

Übersicht für Stiftungsräte

Rechtsgrundlagen in der 2. Säule und ihre Bedeutung

Welche Normen gibt es in der beruflichen Vorsorge und wie stehen diese zueinander?

Für wen sind sie verbindlich? Eine Orientierungshilfe ohne Anspruch auf Vollständigkeit.

Zunächst gilt zu beachten, dass die Schweiz ein föderalistischer Staat ist. Die Macht ist zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden aufgeteilt. Alles, was nicht dem Bund zugewiesen ist, liegt in der Kompetenz der Kantone.¹

Die Bundesverfassung legt die Aufgaben des Bunds fest. Dazu gehört auch die berufliche Vorsorge.² Sowohl der Bund wie auch die Kantone kennen die Gewaltenteilung. Es wird unterschieden zwischen Legislative (Gesetzgebung), Exekutive (Regierung, ausführende Stellen) und Judikative (Gerichte). Die Gewaltenteilung verhindert die Konzentration von Macht bei einzelnen Personen oder Institutionen. Sie ist ein wichtiges Grundprinzip der Demokratie.

Rechtsgrundlagen

Diese Staatsorganisation beeinflusst die Rechtsgrundlagen (vgl. Grafik Normenhierarchie). Föderalismus und Gewaltenteilung bestimmen, wer die Rechtsgrundlagen erlässt und wer welche Kompetenzen hat.

Die Bundesverfassung steht zuoberst in der Normenhierarchie. Sie wird konkretisiert durch die Gesetze. Diese wiederum werden durch Verordnungen ergänzt, die detaillierte Vorschriften zu generellen gesetzlichen Regelungen enthalten.

Aufgrund des föderalistischen Charakters der Schweiz wird zwischen kantonalen Normen und bundesrechtlichen Normen unterschieden. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) ist die Bundesbehörde, die u. a. für die Vorbe-

reitung der Gesetzgebung in der beruflichen Vorsorge zuständig ist.³

Wichtig ist, dass sich die rechtssetzende Behörde jeweils im Rahmen ihrer Kompetenzen bewegt. So darf z. B. der Bundesrat keine Verordnung erlassen, wenn er dazu keine Rechtsgrundlage in einem Gesetz hat, und das Parlament darf kein Gesetz erlassen, wenn die Rechtsgrundlage in der Verfassung fehlt. Die Regelung darf zudem nicht weitergehen, als in der Rechtsgrundlage vorgesehen.

Ein aktuelles Beispiel ist die Regelung betreffend Übernahme von Rentnerbeständen, die seit 1. Januar 2024 in Kraft ist. Art. 53^{bis} BVG regelt die Grundzüge und ermächtigt den Bundesrat in Abs. 5, die Einzelheiten zu regeln, insbesondere, was als rentnerlastiger Bestand gilt, und die Anforderungen an die Finanzierung von Rentenverpflichtungen. Der Bundesrat hat sich bei der Regelung der Einzelheiten an diese Vorgaben zu halten und darf nicht plötzlich andere Punkte regeln, die eventuell auch noch unklar sind und einer Regelung bedürften. Dieses Grundprinzip gilt auf allen Stufen.

So dürfen z. B. ausführende Organe (Exekutive) nur konkretisierende, jedoch keine weiterführenden Regelungen erlassen. Gerichte wiederum prüfen dann in einem konkreten Fall unter anderem, ob eine ausreichende rechtliche Grundlage für die Regulierung besteht und ob die legiferierende Behörde sich an den Rahmen ihrer Kompetenzen gehalten hat.



Evelyn Schilter

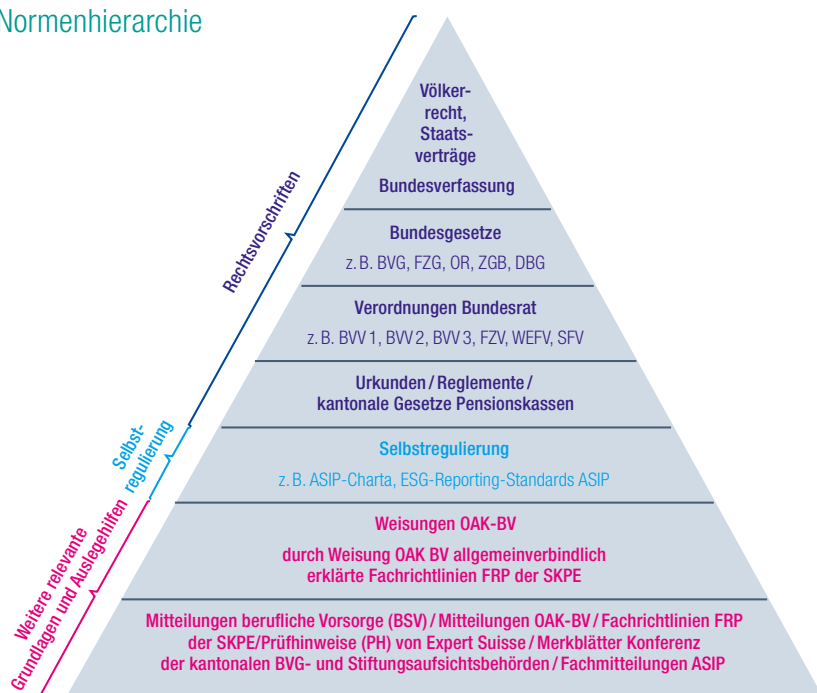
Rechtsanwältin, lic. iur., LL.M.,
Head of Legal Retirement, WTW

¹ Art. 3 BV, Art. 42 ff. BV.

² Art. 111–113 BV.

³ Art. 4 und 11 Organisationsverordnung vom 28. Juni 2000 für das Eidgenössische Departement des Innern (OV-EDI).

Normenhierarchie



Weitere zentrale Rechtsgrundlagen in der 2. Säule sind die Stiftungsurkunden und Reglemente der Vorsorgeeinrichtungen, die vom Stifter bzw. vom obersten Organ (in der Regel dem Stiftungsrat) erlassen werden.⁴

Auch vertragliche Regelungen (z. B. in Gesamt- oder Einzelarbeitsverträgen oder in Regelungen mit dem Arbeitgeber) sind im Rahmen der Vertragsautonomie Rechtsgrundlagen. Hier gilt zu beachten, dass vertragliche Vereinbarungen ins Vorsorgerecht übertragen werden müssen, damit sie vorsorgerechtliche Wirkung entfalten und vorsorgerechtlich durchsetzbar sind. Dies geschieht in der Regel durch Aufnahme ins Vorsorgereglement.

Wenn eine detaillierte staatliche Regulierung fehlt oder wenn eine Branche vermeiden möchte, dass der Staat einen Bereich übermässig bzw. in nicht sinnvoller Art und Weise reguliert, wird oft auch zum Instrument der Selbstregulierung gegriffen: Die Branche auferlegt sich freiwillig gewisse Regeln, um Standards und Best Practices zu schaffen. In der beruflichen Vorsorge sind dies z. B. die ASIP-Charta zum Thema Gover-

nance, die für ASIP-Mitglieder verbindlich ist, die Fachrichtlinien FRP der Schweizerischen Kammer der Pensionskassen-Experten, die für Mitglieder der SKPE verbindlich sind,⁵ und die Schweizer Standards zur Abschlussprüfung (SACH) bzw. die ergänzenden Prüfungshinweise (PH) der Expert Suisse, die für Mitglieder von Expert Suisse verbindlich sind. Diese Regelwerke konkretisieren die gesetzlichen Bestimmungen.

Diese letzteren Bestimmungen adressieren primär die Pensionskassenexperten oder die Revisionsstelle. Indirekt haben sie aber auch Auswirkungen auf die Pensionskasse, z. B. wenn es um die Festlegung des technischen Zinses geht.

Durchführung

Die berufliche Vorsorge wird vorab von den einzelnen Vorsorgeeinrichtungen und weiteren Stiftungen durchge-

⁵ Die meisten Fachrichtlinien der SKPE wurden indessen von der OAK BV durch Weisung für allgemeinverbindlich erklärt und gelten damit für sämtliche zugelassenen Experten für berufliche Vorsorge. Aktuell sind dies FRP 1, 2, 4, 5, 6 und 7 (vgl. Weisung OAK BV W-03/2014 vom 1. Juli 2014, Stand 20. Juni 2023).

TAKE AWAYS

- Der Stiftungsrat hat sich im komplexen Gefüge von Gesetzesbestimmungen, Reglementen und weiteren relevanten Grundlagen zurechtzufinden.
- Eine Einordnung der Rechtsgrundlagen hilft ihm, diese zu verstehen, zu würdigen und im gesetzlich vorgegebenen Rahmen seine eigenen Entscheidungen zu treffen.

führt. Deren oberstes Organ ist für die Einhaltung der Gesetze, Verordnungen und Reglemente verantwortlich. Die Vorsorgeeinrichtungen unterstehen einer mehrstufigen Aufsicht (vgl. Abb. Aufsichtspyramide, Seite 100).

Die regionalen Aufsichtsbehörden beaufsichtigen die Vorsorgeeinrichtungen sowie weitere Stiftungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen. Die Aufsichtsbehörden stützen sich dabei insbesondere auch auf die Berichte der Revisionsstelle und des Experten für berufliche Vorsorge. Kern ihrer Aufgabe ist es zu überwachen, dass Vorsorgeeinrichtungen und weitere an der Durchführung der beruflichen Vorsorge Beteiligte die gesetzlichen Vorschriften einhalten und dass das Vorsorgevermögen zweckgemäss verwendet wird.

Die Aufgaben und die Aufsichtsmittel werden insbesondere in Art. 62 f. BVG und in der Verordnung über die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge (BVV 1) näher definiert. Die BVG-Aufsicht ist als

«Wichtig ist, dass sich die rechtssetzende Behörde jeweils im Rahmen ihrer Kompetenzen bewegt.»

Rechtsaufsicht konzipiert. Die Aufsichtsbehörde darf ihr Ermessen nicht anstelle des weiten Ermessens des obersten Organs setzen, sondern nur dann eingreifen, wenn dieses sein Ermessen

überschritten oder missbraucht hat, also wenn ein Entscheid unhaltbar ist, weil er auf sachfremden Kriterien beruht oder einschlägige Kriterien ausser acht lässt.

Greift die Aufsichtsbehörde ohne gesetzliche Grundlage in den Autonomiebereich der Stiftungsorgane ein, so verletzt sie Bundesrecht.⁶ Ob die Voraussetzungen für ein aufsichtsrechtliches

⁶ BGE 146 V 341, E. 2.3.

⁴ Art. 51a BVG. Bei öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen bestehen entsprechende Gesetze und Verordnungen, die vom Gesetzgeber erlassen werden.

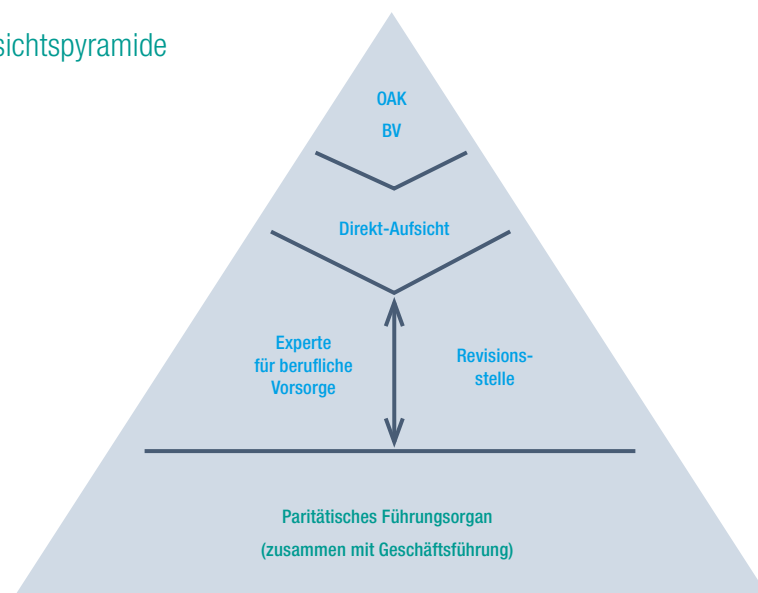
Einschreiten erfüllt und die angeordneten Massnahmen angebracht sind, überprüft das Bundesgericht als Rechtsfrage frei.⁷

Die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) beaufsichtigt die Aufsichtsbehörden. Ihre Aufgaben sind in Art. 64a BVG definiert. Sie stellt insbesondere die einheitliche Aufsichtstätigkeit der Aufsichtsbehörden sicher und kann zu diesem Zweck Weisungen erlassen (Abs. 1 lit. a). Sie erlässt bei Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage und vorheriger Anhörung der interessierten Kreise die für die Aufsichtstätigkeit notwendigen Standards (Abs. 1 lit. c). Sie entscheidet über die Zulassung und den Entzug der Zulassung von Experten für die berufliche Vorsorge, führt ein Register und kann den Experten für berufliche Vorsorge und den Revisionsstellen Weisungen erteilen (Abs. 1 lit. d-f). Sie beaufsichtigt zudem den Sicherheitsfonds, die Auffangeinrichtung und die Anlagestiftungen (Abs. 2).

Die Weisungen der OAK BV sind gegenüber den Weisungsadressaten – also den regionalen Aufsichtsbehörden, den Experten für berufliche Vorsorge bzw. den Revisionsstellen, nicht jedoch gegenüber den Vorsorgeeinrichtungen, grundsätzlich verbindlich, unterliegen jedoch der gerichtlichen Überprüfung: Gemäss Bundesgericht hat die OAK BV die Kompetenz, Weisungen zur Konkretisierung der Gesetzgebung oder der Rechtsprechung zu erlassen. Diese Weisungen sind Verwaltungsverordnungen. Sie dienen untergeordneten Instanzen, hier den regionalen Aufsichtsbehörden, als Richtlinie zur Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe in gesetzlichen Bestimmungen. Ihr Ziel ist es, die Rechtssicherheit und Gleichbehandlung zu gewährleisten. Sie dienen allenfalls der Schaffung einer einheitlichen Verwaltungspraxis und sind insofern von gewissem Nutzen, dürfen aber nicht über den Rahmen der übergeordneten Norm, die sie konkretisieren sollen, hinausgehen. Sie geben die Rechtsauffassung der sie erlassenden Behörde wieder, haben jedoch keine Gesetzeskraft und dürfen nichts anderes vorsehen, als was sich aus

⁷ Vgl. Franziska Grob: BSK Berufliche Vorsorge, Basel, 2021, Art. 62 N 13f.; BGE 141 V 416 E. 2.2.

Aufsichtspyramide



der Gesetzgebung oder der Rechtsprechung ergibt. Die Gerichte können die Weisungen in konkreten Anwendungsfällen auf die Rechtskonformität prüfen. Eine abstrakte Überprüfung durch die Gerichte ist dagegen nicht möglich.⁸

In der Aufsichtspraxis finden sich so dann verschiedene weitere relevante Grundlagen, z. B. die Mitteilungen für berufliche Vorsorge des BSV,⁹ die Mitteilungen der OAK BV, die Merkblätter der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden oder die Fachmitteilungen des ASIP.

⁸ Vgl. dazu BGE 146 V 341, E. 8.6.2 mit Verweis auf BGE 141 V 175, E. 4.1; vgl. auch Urteilsbesprechung Angelica Meuli/Evelyn Schilter in SPV 01/21, S. 96 ff. Bei der Prüfung der Weisung OAK BV W-04/2014 in einem Anwendungsfall (Anwendbarkeit der Organisations- und Governance-Regeln von Art. 48 f bis 48 i BVV2 auf Säule-3a-Stiftungen und Freizügigkeitsstiftungen) hat das Bundesgericht festgestellt, dass für diese Weisung eine rechtliche Grundlage fehle, weil sie nicht eine bestehende gesetzliche Bestimmung konkretisiere sondern eine solche ergänze. Das Bundesgericht untersagte der regionalen Aufsichtsbehörde die Anwendung der Weisung in einem konkreten Anwendungsfall, worauf die OAK BV die Weisung aufhob (Informationsschreiben OAK BV vom 9. Dezember 2020).

⁹ Das BSV hat auch Informationsaufgaben (Art. 11 Abs. 3 lit. c OV-EDI) und veröffentlicht Mitteilungen über die berufliche Vorsorge. Seit der Strukturreform haben die Mitteilungen über die berufliche Vorsorge rein informativen Charakter (vgl. Tristan Imhof: BSK Berufliche Vorsorge, Art. 64a N 53).

Dabei handelt es sich nicht um Rechtsnormen, sondern um Stellungnahmen, Meinungen oder Verlautbarungen der jeweiligen Institutionen. Sie sind rechtlich nicht verbindlich, finden jedoch in der Praxis durchaus Beachtung und vermögen eine Rechtsausfassung oder Rechtsauslegung mitzuprägen.

Richterliche Überprüfung

Schliesslich können die korrekte Anwendung der Rechtsgrundlagen und in gewissen Fällen die Normen¹⁰ selbst gerichtlich überprüft werden. Die dritte Staatsgewalt, die Judikative, ist ein mögliches Korrektiv, um die korrekte Anwendung von Rechtsvorschriften durchzusetzen und gegen Kompetenzüberschreitungen vorzugehen. Die Inanspruchnahme ist an gewisse Voraussetzungen geknüpft und ist mit Aufwand verbunden, kann im Einzelfall jedoch ein wichtiges Instrument sein.

In der beruflichen Vorsorge leistet die Rechtsprechung einen wesentlichen Beitrag zur Konkretisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen. Viele Gesetzesbestimmungen werden erst durch die Rechtsprechung konkretisiert und damit für die Vorsorgeeinrichtungen, aber auch für die übrigen Beteiligten, verständlich und nachvollziehbar. |

¹⁰ Beispielsweise eine Verordnungsbestimmung oder eine reglementarische Bestimmung.