

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Prüfung der Abwehr unberechtigter Ansprüche aus insolventen Vorsorgeeinrichtungen

Stiftung Sicherheitsfonds BVG

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	987.21171
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze.....	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	15
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	15
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	15
1.5 Schlussbesprechung	15
2 Die Prozesse des Sicherheitsfonds BVG zur Behandlung von Insolvenzfällen sind wirksam	16
2.1 2021 wurden rund 2800 Insolvenzdossiers behandelt.....	16
2.2 Die Gesuche durchlaufen einen standardisierten Prozess	17
2.3 Insolvenzen werden im Stiftungsrat und im Geschäftsleitenden Ausschuss traktandiert	20
2.4 Leistungsansprüche vor dem Anschluss sind noch zu klären	20
2.5 Fondsreserven über dem Zielwert des Stiftungsrates.....	21
3 Die rechtlichen Rahmenbedingungen schränken die Handlungsmöglichkeiten teilweise ein	22
3.1 Sicherheitsfonds BVG als «Rückversicherung».....	22
3.2 Ein Entscheid mit Folgen für den Sicherheitsfonds BVG	22
Anhang 1: Rechtsgrundlagen.....	24
Anhang 2: Abkürzungen.....	25

Prüfung der Abwehr unberechtigter Ansprüche aus insolventen Vorsorgeeinrichtungen

Stiftung Sicherheitsfonds BVG

Das Wesentliche in Kürze

Die Stiftung Sicherheitsfonds BVG (nachfolgend Sicherheitsfonds BVG) ist eine nationale Einrichtung der beruflichen Vorsorge. Sie ist eine öffentlich-rechtliche Stiftung mit eigener Rechtspersönlichkeit und eine Behörde mit Verfügungskompetenz.

Der Sicherheitsfonds BVG kommt zum Zug als «Rückversicherung» der 2. Säule, wenn ein Arbeitgeber infolge Insolvenz die Sparbeiträge an die berufliche Vorsorge nicht mehr zahlen kann oder wenn ganze Vorsorgestiftungen insolvent werden. Sämtliche dem Freizügigkeitsgesetz unterstellte Vorsorgeeinrichtungen müssen sich ihm anschliessen und ihn mit Beiträgen finanzieren. Im Jahr 2021 wurden rund 2800 Fälle bearbeitet. Die sichergestellten Leistungen betragen rund 36 Millionen Franken.

Sollte die Fondreserve nicht ausreichen, kann der Bund dem Sicherheitsfonds BVG zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen Darlehen zu marktkonformen Bedingungen gewähren.

Ziel der Prüfung ist zu beurteilen, ob die Prozesse beim Sicherheitsfonds BVG für die Abwehr unberechtigter Ansprüche aus insolventen Vorsorgeeinrichtungen wirksam sind. Die Prüfung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) kam zu einem guten Ergebnis.

Die Prozesse des Sicherheitsfonds zur Behandlung von Insolvenzfällen sind wirksam

Der Standardprozess der Geschäftsstelle Sicherheitsfonds BVG zur Prüfung der Insolvenzdossiers ist zweckmässig, die Kontrollen werden sorgfältig und wirksam durchgeführt. Die Aufgaben sind im Kompetenzreglement für den Stiftungsrat, den Geschäftsleitenden Ausschuss und die Durchführungsstelle (Geschäftsstelle) geregelt.

Der Stiftungsrat hat bei der Fondsreserve Bandbreiten festgelegt, über welche das finanzielle Gleichgewicht des Sicherheitsfonds BVG gemessen und gesteuert wird. Die Fondsreserve liegt per Ende 2021 bei rund 836 Millionen Franken.

Griffige, einfache Praxis für die Bekämpfung der Missbrauchsfälle

Gemäss den rechtlichen Vorgaben gewährt der Sicherheitsfonds BVG keine Sicherstellung von Leistungen, die missbräuchlich in Anspruch genommen werden. Ausserdem kann er gegenüber Personen, die für die Zahlungsunfähigkeit der Vorsorgeeinrichtung oder des Vorsorgewerks ein Verschulden trifft, im Umfang der sichergestellten Leistungen in die Ansprüche der Vorsorgeeinrichtung eintreten.

Für die Bekämpfung von Missbrauchsfällen hat die Geschäftsstelle in den vergangenen Jahren eine griffige, einfach zu handhabende Praxis entwickelt. Diese wendet sie konsequent und für die Akteure der Vorsorgelandschaft in vorhersehbarer Weise an. So wurden 2021 unberechtigte Ansprüche von rund 2 Millionen Franken abgewehrt. Finanziell fällt die Miss-

brauchsbekämpfung im Verhältnis zu den sichergestellten Leistungen nicht stark ins Gewicht. Sie ist aber eine Aufgabe im System, die zur Akzeptanz der Solidarität unter den Beitragszahlenden beiträgt.

2019 reichte eine Sammelstiftung gegen eine Verfügung des Sicherheitsfonds BVG zur Leistungsverweigerung Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht ein. Unabhängig vom bevorstehenden Urteil sollen nach Ansicht der EFK auch künftig sinnvolle und praktikable Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung umgesetzt werden.

Rechtliche Rahmenbedingungen schränken die Handlungsmöglichkeiten teilweise ein

Bei drohender Insolvenz ist es wichtig, schnell einzugreifen, um die Insolvenzverluste so gering wie möglich zu halten. Der Sicherheitsfonds BVG hat jedoch keine gesetzliche Grundlage, um frühzeitig aktiv zu intervenieren. Das Bundesgericht ist 2017 zum Schluss gekommen, dass ein Vorsorgewerk kumulativ zahlungs- und sanierungsunfähig sein muss, damit ein Rentnerbestand vom Sicherheitsfonds BVG übernommen werden kann. Dies obschon Sanierungen von Vorsorgeeinrichtungen faktisch nur bei aktiv Versicherten und nicht bei Rentnerkassen ohne solvente Arbeitgeber möglich sind.

Diese Problematik wurde auch in der Botschaft (19.080) zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge) aufgegriffen. Es soll nicht mehr möglich sein, Rentnerbestände zu «kaufen», für diese über-setzte Verwaltungs- oder Vermögensverwaltungskosten zu verlangen und damit das ohnehin ungenügende Substrat für die Deckung der Vorsorgeverpflichtungen noch weiter zu reduzieren. Das Risiko für bereits bestehende Rentnerkassen würde dadurch nicht gelöst.

Audit de la défense contre les prétentions injustifiées envers des institutions de prévoyance insolvable

Fondation Fonds de garantie LPP

L'essentiel en bref

La Fondation Fonds de garantie LPP (ci-après Fonds de garantie LPP) est une institution nationale de la prévoyance professionnelle. Il s'agit d'une fondation de droit public dotée d'une personnalité juridique propre et d'une autorité disposant d'un pouvoir de décision.

Le Fonds de garantie LPP constitue la « réassurance » du 2^e pilier lorsqu'un employeur ne peut plus payer les cotisations d'épargne à la prévoyance professionnelle pour cause d'insolvabilité ou lorsque des fondations de prévoyance entières deviennent insolvable. Toutes les institutions de prévoyance soumises à la loi sur le libre passage doivent s'affilier au Fonds de garantie LPP et le financer par des cotisations. Près de 2800 cas ont été traités en 2021. Les prestations garanties avoisinaient 36 millions de francs.

Si la réserve du Fonds est insuffisante, la Confédération peut accorder au Fonds de garantie LPP des prêts aux conditions du marché pour pallier les manques de liquidités.

Le but de l'audit est d'évaluer l'efficacité des processus du Fonds de garantie LPP pour la défense contre les prétentions injustifiées émanant d'institutions de prévoyance insolvable. L'audit du Contrôle fédéral des finances (CDF) a abouti à de bons résultats.

Les processus du Fonds de garantie LPP pour traiter les cas d'insolvabilité sont efficaces

Le processus standard de l'organe de direction du Fonds de garantie LPP pour l'examen des dossiers d'insolvabilité est adéquat, les contrôles sont effectués avec soin et efficacité. Les tâches sont définies dans le règlement de compétences du conseil de fondation, du comité directeur et de l'organe de gestion (organe de direction).

Le conseil de fondation a fixé des marges pour la réserve du Fonds permettant de mesurer et de gérer l'équilibre financier du Fonds de garantie LPP. Fin 2021, la réserve du Fonds s'élève à environ 836 millions de francs.

Pratique simple et efficace pour lutter contre les cas d'abus

Conformément aux dispositions légales, le Fonds de garantie LPP n'accorde pas de garantie pour les prestations utilisées de manière abusive. En outre, il peut participer aux prétentions de l'institution à l'égard des personnes responsables de l'insolvabilité de l'institution de prévoyance ou de la caisse de pensions à concurrence des prestations garanties.

Dans le cadre de la lutte contre les abus, l'organe de direction a élaboré ces dernières années une pratique efficace et simple à utiliser. Il s'en sert systématiquement et de manière prévisible pour tous les acteurs du domaine de la prévoyance. En 2021, des demandes injustifiées à hauteur de quelque 2 millions de francs ont ainsi été rejetées. Sur le plan financier, la lutte contre les abus ne pèse pas lourd par rapport aux prestations garanties. Mais c'est une tâche dans le système qui contribue à l'acceptation de la solidarité entre les cotisants.

En 2019, une fondation collective a recouru auprès du Tribunal administratif fédéral contre une décision du Fonds de garantie LPP de refuser des prestations. Indépendamment du verdict final, le CDF considère que des mesures pertinentes et réalisables doivent être mises en œuvre à l'avenir pour lutter contre les abus.

Le cadre juridique limite en partie les possibilités d'action

En cas de risque d'insolvabilité, il est important d'intervenir rapidement pour limiter autant que possible les pertes dues à l'insolvabilité. Le Fonds de garantie LPP ne dispose toutefois d'aucune base légale pour intervenir activement à un stade précoce. Le Tribunal fédéral a conclu en 2017 qu'une caisse de prévoyance doit cumuler l'insolvabilité et l'assainissement pour que le Fonds de garantie LPP puisse reprendre un effectif de rentiers. Ceci alors même que l'assainissement d'institutions de prévoyance ne soit possible que pour les assurés actifs et non pour les caisses de rentiers dépourvus d'employeur solvable.

Le problème a aussi été soulevé dans le message (19.080) concernant la révision de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (Modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier et optimisation dans le 2^e pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité). Il ne doit plus être possible d'« acheter » des effectifs de rentiers, d'exiger pour eux des frais d'administration ou de gestion de la fortune exagérés et de réduire ainsi encore le substrat déjà insuffisant pour couvrir les engagements de prévoyance. Le risque pour les caisses de rentiers existantes ne serait pas résolu pour autant.

Texte original en allemand

Verifica relativa alla contestazione di pretese ingiustificate di istituti di previdenza insolventi

Fondazione Fondo di garanzia LPP

L'essenziale in breve

La fondazione Fondo di garanzia LPP (di seguito «Fondo di garanzia LPP») è un istituto nazionale di previdenza professionale. Si tratta di una fondazione di diritto pubblico dotato di personalità giuridica propria e di un'autorità avente competenza decisionale.

Il fondo di garanzia LPP viene impiegato come «riassicurazione» nell'ambito del 2° pilastro quando, in caso di insolvenza, un datore di lavoro non è più in grado di versare i contributi di risparmio a favore della previdenza professionale o nel caso in cui un istituto di previdenza divenga insolubile. Tutti gli istituti di previdenza soggetti alla legge sul libero passaggio devono aderirvi versando dei contributi. Nell'anno 2021 sono stati elaborati circa 2800 casi. Le prestazioni garantite ammontavano a 36 milioni di franchi.

Nel caso in cui la riserva del fondo non dovesse essere sufficiente, la Confederazione può concedere al Fondo di garanzia LPP prestiti alle condizioni di mercato per fronteggiare le carenze di liquidità.

L'obiettivo della verifica è di valutare l'efficacia delle procedure adottate dal Fondo di garanzia LPP nella contestazione di pretese ingiustificate da parte di istituti di previdenza divenuti insolubili. La verifica effettuata dal Controllo federale delle Finanze (CDF) ha avuto un buon esito.

Le procedure adottate dal Fondo di garanzia per il trattamento dei casi d'insolvenza si rivelano efficaci

La procedura standard adottata dall'Ufficio di direzione del Fondo di garanzia LPP per la valutazione dei casi d'insolvenza si è rivelata adeguata al suo scopo. Le attività di controllo effettuate a tal fine vengono svolte in maniera puntuale ed efficace. I vari compiti dell'ente sono disciplinati in un regolamento e assegnati in base alle competenze al Consiglio di fondazione, al Comitato direttivo e all'Ufficio di gestione (l'Ufficio di direzione).

Il Consiglio di fondazione ha assegnato alla riserva del fondo dei margini di fluttuazione, che vengono utilizzati per misurare e gestire l'equilibrio finanziario del Fondo di garanzia LLP. A fine 2021 la riserva del fondo ammontava a circa 836 milioni di franchi.

Prassi efficace e di facile attuazione nella lotta agli abusi

Conformemente alle disposizioni legali, il Fondo di garanzia non garantisce le prestazioni se si ricorre abusivamente al suo obbligo di prestazione. Nei confronti delle persone a cui è imputabile l'insolubilità dell'istituto di previdenza o della cassa pensioni affiliata, il Fondo di garanzia può inoltre subentrare nelle pretese dell'istituto di previdenza fino a concorrenza delle prestazioni garantite.

Negli anni passati l'Ufficio di direzione ha messo a punto procedure efficaci e di facile attuazione per la lotta agli abusi. Tali procedure vengono applicate a tutti gli attori del sistema

previdenziale in modo sistematico e coerente. Nel 2021 sono state respinte delle pretese per un totale di 2 milioni di franchi circa. Rispetto alle prestazioni garantite, la lotta agli abusi è meno rilevante dal punto di vista finanziario, ma si rivela essere un lavoro che favorisce l'accettazione della solidarietà tra i contribuenti.

Nel 2019 una fondazione collettiva ha presentato ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale contro una decisione del fondo di garanzia LPP in base alla quale erano state negate delle prestazioni. Indipendentemente dalla sentenza ancora pendente, il CDF ritiene che debbano continuare a essere applicate misure adeguate e praticabili nella lotta agli abusi.

Limitazione parziale dei margini di manovra dovuta alle condizioni quadro giuridiche

A fronte del rischio d'insolvenza, è importante agire tempestivamente per minimizzare quanto possibile le perdite. Il Fondo di garanzia LPP non dispone tuttavia di basi legali che gli consentano di intervenire tempestivamente. Nel 2017 il Tribunale federale ha concluso che una cassa pensioni debba essere insolubile e non risanabile (condizioni che devono essere soddisfatte cumulativamente) affinché il Fondo di garanzia LPP possa riprendere un effettivo di beneficiari di rendita. Ciò avviene nonostante il risanamento di istituti di previdenza sia di fatto possibile solo in presenza di assicurati attivi e non per le casse pensioni che non fanno riferimento a datori di lavoro solventi.

Tale problematica è già stata affrontata nel messaggio (19.080) concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (Modernizzazione della vigilanza nel 1° pilastro e sua ottimizzazione nel 2° pilastro della previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità). Non dovrà pertanto più essere possibile «acquistare» effettivi di beneficiari di rendita, esigere per essi spese di amministrazione o di amministrazione del patrimonio eccessive e ridurre così ulteriormente il substrato già insufficiente per la copertura degli impegni previdenziali, poiché non in questo modo si andrebbe a eliminare il rischio per le casse pensioni già esistenti.

Testo originale in tedesco

Audit of refusals of unjustified claims from insolvent pension schemes

OPA Guarantee Fund Foundation

Key facts

The OPA Guarantee Fund Foundation (hereafter the OPA Guarantee Fund) is a national occupational pension scheme. It is a public foundation with its own legal personality, and an authority with sovereign competencies.

The OPA Guarantee Fund acts as a "reinsurer" for the 2nd pillar if an employer is no longer able to pay the employer savings contributions into the occupational pension scheme, or if entire pension schemes become insolvent. All pension schemes that are subject to the Vested Benefits Act must sign up to the Fund and contribute towards its financing. In 2021, around 2,800 cases were processed. The guaranteed benefits amounted to some CHF 36 million.

If Fund reserves are insufficient, the Confederation can grant the OPA Guarantee Fund a loan at market rates to bridge the liquidity shortfall.

The aim of the audit was to assess whether the OPA Guarantee Fund's processes for refusing unjustified claims from insolvent pension schemes are effective. The findings of the audit by the Swiss Federal Audit Office (SFAO) were positive.

The Guarantee Fund's processes for dealing with cases of insolvency are effective

The OPA Guarantee Fund executive office's standard procedure for checking insolvency dossiers is fit for purpose and checks are carried out carefully and effectively. Tasks are set out in the regulations on the powers of the foundation board, the executive committee and the executive office.

The foundation board has established benchmark ranges that are used to measure and manage the OPA Guarantee Fund's finances and keep them on an even keel. At end-2021, the Fund reserves amounted to around CHF 836 million.

Simple and effective practices for combating cases of abuse

In accordance with the legal requirements, the OPA Guarantee Fund does not guarantee benefits that are fraudulently claimed. In addition, it can participate in the claims of the pension fund against persons who are responsible for the pension scheme's insolvency in the amount of the secured benefits.

In recent years, the executive office has developed an effective, easy-to-use procedure to combat cases of abuse. It applies this procedure consistently and in a way that is predictable for the players in the pension fund landscape. In 2021, unjustified claims amounting to around CHF 2 million were refused. The financial burden from the fight against abuse is not very high relative to the secured benefits. However, it is a task in the system which fosters acceptance of solidarity among contributors.

In 2019, a collective foundation lodged an appeal with the Federal Administrative Court against the OPA Guarantee Fund's decision to refuse benefits. Irrespective of the pending court ruling, the SFAO is of the view that meaningful and practicable measures should also be taken in the future to combat abuse.

Legal frameworks impose some limitations on freedom to act

In a case of impending insolvency, it is important to intervene quickly in order to reduce insolvency losses as much as possible. However, the OPA Guarantee Fund has no legal basis for an early intervention. In 2017, the Federal Supreme Court concluded that a pensioner portfolio to be taken on by the OPA Guarantee Fund. This is in spite of the fact that, de facto, the restructuring of pension funds is possible only for active insured persons, and not for pension funds without a solvent employer.

This issue was also discussed in the dispatch (19.080) on amending the Federal Act on Old-Age and Survivors Insurance (modernisation of supervision in the 1st pillar and optimisation in the 2nd pillar of the old-age, survivors and disability insurance). It should no longer be possible to "buy" pensioner portfolios, to charge excessive administration or portfolio management fees, and thereby further reduce the already insufficient base for covering pension liabilities. This would not address the risk to existing pensioner portfolios.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Stiftung Sicherheitsfonds BVG

Der Sicherheitsfonds BVG deckt mit Mitteln aller Versicherten der 2. Säule die Ausfälle bei Insolvenz einer Vorsorgeeinrichtung oder eines Versichertenkollektivs. Diese Abdeckung ist wichtig für das Funktionieren der dezentral organisierten beruflichen Vorsorge. Ebenso wichtig ist, dass die Insolvenzgesuche genau geprüft und die Eingaben soweit notwendig korrigiert werden. Es ist zu verhindern, dass einzelne Personen auf Kosten der Allgemeinheit unrechtmässig von den Leistungen des Sicherheitsfonds BVG profitieren. Bei Rentenkassen in Unterdeckung ist konsequent auf die Einhaltung der Vorgaben von Art. 65c BVG zu achten.

Die Prüfung der EFK stützt die Praxis des Sicherheitsfonds BVG zur Missbrauchsbekämpfung. Sie bestärkt uns, auf dem eingeschlagenen Weg fortzufahren. Für die vertrauensvolle Zusammenarbeit und die wertvollen Rückmeldungen danken wir dem Prüfteam der EFK.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Stiftung Sicherheitsfonds BVG (Sicherheitsfonds BVG) ist eine öffentlich-rechtliche Stiftung mit eigener Rechtspersönlichkeit und Sitz in Bern. Der Sicherheitsfonds BVG ist eine Behörde und hat Verfügungskompetenz. Die Aufgaben sind im Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (BVG) und in der Verordnung über den Sicherheitsfonds BVG (SFV) geregelt.

Gemäss Artikel 56 BVG werden dem Sicherheitsfonds BVG folgende vier Hauptaufgaben übertragen:

- **Insolvenzleistungen**
Der Sicherheitsfonds BVG stellt die Leistungen für Versicherte der 2. Säule bei Insolvenz der Vorsorgeeinrichtung oder des Versichertenkollektivs (Anschluss eines Arbeitgebers bei einer Sammel- oder Gemeinschaftsstiftung) sicher.
- **Zuschussleistungen**
Der Sicherheitsfonds BVG richtet Zuschüsse an jene Vorsorgeeinrichtungen aus, die eine ungünstige Altersstruktur aufweisen.
- **Zentralstelle 2. Säule**
Der Sicherheitsfonds BVG ist als Zentralstelle zuständig für die Verwaltung der Daten von Versicherten, die ihre Freizügigkeitsguthaben bei einer früheren Vorsorgeeinrichtung vergessen haben. Die Zentralstelle soll unterbrochene Kontakte zwischen Versicherten und Vorsorgeeinrichtungen wiederherstellen.
- **Verbindungsstelle**
Des Weiteren ist der Sicherheitsfonds BVG im Bereich der beruflichen Vorsorge Verbindungsstelle zu den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA).

Daneben entschädigt der Sicherheitsfonds BVG die Stiftung Auffangeinrichtung BVG (Auffangeinrichtung) für die Kosten, die ihr für ihre Tätigkeit im Rahmen des BVG und des Freizügigkeitsgesetzes (FZG) entstehen und nicht auf die Verursacher überwältzt werden können.

Zudem vergütet der Sicherheitsfonds BVG auch den Ausgleichskassen AHV die Kosten, die ihnen aufgrund ihrer Tätigkeit im Zusammenhang mit der Überprüfung und Sicherstellung der Anschlusspflicht von Arbeitgebern mit BVG-pflichtigem Personal entstehen und die nicht auf den Verursacher überwältzt werden können.

Der Sicherheitsfonds BVG wird von den ihm angeschlossenen Vorsorgeeinrichtungen finanziert (obligatorisch für alle Vorsorgeeinrichtungen, die dem FZG unterstellt sind).

Im Übrigen bestreitet der Sicherheitsfonds BVG Aufwendungen auch aus dem Ertrag seines Vermögens.

Während die Ausgaben für die Zuschüsse relativ gut vorausgesagt werden können, sind sie im Insolvenzbereich schwieriger abschätzbar. Die Insolvenzleistungen können von Jahr zu Jahr stark schwanken.

Damit diese Schwankungen nicht unmittelbar auf die Beitragssätze durchschlagen, verfügt der Sicherheitsfonds BVG über eine Fondsreserve. Die Bandbreiten der Fondsreserve wurden durch den Stiftungsrat 2015 festgelegt. Sollte die Fondsreserve nicht ausreichen, kann der Bund dem Sicherheitsfonds BVG, gestützt auf Artikel 59 Absatz 4 BVG, zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen Darlehen zu marktkonformen Bedingungen gewähren.

Die Organisation und Rechtsbeziehungen des Sicherheitsfonds BVG zeigen sich wie folgt:

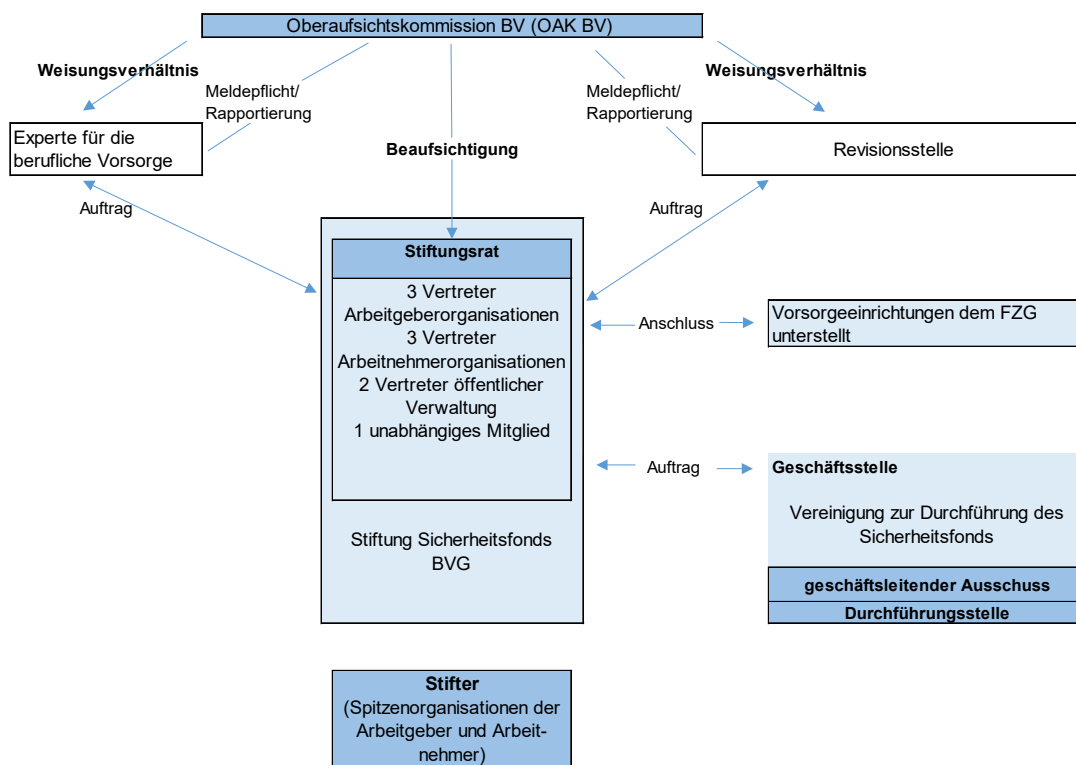


Abbildung 1: Organisation und Rechtsbeziehungen der Stiftung Sicherheitsfonds (Quelle: Gabriele Marco Masciorini, Berufliche Vorsorge – BVG und FZG, 2018, S. 236)

Der Sicherheitsfonds BVG ist direkt der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) unterstellt und wird von ihr beaufsichtigt.

Der Stiftungsrat ist paritätisch mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern, ergänzt mit Personen aus der öffentlichen Verwaltung und einem unabhängigen Mitglied, zusammengesetzt. Die Wahl der Stiftungsräte erfolgt durch den Bundesrat. Die Vertreter der Arbeitnehmer und Arbeitgeber werden von den Spitzenorganisationen vorgeschlagen und die Vertreter der öffentlichen Verwaltung vom Eidgenössischen Departement des Innern. Das neutrale Mitglied wird auf Vorschlag der bereits gewählten Mitglieder bestimmt.

Dieses Gremium nimmt die klassischen Aufgaben des obersten Organs einer Stiftung wahr. 1985 beauftragte der Stiftungsrat die «Vereinigung zur Durchführung des Sicherheitsfonds BVG»¹ (Branchenvereinigung) mit der Errichtung und dem Betrieb der Geschäftsstelle.

¹ Die Vereinigung organisiert sich als einfache Gesellschaft und besteht aus dem Schweizerischen Pensionskassenverband (ASIP), dem Schweizerischen Versicherungsverband (SVV) und der Vereinigung der Verbandsausgleichskassen.

Zum Zwecke der Durchführung des Sicherheitsfonds BVG wurde ein Geschäftsleitender Ausschuss aus Vertretern der drei in der Zweckvereinigung zusammengeschlossenen Verbände gebildet. Der Geschäftsleitende Ausschuss hat die Erfüllung der Aufgaben der Geschäftsstelle einer spezialisierten Firma übertragen. Diese führt mit ihren Mitarbeitenden unter der Bezeichnung «Stiftung Sicherheitsfonds BVG, Geschäftsstelle» die verschiedenen operativen Aufgaben durch. Die Aufgaben sind im Reglement über die Organisation der Stiftung Sicherheitsfonds BVG geregelt.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung ist eine Beurteilung, ob die Prozesse beim Sicherheitsfonds BVG für die Abwehr unberechtigter Ansprüche aus insolventen Vorsorgeeinrichtungen wirksam sind.

Prüffragen:

1. Sind die Prozesse des Sicherheitsfonds BVG zur Behandlung von Insolvenzfällen wirksam?
2. Schwächen Rahmenbedingungen die Handlungsmöglichkeiten des Sicherheitsfonds BVG?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Markus Peyer (Revisionsleiter) und Dieter Lüthi zwischen 22. November 2021 und 8. April 2022 in zwei Phasen durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Regula Durrer. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

Zur Beantwortung der Prüffragen hat die EFK Dokumente und Dossiers analysiert und Interviews durchgeführt.

Die Prüfung folgte den allgemeinen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeitsprüfung der International Standards of Supreme Audit Institutions.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom Sicherheitsfonds BVG und von den ausserhalb des Sicherheitsfonds kontaktierten Personen umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüftteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 2. September 2022 statt.

Teilgenommen haben: die Präsidentin des Stiftungsrats und drei Personen aus der Leitung der Geschäftsstelle des Sicherheitsfonds BVG (verantwortlicher Mandatsleiter und Stellvertreter sowie eine juristische Mitarbeiterin).

Seitens der EFK haben die Fachbereichsleiterin und der Revisionsleiter teilgenommen.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Die Prozesse des Sicherheitsfonds BVG zur Behandlung von Insolvenzfällen sind wirksam

2.1 2021 wurden rund 2800 Insolvenzdossiers behandelt

Der Sicherheitsfonds BVG kommt am Ende der Kette zum Zug (als «Rückversicherung» der 2. Säule), wenn ein Arbeitgeber infolge Insolvenz die Beiträge für die berufliche Vorsorge nicht mehr zahlen kann oder wenn ganze Stiftungen insolvent werden. Letzteres kommt selten vor, kann aber hohe Schadenssummen zur Folge haben. Ziel ist, dass die Versicherten keine finanziellen Einbussen erleiden.

Der Sicherheitsfonds BVG stellt nicht nur die gesetzlichen Leistungen sicher, sondern auch die über diese hinausgehenden reglementarischen Leistungen. Somit bezieht sich die Garantie auch auf Leistungen der überobligatorischen Vorsorge. Die Sicherstellung ist jedoch nach oben limitiert. Die Grenze liegt bei 129 060 Franken (das Anderthalbfache des BVG Grenzwertes von Franken 86 040 nach Art. 8 Abs. 1 BVG, Stand 2022).

Im Geschäftsjahr 2021 wurden beim Sicherheitsfonds BVG insgesamt 2849 Insolvenzdossiers behandelt, grösstenteils aus Insolvenzen des Arbeitgebers. Die Dossiers stammen von Versichertenkollektiven (Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen) und von der Auffangeinrichtung BVG. Die ausbezahlten Leistungen liegen mit 36,3 Millionen Franken leicht unter dem Vorjahr.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Anzahl Insolvenzfälle und Kosten für die Jahre 2021 und 2020 (Vorjahr):

Art der Fälle	Anzahl Fälle	Vorjahr	Sichergestellte Summe	Vorjahr
Versichertenkollektive	1 444	1 580	21 342 464	24 133 280
<i>davon ausserobligatorisch</i>	414	430	3 211 110	2 934 191
Stiftungen	1	4	40 000	465 281
Auffangeinrichtung	1 337	1 086	14 916 710	14 089 887
Total Auszahlungen	2 782	2 670	36 299 174	38 688 448
Retournierte Insolvenzeingaben	67	61	0	0
Übernahme neue Rentenverpflichtungen	0	1	0	15 944 208
Bildung Wertschwankungsreserve auf Rentenübernahmen			0	3 379 824
Bildung Rückstellungen Art. 12 – Fälle Auffangeinrichtung			17 540 845	0
Insolvenzleistungen brutto	2 849	2 732	53 840 019	58 012 480
Anpassung technische Grundlagen Rentenverpflichtungen (inkl. Auflösung Wertschwankungsreserve)			-19 869 490	0
./. Rückzahlungen aus Liquidationen			-19 105 402	-3 506 812
Insolvenzleistungen netto			14 865 127	54 505 668

Tabelle 1: Mengengerüst Insolvenzfälle und Kosten (Quelle: Geschäftsbericht 2021 Sicherheitsfonds BVG)

Im Geschäftsjahr 2021 konnte der Nettoaufwand für Insolvenzleistungen durch zahlreiche Effekte reduziert werden. Zum einen wurden durch die Anpassung der technischen Grundlagen (neu BVG 2020-Generationentafeln) für übernommene Rentenverpflichtungen Rückstellungen aufgelöst. Zum anderen erfolgten Rückzahlungen aus der Veräusserung von Vermögenswerten, nachträglich eingegangenen Dividenden aus den Konkursverfahren der Arbeitgeber sowie Vergleichszahlungen aus Haftungsansprüchen.

Die Insolvenzfälle im Geschäftsjahr 2021 können auf die nachfolgenden Branchen verteilt werden:

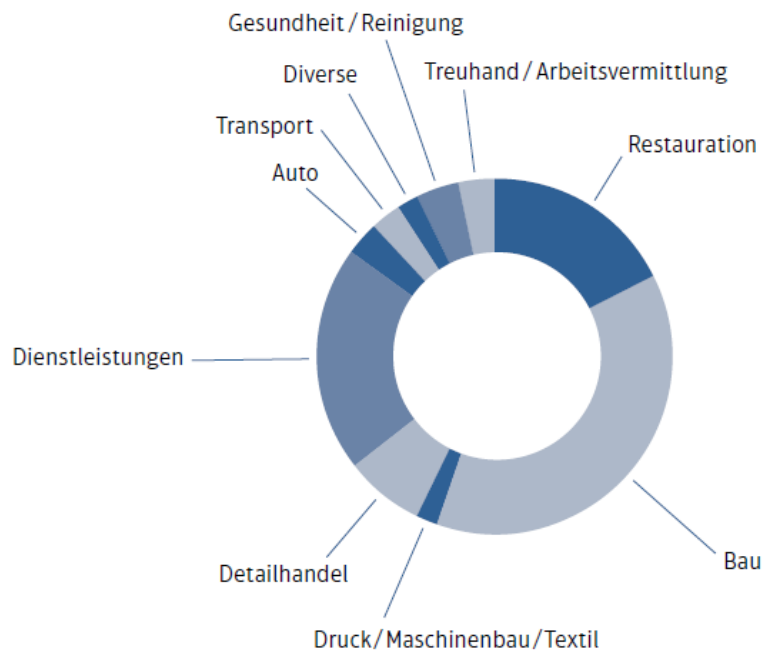


Abbildung 2: Branchenstatistik (Quelle: Geschäftsbericht Sicherheitsfonds BVG 2021)

2.2 Die Gesuche durchlaufen einen standardisierten Prozess

Die Insolvenzesuche durchlaufen in der Geschäftsstelle des Sicherheitsfonds BVG einen standardisierten Prozess, der in der internen Weisung «Vorgehen Eingangsprüfung Insolvenzen» vorgegeben ist.

Anlässlich des Gesuchseingangs erfolgt die Erfassung im System mit Zuteilung der Dossier-nummer.

Zentrales Hilfsmittel im Prozess ist der «Stempel», der auf dem Gesuch angebracht wird und anhand dessen die Punkte der Eingangsprüfung dokumentiert werden. Die Eingangsprüfung wird von einer qualifizierten Person durchgeführt (juristische Qualifikation, höhere Qualifikation im Bereich der beruflichen Vorsorge) und umfasst alle wesentlichen Leistungsbeurteilungen, die zur Leistungsbejahung des Sicherheitsfonds BVG erfüllt sein müssen, wie Nachweise der Konkurseröffnung über die Arbeitgeberfirma, des Vorsorgeanschlusses sowie des sicherzustellenden Vorsorgeplans, Vorhandensein oder Nichtvorhandensein eines Verlustscheins und Konsequenz für die Dossierbearbeitung und Formulierung von Auflagen, Beurteilung der sicherzustellenden Jahre und Konsequenz für weitere, notwendige Nachweise. Im Stempel wird aufgrund der ersten Dossierdurchsicht auch vermerkt, ob ein Missbrauchstatbestand vertieft zu prüfen ist und ob weitere Spezialisten beizuziehen sind.

Nach der Eingangsprüfung wird die Gesuchsdokumentation von einer weiteren Person aufbereitet, das heisst, die relevanten Daten im System erfasst (Stammdatenblatt) und anhand der Lohnkonten die sicherzustellenden Leistungen berechnet. Die Bearbeitung der Eingangskontrolle und des Dossieraufbaus durch unterschiedliche Personen stellt die erste Vier-Augen-Kontrolle im Prozess dar. Bei Gesuchen einer Sammeleinrichtung, die sehr viele kleine Standarddossier einreicht, kann es sich jedoch um die gleiche Person handeln, die auf diese Einrichtung spezialisiert ist. In diesen Fällen erfolgt die Vier-Augen-Kontrolle erst im Unterschriftenverfahren.

Bei den Fällen, wo ein Missbrauch nicht auszuschliessen ist, werden zuerst die fraglichen Personen identifiziert und anschliessend im System alle bisherigen Fälle der gleichen Person zur Beurteilung herangezogen. Der Sicherheitsfonds BVG hat in den Jahrzehnten seit Einführung des BVG eine ständige Praxis zu Artikel 56 Absatz 5 BVG² entwickelt. Dadurch werden Personen, die als Geschäftsführer die Zahlungen des Unternehmens beeinflussen können, daran gehindert, Sicherstellungen für eigene Vorsorgelösungen in Anspruch zu nehmen, für die sie nicht bezahlt haben. Die gesetzliche Bestimmung ist sehr allgemein formuliert und lässt einen weiten Interpretationsspielraum zu. Bis zum Zeitpunkt der Prüfung der EFK gibt es keine Gerichtspraxis dazu.

2019 reichte eine Sammelstiftung gegen eine Verfügung des Sicherheitsfonds BVG zur Leistungsverweigerung Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht ein. Das Verfahren ist vor dem Bundesverwaltungsgericht hängig.

Bei Unternehmungen in der Form von Einzelfirmen und Personengesellschaften wird die Leistungsverweigerung ohne Toleranz umgesetzt, weil der Gesetzgeber für die persönlich haftenden Unternehmer kein Obligatorium der beruflichen Vorsorge statuiert hat und jeder Fall des Nichtbezahlens von freiwilligen Vorsorgebeiträgen als missbräuchlich taxiert wird.

Bei Geschäftsführern von Unternehmen mit juristischer Rechtsperson wird eine Toleranzfrist eingeräumt, weil auch Geschäftsführer mit massgeblichem Einfluss auf das Geschäftsgebaren dem BVG-Obligatorium unterstehen und erst im Nichtbezahlen der Beiträge über einen längeren Zeitraum vor dem Konkurs ein Missbrauchstatbestand gesehen werden kann. Dabei wird nicht nur das konkrete Dossier, sondern alle Fälle eines Geschäftsführers kumulativ mitberücksichtigt.

Der Sicherheitsfonds BVG kann gegenüber Personen, die für die Zahlungsunfähigkeit ein Verschulden trifft im Umfang der sichergestellten Leistung Rückgriff nehmen (Artikel 56a Absatz 1 BVG). Verantwortlichkeitsklagen werden nach Abwägung der Erfolgchancen und Einbringbarkeit der Forderungen eingereicht. Per 1. Quartal 2022 sind acht Verantwortlichkeitsklagen im Zusammenhang mit Stiftungsinsolvenzfällen hängig.

Zusätzlich werden gegen Firmeninhaber, die wiederholt mit neuen Konkursen beim Sicherheitsfonds BVG in Erscheinung treten, von der Geschäftsstelle Strafanzeigen zuhanden der kantonalen Staatsanwaltschaften verfasst (Artikel 76 Absatz 3 BVG). In diesen Fällen werden Rückgriffsforderungen im Strafverfahren geltend gemacht.

² Gesetzlicher Auftrag an die Stiftung Sicherheitsfonds, missbräuchliche Inanspruchnahme von Sicherstellungen zu bekämpfen

Exkurs Beispiel einer Missbrauchsbeurteilung

Für das Vorsorgewerk X reicht die Sammel- oder Gemeinschaftseinrichtung Y bei der Geschäftsstelle ein Begehren auf Ausrichtung von Insolvenzleistungen in Höhe von 6000 Franken im Konkurs der T GmbH ein. Die Leistungen betreffen ausschliesslich den Geschäftsführer und seine Frau. In zeitlicher Hinsicht ergeben sich im konkreten Dossier keine Anzeichen für einen Missbrauch. Bei der Prüfung der Identifikation des Geschäftsführers wird allerdings festgestellt, dass der Sicherheitsfonds BVG bereits mehrere Gesuche von anderen Sammel- oder Gemeinschaftseinrichtungen zu insolventen Firmen mit demselben Geschäftsführer sicherstellte. Im «Stempel» wird deshalb angemerkt, dass die früheren Dossiers mit zu berücksichtigen sind. Dabei stellte sich heraus, dass der Geschäftsführer über alle vier konkursiten Firmen, während einer über der Toleranzgrenze liegenden Zeitspanne Beiträge nicht bezahlen liess. Im vierten Fall nahm die Geschäftsstelle daher eine missbrauchsbedingte Kürzung der Leistung vor.

Nach der Bearbeitung werden die Gesuche gemäss Unterschriftenreglement den verfügungsberechtigten Personen zugewiesen. Die Verfügung unterschreiben jeweils zwei qualifizierte Personen, die gemäss dem vom Stiftungsrat erlassenen Unterschriftenreglement dazu vorgesehen sind (zweite Vier-Augen-Kontrolle).

In den Insolvenzdossiers braucht es eine Missbrauchsbekämpfung. Die Fälle, die beim Sicherheitsfonds BVG eingehen, sind immer Problemfälle, bei welchen vieles nicht so gelaufen ist, wie es im Normalfall in der beruflichen Vorsorge läuft. Die meisten Gesuche kommen von der Auffangeinrichtung BVG, bei der diejenigen Firmen landen, die auf dem Markt keinen Anschluss finden oder von denjenigen, die sich nicht um die BVG Vorschriften kümmern und in Kauf nehmen, dass die Allgemeinheit dafür zahlt.

Der Sicherheitsfonds BVG muss den gesetzlichen Auftrag zur Missbrauchsbekämpfung gemäss Artikel 56 Absatz 5 BVG unabhängig von deren Wirtschaftlichkeit erfüllen. Trotzdem hat die EFK für ihre Beurteilung eingeschätzt, ob der Mehraufwand für die Missbrauchsbekämpfung in einem angemessenen Verhältnis zu den verweigerten Leistungen steht. Gemäss den getroffenen Annahmen zum zeitlichem Mehraufwand für die Bearbeitung eines Dossiers mit verweigerten Leistungen übertreffen die «Einsparungen» den geschätzten Mehraufwand.

Übersicht / Herleitung Wirtschaftlichkeit	2021	2020	2019
Total verweigte Leistungen	CHF 1 900 000	CHF 1 500 000	CHF 3 300 000
Total Personalaufwand Insolvenzleistungen	CHF 2 039 910	CHF 1 809 592	CHF 2 094 028
Anteil Personalaufwand Rechtsverfolgung	CHF 365 747	CHF 284 168	CHF 464 036
<u>Personalaufwand für sämtliche Insolvenzleistungen</u>	<u>CHF 2 405 657</u>	<u>CHF 2 093 760</u>	<u>CHF 2 558 064</u>
Anzahl Dossier in GJ	2 782	2 670	4 181
durchschn. Kosten pro Dossier	CHF 749	CHF 704	CHF 528
Geschätzter Mehraufwand für Dossier mit Leistungsverweigerung	CHF 1 498	CHF 1 408	CHF 1 056
<u>Anzahl Dossier mit verweigerten Leistungen</u>	<u>215</u>	<u>153</u>	<u>334</u>
<u>Geschätzter Personalaufwand (Mehraufwand) für Dossiers mit Leistungsverweigerungen</u>	<u>CHF 322 052</u>	<u>CHF 215 286</u>	<u>CHF 352 400</u>

Tabelle 2: Herleitung EFK betreffend Zusatzaufwand für die Missbrauchsbekämpfung. Daten aus den Jahresrechnungen 2019–2021 abgeleitet und Schätzungen

Beurteilung

Der Standardprozess der Geschäftsstelle Sicherheitsfonds BVG zur Prüfung der Insolvenz-dossiers ist zweckmässig. Die Kontrollen werden sorgfältig und wirksam von qualifizierten Mitarbeitenden durchgeführt.

Wichtig ist, dass auch in diesem Problembereich eine rote Linie gezogen wird, deren Überschreitung nicht zu honorieren ist. Für die Bekämpfung von Missbrauchsfällen hat die Geschäftsstelle gemäss Artikel 56 Absatz 5 BVG in den vergangenen Jahren eine griffige, einfach zu handhabende Praxis entwickelt, die sie konsequent und für die Akteure der Vorsorgelandschaft in vorhersehbarer Weise anwendet. Unabhängig vom bevorstehenden Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, sollen auch künftig sinnvolle und praktikable Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung umgesetzt werden.

Finanziell fällt die Missbrauchsbekämpfung mit 1,5 bis 3 Millionen Franken Leistungsreduktion pro Jahr im Verhältnis zu den sichergestellten Leistungen nicht stark ins Gewicht. Sie ist aber – wie auch das Verfassen von Strafanzeigen – eine Aufgabe im System, die zur Akzeptanz der Solidarität unter den Beitragszahlenden beiträgt.

2.3 Insolvenzen werden im Stiftungsrat und im Geschäftsleitenden Ausschuss traktandiert

Die Geschäftsstelle erstattet quartalsweise Bericht an den Stiftungsrat, den Geschäftsleitenden Ausschuss, die OAK BV, das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) sowie der Revisionsstelle des Sicherheitsfonds BVG. Darin werden unter anderem die aktuellen Entwicklungen bei den Insolvenzen rapportiert.

Statistiken und Spezialfälle zu Insolvenzen werden in den Sitzungen des Stiftungsrates und des Geschäftsleitenden Ausschuss traktandiert.

Die Aufgaben im Insolvenzwesen sind im Kompetenzreglement vom 31. Dezember 2020 mit den entsprechenden Kompetenzen für den Stiftungsrat, den Geschäftsleitenden Ausschuss und die Durchführungsstelle (Geschäftsstelle) geregelt.

Beurteilung

Das quartalsmässige Reporting deckt die Themen ab, welche der Stiftungsrat zur Steuerung der Behandlung von Insolvenzfällen benötigt. Der Geschäftsleitende Ausschuss ist nahe bei der operativen Durchführung der Geschäfte. In beiden Gremien werden die Insolvenzen regelmässig traktandiert. Die Aufgaben und Kompetenzen dieser Gremien sind detailliert geregelt.

2.4 Leistungsansprüche vor dem Anschluss sind noch zu klären

Leistungsfälle, die vor einem Anschluss an eine Vorsorgeeinrichtung eingetreten sind, sind vom Sicherheitsfonds BVG speziell abzudecken (Art. 12 BVG). Die Leistungen werden von der Stiftung Auffangeinrichtung BVG erbracht. Bei Invaliditätsfällen erfolgt die Abrechnung über diese Fälle an den Sicherheitsfonds neu erst mit der Pensionierung oder der früheren Einstellung der Renten. Damit ist sichergestellt, dass Veränderungen bis zu diesem Zeitpunkt berücksichtigt werden.

Die Auffangeinrichtung BVG hat per 31. Dezember 2021 Forderungen gegenüber dem Sicherheitsfonds BVG von 17,5 Millionen Franken geltend gemacht (insgesamt 156 Dossiers). In der Jahresrechnung 2021 ist erstmals die Position Verbindlichkeiten gegenüber der Stiftung Auffangeinrichtung BVG nach Artikel 12 BVG mit dem obigen Betrag eingebucht worden. Die Unterlagen wurden dem Sicherheitsfonds BVG durch die Auffangeinrichtung zur Verfügung gestellt. Für die Prüfung der Dossiers sind teilweise noch Unterlagen nachzureichen. Diese Dossiers decken die Fälle von 2014 bis 2021, die per 31. Dezember 2021 bekannt sind, ab. Die Fälle (Forderungen der Auffangeinrichtung BVG) sind vom Sicherheitsfonds BVG noch auf deren Rechtmässigkeit zu prüfen.

Bei den erwähnten Ausständen handelt es sich ausschliesslich um den finanziellen Ausgleich zwischen dem Sicherheitsfonds BVG und der Auffangeinrichtung BVG. Destinatäre (d. h. die Versicherten) sind davon nicht betroffen.

Die Geschäftsführung des Sicherheitsfonds BVG ist sich dem Arbeitsaufwand für die Abarbeitung dieser Dossiers bewusst und schätzt, dass diese innerhalb der nächsten 12 bis 18 Monaten abgearbeitet werden können.

Beurteilung

Die zeitliche Schätzung für die Abarbeitung der pendenten Dossiers basiert auf der langjährigen Erfahrung der Geschäftsführung des Sicherheitsfonds BVG und ist vertretbar.

2.5 Fondsreserven über dem Zielwert des Stiftungsrates

Sollte die Fondreserve nicht ausreichen, kann der Bund dem Sicherheitsfonds BVG zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen Darlehen zu marktkonformen Bedingungen gewähren (vgl. Ziffer 1.1). Der Stiftungsrat hat bei der Fondsreserve Bandbreiten festgelegt, über welche das finanzielle Gleichgewicht des Sicherheitsfonds BVG gemessen bzw. gesteuert wird. Über die Fondsentwicklung wird quartalsmässig an den Stiftungsrat, Geschäftsleitenden Ausschuss, BSV, OAK BV und die Revisionsstelle Bericht erstattet. Die Fondsreserve liegt per Ende 2021 bei 836,1 Millionen Franken.

Der Beitragssatz für Insolvenzleistungen wurde seit dem Bemessungsjahr 2004 von 0,04 % auf aktuell noch 0,005 % der Summe aus gehaltenen Freizügigkeitsguthaben und der mit zehn multiplizierten künftigen Rentenleistungen gesenkt (vgl. Art. 16 SFV). Mit der Senkung sollen die Fondsreserven reduziert werden. Für 2023 hat die OAK BV eine weitere vom Sicherheitsfonds BVG beantragte Senkung des Beitragssatzes genehmigt. Die EFK hat aus den Interviews keine Hinweise erhalten, dass die Solidarität betreffend der zu entrichtenden Beiträge von den Vorsorgeeinrichtungen infrage gestellt wird, zumal die Beitragssätze seit 2004 kontinuierlich gesunken sind.

Beurteilung

Die Fondsreserven werden überwacht. Per 31. Dezember 2021 ist die Fondreserve über dem oberen Ende der festgelegten Bandbreite. Eine Beitragssatzsenkung für Insolvenzleistungen erfolgt 2023.

3 Die rechtlichen Rahmenbedingungen schränken die Handlungsmöglichkeiten teilweise ein

3.1 Sicherheitsfonds BVG als «Rückversicherung»

Der Sicherheitsfonds BVG kann als «Rückversicherung» der 2. Säule bezeichnet werden. Die gesetzlichen Vorgaben sind sowohl im BVG als auch in der Verordnung über den Sicherheitsfonds BVG geregelt.

Der Sicherheitsfonds BVG ist bestrebt, bei möglichen Problemfällen, die finanziellen Schäden für den Sicherheitsfonds BVG bewirken, in eine Lösungsfindung möglichst früh miteinbezogen zu werden, mit dem Ziel, Insolvenzverluste zu vermeiden oder zu reduzieren und Planungssicherheit zu erhalten.

3.2 Ein Entscheid mit Folgen für den Sicherheitsfonds BVG

In der 2. Säule kann faktisch nur bei aktiv Versicherten saniert werden. Sanierungen von Rentnerkassen sind kaum möglich ohne solvente Arbeitgeber. Der Sicherheitsfonds BVG hat keine gesetzliche Grundlage, um frühzeitig aktiv zu intervenieren und Rentnerbestände zu übernehmen.

Im Fall einer BVG-Stiftung hatte die Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht festgestellt, dass das Vorsorgewerk trotz finanzieller Probleme (tiefer Deckungsgrad) nicht der Stiftung Sicherheitsfonds BVG übergeben worden ist. Der Rentnerkasse sind stattdessen weiterhin hohe Verwaltungskosten verrechnet worden bis zu ihrer Zahlungsunfähigkeit. Erst dann wurde sie der Stiftung Sicherheitsfonds BVG übergeben. Aus der Antwort des Bundesrats zur Interpellation 19.3159 (Graf-Litscher) geht hervor, dass Vorsorgeeinrichtungen teilweise gezielt unterfinanzierte Rentenbestände aufkaufen und diese mit hohen Verwaltungskosten aushöhlen, um sie danach der Stiftung Sicherheitsfonds BVG abzutreten.

Es stellte sich die Frage, wann ein Vorsorgewerk aufgrund finanzieller Probleme der Stiftung Sicherheitsfonds BVG zu übergeben ist und ob bzw. wann die regionalen Aufsichten die Möglichkeit haben, in Zusammenarbeit mit dem Sicherheitsfonds BVG frühzeitig zu intervenieren. Im erwähnten Fall hat das Bundesgericht die Beschwerde des Sicherheitsfonds BVG und der OAK BV gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. Juli 2016 (A-6431/2014) abgewiesen, wobei die Höhe der Verwaltungskosten nicht Gegenstand des bundesgerichtlichen Verfahrens war. Das Bundesgericht ist zum Schluss gekommen, dass gemäss Artikel 25 Absätze 1 und 2 der SFV ein Vorsorgewerk kumulativ zahlungs- und sanierungsunfähig sein muss (vgl. Leitentscheide des Schweizerischen Bundesgerichts 143 V 219), damit ein Bestand vom Sicherheitsfonds BVG übernommen werden kann, falls die Einrichtung nicht freiwillig kooperiert.

Der Sicherheitsfonds BVG hat die Handlungsoptionen nach dem Bundesgerichtsurteil analysiert. Sämtliche Verpflichtungen einer Vorsorgeeinrichtung müssen grundsätzlich durch Vorsorgevermögen gedeckt sein. Eine zeitlich begrenzte Unterdeckung ist gemäss Artikel 65c BVG nur zulässig, wenn sichergestellt ist, dass die Leistungen im Rahmen dieses Gesetzes bei Fälligkeit erbracht werden können und die Vorsorgeeinrichtung Massnahmen ergreift, um die Unterdeckung in einer angemessenen Frist zu beheben (Art. 65c Abs. 1 Bst b BVG).

Der Sicherheitsfonds BVG beabsichtigt, künftig im Zusammenspiel mit der Aufsicht darauf hinzuwirken, dass die Angemessenheit der Frist für die Behebung der Unterdeckung nach Artikel 65c Absatz 1 Bst. b BVG konsequent beurteilt und umgesetzt wird. Dies mit dem Ziel, Verluste möglichst einzudämmen. Auch soll damit die Planungssicherheit des Sicherheitsfonds BVG erhöht werden.

Beurteilung

Das BVG stellt nicht die nötigen präventiven Mittel zur Verfügung, um allfälligen missbräuchlichen Situationen frühzeitig entgegenzuwirken. Der Sicherheitsfonds ist als letzter in der Kette darauf angewiesen, früh von der Aufsicht einbezogen zu werden. Die konsequente Beurteilung und Umsetzung der Bedingungen für eine zeitlich begrenzte Unterdeckung gemäss Artikel 65 c BVG ist ein Schritt in die richtige Richtung.

In der Botschaft (19.080) zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge) von November 2019 wurde diese Problematik auch aufgegriffen.

Exkurs Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule

Es soll gemäss der Botschaft nicht mehr möglich sein, Rentnerbestände zu «kaufen», für diese übersetzte Verwaltungs- oder Vermögensverwaltungskosten zu verlangen und damit das ohnehin ungenügende Substrat für die Deckung der Vorsorgeverpflichtungen noch weiter zu reduzieren. Neu sollen Rentnerbestände nur dann übernommen werden können, wenn die Verpflichtungen der zu übernehmenden Rentnerbestände bei der Übertragung ausreichend finanziert sind. Eine Übernahme soll nicht mehr möglich sein, wenn beispielsweise mit einem zu hohen technischen Zinssatz gerechnet wird und nicht genügend technische Rückstellungen und Wertschwankungsreserven für die Sicherstellung der Vorsorgekapitalien der Rentnerinnen und der Rentner vorhanden sind (Art. 53**e**bis E-BVG).

Die Vorsorgeeinrichtung, die einen Rentnerbestand übernehmen will, muss bei der zuständigen Aufsichtsbehörde ein Gesuch einreichen. Die Aufsichtsbehörde der übernehmenden Vorsorgeeinrichtung muss prüfen, ob die Voraussetzungen für die Übertragung von Rentnerbeständen erfüllt sind. Sie stützt sich dabei auf die Beurteilung der Expertin und des Experten für berufliche Vorsorge der übernehmenden Vorsorgeeinrichtung (Art. 52e Abs. 4 E-BVG).

Die vorgesehenen Änderungen gemäss Projekt «Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule» entschärfen lediglich die Problematik für künftig gebildete Rentnerkassen nicht aber für die bereits bestehenden. Zudem ändert sich nichts an der Problematik der Angemessenheit von Verwaltungskosten.³

³ Siehe auch Bericht 20297 der EFK.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) vom 25. Juni 1982, SR 831.40

Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) vom 18. April 1984, SR 831.441.1

Bundesgesetz über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (FZG) vom 17. Dezember 1993, 831.42

Verordnung über die Ansprüche der Auffangeinrichtung der beruflichen Vorsorge vom 28. August 1985, SR 831.434

Verordnung über den Sicherheitsfonds BVG (SFV) vom 22. Juni 1998, SR 831.432.1

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG) vom 28. Juni 1967, SR 614.0

Botschaften

19.080 – Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes für die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters- und Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge) vom 20. November 2019, BBl 2020 1

Reglement

Reglement über die Organisation der Stiftung Sicherheitsfonds BVG vom 29. Juni 2011

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).

Anhang 2: Abkürzungen

Auffangeinrichtung	Stiftung Auffangeinrichtung BVG
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EU	Europäische Union
FZG	Freizügigkeitsgesetz
OAK BV	Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge
SFV	Verordnung über den Sicherheitsfonds
Sicherheitsfonds	Stiftung Sicherheitsfonds BVG