich. So ist es in der Vergangenheit in allen befragten Vorsorgeeinrichtung schon zu Rechtsgeschäften mit Nahestehenden gekommen – entweder direkt oder über angeschlossene Vorsorgewerke, wo nicht immer die gleiche Transparenz herrscht. Die Spannweite reicht dabei von der Lohnbuchhaltung über IT-Dienstleistungen bis zu Mietverträgen und Immobilientransaktionen und -aufträgen.

Relevanz von Rechtsgeschäften mit Nahestehenden

Die Offenlegung von Rechtsgeschäften mit Nahestehenden erfolgt in den befragten Vorsorgeeinrichtungen gegenüber dem obersten Organ und der Revisionsstelle. Der Wettbewerb soll über die Forderung nach der Marktüblichkeit der Entschädigung und dem Einholen von Konkurrenzofferten für bedeutende Geschäfte sichergestellt werden. Dabei werden in den meisten Fällen von den Vorsorgeeinrichtungen fixe Grenzwerte für die Bedeutsamkeit von einmaligen und wiederkehrenden Geschäften gesetzt. In drei der befragten Vorsorgeeinrichtungen wird zudem explizit definiert, wie viele Konkurrenzofferten ab welchen Beträgen einzuholen sind. Die Revisionsstelle kontrolliert theoretisch lediglich, ob das oberste Organ die Marktüblichkeit mit Benchmarking oder Konkurrenzofferten sichergestellt hat, ohne diese zu beurteilen. Diesbezüglich hatten die Revisionsstellen zwei wichtige Anmerkungen: Einerseits sei das Einholen von Konkurrenzofferten nicht immer sinnvoll, insbesondere bei Vollversicherungen mache es keinen Sinn, für die Rückdeckung Konkurrenzofferten einzuholen, da diese als Teil des Produkts firmenintern vergeben werde. Andererseits sei es in Fällen, wo eine interne Immobilien- oder Vermögensverwaltung vorhanden ist, nicht realistisch, dass überhaupt Konkurrenzofferten abgegeben werden würden, wodurch dem Benchmarking eine grosse Rolle zukomme.

Handhabung in den Vorsorgeeinrichtungen

Die Revisionsstellen und die Direktaufsichten sahen in Rechtsgeschäften mit Nahestehenden die häufigsten Verletzungen der Vorschriften zur Integrität und Loyalität insgesamt und hielten diese Vorschriften daher für sehr relevant in Bezug auf Risiken für Bereicherung auf Kosten der Versicherten. Am meisten betroffen waren dabei fast unisono die Direktimmobilien, wobei sowohl Liegenschaftstransaktionen zwischen Arbeitgeber und Vorsorgeeinrichtung in privat-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen als auch Auftragsvergaben an angeschlossene Vorsorgewerke in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen genannt wurden. Entsprechend bewerteten vier Direktaufsichten und zwei Revisionsstellen die Transparenz bei Rechtsgeschäften mit Nahestehenden als **nicht ausreichend**.

Wirksamkeit der aktuellen Regulierung: häufigste Verletzungen der Vorschriften

Als Problem bei der Beurteilung der Wirksamkeit der aktuellen Regulierung wurde der **Begriff «Nahestehend»** gesehen, der von vielen Teilnehmenden als zu eng beurteilt wird – vor allem im Hinblick auf Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, die von einer Holding betrieben werden. So beinhaltet der in Art. 48i Abs. 2 BVV2 aufgeführte Katalog von Nahestehenden **nicht die Stifterin** der Einrichtung, die somit beispielsweise als Vermögensverwalterin zu ihren Verträgen keine Konkurrenzofferten einholen muss. Alternativ zu einer Erweiterung des Katalogs wurde auch eine Mindestformulierung vorgeschlagen, um den Revisionsstellen mehr Freiheit in der Prüfung geben zu können. Bei der Beurteilung der Direktaufsichten zeigte sich zudem erneut der Wunsch nach mehr Informationen zu Rechtsgeschäften mit Nahestehenden, um zielgerichtet eingreifen zu können; eine Offenlegung der Eigentumsverhältnisse aller Auftragsempfänger gegenüber dem obersten Organ, der Revisionsstelle und den Direktaufsichten wurde daher von fast allen Direktaufsichten begrüsst. Die Vorsorgeeinrichtungen hingegen schienen

Der Begriff «Nahestehend»

einen Anstieg der bürokratischen Regeln zu fürchten und sahen den Mehrwert in dieser Offenlegung weniger; rund die Hälfte gab zudem an, die Eigentumsverhältnisse von externen Dienstleistern ohnehin so gut wie möglich zu prüfen.

Auf die Frage schliesslich, ob es bestimmte Arten von Vorsorgeeinrichtungen gebe, bei denen mehr Probleme in Bezug auf die Vorschriften zur Integrität und Loyalität zu beobachten seien, fielen die Antworten nicht einheitlich aus. Während zwei Revisionsstellen dies klar verneinten, seien gemäss den anderen zwei Revisionsstellen Probleme in Bezug auf die Loyalität und Integrität vor allem bei Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen aufgetreten. Auch die Direktaufsichten gaben keine einheitliche Einschätzung ab; die meisten sahen keine systematischen Unterschiede. Es wurde die Einschätzung gemacht, dass das Problem grösser sei, je **komplexer und bewusst intransparenter die Strukturen** insgesamt gewählt würden – wobei das Risiko für Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, die von starken Servicegesellschaften betrieben werden, steige.

Unterschiede je nach Art der Vorsorgeeinrichtung

Die Vorschriften der Strukturreform zur Integrität und Loyalität haben die Transparenz in den Bereichen, in denen Interessenskonflikte bestehen können, deutlich erhöht und somit eine positive Auswirkung gezeigt. Die Offenlegung der Einhaltung in den jährlichen Loyalitätserklärungen wurde dabei trotz des nicht unerheblichen Aufwands als sehr sinnvoll erachtet, da sie die Sensibilität für diese Themen erhöht habe. Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden stellen das grösste Problem dar, vor allem im Hinblick auf Immobiliengeschäfte. Hier wurde der Begriff «Nahestehend» als zu eng betrachtet, was die langfristige Wirksamkeit der Massnahmen einschränkt. Eine Offenlegung der Eigentumsverhältnisse sämtlicher Dienstleistungserbringer, die diskutiert wurde, wurde vor allem von den Direktaufsichten begrüsst, um zielgerichtet eingreifen zu können. Je intransparenter und komplexer die Strukturen der Vorsorgeeinrichtung, desto eher kann es gemäss der Einschätzung der befragten Akteure zu Problemen bei der Integrität und Loyalität kommen.

Zusammenfassung: Beurteilung der Transparenz in der Integrität und Loyalität

5.5 Die Beurteilung der Kostentransparenz

Neben der Erhöhung der Transparenz in den Vorschriften zur Integrität und Loyalität ist die Stärkung der direkten Kostentransparenz für viele die am stärksten spürbare Auswirkung der Strukturreform gewesen. Vor allem die Erhöhung der Transparenz bei den **Vermögensverwaltungskosten** wurde einheitlich als sehr positiv und als einer der erfolgreichsten Punkte der Strukturreform wahrgenommen, da so zielführende Debatten gefördert, Vergleichbarkeit geschaffen und das Kostenbewusstsein erhöht worden seien. Die heutige Transparenz bei den Vermögensverwaltungskosten wurde darüber hinaus als grundsätzlich ausreichend bezeichnet; die langfristige Wirksamkeit der Massnahmen kann daher als gut bezeichnet werden. Lediglich Produkte wie Hedge Funds, Private Equity oder strukturierte Produkte wurden vereinzelt als zu intransparent bezeichnet.

Vermögensverwaltungskosten

Innerhalb der **Verwaltungskosten** gemäss FER 26 wurde von einigen Teilnehmenden angeregt, die Kosten für die Revision und die Expertin oder den Experten zu trennen und separat auszuweisen. Im Hinblick auf die Transparenz wurden jedoch vor allem die Kosten für die **Makler- und Brokertätigkeit** als besonders kritisch beurteilt; selbst die befragten Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen sprachen sich für mehr Transparenz aus. Das Grundproblem wurde klar in der Tatsache gesehen, dass diese Kosten eigentlich verursachergerecht vom Unternehmen – und nicht von der aufnehmenden Sammel- und Gemeinschaftseinrichtung – getragen werden müssten.

Kosten für Makler- und Brokertätigkeit

Ist dies politisch nicht gewollt⁸¹, so wäre zumindest eine weitergehende verpflichtende Offenlegung aus Sicht der befragten Teilnehmer wünschenswert. Hier wurde eine jährliche Information an jeden einzelnen Anschluss innerhalb von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen über die für sie an den Broker geleistete Entschädigung mehrheitlich gutgeheissen. Zudem würden Anreize und mögliche Interessenskonflikte klarer werden, wenn die Broker beim ersten Kundenkontakt nicht nur über sämtliche Entschädigungen der aufnehmenden Vorsorgeeinrichtung für ihre Vermittlungstätigkeit gemäss Art. 48k Abs. 2 BVV2 informieren müssten. Ein sauberer Ausschreibungsprozess im Interesse der Versicherten kann nämlich nur sichergestellt werden, wenn die Broker auch die Entschädigungen und den Dienstleistungskatalog sämtlicher Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, die für einen Anschluss in Frage kommen, offenlegen. Darüber hinaus wurde von einigen Teilnehmern gefordert, ebenfalls die **Beteiligungen von Brokern an Dienstleistungserbringern** für Vorsorgeeinrichtungen (Geschäftsstelle, Verwaltung o.ä.) beim ersten Kundenkontakt offenzulegen: Durch diese Verflechtungen profitieren Broker indirekt beispielsweise über Dividenden am Wachstum einer Vorsorgeeinrichtung, ohne dass dies aktuell als direkte Entschädigung für die Vermittlertätigkeit offengelegt werden müsste.

Alternativen zur Änderung des Entschädigungsmodells

Bei den **Versicherungskosten** schliesslich herrsche ebenfalls gemäss der Mehrheit der Direktaufsichten sowie der befragten Experten in einigen Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen keine ausreichende Transparenz, da in Kostenprämien, wie bereits in Kapitel 4.3.2 erwähnt, oft Verwaltungskosten oder Brokerdienste enthalten seien. Hintergrund sei, dass diese Einrichtungen so im Rahmen von bekannten Rankings der Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen bei den allgemeinen Verwaltungskosten, die am häufigsten miteinander verglichen werden, besser abschneiden könnten. Da die Lohnsumme zudem nicht in der Jahresrechnung ausgewiesen werden müsse, sei die Vergleichbarkeit der Versicherungskosten (konkret der Risikoprämien), die in % der

Versicherungskosten

⁸¹ Im Rahmen der Vorlage 19.080 AHVG-Änderung (Modernisierung der Aufsicht) sollte mit dem neuen Artikel 69 E-BVG die Tätigkeit von Maklern- und Brokern stärker geregelt werden. Dies wurde in beiden Kammern abgelehnt. Der Artikel hätte vorgesehen, dass der Bundesrat die Kompetenz erhalten hätte zu regeln, unter welchen Bedingungen Vorsorgeeinrichtungen Vermittlungsentschädigungen bezahlen dürfen. Gemäss Botschaft sah der Bundesrat vor, die Auszahlung von Vermittlungsentschädigungen durch die Vorsorgeeinrichtung zu verbieten, solange die Vorsorgeeinrichtung nicht Auftraggeberin des Vermittlers ist.

Lohnsumme⁸² berechnet werden, nicht möglich. Dies sei vor allem in den Einrichtungen kritisch zu beurteilen, in denen es möglicherweise einen Interessenkonflikt zwischen den Wachstumszielen und den Interessen der Versicherten geben könne.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Erhöhung der Kostentransparenz im Rahmen der Strukturreform insgesamt als sehr positiv für die Governance Situation beurteilt worden ist. Verbesserungspotenzial wurde vor allem bei Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen auf Ebene der einzelnen Anschlüsse im Bereich der Makler- und Brokerkosten verortet sowie bei den Rückdeckungskosten, bei denen vor allem die Vergleichbarkeit fehle. Bei den Makler- und Brokerkosten sprach sich eine klare Mehrheit trotz der politischen Ablehnung für eine aufwandsbasierte Entschädigung aus; alternativ sollte die Transparenz deutlich erhöht werden, vor allem im Hinblick auf Beteiligungen von Brokern an Dienstleistungserbringern wie Geschäftsstelle und Verwaltung. Bei den Versicherungskosten könnte bereits durch eine Zuordnung der Kostenprämie in die allgemeinen Verwaltungskosten sowie durch den Ausweis der Lohnsumme mehr Vergleichbarkeit hergestellt und die Wirksamkeit der Massnahmen somit erhöht werden.

Zusammenfassung: Beurteilung der Kostentransparenz

5.6 Die Beurteilung des Wettbewerbs

Bestehen in einem Auftragsverhältnis Interessenskonflikte, so können unter anderem durch die Sicherstellung wettbewerblicher Strukturen negative Auswirkungen des Interessenskonfliktes auf den Auftraggeber klar gemildert werden. Ausführliche Vorschriften zum Wettbewerb sind im BVG jedoch kaum zu finden. Sieht man von der Pflicht, beim Abschluss von Rechtsgeschäften mit Nahestehenden Konkurrenzofferten einzuholen, einmal ab, so bleibt nur der ebenfalls im Rahmen der Strukturreform eingeführte Art. 48h Abs. 2 BVV2, wonach Vermögensverwaltungs-, Versicherungs- und Verwaltungsverträge spätestens fünf Jahre nach Abschluss ohne Nachteil für die Vorsorgeeinrichtung auflösbar sein müssen.

Vorschriften zum Wettbewerb

Die gesetzlich maximale Vertragslaufzeit von fünf Jahren, die im Rahmen der Strukturreform eingeführt wurde, ist in der Praxis inzwischen Standard bei Verwaltungsverträgen und bei Verträgen zur Rückdeckung. Bei der Vermögensverwaltung sind die meisten Verträge sogar ohne Einhaltung einer bestimmten Frist mit sofortiger Wirksamkeit kündbar. Ein Bereich, der in den vergangenen Jahren zunehmend an Einfluss gewonnen hat, scheint jedoch gegen diese Regelung zu verstossen, ohne dass dies bisher bemängelt worden ist: so liegt die Vertragslaufzeit in **Limited Partnerships**, mit denen üblicherweise Investitionen in Privatmarktvehikel wie Private Equity, Private Debt, Private Real Estate und Private Infrastructure getätigt werden, deutlich über fünf Jahren; allfällig

Maximale Vertragslaufzeit

⁸² Die Risikoprämien werden in % der versicherten Lohnsumme berechnet; relevant für die Höhe der Kosten ist jedoch die Risikosumme, mit der die Summe der Schäden unter Risiko angegeben wird. Mit dem Ausweis der Lohnsumme ist die Vergleichbarkeit jedoch bereits verbessert; ein zusätzlicher Ausweis der Risikosumme würde vermutlich die Komplexität zu stark ansteigen lassen.

frühere Verkäufe über einen Sekundärmarkt können üblicherweise nur zu deutlichen Abschlägen zu Lasten der verkaufenden Vorsorgeeinrichtung realisiert werden. Bei der Beurteilung dieser Problematik sahen die Direktaufsichten jedoch die Revisionsstellen und die Vorsorgeeinrichtungen selbst in der Pflicht, da sie als Direktaufsicht nicht über die notwendigen Informationen zu Einzelinvestitionen der Vorsorgeeinrichtungen verfügen würden. Die Revisionsgesellschaften hingegen würden entweder davon ausgehen, dass ein gewisser Sekundärmarkt existiere oder würden den Sinn von Art. 48h Abs. 2 BVV2 im Schutz der Vorsorgeeinrichtungen vor Knebelverträgen in der operationellen Abwicklung der beruflichen Vorsorge sehen – und nicht in der Vermögensanlage an sich; zudem müsse sich das oberste Organ der Risiken dieser Strukturen bewusst sein.

Um den Wettbewerb bei der Delegation von Aufgaben beurteilen zu können, wurden die Vorsorgeeinrichtungen zunächst nach ihrer Ausschreibungspraxis befragt. Knapp zwei Drittel der Vorsorgeeinrichtungen gaben an, alle oder fast alle Dienstleistungen in der Vergangenheit ausgeschrieben zu haben. Bezüglich Regelmässigkeit der Ausschreibungen berichteten nur drei Vorsorgeeinrichtungen, dass sie alle Dienstleistungen regelmässig neu ausschreiben würden. Es liess sich keine Systematik erkennen, in welchen Bereichen Dienstleistungen vermehrt oder regelmässiger ausgeschrieben werden.

Ausschreibungspraxis

Eine Pflicht zur regelmässigen Ausschreibung sämtlicher Dienstleistungen wurde mehrheitlich negativ beurteilt und die bestehenden Regeln als ausreichend empfunden. Vor allem die Vorsorgeeinrichtungen sahen hier einen gewissen Ermessensspielraum, in dem auch die Kosten und der Nutzen einer neuen Ausschreibung berücksichtigt werden müssten; eine Überprüfung der Marktüblichkeit könne zudem auch über Benchmarking geschehen. Von Seiten einer Direktaufsicht wurde in diesem Bereich erneut eine Segmentierung mit strengeren Regeln für Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen gefordert sowie die Möglichkeit der Vorgabe von Prüfungsschwerpunkten – beispielsweise der Überprüfung der Verträge auf Marktkonformität – durch die Direktaufsicht als zielführend angesehen. Zudem wurde von einigen Teilnehmern vorgeschlagen, entweder umfassende Servicegesellschaften oder zumindest die Koppelung von Dienstleistungen zu verbieten. Eine regelmässige Rotation von Expertin oder Experte und Revisionsstelle wurde vor allem von den Vertretern der OAK BV befürwortet, da mit Neubesetzungen ab und zu aufsichtsrechtlich relevante Informationen fliessen würden; andere befragte Akteure befürchteten hingegen bei einem regelmässigen Wechsel einen zu grossen Verlust von langjährigem Know-How.

Beurteilung der Revisionsstellen und Aufsichten

Mit der Beurteilung des Wettbewerbs im Sinne der Governance Grundsätze ist eigentlich der Wettbewerb zwischen Dienstleistungserbringern gemeint, der für einen funktionierenden Markt notwendig ist. Der Wettbewerb zwischen Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen um Anschlüsse kann jedoch, wie in Abschnitt 4.2.2 gezeigt, ein mögliches Risiko für die finanzielle Stabilität darstellen, welches sich zwar nicht in den aktuellen Zahlen (siehe Abschnitt 4.3.1) zeigt, für die Zukunft aber relevant werden kann.

Wettbewerb zwischen Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen

Aus diesem Grund wurden die verschiedenen Akteure nach ihrer Beurteilung dieses Wettbewerbs befragt, der seit der Strukturreform deutlich zugenommen hat, wie die Zahlen zum Konsolidierungsprozess zeigen.

Die befragten Akteure sehen – analog zu den Überlegungen in Abschnitt 4.2.2 – in diesem Wettbewerb ein mögliches Risiko für die finanzielle Stabilität. Problematisch sei hierbei vor allem die fehlende Vergleichbarkeit der Vorsorgelösungen aufgrund der unterschiedlichen Grundlagen und technischen Zinssätze beispielsweise bei der Übernahme von Rentnerbeständen und – was auch die Revisionsstellen bestätigten – die zunehmenden Sonderlösungen im Wettbewerb um Anschlüsse, welche die Risikokontrolle erschweren. Hier wurde auch von den befragten Experten ein Interessenskonflikt verortet, wenn hinter den ambitionierten Wachstumszielen vieler Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen ein effektives Geschäftsmodell stecke und Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen als profitorientiertes Produkt betrieben werden.

Vorschriften zum Wettbewerb im Markt für Dienstleistungserbringer sind in den Bestimmungen der Strukturreform nur wenige erlassen worden. Bei der Auftragsvergabe hat die Strukturreform dazu geführt, dass die Beschränkung der maximalen Vertragslaufzeit auf fünf Jahre grundsätzlich – mit Ausnahme von Investitionen in Limited Partnerships – voll etabliert ist. Ausschreibungen finden eher für neue Verträge als für bestehende Beziehungen statt; eine Ausschreibungspflicht wurde jedoch aus Kosten-Nutzen Überlegungen mehrheitlich abgelehnt. Im Wettbewerb zwischen Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen um Neuanschlüsse sahen die befragten Akteure erhöhte Risiken, falls hinter den Wachstumszielen ein Geschäftsmodell stecke. Die fehlende Vergleichbarkeit der Parameter (technische Grundlagen, technischer Zins) erschwere zudem die Vergleichbarkeit der verschiedenen Angebote, wodurch die Gefahr bestünde, dass sich der Wettbewerb auf Leistungsparameter verlegen werde – zu Lasten der finanziellen Stabilität.

Zusammenfassung: Wettbewerb

5.7 Fazit zu den Interviews

Aus den Interviews mit den befragten Akteuren ergibt sich ein vielschichtiges Bild der heutigen Governance Situation in der zweiten Säule sowie auf die Auswirkungen und die langfristige Wirksamkeit der Massnahmen der Strukturreform.

In Bezug auf die konkreten Auswirkungen der Massnahmen der Strukturreform kam in den Interviews zum Ausdruck, dass in den vergangenen Jahren insgesamt eine klare Verbesserung der Governance Situation und eine grössere Sensibilität für die Governance Problematik festgestellt werden konnte. Der Anteil der Strukturreform an dieser Entwicklung ist jedoch umstritten. Klar positiv und wichtig werden die **Aufgabendefinition** des obersten Organs, die Vorschriften zur **Erhöhung der Kostentransparenz** sowie die **Offenlegungspflichten** in den Massnahmen zur Integrität und Loyalität gesehen.

Auswirkungen der Massnahmen der Strukturreform

Die Aufgaben des obersten Organs wurden zwar grösstenteils bereits vor der Strukturreform so gelebt – die Strukturreform selbst habe diese aber geklärt und formalisiert und somit auch Eingriffsmöglichkeiten geschaffen. Die Kostentransparenz ermögliche insbesondere bei den Vermögensverwaltungskosten die Vergleichbarkeit und die bessere Beurteilung der Manager Leistung. Mit den Loyalitätserklärungen schliesslich gehe eine Erhöhung des Risikobewusstseins einher, die klar positiv beurteilt wird. Auch die **Unabhängigkeit des obersten Organs, der Revisionsstelle und des Experten**, die mit der Strukturreform gestärkt wurden, ist grundsätzlich gegeben und wird positiv beurteilt, obwohl hier teilweise Anpassungsbedarf gesehen wird.

Mehr der allgemeinen Entwicklung und weniger der Strukturreform selbst wird die Verbesserung der **Befähigung** der beteiligten Akteure angesehen; die Professionalität habe sich seit der Strukturreform erhöht. Als ausschlaggebend für diese Verbesserung wurde jedoch vor allem der technische Fortschritt und der zunehmende Konsolidierungsprozess gesehen. Gleiches gilt für die höhere Effektivität der **internen Kontrollen** und der damit gestiegenen Reaktionsfähigkeit, die ebenfalls nicht direkt der Strukturreform, sondern der zunehmenden Digitalisierung zugeschrieben wurde. Und während die Loyalitätserklärungen zwar jährlich dazu beitragen, das Risikobewusstsein hochzuhalten, so wurde in den Interviews doch auch auf die insgesamt erhöhte Bedeutung von Governance Grundsätzen hingewiesen und der Beitrag der Strukturreform mehr als Bestandteil einer Evolution hin zu einer besseren Governance – und nicht als Revolution – beurteilt.

Trotz der insgesamt verbesserten Governance Situation wird an vielen Stellen noch Anpassungsbedarf gesehen, um die langfristige Wirksamkeit der Massnahmen der Strukturreform sicherzustellen. Vor allem von den Vertretern der OAK BV, von einigen Direktaufsichten sowie von den meisten Revisionsstellen wurde die Governance Situation kritisch beurteilt, wenn Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen von Servicegesellschaften als Geschäftsmodell betrieben werden und das oberste Organ seiner Kontrollfunktion nicht ausreichend nachkomme – weil beispielsweise die Parität im obersten Organ eingeschränkt sei. Auch politische Verflechtungen in öffentlich-rechtlichen Kassen können ein Problem darstellen, ohne dass für diese Fälle konkrete Verbesserungsvorschläge gemacht wurden. Im Konsolidierungsprozess wurden zudem Risiken für die Unabhängigkeit von Expertin oder Experte und Revisionsstelle gesehen, die eine objektive Prüfung erschweren könnten.

Aktuelle Governance Situation

Die befragten Akteure haben bei der Beurteilung der aktuellen Governance Situation teils konkrete Anpassungsvorschläge gemacht, wobei wir an dieser Stelle nur die am häufigsten genannten auflisten und in Kapitel 6 noch genauer darauf eingehen. So wurde Verbesserungspotenzial bei der Kostentransparenz im Hinblick auf Broker- und Makler- sowie auf Versicherungskosten gesehen, bei den Vorgaben zu **internen Kontrollen** in komplexen Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen sowie beim **Umfang**

Konkreter Anpassungsbedarf

des **Revisionsberichts**, in dem inhaltliche Hinweise vermisst wurden, die ein zielgerichtetes Vorgehen der Aufsichtsbehörden ermöglichen würden. Ein erhöhtes Potenzial für Interessenskonflikte wurde vor allem in der **Vermögensanlage** sowie bei **Rechtsgeschäften mit Nahestehenden** durch eine **zu enge Begriffsdefinition** gesehen, die beispielsweise die Stifterin nicht beinhaltet. Die Transparenz- und Offenlegungsvorschriften der Strukturreform werden insgesamt zwar sehr positiv beurteilt, könnten jedoch entsprechend gemäss einigen Teilnehmenden noch erweitert werden. Massnahmen zur Verbesserung des **Wettbewerbs** bei der Vergabe von Dienstleistungen, die bisher in der Strukturreform nur begrenzt adressiert worden sind, wurden zwar begrüsst, ohne dass jedoch im Hinblick auf Kosten-Nutzen Überlegungen eine Ausschreibungspflicht eingefordert wurde.

Kosten-Nutzen Überlegungen sollten ohnehin bei allen zukünftigen Anpassungsvorschlägen nicht aus den Augen gelassen werden. Jede Regulierung geht mit Kosten einher; diese Kosten müssen ins Verhältnis zum Mehrwert der Regulierung gesetzt werden können. Nur so kann verhindert werden, dass eine Regulierung aufgrund von einigen Einzelfällen eingeführt wird und die Anforderungen und die Komplexität in der beruflichen Vorsorge insgesamt weiter verstärkt – und so den aus Governance Gesichtspunkten teils kritisch beurteilten Konsolidierungsprozess weiter befeuert.

6 Anpassungsvorschläge

Mit der Analyse der Auswirkungen der Strukturreform und der heutigen Governance Situation sollte gemäss Auftrag des BSV auch die Einschätzung der beteiligten Akteure zu allfällig ergänzenden Massnahmen erhoben werden, mit denen die Governance Situation weiter verbessert und die langfristige Wirksamkeit sichergestellt werden könnte. Viele dieser Vorschläge sind bei der Beurteilung der aktuellen Governance Situation bereits vorgestellt worden. In diesem Kapitel werden die am häufigsten genannten Vorschläge zusammengefasst, beschrieben und im Hinblick auf ihre Folgen und ihre Regulierungseffizienz beurteilt.

Einordnung

Die Sorge, den Konsolidierungsprozess mit einer Erhöhung der Regulierungsdichte weiter voranzutreiben, hat seitens der befragten Akteure zu einem klaren Wunsch nach einer Segmentierung in der Regulierung geführt, der sich zwar nicht ausschliesslich, aber mehrheitlich auf Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen richtet. Die meisten Vorschläge zur Anpassung der Governance Regeln wurden entsprechend spezifisch für das Segment der Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, die **im Wettbewerb um Anschlüsse der verschiedensten, nicht miteinander verbundenen Branchen** stehen, gemacht. Bei jedem der Vorschläge zur Anpassung der Regulierung muss abgewogen werden, ob die Kosten einer allfälligen Verschärfung einem ausreichenden Mehrwert gegenüberstehen, um so der Regulierungseffizienz Rechnung zu tragen.

Wunsch nach Segmentierung in der Regulierung

6.1 Vorschläge zur Verringerung der Stabilitätsrisiken

Verfolgt eine Sammel- und Gemeinschaftseinrichtung aufgrund von Interessenskonflikten ein ehrgeiziges Wachstumsziel, so besteht gemäss den Einschätzungen der befragten Akteure die Gefahr, dass Leistungsverbesserungen zu früh gewährt werden, um sich im Wettbewerb um Anschlüsse zu behaupten, dass auch Anschlüsse mit grossen Risiken zu versicherungstechnisch unvorteilhaften Konditionen übernommen werden oder dass zunehmend individuelle Einzellösungen für verschiedene Vorsorgewerke auf der Aktivseite und der Passivseite implementiert werden, um Anschlüsse anzuwerben, was die Risikostruktur komplex und unübersichtlich werden lässt. Es wird befürchtet, dass diese potenziellen Folgen des Wettbewerbs zwischen Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen somit die finanzielle Stabilität der Vorsorgeeinrichtung in Zukunft gefährden oder einseitig zu Lasten künftiger Versicherter sind. Auch wenn sich in den Daten keine Hinweise auf akute Risiken für die finanzielle Stabilität finden lassen, so wird dieses Risiko für die Zukunft von den befragten Akteuren als relevant eingestuft.

Risiken

6.1.1 Verbesserungsvorschläge der befragten Akteure

Von den befragten Akteuren wurden Vorschläge gemacht, wie besser mit diesem Wettbewerb und den daraus resultierenden Risiken für die finanzielle Stabilität umgegangen

Vorschläge

werden könnte. Hierbei wurden in den Interviews folgende Massnahmen diskutiert, auf die weiter unten einzeln eingegangen wird:

- **Vorschlag S1⁸³: Vereinheitlichung der technischen Grundlagen:** Von Seiten einiger Direktaufsichten wurde vorgeschlagen, für Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen einheitliche technische Grundlagen vorzuschreiben, um die finanzielle Lage beurteilen zu können, Vergleichbarkeit zu schaffen und Leistungsverbesserungen einheitlich ausgestalten zu können.
- **Vorschlag S2: Rolle der Expertin oder des Experten:** Für die Prüfung der finanziellen Lage einer Vorsorgeeinrichtung ist gemäss Art. 52e Abs. 1 BVG die Expertin oder der Experte zuständig. Dessen Rolle wird aufgrund der Vielzahl seiner Aufgaben – er berechnet, berät und prüft die Vorsorgeeinrichtung – und aufgrund von fehlenden Prüfungsstandards von einigen Revisionsstellen und Direktaufsichten als kritisch beurteilt. Es wurde daher vorgeschlagen, die Unabhängigkeit der Prüfung sicherzustellen sowie den Prüfungsumfang der Expertin oder des Experten für komplexe Strukturen zu erweitern.
- **Vorschlag S3: Beurteilung des finanziellen Gesamtbildes:** Von verschiedenen Stellen wurde kritisiert, dass es keine klaren Anforderungen an den Umfang und die Qualität von ALM-Studien gebe, mit denen die Übereinstimmung von Vermögensanlage (Aktivseite) und Verpflichtungen (Passivseite) überprüft werden. In zunehmend komplexen Sammeleinrichtungen mit individuellen Sonderlösungen für einzelne Vorsorgewerke stellt dieses Thema eine besondere Herausforderung für das oberste Organ dar. Entsprechend wurden klare Vorgaben an Inhalt und Umfang von ALM-Studien gefordert.
- **Vorschlag S4: Verantwortung für die Bilanz:** Es wurde bemängelt, dass es keine klare Gesamtverantwortung für die Positionen der Jahresrechnung gebe, da die Expertin oder der Experte die Passivseite (Vorsorgekapital und technische Rückstellungen) und die Revisionsstelle den Rest prüfe.

6.1.2 Beurteilung der Vereinheitlichung der technischen Grundlagen (Vorschlag S1)

Eine **Vereinheitlichung der technischen Grundlagen** und insbesondere des technischen Zinssatzes wird immer wieder diskutiert. Bei der Diskussion um die Festlegung des technischen Zinses stehen sich zwei grundsätzlich unterschiedliche Sichtweisen gegenüber: die Liquidationssicht, die eine Ausrichtung des technischen Zinses am Marktzins fordert, und die Fortführungssicht, in welcher der (höhere) technische Zins auf die erhöhte Risikofähigkeit einer Vorsorgeeinrichtung abstützt. Diese erhöhte Risikofähigkeit resultiert aus der Möglichkeit des Risikotransfers, der aufgrund der regulatorischen

Vorschlag S1: Einheitliche Grundlagen

⁸³ Vorschläge zur Reduktion der Risiken für die finanzielle Stabilität werden mit «S» gekennzeichnet. Vorschläge zur Reduktion der Risiken der Bereicherung auf Kosten der Versicherten werden mit «B» gekennzeichnet.

Rahmenbedingungen (Arbeitgeberbindung, Versicherungspflicht, Non-Profit-Organisation) gegeben ist⁸⁴ und manifestiert sich darin, dass Vorsorgeeinrichtungen deutlich höhere Anlagerisiken eingehen als private Lebensversicherer. Die Frage ist nun, ob dieser erhöhte Risikograd der Anlagestrategie, legitimiert durch die erhöhte Risikofähigkeit, in die Bewertung – sprich den technischen Zins – einfließen soll. Wird diese Frage verneint, dann wird der Vorsorgeeinrichtung in der Bewertung die Fähigkeit aberkannt, erhöhtes Risiko tragen zu können. Die Auswirkungen sind je nach Auffassung unnötig tiefe Deckungsgrade und damit verbunden über Jahre tiefere Leistungen. Wird die Frage bejaht, dann folgt zwingend eine differenzierte Betrachtung, indem die strukturellen Rahmenbedingungen jeder einzelnen Vorsorgeeinrichtung einbezogen werden müssen. Eine Vereinheitlichung müsste sich dann am schwächsten Glied ausrichten, was analog zur Liquidationssicht wiederum zur risikofreien Bewertung führen würde. Eine Vereinheitlichung würde also der Fortführungssicht widersprechen.

Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, für die eine einheitliche und damit in letzter Konsequenz risikofreie Bewertung gefordert wird, haben in Bezug auf den Risikotransfer wegen des Wettbewerbs untereinander nicht ganz die gleichen Rahmenbedingungen wie andere Vorsorgeeinrichtungen, da sie Anschlüsse im Wettbewerb verlieren können. Aber auch SGE können von einer erhöhten Risikofähigkeit profitieren, da sie den Wettbewerb in Unterdeckung mittels Teilliquidationsbestimmungen einschränken können und häufig über junge Strukturen sowie diversifizierte Arbeitgeberportfolios verfügen. Eine risikofreie Bewertung aller SGE hingegen würde die SGE in unangemessenem Mass kollektiv schlechter stellen als die übrigen Vorsorgeeinrichtungen, ohne dabei aber die Ursachen möglicherweise eingeschränkter Risikofähigkeit im Einzelfall anzugehen. So stellt sich für uns eher die Frage, ob im Sinne der Gleichbehandlung nicht **eher die Rahmenbedingungen der SGE so reguliert werden müssten, dass ihre Risikofähigkeit nicht durch den Wettbewerb eingeschränkt wird**. Konkret könnte dies so aussehen, dass (1) die Teilliquidationsbestimmungen bei Vertragsauflösungen, die für die Risikofähigkeit einer SGE zentral sind, von der Gesetzgebung konkretisiert und stärker vereinheitlicht werden und dass (2) von SGE im Wettbewerb ein Sanierungskonzept verlangt wird, das reglementarisch verankert und regelmässig geprüft werden muss. Diese Vorschläge würden die negativen Auswirkungen des Wettbewerbs um Anschlüsse und die daraus resultierenden Risiken für die finanzielle Stabilität reduzieren, würden jedoch mit deutlich weniger Regulierungskosten (mittelfristig klar tiefere Leistungen bei einer Vereinheitlichung) einhergehen.

Lösungsvorschlag

6.1.3 Beurteilung der Unabhängigkeit der Expertin/des Experten (Vorschlag S2)

Die **Kombination von Berechnung, Beratung und Prüfung bei der Expertin oder dem Experten** erscheint aus Governance Überlegungen als Risiko für die finanzielle Stabilität,

Vorschlag S2: Unabhängigkeit der

⁸⁴ Vgl. Baumann (2016)

da die Unabhängigkeit der Kontrolle nicht gegeben ist. So äusserten einige der befragten Akteure – Revisionsgesellschaften und Direktaufsichten – die Einschätzung, dass auch die als kritisch zu beurteilenden Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen mit aggressiven Wachstumszielen immer eine Expertin oder einen Experten finden würden, der ihr Vorgehen gutheisse. Es wird weniger das Risiko gesehen, dass die Expertin oder der Experte falsch rechnet und deshalb eine unabhängige Prüfung nötig ist – als problematisch wird eher gesehen, dass die Expertin oder der Experte mit seinen Empfehlungen **unangefochten** ist.

Expertin/des Experten

Eine Trennung von Prüfung und Berechnung/Beratung oder eine Ansiedlung der Prüfung bei der Revisionsstelle zieht jedoch ein anderes Problem nach sich: die Haftungsfrage wird verwässert. Die Empfehlungen zur finanziellen Stabilität beinhalten Ermessensspielraum und können im Rahmen der beruflichen Vorsorge, die von Solidaritäten durchwirkt ist und deren Sicherheit von qualitativen Kriterien abhängt, nicht mit einer universell geltenden Formel hergeleitet werden.⁸⁵ Es stellt sich deshalb die Frage, nach welchen Kriterien die prüfende Expertenstelle den Ermessensspielraum der berechnenden Expertenstelle beurteilt und wer nachher für die finanzielle Stabilität haftet – die prüfenden oder die empfehlenden Expertinnen und Experten. **Dieser Haftungsgedanke in Verbindung mit dem normativen Gehalt der Empfehlungen zur finanziellen Stabilität ist entscheidend.** Schliesslich ist zu erwähnen, dass die Gesetzgebung die für die finanzielle Stabilität relevanten Entscheidungen nicht der Expertin oder dem Experten, sondern dem obersten Organ exklusiv überträgt. Dies führt dazu, dass die Expertin oder der Experte seine Empfehlungen dem obersten Organ gegenüber stets begründen muss. Das Problem der Instrumentalisierung der im Mandatsverhältnis stehenden Expertenstelle, das notabene auch bei Revisionsgesellschaften auftreten kann, lässt sich mit der Trennung der Verantwortlichkeiten nicht lösen.

Statt dass also jede Vorsorgeeinrichtung zwei Expertinnen oder Experten heranziehen muss, stellt sich für uns eher die Frage, ob nicht allenfalls der **regionalen Direktaufsichtsbehörde** niederschwellig die Kompetenz eingeräumt werden könnte, **im Einzelfall gezielt** Zweitmeinungen anderer Expertinnen oder Experten einzufordern, wenn der Verdacht besteht, dass die Expertin oder der Experte bei seinen Empfehlungen instrumentalisiert wird oder die Sicherheit es erforderlich erscheinen lässt oder eine komplexe Struktur vorliegt, die gemäss Einschätzung der Direktaufsichtsbehörde allenfalls unterschiedlich beurteilt werden könnte.

Lösungsvorschlag

Der **Prüfungsumfang** der Expertin oder des Experten als **wichtigstes Werkzeug** in der Verbesserung der finanziellen Stabilität im Wettbewerb der Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen um Anschlüsse ist unbestritten. Der Vorwurf, dass Prüfungsstandards fehlen und dass der Prüfungsumfang erweitert werden muss, ist in Anbetracht

Exkurs: Die Erweiterung der Fachrichtlinien

⁸⁵ Vgl. Baumann (2022)

der zunehmend komplexen Strukturen korrekt. Jedoch sind hier mit der Fachrichtlinie 4, der Fachrichtlinie 5, der Fachrichtlinie 6 in Verbindung mit der OAK-Weisung W-01/2017 zur Unterdeckung, der OAK-Weisung W-01/2021 zu Transparenz sowie neu der Fachrichtlinie 7 erste Schritte erfolgt. Vor allem die revidierte Fachrichtlinie 7 in der Entscheidung der SKPE vom 30. April 2023 kann als **wichtigster Schritt bei der Kontrolle komplexer Strukturen und passivseitiger Risiken** gesehen werden.

6.1.4 Beurteilung des finanziellen Gesamtbildes (Vorschlag S3)

In Bezug auf die **Beurteilung des finanziellen Gesamtbildes** stellt die aktuelle Situation tatsächlich eine suboptimale Lösung dar, in der kein Prüforgan für das gesamte **finanzielle Gesamtbild** verantwortlich ist. Die Verantwortung für die **Übereinstimmung von Vermögensanlage und Verpflichtungen** ist mit Art. 51a Abs. 2 Ziff. n BVG beim obersten Organ angesiedelt. Bemängelt wird jedoch trotzdem von einigen Teilnehmenden, dass Periodizität, Qualität und Umfang von ALM-Studien, die vom obersten Organ in Auftrag gegeben werden können, nicht geregelt sind. Von einigen Teilnehmenden wurde daher vorgeschlagen, diese Verantwortung entweder bei der Expertin bzw. dem Experten anzusiedeln oder inhaltlich klarere Vorgaben gegenüber dem obersten Organ zu machen. Problematisch an diesem Vorgehen ist jedoch erneut die Verantwortung. Werden inhaltlich konkrete Vorgaben gemacht, ist nicht mehr das oberste Organ für die Sicherstellung der mittel- bis langfristigen Übereinstimmung von Verpflichtungen und Vermögensanlage zuständig; Entscheidungs- und Ergebnisverantwortung wären getrennt.

Vorschlag S3: Das finanzielle Gesamtbild

Darüber hinaus gibt es kein ALM-Konzept, das universell als richtig gelten kann. Die Gewichtung verschiedener Rahmenbedingungen für die Risikofähigkeit einer Vorsorgeeinrichtung kann nicht mit einer Formel hergeleitet werden, zu wichtig sind qualitative Einflussfaktoren. Ähnliches gilt für die Herleitung des Risikogrades einer Anlagestrategie. Einheitliche Vorgaben zum Inhalt von ALM-Studien würden den Wechsel aus einem dezentralen System, in dem unterschiedliche Konzepte verfolgt und unterschiedliche Ansätze umgesetzt werden, in ein zentralisiertes System bedeuten – hin zu grösserer Einheitlichkeit bei den Anlagestrategien. Das **systemische Risiko von Fehlentscheidungen würde dadurch steigen** oder das einheitliche Konzept würde derart vorsichtig aufgesetzt, dass die **systemischen Vorteile verloren gingen**. So oder so würde der Schaden einer Gleichschaltung den Nutzen bei weitem übertreffen.

Überlegenswert ist allenfalls, bezüglich ALM-Prüfung formale Vorgaben zu machen. So könnte man beispielsweise konkretisieren, dass vom obersten Organ mindestens alle 3 oder 4 Jahre oder bei (erheblicher) Unterdeckung ein ALM-Bericht zu Händen der regionalen Direktaufsichtsbehörde erstellt werden muss. Regulatorisch vorgeschriebener Inhalt dieses Berichts wären einzig das Konzept, die Bestimmung der Risikofähigkeit und die Übereinstimmung des Risikogrades der Anlagestrategie mit der Risikofähigkeit, ohne dabei aber die Herleitung der Risikofähigkeit vorzuschreiben. Dem obersten

Lösungsvorschlag

Organ stünde es frei, einen solchen Bericht selbständig oder mit Hilfe einer ALM-Beratung oder mit der Expertin bzw. dem Experten zu verfassen. Die Expertin oder der Experte könnte die Aufgabe erhalten, in jedem Fall die Annahmen (Rendite- Risikoannahmen und passivseitige Annahmen) des Berichts beurteilen zu müssen.

Mit diesem Vorgehen wäre jedes oberste Organ gezwungen, die zentrale Führungsaufgabe wahrzunehmen, sich regelmässig und insbesondere in Unterdeckung mit seiner Risikofähigkeit und dem Risikograd der Anlagestrategie auseinanderzusetzen. Die Expertin oder der Experte würde für die Beurteilung der Annahmen beigezogen, ohne dass er aber gezwungen wäre, die Verantwortung über das ALM-Konzept zu übernehmen, welches gemäss Art. 51a BVG in der Hoheit des obersten Organs bleibt. Bei Gefahr von unbegründet hohen Risiken oder Moral Hazard (Gambling for Resurrection) in Unterdeckung müsste es zudem für die regionalen Direktaufsichtsbehörden Möglichkeiten geben, zielgerichtet einschreiten zu können.

Im Fall von verschiedenen Solidargemeinschaften mit eigener Rechnung bei Sammeleinrichtungen müsste diese ALM-Prüfung sinngemäss auf die relevanten risikotragenden Einheiten angewendet werden, um die Risiken für die finanzielle Stabilität in komplexen Strukturen zu reduzieren. Eine besondere Rolle spielen dabei unseres Erachtens die Vorsorgekommissionen, die je nach Organisationsreglement weitreichende Entscheidungen zum Vorsorgeplan und zur Anlagestrategie treffen können, gleichzeitig jedoch im Gesetz nicht abgedeckt sind und auch in den Interviews nicht zur Sprache gekommen sind. Hier sehen wir zwei Punkte, bei denen angesetzt werden könnte: zum einen sollte es, analog zum obersten Organ, Mindestanforderungen an eine Erst- und Weiterbildung der Vorsorgekommissionen geben, wenn diese Vorsorgekommissionen derart weitreichende Entscheidungskompetenzen hat. Zum anderen darf aber die letztinstanzliche Verantwortung des obersten Organs auch für die Entscheidungen der Vorsorgekommissionen nicht verwässert werden. Um dieses Verständnis zu stärken, sind Zusammensetzung, Rolle und Aufgaben der Vorsorgekommission gesetzlich zu regeln, wobei den Vorsorgekommissionen lediglich eine beschränkte Entscheidungskompetenz⁸⁶ zugestanden werden darf. Die Aufgaben des obersten Organs in Sammeleinrichtungen sind zudem um eine Prüfung allfälliger Vorschläge und der dahinter stehenden Prozesse in den Vorsorgekommissionen zu erweitern.

Sonderfall: Sammeleinrichtungen mit unterschiedlichen Anlagestrategien

6.1.5 Verantwortung für die Bilanz (Vorschlag S4)

Die fehlende Verantwortung einer einzigen Kontrollstelle für die Gesamtbilanz stellt gemäss den Gesprächen mit den beteiligten Akteuren ebenfalls ein Risiko für die finanzielle Stabilität dar. Ein grosses Problem hierbei scheinen Direktaufsichten, Revisionsstellen und Experten in einer Kontrolllücke zu sehen: Die Daten, die die Expertin oder

Vorschlag S4: Kontrolle des Gesamtbildes

⁸⁶ Entweder im Sinne eines Vorschlagsrechts oder einer Entscheidung zwischen verschiedenen Varianten, die vom obersten Organ zur Verfügung gestellt werden.

der Experte zur Berechnung der Vorsorgekapitalien und der technischen Rückstellungen direkt von der Vorsorgeeinrichtung erhält, sind ungeprüft. So kann es zu falschen Berechnungen gekommen, wenn nur unvollständige oder fehlerhafte Daten weitergeleitet worden sind. Diese Problematik sollte jedoch aus unserer Sicht in den internen Kontrollsystemen und allenfalls im Prüfungshinweis der Revisionsstellen (PH40) adressiert werden und nicht über eine Anpassung der Regulierung.

Als Fazit lässt sich sagen, dass die Vorschläge zur Verringerung der finanziellen Risiken, die aktuell vor allem in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen als Folge des Wettbewerbs um Anschlüsse gesehen werden, in der Umsetzung teils erhebliche Kosten nach sich ziehen würden. Im Sinne der Regulierungseffizienz erachten wir folgende zielgerichtete Vorgaben und konkrete Eingriffsmöglichkeiten als sinnvoller:

- Vorgabe von einheitlichen Rahmenbedingungen für den Wettbewerb zwischen Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen durch konkrete und verbindliche **Vorgaben für die Teilliquidationsbestimmungen** sowie der **Pflicht zur Verankerung eines Sanierungskonzepts in einem Reglement**.
- Lediglich formale Vorgaben an ALM-Studien bezüglich **Periodizität** und zu **behandelnden Themen** mit sinngemässer Anwendung auf Ebene der risikotragenden Einheiten in Sammeleinrichtungen.
- Regelung der Zusammensetzung, der Rolle und der Aufgaben der **Vorsorgekommissionen** sowie des Verhältnisses zum Stiftungsrat.
- **Verstärkung der gezielten Eingriffsmöglichkeiten** der Direktaufsichten (Einholung der Zweitmeinung einer anderen Expertin oder eines anderen Experten, Einsicht in die ALM-Studien).

6.2 Vorschläge zur Verringerung der Risiken der Bereicherung

Governance Themen, die die finanzielle Stabilität betreffen, führen im Fall eines Schadens zu Verantwortlichkeitsklagen durch den Sicherheitsfonds. So ist die Selbstkontrolle allein durch die Haftung weitgehend sichergestellt. In den Interviews wurden aber viele Governance Aspekte aufgegriffen, die nicht die finanzielle Stabilität berühren, sondern die Risiken betreffen, dass sich einzelne Parteien auf Kosten der Versicherten bereichern – eine Problematik, die durch Interessenskonflikte verstärkt wird und bei der eine Haftung mit entsprechender Verantwortlichkeit zwar auch über das oberste Organ gegeben ist, jedoch ein Schaden schwer nachweisbar und somit kaum einklagbar ist. Das systemische Risiko einer Bereicherung ist zudem weniger akut – nur in seltenen Fällen wie beispielsweise der First Swiss (siehe Abschnitt 4.1.1) ging die Bereicherung so weit, dass Vorsorgeeinrichtungen in ihrer Existenz bedroht waren. Solche Fälle und das latente Misstrauen in die Durchführung erschüttern aber das **Grundvertrauen der Bevölkerung** in die zweite Säule; in ein System, von welchem sie als unselbständig Erwerbende zwangsweise Teil sein müssen und welches einen wichtigen – wenn nicht gar den

Die Wichtigkeit
des Vertrauens in
die zweite Säule

wichtigsten – Beitrag zur Sicherung der Vorsorge für Alter, Tod und Invalidität leistet. Vertrauen ist ein wichtiges Gut und die berufliche Vorsorge muss alles daransetzen, dass es nicht durch die wenigen Missbräuche leidet. Ausserdem ist der Schutz der Versicherten, die durch überhöhte Gebühren oder unvorteilhafte Investitionen möglicherweise **systematisch um Leistungen gebracht** werden, von hoher Priorität, auch wenn dabei die Vorsorgeeinrichtung im Einzelfall nicht in Gefahr ist.

Trotz der oft negativen Berichterstattung in der Presse sind die meisten Vorsorgeeinrichtungen, was in den Interviews klar zum Ausdruck gebracht wurde, grundsätzlich gut aufgestellt. Wenn jedoch Probleme der Bereicherung auftreten, so finden sie sich gemäss den befragten Akteuren (1) in der **Vermögensverwaltung und Immobilienverwaltung**, vor allem im Zusammenhang mit **Rechtsgeschäften mit Nahestehenden**. Des Weiteren werden (2) der **Vertrieb über Broker und Makler** und (3) die **Rückdeckung** im Hinblick auf die Transparenz und die Kosten kritisiert, was sich in den Daten in Abschnitt 4.3.2 in den höheren allgemeinen Verwaltungskosten für Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen gezeigt hat. Erhöhte Risiken werden wie bereits erwähnt in profitorientierten Strukturen gesehen, die Vorsorgeeinrichtungen als Geschäftsmodell betreiben und diverse Dienstleistungen aus einer Hand anbieten.

Die grössten Risiken

6.2.1 Verbesserungsvorschläge der beteiligten Akteure

Als wichtigste Kontrollinstanzen, um die Risiken für eine Bereicherung auf Kosten der Versicherten zu reduzieren, werden von den befragten Teilnehmenden das **oberste Organ** sowie die **Revisionsstelle** gesehen; beide spielen daher in den Lösungsvorschlägen der befragten Akteure eine grosse Rolle. Es geht dabei weniger um die vollständige Verhinderung eines möglichen Interessenskonfliktes als vielmehr um bessere Rahmenbedingungen im Sinne der in Kapitel 2 diskutierten Governance Grundsätze, um mit den identifizierten, aber teils unvermeidbaren Interessenskonflikten besser umgehen zu können. Konkret wurden in den Interviews folgende Vorschläge gemacht, auf die weiter unten einzeln eingegangen wird:

Lösungsvorschläge

- **Vorschlag B1: Befähigung:** Von einigen Akteuren wurde vorgeschlagen, die Anforderungen an das oberste Organ vor allem in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen zu erhöhen, beispielsweise durch eine zertifizierte Ausbildung, oder sogar insgesamt das Milizsystem zugunsten eines professionellen Gremiums abzuschaffen, um das Ungleichgewicht gegenüber starken Service-Gesellschaften zu verringern. Auch für Revisionsstellen von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen wurde eine verbesserte Befähigung über eine Verschärfung der Zulassungsregeln über die in der OAK-Weisung 03/2016 festgelegten Standards hinaus gefordert, um komplexe und zunehmend intransparente Strukturen besser beurteilen zu können.
- **Vorschlag B2: Kontrolle (I/II):** Um das oberste Organ besser zur Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion auch im Hinblick auf allfällig überhöhte

Gebührenforderungen anzuhalten, müsste der diesbezügliche Haftungsgedanke gestärkt werden. In den Interviews ist die Einschätzung zum Ausdruck gekommen, dass für die bessere Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion die Parität im obersten Organ, die oft verletzt sei durch Arbeitnehmervertreter, die de facto Arbeitgebervertretern entsprechen, entscheidend sei und gestärkt werden müsse.⁸⁷

- **Vorschlag B3: Kontrolle (II/II):** Von verschiedenen Direktaufsichten wurde eine **Erweiterung des Revisionsberichtes** um inhaltliche Aspekte – im Gegensatz zur reinen Prüfungsbestätigung – angeregt sowie die Möglichkeit vorgeschlagen, von Seiten der Aufsicht im Einzelfall Management Letter einzufordern und Prüfungsschwerpunkte vorgeben zu können. Alternativ wurde von verschiedenen Direktaufsichten die Erstellung eines **Compliance Reports** angeregt, um interne Kontrollen zu stärken und inhaltliche Informationen verfügbar zu machen. In die gleiche Richtung geht auch der Vorschlag der OAK BV in ihrem Positionspapier, in dem vorgeschlagen wird, die gesetzlichen Aufgaben der Revisionsstelle in einen Teil «Rechnungsprüfung» und einen Teil «Aufsichtsprüfung» zu trennen.
- **Vorschlag B4: Transparenz (I/III):** Um die Transparenz bei der Vermögensanlage bei Immobilien und bei Rechtsgeschäften mit Nahestehenden zu erhöhen, ist eine Erweiterung des Begriffs «Nahestehend» diskutiert worden sowie von einer Revisionsstelle sogar eine Offenlegungspflicht aller weiteren Einsitze der Mitglieder des obersten Organs, des Anlageausschusses und der Geschäftsführung in anderen Gremien gefordert worden, um allfällige Interessensbindungen besser erkennen zu können. Ebenfalls wurde diskutiert, die Eigentumsverhältnisse bei sämtlichen Dienstleistungserbringern gegenüber dem obersten Organ und der Revisionsstelle offenzulegen.
- **Vorschlag B5: Transparenz (II/III):** Bei den Broker- und Maklerkosten in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen wurden Entlohnungskonzept⁸⁸ und Transparenz klar kritisiert. Die wichtigsten Lösungsvorschläge wurden bereits in Abschnitt 5.5 diskutiert: eine verursachergerechte Entlohnung – spätestens nach der Anschlussvermittlung – wird trotz der Ablehnung im Parlament nach wie vor von fast sämtlichen Teilnehmenden als beste Lösung angesehen. Alternativ wurde eine jährliche Offenlegung der Höhe der Courtagen pro abgeschlossenem Arbeitgeber diskutiert oder eine Offenlegung aller

⁸⁷ Die Problematik der möglichen politischen Verflechtungen in kantonalen Kassen, die die Unabhängigkeit des obersten Organs gefährden können, ist ein Schwachpunkt, der auch im Rahmen der Reform zur Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften (in Kraft seit 1.1.2012) und der damit einhergehenden Verselbständigung vieler öffentlich-rechtlicher Kassen nicht ganz gelöst werden konnte. Diese Thematik würde jedoch den Rahmen der Analyse der Strukturreform sprengen, weswegen zwar auf die Problematik hingewiesen wird, ohne jedoch Lösungsvorschläge zu erarbeiten.

⁸⁸ Die Zulässigkeit von Courtagen im BVG wird von Juristen verschiedentlich verneint. Vgl. Uttiger & Zellweger (2020) und Arnold (2021)

Vertragsbeziehungen und Beteiligungen, die der Broker mit den Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen unterhält, beim ersten Kundenkontakt.⁸⁹

- **Vorschlag B6: Transparenz (III/III):** Die meisten der befragten Akteure sprechen sich für mehr Transparenz bei den Verwaltungs- und Versicherungskosten in der Jahresrechnung aus. Es wurde vorgeschlagen, (1) die Kostenprämie aus den Versicherungskosten⁹⁰ als Bestandteil der Verwaltungskosten auszuweisen, (2) die Lohnsumme der aktiv Versicherten konsolidiert im Anhang der Jahresrechnung auszuweisen zu lassen, um für Vergleichbarkeit bei der Höhe der Risikoprämien zu sorgen, die ohne diese Information nicht eingeordnet werden können, und (3) die Kosten für die Expertin oder den Experten und die Revisionsstelle⁹¹ nicht konsolidiert, sondern separat auszuweisen.
- **Vorschlag B7: Wettbewerb (I/III):** Um den Wettbewerb der Dienstleister für die Vorsorgeeinrichtung zu stärken, wurde von einigen Teilnehmenden entweder ein Verbot der umfassenden Servicegesellschaften gefordert – oder zumindest ein Verbot der Koppelung von Dienstleistungen.
- **Vorschlag B8: Wettbewerb (II/III):** Um die Marktüblichkeit der Preise für Dienstleistungen sicherzustellen, wurde von einigen befragten Akteuren eine Ausschreibungspflicht gefordert und von anderen eine Forderung nach klarem Benchmarking und nach Aufnahme der Überprüfung der Marktüblichkeit der Konditionen in das Pflichtenheft der Revisionsstelle gestellt. An dieser Stelle wird zudem ein unabhängiges und umfassendes Investment Controlling unabdingbar, um die Kosten und Leistungen der Vermögensanlage als einem kritischen Governance Bereich beurteilen zu können.
- **Vorschlag B9: Wettbewerb (III/III):** Viele Teilnehmende betrachteten schliesslich sogar Rotationspflichten von Expertin oder Experte und Revisionsstelle als positiv.

6.2.2 Beurteilung der Vorschläge zur Verbesserung der Befähigung (Vorschlag B1)

Die Verschärfung der Anforderungen an die Ausbildung des **obersten Organs** oder sogar eine allfällige Abkehr vom Milizsystem wird immer wieder diskutiert und war zuletzt auch Bestandteil der Motion Silberschmidt⁹², die am 15.3.2023 vom Ständerat abgelehnt wurde. Das Milizsystem selbst wurde jedoch von keinem der befragten Teilnehmenden in der Studie in Frage gestellt und eine Professionalisierung als äusserst kritisch für die Governance gesehen. Die paritätische Zusammensetzung im Milizgremium wird

Beurteilung: Befähigung des obersten Organs

⁸⁹ In Art. 48k Abs. 2 BVV2 ist bereits eine Offenlegungspflicht sämtlicher Entschädigungen für die Vermittlungstätigkeit beim ersten Kundenkontakt verankert. Mit dem Vorschlag sollen nicht nur die Entschädigungen für die letztendlich ausgewählte Vorsorgeeinrichtung, sondern für sämtliche Vorsorgeeinrichtungen, die zur Wahl stehen, offengelegt werden, um den Interessenskonflikt Broker – Versicherungsnehmer durch Transparenz zu entschärfen.

⁹⁰ Ziffer S gemäss FER 26

⁹¹ Ziffer X gemäss FER 26

⁹² Motion 21.3017 (2021)

teilweise als stärkster Schutz der Versicherteninteressen angesehen; eine Professionalisierung würde zudem gemäss der Einschätzung vieler Teilnehmenden die unverzichtbare und essenzielle Unabhängigkeit des obersten Organs bedrohen. Eine Stärkung der Befähigung des obersten Organs durch einen verschärften Ausbildungszwang wird jedoch auch nicht als Lösung angesehen, da dies die Suche nach Kandidaten für das oberste Organ, die teils bereits sehr schwer ist, weiter erschweren und den Konsolidierungsprozess vermutlich befeuern würde. Aus diesem Grund ist ein Ausbau der Vorschriften hier abzulehnen. Ein Kompromiss könnte in der Erarbeitung **unverbindlicher** Inhalte liegen, die den obersten Organen im Rahmen der Erst- und Weiterbildung zur Verfügung gestellt werden.

Der Vorschlag, die Zulassungsbedingungen für Revisionsstellen von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen zu verschärfen, kam von den Revisionsstellen selbst und ist auch in allgemeiner Form – ohne Segmentierung – im Positionspapier der OAK BV in Abschnitt 2.3.2 zu finden. In Anbetracht der zunehmend komplexen Strukturen und der damit einhergehenden zunehmenden Risiken sowohl für die Bereicherung auf Kosten der Versicherten als auch für die finanzielle Stabilität ist dieses Vorgehen sinnvoll. Eine solche Verschärfung birgt zwar das Risiko, dass kleinere Revisionsgesellschaften aus dem BVG-Markt gedrängt werden und es zu einem Konsolidierungsprozess innerhalb der Revisionsgesellschaften in der zweiten Säule kommt. Solange dieser Konsolidierungsprozess jedoch in Massen erfolgt, was über die Anforderungen gesteuert werden könnte, wäre es den verbleibenden Revisionsstellen mit grösserer Erfahrung besser möglich, komplexe Strukturen zu beurteilen und beispielsweise ein Benchmarking der Kosten vorzunehmen. Zudem würde die Abhängigkeit der Revisionsgesellschaften von einzelnen Vorsorgeeinrichtungen verringert werden, was die Unabhängigkeit der Kontrolle erhöhen würde.

Beurteilung der strengeren Zulassungsbedingungen für Revisionsstellen von SGE

6.2.3 Beurteilung der Vorschläge zur Erweiterung der Kontrollen (Vorschläge B2-B3)

Dem obersten Organ stehen aktuell bereits eine Vielzahl an Kontrollmöglichkeiten zur Verfügung. In Bezug auf das Risiko der Bereicherung sind das vor allem die Erklärungen zur Integrität und Loyalität, die heikle Bereiche wie Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden und Interessensbindungen abdecken. Entscheidend für die Wirksamkeit dieser – und allfällig angepasster – Massnahmen ist jedoch der **Wille im obersten Organ, diese Massnahmen auch durchzusetzen**. Hier zeigen die Gespräche mit den Vorsorgeeinrichtungen in Abschnitt 5.4.2, dass die meisten obersten Organe selbst keine aktiven Kontrollen ausüben, sondern auf (halb-) jährliche Zusammenfassungen der Geschäftsstelle zur Integrität und Loyalität oder zu den internen Kontrollen vertrauen. An vorderster Stelle sollte daher nicht der Ausbau von Vorschriften stehen – sondern **die Stärkung des Willens im obersten Organ, die bestehenden Massnahmen und Vorschriften anzuwenden**.

Kontrollen des obersten Organs

Der Wille im obersten Organ zur Durchsetzung der Massnahmen kann theoretisch gestärkt werden, wenn der **Haftungsgedanke** auch für Risiken der Bereicherung auf Kosten der Versicherten gestärkt werden könnte. Können Mitglieder des obersten Organs für gegebenenfalls überhöhte Gebühren und allfällig tiefere Leistungen einfacher zur Rechenschaft gezogen werden, würde dies die Bereitschaft, sich mit diesem Thema auseinanderzusetzen, vermutlich erhöhen. Gleichzeitig würden jedoch auch Anreize gesetzt, Anbieter nur noch nach preislichen Gesichtspunkten auszuwählen; zudem fehlen objektivierbare Kriterien, wann eine Gebührenbelastung zu hoch oder die Leistungen zu tief sind. Eine direkte Verschärfung der Haftung ist kaum möglich.

Vorschlag B2:
Stärkung des Haftungsgedanken

Als Alternative bietet sich an, die **Parität in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen zu stärken**, da sich diese in der Vergangenheit als Kontrollinstrument bewährt hat. Dies wäre relativ einfach über die Revisionsstelle möglich, die verpflichtet werden könnte, zum einen den Status der Mitglieder des obersten Organs als Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter zu verifizieren und zum anderen auch zu prüfen, ob die Vertreter in einem angemessenen Wahlprozedere gewählt worden sind. Natürlich bleibt die Wirksamkeit dieses Vorgehens hinter einer direkten Verschärfung des Haftungsgedanken weit zurück. Es stellt jedoch unseres Erachtens einen möglichen Kompromiss dar, der einfach umsetzbar ist und auf die Selbstkontrolle innerhalb des obersten Organs setzt. Zumindest auf Verordnungsebene liesse sich ausserdem festlegen, dass sämtliche Mitglieder des obersten Organs die Loyalitätserklärungen der jeweils anderen jährlich unterzeichnen müssen, was über die reine Kenntnisnahme hinausgeht.

Lösungsvorschlag

Die **Revisionsstelle** hat neben dem obersten Organ den tiefsten Einblick in aus Governance Gesichtspunkten problematische Fälle wie Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden und Interessensbindungen. Von einigen Direktaufsichten sind daher Mittel vorgeschlagen worden, an diese Informationen zu gelangen, um **zielgerichtet** Massnahmen ergreifen zu können: die Weitergabe der Management Letter an die Direktaufsicht, eine Erweiterung des Revisionsberichts um inhaltliche Angaben oder die Trennung der gesetzlichen Aufgaben der Revisionsstelle in einen Teil Rechnungsprüfung und einen separaten Teil Aufsichtsprüfung, sowie die Erstellung eines Compliance Berichts zu Händen des obersten Organs und der Direktaufsicht.

Vorschlag B3: Erweiterung des Revisionsberichts

Der Umgang mit den **Management Lettern**, die Ergänzungen zum Prüfbericht mit Detailfeststellungen enthalten, ist aktuell nicht gesetzlich geregelt und variiert stark. Es gibt Direktaufsichten, die die Management Letter problemlos auf Anfrage erhalten und andere, die selten bis nie Management Letter einsehen können. Eine Pflicht zur Weitergabe der Management Letter ist jedoch nicht zu empfehlen: Zum einen werden normalerweise nicht bei jeder Prüfung Management Letter erstellt, so dass mit deutlichen Mehrkosten für die Vorsorgeeinrichtungen zu rechnen wäre. Zum anderen ist damit zu rechnen, dass sich der Informationsgehalt in andere Dokumente verschieben würde,

Lösungsvorschlag

wenn die Management Letter standardmässig an die Direktaufsichten weitergegeben werden würden.

Eine **Erweiterung des Revisionsberichts** um inhaltliche Angaben oder eine Trennung des Revisionsberichts in einen Teil Rechnungs- und einen Teil Aufsichtsprüfung sollte hingegen ohne grosse Kostenfolge möglich sein, da der Revisionsstelle diese Informationen ohnehin bekannt sind. Wenn gleichzeitig den Direktaufsichten Möglichkeiten gegeben werden, aufgrund der inhaltlichen Angaben – beispielsweise der Information, dass im Berichtsjahr Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden in einem gewissen Umfang abgeschlossen worden sind – im Einzelfall Nachfragen stellen und in einem solchen Fall die Marktüblichkeit der Preise und den Vergabeprozess zu kontrollieren, so wäre die Kontrolle auf effiziente Art zielgerichtet gestärkt worden, ohne die Regulierung für alle Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen oder gar für die Gesamtheit der zweiten Säule zu verschärfen. Alternativ könnten diese Informationen nicht Bestandteil des Revisionsberichts, sondern eines separat zu erstellenden **Compliance Reports** sein, der von den Revisionsstellen geprüft und zu Händen der Direktaufsicht und des obersten Organs verfasst werden müsste. Im Hinblick auf die Regulierungseffizienz sollte dieser Compliance Report ebenfalls nicht allgemein verbindlich sein – sondern nur für komplexe Strukturen oder nur für Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen im Wettbewerb um Anschlüsse der verschiedensten Branchen. Mit diesem Compliance Reporting könnte zudem die Forderungen nach einer **Verschärfung der internen Kontrollen** für Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen nachgekommen werden. Eventuell könnte er auch dazu verwendet werden, die von einigen Teilnehmern angesprochenen politischen Verflechtungen in **öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen** besser zu kontrollieren. Unabhängig davon, auf welche der Massnahmen man sich einigen kann – die Erhöhung der Informationen trägt zur Stärkung der Kontrollfunktion der Direktaufsicht bei, was zu begrüßen wäre.

6.2.4 Beurteilung der Erhöhung der Transparenz (Vorschläge B4-B6)

Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden stellen nicht grundsätzlich ein Problem für die Versicherten dar, da die aktuellen Vorschriften theoretisch sicherstellen könnten, dass die Versicherteninteressen gewahrt bleiben. Auch Interessensbindungen müssen kein Problem darstellen, solange sie offengelegt sind und kontrolliert werden können. Die Problematik liegt gemäss den Aussagen der Betroffenen vielmehr in der Tatsache, dass gewisse Geschäfte, bei denen Interessensbindungen im Spiel sind, weder über die enge Definition der Nahestehenden erfasst werden noch über die Offenlegung der Interessensbindungen entdeckt werden – und somit die bestehenden Kontrollen nicht zur Anwendung kommen. Bei bekannten Rechtsgeschäften mit Nahestehenden wird zudem regelmässig auf die Einholung von Konkurrenzofferten verzichtet, obwohl dies verpflichtend wäre (Art. 48i Abs. 1 BVV 2). Die Marktüblichkeit wird dann anhand von mehr oder weniger unabhängigem Benchmarking durchgeführt, da die Einholung von

Vorschlag B4: Erweiterung des Begriffs «Nahestehend» sowie weitgehende Offenlegungen

Konkurrenzofferten als nicht durchführbar erachtet wird. Dies ist besonders dann üblich, wenn die Stifterin gleichzeitig wichtige Dienstleistungserbringerin für die Vorsorgeeinrichtung ist. Mit den drei Vorschlägen – der Erweiterung des Begriffs «Nahestehend», der Offenlegung sämtlicher Einsitze des obersten Organs, der Geschäftsstelle und des Anlageausschusses sowie der Offenlegung der Eigentumsverhältnisse sämtlicher Dienstleistungserbringer – würde die Transparenz deutlich erhöht werden.

Die Erweiterung des Katalogs der Nahestehenden in Art. 48i Abs. 2 BVV2 ist kritisch zu beurteilen, da eine Liste nie vollständig sein kann. Zielführender im Sinne der Regulierungseffizienz ist der Vorschlag zu beurteilen, Art. 48i Abs. 2 BVV2 in eine Mindestformulierung umzuwandeln und so den Handlungsspielraum der Revisionsstelle für zielgerichtetes Vorgehen zu erweitern und eine wirtschaftliche Betrachtungsweise zu ermöglichen. **Wir würden sogar so weit gehen, Art. 48i Abs. 2 BVV2 komplett zu streichen und sich voll auf die Formulierung in Art. 51c Abs. 2 BVG abzustützen.**⁹³ Die Erhöhung der Transparenz durch Offenlegung sämtlicher Einsitze des obersten Organs, der Geschäftsstelle und des Anlageausschusses gegenüber dem obersten Organ, der Revisionsstellen und der Aufsichten hingegen geht sehr weit, auch wenn man diese Pflicht auf Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen im Wettbewerb beschränken würde. Es besteht die Gefahr, dass die schiere Menge an Informationen, die sich so ergeben würde und von denen viele nicht relevant sein würden, ihre Auswertung eher erschweren würde. Vielversprechender und effizienter hingegen scheint die Offenlegung der Eigentumsverhältnisse sämtlicher Dienstleistungserbringer gegenüber dem obersten Organ, der Revisionsstelle und der Direktaufsicht in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen im Wettbewerb zu sein. Das oberste Organ verfügt in vielen Fällen bereits über diese Informationen, müsste sie so aber systematisch einmal jährlich aufarbeiten. Die Liste wäre überschaubar und von grosser Relevanz, um Hinweise auf allfällige Interessenskonflikte zu liefern. Revisoren und Aufsichten hätten zudem in Kombination mit der Anpassung des Begriffs «Nahestehend» die Möglichkeit, gezielt zu prüfen, wenn es für nötig erachtet wird.

Lösungsvorschlag

Gleichzeitig schlagen wir vor, einen Mindestinhalt für die Loyalitätserklärung in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen im Wettbewerb sowie einen Mindestadressatenkreis – bestehend aus oberstem Organ, Geschäftsführung und Ausschüssen sowie gegebenenfalls den grösseren Dienstleistungserbringern – zu definieren. Schliesslich erachten wir die Offenlegung sämtlicher Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden sowie gegebenenfalls auch der Interessensbindungen der Mitglieder im obersten Organ, im Anlageausschuss sowie der Geschäftsführung im Anhang des Jahresberichtes, wie es

⁹³ Die Formulierung in Art. 51c Abs. 2 ist sehr viel generischer formuliert, wird aber aufgrund des Katalogs in der BVV2 weniger konsequent angewendet. So ist es beispielsweise gängige Praxis, Rechtsgeschäfte mit Anschlüssen nicht als Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden zu deklarieren, obwohl dies in Art. 51c Abs. 2 BVG klar so festgelegt wäre. Auch Geschäftsführung und Vermögensverwaltung von zwei Schwesterfirmen – wenn die Muttergesellschaft nicht Vertragspartnerin ist – müssten unseres Erachtens gem. Art. 51c Abs. 2 BVG theoretisch erfasst werden, in der BVV2 hingegen nicht.

bereits von einigen Vorsorgeeinrichtungen gemacht wird, als wenig aufwändige und sehr effiziente Massnahme, die Transparenz – und somit auch die Kontrolle – zu erhöhen.

In Bezug auf die Transparenz der **Makler- und Brokernkosten** ist es bemerkenswert, wie stark die klare Befürwortung einer aufwandsbasierten Entlohnung ausgefallen ist. Vereinzelt wurde die Sorge geäussert, dass diese Kosten für kleinere Arbeitgeber prohibitiv hoch sein könnten. Möchte man aus diesem Grund am Courtagensystem festhalten, so empfiehlt es sich aus Governance Gründen dringend, die **Courtagen für jeden Anschluss** als Bestandteil der bezahlten Prämie jährlich separat auszuweisen und in Rechnung zu stellen, sowie den Schlüssel darzulegen, wie die Courtagen auf die Anschlüsse aufgeteilt werden. So kann jeder Arbeitgeber selbst entscheiden, ob er mit der Leistung des Brokers und der Entschädigung für den Broker zufrieden ist. Diese Massnahme wäre einfach umzusetzen und hocheffizient, da sie nicht reguliert, sondern lediglich informiert und so die Selbständigkeit und den Ermessensspielraum der angeschlossenen Unternehmen nicht beeinträchtigt. Die Offenlegung der Vertragsbeziehungen bei Neuvermittlung sowie die Offenlegung der Entschädigung und des Dienstleistungskatalogs bei jeder SGE, die zur Auswahl steht, würde es darüber hinaus erlauben zu beurteilen, inwieweit der Broker von den zur Auswahl stehenden SGE incentiviert ist. Die Angaben wären jedoch schwer nachkontrollierbar und aus Gründen der Regulierungseffizienz eher kritisch zu beurteilen. Unbedingt offenkundig hingegen müssen allfällige Beteiligungen sein, die Broker an Dienstleistungserbringern (beispielsweise Geschäftsführungs- oder Verwaltungsgesellschaften) für Vorsorgeeinrichtungen halten, da diese die Interessen massiv verzerren und einer objektiven Beratung im Interesse der Versicherten und der zweiten Säule entgegenstehen.

Vorschlag B5: Broker- und Maklerkosten

Die drei Vorschläge zur Erhöhung der Kostentransparenz bei den Verwaltungs- und Versicherungskosten – Ausweis der Kostenprämie bei den Verwaltungskosten, Ausweis der Lohnsumme im Anhang der Jahresrechnung sowie separater Ausweis der Kosten für die Revisionsstelle und die Expertin oder den Experten – sind klar positiv zu beurteilen, da sie mit wenig Mehrkosten umsetzbar wären und gleichzeitig die Vergleichbarkeit der Kosten und somit den Kostendruck erhöhen würden. Wird ein separates Case Management zur Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess und Verhinderung von IV-Fällen⁹⁴ erbracht, so ist es separat auszuweisen; einer solchen Leistung sollte eine entsprechende Einsparung bei der Risikoprämie gegenüberstehen. Auch hier gilt jedoch, dass die grössere Transparenz nur dann Wirkung entfalten kann, wenn diese Informationen durch das oberste Organ oder die Revisionsstelle genutzt werden, wobei eine gestärkte Parität im obersten Organ hilfreich sein würde.

Vorschlag B6: Kostentransparenz

⁹⁴ Diese Leistung ist nicht mit der Erfassung und Verarbeitung von (latenten) IV-Fällen zu verwechseln, die klar dem Verwaltungsaufwand zuzuordnen sind.

6.2.5 Beurteilung der Vorschläge zur Förderung des Wettbewerbs (Vorschläge B7-B9)

Die Gefahr, die bei Dienstleistungserbringung durch umfassenden Servicegesellschaften bzw. Holding Strukturen gesehen wird, sind überhöhte Gebühren. Der Vorschlag, umfassende Servicegesellschaften bzw. Holding Strukturen, die eine Vorsorgeeinrichtung als Geschäftsmodell betreiben, schlicht zu verbieten, ist zwar in Anbetracht einiger Schlagzeilen nachvollziehbar, führt aber definitiv zu weit. Viele Servicegesellschaften leisten den Vorsorgeeinrichtungen sehr gute Dienste, zudem wäre es ein eklatanter Eingriff in das Marktgeschehen und würde nur zu neuen Umgehungsmöglichkeiten einiger weniger problematischen Fälle führen.

Vorschlag B7: Verbot umfassender Servicegesellschaften

Hier wäre stattdessen zu überlegen, die Gewaltentrennung zu stärken und beispielsweise die abgeschlossenen Verträge und effektiven Kosten in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen in regelmässigen Abständen auf ihre **Marktüblichkeit** hin von **unabhängiger** Seite her zu kontrollieren. Zur Prüfung der Marktüblichkeit gehört klar ein unabhängiges und umfassendes **Investment Controlling**, in dem neben eindeutiger und passender Benchmarkzuordnung der Anlageerfolg im Hinblick auf die Gesamtperformance, die relative Performance sowie die Performance Attribution analysiert werden müssen, um die Vermögensverwaltungskosten beurteilen zu können. Die Einhaltung müsste durch den Revisor geprüft werden. Ebenfalls helfen würde gemäss Aussage einiger Beteiligter, wenn Tochtergesellschaften vom gleichen Revisor geprüft werden müssten.

Lösungsvorschlag

Anstatt eines Verbots von Service-Gesellschaften könnte zudem ein **Verbot der Koppelung von Dienstleistungen** Sinn machen, wie eine Direktaufsicht anmerkte. Damit ist es einzelnen Gesellschaften nach wie vor möglich, mehrere Dienstleistungen für eine Vorsorgeeinrichtung zu erbringen, was aufgrund von Synergieeffekten durchaus Sinn macht. Jede Dienstleistung müsste aber für sich separat ausgeschrieben werden können und ein allfälliger Rabatt aufgrund von Synergieeffekten müsste klar quantifiziert werden. Hiermit würde kein signifikanter Mehraufwand für die Vorsorgeeinrichtungen entstehen; der Wettbewerb könnte jedoch gestärkt werden.

Koppelung von Dienstleistungen

Eine **regelmässige Ausschreibungspflicht** für sämtliche Dienstleistungen zur Förderung des Wettbewerbs kann nicht nur mit hohen Kosten für die Ausschreibung an sich verbunden sein, da je nach Dienstleistung der Dienstleistungsumfang und der Individualisierungsgrad die Vergleichbarkeit verschiedener Offerten stark erschweren können. Auch ein allfälliger Anbieterwechsel kann in verschiedenen Dienstleistungsbereichen mit hohen Kosten verbunden sein; die Effizienz einer generellen Ausschreibungspflicht ist daher zu hinterfragen. Würden zudem die Massnahmen zur Stärkung der Parität, zur Sicherstellung der Marktüblichkeit, zum Investment Controlling sowie das Verbot der Koppelung von Dienstleistungen umgesetzt werden, würde der Mehrwert einer Ausschreibungspflicht die damit einhergehenden Kosten vermutlich nicht mehr

Vorschlag B8: Einführung einer regelmässigen Ausschreibungspflicht

rechtfertigen. Als Mittel zur Überprüfung der Marktüblichkeit sollten Ausschreibungen jedoch in den Bereichen, in denen sie gut machbar sind, von jedem obersten Organ regelmässig unabhängig durchgeführt werden.

Diskutiert wurde schliesslich noch eine **regelmässige Rotation von Expertin oder Experte und der Revisionsstelle**. Dieser Vorschlag wurde von einigen Direktaufsichten gemacht, die festgestellt hatten, dass oft erst bei einem anstehenden Mandatswechsel (inoffizielle) Hinweise auf allfällige Probleme von Revisionsstelle und von Expertin oder Experte eingehen. Viele Revisionsgesellschaften wechseln bereits in Übereinstimmung mit Art. 730a OR die leitende Revisorin/den leitenden Revisor nach 7 Jahren aus, das Mandat verbleibt jedoch bei der Gesellschaft.

Vorschlag B9: Rotation von Expertin/ Experte und Revisionsstelle

Ein verpflichtender Wechsel der Revisionsstelle sowie der Expertin oder des Experten nach einer gewissen Anzahl an Jahren kann grundsätzlich sinnvoll sein. Analog zur oben besprochenen Ausschreibungspflicht könnten so wettbewerbliche Kosten sichergestellt und Abhängigkeit verringert werden. Zudem würden eine neuen Revisionsstelle oder ein neues Expertenbüro eventuell neue Sichtweisen auf eine Vorsorgeeinrichtung mitbringen. Der damit einhergehende Know-How Verlust ist jedoch nicht zu unterschätzen; Erfahrungswerte und individuelles Hintergrundwissen zu den einzelnen Vorsorgeeinrichtungen sind gegenüber einer zu grossen Abhängigkeit abzuwägen. Jeder Wechsel ist zudem mit Einarbeitungskosten verbunden. Falls man sich daher für eine regelmässige Rotation ausspricht, ist der Zeitraum nicht zu kurz anzusetzen.

6.3 Fazit zu den Anpassungsvorschlägen

Die grosse Bedeutung von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen in der beruflichen Vorsorge und die damit einhergehenden möglichen Governance Probleme können sich sowohl auf die finanzielle Stabilität als auch auf die Risiken für Bereicherungen auf Kosten der Versicherten auswirken. Mit der Anpassung der FRP 7 sind allfällige Risiken für die finanzielle Stabilität bereits deutlich reduziert worden. Einen Mehrwert im Sinne einer möglichst effizienten Regulierung sehen wir vor allem noch (1) in der verbindlichen Vorgabe für die Teilliquidationsbestimmungen sowie in der Pflicht zur Verankerung eines Sanierungskonzeptes in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, (2) in formalen Vorgaben an ALM Studien bezüglich Periodizität und zu behandelnden Themen, die sinngemäss auf der Ebene jeder risikotragenden Einheit angewendet werden müssen, in (3) der Regelung der Zusammensetzung, der Rolle und der Aufgaben der Vorsorgekommission sowie des Verhältnisses zum Stiftungsrat sowie (4) in der Verstärkung der gezielten Eingriffsmöglichkeiten der Direktaufsichten, falls erhöhte Risiken gesehen werden.

Schwerpunkt: Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen

Der Schwerpunkt der aktuellen Governance Überlegungen scheint jedoch, wie die Vielzahl der verschiedenen Vorschläge zeigt, auf einer **Reduktion des Risikos für Bereicherung** auf Kosten der Versicherten zu liegen, welches unter gewissen Umständen in

Transparenz zu Rechtsgeschäften

Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen erhöht sein kann. Das grösste potenzielle Problem wurde von den befragten Teilnehmenden hier bei Rechtsgeschäften mit Nahestehenden gesehen. Der Verbesserung der Transparenz in diesem Bereich kommt deswegen eine grosse Bedeutung zu. Im Sinne der Regulierungseffizienz erachten wir (1) die Anpassung der Definition des Begriffs «Nahestehend», (2) die jährliche Offenlegung der Eigentumsverhältnisse sämtlicher Dienstleistungserbringer in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen gegenüber dem obersten Organ, der Revisionsstelle und der Aufsicht, (3) die Definition eines Mindestinhalts sowie eines Mindestadressatenkreises für die Loyalitätserklärungen, sowie schliesslich (4) die Offenlegung der Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden sowie der Interessensbindungen des obersten Organs, des Anlageausschusses sowie der Geschäftsführung im Anhang der Jahresrechnung als zielführend.

mit Nahestehenden

Ebenfalls sehr relevant wird nach wie vor die Kostentransparenz angesehen. Hier kann mit wenigen Massnahmen bereits eine signifikante Verbesserung erzielt werden: (1) dem jährlichen Ausweis sämtlicher Courtagen für jeden einzelnen Direktanschluss sowie die zusätzliche Offenlegung der Beteiligungen der Broker an Dienstleistungserbringern für Vorsorgeeinrichtungen beim ersten Kundenkontakt, (2) der Zuordnung der Kostenprämien zum Verwaltungsaufwand bei separatem Ausweis der Kosten für das Case-Management, (3) dem Ausweis der Lohnsumme im Anhang der Jahresrechnung sowie (4) dem separaten Ausweis der Kosten für die Experten oder den Experten und der Revisionsstelle.

Kostentransparenz

Wird die Transparenz erhöht, müssen aber auch wirksame und unabhängige Kontrollen sichergestellt werden. Beim obersten Organ könnte dies eventuell durch (1) eine Stärkung der Parität in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen erfolgen, indem die Revisionsstelle verpflichtet wird, den Status der Arbeitnehmervertretenden sowie das Wahlprozedere zu prüfen, sowie (2) durch die gegenseitige Abzeichnung der Loyalitätserklärungen im obersten Organ. Wird auf Massnahmen zur Sicherstellung des Wettbewerbs via regelmässigen Ausschreibungspflichten verzichtet, so müsste zudem (3) die Marktüblichkeit der Kosten verbessert werden. Diese Kontrolle müsste zwingend unabhängig erfolgen und auch ein unabhängiges und umfassendes Investment Controlling mit Mindestanforderungen umfassen; der Revisor müsste diese unabhängigen Kontrollen bestätigen. Würde (4) der Revisionsbericht um inhaltliche Angaben erweitert werden oder gegebenenfalls ein vom Revisionsbericht losgelöstes Aufsichts- oder Compliance Reporting für Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen eingeführt werden, so hätten die Direktaufsichten mehr Möglichkeiten, im Einzelfall und gezielt Nachfragen zu stellen. Die Qualität der Kontrollen könnte schliesslich (5) mit strengeren Zulassungsbeschränkungen für Revisionsstellen von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen erhöht werden, wodurch der gestiegenen Komplexität Rechnung getragen werden könnte.

Kontrollen

Ebenfalls zu diskutieren sind schliesslich die expliziten Vorschläge zur Sicherstellung des Wettbewerbs – (1) das Verbot einer Koppelung der Dienstleistungen von Servicegesellschaften sowie gegebenenfalls (2) der regelmässige Wechsel von Expertin oder Experte und Revisionsstelle als Massnahmen zur Erhöhung des Wettbewerbs – und indirekt der Unabhängigkeit der Prüfung.

Wettbewerb und
Befähigung

7 Fazit zur Strukturreform BVG im Bereich Governance

Die Analyse hat gezeigt, dass die Strukturreform grundsätzlich positiv beurteilt wird, auch wenn in gewissen Bereichen Anpassungsbedarf festgestellt wurde. Sämtliche Aussagen stehen jedoch unter dem Vorbehalt, dass es seit der Strukturreform wirtschaftlich fast nur aufwärts ging, was sowohl die möglichen Risiken für die finanzielle Stabilität als auch für die Bereicherung auf Kosten der Versicherten kaschieren könnte und die Aussagekraft der Analyse etwas schmälert.

Die Erkenntnisse im Rückblick (Ziele A und B) sind gering. Grundsätzlich wurde die Strukturreform gut und zügig umgesetzt, es scheinen sich weder Probleme in Abhängigkeit von der Organisationsform ergeben zu haben, noch wurden spezielle Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Vorschriften zur Integrität und Loyalität gesehen.

Die Strukturreform im Rückblick (Ziele A und B)

In den Interviews sind die Auswirkungen sowie die langfristige Wirksamkeit der Massnahmen der Strukturreform (Ziele C und D) grundsätzlich positiv beurteilt worden. Die Erhöhung der Kostentransparenz ist dabei vermutlich die am stärksten wahrgenommene Massnahme mit einem grossen direkten Einfluss. Die Aufgabendefinition des obersten Organs wurde zudem mehrheitlich als besonders wichtige Errungenschaft charakterisiert, da sie zur Sensibilisierung für die Governance Problematik beigetragen habe sowie ein Kontrollinstrument und Eingriffsmöglichkeiten für die Kontrollorgane geschaffen habe. Aber auch die Offenlegung von Interessensbindungen, Vermögensvorteilen und Rechtsgeschäften mit Nahestehenden in den Loyalitätserklärungen, die im Rahmen der Strukturreform eingeführt wurden, werden als wichtige Instrumente zur Sicherstellung der Governance im Sinne einer Erhöhung des Risikobewusstseins gesehen. Gleichzeitig wird die Strukturreform als Bestandteil einer allgemeinen Entwicklung hin zu besserer Governance beschrieben, und nicht als alleiniger Auslöser.

Die Auswirkungen und die langfristige Wirksamkeit der Strukturreform (Ziele C und D)

Eine Quantifizierung der Auswirkungen und der Wirksamkeit der Massnahmen der Strukturreform anhand der Empirie ist jedoch schwierig. Bei den Insolvenzkosten des Sicherheitsfonds oder bei Gerichtsfälle im Zusammenhang mit Governance Problemen schlagen sich Entwicklungen nur mit grosser zeitlicher Verzögerung nieder. Für den quantitativen Vergleich mithilfe von statistischen Daten der Vorsorgeeinrichtungen selbst fehlt die Kontrollgruppe, anhand derer die Situation mit und ohne Strukturreform hätte beurteilt werden können. Die Daten erlauben aber Rückschlüsse auf die aktuelle Situation (Status quo) im Hinblick auf allfällige Governance Probleme und somit auf die langfristige Wirksamkeit der Massnahmen. Hierbei liefern die Medienberichte Hinweise darauf, dass in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen unter gewissen Bedingungen erhöhte Risiken für die Bereicherung auf Kosten der Versicherten bestehen könnten. Zudem können sich aus dem Konsolidierungsprozess in der zweiten Säule vermehrt Risiken für die finanzielle Stabilität in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen ergeben.

Während letzteres anhand der Daten (noch) nicht erkennbar ist, können die tendenziell höheren Kosten in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen in der Stichprobe eventuell auf die Existenz von Interessenskonflikten hindeuten. Es handelt sich hierbei zwar lediglich um ein Indiz, da höhere Kosten beispielsweise auch mit umfassenderen Leistungen oder Dienstleistungsangeboten einhergehen können oder sich daraus ergeben, dass die Arbeitgeber in firmeneigenen Vorsorgeeinrichtungen unentgeltliche Leistungen erbringen. Gleichzeitig verdeutlicht es aber die Notwendigkeit, in gewissen Situationen eventuell etwas genauer hinschauen zu müssen.

Anpassungsbedarf in Bezug auf die Governance Situation wurde sowohl bei Risiken für die finanzielle Stabilität als auch bei Risiken für die Bereicherung auf Kosten der Versicherten gesehen. Die Risiken für die finanzielle Stabilität können dabei relativ einfach durch folgende Massnahmen verringert werden:

Anpassungsbedarf
für die finanzielle
Stabilität

1. Verbindliche Vorgaben für die **Teilliquidationsbestimmungen** sowie die Pflicht zur Verankerung eines Sanierungskonzeptes in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen
2. Formale Vorgaben an **ALM-Studien** bezüglich Periodizität und zu behandelnden Themen, die sinngemäss auf der Ebene jeder risikotragenden Einheit angewendet werden müssen
3. Klare Regelung der Zusammensetzung, der Rolle und der Aufgaben von **Vorsorgekommissionen** in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen sowie Festlegung ihres Verhältnisses zum Stiftungsrat
4. Verstärkung der gezielten **Eingriffsmöglichkeiten** der Direktaufsichten, falls erhöhte Risiken gesehen werden, beispielsweise durch Einholung einer Zweitmeinung zu versicherungstechnischen Themen oder Einsicht in die ALM-Studien.

Risiken für die Bereicherung auf Kosten der Versicherten sind vielschichtiger und daher schwerer anzugehen; entscheidend, aber nicht Bestandteil dieser Analyse, sind sicherlich auch Sanktionsmöglichkeiten, die unter das Projekt «Aufsicht» fallen. Orientiert man sich an den Governance Grundsätzen, um die langfristige Wirksamkeit der Strukturreform auf diese Risiken sicherzustellen, so ergibt sich folgendes Bild für die Anpassungsvorschläge:

Anpassungsbedarf
zur Verminderung
der Bereicherungsrisiken

1. **Befähigung:** Verschärfte Zulassungsbeschränkungen für Revisionsstellen von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen.
2. **Gewaltentrennung:**
 - a) Stärkung der unabhängigen Kontrolle durch Stärkung der **Parität** im obersten Organ in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen über Kontrollen der Revisionsstellen;

- b) Stärkung der Integritäts- und Loyalitätserklärungen in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen durch **gegenseitiges Unterzeichnen** im obersten Organ;
 - c) unabhängige **Prüfung der Marktüblichkeit** der Kosten und **unabhängiges Investment Controlling** in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen; sowie
 - d) Erweiterung des **Revisionsberichts**/Einführung eines **Aufsichts- oder Compliance Reportings** in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen und gegebenenfalls in öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen.
3. **Transparenz:**
- a) Erhöhung der Transparenz bei **Rechtsgeschäften mit Nahestehenden** durch Umwandlung des Art. 48i Abs. 2 BVV2 in eine **Mindestformulierung** oder **Abschaffung** des Artikels;
 - b) Offenlegung der **Eigentumsverhältnisse der Dienstleistungserbringer** von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen gegenüber dem obersten Organ, der Revision und der Aufsicht;
 - c) Definition eines **Mindestinhalts** sowie eines **Mindestadressatenkreises** für die Loyalitätserklärungen;
 - d) **Offenlegung sämtlicher Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden** sowie gegebenenfalls auch der Interessensbindungen der Mitglieder des obersten Organs, des Anlageausschusses sowie der Geschäftsführung **im Anhang der Jahresrechnung**;
 - e) Erhöhung der Transparenz der Kosten bei den **Brokern und Maklern** durch den jährlichen Ausweis der Kosten gegenüber jedem einzelnen Anschluss;
 - f) Zusätzliche **Offenlegung sämtlicher Beteiligungen von Brokern und Maklern** an Dienstleistungserbringern für Vorsorgeeinrichtungen beim ersten Kundenkontakt; sowie
 - g) Erhöhung der **Kostentransparenz** bei den Verwaltungs- und den Versicherungskosten durch Zuordnung der Kostenprämien zu den Verwaltungskosten bei separatem Ausweis der Kosten des Case-Managements, separatem Ausweis der Kosten für Revisionsstelle und Experte sowie Offenlegung der Lohnsumme im Jahresbericht.
4. **Wettbewerb bei den Dienstleistern:**
- a) **Verbot der Koppelung von Dienstleistungen** insgesamt sowie
 - b) gegebenenfalls Einführung von **Rotationspflichten** von Expertenmandaten und Revisionsstellen.

Ein verantwortungsbewusstes oberstes Organ in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen im Wettbewerb könnte zudem ein Compliance Reportings als Grundlage für einen **umfassenden Governance Report** nutzen und als wirkungsvolles Führungs- und

Möglicher Inhalt
eines Governance
Reportings

Kontrollinstrument einsetzen. Um die Governance so gut wie möglich auf die Interessen der Versicherten auszurichten und die identifizierten möglichen Probleme zu entschärfen, sollte dieses Reporting folgende Punkte enthalten:

1. Auflistungen der Ausbildungen des obersten Organs für das vergangene Jahr
2. Offenlegung der Interessensbindungen von Mitgliedern des obersten Organs, der Ausschüsse und der Geschäftsstelle pro Person (keine Zusammenfassung).
3. Auflistung sämtlicher Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden, wobei auch Anschlüsse sowie Aufträge an Schwesterfirmen und an die Stifterin dazuzuzählen sind, inklusive Volumen und Vertragsdauer. Unabhängige Beurteilung der Marktüblichkeit und des Vergabeprozesses.
4. Übersicht der aktuell vergebenen externen und internen Mandate (inklusive letztes Ausschreibungsdatum mit Eigentumsverhältnissen und Volumen).
5. Benchmarking der Kostenkomponenten der Vermögensverwaltung, der Versicherungsverwaltung sowie der Rückdeckung.
6. Ergebnisse des unabhängigen Anlagecontrollings für die Gesamtstrategie sowie für jede einzelne Anlageklasse und jedes Vermögensverwaltungsmandats (inklusive Benchmarking und Performance Attribution).

Idealerweise sollte ein solches Reporting vor allem für Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen verpflichtend sein. Damit könnten die wichtigsten Punkte in Bezug auf die Governance aufgegriffen werden, um den guten Ruf der zweiten Säule zu erhalten und das Vertrauen der Versicherten in die berufliche Vorsorge zu stärken. Würde ein solches Reporting auf freiwilliger Basis eingeführt, wäre dies zwar ein sehr gutes Signal – würde aber vermutlich auch die zu erwartenden Effekte verringern.

Literaturverzeichnis

- Amman, D. (2007, 22. Mai). Zeitgemässes Risikomanagement bei Pensionskassen: BVV 2 und Prudent Investor Rule ein Widerspruch? [Folien Präsentation CS Fachtagung für Institutionelle]. PPCmetrics. https://www.ppcmetrics.ch/files/3713/3068/7724/csmai07referatamman-v2_3849.pdf
- Arnold, A. (2021). *Vorsorge- und auftragsrechtliche Beurteilung des Courtagen-Modells in der 2. Säule* (Masterarbeit). Universität Luzern. https://www.marc-huerzeler.ch/application/files/9816/4889/9533/Arnold_Alexandra_Vorsorge-_und_auftragsrechtliche_Beurteilung_des_Courtagen-Modells_in_der_2._Saeule.pdf
- Baumann, R. (2016). Die Solidaritäten in der beruflichen Vorsorge. Eine Einteilung und der Einfluss auf die Leistungen und Bewertung von Pensionskassen. *Expert Fokus*, 05/2016, S. 307-315.
- Baumann, R. (2017). Urteil 9C_752/2015 zu den Sorgfaltspflichten des Stiftungsrats – Folgen für den Stiftungsrat. *Schweizer Personalvorsorge*, 05/2017, S. 103-105.
- Baumann, R. (2022). Risikofähigkeit: Ein Attest, das so nicht gemeint sein kann. *Schweizer Personalvorsorge*, 09/2022, S. 87-88.
- Baumann, R. & Forlin, L. (2019). Wettbewerb in der beruflichen Vorsorge. Entwicklung, Anreize, Risiken und Anpassungsbedarf. https://cdn.website.prod.eng.c-alm.ch/PUBLICATION/Wettbewerb_in_der_beruflichen_Vorsorge_-_Entwicklung~_Anreize~_Risiken_und_Anpassungsbedarf_~interne_Studie~_DE.pdf
- Bernerzeitung.ch. (2021, 22. April). Verurteilte im Carbagas-Prozess blitzen von Bundesgericht ab. <https://www.bernerzeitung.ch/verurteilte-im-carbagas-prozess-blitzen-vor-bundesgericht-ab-728155461531>
- Bulliard, D. & Bürgy, P. (2023, 30. März). Strafminderung im Fall der Pensionskasse ACMSMS. <https://frapp.ch/de/articles/stories/strafminderung-im-fall-der-pensionskasse-acsms>
- Bundesanwaltschaft BA. (2022, 27. Juli). Anklage gegen ehemaligen Verwalter von Vorsorgevermögen [Medienmitteilung]. <https://www.bundesanwaltschaft.ch/mpc/de/home/medien/archiv-medienmitteilungen/news-seite.msg-id-89716.html>
- Bundesamt für Sozialversicherungen BSV. (2008, 27. Oktober). Mitteilungen über die berufliche Vorsorge Nr. 108. <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/6573/download>
- Bundesamt für Sozialversicherungen BSV. (2010, 15. Dezember). Der BSV verfügt die Liquidation der Pensionskasse «Ascoop» [Medienmitteilung]. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-36819.html>
- Bundesamt für Sozialversicherungen BSV. (2011, 14. Juni). Bundesrat setzt Strukturreform und Bestimmungen zur Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen der öffentlichen Hand in Kraft

- [Medienmitteilung]. <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/medi-informationen/nsb-anzeigeseite.msg-id-39598.html>
- Bundesamt für Statistik BFS. (2022a, 20. Dezember). Vorsorgeeinrichtungen und aktive Versicherte nach Beitrags- oder Leistungsprimat. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/berufliche-vorsorge/einrichtungen-versicherte.assetdetail.23827494.html>
- Bundesamt für Statistik BFS. (2022b, 20. Dezember). Pensionskassenstatistik – Kennzahlen 2017-2021. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.23827612.html>
- Chatelain, C. (2021, 11. Dezember). Über die 2. Säule. Wie Rentenklau funktioniert. *Blick*. <https://www.blick.ch/wirtschaft/ueber-die-2-saeule-wie-rentenklau-funktioniert-id17059628.html>
- Chen, J. (2023, 22. März). Corporate Governance Definition: How It Works, Principles, and Examples. <https://www.investopedia.com/terms/c/corporategovernance.asp>
- Credit Suisse Group AG. (2023). Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen: Wachsende Verantwortung. Schweizer Pensionskassenstudie. <http://www.credit-suisse.com/pensionskassenstudie>
- Enz, W. (2010, 10. Dezember). Wie Geld bei Gemini in falsche Töpfe floss. *NZZ*. https://www.nzz.ch/wie_geld_bei_gemini_in_falsche_toepfe_floss-ld.1015285?reduced=true
- Felber, T. (2014, 10. Juli). Vorsorgestiftung geplündert. *NZZ*. <https://www.nzz.ch/zuerich/region/vorsorgestiftung-gepluendert-ld.843711?reduced=true>
- Ferber, M. (2010, 11. September). Ungereimtheiten bei Sammelstiftung Gemini. *NZZ*. https://www.nzz.ch/ungereimtheiten_bei_sammelstiftung_gemini-ld.996961?reduced=true
- Fluri, L. (2016, 18. Oktober). Fall VERA/PEVOS – 20 Jahre nach Millionendebakel werden letzte Akten im Fall geschlossen. *Oltner Tagblatt*. <https://www.oltnertagblatt.ch/solothurn/olten/20-jahre-nach-millionendebakel-werden-letzte-akten-im-fall-geschlossen-ld.1587955>
- Governance. (2023, 22. Juni). In *Wikipedia*. <https://de.wikipedia.org/wiki/Governance>
- Gyr, M. (2012, 11. Juli). Wer im Fall BVK wem wie viel zahlte. <https://www.nzz.ch/zuerich/wer-im-fall-bvk-wem-wie-viel-zahlte-ld.663213?reduced=true>
- Handelszeitung.ch. (2016, 8. April). Gefängnis für Chefs einer Pensionskasse. <https://www.handelszeitung.ch/unternehmen/gefaengnis-fuer-chefs-einer-pensionskasse-1044232>
- Konrad, H. (2009). Anforderungen an eine funktionierende Pension Fund Governance. In H. Stauffer (Hrsg.), *Berufliche Vorsorge im Wandel der Zeit. Festschrift «25 Jahre BVG»* (S. 121 ff.). Zürich/St. Gallen: Dike.
- Kargl, S. & Häni, M. (2016). Das interne Kontrollsystem einer Stiftung. *Aufsichtsrat Aktuell*. 06/2016. S. 20-23

- Konrad, H. (2016). Erfolgreiche Pensionskassenführung im Milizsystem. Professionell arbeiten und entscheiden. *Schweizer Personalvorsorge*, 04/2016, S. 39-40.
- Kratz-Ulmer, A. (2022). Pension Fund Governance. In U. Kieser, M. Hürzeler & S. Heinrich (Hrsg.), *JaSo 2022. Jahrbuch zum Sozialversicherungsrecht*. (S. 151 ff.). Zürich/St. Gallen: Dike.
- Mettler, U. et al. (2016). Das öffentliche Vermögen der Schweiz. (Interne Studie c-alm AG). https://cdn.website.prod.eng.c-alm.ch/PUBLICATION/Das_oeffentliche_Vermoe-gen_in_der_Schweiz_~interne_Studie~_DE.pdf
- Mettler, U., Schwendener, A. & von Lindeiner, B. (2019). *Vermögensverwaltungskosten in der 2. Säule*. (Auftragsstudie Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge OAK BV). https://cdn.website.prod.eng.c-alm.ch/PUBLICATION/Vermögensverwaltungskosten_in_der_2_DE.pdf
- Motion. 21.3017. (2021, 5. Februar). <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20213017>
- Nottaris, M. & Honegger, B. (2021, 12. März). Undurchsichtiges Konstrukt. Heikle Geschäfte mit Pensionskassengeldern. <https://www.srf.ch/news/wirtschaft/undurchsichtiges-konstrukt-heikle-geschaeft-mit-pensionskassengeldern>
- NZZ.ch. (2004a, 22. August). Und plötzlich fehlt eine Milliarde. <https://www.nzz.ch/article9SX8G-ld.313124?reduced=true>
- NZZ.ch. (2004b, 8. September). Blindes Vertrauen und Mangel an Aufsicht. <https://www.nzz.ch/article9U0SX-ld.315357?reduced=true>
- NZZ.ch. (2014, 27. August). Gericht: Gloor war «geldgierig». <https://www.nzz.ch/zuerich/zuerich-obergericht-berufungsverhandlung-bvk-affaere-daniel-gloor-ld.728680?reduced=true>
- Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge OAK BV. (2022). Bericht zur finanziellen Lage der Vorsorgeeinrichtungen 2021. https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/Themen/Erhebung_finanzielle_Lage/2021/Bericht_finanzielle_Lage_2021.pdf
- Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge OAK BV. (2022, 17. Mai). Jahresmedienkonferenz [Mediendokumentation]. https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/Startseite/Medienmitteilungen/2022/Mediendokumentation_OAK_BV_17.05.2022.pdf
- Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge OAK BV. (2023, 24. Januar). Reformbedarf beim Kontroll- und Aufsichtssystem der beruflichen Vorsorge. Positionspapier der OAK BV zur Evaluation Strukturreform. https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/Themen/Evaluation_Strukturreform/Positionspapier_der_OAK_BV_zur_Evaluation_Strukturreform_DE.pdf
- Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) BLVK. (2005, 11. August). Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) zwecks Klärung und Bewertung der Vorkommnisse und Entwicklungen bei der Bernischen Lehrerversicherungskasse (BLVK) an den Grossen Rat. https://www.gr.be.ch/de/start/grosser-rat/organisation/kommissionen/kommissionen_vor_2014/PUK_BLVK-STA.html

- Postulat. 95.3012. (1995, 25. Januar). <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=19953012>
- Presseportal.ch. (2022, 6. Mai). Schwyzer Kantonalbank mutmasslich tief in Pensionskassenskandal «Phoenix» verstrickt. <https://www.presseportal.ch/de/pm/100090314/100888856>
- Schlumpf, D. & Nottaris, M. (2022a, 22. Januar). Pensionskasse vor Ruin. Vorsorgedebakel auf Kosten der Versicherten. <https://www.srf.ch/news/schweiz/pensionskasse-vor-ruin-vorsorgedebakel-auf-kosten-der-versicherten>
- Schlumpf, D. & Nottaris, M. (2022b). *Das Rentendebakel*. Zürich: Rotpunktverlag.
- Schlumpf, D. (2022, 6. Februar). Parlament tut nichts gegen PK-Abzocke. «Zu viele Politiker verdienen selber mit». *Blick*. <https://www.blick.ch/wirtschaft/parlament-tut-nichts-gegen-pk-abzocke-zu-viele-politiker-verdienen-selber-mit-id17210092.html>
- Schmid, B. (2020, 26. Dezember). SVP-Nationalrat in Pensionskassen-Affäre verstrickt. *Tagesanzeiger*. <https://www.tagesanzeiger.ch/svp-nationalrat-in-pensionskassen-ffaere-verstrickt-132643549334>
- SRF news. (1994, 19. Dezember). 10 vor 10: Landis & Gyr Pensionskassenloch [TV Video]. Abgerufen von <https://www.srf.ch/play/tv/10-vor-10/video/landis--gyr-pensionskassenloch?urn=urn:srf:video:c86dcbfb-177c-468a-b01a-827ac5888ca4,22.4.2023>
- Sulc, A. (2017, 30. März). Gefängnisstrafen wegen krummer Immobiliengeschäfte. *Der Bund*. <https://www.derbund.ch/gefaengnisstrafen-wegen-krummer-immobiliengeschaefte-138455821459>
- Swissinfo.ch. (2006, 8. September). Erste Verhaftung im Umfeld der Affäre Swissfirst. <https://www.swissinfo.ch/ger/erste-verhaftung-im-umfeld-der-ffaere-swissfirst/5436014>
- Swissinfo.ch. (2013, 16. Mai). Ehemalige Manager der Vorsorgestiftung Fortius in Haft. <https://www.swissinfo.ch/ger/alle-news-in-kuerze/ehemalige-manager-der-vorsorgestiftung-fortius-in-haft/35842888>
- Tagesanzeiger.ch. (2008, 2. Oktober). Ex-Siemens-Anlagechef verurteilt. <https://www.tagesanzeiger.ch/ex-siemens-anlagechef-verurteilt-330132468461>
- Treuhandkammer Schweiz (2006). IKS-Positionspapier. *Der Schweizer Treuhänder*. 05/2006. S. 360-366. <https://experte.kmuratgeber.ch/docs/IKS-Treuhandkammer.pdf>
- Uttiger, L. & Zellweger, R. (2020). Courtagezahlungen von Vorsorgeeinrichtungen an Broker – Eine vorsorgerechtliche Beurteilung, Rechtsgutachten zuhanden des ASIP vom 22. Januar 2020 (mit Ergänzung vom 15. Mai 2020 und 17. Juni 2020). Zug.
- Valda, A. (2014, 31. Mai). Gericht unterbindet Geheimniskrämerei. *Tagesanzeiger*. <https://www.tagesanzeiger.ch/gericht-unterbindet-geheimniskraemerei-810116882722>

- Vögele, A. (2022, 28. Juli). Verdacht auf Insiderhandel bei der St. Galler Pensionskasse: «Arbeitsverhältnis mit dem Beschuldigten wurde sofort aufgelöst». *Tagblatt*. <https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/ressort-ostschweiz/anlage-verdacht-auf-insiderhandel-bei-der-stgaller-pensionskasse-arbeitsverhaeltnis-mit-dem-beschuldigten-wurde-sofort-aufgeloest-ld.2322514>
- Wirth, P. (2007, 3. Juni). Verurteilung des früheren Chefs der PK Plus. <https://www.vorsorgeforum.ch/bvg-aktuell/2007/6/3/verurteilung-des-frheren-chefs-der-pk-plus.html>
- Wirth, P. (2008, 28. April). Die Forderungen und Sünden der Ascoop. <https://www.vorsorgeforum.ch/bvg-aktuell/2008/4/28/die-forderungen-und-snden-der-ascoop.html>
- Wirth, P. (2014, 2. Juni). Bundesverwaltungsgericht zum Fall Grano. <https://www.vorsorgeforum.ch/bvg-aktuell/2014/6/2/bundesverwaltungsgericht-zum-fall-grano.html>
- Wyss, S. (2015). Grundpfeiler Kollektivität. *Schweizer Personalvorsorge*, 09,14.
- Zentralplus.ch. (2020, 27. Dezember). Luzerner SVP in mutmassliche Pensionskassen-Affäre involviert. <https://www.zentralplus.ch/news/pensionskassen-ffaere-luzerner-svp-nationalrat-im-visier-der-stiftungsaufsicht-1971047/>

Bundesgerichtsentscheide

- BGer 4A_127/2912 und 4A_141/2012 vom 30.10.2012
- BGer 9C_735/2015 vom 14.9.2016
- BGer 9C_752/2015 vom 28.3.2016
- BGer 6B_846/2015, 6B_908/2015 und 6B_928/2015 vom 31.3.2016
- BGer 4A_508/2016 vom 16.6.2017

Anhang

A1. Anhang 1: Details zur Evaluation der Reglemente

In Kapitel 3.1.1 wurde die durchschnittliche Umsetzung der Artikel der Strukturreform durch die Vorsorgeeinrichtungen untersucht. Untenstehend die Übersicht über die detaillierte Umsetzung zu den Absätzen und Ziffern.

Darstellung 25: Gesamtüberblick analysierte Reglemente

Artikel	Beschreibung	Alle Kassen		
		2009	2012	aktuell
51a Abs 2 a	Finanzierungssystem	0.87	1.00	1.00
51a Abs 2 b	Leistungsziel und Vorsorgepläne	0.53	0.71	0.90
51a Abs 2 c	Reglemente	0.87	0.93	0.97
51a Abs 2 d	Jahresrechnung	0.83	0.96	0.97
51a Abs 2 e	TZ und Grundlagen	0.30	0.50	0.73
51a Abs 2 f	Festlegung der Organisation	0.73	1.00	0.97
51a Abs 2 g	Ausgestaltung des Rechnungswesens	0.67	0.93	0.97
51a Abs 2 h	Information der Versicherten	0.57	0.93	0.93
51a Abs 2 i	Ausbildung SR	0.67	1.04	1.07
51a Abs 2 j	Ernennung/Abberufung Geschäftsführung	0.77	0.93	0.97
51a Abs 2 k	Wahl Experte	0.77	0.82	0.87
51a Abs 2 l	Rückdeckung	0.27	0.54	0.73
51a Abs 2 m	Verantwortung Vermögensanlage	0.93	1.00	1.00
51a Abs 2 n	Periodische Überprüfung Übereinstimmung Anlagen und Verpflichtungen	0.57	0.75	0.90
51a Abs 3	Delegation	0.47	0.57	0.77
51b	Integrität und Loyalität der Verantwortlichen	0.30	0.71	0.77
51c Abs 1	RmN - Marktüblichkeit	0.03	0.46	0.70
51c Abs 2	RmN - Offenlegung	0.07	0.54	0.80
51c Abs 4	Aufführung Experten, Anlageberatung	1.00	1.00	1.00
48a Abs.1d, e, f	Ausweisung Verwaltungskosten	0.17	0.92	1.00
48f Abs. 1	Anforderungen an die Geschäftsführung	0.03	0.43	0.53
48f Abs. 2	Befähigung Vermögensverwaltung	0.43	0.86	0.90
48h Abs. 1	Geschäftsführung und Vermögensverwaltung nicht im obersten Organ	0.23	0.68	0.77
48h Abs. 2	Maximale Vertragslaufzeit von 5 Jahren	0.00	0.25	0.43
48i Abs. 1	Konkurrenzofferten und Offenlegung von RmN	0.03	0.68	0.93
48j	Regelung von Eigengeschäften	0.17	0.93	1.00
48k Abs. 1	Schriftliche Festlegung der Entschädigungen	0.43	1.07	1.20
48k Abs. 2	Offenlegung von Entschädigungen bei Externen	0.07	0.82	0.87
48l Abs. 1	Offenlegung von Interessenbindungen	0.20	1.00	1.07
48l Abs. 2	Erklärung Abgabe Vermögensvorteile	0.33	0.82	0.87

Quelle: Eigene Darstellung, c-alm AG

A2. Anhang 2: pensionpeers: Beschreibung der Daten und Kennzahlen

In der proprietären Datenbank «pensionpeers» erheben wir revidierte Jahresrechnungsdaten zur Bilanz, Betriebsrechnung und Anhang über einen Zeitraum von insgesamt sieben Jahren (2015 – 2021) und kombinieren diese zu über 100 verschiedenen Kennzahlen. Die Daten von pensionpeers stammen aus zwei verschiedenen Quellen:

Allgemeine Beschreibung pensionpeers

- Eine grosse Anzahl Vorsorgeeinrichtungen publizieren ihre revidierten Jahresrechnungen auf ihrer Website. Diese öffentlich zugänglichen Daten werden jährlich eingespeist.
- Zusätzlich wird die Datenbank mit unseren Kundendaten (ALM, Expertenmandate, Investment Controlling Mandate, etc.) erweitert. Im Unterschied zu den öffentlich zugänglichen Daten verwenden wir diese Daten anonym – sie werden nicht an Dritte weitergegeben.

Durch die zwei verschiedenen Datenquellen haben wir ein breit abgestütztes Sample, das nicht nur grosse Sammel- & Gemeinschaftseinrichtungen (SGE) und öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen beinhaltet, sondern auch kleine Vorsorgeeinrichtungen. Somit steht uns insgesamt ein repräsentatives Peergroup-Universum mit 275 Vorsorgeeinrichtungen per 31.3.2023 zur Verfügung. Mit einer Bilanzsumme im Jahr 2021 von rund 847 Mrd. CHF und ca. 3,2 Mio. aktiven Versicherten bildet pensionpeers rund 73%⁹⁵ der 2. Säule ab.

In der Studie analysieren ein über den Beobachtungszeitraum (2015-2021) konstantes Sample an 51 Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, die im Wettbewerb um Anschlüsse der verschiedensten Branchen stehen, und 85 firmeneigenen, privat-rechtlichen und öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen-

Beschreibung der PKs, die in der Stichprobe sind (firmeneigen, ö-r, SGE)

Die Klassifizierung der Sammel- und Gemeinschaftseinrichtung erfolgt über zwei in pensionpeers verfügbare Kennzahlen. Zum einen klassifizieren wir Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen anhand der von der OAK publizierten Liste «Vorsorgeeinrichtungen im Wettbewerb»⁹⁶, zum anderen bestimmen wir für jede Vorsorgeeinrichtung eine Branche.

Die OAK-Liste gibt klar vor, welche Vorsorgeeinrichtungen im Wettbewerb stehen, somit besteht keine Unsicherheit über diese Zuordnung. Wir unterscheiden jedoch nicht nur nach der OAK-Liste, sondern auch nach der Branchen Zuordnung. Im Rahmen dieser Studie zählen wir Vorsorgeeinrichtungen, die im Wettbewerb um Anschlüsse unterschiedlichster Branchen stehen (Branche: divers in pensionpeers), zur Gruppe der Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen. Hierzu zählen beispielsweise bekannte Einrichtungen wie die Asga, die PKG oder die NEST. In den Grafiken ist diese Gruppe mit «SGE» beschriftet.

Handelt es sich hingegen um Vorsorgeeinrichtungen, die zwar gemäss der OAK Liste ebenfalls zu den Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen im Wettbewerb zählen, die jedoch hauptsächlich öffentliches Personal versichern oder Arbeitgebern offenstehen, die eine öffentliche Aufgabe erfüllen, wie beispielsweise eine BVK oder eine Publica, so werden sie im Rahmen dieser Studie **nicht** zu den Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen im Wettbewerb gezählt. Dies ist damit begründet, dass diese Einrichtungen eben nicht im Wettbewerb um Anschlüsse jeglicher Branche stehen. In den Grafiken sind diese Vorsorgeeinrichtungen den «firm. & öffR PK» zugeordnet.

Für die Datenanalyse mit pensionpeers verwenden wir folgende Informationen aus den Jahresrechnungen. In den Klammern stehen die Positionen gemäss dem Rechnungslegungsstandard FER 26.

Beschreibung der verwendeten Daten

Darstellung 26: Verwendete Daten

Bilanz
Bilanzsumme (Positionen A + B + C)
Betriebsrechnung
Vermögensverwaltungsaufwand (Position T)
Versicherungsaufwand (Position S)
- Kostenprämie
Verwaltungsaufwand (Position X)
- Allgemeine Verwaltung
- Marketing & Werbung
- Makler- & Brokertätigkeit
- Revision & Experte für berufliche Vorsorge
- Aufsichtsbehörden
Anhang
Quantitative Daten
- Anzahl Versicherte (Rentnerinnen und aktive Versicherte)
- Anteil Alternative Anlagen (SAA)
- Gesamtrendite
Qualitative Daten (Erhebung gemäss OAK, Einschätzung c-alm AG)
- Dummy Sammel- und Gemeinschaftseinrichtung
- Branche

Quelle: Eigene Darstellung, c-alm AG

Wir analysieren mit pensionpeers unter anderem die Durchführungskosten. Die Vermögensverwaltungskosten setzen wir ins Verhältnis zu den totalen Aktiven (in % Vermögen), die Verwaltungsaufwände berechnen wir relativ zur Anzahl der Versicherten.

Beschreibung der Kennzahlen

⁹⁵ Relative Zahlen im Vergleich zur BFS Pensionskassenstatistik 2021.

⁹⁶ Liste der vom Geltungsbereich der Weisungen W – 01/2021 «Anforderungen an Transparenz und interne Kontrolle für Vorsorgeeinrichtungen im Wettbewerb» erfassten Vorsorgeeinrichtungen (Ziffer 6.2 der Weisungen)

Die Kennzahlen werden in einem ersten Schritt pro Vorsorgeeinrichtung gerechnet. Weiter bilden wir den Durchschnitt für das Sample wie folgt, wobei N für die Grösse des Samples steht:

$$\emptyset \text{ Verwaltungsaufwände} = \frac{\sum_{i=1}^N \text{Verwaltungsaufwände pro Kopf}}{N}$$

$$\emptyset \text{ Vermögensverwaltungskosten} = \frac{\sum_{i=1}^N \text{Vermögensverwaltungskosten in \% Vermögen}}{N}$$

Die durchschnittlichen Verwaltungsaufwände setzen sich zusammen aus dem Verwaltungsaufwand und der Kostenprämie für die Rückdeckung gemäss Betriebsrechnung. Die Analyse der Summe erachten wir als sinnvoll und fair, da autonome Pensionskassen tendenziell hohe „interne“ Verwaltungskosten ausweisen, die in der Betriebsrechnung unter der Position allgemeiner Verwaltungsaufwand verbucht werden. Die Bearbeitung der Versicherungsereignisse (Invalidität und Todesfälle) erfolgt intern, was zu internen Verwaltungsaufwände führt. Teilautonome Pensionskassen mit einer Form der Rückdeckung (Excess-of-Loss, Stop-Loss, kongruent) weisen eine Kostenprämie unter der Betriebsrechnungsposition „Versicherungsaufwand“ aus. Da das Case-Management an den Rückversicherer ausgelagert wurde, ist der allgemeine Verwaltungsaufwand im Vergleich zu autonomen Vorsorgeeinrichtungen tief. Werden lediglich interne Verwaltungskosten und somit die Betriebsrechnungsposition „Verwaltungsaufwand“ analysiert, so stehen Vorsorgeeinrichtungen mit einer Rückdeckung der Risiken Tod und Invalidität im Peergroup-Vergleich systematisch besser da.

Wir korrigieren diesen Umstand und analysieren – wo nichts anderes definiert – immer den totalen Verwaltungsaufwand (Verwaltungsaufwand und Kostenprämie). Bei der Untersuchung der Delegation der Geschäftsführung betrachten wir auch die Summe aus allgemeinem Verwaltungsaufwand und der Kostenprämie, um nicht Vorsorgeeinrichtungen mit einer delegierten, externen Geschäftsführung mit einer kongruenten Rückdeckung nicht systematisch besser zu stellen als eine interne Geschäftsführung ohne Rückdeckung.

A3. Anhang 3: Liste der Evaluationsfragen gemäss Ausschreibung

A Überprüfung, ob und wie die Massnahmen zur Verbesserung der Governance von den betroffenen Akteuren umgesetzt wurden Ziel A

1. Wann und wie haben die Vorsorgeeinrichtungen die Bestimmungen zur Governance umgesetzt? Sind hierbei Unterschiede in Abhängigkeit der juristischen und administrativen Form der Vorsorgeeinrichtungen zu beobachten? Oder in Abhängigkeit anderer Faktoren und wenn ja, welcher?
2. Wie lassen sich allfällige Unterschiede bei der Geschwindigkeit und der Vorgehensweise zwischen unterschiedlichen Einrichtungstypen und zwischen verschiedenen Einrichtungen erklären?
3. Wie gross ist der Anteil der Vorsorgeeinrichtungen, die bereits vor dem Inkrafttreten der Strukturreform Governance-Regeln oder Regeln der Risikokontrolle (welche?) anwendeten?
4. Haben die Vorsorgeeinrichtungen zusätzliche Anforderungen betreffend Loyalität, Integrität, Qualifikationen und Verantwortung definiert? Wenn ja, welche?
5. Wurden Mechanismen und Prozesse eingerichtet, um allfällige Interessenkonflikte und persönliche Vermögensvorteile laufend zu deklarieren? Wenn ja, in welcher Form?
6. Werden die Interessenbindungen und die Vermögensvorteile regelmässig veröffentlicht?

B Ermittlung von Schwierigkeiten, die bei der Umsetzung der Massnahmen zur Stärkung der Governance aufgetreten sind Ziel B

7. Welche unerwarteten Schwierigkeiten sind aus der Sicht der verschiedenen Akteure bei der Umsetzung der Governance-Massnahmen aufgetreten?
8. Welche Schwierigkeiten gingen spezifisch mit der Umsetzung der Anforderungen betreffend Integrität, Loyalität und Qualifikationen einher?

C Evaluation der Auswirkungen der Massnahmen zur Stärkung der Governance Ziel C

9. Wie wirkte sich die Aufgabendefinition des obersten Organs auf den Betrieb der Vorsorgeeinrichtungen aus?
10. Welche Arten von Interessenbindungen und Vermögensvorteilen, welche die Vorsorgeeinrichtungen gestatten, werden von der Direktaufsicht akzeptiert, welche nicht?
11. Verfügen die Führungsorgane der Vorsorgeeinrichtungen, die Revisionsstellen sowie die Expertinnen und Experten nun über genügend präzise und angemessene Definitionen ihrer Aufgaben und Zuständigkeiten? Gibt es noch Grauzonen und wenn ja, welche?

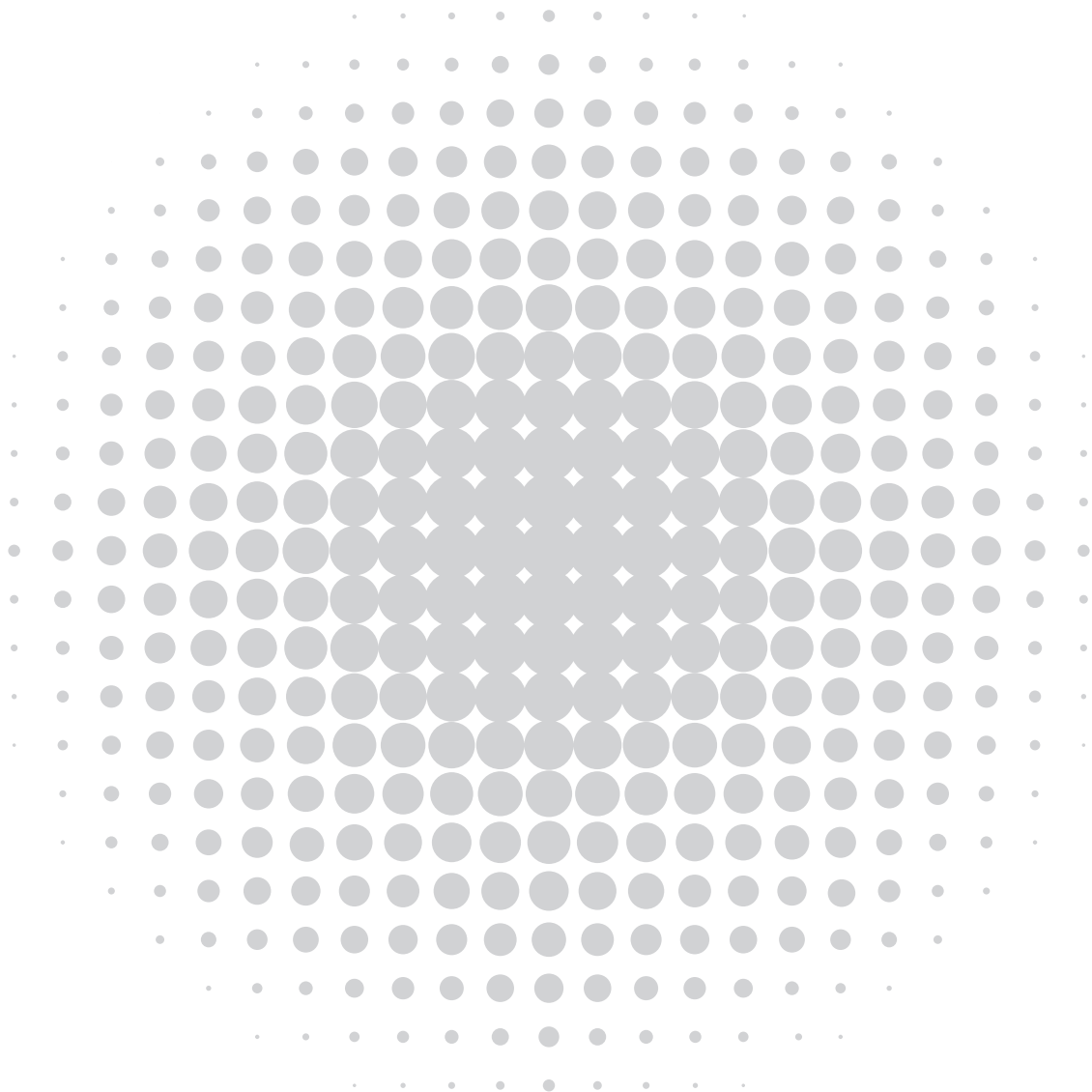
12. In welchem Masse hat die Schaffung von Risikenkontrollinstrumenten und -systemen zu einer verstärkten Reaktionsfähigkeit der Führungsorgane in den Vorsorgeeinrichtungen geführt?
13. Verfügen die Revisionsstellen und die Expertinnen und Experten über die notwendigen Informationen, um allfällige Mängel in der Governance zu erkennen? Wenn nein, welche Informationen fehlen noch?
14. Befolgen die Vorsorgeeinrichtungen die Governance-Anweisungen der Aufsichtsbehörden, ihre eigenen internen Regeln und die Empfehlungen der Revisionsstellen sowie der Expertinnen und Experten? Wenn nicht, was sind die Gründe dafür und wie wirkt sich dies auf die Führung der Vorsorgeeinrichtungen aus?
15. Werden die Weisungen, die Anweisungen, die internen Regeln und die Empfehlungen der Kontrollorgane von den verschiedenen Akteuren als genügend präzise, kohärent und effizient wahrgenommen? Wenn nicht, woran mangelt es?
16. Hat sich das Ausbildungsprofil von Vermögensverwalterinnen und -verwaltern sowie von Beratenden professionalisiert (beispielsweise durch eine Zunahme der entsprechenden Berufsabschlüsse oder spezifischen Qualifikationen)? Wenn nicht, aus welchen Gründen?
17. Ist die Anzahl der gerichtlich verfolgten Verstösse gegen die Governance-Regeln in den letzten Jahren zurückgegangen? Hängt die beobachtete Entwicklung mit den Massnahmen der Strukturreform zusammen? Welche anderen Faktoren können eine Rolle spielen?

D Evaluation der langfristigen Wirksamkeit der Massnahmen zur Stärkung der Governance Ziel D

18. Welche Feststellungen haben die Direktaufsichtsbehörden in Bezug auf die Integrität und die Loyalität der Verantwortlichen der Vorsorgeeinrichtungen gemacht?
19. Haben die Zulassung der Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge und die diesbezüglich von der Oberaufsichtskommission getroffenen Massnahmen die Qualität der Arbeit der Expertinnen und Experten insgesamt verbessert?
20. Haben die zugunsten der Governance getroffenen Massnahmen insgesamt zu einer Verbesserung und Vereinheitlichung der Governance-Praktiken geführt? Wenn ja, in welcher Form? Hat sich in der beruflichen Vorsorge eine Kultur der Good Governance etabliert und wenn ja, welches sind deren wichtigste Merkmale?

E Erfassung allfälliger ergänzender/korrigierender Massnahmen, die gemäss den direkt betroffenen Akteuren die aktuelle und künftige Situation im Bereich der Governance verbessern könnten Ziel E

21. Inwiefern haben die Governance-Massnahmen die vor der Reform festgestellten Probleme, beispielsweise Interessenkonflikte, mangelnde Unabhängigkeit der Akteure und unzulängliche interne Governance-Regeln, im Wesentlichen beseitigt? Lässt sich dies konkret messen? Ist ein Trend zu beobachten?
22. Durch welche ergänzenden/korrigierenden Massnahmen könnte die Governance der Vorsorgeeinrichtungen nach Einschätzung der verschiedenen Akteure weiter verbessert werden und welches wären die wichtigsten Vorteile (und Nachteile)?



bsv.admin.ch

