

**Parlamentarische Initiative  
Verbesserung der Insolvenzdeckung  
in der beruflichen Vorsorge  
(Initiative Rechsteiner)**

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

vom 24. August 1995

---

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

die Kommission unterbreitet Ihnen nach Artikel 21<sup>quater</sup> Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes den vorliegenden Bericht und überweist ihn gleichzeitig dem Bundesrat zur Stellungnahme.

**Antrag**

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit beantragt, dem Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge zuzustimmen.

24. August 1995

Im Namen der Kommission  
für soziale Sicherheit und Gesundheit  
Die Präsidentin: Ruth Gonseth

**Beilagen**

- 1 Gesetzesentwurf
- 2 Erläuternder Bericht der Kommission
- 3 Text und Begründung der Initiative

**Bundesgesetz  
über die berufliche Alters-, Hinterlassenen-  
und Invalidenversicherung  
(BVG)**

**Änderung vom**

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

nach Prüfung einer parlamentarischen Initiative,  
nach Einsicht in den Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesund-  
heit vom 24. August 1995<sup>1)</sup>  
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom 15. November 1995<sup>2)</sup>

*beschliesst:*

**I**

Das Bundesgesetz vom 25. Juni 1982<sup>3)</sup> über die berufliche Alters-, Hinterlassenen-  
und Invalidenversicherung (BVG) wird wie folgt geändert:

*Art. 49 Abs. 2*

<sup>2</sup> Gewährt eine Vorsorgeeinrichtung mehr als die Mindestleistungen, so gelten für die weitergehende Vorsorge nur die Vorschriften über die paritätische Verwaltung (Art. 51), die Verantwortlichkeit (Art. 52), die Kontrolle (Art. 53), den Sicherheitsfonds (Art. 56 Abs. 1 Bst. c, Abs. 2-4, Art. 56<sup>bis</sup>, Art. 57 und 59), die Aufsicht (Art. 61, 62 und 64), die finanzielle Sicherheit (Art. 65, Abs. 1, Art. 67, 69 und 71), die Rechtspflege (Art. 73 und 74) und die Strafbestimmungen (Art. 76).

*Art. 56 Abs. 1 Bst. b-e, Abs. 2, Abs. 3-5 (neu)*

<sup>1</sup> Der Sicherheitsfonds:

- b. stellt die gesetzlichen Leistungen von zahlungsunfähig gewordenen Vorsorgeeinrichtungen sicher;
- c. stellt für versicherte Arbeitnehmer die weitergehenden reglementarischen Leistungen von zahlungsunfähig gewordenen Vorsorgeeinrichtungen sicher, soweit diese Leistungen auf Vorsorgeverhältnissen beruhen, auf die das Freizügigkeitsgesetz vom 17. Dezember 1993<sup>4)</sup> anwendbar ist. Sichergestellt werden höchstens die Leistungen, die sich aufgrund eines massgebenden Lohnes nach dem Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung<sup>5)</sup> in der anderthalbfachen Höhe des oberen Grenzbetrages nach Artikel 8 Absatz 1 ergeben;

<sup>1)</sup> BBl 1996 I 564

<sup>2)</sup> BBl 1996 I 580

<sup>3)</sup> SR 831.40

<sup>4)</sup> SR 831.42

<sup>5)</sup> SR 831.10

d. entschädigt die Auffangeinrichtung für die Kosten, die ihr aufgrund ihrer Tätigkeit nach Artikel 60 Absatz 2 dieses Gesetzes sowie nach Artikel 4 Absatz 2 des Freizügigkeitsgesetzes vom 17. Dezember 1993 entstehen und nicht auf den Verursacher überwält werden können;

e. *Bisheriger Buchstabe d*

<sup>2</sup> Die zahlungsunfähigen Vorsorgewerke einer Vorsorgeeinrichtung mit mehreren angeschlossenen Arbeitgebern sind den zahlungsunfähigen Vorsorgeeinrichtungen sinnlich gleichgestellt. Der Bundesrat regelt die Voraussetzungen.

<sup>3</sup> Der Bundesrat regelt die Leistungsvoraussetzungen.

<sup>4</sup> Der Sicherheitsfonds gewährt keine Sicherstellung der Leistungen, soweit seine Leistungspflicht missbräuchlich in Anspruch genommen wird.

<sup>5</sup> *Bisheriger Absatz 2*

#### *Art. 56<sup>bis</sup> (neu)* Rückgriff und Rückforderung

<sup>1</sup> Der Sicherheitsfonds hat gegenüber Personen, die für die Zahlungsunfähigkeit der Vorsorgeeinrichtung oder des Vorsorgewerks ein Verschulden trifft, ein Rückgriffsrecht im Umfang der sichergestellten Leistungen.

<sup>2</sup> Unrechtmässig bezogene Leistungen sind dem Sicherheitsfonds zurückzuerstatten.

<sup>3</sup> Der Rückforderungsanspruch nach Absatz 2 verjährt nach Ablauf eines Jahres, nachdem der Sicherheitsfonds davon Kenntnis erhalten hat, spätestens aber nach fünf Jahren nach der Auszahlung der Leistung. Wird der Rückforderungsanspruch aus einer strafbaren Handlung hergeleitet, für welche das Strafrecht eine längere Verjährungsfrist festsetzt, so ist diese Frist massgebend.

#### *Art. 57* Anschluss an den Sicherheitsfonds

Die dem Freizügigkeitsgesetz vom 17. Dezember 1993<sup>1)</sup> unterstellten Vorsorgeeinrichtungen sind dem Sicherheitsfonds angeschlossen.

#### *Art. 59* Finanzierung

<sup>1</sup> Der Sicherheitsfonds wird von den ihm angeschlossenen Vorsorgeeinrichtungen finanziert.

<sup>2</sup> Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

#### *Art. 72 Abs. 3*

<sup>3</sup> Die der Auffangeinrichtung für ihre Tätigkeit nach Artikel 60 Absatz 2 dieses Gesetzes sowie nach Artikel 4 Absatz 2 des Freizügigkeitsgesetzes vom 17. Dezember 1993<sup>1)</sup> entstandenen Kosten, die nicht auf den Verursacher überwält werden können, werden vom Sicherheitsfonds getragen.

<sup>1)</sup> SR 831.42

*Art. 73 Sachüberschrift und Abs. 1*

Streitigkeiten zwischen Vorsorgeeinrichtungen, Arbeitgebern und Anspruchsberechtigten; Verantwortlichkeitsansprüche

<sup>1</sup> Jeder Kanton bezeichnet als letzte kantonale Instanz ein Gericht, das über Streitigkeiten zwischen Vorsorgeeinrichtungen, Arbeitgebern und Anspruchsberechtigten entscheidet. Es entscheidet zudem über Verantwortlichkeitsansprüche nach Artikel 52 und über den Rückgriff nach Artikel 56<sup>bis</sup> Absatz 1.

*Art. 74 Abs. 2 Bst. d (neu)*

<sup>2</sup> Diese beurteilt Beschwerden gegen  
d. Verfügungen des Sicherheitsfonds über Rückforderungsansprüche nach Artikel 56<sup>bis</sup> Absatz 2.

II

*Übergangsbestimmungen*

<sup>1</sup> Der Sicherheitsfonds erbringt die Leistungen nach Artikel 56 Absatz 1 Buchstabe c bei zahlungsunfähig gewordenen Vorsorgeeinrichtungen, sofern das Liquidationsverfahren im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Gesetzesänderung noch nicht rechtskräftig abgeschlossen ist. Er erbringt zudem die Leistungen nach Artikel 56 Absatz 1 Buchstabe c in Verbindung mit Artikel 56 Absatz 2 bei Vorsorgewerken, wenn die Insolvenz auf ein Konkurs- oder ein ähnliches Verfahren beim Arbeitgeber zurückzuführen ist, das nach Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung eröffnet worden ist.

<sup>2</sup> Der Sicherheitsfonds entschädigt die Auffangeinrichtung für die Kosten, die ihr aufgrund ihrer Tätigkeit nach Artikel 60 Absatz 2 seit dem 1. Januar 1995 entstanden sind und nicht anderweitig abgegolten wurden.

III

*Änderung bisherigen Rechts*

1. Das Zivilgesetzbuch <sup>1)</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 89<sup>bis</sup> Abs. 6*

<sup>6</sup> Für Personalfürsorgestiftungen, die auf dem Gebiet der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge tätig sind, gelten überdies die folgenden Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 <sup>2)</sup> über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge: Artikel 52 betreffend die Verantwortlichkeit, Artikel 53 betreffend die Kontrolle, Artikel 56 Absatz 1 Buchstabe c, Absätze 2-4, 56<sup>bis</sup>, 57 und 59 betreffend die Aufgaben des Sicherheitsfonds, die Artikel 61 und 62 betref-

<sup>1)</sup> SR 210

<sup>2)</sup> SR 831.40

fend die Aufsicht, die Artikel 73 und 74 betreffend die Rechtspflege sowie Artikel 76 betreffend die Strafbestimmungen.

#### IV

##### *Referendum und Inkrafttreten*

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

8097

## Erläuterungen der Kommission

### 1 Die parlamentarische Initiative Rechsteiner

Am 17. Dezember 1993 reichte Nationalrat Rechsteiner eine parlamentarische Initiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs ein (Beilage 3).

Nach der Initiative sollen die Bestimmungen im Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge betreffend die Insolvenzdeckung durch den Sicherheitsfonds auf den vor- und überobligatorischen Bereich ausgedehnt werden.

### 2 Arbeiten der Kommission

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit wurde vom Büro mit der Vorprüfung der parlamentarischen Initiative beauftragt. Sie gab dem Initianten Gelegenheit, sich zu seinem Vorstoss zu äussern.

Am 24. Juni 1994 beschloss die Kommission einstimmig und ohne Enthaltungen, dem Rat zu beantragen, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben. Die Berechtigung des Anliegens blieb unbestritten.

Nach geltendem Recht ist nur jener Teil der Leistungen der beruflichen Vorsorge durch den Sicherheitsfonds sichergestellt, der dem Obligatorium entspricht. Die Leistungen der vorobligatorischen beruflichen Vorsorge sowie die Leistungen der überobligatorischen Vorsorge sind nicht sichergestellt. Insbesondere für ältere Arbeitnehmer mit einem grossen Anteil an vorobligatorischen Ansprüchen besteht die Gefahr hoher Verluste, wenn sich bei einem Konkurs des Unternehmens herausstellt, dass ein wesentlicher Teil der Guthaben der Vorsorgeeinrichtung beim Arbeitgeber selbst angelegt war oder dass Beiträge vom Arbeitgeber nicht an die Vorsorgeeinrichtung einbezahlt wurden.

Obwohl die Aufsicht in letzter Zeit deutlich verschärft und verbessert wurde, sind die zuständigen Behörden nicht in der Lage, mit ihren Kontrollen Schadenfälle auszuschliessen; insbesondere dann nicht, wenn es sich um betrügerische Machenschaften handelt. Die Forderung nach einer Ausweitung der Insolvenzdeckung durch den Sicherheitsfonds auf die nichtobligatorische reglementarische berufliche Vorsorge wird daher konsequenterweise auch seitens der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden erhoben.

Die Kommission hatte für die Beratung dieser versicherungstechnisch anspruchsvollen Problematik als Experten ausser den Vertretern der Verwaltung die Herren Gérard Séchaud, Präsident der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden und Dr. Hermann Walser, Geschäftsführer des Schweizerischen Verbandes für privatwirtschaftliche Personalvorsorge, angehört.

In der Kommission gab lediglich die Frage Anlass zu Diskussionen, ob eine Behandlung dieser Problematik noch vor der 1. BVG-Revision sinnvoll und notwendig ist. Da der Fahrplan für diese Revision noch mit vielen Ungewissheiten behaftet ist, erachteten die Kommission und die Experten die parlamentarische Initiative als ein geeignetes Mittel, diese begrenzte Problematik einer dringend notwendigen Lösung zuzuführen.

Der Nationalrat stimmte am 7. Oktober 1994 dem Antrag der Kommission, der Initiative Folge zu geben, diskussionslos zu.

Am 28. Oktober 1994 beschloss die Kommission, die Vorschläge der parlamentarischen Initiative den Mitgliedern der Eidgenössischen Kommission für die berufliche Vorsorge zur Stellungnahme zu unterbreiten. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder stellt sich positiv zur Verbesserung der Insolvenzdeckung und die Ausweitung der Sicherstellung der Vorsorge auch für ausserobligatorische Leistungen. Es wird auf die bisherigen Arbeiten der Eidgenössischen BVG-Kommission zu diesen Problemen hingewiesen. Die Mitglieder der Kommission anerkennen den Regelungsbedarf und sind mehrheitlich der Auffassung, dass eine dringliche Behandlung dieser Revisionspunkte des BVG gerechtfertigt sei. Grundsätzlich wird der Initiative Rechsteiner zugestimmt. Nur zwei Mitglieder haben sich gegen die Initiative ausgesprochen. Beide zweifelten am dringenden Handlungsbedarf.

Am 17. Februar 1995 befasste sich die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit erneut mit der parlamentarischen Initiative. Sie beauftragte eine Arbeitsgruppe<sup>1)</sup> mit der Vorbereitung eines Gesetzes- und Berichtsentwurfes. Die Arbeitsgruppe ihrerseits zog für ihre Beratungen als Experten die Herren Prof. Hans Schmid von der HSG St. Gallen und Dr. Hermann Walser bei.

Die Arbeitsgruppe tagte am 28. Februar 1995 im Beisein der Experten, am 20. März 1995 und am 2. Mai 1995 im Beisein von Experten und Vertretern der Verwaltung. Am 11. Mai 1995 beschloss die Kommission, den von der Arbeitsgruppe erarbeiteten Gesetzesentwurf dem Bundesrat zur Stellungnahme zu unterbreiten. Am 24. August 1995 verabschiedete sie einstimmig die vorliegenden Gesetzesänderungen und den erläuternden Bericht zu Händen des Nationalrates.

### **3 Erwägungen der Kommission**

#### **31 Die Ausgangslage**

Die berufliche Vorsorge besteht aus einem obligatorischen Teil nach dem Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 25. Juni 1982 (BVG)<sup>2)</sup> sowie aus einem ausserobligatorischen Bereich. Der ausserobligatorische Bereich setzt sich zusammen aus einem vorobligatorischen und einem überobligatorischen Teil. Vorobligatorisch ist das vor dem Inkrafttreten des BVG (1. Januar 1985) gebildete Alterskapital. Überobligatorisch sind Altersguthaben und sich daraus ergebende Leistungen, die über das gesetzlich vorgeschriebene Minimum hinausgehen.

Die an der Durchführung der obligatorischen Versicherung teilnehmenden Vorsorgeeinrichtungen sind im Register für die berufliche Vorsorge eingetragen. Ist eine Vorsorgeeinrichtung zahlungsunfähig geworden, garantiert der Sicherheitsfonds die gesetzlichen Leistungen an die Versicherten. Der Sicherheitsfonds zahlt nur im Bereich des Obligatoriums. Die im vor- oder überobligatorischen Bereich erzielten Guthaben sind nicht durch Insolvenzsicherungen durch den Sicherheitsfonds abgedeckt.

<sup>1)</sup> Der Arbeitsgruppe gehören an die Nationalräte Seiler Rolf (*Präsident*), Allenspach und Rechsteiner.

<sup>2)</sup> SR 831.40

Die parlamentarische Initiative Rechsteiner hat zum Ziel, diese Lücke zu schliessen. Sie verlangt, dass auch ausserobligatorische Leistungen im Falle der Zahlungsunfähigkeit der Vorsorgeeinrichtung durch den Sicherheitsfonds garantiert werden.

## 32 Dringlichkeit der Revision

Die Entwicklung der Wirtschaftslage in den letzten Jahren führte vermehrt zu Betriebsschliessungen, oft zu Konkursen von Unternehmen und in deren Folge vielfach auch zur Zahlungsunfähigkeit der Pensionskasse. Entsprechend entwickelten sich auch die Leistungen des Sicherheitsfonds. In den letzten Jahren musste man ein exponentielles Wachstum der Leistungen bei Insolvenzen feststellen. Während 1992 rund 19 Millionen Insolvenzleistungen ausbezahlt wurden, waren es 1993 bereits rund 37 Millionen und 1994 über 40 Millionen. Der Grossteil aller Insolvenzfälle betrifft bei Sammel- und Gemeinschaftsstiftungen Vorsorgewerke kleinerer Unternehmen, die zahlungsunfähig wurden. Durch den Sicherheitsfonds wird jedoch nur der seit 1985 im Obligatorium aufgelaufene Teil der Guthaben der Vorsorgeeinrichtung abgedeckt. Was vor 1985 in die Pensionskasse einbezahlt wurde, ist durch den Sicherheitsfonds nicht versichert und führt zu Verlusten der Versicherten. Diese Lücke ist sozialpolitisch untragbar.

Bei Sammelstiftungen, heute die Hauptkunden des Sicherheitsfonds hinsichtlich Insolvenzdeckung, erfolgen die Leistungen auf sehr schmaler gesetzlicher Grundlage. Sie können nur auf der Basis einer Verordnung erbracht werden. Nach Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung über die Verwaltung des Sicherheitsfonds BVG<sup>1)</sup> kann auf diesen Fonds im Falle des Konkurses eines Vorsorgewerkes zurückgegriffen werden, auch wenn es sich um eine Vorsorgeeinrichtung handelt, der mehrere Arbeitgeber angeschlossen sind, und die als Vorsorgeeinrichtung selbst zahlungsfähig bleibt. Das Bundesgericht hat solche Zahlungen bereits in einem Urteil vom 27. Januar 1989 gerügt und eine Änderung des BVG verlangt. Im weiteren stellt die parlamentarische Verwaltungskontrollstelle in einem Bericht über die Evaluation der ausserparlamentarischen Rechtserlasse im Rahmen der beruflichen Vorsorge<sup>2)</sup> fest, dass Artikel 7 der genannten Verordnung illegal sei. Der Bundesrat wird daher im Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates über die ausserparlamentarische Gesetzgebung im Rahmen der beruflichen Vorsorge<sup>3)</sup> ersucht, im Rahmen der nächsten BVG-Revision die Gesetzmässigkeit dieser Regelung zu gewährleisten.

Im weiteren hat die Konferenz der kantonalen BVG-Aufsichtsbehörden an ihrer Jahresversammlung vom 25. Juni 1993 in einer an das Eidg. Departement des Innern gerichteten Resolution verlangt, dass die Insolvenzdeckung auf die nicht obligatorische reglementarische berufliche Vorsorge auszudehnen sei. Nach Auffassung der Konferenz soll diese Erweiterung umgehend, und nicht erst im Rahmen der 1. Revision des BVG, vorgenommen werden.

Zusammenfassend kommt der Sicherstellung der Leistungen im ausserobligatorischen Bereich besondere Dringlichkeit zu. In der gegenwärtigen wirtschaftlichen Lage gibt es viele Fälle, bei denen Ansprüche von Versicherten gefährdet sind.

1) SR 831.432.3

2) «Evaluation der ausserparlamentarischen Rechtserlasse im Rahmen der beruflichen Vorsorge» Bericht der parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle vom 14. Oktober 1994

3) «Die ausserparlamentarische Gesetzgebung im Rahmen der beruflichen Vorsorge». Bericht der GPK des Ständerates vom 7. April 1995

Zudem brachte das Freizügigkeitsgesetz (FZG), das auf den 1. Januar 1995 in Kraft gesetzt wurde, eine auf die Austrittsleistung begrenzte Sicherstellung auch im ausserobligatorischen Teil. Die Insolvenzversicherung sollte möglichst rasch auf alle Leistungsarten ausgedehnt werden.

### 33 Verfassungsmässigkeit

Im Bereich der beruflichen Vorsorge nach BVG stützt sich die Insolvenzversicherung auf Artikel 34<sup>quater</sup> der Bundesverfassung.

Für die ausserobligatorische Vorsorge genügt diese Verfassungsgrundlage nicht. Laut Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 30. August 1993 zu Handen des Bundesamtes für Sozialversicherung lässt sich die Ausdehnung der Insolvenzversicherung über das Obligatorium hinaus aber auf Artikel 34<sup>ter</sup> Absatz 1 Buchstabe a der Bundesverfassung abstützen. Das Bundesamt für Justiz weist insbesondere darauf hin, dass die eidgenössischen Räte im Freizügigkeitsgesetz durch die Regelung über die Schliessung von Deckungslücken bei Teil- und Gesamtliquidationen (Art. 56 Abs. 1 Bst. d BVG) und die entsprechende Finanzierung durch die Vorsorgeeinrichtung (Art. 59 Abs. 2 BVG) dem Sicherheitsfonds auch Aufgaben im ausserobligatorischen Bereich der beruflichen Vorsorge übertragen. Zudem werden alle Vorsorgeeinrichtungen, auch die, welche im ausserobligatorischen Bereich tätig sind, einbezogen. *«Durch diesen Ausbau der Leistungen des Sicherheitsfonds über den obligatorischen Bereich hinaus hat der Gesetzgeber ein Präjudiz geschaffen und zumindest stillschweigend oder durch konkludentes Handeln die Verfassungsmässigkeit dieser Erweiterung bejaht. Die vorgesehene Ausdehnung der Insolvenzversicherung auf das Ausserobligatorium der beruflichen Vorsorge ist mit dieser Erweiterung vergleichbar.»*<sup>1)</sup>

### 34 Der Entwurf der Kommission

Die Kommission bejaht die in der parlamentarischen Initiative enthaltenen Anliegen. Sie folgt jedoch nicht den in der Initiative formulierten Gesetzesbestimmungen und hat stattdessen den beiliegenden Entwurf zu Änderungen des BVG und des ZGB ausgearbeitet.

### 35 Erläuterungen einzelner Bestimmungen

#### Art. 49

In Artikel 49 sind diejenigen Vorschriften des Gesetzes ausdrücklich aufgezählt, die auch im Bereich der weitergehenden Vorsorge Anwendung finden. Zufolge der Ausdehnung der Insolvenzversicherung auf den ausserobligatorischen Bereich ist es deshalb notwendig, den Katalog von Artikel 49 Absatz 2 durch jene Bestimmungen zu ergänzen, die den Insolvenzschutz im ausserobligatorischen Bereich betreffen.

<sup>1)</sup> Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 30. August 1993; S. 6

Art. 56 Abs. 1 Bst. b

Diese Bestimmung bleibt im Grundsatz unverändert. Es scheint nach wie vor sinnvoll und notwendig, die Insolvenzdeckung im obligatorischen und ausserobligatorischen Bereich getrennt zu regeln, da im obligatorischen Bereich alle gesetzlichen Leistungen vom Sicherheitsfonds sicherzustellen sind, während im ausserobligatorischen Teil Beschränkungen angezeigt sind, die nur in diesem Bereich gelten.

Art. 56 Abs. 1 Bst. c

Hier findet sich die eigentliche Kernbestimmung der neuen Regelung. Sie enthält folgende Elemente:

- Auch im Bereich der ausserobligatorischen Vorsorge wird daran festgehalten, dass grundsätzlich die Leistungen, und nicht allfällige ausstehende Beiträge, sichergestellt werden. Bei Bezahlung der Beiträge durch den Sicherheitsfonds würde das unternehmerische Risiko für die Vorsorgeeinrichtung entfallen. Der Sicherheitsfonds ist jedoch eine Versicherung für die Versicherten und nicht für die Vorsorgeeinrichtungen.
- Sichergestellt werden nur Leistungen, auf welche ein reglementarischer Anspruch besteht und auf welche demzufolge das Freizügigkeitgesetz vom 17. Dezember 1993 anwendbar ist (vgl. FZG Art. 1 Abs. 2). Schon im Hinblick auf allfällige Missbräuche erscheint es dagegen ausgeschlossen, auch freiwillige Leistungen sicherzustellen. Die Abklärung und Überprüfung von freiwilligen Leistungsversprechen wäre mit sinnvollem Aufwand kaum möglich.
- Sichergestellt werden nur Leistungsansprüche von versicherten Arbeitnehmern. Wie das Bundesamt für Justiz in zwei Gutachten vom 30. August 1993 und 20. Juni 1994 festgestellt hat, lässt sich eine solche Ausdehnung des Insolvenzschutzes auf die verfassungsrechtliche Bestimmung über den Arbeitnehmererschutz (Art. 34<sup>ter</sup> Abs. 1 Bst. a der Bundesverfassung) abstützen. Dagegen besteht keine verfassungsrechtliche Grundlage, die eine Ausdehnung des Insolvenzschutzes auch für Selbständigerwerbende zulassen würde. Zwar sieht Artikel 34<sup>quater</sup> Absatz 3 Buchstabe d der Bundesverfassung vor, dass sich Selbständigerwerbende freiwillig und zu gleichwertigen Bedingungen wie die Arbeitnehmer bei einer Vorsorgeeinrichtung versichern können. Doch hat diese Verfassungsbestimmung nur das Obligatorium zum Gegenstand.
- Sichergestellt werden nur die Leistungen, die sich nach den reglementarischen Bestimmungen der Vorsorgeeinrichtung aufgrund eines AHV-Lohnes in der anderthalbfachen Höhe des oberen Grenzbetrages nach Artikel 8 Absatz 1 BVG ergeben. Damit soll eine Begrenzung der Deckung eingeführt werden, da es unter sozialpolitischen Aspekten weder notwendig noch angezeigt scheint, den Insolvenzschutz auch auf die Versicherung von sehr hohen Lohnbestandteilen bzw. auf die eigentliche Kadervorsorge auszudehnen. Die obere Begrenzung liegt aufgrund der 1995 geltenden Grenzwerte zur Zeit bei 104 760 Franken. Dieser Grenzwert liegt somit nahe bei dem heute auch für das Obligatorium der Unfallversicherung geltenden Maximallohn. Daraus kann geschlossen werden, dass diese Beschränkung so angesetzt ist, dass über 90 Prozent der versicherten Löhne damit abgedeckt sind.

#### Art. 56 Abs. 1 Bst. d

Mit dieser Bestimmung wird ein Anliegen aufgenommen, das Nationalrat Allenspach mittels einer parlamentarischen Initiative vom 23. Januar 1995 in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingebracht hat. Verlangt wird darin eine Ergänzung von Artikel 56 Absatz 1 BVG in dem Sinne, dass der Sicherheitsfonds verpflichtet wird, die Auffangeinrichtung für jene Kosten zu entschädigen, die ihr aufgrund ihrer Tätigkeit nach Artikel 60 Absatz 2 Buchstabe a, b und c anfallen, soweit sie nicht auf die Verursacher überwältzt werden können. Damit wird einem Anliegen Rechnung getragen, das die im Stiftungsrat der Auffangeinrichtung vertretenen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen schon seit Jahren vertreten haben. Mit dieser Neuregelung sollen die finanziellen Grundlagen für die Tätigkeit der Auffangeinrichtung sichergestellt werden.

In formeller Hinsicht wird die mit dem Freizügigkeitsgesetz geschaffene Bestimmung in Buchstabe c in den hier vorgeschlagenen Buchstaben d integriert (Entschädigung der Auffangeinrichtung für die Kosten aufgrund ihrer Tätigkeit nach Artikel 4 Absatz 2 des Freizügigkeitsgesetzes). Eine materielle Änderung ergibt sich in dieser Beziehung nicht.

#### Art. 56 Abs. 2

Zahlungsfähige Vorsorgewerke einer Vorsorgeeinrichtung mit mehreren Arbeitgebern oder Verbänden sollen den zahlungsunfähigen Vorsorgeeinrichtungen *sinnnach* gleichgestellt werden. Darunter sind auch Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen mit den einzelnen Anschlüssen zu verstehen. Der Bundesrat soll die Voraussetzungen regeln. Artikel 56 Absatz 1 Buchstabe b in der bisherigen Fassung geht davon aus, dass eine Sicherstellung der Leistungen nur dann erfolgt, wenn die Vorsorgeeinrichtung selber zahlungsunfähig geworden ist. Wie nach Inkrafttreten des BVG rasch erkannt wurde, trägt diese Bedingung den tatsächlichen Verhältnissen, wie sie bei gemeinschaftlichen Vorsorgeeinrichtungen, und namentlich bei Sammelstiftungen, vorliegen, nicht genügend Rechnung. Sammelstiftungen sind dadurch charakterisiert, dass für die versicherten Arbeitnehmer jedes angeschlossenen Arbeitgebers ein eigenes sogenanntes Vorsorgewerk geführt wird mit je einem eigenen Vorsorgeplan, eigenem Reglement und eigener Rechnung. Die Vorsorgewerke werden administrativ faktisch weitgehend wie selbständige Vorsorgeeinrichtungen geführt, wenn ihnen auch die rechtliche Selbständigkeit fehlt. Wird ein Vorsorgewerk zahlungsunfähig, wären Insolvenzleistungen des Sicherheitsfonds nach den geltenden gesetzlichen Bestimmungen nicht möglich. Die Insolvenz betrifft in diesem Fall nur das zwar administrativ, nicht aber rechtlich selbständige Vorsorgewerk, während die Sammelstiftung als Vorsorgeeinrichtung selber nicht zahlungsunfähig ist. Dies hätte zur Folge, dass Sammelstiftungen im Fall einer Zahlungsunfähigkeit von Vorsorgewerken die Insolvenzleistungen des Sicherheitsfonds nicht beanspruchen könnten. Sie wären damit gezwungen, selber eine Insolvenzversicherung zu führen mit Solidaritätsbeiträgen aller angeschlossenen Vorsorgewerke, und dies heisst praktisch mit Beiträgen aller in diesen Vorsorgewerken versicherten Arbeitnehmer sowie deren Arbeitgeber. Dies obwohl auch die Sammelstiftungen verpflichtet sind, die gesetzlichen Beiträge an den Sicherheitsfonds zu bezahlen. Der Bundesrat und die Eidg. Kommission für die berufliche Vorsorge hielten diese Situation für unbefriedigend, weshalb in der Verordnung über die Verwaltung des Sicherheitsfonds vom 7. Mai 1986 in Artikel 7 Absatz 2 eine Bestimmung eingeführt wurde, die eine Leistungspflicht des Sicherheitsfonds auch dann vorsieht, wenn ein einzelnes Vorsorgewerk zahlungsunfähig geworden ist. Sowohl der Bun-

desrat wie auch die Eid. Kommission für die berufliche Vorsorge waren sich von Anfang an bewusst, dass die Gesetzmässigkeit dieser Verordnungsbestimmung fraglich ist. Diese Problematik wird auch angesprochen in einem Entscheid des Bundesgerichtes vom 27. Januar 1989 betreffend den Umfang der Leistungspflicht des Sicherheitsfonds. Neuerdings gelangt auch ein Bericht der parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle (PVK) vom 14. Oktober 1994<sup>1)</sup> zum Schluss, dass für Artikel 7 Absatz 2 der genannten Verordnung eine gesetzliche Grundlage fehlt und dass somit der Bundesrat beim Erlass dieser Verordnungsbestimmung den Willen des Gesetzgebers nicht befolgt hat. Als Folge der Feststellungen der PVK ersucht die Geschäftsprüfungskommission des Ständerats in ihrem Bericht vom 7. April 1995<sup>1)</sup> den Bundesrat, die Gesetzmässigkeit dieser Regelung im Rahmen der nächsten BVG-Revision zu gewährleisten. Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit schlägt daher vor, den festgestellten Mangel dadurch zu beheben, dass in Artikel 56 Absatz 2 eine gesetzliche Grundlage geschaffen wird, welche Insolvenzleistungen des Sicherheitsfonds bei Zahlungsunfähigkeit eines Vorsorgewerkes oder eines Anschlusses von Arbeitgebern zulässt. Der Bundesrat hat die Voraussetzungen zu regeln.

#### *Art. 56 Abs. 3 und 4*

In Absatz 3 wird der Bundesrat ermächtigt, die Leistungsvoraussetzungen im einzelnen zu regeln. Diese Kompetenz ist bereits in der jetzigen Fassung von Artikel 56 Absatz 1 Buchstabe b enthalten, ist nun aber dem erweiterten Aufgabenkreis des Sicherheitsfonds anzupassen. Damit besteht eine gesetzliche Grundlage hinsichtlich der Verordnung über die Verwaltung des Sicherheitsfonds, die vom Bundesrat seinerseits den neuen gesetzlichen Vorschriften angepasst werden muss. Es geht dabei in erster Linie um Vorschriften bezüglich der zu beachtenden Verfahrensabläufe, der einzureichenden Unterlagen und der Kontrollen. Bei den letzteren ist besonderes Gewicht darauf zu legen, dass eine missbräuchliche Inanspruchnahme des Sicherheitsfonds vermieden werden kann. Um diesen Aspekt besonders zu unterstreichen, wird in Absatz 4 explizit ausgeführt, dass der Sicherheitsfonds keine Sicherstellung der Leistungen gewährt, soweit seine Leistungspflicht missbräuchlich in Anspruch genommen wird.

#### *Art. 56<sup>bis</sup>*

Aufgrund der in der bisherigen Fassung von Artikel 56 Absatz 1 Buchstabe b enthaltenen Ermächtigung hat der Bundesrat das Rückgriffsrecht des Sicherheitsfonds in Artikel 11 der Verordnung über die Verwaltung des Sicherheitsfonds BVG geregelt. Es scheint rechtlich sachgerecht, dieses Rückgriffsrecht auf der Ebene des Gesetzes festzulegen. Für diesen Rückgriff sollen die ordentlichen Verjährungsfristen gelten.

Die gleiche Zielrichtung verfolgt auch Absatz 2, in dessen Rahmen der Sicherheitsfonds verpflichtet wird, von Vorsorgeeinrichtungen unrechtmässig bezogene Leistungen zurückzufordern.

In den in Absatz 3 vorgeschlagenen Verjährungsbestimmungen werden die heute noch fehlenden Klarstellungen vorgenommen, in welchem Rahmen der Sicherheitsfonds unrechtmässig bezogene Leistungen zurückfordern kann.

<sup>1)</sup> Ebd. S. 8

#### *Art. 57*

Aufgrund des erweiterten Aufgabenkreises hinsichtlich der Insolvenzdeckung sollen künftig nicht nur die registrierten Vorsorgeeinrichtungen dem Sicherheitsfonds angeschlossen sein, sondern alle Vorsorgeeinrichtungen, die dem Freizügigkeitsgesetz unterstellt sind. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass der Sicherheitsfonds künftig verpflichtet ist, die Leistungen all dieser Vorsorgeeinrichtungen sicherzustellen. Konsequenterweise sollen diese Vorsorgeeinrichtungen alle auch zur Beitragsleistung an den Sicherheitsfonds herangezogen werden.

#### *Art 59*

Die Vorsorgeeinrichtungen haben den Sicherheitsfonds zu finanzieren. Aufgrund der erweiterten Verpflichtungen des Sicherheitsfonds verzichtet die Kommission darauf, im Gesetz detaillierte Bestimmungen betreffend die massgebenden Grundlagen für die Beitragsgestaltung aufzunehmen. Der Bundesrat erhält die Kompetenz, diese Einzelheiten zu regeln.

#### *Art. 72 Abs. 3*

Die hier vorgeschlagene Anpassung ist nur formell und berücksichtigt jene Leistungen, die der Sicherheitsfonds aufgrund von Artikel 56 Absatz 1 Buchstabe d (neu) zugunsten der Auffangeinrichtung zu übernehmen hat.

#### *Art. 73 Abs. 1*

Artikel 73 Absatz 1 wird ergänzt durch die Bestimmung, dass das vom Kanton bezeichnete kantonale Gericht auch über Verantwortlichkeitsansprüche nach Artikel 52 und über den Rückgriff nach Artikel 56<sup>bis</sup> Absatz 1 zu entscheiden hat. Dadurch soll die Durchsetzung von Verantwortlichkeits- und Rückgriffsansprüchen gegenüber haftpflichtigen Organen der Vorsorgeeinrichtungen prozessual vereinfacht werden.

#### *Art. 74 Abs. 2 Bst. d*

Die unabhängige Eidgenössische Beschwerdekommision soll auch Beschwerden gegen Verfügungen des Sicherheitsfonds über Rückforderungsansprüche nach Artikel 56<sup>bis</sup> Absatz 2 beurteilen.

### **Übergangsbestimmungen**

#### *Abs. 1*

Da Verluste in den Stiftungen meist nicht plötzlich, sondern schleichend entstehen und je nach den Rahmenbedingungen relativ früh oder erst spät bewusst und bekannt werden, kommt der Frage entscheidende Bedeutung zu, auf welche Fälle die vorliegenden Gesetzesänderungen Anwendung finden sollen. Zur Abgrenzung nicht gedeckter alter und gedeckter neuer Fälle ist ein Stichtag festzulegen. Die Kommission schlägt das rechtskräftig abgeschlossene Liquidationsverfahren als Anknüpfungssachverhalt vor. Dieser Zeitpunkt ist mit der Rechtskraft der amtlichen Liquidationsverfügung verlässlich festzulegen. Er ist der einzige Anknüpfungssachverhalt, der juristisch eindeutig bestimmt ist und nicht willkürlich festgelegt werden kann. Zudem sprechen auch sozialpolitische Überlegungen für die vor-

geschlagene Lösung. Der Sicherheitsfonds soll im weiteren bei Vorsorgewerken die Leistungen nach Artikel 56 Absatz 1 Buchstabe c erbringen, wenn die Insolvenz auf ein Konkurs- oder ähnliches Verfahren beim Arbeitgeber zurückzuführen ist, das nach dem Inkrafttreten der vorliegenden Gesetzesänderung eröffnet worden ist. Dabei sollen nur Fälle von Zahlungsunfähigkeit berücksichtigt werden, die in den Jahren nach dem Inkrafttreten des BVG entstanden sind.

#### *Abs. 2*

Die Auffangeinrichtung ist ein Organ zur Durchführung der obligatorischen beruflichen Vorsorge, das in grossem Umfang gemeinwirtschaftliche Leistungen erbringt, deren Kosten nur sehr beschränkt auf die Verursacher überwälzbar sind. Die Erfahrung hat gezeigt, dass selbst bei Heranziehung aller Quellen Jahr für Jahr ein Defizit aus den Durchführungskosten entsteht, das zu einer Überschuldung der Auffangeinrichtung führen müsste, würde nicht der Pool der Lebensversicherungs-Gesellschaften auf die Geltendmachung der ungedeckten Kosten einstweilen verzichten. Seit langem ist anerkannt, dass die ungedeckten Kosten der Auffangeinrichtung ersetzt werden müssen. Der Sicherheitsfonds als die andere zentrale Institution der beruflichen Vorsorge anbietet sich hier als naheliegendste Lösung. Die Kostenregelung soll nun vollzogen werden, wobei der Sicherheitsfonds all jene Kosten zu entschädigen hat, die seit dem 1. Januar 1995 entstanden sind und welche nicht anderweitig abgegolten werden.

### **Änderung bisherigen Rechts**

#### *Art. 89<sup>bis</sup> Abs. 6 des Zivilgesetzbuches*

Artikel 89<sup>bis</sup> Absatz 6 ist durch jene Bestimmungen zu ergänzen, die im Rahmen der erweiterten Aufgaben des Sicherheitsfonds auch auf nichtregistrierte Personalfürsorgestiftungen zur Anwendung gelangen sollen.

## **Text und Begründung der parlamentarischen Initiative Rechsteiner**

### **1. Verbesserung der Insolvenzdeckung in der beruflichen Vorsorge**

Nationalrat Rechsteiner hat am 17. Dezember 1993 folgende Initiative eingereicht:

Das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) wird wie folgt geändert:

#### *Artikel 56, Absatz 1 Buchstabe b*

- b. stellt die gesetzlichen und reglementarischen Leistungen von zahlungsunfähig gewordenen Vorsorgeeinrichtungen sicher. Der Bundesrat regelt Voraussetzungen und Umfang der Leistungen, die Massnahmen zur Verhinderung von Missbräuchen und das Rückgriffsrecht auf die verantwortlichen Personen zahlungsunfähiger Vorsorgeeinrichtungen.

#### *Artikel 57*

Die im Register für die berufliche Vorsorge eingetragenen Vorsorgeeinrichtungen sind dem Sicherheitsfonds angeschlossen; für die Insolvenzdeckung auch die auf dem Gebiet der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge tätigen, nicht registrierten Vorsorgeeinrichtungen.

#### *Artikel 59*

Der Sicherheitsfonds wird von den Vorsorgeeinrichtungen finanziert. Massgebend für die Beitragsbemessung ist die Gesamtsumme der Sparguthaben bzw. Deckungskapitalien im Rahmen des vom Bundesrat nach Artikel 56 festgelegten Leistungsumfangs.

### **2. Begründung**

Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass die Insolvenzdeckung in der beruflichen Vorsorge ungenügend ist. Weil der Sicherheitsfonds nach BVG heute nur im obligatorischen Bereich greift, drohen bei Konkursen bei den über- und vor allem den vorobligatorischen Guthaben grosse Verluste.

Am 4. Juni 1992 habe ich deshalb eine Motion für die Sicherung der Leistungsansprüche in der beruflichen Vorsorge eingereicht, welche verlangte, dass die Bestimmungen über den Sicherheitsfonds auch in der ausserobligatorischen Vorsorge Anwendung finden sollten. In seiner Antwort vom 24. August 1992 versprach der Bundesrat, diesen Punkt im Rahmen der ersten BVG-Revision weiter zu behandeln, wobei die Botschaft auf Ende 1993 in Aussicht gestellt wurde. Die Motion wurde deshalb in ein Postulat umgewandelt und in der Folge überwiesen.

Inzwischen ist klar geworden, dass bis zur ersten BVG-Revision noch einige Zeit verstreichen wird. Wie bei der Behandlung der Botschaft zur Revision von Artikel 33 BVG angekündigt wurde, ist mit der Botschaft auf anfangs 1996 und einem Inkrafttreten der ersten BVG-Revision auf anfangs 1999 zu rechnen.

#  
Angesichts dieser Verzögerung kann mit der Realisierung des dringenden Anliegens der Insolvenzdeckung auch in der ausserobligatorischen Vorsorge aber nicht mehr zugewartet werden. So ruft auch die Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden dazu auf, die Insolvenzdeckung in der ausserobligatorischen Vorsorge dringlich und unabhängig von der ersten BVG-Revision zu realisieren. (SZS 1993 S. 375.)

Die parlamentarische Initiative schlägt für die rasche Realisierung des sozialpolitischen Anliegens eine möglichst einfache Änderung des BVG vor, welche sich auf das Nötigste beschränkt. Die Regelung der Details ist vom Bundesrat auf dem Weg der Verordnung vorzunehmen. Zu diesen gehört auch der Umfang der Deckung (beispielsweise könnte für den Umfang der Deckung auf das UVG-Maximum abgestellt werden).

8097

**Parlamentarische Initiative Verbesserung der Insolvenzdeckung in der beruflichen  
Vorsorge (Initiative Rechsteiner) Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und  
Gesundheit des Nationalrates vom 24. August 1995**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	08
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.462
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.02.1996
Date	
Data	
Seite	564-579
Page	
Pagina	
Ref. No	10 053 765

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.