



19.3600

**Motion Kuprecht Alex.  
Gesetzesgrundlage zur Kontrolle  
der Oberaufsichtskommission  
über die berufliche Vorsorge****Motion Kuprecht Alex.  
Créer une base légale  
pour le contrôle de la Commission  
de haute surveillance  
de la prévoyance professionnelle**

## CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 26.09.19

**Le président** (Fournier Jean-René, président): Le Conseil fédéral propose le rejet de la motion.**Kuprecht Alex** (V, SZ): Der Bundesrat ist bedauerlicherweise auf die rechtlichen Unsicherheiten der Weisungsbefugnis der Oberaufsichtskommission (OAK) wie auch auf die bestehende Gesetzeslücke bei der Beaufsichtigung der OAK gar nicht eingegangen, was meines Erachtens sehr bedauerlich

AB 2019 S 986 / BO 2019 E 986

und auch etwas fragwürdig ist, und zwar aus folgenden Gründen:

1. Im Rahmen der Behandlung des Postulates Ettlin Erich 16.4166 hat das Gutachten eindeutig festgestellt, dass die rechtliche Bedeutung und die Wirkung der Weisungen der OAK unklar sind. Zudem hat der Bundesrat in seiner damaligen Stellungnahme festgehalten, dass es keine gesetzlichen Grundlagen gibt, um die OAK zu überwachen, geschweige denn zu sanktionieren.

In seiner Stellungnahme zu meiner Motion weist der Bundesrat darauf hin, dass die Unabhängigkeit der OAK dem klaren Willen des Gesetzgebers entspreche. Weder in der Stellungnahme auf die Interpellation Fässler Daniel 14.1070 noch in der Stellungnahme zu meiner Motion geht der Bundesrat auf die Materialien zu Artikel 64a BVG ein. So ist es heute von Vorteil, wenn man der SGK-SR schon längere Zeit angehört und sich auch an die Vorlagen früherer Jahre noch erinnern kann.

2. Der Bundesrat schrieb beispielsweise in der Botschaft zur Strukturreform (07.055), dass sich die OAK auf Grundsatzfragen konzentrieren soll, dass sie eine Systemaufsicht ausüben und für eine einheitliche Aufsichtspraxis sorgen und dazu Weisungen an die damals noch vorhandenen kantonalen Aufsichtsbehörden erlassen soll.

3. Zur Aussage des Bundesrates, die Unabhängigkeit der OAK entspreche dem klaren Willen des Gesetzgebers, muss Folgendes festgehalten werden: Weder im Ständerat noch im Nationalrat wurde expressis verbis darüber gesprochen. Im Ständerat standen lediglich Haftungsfragen zur Debatte – wenn Sie, Herr Bundesrat Berset, sich als damaliger Vizepräsident des Ständerates noch daran erinnern können. Der Nationalrat diskutierte des Längeren über die Frage, ob die dezentralen, kantonalen Aufsichtsbehörden abgeschafft werden sollten und stattdessen für das BVG eine zentrale Aufsicht eingeführt werden sollte. Beide Räte haben nie einen klaren Willen zur vollständigen Unabhängigkeit der OAK geäußert, wie es der Bundesrat in seiner Stellungnahme schreibt. So können Sie, sehr geehrter Herr Bundesrat, sich in den Materialien selber davon überzeugen. Mit anderen Worten: Es besteht eine Gesetzeslücke, die der Gesetzgeber mit der Motion nun füllen sollte. Das sollte auch im Interesse des Bundesrates sein.

4. In der Vergangenheit hat sich mehrmals gezeigt, dass die OAK Weisungen erlassen hat, die weit über die Aufsicht gemäss Artikel 64a BVG hinausgehen. Teilweise haben diese Weisungen gar Gesetzescharakter. Bei der Installation der Oberaufsicht waren solche Arten von Weisungen nicht vorgesehen. Ziel der vorliegenden



Motion ist es eben, gerade diese Nonkonformität vorgängig zumindest durch das BSV und das BJ prüfen zu lassen und zu klären, ob es sich bei der Weisungserteilung nicht um eine indirekte Gesetzgebung handelt. Eine Oberaufsicht kann und darf nicht gesetzgeberisch tätig sein. Derartige Handlungen unterstehen einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch das Parlament und dürfen nicht von der OAK durch die Hintertür ihres Weisungsrechtes vorgenommen werden. Es ist auch nicht zielführend, wenn derartige Weisungen an die regionalen Stiftungsaufsichten sowie an andere Adressaten nur an die Gerichte weitergezogen werden können. Dies erschwert nicht nur die eigentliche Arbeit der regionalen Aufsichtsstellen. Es löst auch Unbehagen und Streitigkeiten aus und trägt weder zur Akzeptanz noch zur Glaubwürdigkeit der OAK, geschweige denn des BVG bei.

Ich bitte den Rat, die Motion anzunehmen und dem Bundesrat den Auftrag zu erteilen, entsprechende Gesetzesänderungen analog zur Situation bei der Finma einzuleiten. Es geht auch darum, klar festzuhalten, dass das Legiferieren und das Ändern von Gesetzesbestimmungen beim Parlament liegt und nicht durch sogenannte Weisungen durch die Hintertür ersetzt werden darf. Es geht nicht darum, die OAK zu desavouieren. Es braucht eine starke Oberaufsicht auf Basis des BVG, die auch koordinierend für die gleiche Auslegung des Gesetzes, insbesondere von Artikel 64a BVG, sorgt. Das steht ausser Zweifel. Als Gesetzgeber tätig zu sein gehört zur Aufgabe des Parlamentes. Es ist nicht die Aufgabe einer Aufsichtskommission und schon gar nicht die Aufgabe der GPK.

Ich bitte Sie deshalb um Unterstützung und um Annahme der Motion.

**Ettlin** Erich (C, OW): Der Motionär hat die Thematik und das Anliegen gut und umfassend zusammengefasst. Ich möchte nur noch ein paar Anmerkungen anbringen.

Es steht in der Stellungnahme des Bundesrates, dass ja immer noch der Weg an das Gericht offen bleibe. Das finde ich eine schlechte Argumentation: Dann geh doch vor Gericht! Das müsste uns immer aufhorchen lassen, weil man die Probleme vorher lösen soll und kann. Auch hier kann man sie vorher lösen.

Die ganze Thematik, die von der Motion Kuprecht angesprochen wird, dreht sich um die generelle Frage, wer den Kontrolleur kontrolliert. Das ist hier zu fragen: Wer kontrolliert den Kontrolleur? Unabhängigkeit ist wichtig, sie ist auch hier wichtig, aber sie kann nicht uneingeschränkt sein. Bei aller Sympathie für unabhängige Instanzen – hier stellt sich eine wesentliche Systemfrage.

Mein Postulat wurde erwähnt; dieses Postulat hat ja auch zum Gutachten von Professor Thomas Gächter vom 12. Juli 2017 geführt. Darin wurde aufgezeigt, dass die spezifische Weisung, die ich in der Begründung meines Postulates angesprochen hatte, keine gesetzliche Grundlage hat. Hier ist die OAK also zu weit gegangen, und dies trotz Vernehmlassung usw. In der Antwort des Bundesrates wird gesagt, es gebe ja Vernehmlassungen und da könne man sich dazu äussern, wenn etwas gegen das Gesetz verstosse. Hier ist trotz dieser Möglichkeit etwas durch die Maschen gefallen. Genau das will der Motionär verhindern; es soll noch eine Kontrolle bestehen.

Wir können ja nicht bei jeder fraglichen Weisung einen Vorstoss machen – das würde wirklich das Parlament lahmlegen. Das Gutachten von Professor Gächter ist lesenswert und zeigt die Schwierigkeit und Problematik bestens auf. Die Unabhängigkeit der OAK wird durch die Motion Kuprecht in keiner Weise gefährdet, dafür erhöht sie die Rechtssicherheit und fördert die Systematik der Aufsicht.

Ich bitte Sie auch, die Motion Kuprecht 19.3600, "Gesetzesgrundlage zur Kontrolle der Oberaufsichtskommission über die berufliche Vorsorge", zu unterstützen.

**Fässler** Daniel (C, AI): Ich unterstütze die Motion Kuprecht ebenfalls. Ich äussere mich hier zu dieser Motion, weil ich von 2008 bis Ende April dieses Jahres selber Mitglied der Verwaltungskommission der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht war. Das ist eine regionale Aufsichtsbehörde, die im Auftrag von sechs Ostschweizer Kantonen und des Kantons Tessin arbeitet.

Wir haben auf die Session hin ein Schreiben eines "PK-Netzes zweite Säule" mit Datum vom 13. September 2019 erhalten. Dort steht etwas Unglaubliches geschrieben: "Das dezentrale Aufsichtssystem in der zweiten Säule mit den regionalen Aufsichtsbehörden, welche unter der Oberaufsicht des Bundes durch die OAK BV stehen, ist schon heute unter dem Gesichtspunkt der Effizienz problematisch." Diese Feststellung dieses mir unbekannten PK-Netzes entbehrt jeglicher Grundlage und ist ein unhaltbarer Affront gegen die regionalen und kantonalen Direktaufsichtsbehörden. Aufgrund meiner persönlichen Erfahrung ist mir die Feststellung wichtig, dass die kantonalen und regionalen Aufsichtsbehörden höchst professionelle und auch sehr effiziente Arbeit leisten, die meines Wissens seit Jahren zu keinen relevanten Beanstandungen Anlass gegeben hat.

Ich hatte selber vor fünf Jahren die Anfrage 14.1070, "Wer kontrolliert die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge?", eingereicht; Kollege Kuprecht hat es bereits erwähnt. Ich war mit der Antwort des Bundesrates



nicht zufrieden und habe vor dreieinhalb Jahren das Postulat 16.3243, "Darf die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge in die Organisationshoheit der Kantone eingreifen?", eingereicht. Hintergrund beider Vorstösse waren dieselben Weisungen der OAK, die nach Auffassung der regionalen Aufsichtsbehörden ohne genügende Gesetzesgrundlage erlassen wurden, denn

AB 2019 S 987 / BO 2019 E 987

die Aufgaben und Kompetenzen der OAK sind in Artikel 64a BVG abschliessend aufgezählt.

Ich unterstütze daher die Motion Kuprecht. Es ist effektiv dringend notwendig, einige Fragen zu klären. Ob der vom Motionär aufgezeigte Weg der richtige ist oder ob andere Lösungen anzugehen sind, wird sich dann zeigen.

**Berset** Alain, conseiller fédéral: La motion vise l'introduction d'une nouvelle disposition légale, afin que la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle soit soumise au contrôle du Parlement et qu'il y ait vérification préalable de la conformité légale de ses directives par l'administration fédérale.

J'aimerais rappeler et souligner que c'était la volonté claire du Parlement d'instaurer, dans le deuxième pilier, une commission de haute surveillance qui soit indépendante du Conseil fédéral et de l'administration fédérale. Il nous semble qu'il y avait un consensus à ce sujet lors de la réforme structurelle et que, à notre sens, personne n'avait, lors des débats parlementaires, contesté une telle indépendance. L'objectif – qui demeure valable actuellement – était d'assurer une haute surveillance impartiale dans le deuxième pilier, d'améliorer la gouvernance et d'éviter des conflits d'intérêts.

J'aimerais vous rappeler que le système d'avant la réforme structurelle n'était pas satisfaisant, car l'Office fédéral des assurances sociales assumait deux rôles. Il avait la tâche de haute surveillance que lui avait déléguée le Conseil fédéral et il était en même temps l'autorité de surveillance directe des institutions de prévoyance actives au niveau national. Ce système n'était donc pas neutre.

L'indépendance, en effet, est indispensable dans ce cadre, pour que l'autorité de haute surveillance puisse accomplir correctement sa mission en toute objectivité et sans influence politique. C'est pourquoi le législateur a prévu expressément qu'elle ne soit soumise à aucune directive ni de la part du Conseil fédéral ni de la part du DFI.

In tal modo il legislatore ha depoliticizzato il sistema di vigilanza e di alta vigilanza nel secondo pilastro. Tuttavia la mozione presenterebbe in particolare lo svantaggio di politicizzare nuovamente l'alta vigilanza, il che costituirebbe quindi un passo indietro. Poiché dall'entrata in vigore della riforma strutturale la situazione non è fundamentalmente cambiata, il Consiglio federale ritiene che non vi sia alcun motivo di rimettere in discussione questa indipendenza voluta dal Parlamento.

J'aimerais rappeler aussi que les Commissions de gestion de l'Assemblée fédérale ainsi que le Contrôle fédéral des finances peuvent déjà contrôler l'activité de la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle. Pour ce faire, ils peuvent se baser sur le rapport qui est remis chaque année au Conseil fédéral. La Commission de gestion du Conseil national est ainsi intervenue, d'ailleurs, au sujet de la question de l'indépendance des autorités de surveillance et de la présence de membres d'exécutifs dans ces autorités. On peut ajouter que des autorités judiciaires peuvent aussi examiner la conformité légale des directives dans des cas concrets.

Avec cette argumentation, j'aimerais donc vous inviter – c'est un dossier qui nous occupe depuis longtemps – à rejeter la motion parce qu'elle irait, à notre sens, à l'encontre de la volonté claire du législateur de mettre en place une commission indépendante pour la haute surveillance dans la prévoyance professionnelle.

#### *Abstimmung – Vote*

Für Annahme der Motion ... 22 Stimmen

Dagegen ... 14 Stimmen

(1 Enthaltung)