

Präsident: Der Antrag von Herrn Weber hat zwei Teile. Wir müssen, nachdem die Kommission an ihrer Fassung festhält, gesondert abstimmen. Für den ersten Teil unterstützt der Bundesrat die Kommissionsmehrheit, für den zweiten Teil unterstützt der Bundesrat den Antrag von Herrn Weber. Unbestritten ist der letzte Satz: «In besonders leichten Fällen kann von einer Bestrafung Umgang genommen werden.»

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Weber (1. Teil)	10 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	17 Stimmen

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Weber (2. Teil)	15 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	13 Stimmen

Art. 23 Abs. 5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 23 al. 5

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 23 Abs. 6

Antrag der Kommission

Andere Zuwiderhandlungen gegen fremdenpolizeiliche Vorschriften oder Verfügungen der zuständigen Behörden werden mit Busse bis zu 2000 Franken bestraft; in besonders leichten Fällen kann von einer Bestrafung Umgang genommen werden (bisher Abs. 3).

Art. 23 al. 6

Proposition de la commission

Les autres infractions aux prescriptions sur la police des étrangers ou aux décisions des autorités compétentes seront punies de l'amende jusqu'à 2000 francs; dans les cas de très peu de gravité, il pourra être fait abstraction de toute peine (actuel 3e alinéa).

Angenommen – Adopté

Art. 24 Abs. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 24 al. 3

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Matossi, Berichterstatter: Dieser Absatz 3 kann aufgehoben werden, da diese Bestimmung künftig in der Verordnung vom November 1984 über die Mitteilung kantonaler Strafentscheide enthalten ist.

Angenommen – Adopté

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes	26 Stimmen (Einstimmigkeit)
---------------------------------	--------------------------------

Abschreibung – Classement

Präsident: Damit können wir auch die Motion 83.922 abschreiben.

Zustimmung – Adhésion

An den Nationalrat – Au Conseil national

86.042

Versicherungsaufsichtsgesetz.

Aenderung

Loi fédérale sur la surveillance des institutions d'assurance. Révision

Botschaft und Gesetzentwurf vom 27. August 1986 (BBI III, 121)
Message et projet de loi du 27 août 1986 (FF III, 117)

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Arnold, Berichterstatter: Schon vor hundert Jahren fand es der Verfassungsgesetzgeber richtig, die Privatunternehmungen im Gebiete des Versicherungswesens – so formuliert es Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung – zusammen mit den Auswanderungsagenturen der Aufsicht des Bundes zu unterstellen.

Das erste Versicherungsaufsichtsgesetz datiert von 1885. Es wurde 1978 neu gefasst und soll mit der heutigen Vorlage nochmals eine kleine Aenderung erfahren.

Der Bund übt seine Aufsicht durch das Bundesamt für Privatversicherungswesen aus, dessen Namen wörtlich zum Ausdruck bringt, dass es bei dieser Aufsicht um die Privatversicherung geht. Bei den verschiedenen Einrichtungen der Sozialversicherung, die in den letzten Jahrzehnten entstanden sind und die durch das öffentliche Recht geregelt werden, gilt diese Versicherungsaufsicht nicht. Der Gesetzgeber hat sie anders geregelt. Auch für die anerkannten Krankenkassen wurde eine besondere Art von Aufsicht geschaffen.

Als das Parlament vor wenigen Jahren das Bundesgesetz über die berufliche Vorsorge schuf, war auch die Frage der Aufsicht zu regeln. Man unterstellte die Vorsorgeeinrichtungen nicht einfach dem Bundesgesetz über die Privatversicherungsaufsicht, sondern schuf in den Artikel 61ff. des BVG ein besonderes, dezentralisiertes Aufsichtssystem. Jeder Kanton bezeichnet eine Behörde, welche die Vorsorgeeinrichtungen auf seinem Gebiet beaufsichtigt. Dieses System trägt der grossen Zahl von Vorsorgeeinrichtungen – ich nenne sie vereinfacht auch Pensionskassen –, aber auch dem Umstand Rechnung, dass die Pensionskasse gemäss BVG anders als eine Privatversicherungsgesellschaft von den Versicherten selber paritätisch mitverwaltet wird. Nicht eine aussenstehende staatliche Aufsicht, sondern die Versicherten selber haben in erster Linie die Mitverantwortung für die Vermögensverwaltung, Sicherheit und Liquidität zu tragen, wobei ihnen nach Gesetz eine Kontrollstelle und Experten helfen.

Dieser Regelung über die Aufsicht hat man im BVG noch den etwas lapidaren Satz beigefügt: «Die Gesetzgebung

über die Versicherungsaufsicht bleibt vorbehalten.» Um die Aufsicht über die Pensionskassen gemäss BVG richtig zu interpretieren, muss man also das Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) konsultieren. Damit werden Abgrenzungen zwischen den zwei Bundesgesetzen nötig. Beide sind jüngsten Datums. Das revidierte Aufsichtsgesetz ist seit 1. Januar 1979, das BVG seit 1. Januar 1985 in Kraft. Die beantragte kleine Aenderung in der Abgrenzung der Aufsicht kann als Ergebnis erster Erfahrungen in der Einführungsphase des BVG betrachtet werden. Niemand will eine doppelte Bundesaufsicht auf der gleichen Stufe. Eine Motion Kündig im Ständerat und eine gleichlautende Motion im Nationalrat hatten auf das Problem hingewiesen und waren mit grossen Mehrheiten überwiesen worden.

Nach dem geltenden Recht sind von der Aufsicht des Bundesamtes für Privatversicherungswesen ausgenommen und nur der BVG-Aufsicht unterstellt die Pensionskassen öffentlicher Arbeitgeber. Bei den privaten Arbeitgebern macht das Aufsichtsgesetz eine Unterscheidung. Befreit von der Privatversicherungsaufsicht ist die Pensionskasse eines einzelnen Arbeitgebers, also die firmeneigene Pensionskasse. Wenn mehrere private Arbeitgeber ihre obligatorische zweite Säule gemeinsam lösen wollen, was von der Risikoverteilung her gesehen nur zu begrüßen ist, dann sind sie hinsichtlich der Aufsicht dem Einzelarbeitsgeber nur dann gleichgestellt, wenn sie «wirtschaftlich oder finanziell eng miteinander verbunden sind» (Artikel 4 Absatz 1 Litera c des Aufsichtsgesetzes).

Der strengeren Privatversicherungsaufsicht unterstellt bleiben also Vorsorgeeinrichtungen von Berufsverbänden und ähnlichen beruflichen Zusammenschlüssen, obschon sie besonders günstige organisatorische Voraussetzungen mitbringen, um gemeinsam die zweite Säule zu verwirklichen. Die einzelnen Verbandsmitglieder sind wohl ideell, aber in der Regel nicht finanziell so eng miteinander verbunden, wie es die heutige einschränkende Gesetzesbestimmung verlangt.

Der Bundesrat legt nun Botschaft und Anträge vor, wonach dieser Zustand geändert werden soll. In Zukunft sollen auch Vorsorgeeinrichtungen von Berufsverbänden und ähnlichen Institutionen von der Privatversicherungsaufsicht ausgenommen und wie firmeneigene Pensionskassen nur der BVG-Aufsicht unterstellt sein. Die Vorlage schränkt noch ausdrücklich ein, dass in diesen Fällen das Versicherungsgeschäft nur als Nebenaufgabe betrieben werden dürfe und dass nur das Personal des Verbandes, dessen Mitglieder sowie deren Arbeitnehmer versichert werden dürfen.

Ihre Kommission hat die Vorlage beraten und ihr mit 7 zu 2 Stimmen bei einer Enthaltung zugestimmt. In den Kommissionsberatungen wurde versucht, Fragen zum Wortlaut der neuen Vorschriften und zur Versicherungsaufsicht allgemein zu klären:

1. Die Vorlage spricht von beruflichen und zwischenberuflichen Verbänden und ähnlichen Institutionen und lässt damit Spielraum für Zusammenschlüsse verschiedener Berufsarten und für Organisationen von lokalem, regionalem oder landesweitem Charakter. Die Versicherung darf aber nur eine Nebenaufgabe der Organisation sein.

2. Pensionskassen, die sich in einen obligatorischen und einen überobligatorischen Teil aufspalten, stehen gemäss ausdrücklicher, bereits bestehender Gesetzesvorschrift, nämlich Artikel 86bis Absatz 6 ZGB, für beide Versicherungseinrichtungen unter der Aufsicht des BVG.

3. Viele Vorsorgeeinrichtungen decken das Risiko für Tod und Invalidität mit einer Police bei einer privaten Versicherungsgesellschaft ab. Dieses Vertragsverhältnis untersteht selbstverständlich weiterhin der Privatversicherungsaufsicht. Für die Vorsorgeeinrichtung selber und ihr Verhältnis zu den Versicherten gilt das BVG und seine Aufsicht.

4. In der Privatversicherung ist die Bundesaufsicht anerkanntermassen eine laufende, sehr strenge und gründliche, und zwar zum Schutz der Versicherten. Dieser Schutz wurde von jeher damit begründet, dass der Versicherte bei der Geschäftsführung nicht mitreden könne. Dies ist bei den Vorsorgeeinrichtungen der zweiten Säule – wie oben ausge-

führt – anders. Deshalb ist das Aufsichts- und Kontrollsystem ein anderes. Meines Erachtens besteht kein Grund, an der Wirksamkeit der BVG-Aufsicht, die das Parlament selber geschaffen hat, zum voraus zu zweifeln. Das BVG ist seit zwei Jahren in Kraft und beginnt erst zu wirken. Ich möchte die mehreren tausend Pensionskassen im Lande nicht versichern.

5. Eine zentrale Bundesaufsicht über alle Pensionskassen in der Art der Privatversicherungsaufsicht wäre mit den heutigen Mitteln des Bundes nicht zu bewältigen.

Neben der Regelung für die Berufsverbände wird in der Vorlage klargestellt, dass die Auffangeinrichtungen gemäss Artikel 60 BVG in Zukunft ganz der BVG-Aufsicht unterstehen. Dies macht eine Ergänzung von Artikel 4 Absatz 1 des Versicherungsaufsichtsgesetzes und eine Streichung in Artikel 63 des BVG notwendig.

Ferner wird die heutige Gesetzesrevision vom Bundesrat dazu benützt, um sich von der Genehmigung des alljährlichen Berichtes über die Privatversicherungsaufsicht zu entlasten. Das Bundesamt als Aufsichtsbehörde, das den Bericht erstellt, wird in Zukunft in eigener Verantwortung diesen Bericht veröffentlichen können.

Ich beantrage Eintreten und Detailberatung.

Kündig: Die Ausgangslage zu dieser Vorlage ist aufgezeichnet in Motionen von Herrn Nationalrat Muheim und von mir, bezeichnenderweise den beiden Präsidenten der vorbereitenden Kommissionen über das BVG.

Der Grund für diese Motion war darin zu suchen, dass man bereits bei den Beratungen über das BVG feststellen musste, dass hier gewisse Schwierigkeiten entstehen werden, nämlich das Aufsichtsproblem, im besonderen, dass gewisse Vorsorgeinstitutionen einer doppelten Aufsicht unterstellt werden könnten.

Wir haben versucht, durch die Motionen eine Regelung herbeizuführen, die aus Zeitgründen in den Beratungen des BVG nicht möglich war und die auch nicht in die Beurteilung anlässlich der Revision des Bundesgesetzes über die Aufsicht über private Versicherungseinrichtungen einbezogen werden konnte.

Die Wirkung dieses Gesetzes würde nach der Uebergangsfrist ab 1. Januar 1989 zum Tragen kommen, so dass heute eine Anpassung möglich ist.

Der Kreis der durch die Aenderung betroffenen Institutionen ist zwar von der Zahl her recht gering, die Auswirkung zugunsten ihrer Mitglieder aber ist recht bedeutungsvoll, da wohl einige hunderttausend Versicherte von dieser Aenderung betroffen werden. Wie der Kommissionspräsident sehr richtig und eingehend erwähnt hat, geht es um eine Gleichstellung der Aufsicht über die autonomen Vorsorgeeinrichtungen eines Arbeitgebers oder diejenigen mehrerer Arbeitgeber, die wirtschaftlich miteinander eng verbunden sind, einerseits und der Aufsicht über die Verbandsvorsorge, nämlich der beruflichen und zwischenberuflichen Verbände und ähnlicher Institutionen andererseits, wobei man sich unter diesen Institutionen zum Beispiel auch den schweizerischen Gemeindeverband, die bernischen Gemeinden oder regionale und kantonale gewerbliche Kassen vorstellen kann. Mit dieser Aenderung soll auf die Wirtschaftsstrukturen in der Schweiz Rücksicht genommen werden, denn aufgrund der heutigen Gesetzgebung sind nur etwa 1 bis 2 Prozent sämtlicher Arbeitgeber in der Lage, autonome Kassen zu führen, alle ändern sind entweder in Verbandsvorsorge zusammengeschlossen oder sind bei Versicherungen mit Kollektivverträgen für die 2. Säule abgedeckt.

Die Bedenken, die in der Kommission laut wurden, dass damit ein Abbau der Aufsicht entstehen würde, kann man sehr einfach widerlegen, indem ja die Wirkung der Aufsicht noch nicht in Kraft ist und erst ab 1. Januar 1989 zum Tragen kommt. Andererseits muss auch gesagt werden, dass die Aufsicht durch das Bundesamt für Sozialversicherung und die kantonalen Stiftungsaufsichten für alle Versicherten gewährleistet ist, so dass auch hier der Schutz des Versicherten gewährt ist. Der Vorteil dieser Lösung liegt darin, dass die Strukturen der bisherigen Verbandsvorsorge nicht

durch zusätzliche Eingriffe zerstört werden und dass sie nicht in eine Lage versetzt wird, in der sie entscheiden müsste, ob sie ihre bisherige Tätigkeit überhaupt noch weiterführen kann oder nicht.

Bei der Risikobeurteilung teile ich die Auffassung unseres Kommissionspräsidenten, dass eigentlich das grösste Risiko bei der autonomen Vorsorgeeinrichtung eines Unternehmens liegen würde – dass also dort am meisten Sorge zu tragen wäre –, und dass das kleinste Risiko bei der Verbandsvorsorge läge, wo viele Arbeitgeber, die nicht wirtschaftlich miteinander verbunden sind, in einer kollektiven Verantwortung dieses Risiko tragen.

Ein ganz wichtiger Punkt: Die Versicherungsaufsicht über privatrechtliche Versicherungsgesellschaften hat natürlich noch eine viel weiter gehende Funktion, nämlich den Schutz des einzelnen Versicherten gegenüber der Potenz des Versicherers, also in bezug auf Tarife, auf Reservestellungen und ähnliches mehr.

Es ist richtig, dass wir die Verbandsvorsorge neu betrachten und dafür sorgen, dass die Träger auch in Zukunft in der Lage sind, ihrer Aufgabe nachzukommen, denn sonst würde einiges an Gewachsenem zerstört werden. Ich möchte im besondern darauf hinweisen, dass die in den meisten derartigen Vorsorgeeinrichtungen voll gewährte Freizügigkeit für den Wechsel des Arbeitsplatzes innerhalb des Verbandes, also innerhalb der gleichen Branche, damit zerstört werden müsste. Ich möchte aber auch dem Bundesrat danken, dass in Ausführung der beiden Motionen diese Vorlage rechtzeitig und sehr prompt erledigt werden konnte. Ich hoffe sehr, dass diese Gesetzesänderung vor dem 1. Januar 1989 rechtskräftig werden kann.

Frau Bühler: Obwohl der Auftrag zu dieser Revision des VAG von den Räten einmütig erteilt worden ist, hege ich Zweifel an der Richtigkeit und an der Notwendigkeit des Vorhabens.

Ist es tatsächlich vertretbar, das Versicherungsaufsichtsgesetz bereits vor Ablauf der zehnjährigen Uebergangs- und Anpassungsfrist zu revidieren? Das neue VAG wurde Ende der siebziger Jahre zum besseren Schutz der Versicherten geschaffen. Es war der Wille, die Aufsicht über die Versicherungseinrichtungen zu verbessern und den Schutz der Versicherten zu verstärken, der zum neuen VAG führte.

Das Gesetz trat am 1. Januar 1979 in Kraft, gewährte aber eine Uebergangsfrist von 10 Jahren für die Anpassung an die neuen Gegebenheiten. Wenn nun ein Teil der damals unterstellten Einrichtungen, nämlich die Personalvorsorgeeinrichtungen mehrerer privater Arbeitgeber, bereits wieder entlassen werden soll, noch bevor die Unterstellung überhaupt wirksam wurde, müsste das sehr gut begründet werden. An diesem Punkt hapert es.

In den seinerzeitigen Motionsbegründungen lassen sich zwei Schwerpunkte ausmachen. Erstens wird auf die neue Situation hingewiesen, die als Folge des BVG eingetreten sei, insbesondere wurden Doppelspurigkeiten befürchtet. Zweitens wurde auf eine beinahe unzumutbare Belastung dieser Vorsorgeeinrichtungen bei Unterstellung unter das VAG hingewiesen. Beide Begründungen halten meiner Meinung nach einer näheren Prüfung nicht stand. Das VAG wurde in voller Kenntnis des kommenden BVG geschaffen. Doppelspurigkeiten werden aufgrund von Artikel 44 VAG ausgeschlossen, und es wurde mit Blick auf die Doppelunterstellung die vereinfachte Aufsicht kreiert. Das Problem wurde also erkannt und auch ausgiebig diskutiert. Was die unzumutbare Belastung bei Unterstellung unter das VAG betrifft, muss man sich schon fragen, wie es um Einrichtungen bestellt sein muss, die durch die Unterstellung derart belastet, ja in ihrer Existenz bedroht werden. Schliesslich wollte man mit dem VAG ja ganz bewusst eine Verschärfung der Aufsicht und eine höhere Sicherheit für die Versicherten realisieren. Die Kernfrage ist: Macht die Unterstellung unter das BVG die VAG-Unterstellung verzichtbar? Zu dieser Frage empfiehlt es sich, die Ausführungen von Bundesrat Friedrich zu lesen, mit denen er im Namen des Bundesrates die Ablehnung der beiden Motionen begründete. Ich will

Ihnen lange Zitate ersparen. Knapp zusammengefasst lässt sich sagen, dass die Aufsicht nach VAG und die Aufsicht nach BVG erheblich differieren – unser Kommissionspräsident hat das ausgeführt. Die Aufsicht nach BVG ist nicht nur grundsätzlich anders geartet, sie ist eindeutig schwächer. Hier liegt der Hund begraben. Die Begründung, warum eine schwächere Aufsicht weiterhin – auch über die zehnjährige Schonfrist hinaus – genügen soll, ist man uns schuldig geblieben. Der Verweis auf die BVG-Aufsicht ist auch deshalb unzutreffend, weil der dem Obligatorium unterstellte Teil – und nur auf diesen Teil ist das BVG voll anwendbar – vorläufig noch äusserst schmal ist. Das BVG ist ja erst seit zwei Jahren in Kraft. Auf die in vorobligatorischer Zeit geöffneten Gelder, die separat verwaltet werden können, finden nicht alle Bestimmungen des BVG Anwendung, insbesondere ist keine paritätische Verwaltung gefordert. Der Kommissionspräsident hat darauf hingewiesen, dass dank der paritätischen Verwaltung eine andere, schwächere Aufsicht gerechtfertigt sei. Nebst dem Fehlen der paritätischen Verwaltung finden auch die Finanzierungsvorschriften des BVG für den über- oder vorobligatorischen Teil keine Anwendung. Das sind gravierende Unterschiede. Sie sind um so gravierender, als dieser überobligatorische Teil heute – zwei Jahre nach Inkrafttreten des BVG – gegenüber dem winzigen obligatorischen Teil absolut schwergewichtig ist.

Zu erwähnen bleibt noch, dass nur der obligatorische Teil die Sicherung durch den im BVG geschaffenen Sicherheitsfonds geniesst. In zehn oder zwanzig Jahren sieht das Verhältnis zwischen den Mitteln des obligatorischen und des überobligatorischen Teils dann anders aus. Dann könnte man eine Revision guten Gewissens ins Auge fassen. Dann werden auch genügend Erfahrungen mit dem BVG vorliegen. Vorerst beginnen sich die Nebel rund um das BVG ja erst allmählich zu verziehen. Heute – diesen Eindruck werde ich nicht los – dient die Begründung, dank BVG könne auf die VAG-Unterstellung verzichtet werden, wohl eher als Feigenblatt. Wir müssen uns die Frage stellen und gefallen lassen: Wollen wir einen optimalen Schutz möglichst vieler Versicherter, oder wollen wir den Vorsorgeeinrichtungen das Leben erleichtern? Diese provokative Frage führt mich zum Schluss, dass wir anstatt eine Kategorie aus dem VAG zu entlassen, wie wir das mit dieser Revision tun, den Schutz der Versicherten bei der Vorsorgeeinrichtung eines einzelnen privaten Arbeitgebers verbessern sollten. Unter dem Gesichtspunkt der Sicherheit bleibt es ein Widerspruch, warum die Vorsorgeeinrichtungen von Verbänden dem VAG unterstellt wurden, diejenigen eines einzelnen privaten Arbeitgebers aber nicht. Es liegt auf der Hand, und die Erfahrung mit Pleiten haben es bestätigt, dass bei den Einrichtungen eines einzelnen privaten Arbeitgebers viel eher eine verstärkte Aufsicht angebracht wäre als bei Verbandseinrichtungen. Dieser unaufgelöste Widerspruch veranlasst mich, auf einen Minderheitsantrag auf Nichteintreten zu verzichten. Die Zukunft wird zeigen, ob wir uns mit dieser Revision in die falsche Richtung bewegt haben. Ich hoffe, dass wir nicht durch Schaden klug zu werden brauchen, denn den Schaden hätten die Versicherten zu tragen.

Bürgi: Ich bin Frau Kollegin Bühler dankbar, dass sie auf den Nichteintretensantrag verzichtet, den sie in der Kommission noch gestellt hat. Sie hat jedoch sehr kritische Äusserungen zum Ausdruck gebracht, die mich zu einigen Ueberlegungen veranlassen.

Ich gehörte seinerzeit der Kommission für die Revision des Versicherungsaufsichtsgesetzes an. Ich mag mich noch sehr gut an die damalige Situation mit Bezug auf die sich abzeichnende Doppelaufsicht VAG/BVG erinnern. Das war zu einem Zeitpunkt, als es durchaus unsicher war, ob das Gesetzeswerk über das BVG gelingen werde. Es befand sich damals in einer kritischen Phase im Nationalrat. Sie mögen sich sicher erinnern, dass dann eine ständerätliche Kommission unter dem Vorsitz des Kollegen Kündig eine sehr wesentliche Umbauarbeit vornehmen musste. In dieser Situation sagte man sich, es sei wohl klüger, einmal die Aufsicht nach Versicherungsaufsichtsgesetz auszudehnen.

Ich erinnere mich an einen Ausspruch des damaligen Direktors des Bundesamtes für Privatversicherung am Rande einer Sitzung. Er sagte mir: «Ob wir einmal ein BVG haben werden, ist völlig ungewiss; aber ein VAG haben wir bestimmt.» Jetzt haben wir ebenso bestimmt auch das BVG und sind für einen Teil der Vorsorgeinstitutionen mit dem Problem der Doppelaufsicht konfrontiert. Nun scheint mir in diesem Zusammenhang eine wesentliche Aufgabe des Gesetzgebers darin zu bestehen, vergleichbare Vorsorgeinstitutionen gleich zu behandeln. Damit meine ich einerseits die Pensionskassen eines einzelnen Arbeitgebers, die nur dem BVG unterstellt sind. Hier haben wir uns die grösseren Unternehmungen vorzustellen, die genügend Personal für den Risikoausgleich haben. Dem stehen die Vorsorgeinstitutionen der Verbände gegenüber, die überwiegend Klein- und Mittelbetriebe zusammenfassen, die nicht gross genug sind, um selber eine Pensionskasse gründen zu können. Beide erfüllen die gleiche Aufgabe, nämlich die Vorsorge für ihre Mitarbeiter, und beide sollten demzufolge gleich behandelt werden. Ich glaube, Frau Bühler, Sie machen sich keine Illusionen, welchen Sturm der Entrüstung es auslösen würde, wenn Sie Ihren Gedanken etwas weiterführen und Pensionskassen einzelner Arbeitgeber ebenfalls dem VAG unterstellen würden. Das ist gesetzpolitisch völlig unrealistisch. Deshalb müssen wir die Lösung in der Gleichbehandlung suchen, indem wir die Pensionskassen der Verbände vor der Doppelaufsicht bewahren.

Nun noch ein Wort zum wichtigen Gesichtspunkt des Schutzes der Versicherten: Ich möchte das, was Frau Bühler gesagt hat, nicht auf die leichte Schulter nehmen. Aber ich behaupte demgegenüber, dass das BVG ein genügendes Instrument zum Schutze der Interessen des Versicherten anbietet. Jede Vorsorgeinstitution muss eine Kontrollstelle bestimmen, welcher die Prüfung der Geschäftsführung, des Rechnungswesens und der Vermögensanlage der betreffenden Institution obliegt. Dieser Revisionsbericht muss der zuständigen Aufsichtsbehörde – des Kantons oder des Bundes – unterbreitet werden. Diese Aufsichtsbehörde kann, gestützt auf den ihr vorliegenden Bericht, sofort handeln. Eine zweite bedeutsame Massnahme, die vom BVG vorgeschrieben wird, ist die Bezeichnung eines anerkannten Versicherungsexperten. Er ist für alle versicherungstechnischen Belange zuständig. Vor allem hat er darüber zu wachen, dass die Institutionen jederzeit ihren Verpflichtungen genügen können. Frau Kollegin Bühler, ich meine, der Gesetzgeber hat mit Bezug auf die Ausgestaltung des Kontrollinstrumentariums im Rahmen des BVG die notwendige Sorgfalt walten lassen. Es besteht deshalb keine Notwendigkeit, einen Teil der Institutionen einer Doppelaufsicht BVG und VAG zu unterstellen. Die Vorlage des Bundesrates scheint mir richtig, zweckmässig und ausgewogen. Wir können ihr mit gutem Gewissen zustimmen.

Bundesrätin Kopp: Die Frage, ob Personalversicherungseinrichtungen von privaten Arbeitgebern der Versicherungsaufsicht unterstellt werden sollen oder nicht, gab bereits anlässlich der VAG-Revision von 1978 Anlass zu ausgedehnten Diskussionen. Mit der damaligen Revision wollte man die Abgrenzung der Versicherungsaufsichtspflicht gegenüber früher neu und klarer regeln, und in diesem Zusammenhang somit auch die Frage der Versicherungsaufsichtspflicht von Personalversicherungseinrichtungen mehrerer privater Arbeitgeber. Das am 1. Januar 1979 in Kraft getretene Versicherungsaufsichtsgesetz nimmt Personalversicherungseinrichtungen eines einzelnen privaten Arbeitgebers sowie mehrerer privater Arbeitgeber, die wirtschaftlich oder finanziell eng miteinander verbunden sind, von der Aufsicht aus. *Verbandseinrichtungen* hingegen, also Personalversicherungseinrichtungen, die von mehreren wirtschaftlich oder finanziell nicht miteinander verbundenen und in einem Verband zusammengeschlossenen Arbeitgebern betrieben werden, fallen nach der bestehenden Regelung unter die Versicherungsaufsicht. Der damalige Gesetzgeber begründete die Unterstellung dieser Einrichtungen unter die Versicherungsaufsicht damit, dass derartige Versi-

cherungskassen mehrerer privater Arbeitgeber die Tendenz hätten, sich zu einem Versicherungsträger mit uneingeschränktem Geschäftsbetrieb zu entwickeln und damit in ihrer Struktur einer Lebensversicherungsgesellschaft nahe zu kommen. Das Postulat der rechtsgleichen Behandlung erfordere, dass diese *Verbandsversicherungseinrichtungen* der gleichen materiellen Versicherungsaufsicht unterstellt werden sollten wie die Lebensversicherungsgesellschaften, weil sonst Wettbewerbsverzerrungen im Vergleich zu den beaufsichtigten Lebensversicherungseinrichtungen entstehen würden. Man erachtete es deshalb als notwendig, diese Einrichtungen der VAG-Aufsicht zu unterstellen, obwohl zum damaligen Zeitpunkt das in Grundzügen vorliegende BVG ebenfalls eine Beaufsichtigung vorsah. Da die ordentliche Aufsicht für diese Versicherungseinrichtungen als zu streng angesehen wurde, schuf der Gesetzgeber die sogenannte vereinfachte Versicherungsaufsicht. Um eine Doppelaufsicht VAG/BVG zu vermeiden, wurde zudem mit Artikel 44 VAG dafür gesorgt, dass die betreffenden Versicherungseinrichtungen nur mit einer einzigen Aufsichtsbehörde zu verkehren hatten, was jedoch nichts daran ändert, dass sie der Aufsicht sowohl nach VAG als auch nach BVG unterstehen sollten. Das BVG steht nun seit dem 1. Januar 1985 in Kraft. Damit wird die Doppelaufsicht spätestens mit Ablauf der Anpassungsfrist nach Artikel 53 VAG, also ab 1. Januar 1989, Wirklichkeit. Diese Doppelaufsicht stösst vor allem in Kreisen der beruflichen Vorsorge auf Unbehagen, weshalb die vorliegende Gesetzesrevision auslösenden Motionen eingereicht worden sind. Dass diese seinerzeit derart deutlich und gegen den Willen des Bundesrates überwiesen worden sind, zeigt, dass im Parlament in dieser Frage offenbar ein Meinungsumschwung gegenüber den 70er Jahren stattgefunden hat.

Und nun zum Inhalt der Vorlage. Bei der Realisierung der Motionen stellte sich die Frage, wie die Aufsichtspflicht für Personalversicherungseinrichtungen mehrerer privater Arbeitgeber neu und klar abgegrenzt werden sollte. Dabei konnten wir den Wortlaut der Motionen nicht tel quel übernehmen. Wäre man nämlich bei der Ausarbeitung eines Gesetzestextes diesem Wortlaut vollumfänglich gefolgt, so müsste Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c bis, der das Kernstück der Vorlage bildet, einfach alle Personalversicherungseinrichtungen von Berufsverbänden, die entweder im BVG-Register eingetragen sind oder in der Rechtsform der Stiftung bestehen, ohne weitere Einschränkungen von der VAG-Aufsicht ausnehmen. Dies hätte jedoch zur Folge, dass sogenannte Zweckverbandsversicherungseinrichtungen von der Versicherungsaufsicht befreit wären, obwohl sie wie beaufsichtigte Lebensversicherungseinrichtungen frei am Markt auftreten und auch autonom Risiken tragen können. Mit dieser Lösung würden gleiche Tatbestände ungleich behandelt, weshalb der Entwurf des Bundesrates für die Befreiung von der Versicherungsaufsicht weitere Voraussetzungen vorsieht. Diese Voraussetzungen sind: Der Betrieb der Versicherung soll eine Nebenaufgabe darstellen, und der Kreis der zu versichernden Personen soll grundsätzlich beschränkt werden. Damit ist gewährleistet, dass Zweckverbandsversicherungseinrichtungen weiterhin der Versicherungsaufsicht unterstehen, genau wie die Lebensversicherer.

Folgende Gründe sprechen für die Ausnahme von *Verbandsvorsorgeeinrichtungen* von der Versicherungsaufsichtspflicht im Sinne des vorliegenden Entwurfes: Der Entwurf bringt in aufsichtsrechtlicher Hinsicht eine Gleichstellung der Personalversicherungseinrichtungen eines privaten Arbeitgebers mit jenen mehrerer privater Arbeitgeber, die wirtschaftlich oder finanziell nicht miteinander verbunden sind. Dadurch werden Wettbewerbsverzerrungen zwischen diesen beiden Typen von Personalversicherungseinrichtungen eliminiert.

Einige Versicherungseinrichtungen, für welche die Unterstellung unter die vereinfachte Aufsicht bereits festgestellt worden ist, hätten sich ohne die vorgesehene Revision ab 1.1.1989 der Versicherungsaufsicht unterstellen müssen, was für die betroffenen Versicherungseinrichtungen einen

erheblichen Eingriff in ihre bestehende Struktur bedeutet hätte. Durch die Befreiung von der Versicherungsaufsicht im vorliegenden Sinn wird die Doppelaufsicht für die heute bekannten Einrichtungen nach VAG und BVG vermieden. Durch die alleinige Aufsicht nach BVG wird die Beaufsichtigung einfacher, ohne dass auf Sicherheit zum Schutz der Versicherten verzichtet werden muss. Die Gefahr, dass die berufliche Vorsorge durch die hohen Sicherheitsanforderungen des Versicherungsaufsichtsgesetzes behindert wird, indem kleinere Versicherungseinrichtungen möglicherweise diesen Anforderungen – vor allem in finanzieller Hinsicht – nicht mehr genügen könnten, besteht damit nicht mehr.

Nach Artikel 3 Absatz 1 VAG unterstehen Versicherungseinrichtungen, die alle von der Rechtsprechung geforderten Merkmale des Versicherungsbegriffs erfüllen, der Versicherungsaufsicht. Beim Tatbestand von Artikel 3 Absatz 2 VAG handelt es sich um eine Präzisierung von Artikel 3 Absatz 1, indem klargestellt wird, dass Versicherungseinrichtungen, die zwar eine bestimmte Leistung im Todes- und im Lebensfall versprechen, den Risikoteil jedoch bei einem Dritten abdecken, auch als aufsichtspflichtige Versicherungseinrichtungen gelten.

Diese Versicherungseinrichtungen treten den Versicherten gegenüber als Versicherer auf, mit denen der Versicherungsvertrag abgeschlossen ist und denen gegenüber der Rechtsanspruch auf die Versicherungsleistung besteht, auch wenn sie die versicherungstechnischen Risiken nicht selbst tragen, sondern bei einem Dritten abdecken.

Diese Bestimmung von Artikel 3 Absatz 2 VAG konnte in der Vergangenheit leicht durch die Einräumung eines Anspruchs auf eine unbestimmte Leistung, auch wenn dies nur formalrechtlich so war, umgangen werden und wurde auch häufig umgangen.

Mit der Revision von Artikel 4 VAG im Sinne der Vorlage verliert sie ihre praktische Bedeutung überhaupt. Der Entwurf sieht deshalb die Aufhebung von Artikel 3 Absatz 2 vor. Die Streichung von Artikel 3 Absatz 2 bringt materiell keine Änderung des geltenden Rechtszustandes, sondern sie drängt sich aus den genannten Gründen geradezu auf. Bei Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c ter geht es darum, eine aufsichtsrechtliche Gleichbehandlung der Auffangeinrichtung mit den Personalversicherungseinrichtungen mehrerer privater miteinander nicht verbundener Arbeitgeber zu erreichen, die nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c bis neu von der Aufsicht ausgenommen werden. Da die Auffangeinrichtung in ihrer Struktur direkt mit den neu von der Aufsicht ausgenommenen Personalversicherungseinrichtungen vergleichbar ist, sollte sie heute aus Gründen der rechtsgleichen Behandlung ebenfalls von der Versicherungsaufsicht befreit werden.

Schliesslich schlagen wir Ihnen die Revision von Artikel 25 VAG vor, die mit dem Problemkreis der Motionen nichts zu tun hat. Sie soll dazu dienen, die Veröffentlichungen des Bundesamtes für Privatversicherungswesen von administrativen Umtrieben zu entlasten.

Wir sind überzeugt, dass wir mit der vorliegenden Vorlage dem Sinn der Motionen optimal Rechnung getragen haben, und bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und ihr in der Detailberatung 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

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, ch. I préambule

Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 3 Abs. 2

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 3 al. 2

Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 4 Abs. 1 Bst. c bis und c ter

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 4 al. 1 let. c bis et c ter

Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Arnold, Berichterstatter: Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c bis enthält das Kernstück der Vorlage und handelt von den Berufsverbänden. Davon war die Rede beim Eintreten.

Angenommen – Adopté

Art. 25

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Ziff. II Ingress, Art. 63 Abs. 3

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. II préambule, art. 63 al. 3

Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Arnold, Berichterstatter: Weil man in der Regel die Bestimmungen, die gestrichen werden, nicht vor Augen hat, erlaube ich mir zu sagen, dass der Artikel 63 Absatz 3 im BVG von der Auffangeinrichtung handelt. Wir streichen diese Bestimmung hier im BVG, weil Sie soeben die Auffangeinrichtung im Versicherungsaufsichtsgesetz in der neuen Litera c ter geregelt haben.

Angenommen – Adopté

Ziff. III – Ch. III

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes 29 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Abschreibung – Classement

Präsident: Es wird gleichzeitig beantragt, die Motion 83.565 und die Motion 83.563 abzuschreiben. – Wird dem opponiert? Das ist nicht der Fall. Diese Vorstösse sind somit abgeschrieben.

Zustimmung – Adhésion

An den Nationalrat – Au Conseil national

Schluss der Sitzung um 11.25 Uhr
La séance est levée à 11 h 25

Versicherungsaufsichtsgesetz. Aenderung

Loi fédérale sur la surveillance des institutions d'assurance. Révision

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	86.042
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.03.1987 - 08:00
Date	
Data	
Seite	38-42
Page	
Pagina	
Ref. No	20 015 356

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.