

beantragt Ihnen einstimmig (bei einer Enthaltung), Artikel 3 Absatz 4 gemäss Vorschlag des Bundesrates gutzuheissen und damit die Anliegen des Nationalrates in rechtlich einwandfreier Art zu berücksichtigen.

**Bundesrat Friedrich:** Es stehen hier ausgesprochen rechtliche Probleme zur Diskussion. Aus dem Referat des Kommissionspräsidenten haben Sie wohl herausgehört, dass es sich teilweise um juristische «Kleinchirurgie» handelt. Die Probleme sind aber dermassen ausführlich dargelegt worden, dass ich mich auf einige kurze Bemerkungen beschränken kann.

Zunächst einmal zum Problem der Verankerung der Umweltschutzgründe im SVG: Materiell besteht keine Differenz zwischen Bundesrat und Nationalrat. Aber wir möchten eben eine flexiblere Lösung als diejenige des Nationalrates. Was die Verkehrsverbote anbelangt, so sehen wir in der Lösung des Nationalrates in erster Linie einen systematischen Widerspruch zum heutigen SVG. Die Verkehrsverbote sind in Artikel 3 Absatz 3 abschliessend verankert; aber der Nationalrat führt Verkehrsverbote nun auch noch in Absatz 4 ein. Das führt unter anderem zum Widerspruch in den Rechtsmittelinstanzen, die der Kommissionspräsident aufgezeigt hat. Auf der einen Seite werden dann Verkehrsverbote nach Absatz 3 vom Bundesgericht beurteilt und auf der anderen Seite Verkehrsverbote nach Absatz 4 vom Bundesrat, was zweifellos nicht wünschbar ist.

Was die Privilegierung der Anwohner anbelangt, so ist zu unterstreichen, dass die Kantone tatsächlich heute schon das Dauerparkieren als gesteigerten Gemeingebrauch regeln können. Ich kann Ihnen das an einem Beispiel zeigen: Kantone und Gemeinden können das Dauerparkieren beispielsweise generell bewilligungspflichtig und allenfalls gebührenpflichtig erklären. Sie können dabei für Anwohner und Pendler unterschiedliche Gebührensätze vorsehen. Die Rechtsgrundlage für diese Regelung liegt im öffentlichen Sachenrecht, d. h. in der Kompetenz der Kantone zur Normierung des gesteigerten Gemeingebrauches. Die Kantone haben eine solche Kompetenz bereits heute; sie müssen sie einfach rechtlich einwandfrei handhaben.

Ich möchte meinerseits unterstreichen, dass der Bundesrat den Zielen der Initiative durchaus positiv gegenübersteht. Aber er glaubt eben, dass die Regelung des Nationalrates keine taugliche ist. Deshalb kam es zu diesem Gegenvorschlag.

Ich bitte Sie meinerseits, dem bundesrätlichen Vorschlag zuzustimmen.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*

*Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière*

*Detailberatung – Discussion par articles*

**Titel und Ingress, Ziff. I Ingress, Art. 3 Abs. 4, Ziff. II**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Titre et préambule, ch. I préambule, art. 3 al. 4 et ch. II**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Gesetzentwurfes

36 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

83.565

**Motion Kündig**

**Personalvorsorgeeinrichtungen. Aufsicht  
Institutions de prévoyance du personnel.  
Surveillance**

*Wortlaut der Motion vom 20. September 1983*

Der Bundesrat wird beauftragt, den Entwurf für eine Änderung von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c des Bundesgesetzes über die Aufsicht über die privaten Versicherungseinrichtungen vom 23. Juni 1978 zu unterbreiten, wodurch die Personalvorsorgeeinrichtungen eines oder mehrerer privater und/oder öffentlicher Arbeitgeber von der Versicherungsaufsicht befreit werden, sofern sie der Aufsicht gemäss Artikel 61 und 62 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 unterliegen.

*Texte de la motion du 20 septembre 1983*

Le conseil fédéral est chargé de soumettre un projet de modification de l'article 4, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre c, de la loi sur la surveillance des institutions d'assurance privées du 23 juin 1978, afin de libérer de cette surveillance les institutions de prévoyance en faveur du personnel d'un ou plusieurs employeurs privés ou publics, en tant que celles-ci sont soumises à la surveillance prévue aux articles 61 et 62 de la loi sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité du 25 juin 1982.

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Arnold, (Baumberger), Belser, Binder, Bürgi, Genoud, Gerber, Hefti, (Lieberherr), Meier, Muheim, Reymond, Steiner, Stucki, Weber (15)

**Kündig:** Die zur Beratung stehende Motion ist auf den ersten Blick scheinbar unbedeutend und nicht leicht verständlich, indem die Frage der Aufsicht über das BVG bei Personalvorsorgeinstitutionen tangiert wird. Ich möchte Sie trotzdem bitten, mir etwas mehr Zeit einzuräumen, da wir meines Erachtens ein recht bedeutungsvolles Geschäft vor uns haben. Ich hoffe, dass Sie aufgrund meiner Ausführungen etwas tiefer in das Dickicht der Versicherungsaufsicht vorstossen werden.

Ich darf bei dieser Gelegenheit feststellen, dass im Nationalrat eine gleichlautende Motion eingereicht wurde. Als Motionäre figurieren in beiden Räten die ehemaligen Präsidenten der vorberatenden Kommission des BVG. Damit sei auch dokumentiert, dass es sich um ein Anliegen handelt, das bereits bei den BVG-Beratungen zur Diskussion stand.

Die Begründung lässt sich wie folgt zusammenfassen: Wir kennen heute recht unterschiedliche Aufsichtsformen für Institutionen, die genau den gleichen Auftrag erfüllen und in etwa die gleiche Schutzfunktion für den Versicherten übernehmen: Einmal die kantonale Aufsicht bzw. die Aufsicht durch das Bundesamt für Sozialversicherung für autonome Vorsorgeeinrichtungen, dies auf der gesetzlichen Grundlage des BVG. Dann die vereinfachte Aufsicht durch das Bundesamt für Privatversicherung für verbandliche Vorsorgeeinrichtungen, auf der Basis des Versicherungsaufsichtsgesetzes; sodann die vollumfängliche Versicherungsaufsicht durch das Bundesamt für Privatversicherung für private Versicherungen sowie Gemeinschaftsstiftungen, ebenfalls nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz. Diese scheinbar klare Regelung hat nun aber einige sehr nachteilige Auswirkungen, die besonders in der Folge des Obligatoriums des BVG beseitigt werden sollten.

Das Bundesgesetz über die Aufsicht über private Versicherungseinrichtungen, das VAG, bezweckt den Schutz des Versicherten. Dieser Aufsicht unterstehen alle in der Schweiz tätigen privaten Versicherungseinrichtungen, auch solche, die bestimmte Leistungen bei Todes- oder Erlebens-

fall versprechen, und zwar selbst dann, wenn sie den Risikoanteil bei Dritten abdecken.

Artikel 4 dieses VAG regelt die Ausnahmen von der Aufsichtspflicht. Im Buchstaben b heisst es: «Personalvorsorgeeinrichtungen eines privaten Arbeitgebers sowie eines oder mehrerer öffentlicher Arbeitgeber sind ausgenommen.» Personalvorsorgeeinrichtungen mehrerer privater Arbeitgeber sind nur dann ausgenommen, wenn diese wirtschaftlich oder finanziell eng verbunden sind. Somit unterstehen Personalvorsorgeeinrichtungen von mehreren nicht wirtschaftlich oder finanziell eng miteinander verbundenen Arbeitgebern der Versicherungsaufsicht gemäss VAG.

In den Beratungen des VAG im Jahre 1977 hat Ständerat Morier-Genoud hier in diesem Saal bereits auf diesen Punkt verwiesen und dabei erklärt, dass der Behandlung der Verbandsversicherungen bei der sogenannten vereinfachten Aufsicht besondere Beachtung zu schenken sei, denn es könne nicht angehen, dass kleinere Unternehmen für einen aus Sicherheitsgründen notwendigen Zusammenschluss in der Altersvorsorge bestraft würden. Durch das BVG ist nun eine, bei den Beratungen des VAG nicht erkennbare, neue Situation entstanden, die ein Überdenken nicht nur sinnvoll, sondern notwendig macht. Die Stiftungsaufsicht, die bisher durch die Kantone und Gemeinden mehr oder weniger intensiv durchgeführt wurde, wurde durch das BVG wesentlich verbessert.

Die Vorschriften umfassen unter anderem: die Verantwortung der Organe, die periodische Überprüfung durch eine Kontrollstelle, Vorschriften über Versicherungs- bzw. Vorsorgeexpertentätigkeit, Vorschriften über die Geschäftsführung, Bestimmungen über die Kapitalanlage sowie die Überwachung der Solvenz. Diese Stiftungsaufsicht erfasst nun grundsätzlich alle Personalvorsorgeeinrichtungen, ungeachtet ihrer Rechtsform. Sie ist auch anwendbar im überobligatorischen Bereich für alle Vorsorgeeinrichtungen, die gleichzeitig das Obligatorium des BVG durchführen, wie auch für alle nichtregistrierten Stiftungen.

Die Aufsicht – das kann man sagen – ist somit umfassend. Sie wird durch eine kantonale Behörde ausgeführt bzw. für gesamtschweizerisch tätige Vorsorgeeinrichtungen durch das Bundesamt für Sozialversicherung.

Im übrigen wurde für die Sicherheit der Versicherten durch das BVG ein Sicherheitsfonds geschaffen, der die gesetzlichen Leistungen für alle sicherstellt. Er selbst stellt die neu existierende, primäre Sicherheitsbasis der beruflichen Vorsorge dar. Obschon also der Schutz für den Versicherten durch die umfassende Aufsicht im BVG gewährleistet wird, unterstehen nun gewisse Vorsorgeeinrichtungen der privaten Versicherungsaufsicht gemäss VAG. Dies betrifft, wie bereits erwähnt, Stiftungen von wirtschaftlich oder finanziell nicht eng miteinander verbundenen privaten Arbeitgebern, die eine Gemeinschaftseinrichtung betreiben. Darunter versteht man heute bedauerlicherweise auch verbandliche Gemeinschaftseinrichtungen.

Die Unterstellung der Verbandseinrichtungen und der Gemeinschaftsstiftungen führt nun nicht nur zu unterschiedlichen Aufsichten, sondern zu einer rechtungleichen Behandlung und auch zu ungleichen Belastungen. Für die sogenannte vereinfachte Aufsicht besteht selbst im Jahre 1983 (fünf Jahre nach Einführung dieses Gesetzes) noch keine rechtsgültige Verordnung, die die Auswirkungen genau aufzeigt. Es ist nicht genau ersichtlich, was eigentlich auf die Betroffenen zukommen wird. Es zeichnen sich aber Vorschriften ab, die wesentliche Mehrbelastungen auferlegen, so Vorschriften über Sicherheitsmargen, über einen Schwankungsfonds, über technische Rückstellungen und Reserven, Vorschriften über Vorsorgepläne und Tarife sowie über Stiftungskapitalien und weiteres mehr. Diese Vorschriften führen insgesamt zu einer Erhöhung der Beiträge oder zu einer Reduktion der Leistungen an die Versicherten, was beides nicht zu begrüssen ist.

Die gleichen Vorschriften wirken sich in verstärkter Masse auf die von den privaten Versicherern angebotenen Gruppenversicherungen sehr nachteilig und zuungunsten der Versicherten aus. Es ist nun wirklich nicht einzusehen, wes-

halb im Bereich der betrieblichen Vorsorge aufgrund der unterschiedlichen Risikobeurteilung Vorschriften bestehen sollen, die eine unterschiedliche Handhabung notwendig machen. Im besonderen ist dies unverständlich, weil das wirtschaftliche Risiko eines einzelnen privaten Arbeitgebers in jedem Falle grösser ist als dasjenige von mehreren, in einer Gemeinschaftsstiftung zusammengefassten oder derjenigen, die durch Gruppenversicherungsverträge bei Versicherungsgesellschaften ihrer BVG-Pflicht nachkommen. Der Schutz des Versicherten durch die Aufsicht gemäss BVG genügt bei der kollektiven Einrichtung so gut wie bei der einzelbetrieblichen.

Gemeinschaftseinrichtungen im Bereiche der Personalvorsorge haben sich in den letzten Jahren sehr stark entwickelt und stellen die eigentliche Basis für die betriebliche Altersvorsorge des kleinen und mittleren Unternehmens dar. Sie werden auch in Zukunft dieser Aufgabe nachkommen, wenn sie nicht durch administrative und finanzielle prohibitive Belastungen in ihrer Tätigkeit behindert und stark eingeschränkt werden. Nachdem die Aufsicht nach BVG die Versicherten hinreichend schützt, sind sämtliche Personalvorsorgeeinrichtungen im Sinne der Gleichbehandlung einer einheitlichen Aufsicht zu unterstellen. Diese Forderung wurde auch schon anlässlich der Beratung des BVG sehr klar dargelegt, was aus den Aufzeichnungen des «Amtlichen Bulletins» von der Sitzung des Ständerates vom 26. Januar 1982 zu Artikel 59 BVG ersichtlich ist.

Ich erlaube mir, zu zitieren. Als Kommissionspräsident führte ich folgendes aus: «In Artikel 59 besteht zwar keine Differenz zum Nationalrat; es scheint der Kommission jedoch wichtig, dass zu diesem Artikel zuhanden der Materialien noch einige Ausführungen gemacht werden.

Die Ausgangslage: Artikel 59 Absatz 2 BVG gibt dem Bundesrat die Kompetenz festzulegen, unter welchen Bedingungen eine Vorsorgeeinrichtung der Aufsicht des Bundes unterstellt wird. In Absatz 3 wird bestimmt, dass die Gesetzgebung über die Versicherungsaufsicht vorbehalten bleibt. In der Botschaft zum BVG wird auf Seite 113 ausgeführt, dass in erster Linie Vorsorgeeinrichtungen, die der Gesetzgebung über die Versicherungsaufsicht unterstehen, der direkten BVG-Aufsicht unterstellt werden. In der Frage der Abgrenzung der Aufsicht wird ausgeführt, dass sich die Aufsicht des Bundesamtes für Privatversicherung auf Fragen der Solvenz beschränken wird; für alle übrigen Fragen sei die Aufsicht des Bundesamtes für Sozialversicherung zuständig.

Artikel 44 des Versicherungsaufsichtsgesetzes hält fest, dass, wenn der Bund die Aufsicht aufgrund mehrerer Gesetze ausübe, der Bundesrat eine einzige Aufsichtsbehörde zu bezeichnen habe, so dass gegen aussen nur eine Stelle in Erscheinung tritt. Nach Ansicht der Kommission sollten aufgrund dieser Rechtslage alle Vorsorgeeinrichtungen, die dieses Obligatorium gemäss BVG durchführen, der direkten Aufsicht des Bundes unterstellt werden, wobei die Zuständigkeit beim Bundesamt für Sozialversicherung liegen sollte. Dabei sollten auch die Bestimmungen in der Verordnung so gelegt werden, dass Sammelstiftungen und ähnliche Formen von Vorsorgeeinrichtungen nicht durch Einschränkungen an der Ausführung ihrer Aufgabe gehindert werden, wie dies heute in verschiedenen Fällen bereits geschieht.

Die Kommission legt auch Wert auf die Äusserungen von Bundesrat Hürlimann vor der Kommission, die aussagen: «Vorderhand werden die Verbandseinrichtungen wie bisher der Aufsicht des Bundesamtes für Sozialversicherung unterstellt bleiben. Das Versicherungsaufsichtsgesetz sieht ja bekanntlich eine zehnjährige Übergangsfrist vor. Hier ändert sich also zunächst am Bestehenden nichts.

Im Blick auf die zweite Etappe der BVG-Gesetzgebung wäre zu prüfen, ob die Beaufsichtigung durch das Bundesamt für Sozialversicherung zufriedenstellend funktioniert hat. Eventuell könnte sich danach die Frage stellen, ob die sogenannte vereinfachte Versicherungsaufsicht notwendig ist und nicht gegebenenfalls eine Versicherungsaufsichtsgesetzrevision ins Auge zu fassen wäre. In der Übergangszeit

wird es jedenfalls nicht zu Doppelunterstellungen bezüglich der Aufsicht kommen.» Soweit das Zitat aus dem Protokoll von Herrn Bundesrat Hürlimann.

Somit dürfte nach Meinung der Kommission wohl sichergestellt sein, dass die noch offenen Fragen, die diskutiert werden, im Sinne der Kommissionsmeinung behandelt werden.»

Soweit die Ausführungen aus dem Jahre 1982.

Da nun aber neugebildete und angepasste Verbandsvorsorgeeinrichtungen bereits heute der vereinfachten Aufsicht unterstellt werden, ist der Zeitpunkt für eine Gesetzesänderung dringend geworden.

Ich ersuche Sie daher, meine Motion, die ich im Sinne einer allgemeinen Anregung verstehe, gutzuheissen.

**Bundesrat Friedrich:** Ich nehme namens des Bundesrates zur Motion von Herrn Ständerat Kündig folgendermassen Stellung: Das Versicherungsaufsichtsgesetz vom 23. Juni 1978 (VAG) nimmt die Abgrenzung der aufsichtspflichtigen von den nichtaufsichtspflichtigen Versicherungseinrichtungen nach folgender Methodik vor: Artikel 3 VAG nennt in Form einer Generalklausel die aufsichtspflichtigen Versicherungseinrichtungen. Er statuiert die Aufsichtspflicht grundsätzlich für alle Versicherungseinrichtungen. Die Ausnahmen von der Aufsicht werden in Artikel 4 Absatz 1 VAG in Form eines Ausnahmekataloges abschliessend enumeriert. Nach Litera c dieser Bestimmung sind von der Aufsicht ausgenommen Personalversicherungseinrichtungen 1. eines privaten Arbeitgebers, 2. mehrerer privater Arbeitgeber, sofern sie wirtschaftlich oder finanziell eng miteinander verbunden sind, 3. eines öffentlichen Arbeitgebers und 4. mehrerer öffentlicher Arbeitgeber.

Personalversicherungseinrichtungen mehrerer privater Arbeitgeber, bei denen die Voraussetzung der wirtschaftlich oder finanziell eng Verbundenheit nicht gegeben ist, sind demzufolge aufsichtspflichtig. Personalversicherungseinrichtungen mehrerer öffentlicher Arbeitgeber sind nicht aufsichtspflichtig, wohl aber solche mehrerer öffentlicher und privater Arbeitgeber.

Die Motion verfolgt nun das Ziel, Personalvorsorgeeinrichtungen eines oder mehrerer privater und/oder öffentlicher Arbeitgeber von der Versicherungsaufsicht zu befreien, sofern diese dem Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) unterliegen. Offensichtlich liegt also der Motion die Annahme zugrunde, dass nach heutiger Rechtslage die Versicherungsaufsichtspflicht von Personalversicherungseinrichtungen mehrerer privater und öffentlicher Arbeitgeber erfüllt ist, eine Auffassung, die vom Bundesrat geteilt wird. Die von der Motion aufgeworfenen Fragen bildeten einen Kernpunkt der Beratungen des Parlamentes zum VAG in den Jahren 1977 und 1978. Beide Räte legten aufgrund der Botschaft zum BVG und der bereits parallel laufenden BVG-Beratungen besonderen Wert darauf, die Vorlage zum VAG mit dem Entwurf zum BVG zu koordinieren. Man hat also das Problem damals durchaus gesehen. Mit Bezug auf die Fragestellung Versicherungsaufsicht oder BVG-Aufsicht sind nach Abschluss der Beratungen zum VAG im Juni 1978 zum BVG-Gesetzgeber keine wesentlichen entscheidenden Änderungen mehr vorgenommen worden. Das gilt auch für den durch das BVG geschaffenen Sicherheitsfonds, der hinsichtlich der Sicherstellung der gesetzlichen Leistungen von zahlungsunfähig gewordenen Vorsorgeeinrichtungen gegenüber der ursprünglich vom Bundesrat vorgeschlagenen Stiftung für den gesamtschweizerischen Lastenausgleich keine Änderung erbracht hat. Es kann deshalb nicht davon ausgegangen werden, dass der BVG-Gesetzgeber eine völlig neue Situation geschaffen habe.

Für die im VAG getroffene Abgrenzung der Versicherungsaufsichtspflicht waren in beiden Räten die folgenden Überlegungen massgebend: Die Versicherungsaufsicht, sei sie nun ordentlich oder vereinfacht, ist strenger als die Aufsicht nach BVG und die durch das BVG verbesserte Stiftungsaufsicht. Sie bietet also – das ist eine wesentliche Überlegung des Bundesrates – einen stärkeren Schutz für die Versicher-

ten. Einen stärkeren Schutz für die Versicherten, weil die VAG-Aufsicht erstens einmal eine materielle, präventiv wirkende und ausschliesslich durch die Versicherungsaufsichtsbehörde durchgeführte Staatsaufsicht darstellt, während die BVG-Aufsicht sich im nachhinein auswirkt und schwergewichtig nach dem Grundsatz der Selbstkontrolle durchgeführt wird. Die Tätigkeit der Aufsichtsbehörde nach BVG beschränkt sich im wesentlichen auf die Überwachung der Einhaltung der BVG-Vorschriften durch die Vorsorgeeinrichtung. Die VAG-Aufsicht bietet zweitens einen stärkeren Schutz für die Versicherten, weil sie eine materielle Sicherstellung sämtlicher Versicherungsansprüche vorschreibt. Der Bundesrat macht darauf aufmerksam, dass demgegenüber der im BVG vorgesehene Sicherheitsfonds nur gerade die obligatorische Minimalleistung zahlungsunfähig gewordener Vorsorgeeinrichtungen sicherstellt. Ausserdem erfordert nach unserer Auffassung der Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung, dass Personalversicherungseinrichtungen mehrerer Arbeitgeber der gleichen materiellen Versicherungsaufsicht unterstellt werden wie die Lebensversicherungseinrichtungen, weil sie ihrer Bedeutung nach ebenso gross sein können wie gewisse Lebensversicherungseinrichtungen und diesen in ihrer Rechts- und Wirtschaftsstruktur ausserordentlich nahekommen können.

Der Gesetzgeber wollte sich somit bei den Personalversicherungseinrichtungen mehrerer Arbeitgeber nicht mit der BVG-Aufsicht begnügen. Diese Auffassung herrschte bereits in den Kommissionen des Ständerates wie des Nationalrates vor, weshalb Anträge, die das gleiche Ziel wie die Motion verfolgten, abgelehnt wurden. Hätte der Gesetzgeber die im VAG verankerte Abgrenzung der Aufsichtspflicht ändern wollen, so hätte er bei Erlass des BVG dazu Gelegenheit gehabt. Eine solche Änderung ist jedoch nicht erfolgt.

Der Bundesrat kann sich übrigens der Auffassung, wonach die im VAG vorgesehene Abgrenzung der Aufsichtspflicht zu einer unnötigen Doppelspurigkeit führe, nicht anschliessen. Artikel 44 VAG soll vielmehr administrative Erschwerungen verhindern. Dieser Artikel 44 lautet folgendermassen: Übt der Bund die Aufsicht über Versicherungseinrichtungen kraft mehrerer Gesetze aus, so sorgt der Bundesrat dafür, dass eine einzige Aufsichtsbehörde die Beziehungen mit den Versicherungseinrichtungen wahrnimmt.»

In Ausführung dieser versicherungsaufsichtsrechtlichen Bestimmung, der Vorschriften des BVG sowie entsprechender Zusicherungen des Sprechers des Bundesrates bei den Beratungen zum VAG, wonach die gleichzeitige Unterstellung unter die vereinfachte Aufsicht, die BVG-Aufsicht und die Stiftungsaufsicht, möglichst einfach durchgeführt werden soll, erliess der Bundesrat am 29. Juni 1983 die Verordnung über die Beaufsichtigung und die Registrierung der Vorsorgeeinrichtungen (Verordnung 1 zum BVG). Danach beaufsichtigt ausschliesslich das Bundesamt für Privatversicherungswesen Vorsorgeeinrichtungen, die dem VAG unterstehen, und zwar für die Versicherungsaufsicht, die BVG-Aufsicht sowie gegebenenfalls auch für die Stiftungsaufsicht, während das Bundesamt für Sozialversicherung mit Bezug auf die BVG-Aufsicht nur die Oberaufsicht ausübt.

Personalversicherungseinrichtungen, auf welche die Anpassungsfrist nach Artikel 53 VAG zur Anwendung gelangt, die vom Motionär zitiert worden ist, werden bis zum Auslaufen der Frist am 31. Dezember 1988 bzw. bis zur Erteilung der Bewilligung durch das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement ausschliesslich der BVG-Aufsichtsbehörde BSV oder Kanton unterstellt. Aufgrund dieser Regelung ist eine Doppelaufsicht ausgeschlossen. Der Bundesrat stellt fest, dass die Versicherungsaufsicht für die Versicherten einen stärkeren Schutz bietet als die BVG-Aufsicht. Durch den Erlass des BVG ist keine Situation entstanden, die eine Neuüberprüfung der Frage der Abgrenzung der Versicherungsaufsichtspflicht erfordern würde. Es erscheint deshalb nicht zweckmässig, nach so kurzer Zeit den ganzen Fragenkomplex erneut zur Diskussion zu stellen und dafür den Gesetzgebungsapparat schon wieder in Gang zu setzen.

Darf ich im Hinblick auf die mündliche Begründung noch folgendes beifügen: Es ist nicht einzusehen, wieso heute das VAG im Hinblick auf das BVG schon wieder geändert werden soll. Der Gesetzgeber rechnete bei der Beratung des VAG fest damit, dass das BVG in Kraft treten wird. Er hatte die entsprechenden Entwürfe vor sich, und er schenkte deshalb auch der Koordinierung mit diesem Gesetz die grösste Beachtung. Deshalb hat er ergänzend Artikel 44 VAG eingefügt, den ich Ihnen zitiert habe. Es kann somit nicht davon gesprochen werden, die Annahme des BVG bilde ein neues Element, das nun eine Abänderung des VAG notwendig machen würde. Aus diesen Erwägungen empfiehlt Ihnen der Bundesrat, die Motion abzulehnen.

**Kündig:** Ich gestatte mir, zu den Ausführungen von Herrn Bundesrat Friedrich noch einige kurze Bemerkungen zu machen. Er sprach von der Möglichkeit der Koordination BVG/Versicherungsaufsichtsgesetz. Ich muss Ihnen sagen, wir standen damals in der Kommission unter einem derartigen Zeitdruck, dass dieses Problem tatsächlich nicht mehr angegangen werden konnte, obwohl die Kommission es sehr intensiv behandelt hat. Wir haben mehrmals die Zusicherung von Herrn Bundesrat Hürlimann erhalten, dass er nach Abschluss der Beratungen des BVG unverzüglich die Synchronisation der BVG-Aufsicht mit der Aufsicht des Versicherungsaufsichtsgesetzes vorantreiben werde. Es ist doch auch nicht einzusehen – und daran stosse ich mich, das muss ich Ihnen sagen, Herr Bundesrat –, dass die materielle Sicherstellung des Versicherten unterschiedlich beurteilt wird, ob er nun in einer Gruppe versichert oder ob er bei einem einzelnen Arbeitgeber versichert ist. Wenn doch diese Aufsicht nach BVG ungenügend ist, dann verstehe ich nicht, weshalb nicht alle Vorsorgeeinrichtungen – und zwar ohne Ausnahme, auch die öffentlichen – dieser Aufsicht des Versicherungsaufsichtsgesetzes unterstellt werden. Dann müsste man uns ja den Vorwurf machen, wir hätten im BVG eine ungenügende Aufsicht legiferiert und gesetzlich verankert. Das ist das, was mich stört. Mich stört es nicht, dass man eine gute Kontrolle durchführt, dass man den Versicherten schützt will. Was mich stört, ist die unterschiedliche dreistufige Beurteilung des Risikos, und zwar genau im inversen Sinn. Deshalb bin ich der Meinung, dass es auch nach kurzer Zeit angebracht ist, wenn man heute dieses Gesetz revidiert.

**Bürgli:** Ich bitte Sie um Verständnis, wenn neben dem Motionär ein zweiter Redner auf dem Plan erscheint. Ich muss allerdings betonen, dass es mir nicht vergönnt ist, heute meinen gouvernementalen Gefühlen Ausdruck verleihen zu können. Ich kann mich nämlich den Überlegungen des Departementschefs nicht anschliessen und unterstütze die Motion von Ratskollege Kündig.

Es ist sicher kein Zufall – ich möchte das sehr unterstreichen –, dass gerade zwei Ratsmitglieder in dieser Sache intervenieren, welche sich seinerzeit sehr intensiv für eine vernünftige Ausgestaltung des Bundesgesetzes über die berufliche Vorsorge eingesetzt haben. Dank dieses Einsatzes, dank des Verständnisses des ganzen Ständerates, war es dann möglich, dieses BVG überhaupt um die Klippen zu bringen.

Mit der Motion Kündig stehen die Vorsorgeinstitutionen – vor allem der Verbände, die Gemeinschaftsstiftungen und ähnliche Gebilde – im Mittelpunkt. Es sind überwiegend Institute der Klein- und Mittelbetriebe. Diese Betriebe sind zu klein, um eigene Pensionskassen zu führen. Sie müssen sich zur Bewältigung dieser sozialpolitischen Aufgabe zusammenschliessen. Ich kenne dieses Gebiet selber durch den Aufbau einer Vorsorgeinstitution im Gewerbe der ostschweizerischen Kantone. Diese Institutionen erlebten Ende der sechziger, zu Beginn der siebziger Jahre ein Zeichen der lebhaften Diskussion um die zweite Säule einen starken Aufschwung. Die Aufsicht war indessen teilweise lückenhaft. Dies führte dann zu den Bestrebungen zur Revision des

Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG). Für diese besonderen Fälle wurde dann die sogenannte vereinfachte Versicherungsaufsicht vorgesehen. Diese vereinfachte Aufsicht – das muss ich unterstreichen – ist der vollen Aufsicht nachgebildet, welche seit langem für die kommerziell tätigen Versicherungsgesellschaften gilt. Schon damals stand – das kam in den Ausführungen von Herrn Kündig, aber auch in denjenigen von Herrn Bundesrat Friedrich zum Ausdruck – das Problem der Doppelaufsicht VAG/BVG zur Diskussion. Ich muss aber darauf hinweisen, dass die Endphase der Beratungen des VAG in einem Zeitpunkt stattfand, als das BVG nationalrätlicher Ausgestaltung in eine Sackgasse geriet, aus der dann der Ständerat den Ausweg gefunden hat. Bei Abschluss der Beratungen des VAG konnte man durchaus die Frage stellen, ob das BVG je einmal in Kraft treten werde. Überlegen wir jetzt kurz, was mit den von beiden Gesetzen erfassten Institutionen geschieht: Ab dem 1. Januar 1985, also in einem Jahr, kommen sie unter das BVG. Die Aufsicht wird entweder durch den Kanton oder bei überregionalen Institutionen durch das Bundesamt für Sozialversicherung ausgeübt. Die Institutionen passen sich an; sie leben sich ein. Im Jahre 1988, nach Ablauf der zehnjährigen Übergangsfrist des VAG, kommen sie dann hinüber unter die Aufsicht des Bundesamtes für Privatversicherung. Diese hat dann beides auszuüben, die vereinfachte Aufsicht nach VAG und die Aufsicht nach BVG. Nach vierjähriger, wie ich hoffe, klagloser Tätigkeit dieser Institutionen nach BVG werden sie also einem verschärften Regime bei einem anderen Amte unterstellt. Ich möchte in Übereinstimmung mit Herrn Kündig sagen, das sei nicht notwendig. Wir haben im BVG genügend Kontrollinstrumente. Jede Vorsorgeinstitution muss eine Kontrollstelle einsetzen, und für den versicherungstechnischen Teil muss sie einen anerkannten Experten bestellen, der periodisch überprüft, ob die Vorsorgeeinrichtung jederzeit Sicherheit dafür bietet, dass sie ihre Verpflichtungen erfüllen kann, und ob die reglementarischen versicherungstechnischen Bestimmungen über die Leistungen und die Finanzierung den gesetzlichen Vorschriften entsprechen.

Ich würde meinen, dass mit diesen Bestimmungen die Interessen der Versicherten – und um die geht es hier – voll gewahrt sind. Für verschärfte Bestimmungen liegt kein zwingender Grund vor. Die Lösung, wie sie sich jetzt abzeichnet in den beiden Gesetzen, ist wirklich ein Fall von «zuviel Staat». Wir sollten es nicht soweit kommen lassen. Ich bitte Sie, die Motion Kündig erheblich zu erklären.

**Bundesrat Friedrich:** Das Problem der Koordination zwischen diesen beiden Gesetzen ist anlässlich der Beratung und der Gutheissung des VAG gelöst worden. Jenes Problem stand damals ganz deutlich zur Diskussion. Wir sehen deshalb nicht ein, weshalb nach so kurzer Zeit plötzlich etwas völlig anderes gelten soll und ganz andere Gesichtspunkte massgebend sein sollen. Ich möchte auch unterstreichen, dass damals der Entwurf zum BVG vorgelegen hat und mindestens mit Bezug auf die hier wesentlichen Punkte an jenem Entwurf keine Änderungen vorgenommen wurden.

Herr Kündig stört sich daran, dass eine unterschiedliche Aufsicht besteht. Ich habe Ihnen gesagt, dass das VAG in Artikel 4 einen Ausnahmekatalog aufzählt; in diesem Ausnahmekatalog sind natürlich die Fälle enthalten, in denen eine vereinfachte Versicherungsaufsicht nach Auffassung des damaligen Gesetzgebers nicht zur Anwendung kommt. Es wird also hier nach der Wichtigkeit abgestuft.

Es ist richtig, dass Herr Bundesrat Hürlimann seinerzeit im Parlament gewisse Zusicherungen diesbezüglich abgegeben hat. Ich muss immerhin vermerken, dass diese Zusicherungen ohne Konsultation des zuständigen Chefs des Justiz- und Polizeidepartementes erfolgt sind; das war damals noch Herr Bundesrat Furgler. Vor allem aber muss ich Ihnen sagen, dass die von Herrn Bundesrat Hürlimann als Voraussetzung einer Neuüberprüfung erwähnten Erfahrungen mit dem BVG bis heute überhaupt noch nicht

gemacht werden konnten. Also insofern sind diese Zusicherungen von Herrn Bundesrat Hürlimann für den heutigen Entscheid noch gar nicht aktuell.

*Abstimmung – Vote*

Für Überweisung der Motion  
Dagegen

33 Stimmen  
3 Stimmen

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

*Schluss der Sitzung um 11.50 Uhr*

*La séance est levée à 11 h 50*

## Siebente Sitzung – Septième séance

**Donnerstag, 8. Dezember 1983, Vormittag**

**Jeudi 8 décembre 1983, matin**

8.00 h

*Vorsitz – Présidence: M. Debétaz*

83.019

### Recht auf Leben. Volksinitiative Initiative populaire «pour le droit à la vie»

Botschaft und Beschlussentwurf vom 28. Februar 1983 (BBI II, 1)

Message et projet d'arrêté du 28 février 1983 (FF II, 1)

#### *Antrag der Kommission*

##### *Art. 2*

Streichen

##### *Art. 3*

###### *Mehrheit*

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Volksinitiative zu verwerfen. (Rest des Artikels streichen)

###### *Minderheit*

(Schmid, Genoud, Matossi, Schönenberger, Zumbühl)

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Volksinitiative anzunehmen.

#### *Antrag Piller*

Nach Entwurf des Bundesrates

#### *Proposition de la commission*

##### *Art. 2*

Biffer

##### *Art. 3*

###### *Majorité*

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire. (Biffer le reste de l'article)

###### *Minorité*

(Schmid, Genoud, Matossi, Schönenberger, Zumbühl)

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons d'approuver l'initiative populaire.

#### *Proposition Piller*

Selon la proposition du Conseil fédéral

**M. Meylan, rapporteur:** La matière que nous traitons ce matin est difficile. Elle ne troublera pas, j'en suis sûr, la sérénité qui caractérise les débats de notre conseil, mais elle peut ensuite, malheureusement, devenir explosive.

Avant de vous rendre compte des travaux de votre commission, je voudrais prendre la liberté de vous dire brièvement les trois raisons de mon inquiétude.

Premièrement, ainsi que le montre clairement le message du Conseil fédéral, le droit à la vie, droit fondamental, qui n'est contesté par personne, qu'il soit non inscrit, comme aujourd'hui, ou à écrire dans la constitution, selon le vœu des initiants, comporte plusieurs aspects liés entre eux: naissance, mort, mais aussi, par exemple, transplantation d'organes, peine de mort, suicide. Or, dans les circonstances

## **Motion Kündig Personalvorsorgeeinrichtungen. Aufsicht**

## **Motion Kündig Institutions de prévoyance du personnel. Surveillance**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	83.565
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.12.1983 - 08:00
Date	
Data	
Seite	662-666
Page	
Pagina	
Ref. No	20 012 174

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.