

Siebente Sitzung – Septième séance

Dienstag, 7. Dezember 2004

Mardi, 7 décembre 2004

08.00 h

03.035

Bundesgesetz über den Versicherungsvertrag. Änderung Loi fédérale sur le contrat d'assurance. Modification

Differenzen – Divergences

Botschaft des Bundesrates 09.05.03 (BBJ 2003 3789)

Message du Conseil fédéral 09.05.03 (FF 2003 3353)

Ständerat/Conseil des Etats 18.12.03 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 17.03.04 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Nationalrat/Conseil national 17.03.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 17.03.04 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 10.06.04 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 21.09.04 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 07.12.04 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 13.12.04 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 17.12.04 (Schlussabstimmung – Vote final)

Nationalrat/Conseil national 17.12.04 (Schlussabstimmung – Vote final)

Text des Erlasses 1 (BBJ 2004 7289)

Texte de l'acte législatif 1 (FF 2004 6825)

Text des Erlasses 2 (BBJ 2004 7281)

Texte de l'acte législatif 2 (FF 2004 6819)

1. Bundesgesetz betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen

1. Loi fédérale sur la surveillance des entreprises d'assurance

Art. 2 Abs. 2 Bst. b

Antrag der Kommission

b. einer besonderen Aufsicht unterstellt

Art. 2 al. 2 let. b

Proposition de la commission

b. une surveillance particulière en vertu du

David Eugen (C, SG), für die Kommission: Wir befinden uns in der dritten Runde der Differenzbereinigung. Umstritten ist nach wie vor die Regelung bezüglich des Anwendungsbereichs des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG). Wie Sie es in Artikel 2 Absatz 1 finden, wie wir bereits beschlossen haben, ist das VAG grundsätzlich auf alle Versicherungsunternehmen anwendbar. In Absatz 2 sagt dann aber schon der Bundesrat, dass das Gesetz nicht auf Versicherungsunternehmen anwendbar sei, für die das Bundesrecht eine besondere Aufsicht vorsieht. Darunter fallen beispielsweise Arbeitslosenversicherungskassen, Krankenkassen, ausländische Rückversicherer, aber auch Pensionskassen, die das BVG-Obligatorium durchführen. Vor allem diese letzte Gruppe, also die Pensionskassen, wollte der Ständerat in seinen bisherigen Entscheidungen nur dann vom Anwendungsbereich des VAG ausnehmen, wenn sie einer gleichwertigen Aufsicht unterstellt sind.

Diesen Beschluss ergänzte der Nationalrat mit der unwiderlegbaren gesetzlichen Vermutung, dass die für das BVG-Ob-

ligatorium bestehende Aufsicht in jedem Fall gleichwertig sei wie die VAG-Aufsicht.

Ihre Kommission hat nun beschlossen, dem Streit um die Bewertung der beiden Aufsichten nach BVG und VAG ein Ende zu setzen und für die Festlegung des Anwendungsbereichs des VAG grundsätzlich zur ursprünglichen Fassung des Bundesrates zurückzukehren. Demnach ist das VAG nicht anwendbar auf Versicherungsunternehmen, für die das Bundesrecht eine besondere Aufsicht vorsieht. Auf das Wort «gleichwertig» wird jetzt ausdrücklich verzichtet. Schon in der Botschaft hat der Bundesrat zu diesem Text erklärt, dass darunter Personalvorsorgeeinrichtungen fallen, die das BVG-Obligatorium durchführen und nach Artikel 48 Absatz 1 BVG in das Register für die berufliche Vorsorge eingetragen sind.

Der Nationalrat möchte diese Aussage nun ausdrücklich im Gesetz verankern. Er hat das mit 158 zu 29 Stimmen beschlossen. Damit ist klargestellt, dass die im Register eingetragenen Vorsorgeeinrichtungen, einschliesslich der autonomen Personalvorsorgeeinrichtungen, die keine Arbeitgeberkassen und keine Verbandskassen sind und ausschliesslich das Geschäft der beruflichen Vorsorge betreiben, dem BVG und nicht dem VAG unterstehen. Das war der eigentliche materielle Streitpunkt zwischen den beiden Räten. Es war auch der Streitpunkt zwischen den Versicherungen und den Pensionskassen. Mit anderen Worten: Mit unserem Beschluss wird nun der Standpunkt eingenommen, den auch die Pensionskassen vertreten haben, dass sie nämlich im Ganzen dem BVG unterstehen und nicht der Aufsicht nach VAG.

Die Kommission beantragt Ihnen nun mit diesen Erläuterungen, dem Nationalrat und auch dem Bundesrat zu folgen. Dies bedeutet, dass alle im Register der beruflichen Vorsorge eingetragenen Vorsorgeunternehmen, die das BVG-Obligatorium betreiben, von der Aufsicht nach VAG ausgenommen sind. Dies gilt nicht nur für die autonomen Sammel-einrichtungen, sondern auch für die Sammelstiftungen der Versicherer, die im Register eingetragen sind. Wir wissen, dass jene Sammelstiftungen nicht im Register eingetragen sind, die ausschliesslich das Überobligatorium des BVG betreiben; für diese bleibt weiterhin das VAG massgebend.

Kuprecht Alex (V, SZ): Unser Rat behandelt nun zum dritten Mal diese für die Versicherungswirtschaft wichtige Revision des VAG. Als «Übeltäter» der im Juni dieses Jahres erneut geschaffenen Differenz gegenüber dem Nationalrat erlaube ich mir, heute bei dieser Bestimmung, bei der es um die Frage der Aufsicht geht, nochmals meine Hintergrundabsichten der Differenz darzulegen.

Im Zentrum meiner Argumentation stand immer die Sicherheit der Vorsorgegelder der Versicherten. Es war nie meine Absicht, die eine Art einer Vorsorgelösung gegen die andere Form der beruflichen Vorsorge auszuspielen. Wichtig war mir immer der Grundgedanke, dass beim Vorsorgesparen, insbesondere beim zwangsständigen Sparen, die Sicherheit der einbezahlten Vorsorgebeiträge im Vordergrund zu stehen hat. Dabei hat der Träger der Vorsorgeeinrichtung eine äusserst verantwortungsvolle Aufgabe zu erfüllen, um zum gebotenen Zeitpunkt die anwartschaftlichen Ansprüche eines Rentners erfüllen zu können. Die gesetzlichen Grundlagen sowie insbesondere die Frage der Aufsicht über die Vorsorgekassen spielen dabei eine ausserordentlich wichtige Rolle.

Die Frage, ob nun die Unterstellung der Vorsorgeeinrichtung unter das VAG in Bezug auf die «Gleichwertigkeit» der Aufsicht Verbesserungen in Bezug auf die Sicherheit bringt oder ob den autonomen Kassen die Aufsicht des BSV zu genügen vermag, hat in der schweizerischen «Vorsorgewelt» beinahe einen Glaubenskrieg ausgelöst. Dies war nie meine Absicht.

Anlässlich der Sommersession dieses Jahres schuf dieser Rat mit Stichentscheid des Vizepräsidenten – des heutigen Präsidenten – nochmals eine Differenz zum Nationalrat. Meine damalige Begründung lag darin, dass just nach der

Session der Bundesrat den Expertenbericht von Professor Heinz Schmid zu behandeln hatte. In diesem Bericht, bei dem es hauptsächlich um die Frage der Nachvollziehbarkeit der Überschussbeteiligungen der Versicherungsgesellschaften ging, hielt er bezüglich der Aufsicht der Vorsorgeeinrichtungen Folgendes fest: «Autonome und teilautonome Vorsorgeeinrichtungen werden weniger detailliert durch die Aufsichtsbehörde kontrolliert, weil auch die entsprechenden Vorschriften weniger detaillierte Bestimmungen enthalten. Man kann sich die Frage stellen, ob bezüglich Sicherheitsanforderungen, Kontrolle und Aufsicht zwischen einer privaten Lebensversicherungsgesellschaft und einer grossen, autonomen Pensionskasse, die alle Risiken in eigener Regie abdeckt, ihre Dienste auch Dritten in Form von Anschlussverträgen offeriert, die Unterschiede derart gross sein sollen.»

Aufgrund dieser Expertenmeinung war ich der Auffassung, dass der Bundesrat seine Ansicht nach Prüfung dieses Expertenberichtes noch in die Behandlung des Nationalrates einbringen sollte. Im Übrigen äusserte sich auch Herr Brühwiler in seinem Expertenbericht sehr ausführlich zur Aufsichtsfrage. In mehreren Empfehlungen hielt er u. a. fest, dass Optimierungen und wesentliche Verbesserungen in der Aufsicht der beruflichen Vorsorge dringend seien.

Das Festhalten im letzten Juni an der ständerätlichen Fassung vom Dezember 2003 löste auf jeden Fall einen umfassenden Denkanstoss hinsichtlich der Bedeutung und Verbesserung der Aufsicht aus. Die Stossrichtung ist für alle klar. Die Arbeiten zur Verbesserung der Sicherung der vorhandenen Deckungskapitalien müssen unter Berücksichtigung der verschiedenen Expertenberichte dringend angepackt und umgesetzt werden. Dies gilt nicht nur hinsichtlich der Transparenz der Sammeleinrichtungen der Versicherungen, sondern in verstärkter Masse auch für autonome, teilautonome und übrige Sammel- und Gemeinschaftsstiftungen.

Die bisherige Aufsicht durch das BSV genügt nicht. Die Sicherheit der von den Arbeitnehmern und Arbeitgebern einbezahlten Sparbeiträge hat dabei absolute Priorität zu erfahren. Die Solvenz ist prospektiv zu gewährleisten. Ich unterstütze den Wettbewerb unter den Vorsorgekassen. Dieser darf aber nicht zulasten der Rentensicherheit und der einbezahlten Sparbeiträge gehen. Es macht heute keinen Sinn, die umfassende Revision des VAG weiter zu blockieren. Sie ist zu wichtig für die Versicherten und die Versicherungswirtschaft; sie muss jetzt zu einem Ende geführt werden. Ich bin mir jedoch sicher, dass die zentrale Frage einer verbesserten Aufsicht im Rahmen einer weiteren Revision des BVG, die wohl schon bald an die Hand genommen werden muss, wieder auf den Tisch unserer Räte gelangen wird. Die Diskussion wird dann wesentlich umfassender und tiefgreifender zu führen sein.

Ich bitte Sie deshalb, heute dem Antrag der Kommission zuzustimmen und der Lösung des Bundesrates zu folgen. Wenn ein Anschluss an die nationalrätliche Fassung die Bereinigung einer weiteren Differenz erübrigen würde, so könnte ich mich auch dieser Fassung anschliessen. Sturheit ist meist der falsche Weg, ein Problem zu lösen. Manchmal ist es auch nötig, dass man über den eigenen Schatten zu springen vermag.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Ich möchte die Diskussion eigentlich nicht verlängern. Ich glaube, es ist in den letzten Sessionen alles gesagt worden, was es zu diesem VAG zu sagen gibt, und ich stelle fest, dass Sie jetzt offenbar geneigt sind, diese bestehenden Differenzen zu bereinigen, und das freut mich natürlich sehr. Ich möchte Ihnen dabei noch ein bisschen helfen.

Herr Kuprecht hat vorhin eine Bemerkung in Richtung BVG-Revision gemacht, und ich glaube, da kann ich Ihnen in der Tat weitere Unterstützungen zusagen. In der Tat hat der Bundesrat einen Expertenbericht in Auftrag gegeben, der Vorschläge erarbeiten soll im Zusammenhang mit der BVG-Revision, insbesondere mit der Verbesserung der gesetzli-

chen Grundlagen zur Beaufsichtigung in der beruflichen Vorsorge, dann zweitens zur Sanierung der öffentlich-rechtlichen Pensionskassen – auch da haben wir noch eindeutigen Handlungsbedarf – und drittens im Zusammenhang mit der rechtlichen Ausgestaltung der Vorsorgeeinrichtungen. Wir erwarten, dass dieser Expertenbericht gestaffelt ab Ende 2005, 2006 und 2007 vorliegen wird und dass wir dann im Rahmen der Gesetzgebung über die berufliche Vorsorge eben auch über diese BVG-Situation diskutieren werden. Dieser Diskussion sollten wir jetzt nicht vorgreifen, indem wir versuchen, gewisse Elemente der BVG-Situation in das VAG hineinzupacken. Insofern schliesse ich mich natürlich Ihren Überlegungen gerne an.

Zu einem weiteren Punkt: Ich bitte Sie, auch noch zu berücksichtigen, dass wir in den nächsten Monaten und mindestens während des Jahres 2005 auch die Finanzmarktaufsicht neu regeln. Der Bundesrat hat eindeutige Richtlinien verabschiedet, die Botschaft wird kommen. Das Ziel des Projektes ist, dass wir die Aufsicht über die Finanzmärkte durch Schaffung einer neuen Behörde und damit verbunden teilweise auch mit neuen Verfahren regeln wollen. Diese Behörde soll insbesondere geschaffen werden, indem wir die Eidgenössische Bankenkommission, das Bundesamt für Privatversicherungen und von Anfang an auch die Kontrollstelle für Geldwäscherei zu dieser Finma vereinen wollen.

Dieser Verbund muss dann gewissermassen ein Qualitätsmerkmal für den Finanzplatz Schweiz darstellen. Unser Finanzplatz hat einen sehr guten Ruf, und gerade deshalb ist es wichtig, dass wir ihn auch weiterhin pflegen. Es ist selbstverständlich, dass solchen volkswirtschaftlich wichtigen Branchen auch eine adäquate Aufsichtsbehörde zugeteilt werden muss. Es wäre auch aus dieser Optik zu begrüssen, wenn alle Vorsorgeeinrichtungen, die ja eben nach unserem geltenden Rechtssystem dem Bereich der Sozialversicherungen nahe stehen, nicht in diese Finanzmarktaufsicht eingegliedert würden. Das wäre gewissermassen systemwidrig. Unter diesem Aspekt spricht es in der Tat auch dafür, dass wir alle Einrichtungen der beruflichen Vorsorge von der Versicherungsaufsicht ausnehmen. In diesem Sinne glaube ich, dass Sie jetzt auf dem Weg sind, auch Klarheit für künftige Projekte zu schaffen, auf die ich jetzt hier namentlich nochmals hinweisen wollte.

Wenn ich schon am Reden bin, dann hätte ich in Zusammenhang mit Artikel 2 Absatz 2 aber auch den Wunsch, dass Sie Ziffer II Ziffer 3 Artikel 68 Absatz 2 aufheben. Ich glaube, man kann das tun. Dann wäre nämlich ein weiterer Schritt in Richtung Differenzbereinigung geschafft. Es gibt Gründe, weshalb dann Ziffer II Ziffer 3 Artikel 68 Absatz 2 nicht mehr beibehalten werden muss.

In diesem Sinne unterstütze ich die Anträge Ihrer Kommission, auch im Sinne der Ausführungen des Sprechers Ihrer Kommission, Herrn David.

Präsident (Frick Bruno, Präsident): Herr Bundesrat, wir werden Ziffer II Ziffer 3 Artikel 68 Absatz 2 am Ende unserer Beratungen behandeln.

Angenommen – Adopté

Art. 37a

Antrag der Kommission

Festhalten

Proposition de la commission

Maintenir

David Eugen (C, SG), für die Kommission: Sie finden auf der Fahne noch Absatz 1 von Artikel 37a, der eigentlich nur auf der Fahne ist, um klar zu machen, worum es geht. Die Differenz ist bei Absatz 2. Bei Absatz 2 geht es um die Frage, welche Prüfungspflichten die Behörden bei genehmigungspflichtigen Prämiendarstellungen im Überobligatorium haben. Genehmigungspflichtig sind Tarife – das haben wir bereits in Artikel 4 Absatz 2 des Gesetzes beschlossen – im Überobligatorium der beruflichen Vorsorge und im Überobligatorium

der Krankenversicherung. Diese zwei Tarife haben wir im Privatversicherungsrecht, im Privatversicherungsbereich, als genehmigungspflichtig erklärt. Die zuständige Behörde, um diese Tarife zu prüfen, ist für das BVG-Überobligatorium und für die Zusatzkrankenversicherung das BPV.

Der Ständerat hat in zwei Durchgängen beschlossen, die behördliche Prüfungspflicht im Rahmen des VAG, also im Privatversicherungsrecht, auf die Solvenz und die Verhinderung von Missbräuchen zu beschränken. Bei der Solvenz geht es darum, dass die untere Prämienlimite festgelegt werden kann, die nicht unterschritten werden darf, weil sonst die Solvenz des Versicherungsunternehmens gefährdet ist. Und bei den Missbräuchen geht es um die obere Prämienlimite, die festgelegt werden kann, um eben Missbräuche gegen Versicherte zu verhindern. Der Nationalrat möchte zusätzlich zu dem, was in Absatz 1 von Artikel 37a steht, einen Absatz 2 – um den geht es hier – beifügen, wonach das BPV auch eine Angemessenheitsprüfung bei den Prämien durchführen solle.

Faktisch bedeutet dies aus unserer Sicht, dass der Wettbewerb hier ausgeschaltet und die Verantwortung für die Prämienfestsetzung letztlich den Behörden übertragen würde. Damit würden wir uns sehr deutlich von marktwirtschaftlichen Prinzipien im Bereich der Privatversicherung abwenden, wir würden eher planwirtschaftliche Prinzipien zum Zuge kommen lassen. Der Markt würde von den Behörden nicht mehr kontrolliert, sondern er würde letztlich von ihnen gesteuert. Ich denke, wir sollten das nicht tun. Die Kommission hat dies auch abgelehnt. Das Resultat behördlicher Preisfestsetzungen ist in vielen Fällen, dass ineffiziente Strukturen aufrechterhalten bleiben, die dann nicht mehr wettbewerbsfähig sind.

Aus diesen Gründen möchte die Kommission daran festhalten, dass sich die Tarifprüfungspflicht auf die Solvenzfrage einerseits und die Missbrauchsfrage andererseits zu konzentrieren hat.

Sie empfiehlt Ihnen daher Festhalten, das heisst die Streichung von Artikel 37a Absatz 2, auf der Fahne Seite 4 oben.

Angenommen – Adopté

Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts Abrogation et modification du droit en vigueur

Ziff. II Ziff. 3 Art. 11a

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

Im Anschlussvertrag muss festgehalten sein, dass:

a. die Bestimmungen dieses Gesetzes über die finanzielle Sicherheit (Art. 65 und 65c ff.) und nicht die Bestimmungen des VAG über die finanzielle Ausstattung anwendbar sind; und

b. die Vorsorgeeinrichtung der Aufsicht nach BVG und nicht nach VAG untersteht.

Abs. 2

Der Bundesrat legt den Mindestinhalt der Information fest, welche im Anschlussvertrag festzuhalten ist.

Antrag der Minderheit

(Forster, Berset, Leumann, Sommaruga Simonetta)

Streichen

Ch. II ch. 3 art. 11a

Proposition de la majorité

Al. 1

Le contrat d'affiliation doit contenir les informations suivantes:

a. les dispositions de la présente loi concernant les sûretés financières (art. 65 et 65c ss.) s'appliquent à l'exclusion des dispositions de la LSA concernant les dotations financières; et

b. les institutions de prévoyance sont soumises à la surveillance selon la LPP à l'exclusion de celle instituée selon la LSA.

Al. 2

Le Conseil fédéral détermine le minimum de contenu des informations figurant dans le contrat d'affiliation.

Proposition de la minorité

(Forster, Berset, Leumann, Sommaruga Simonetta)

Biffer

David Eugen (C, SG), für die Kommission: Hier beziehe ich mich auf die soeben beschlossene Bestimmung in Artikel 2 über den Anwendungsbereich des VAG. Artikel 11a BVG hängt mit dieser soeben beschlossenen Bestimmung zusammen.

Die Kommission ist mehrheitlich der Ansicht, dass es im Interesse der Versicherten liegt, mehr Transparenz über die verschiedenen Versicherungsformen, die am Markt angeboten werden, zu schaffen. Dies bezieht sich insbesondere auf KMU, die mit Versicherern Anschlussverträge über ihre zweite Säule abschliessen. Wir möchten nun Folgendes – das ist in Artikel 11a BVG vorgesehen –: In diesen Anschlussverträgen über die zweite Säule soll klargestellt werden, dass KMU bezüglich der finanziellen Sicherheit im BVG einer anderen Ordnung unterliegen als im VAG, wenn sie einer Sammelstiftung angeschlossen sind. Jene Versicherungseinrichtungen, die im Bereich des BVG tätig sind, müssen im Falle einer Vermögenseinbusse – wie wir wissen, kann dieser Fall ja eintreten – bei den angeschlossenen Unternehmen und Versicherten einen Nachschuss verlangen. Diese sind also nachschusspflichtig. Bei den Versicherungen gilt demgegenüber die Kapitalgarantie.

Es ist richtig, dass die Kunden – die KMU –, die diese Produkte vor sich sehen, darauf aufmerksam gemacht werden müssen, was für Unterschiede bestehen. Dabei müssen wir auch bedenken, dass nach dem neuesten Bericht des Eidgenössischen Departementes des Innern heute doch 55 Prozent der Vorsorgeeinrichtungen eine nur eingeschränkte Risikofähigkeit haben. Eine eingeschränkte Risikofähigkeit bedeutet, dass eine Nachschusspflicht Realität werden könnte, wenn sich die Situation auf dem Kapitalmarkt verschlechtert.

Wir empfehlen Ihnen also, die Regelung ins Gesetz aufzunehmen und in Absatz 1 Buchstabe b gegenüber den Versicherten die Information beizufügen, dass das entsprechende Unternehmen in der Aufsicht dem Bundesamt für Sozialversicherung untersteht und nicht dem Bundesamt für Privatversicherungen. Absatz 2, wie er von der Kommission beantragt wird, sieht vor, dass der Bundesrat Einzelheiten regeln kann.

Es hat noch einen Druckfehler auf der Fahne: Am Schluss von Absatz 2 müsste es heissen «welche im Anschlussvertrag festzuhalten ist» und nicht «welche im Anschlussvertrag festgehalten ist».

Forster-Vannini Erika (RL, SG): Sie haben es soeben vom Sprecher der Mehrheit gehört: Die Mehrheit verlangt, dass im Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge mit Artikel 11a noch ein Zusatz eingefügt wird. Es wird verlangt, dass in den Anschlussverträgen der im Register für die berufliche Vorsorge eingetragenen Vorsorgeeinrichtungen festgehalten werden muss, dass sie nicht unter die Aufsicht des VAG fallen. Damit, so die Mehrheit, werde zumindest insofern Transparenz geschaffen, als die Konsequenz klar zum Ausdruck gebracht werde. Nur dann sei der Kunde ausreichend darüber informiert, dass sich die autonomen Sammelstiftungen nicht an die Solvabilitäts- und Minimalkapitalvorschriften halten müssen, dass sie weniger streng beaufsichtigt werden und dass sie an weniger Kapitalerfordernisse gebunden sind als eine Versicherungsgesellschaft, was letztlich wahrscheinlich auch erklärt, weshalb sie das Geschäft billiger als die Versicherungsgesellschaften betreiben können.

Zumindest nach meinem Empfinden heisst dies aber im Klartext nichts anderes, als dass die Vorsorge auch mit weniger finanziellen Sicherheiten zugelassen wird, als dies im

Bereich der Privatversicherung üblich ist und als nötig empfunden wird. Deshalb bin ich der Meinung, dass dieser Zusatz von Artikel 11a als diskriminierend empfunden werden kann. Ich denke auch, dass er überflüssig ist, weil diese Informationen ohnehin in den jeweiligen Kassenreglementen enthalten sind.

Dass gemäss Absatz 2 der Bundesrat noch den Mindestinhalt der Information festlegen müsste, empfinde ich als eigentliche Bevormundung. Wenn schon, und da gehe ich mit Kollege Kuprecht einig, müssten wir gesetzlich festgelegte Qualitätsstandards für die Durchführung der beruflichen Vorsorge fordern. Im Interesse der langfristigen Finanzsicherheit müssten insbesondere für Neugründungen von autonomen Sammel- und Gemeinschaftsstiftungen Zulassungsbedingungen im Sinne von zusätzlichen Garantien festgelegt werden, oder es wäre eine der budgetierten Entwicklung der Vorsorgeeinrichtung angepasste Mindesteinlage zu verlangen. Eine solche Lösung würde den unterschiedlichen Zielsetzungen der Anbieter von Vorsorgelösungen im Markt weit mehr Rechnung tragen als Artikel 11a, wie er von der Mehrheit befürwortet wird.

Die unabhängigen Sammel- und Gemeinschaftsstiftungen haben in der Vergangenheit, so meine ich, hinlänglich bewiesen, dass sie für die berufliche Vorsorge ausreichend Sicherheit bieten. Auch die Aufsicht durch das BSV hat einwandfrei funktioniert. Zudem meine ich, dass die KMU mündig genug sind und entscheiden können, ob sie ihre Leistungen bei einer unabhängigen Sammel- oder Gemeinschaftsstiftung zu günstigeren Konditionen oder bei einer Lebensversicherung einkaufen wollen.

In diesem Sinne bitte ich Sie, sich der Minderheit anzuschliessen.

Sommaruga Simonetta (S, BE): Artikel 11a BVG ist erst in der Differenzbereinigung hineingekommen. Wir haben es gehört: Der Grund dafür ist, dass wir in Artikel 2 Absatz 2 VAG darauf verzichtet haben, die Aufsicht gemäss BVG als «gleichwertig» zu bezeichnen. Tatsächlich unterscheiden sich die beiden Aufsichtsregeln, das ist klar. Trotzdem meine ich, dass es falsch ist, die Aufsicht gemäss BVG einfach als weniger sicher zu definieren oder sie gar als schlechter als jene des VAG zu bezeichnen. Ich erinnere Sie daran, dass auch für Sammelstiftungen Rückstellungsvorschriften gelten, dass für sie auch Vorschriften über Schwankungsreserven gelten und dass es für sie ausserdem auch Sanierungsmassnahmen bei Unterdeckung gibt.

Mit Artikel 11a BVG sollen die Unternehmen, die sich einer autonomen Sammelstiftung anschliessen, darüber informiert werden, dass für den Anschlussvertrag nicht die Bestimmungen des VAG gelten und dass die Vorsorgeeinrichtung dem BVG und nicht dem VAG untersteht.

Ich bin immer dafür, wenn es darum geht, die Leute zu informieren und eine bessere Information zu gewährleisten, aber die Information muss den Kundinnen und Kunden auch tatsächlich etwas bringen. Ich frage mich, wohin es führt, wenn wir beginnen, bei jedem Vertrag die Kunden nicht nur darüber schriftlich zu informieren, welche Bestimmungen aus welchem Gesetz anwendbar sind, sondern auch noch jedes Mal zu sagen, welche Bestimmungen aus welchem Gesetz nicht anwendbar sind. Das ist ziemlich aufwendig und ziemlich verwirrend.

Es kommt hinzu, dass bei diesem Artikel 11a BVG, der sehr spät in die Diskussion gekommen ist, nach wie vor ungeklärt ist, welches die Konsequenzen sind, wenn diese Information nicht erfolgt. Gibt es dann Sanktionen? Oder ist der Vertrag sogar nichtig? Alle diese Fragen wurden nicht beantwortet und sind bis heute nicht geklärt. Deshalb meine ich, Artikel 11a BVG ist zwar gut gemeint, er ist aber keineswegs klärend, und die Folgen sind nicht positiv.

Ich bitte Sie deshalb, der Minderheit Forster zu folgen.

Schwaller Urs (C, FR): Das ganze Dossier der Pensionskasse, der verschiedenen Organisationsformen, Anbieter und der anwendbaren Bestimmungen, ist ja beileibe keine

einfache und leicht verständliche Sache. Jede zusätzliche und klare Information der Kunden, der Versicherten, der Arbeitnehmer und Arbeitgeber ist für mich deshalb richtig und wichtig und trägt auch zu deren Schutz bei. Mir scheint es unabdingbar zu sein, dass auf die entscheidenden Systemunterschiede aufmerksam gemacht wird. Im BVG-System ist die finanzielle Sicherheit durch die Nachschusspflicht und die Sanierungspflichten geregelt. Für mich ist klar, dass im Angebot auf den Umfang der finanziellen Ausstattung aufmerksam gemacht wird. Der Preis der Versicherung, die Höhe der Beiträge, ist nicht sofort interpretierbar. Die tieferen Beiträge lassen sich vielleicht dadurch erklären, dass eine Nachschusspflicht besteht.

Mir scheint es deshalb angezeigt zu sein, dass die Kunden auf dieses Risiko aufmerksam gemacht werden. Der Hinweis darf aber nicht in wettbewerbsverzerrender Weise erfolgen; in diesem Punkt gehe ich mit der Minderheit einig. Nicht genügend ist meines Erachtens aber die blosser Aufzählung einiger Gesetzesbestimmungen im Anschlussvertrag. Wer kennt schon die Gesetzesbestimmungen auswendig, beziehungsweise welcher Versicherungsnehmer schaut diese Bestimmungen vor der Vertragsunterzeichnung schon immer im Detail nach? Der Bundesrat soll also auf klare und verständliche Art und Weise die Information festlegen, dass der Versicherungsnehmer allenfalls eine Nachschusspflicht besonderer Art hat, wenn eine Unterdeckung eintritt.

In diesem Sinn unterstütze ich den Antrag der Kommissionsmehrheit.

David Eugen (C, SG), für die Kommission: Ich möchte nur noch eine kurze Antwort auf die Frage von Frau Sommaruga geben. Sie hat die Frage gestellt, was die Rechtsfolgen seien und was es für Konsequenzen habe, wenn eine Firma das in ihren Anschlussverträgen nicht aufnimmt. Es ist so: Die Konsequenzen sind aufsichtsrechtlicher Natur, d. h., es muss ein Einschreiten der Aufsichtsbehörden auslösen. Diese müssen das prüfen, wenn sie die Verträge anschauen, und sie müssen gegen Firmen, die das nicht machen, aufsichtsrechtliche Massnahmen treffen. Hingegen hat es keine Wirkung bezüglich Nichtigkeit oder Anfechtbarkeit der Verträge. Das wollte ich hier einfach noch festhalten. Wir haben es in der Kommission nicht im Detail diskutiert, aber das sind die Rechtswirkungen. Das habe ich mit der Verwaltung noch einmal abgeklärt. Wir stimmen darin überein.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Sie haben es hier mit einem Kompromiss zu tun, der eigentlich die beiden am Anfang sehr gegenläufigen Bewegungen in Bezug auf die Unterstellung und deren Folgen noch einmal reflektiert. Er ist in der Tat das Ergebnis von verschiedenen Strömungen. Jetzt hoffe ich, dass Sie diesem Kompromiss zustimmen können. Sollte das aber nicht der Fall sein, bin ich der Meinung, dass das Gesamtgesetz in seiner Konstruktion trotzdem keinen Abbruch erleiden wird. So gesehen, stehen wir hier nicht unbedingt vor einer Schlüsselfrage. Aber es ist das Bemühen, am Ende die verschiedenen Bedenken doch noch einmal auf den Punkt zu bringen. Der Grundgedanke des Vorschlages, der in einer späteren Phase der Debatte noch kam, ist es, durch Auflagen an den Anschlussvertrag zwischen den einzelnen Arbeitgebern und der Sammelstiftung eben die entsprechende Transparenz herzustellen. Die direktbetroffenen Arbeitgeber und die Versicherten sollen in erster Linie einfach auf die rechtliche Situation aufmerksam gemacht werden.

Mit dem vorgeschlagenen Artikel 11a BVG kann zweierlei erreicht werden. Erstens einmal werden dadurch alle registrierten Vorsorgeeinrichtungen von der VAG-Aufsicht ausgenommen. Das schafft Klarheit. Das ist die Klarheit, die Sie ja vorhin auch bei Artikel 2 VAG unterstützt haben. Zweitens wird eben trotzdem dem Gedanken der gleich langen Spiesse Rechnung getragen, indem im Falle von Vorsorgeeinrichtungen, welche mehrere Arbeitgeber versichern, explizit auf diesen Umstand der Nichtunterstellung unter das VAG hingewiesen werden muss.

Die aufsichtsrechtliche Situation ist von Frau Sommaruga und Herrn David angesprochen worden. Ich denke, dass die konkrete Umsetzung dann in Form einer Verordnung erfolgen müsste. Der Hinweis ist aber ja sowieso nur bei jenen Vorsorgeeinrichtungen sinnvoll und nötig, welche Geschäfte betreiben, die mit jenen der Lebensversicherer vergleichbar sind. Dort drängt sich diese Präzisierung auf. Das sind eben die Vorsorgeeinrichtungen, welche mehrere Arbeitgeber versichern.

In diesem Sinne ersuche ich Sie, dem Kompromiss, wie ihn die Kommissionsmehrheit vorschlägt, zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit 20 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit 19 Stimmen

Ziff. II Ziff. 3 Art. 68 Abs. 2

Antrag der Kommission

Festhalten

Antrag Berset

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. II ch. 3 art. 68 al. 2

Proposition de la commission

Maintenir

Proposition Berset

Adhérer à la décision du Conseil national

David Eugen (C, SG), für die Kommission: Wir haben bei der Behandlung von Artikel 2 VAG den Anwendungsbereich des VAG auf der einen Seite und jenen des BVG auf der anderen Seite nun klar abgegrenzt. Mit der beschlossenen Fassung ist es so, dass das VAG für Versicherungsunternehmen gilt; für registrierte Vorsorgeeinrichtungen, die das BVG-Obligatorium betreiben, gilt dagegen das BVG. Diese klare Regelung, die wir jetzt beschlossen haben, wird mit dem Beschluss des Nationalrates zu Artikel 68 Absatz 2 BVG faktisch wieder aufgehoben. Mit anderen Worten: Diese Regelung schreibt vor, dass für Versicherungsunternehmen, die Leistungen für Vorsorgeeinrichtungen erbringen, das BVG und nicht das VAG gilt. Wir haben aber bei Artikel 2 VAG gerade beschlossen, dass das VAG gilt. Der Nationalrat hebt also mit dieser Regelung praktisch das wieder auf, was in Artikel 2 VAG festgelegt worden ist.

Wenn man diese Bestimmung liest, ist sie nicht sehr einfach zu verstehen, aber nach dem Wortlaut gilt sie nicht nur für die Leistungen, sondern generell; das heisst, es finden auch für Versicherungsunternehmen, die Leistungen an Vorsorgeunternehmen erbringen, die BVG-Vorschriften über die Versicherungsleistungen, die Organisation und die Finanzierung Anwendung. Das heisst beispielsweise, dass Rückversicherungsunternehmen im BVG-Bereich nach BVG-Prinzipien organisiert werden müssen. Damit wäre nach Meinung der Kommissionsmehrheit auch materiell – neben der formellen Unklarheit, die mit dieser Bestimmung geschaffen wird – eine Schwächung des Schutzes der Versicherten verbunden.

Einen besonderen Fall im Bereich der Leistungen haben wir in der Kommission diskutiert. Dort hätte Artikel 68 Absatz 2 BVG gemäss der nationalrätlichen Fassung die folgende unerfreuliche Auswirkung: Dass eine Pensionskasse mit einer Versicherung einen Versicherungsvertrag abschliesst, um bestimmte Teilrisiken abzudecken – was sehr oft vorkommt –, wäre in Zukunft nur noch möglich, wenn die Versicherungsgesellschaft der Pensionskasse gleichzeitig den Mindestzinssatz und den Umwandlungssatz garantiert. Wenn wir das einführen, würde vielen bestehenden Versicherungsverträgen zwischen Pensionskassen auf der einen Seite und Versicherungen auf der anderen Seite der rechtliche Boden entzogen. Ob die Versicherungen in Zukunft mit Pensionskassen neue Verträge abschliessen und gleichzeitig in diesen Verträgen so, wie es hier dann faktisch verlangt

ist, den Mindestzinssatz und den Umwandlungssatz garantieren, ist zumindest sehr unsicher. Wenn sie es tun – das ist nicht auszuschliessen –, werden jedenfalls die Prämien für die Pensionskassen, die solche Verträge abschliessen, wesentlich erhöht werden.

Mit anderen Worten: Diese Bestimmung hebt erstens das wieder auf, was wir bei Artikel 2 VAG geregelt haben, nämlich die klare Trennung der beiden Gesetze, VAG und BVG, in ihrem Anwendungsbereich. Zweitens führt diese Neuregelung des Nationalrates im Ergebnis dazu, dass Pensionskassen nicht mehr Rückdeckungen bei Versicherungen suchen können, wie sie es heute tun können.

Die Kommission hält aus diesen Gründen diese Lösung für falsch und empfiehlt Ihnen zusammen mit dem Bundesrat, diese Lösung abzulehnen, das heisst bei Artikel 68 Absatz 2 BVG nicht dem Nationalrat zu folgen.

Berset Alain (S, FR): J'ai déposé cette proposition dans le but de maintenir, comme l'a décidé le Conseil national, l'article 68 alinéa 2 LPP. Il y a un argument très important qui m'avait échappé en commission, à cause d'une certaine confusion due à l'introduction au dernier moment de ce nouvel article 11a, que nous venons d'ailleurs de rejeter.

Concernant l'article 68 alinéa 2 LPP, vous savez que les entreprises d'assurance qui sont cotées en Bourses suisse et étrangères devront toutes présenter des bilans qui soient conformes aux standards financiers internationaux, standards IFRS. Ces normes, ces standards internationaux, sont basés sur une conception anglo-saxonne de la prévoyance, qui considère que la prévoyance professionnelle en Suisse est régie par la primauté de prestations, et elle le considère aussi pour les plans de prévoyance qui fonctionnent en fait, selon le droit suisse de prévoyance, en suivant la primauté des cotisations. Cela vient du fait que, selon ces normes internationales de mise au bilan, la part obligatoire de la prévoyance, qui connaît un taux de conversion prescrit par l'Etat, équivaut en fait à une primauté de prestations. Vous savez que ce taux de conversion dépend notamment du taux technique.

Selon ces standards financiers internationaux, le taux technique utilisé pour calculer le taux de conversion doit être adapté automatiquement au niveau général des taux d'intérêt, même si, dans la réalité, ce taux technique ne varie pas en Suisse. Qu'est-ce que cela signifie? Cela signifie que si les compagnies d'assurance qui pratiquent la prévoyance professionnelle doivent à l'avenir être évaluées selon les mêmes règles que n'importe quelle autre entreprise cotée, leurs engagements varieront ou pourraient aussi varier à l'avenir en fonction du taux technique. Avec cela, lorsque le taux technique diminue, la couverture en capital propre des entreprises d'assurance doit être augmentée, ce qui fait plonger les cours boursiers. Or – et vous le savez comme moi – les actionnaires des compagnies d'assurance sont intéressés par l'évolution du capital propre et poussent à une réduction de ce capital, dans le but de faire monter les cours boursiers. Si une compagnie d'assurance peut par exemple abaisser son taux de conversion, alors ses engagements, et par conséquent son besoin en capital propre, diminuent.

Je crois que ce n'est pas un cas théorique: nous connaissons le cas d'une grande entreprise d'assurance qui a transféré l'année passée 300 millions de francs de ses réserves techniques dans son bénéfice. Pour ce faire, elle a tout simplement réduit le taux de conversion pour la partie subobligatoire des avoirs de vieillesse des assurés, ce qui lui a permis de réduire son capital propre.

Le problème, c'est que cette réduction du taux de conversion entraîne aussi une réduction des futures rentes des assurés et l'application des normes internationales de mise au bilan risque donc de pousser les assurances à couper dans la couverture de prévoyance de leurs assurés. C'est pour cette raison que je vous propose de maintenir l'article 68 alinéa 2 LPP: il s'agit de protéger les compagnies d'assurance contre l'application de ces normes internationales, plus précisément contre la prédominance de ces normes par rapport au droit de la prévoyance suisse.

Je vous propose donc de maintenir l'article 68 alinéa 2 LPP, comme l'a décidé le Conseil national.

David Eugen (C, SG), für die Kommission: Ich möchte Sie daran erinnern, dass wir im VAG Artikel 37b beschlossen haben. Dieser Artikel steht auch noch auf der Fahne und bestimmt, dass Versicherungen nur dann den Mindestzinssatz und den BVG-Umwandlungssatz im Obligatorium garantieren müssen, wenn ihnen die Vorsorgeeinrichtung das Eigentum am Vermögen überträgt. Für diesen präzisen Fall hat das Gesetz eine klare Regelung vorgesehen, insbesondere bezüglich der jetzt von Kollege Berset angesprochenen Fragen des Mindestzinssatzes. Findet aber keine Vermögensübertragung statt, beschränkt sich also die Leistung des Versicherers auf eine Risikoübernahme gegen Prämie, dann sind diese Garantien nach der Fassung des Ständerates nicht zu leisten. Der Nationalrat möchte hingegen, dass diese Garantien auch dann geleistet werden.

Ich kann die jetzt gemachten Ausführungen, wonach das etwas mit internationalen Rechnungslegungsnormen zu tun habe, nicht teilen. Wir haben die Frage des Einflusses dieser Rechnungslegungsvorschriften – zwar nicht an der letzten Sitzung, aber an früheren Sitzungen – schon einmal diskutiert. Die Auskunft der Verwaltung ist klar, diese Vorschriften haben keinen Einfluss auf diese Frage; ich bitte den Bundesrat, das nochmals zu bestätigen. Ich denke, es wäre nicht richtig, hier im Plenum quasi im Sinne einer Kommissionsberatung diesen Punkt über den Einfluss des internationalen Rechnungslegungsrechtes auf die Vorschriften unserer Gesetze als Anlass zu nehmen, dieses Gesetz nicht zu beschliessen bzw. eine Norm einzufügen, die nach unserem Rechtsverständnis überhaupt keinen Sinn macht und vor allem die Klarheit der Unterteilung zwischen VAG-Anwendung und BVG-Anwendung durchbricht, die beiden Gesetze miteinander vermischt und Möglichkeiten der Rückdeckung für Pensionskassen abschafft.

Ich bitte Sie trotz der Intervention von Herrn Berset, den Standpunkt der Kommission zu unterstützen.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Sie haben ja diesen Artikel 37b im VAG eingefügt, meines Erachtens zu Recht. Nur hat man dann im Nationalrat übersehen, dass man damit eigentlich Artikel 68 Absatz 2 BVG streichen könnte; bei diesem Punkt sind wir jetzt.

Der Nationalrat hat zwar dem von Ihnen eingefügten Artikel 37b VAG auch zugestimmt, aber er hat dann Artikel 68 Absatz 2 BVG beibehalten. Das wurde damit begründet, dass dies das Korrelat zu Artikel 2 Absatz 2 VAG sei. Es wurde offensichtlich befürchtet, dass diese Vorschriften des BVG nicht mehr zur Anwendung kämen, wenn die Vorsorgeeinrichtungen dem VAG unterstellt würden. Aber diese Befürchtung ist nicht stichhaltig. Es ist selbstverständlich, dass die Bestimmungen des BVG im Bereich der beruflichen Vorsorge zu beachten sind. Es ist selbstverständlich, dass es für die Lebensversicherer, für die Privatversicherer, Bewertungsregeln nach VAG gibt. Es ist selbstverständlich, dass es Vorschriften zur Bewertung der Substanzen im BVG gibt. Ich habe Ihnen vorhin gesagt, dass dort vermutlich auch Revisionen neue Klärung bringen können. Aber Sie können nicht über diese Bestimmung die Bewertungsregeln für unterschiedliche Ausgangslagen und Anwendungen festlegen; das ist ein ungeeignetes Verfahren. Es ist selbstverständlich, dass die Bestimmungen des BVG im Bereich der beruflichen Vorsorge zu beachten sind. Das muss man im VAG nicht ausdrücklich sagen; das ist die logische Folge und der Inhalt des BVG. Die Unterstellung unter die Versicherungsaufsicht entbindet die Versicherungsunternehmen nicht von der Verpflichtung zur Beachtung aller übrigen Gesetze.

Ausserdem sehen wir ja vor, sämtliche Vorsorgeeinrichtungen der Versicherungsaufsicht zu entziehen; das habe ich vorhin ausgeführt. Damit stellt sich die Frage der Durchsetzung des BVG bei Vorsorgeeinrichtungen, «die dem VAG unterstehen», eben nicht mehr.

Ich ersuche Sie deshalb dringend, in diesem Punkt Ihrer Kommission und damit dem Bundesrat zu folgen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission offensichtliche Mehrheit
Für den Antrag Berset Minderheit

03.078

Zollgesetz

Loi sur les douanes

Différences – Divergences

Botschaft des Bundesrates 15.12.03 (BBI 2004 567)

Message du Conseil fédéral 15.12.03 (FF 2004 517)

Ständerat/Conseil des Etats 10.06.04 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 17.06.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 23.09.04 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Nationalrat/Conseil national 29.09.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 29.09.04 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 07.12.04 (Différences – Divergences)

Zollgesetz

Loi sur les douanes

Art. 1 Bst. c

Antrag David

c. die Erhebung der Abgaben nach nichtzollrechtlichen Bundesgesetzen, soweit sie der Eidgenössischen Zollverwaltung (Zollverwaltung) obliegt;

Art. 1 let. c

Proposition David

c. la perception des redevances dues en vertu de lois fédérales autres que douanières, dans la mesure où elle incombe à l'Administration fédérale des douanes (administration des douanes);

Ziff. 7 Art. 81 Abs. 1 Bst. b

Antrag David

b. und Abgaben nach nichtzollrechtlichen Bundesgesetzen entspricht.

Ch. 7 art. 81 al. 1 let. b

Proposition David

b. et des redevances dues en vertu de lois fédérales autres que douanières.

Präsident (Frick Bruno, Präsident): Es liegen zwei Anträge David vor. Die Anträge sind rein formaler Natur. Es bedarf daher keiner Zustimmung der Kommission des Nationalrates, um diese zu behandeln. Die Anträge ersparen uns lediglich Anträge der Redaktionskommission für die Schlussabstimmung. In diesem Sinne bin ich bereit, diese Anträge zuzulassen und darüber beschliessen zu lassen.

Herr David, wünschen Sie das Wort zu Ihren Anträgen?

David Eugen (C, SG), für die Kommission: Nein, Sie haben das genau ausgeführt. Das ist der Wunsch der Redaktionskommission. Ich muss sagen, das stimmt auch mit den materiellen Beschlüssen überein. Es ist vernünftig, diese Anträge hier so zu übernehmen.

Angenommen – Adopté

Art. 3 Abs. 5

Antrag der Kommission

Festhalten

Art. 3 al. 5

Proposition de la commission

Maintenir