



14.444

Parlamentarische Initiative Überwälzung der Aufsichtsabgabe für die OAK BV. Ergänzung von Artikel 64c mit einem Absatz 4

**Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit
des Nationalrates**

vom 7. Juli 2016

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu der Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG)¹. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

7. Juli 2016

Im Namen der Kommission
Der Präsident: Ignazio Cassis

¹ SR 831.40

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Am 25. September 2014 reichte Nationalrätin Susanne Leutenegger Oberholzer (SP, BL) eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein: «Artikel 64c BVG soll mit einem neuen Absatz 4 wie folgt ergänzt werden: Artikel 64c ... Absatz 4 Die Aufsichtsbehörden können die nach Absatz 2 Buchstabe a geschuldete Abgabe nach den für ihre Erhebung massgebenden Grundsätzen auf die von ihnen beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen überwälzen.»

Damit soll eine rechtliche Lücke geschlossen werden, die anlässlich der BVG-Strukturreform² entstanden ist. Im Rahmen der Reform wurde die direkte Aufsicht über die national tätigen Vorsorgeeinrichtungen dezentralisiert und auf die kantonalen und regionalen Aufsichtsbehörden übertragen; gleichzeitig wurde die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) gebildet, welche die Aufsicht über die kantonalen und regionalen Aufsichtsbehörden ausübt. Die OAK BV wird gemäss Artikel 64c BVG i.V.m. Artikel 7 ff. BVV 1³ unter anderem durch Aufsichtsabgaben der direkten Aufsichtsbehörden finanziert. Für eine Überwälzung der Aufsichtsabgabe von den kantonalen und regionalen Aufsichtsbehörden auf die Vorsorgeeinrichtungen besteht keine bundesgesetzliche Grundlage. Auf diese Gesetzeslücke im BVG wurde bereits durch drei Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts⁴ und des Bundesgerichts⁵ hingewiesen.

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-NR) gab der parlamentarischen Initiative am 1. Juli 2015 einstimmig Folge. Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (SGK-SR) stimmte diesem Beschluss am 2. November 2015 einstimmig zu.

Die SGK-NR erteilte am 24. Februar 2016 dem Kommissionssekretariat den Auftrag, in Zusammenarbeit mit der Verwaltung, einen Erlassentwurf auszuarbeiten. Am 7. Juli 2016 prüfte die Kommission den Erlass- und Berichtsentwurf. Dabei stellte sie fest, dass auch die in Artikel 64c Absatz 2 Buchstabe a vorgegebenen Kriterien zur Bemessung der Aufsichtsabgabe im Gesetz präzisiert werden sollten (siehe Ziff. 2).

Die Kommission verzichtete auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens, da keine neuen Erkenntnisse zu erwarten gewesen wären (Art. 3a Abs. 1 Bst. b Vernehmlassungsgesetz⁶). Aus der Botschaft des Bundesrates⁷ und den parlamentarischen Beratungen zur BVG-Strukturreform war deutlich hervorgegangen, dass die kantonalen und regionalen Aufsichtsbehörden die Abgaben, welche sie der OAK BV schulden, auf die Vorsorgeeinrichtungen überwälzen können. In Anbetracht dieser

² Strukturreform in der Beruflichen Vorsorge (07.055)

³ Verordnung über die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge, SR **831.435.1**

⁴ Urteile C-941/2012 und C-942/2012 vom 7. März 2014, C-3096/2012 vom 21. März 2014.

⁵ Urteile 9C_331/2014, 9C_332/2014 und 9C_349/2014 vom 23. März 2015.

⁶ SR **172.061**

⁷ BBl **2007** 5669

Materialien und der Auslegung des Bundesgerichts ist klar, dass mit der Vorlage lediglich eine rechtliche Lücke geschlossen wird. Auch was die Kriterien zur Bemessung der Aufsichtsabgabe betrifft, wird lediglich die geltende Praxis im Gesetz verankert.

Die SGK-NR nahm den Erlassentwurf am 7. Juli 2016 einstimmig an und verabschiedete die Vorlage zusammen mit dem vorliegenden Bericht zuhanden ihres Rates. Zugleich überwies sie ihn dem Bundesrat zur Stellungnahme.

2 Grundzüge der Vorlage

Mit der Vorlage soll die Aufsichtsabgabe an die OAK BV in zwei Punkten auf Gesetzesstufe genauer geregelt werden. Erstens sollen in Artikel 64c Absatz 2 Buchstabe a die Kriterien zur Bemessung der Abgabe um die Zahl der ausbezahlten Renten ergänzt werden. Zweitens soll in Artikel 64c Absatz 4 durch den Bundesgesetzgeber eine rechtliche Grundlage geschaffen werden, welche die Überwälzung der Abgabe für die OAK BV auf die einzelnen Vorsorgeeinrichtungen regelt.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG)

Art. 64c Abs. 2 Bst. a

Die von den Aufsichtsbehörden geschuldete Aufsichtsabgabe bemisst sich gemäss Artikel 64c Absatz 2 Buchstabe a BVG nach der Zahl der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen und der Anzahl der Versicherten. Je nach verwendetem Versichertenbegriff umfasst dieser nur die Aktivversicherten oder aber auch die Passivversicherten, also die Rentner.

Diese Formulierung fand erst am Ende der parlamentarischen Beratungen Eingang ins Gesetz (vgl. AB 2008 S 581 f.; Büttiker Rolf). Ursprünglich hätte sich die Bemessung der Abgaben nach der Anzahl der Einrichtungen und der Summe der Deckungskapitalien richten sollen (vgl. BBl 2007 5708). Der Begriff «Summe der Deckungskapitalien» hätte nicht nur die Deckungskapitalien der Aktivversicherten, sondern auch die der Rentner umfasst. Entsprechend fasste man auch bei der neuen Formulierung den Versichertenbegriff so auf, dass auch die Rentner als Versicherte gelten und für die Bemessung der Abgabe für die OAK-BV mitgezählt werden. Bei der Kalkulation für die Festlegung der Höhe der Pro-Kopf-Abgabe wurden dann die Rentner auch mitberücksichtigt, was auch in den Erläuterungen zu Artikel 7 BVV 1 Niederschlag fand und bis heute auch so praktiziert wird.

Durch das Einfügen des Zusatzes «sowie der Anzahl der ausbezahlten Renten» wird somit nur der bisherige Wortlaut des Artikels präzisiert. An der seit der Einführung der OAK BV gelebten Praxis ändert sich nichts. Es wird damit festgehalten, dass auch die Rentner die OAK BV mitfinanzieren müssen, und klargestellt, dass sich die

Abgabe nach der Anzahl der ausbezahlten Renten und nicht etwa nach der Anzahl der Rentenbezüger bemisst. Daraus ergibt sich, dass für einen Rentenbezüger, der mehrere Renten bezieht, die Abgabe für die OAK BV für jede ausbezahlte Rente geschuldet ist.

Art. 64c Abs. 4

Kosten

Die von der OAK BV beaufsichtigten kantonalen und regionalen Aufsichten über die Vorsorgeeinrichtungen schulden der OAK BV nach Artikel 64c Absatz 2 Buchstabe a eine Aufsichtsabgabe, die sich aufgrund von Artikel 7 Absatz 1 BVV 1 aus einer Grundabgabe pro Vorsorgeeinrichtung und einer Zusatzabgabe von höchstens 80 Rappen für jede aktiv versicherte Person und jede ausbezahlte Rente zusammensetzt. Die Höhe der Zusatzabgabe wird jährlich von der OAK BV festgelegt.

Die kantonalen und regionalen Aufsichten sind als selbstständige, öffentlich-rechtliche Anstalten organisiert und finanzieren sich selbst, in der Regel über Gebühren. Von welcher Aufsicht eine Vorsorgeeinrichtung beaufsichtigt wird, hängt davon ab, wo sie ihren Sitz hat. Es wäre deshalb nicht sachgerecht, eine Aufsicht über die Steuergelder des jeweiligen Kantons, resp. der jeweiligen Kantone zu finanzieren. Entsprechend müssen die Aufsichten die Abgaben für die OAK BV bei den von ihnen beaufsichtigten Einrichtungen einziehen.

Als im Rahmen der Strukturreform die OAK BV geschaffen und auch ihre Finanzierung geregelt wurde, ging aus den parlamentarischen Voten klar hervor, dass die OAK BV durch die Vorsorgeeinrichtungen finanziert werden soll⁸. Die Tatsache, dass die OAK BV über Abgaben finanziert werden soll, die bei den Vorsorgeeinrichtungen einzuziehen sind, war unbestritten. Damit sollte ihre Unabhängigkeit gewährleistet werden⁹, und es wurde dadurch auch sichergestellt, dass die für die OAK BV notwendigen Ressourcen unabhängig von der Finanzlage des Bundes finanziert werden können¹⁰. Zudem konnte auf diese Weise die Abgabe nach dem Verursacherprinzip auf die Zahlungspflichtigen verteilt werden.

Trotz der klaren Vorstellung über die Finanzierung fand diese im bisherigen Artikel 64c zu wenig Eingang. Es wurde nicht klar festgehalten, dass die kantonalen und regionalen Aufsichten die der OAK BV geschuldete Abgabe bei den Vorsorgeeinrichtungen einziehen können. In einigen kantonalen Gesetzen und Konkordatsverträgen wurden zwar entsprechende Bestimmungen aufgenommen. Da sich aber insbesondere bei den regionalen Aufsichten, bei denen sich mehrere Kantone zu einer gemeinsamen Aufsicht zusammengeschlossen haben, die Einführung einer solchen Regelung kompliziert gestaltet, drängt es sich auf, dass der Bundesgesetzgeber, auch zugunsten einer klaren und einheitlichen Gestaltung der Abgaberegulierung, diese Gesetzeslücke schliesst.

⁸ AB 2008 N 581

⁹ BBl 2007 5708

¹⁰ BBl 2007 5689

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Mit der Konkretisierung von Absatz 2 des Artikel 64c BVG wird nur eine bereits gelebte Tatsache klargestellt. Es gehen deshalb keine finanziellen oder personellen Auswirkungen daraus hervor.

Mit der Ergänzung von Artikel 64c durch den Absatz 4 wird eine Rechtsunsicherheit beseitigt, die bis anhin dazu hätte führen können, dass anstelle der Vorsorgeeinrichtungen die kantonalen und regionalen Aufsichten für die Abgaben an die OAK BV hätten aufkommen müssen. Da mit dieser Bestimmung ein bereits gelebtes Faktum kodifiziert wird, sind keine finanziellen und personellen Auswirkungen zu erwarten.

4.2 Vollzugstauglichkeit

Seit Einführung der OAK BV anfangs 2012 ziehen die kantonalen und regionalen Aufsichten jährlich die Abgaben für die OAK BV bei den Vorsorgeeinrichtungen ein und leiten diese an die OAK BV weiter. Die Vollzugstauglichkeit dieses Systems hat sich bereits bewährt.

4.3 Andere Auswirkungen

Mit der Schliessung dieser Gesetzeslücke wird Rechtssicherheit geschaffen. Dies kann dazu beitragen, in Zukunft darauf zurückzuführende Rechtsstreitigkeiten und damit verbundene kosten- und ressourcenintensive Gerichtsverfahren der kantonalen und regionalen Aufsichten zu vermeiden.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Das Verhältnis zum europäischen Recht wird nicht berührt.

6 Rechtliche Grundlagen

6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die vorliegende Änderung des BVG stützt sich auf Artikel 113 der Bundesverfassung¹¹. Dieser gibt gemäss Absatz 1 dem Gesetzgeber die Kompetenz, Vorschriften über die berufliche Vorsorge zu erlassen. Die kantonalen und regionalen Aufsichtsbehörden wie auch die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge sind Organe, die an der Durchführung der beruflichen Vorsorge teilnehmen.

¹¹ SR 101

