

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Prüfung des Chancen- und Risikomanagements

Stiftung Auffangeinrichtung BVG

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	986.20265
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	14
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	15
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	15
1.5 Schlussbesprechung	15
2 Das Chancen- und Risikomanagement ist gut ausgestaltet	16
2.1 Die Top-Chancen und Risiken der Auffangeinrichtung sind umfassend beschrieben und bewertet	16
2.2 Die Massnahmen wurden definiert.....	16
3 Die Umsetzung des Chancen- und Risikomanagements erfolgt effizient und effektiv	17
3.1 Viele Massnahmen sind bereits umgesetzt.....	17
3.2 Die Einführung des Nullzinskontos reduziert das Risiko nur temporär.....	18
4 Die Organisationsform als paritätische Stiftung	19
Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse	21
Anhang 2: Abkürzungen	22

Prüfung des Chancen- und Risikomanagements

Stiftung Auffangeinrichtung BVG

Das Wesentliche in Kürze

Die Stiftung Auffangeinrichtung BVG (nachfolgend Auffangeinrichtung) ist eine nationale Vorsorgeeinrichtung, errichtet von den Spitzenorganisationen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber und paritätisch verwaltet. Im Auftrag des Bundes fungiert sie als Auffangbecken und Sicherheitsnetz der 2. Säule. Per Ende 2020 betrug ihre Bilanzsumme 19,6 Milliarden Franken.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Auffangeinrichtung zum ersten Mal geprüft. Ziel war eine Beurteilung des Chancen- und Risikomanagements der Auffangeinrichtung. Die Prüfung kam zu einem sehr guten Ergebnis.

Top-Chancen und Risiken sind erkannt

Die Auffangeinrichtung hat die Top-Chancen und Risiken mittels interner Befragungen identifiziert. Alle wurden auf einer Risikolandkarte aufgeführt und monetär bewertet. Mit Ausnahme des Pandemierisikos, dass die Auffangeinrichtung genau so wenig als Risiko definiert hatte, wie die meisten anderen Organisationen, hat die EFK keine weiteren nicht berücksichtigten Risiken festgestellt.

Um die Chancen zu nutzen und die Risiken zu reduzieren, wurden Massnahmen, Zuständigkeiten und Fristen definiert bzw. festgelegt.

Die Umsetzung des Risikomanagements ist effizient und effektiv

Die Auffangeinrichtung arbeitet permanent an der Umsetzung der getroffenen Massnahmen (etwa die Sanierung der Vorsorgepläne in der freiwilligen Versicherung) und setzt diese zielgerichtet um. Die Entscheidungsgremien werden in regelmässigen Abständen über die Fortschritte informiert.

Die anhaltend negativen Zinsen am Finanzmarkt stellen für die Auffangeinrichtung eines der grössten Risiken dar. Sie ist gesetzlich verpflichtet, Freizügigkeitsgelder entgegenzunehmen (Ende 2020 mehr als 14,3 Milliarden Franken), darf aber die Negativzinsen nicht an die Versicherten weitergeben. Durch eine dringliche Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, neuer Artikel 60b) wurde der Auffangeinrichtung 2020 die Möglichkeit eingeräumt, diese Vorsorgeguthaben bis zum Betrag von 10 Milliarden Franken zinslos und unentgeltlich im Rahmen der zentralen Tresorerie des Bundes anzulegen, wenn der Deckungsgrad unter 105 Prozent fällt. Da diese Lösung auf drei Jahre befristet ist (bis 25. September 2023), empfiehlt die EFK, schnell eine Nachfolgelösung zu erarbeiten.

Die geänderten Vorgaben für den Stiftungsrat sind nicht stimmig

Der Stiftungsrat der Auffangeinrichtung muss nach dem Willen des Gesetzgebers aus gleich vielen Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer gebildet werden. Die öffentliche Verwaltung ist dabei angemessen zu berücksichtigen. Seit mehreren Jahren ist die Verwaltung

nur noch mit einem einzigen Mitglied im Stiftungsrat vertreten, während die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen je fünf Vertreter haben. Das Mitglied aus der öffentlichen Verwaltung hat zudem seit 2020 kein Stimmrecht mehr. Diese als pragmatisch dargestellte Lösung, um die Parität im Stiftungsrat zu erhalten, scheint von allen Seiten akzeptiert zu sein.

Da die Haftung von Stiftungsräten nicht ausgeschlossen werden kann, kann dem Stiftungsratsmitglied der Verwaltung auch das Mitbestimmungs- sprich Stimmrecht nicht entzogen werden. Das Risiko, das sich für die öffentliche Verwaltung aus dem Ungleichgewicht zwischen Einflussmöglichkeit und Verantwortlichkeit ergibt, ist für die EFK somit nicht tragbar. Der Stiftungsrat muss eine andere Möglichkeit finden, die Parität sicherzustellen.

Audit de la gestion des opportunités et des risques

Fondation institution supplétive LPP

L'essentiel en bref

La Fondation institution supplétive LPP (ci-après institution supplétive) est une institution de prévoyance nationale, créée par les organisations faïtières des salariés et des employeurs et gérée paritairement. Elle est mandatée par la Confédération pour servir de filet de sécurité au 2^e pilier. Fin 2020, le total de son bilan avoisinait 19,6 milliards de francs.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné l'institution supplétive pour la première fois avec pour objectif d'évaluer sa gestion des opportunités et des risques. L'audit a abouti à un excellent résultat.

Les principales opportunités et les risques majeurs sont connus

L'institution supplétive a identifié les principales opportunités et les risques majeurs au moyen d'enquêtes internes. Tous ont été répertoriés sur une carte des risques et ont fait l'objet d'une évaluation monétaire. À l'exception du risque de pandémie que, comme la plupart des autres organisations, l'institution supplétive n'avait pas défini comme tel, le CDF n'a découvert aucun risque qui aurait été négligé.

Des mesures et les responsabilités ont été définies et des délais fixés pour saisir ces opportunités et réduire ces risques.

Mise en œuvre efficiente et efficace de la gestion des risques

L'institution supplétive travaille sans relâche à la mise en œuvre des mesures prises (comme l'assainissement des plans de prévoyance dans l'assurance facultative). Les organes décisionnels sont informés à intervalles réguliers des progrès accomplis.

La persistance des intérêts négatifs sur le marché financier constitue l'un des principaux risques pour l'institution supplétive. Elle a en effet l'obligation légale d'accepter les avoirs de libre passage (soit plus de 14,3 milliards de francs fin 2020), sans pouvoir répercuter les intérêts négatifs sur les assurés. Une modification urgente de la Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP, nouvel art. 60b) a permis à l'institution supplétive en 2020 de placer ces fonds de prévoyance jusqu'à un montant maximal de 10 milliards de francs sans intérêt et gratuitement auprès de la trésorerie centrale de la Confédération si son taux de couverture tombe en dessous de 105 %. Comme cette solution est limitée à trois ans (jusqu'au 25 septembre 2023), le CDF recommande d'élaborer rapidement une solution de remplacement.

Incohérence des nouvelles dispositions relatives au conseil de fondation

Selon la volonté du législateur, le conseil de fondation de l'institution supplétive doit se composer d'un nombre égal de représentants des employeurs et des salariés. L'administration publique doit y être dûment prise en compte. Or depuis plusieurs années, elle n'est plus représentée que par une seule personne au conseil de fondation, tandis que les organisations faïtières des salariés et des employeurs y comptent chacune cinq membres. De

plus, le membre chargé de représenter l'administration publique est privé de droit de vote depuis 2020. Une telle solution présentée comme pragmatique pour garantir la parité au sein du conseil de fondation, semble être acceptée par tous.

Dans la mesure où la responsabilité des membres du conseil de fondation ne peut être exclue, le membre de l'administration publique siégeant au conseil de fondation ne peut pas être privé du droit de participation, en l'occurrence du droit de vote. Le risque qui résulte pour l'administration publique du déséquilibre entre pouvoir d'influence et responsabilité n'est donc pas acceptable pour le CDF. Le conseil de fondation doit trouver une autre possibilité pour assurer la parité.

Texte original en allemand

Verifica della gestione delle opportunità e dei rischi

Fondazione istituto collettore LPP

L'essenziale in breve

La Fondazione istituto collettore LPP (di seguito istituto collettore) è un istituto di previdenza nazionale, costituito dalle organizzazioni mantello dei lavoratori e dei datori di lavoro e amministrato pariteticamente. Essa funge da collettore e rete di sicurezza del 2° pilastro su incarico della Confederazione. A fine 2020 il suo totale di bilancio ammontava a 19,6 miliardi di franchi.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha sottoposto l'istituto collettore a verifica per la prima volta con l'intenzione di valutarne la gestione delle opportunità e dei rischi. La verifica ha dato un ottimo esito.

Le opportunità e i rischi più importanti sono riconosciuti

L'istituto collettore ha identificato le opportunità e i rischi più importanti tramite inchieste interne. Sono tutti stati rappresentati su una mappa dei rischi ed è loro stato attribuito un valore monetario. Secondo il CDF sono stati considerati tutti i rischi, eccetto quello pandemico che l'istituto collettore, al pari della maggior parte delle altre organizzazioni, non aveva definito come rischio.

Per sfruttare le opportunità e ridurre i rischi sono state definite e stabilite misure, responsabilità e scadenze.

L'attuazione della gestione dei rischi è efficiente ed efficace

L'istituto collettore lavora costantemente all'attuazione delle misure stabilite (come il risanamento dei piani di previdenza nell'assicurazione facoltativa) e le attua in modo mirato. Gli organi decisionali vengono regolarmente informati sui progressi.

I tassi d'interesse costantemente negativi sul mercato finanziario costituiscono uno dei rischi più importanti per l'istituto collettore. Esso è tenuto per legge ad accettare fondi di libero passaggio (a fine 2020 oltre 14,3 miliardi di franchi), ma non può addebitare gli interessi negativi agli assicurati. Tramite una modifica urgente della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP, nuovo art. 60b), nel 2020 all'istituto collettore è stata conferita la possibilità di investire senza interessi e gratuitamente presso la tesoreria centrale della Confederazione questi averi di previdenza, fino a un importo massimo di 10 miliardi di franchi se il suo grado di copertura è inferiore al 105 per cento. Poiché questa soluzione è limitata a tre anni (fino al 25.9.2023), il CDF raccomanda di elaborare rapidamente una soluzione successiva.

Le prescrizioni modificate per il Consiglio di fondazione non sono coerenti

In base alla volontà del legislatore, il Consiglio di fondazione dell'istituto collettore deve essere composto di un uguale numero di rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori. Si deve tenere adeguatamente conto della pubblica amministrazione. Da diversi anni l'Amministrazione è rappresentata da un unico membro del Consiglio di fondazione, mentre i

datori di lavoro e i lavoratori ne hanno cinque ciascuno. Inoltre, dal 2020 i membri che rappresentano l'amministrazione pubblica non hanno più diritto di voto. Questa soluzione, presentata come una soluzione pragmatica per mantenere la parità nel Consiglio di fondazione, sembra essere accettata da tutte le parti.

Tuttavia, poiché la responsabilità dei consigli di fondazione non può essere esclusa, non è nemmeno possibile privare il membro del consiglio che rappresenta l'amministrazione pubblica del diritto di codecisione e quindi di voto. Il CDF ritiene pertanto che il rischio per l'amministrazione pubblica dato dal disequilibrio tra esercitare un'influenza e la responsabilità della rappresentanza nel Consiglio di fondazione, non sia accettabile. Il Consiglio di fondazione deve trovare un'altra soluzione per garantire la parità.

Testo originale in tedesco

Audit of opportunity and risk management

Substitute Occupational Benefit Institution

Key facts

The Substitute Occupational Benefit Institution (hereafter: the Institution) is a national pension institution. It was set up by the employers' and employees' top-level organisations and is managed jointly. It acts as a support mechanism and safety net for the 2nd pillar. As at the end of 2020, its total assets amounted to CHF 19.6 billion.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the Institution for the first time with a view to evaluating the Institution's opportunity and risk management. The audit findings were very positive.

Opportunities and risks identified

The Institution identified the main opportunities and risks by means of internal surveys. They were all listed on a risk map and their value assessed. With the exception of pandemic risk, which the Institution, like most other organisations, had not defined as a risk, the SFAO did not identify any further risks that were unaccounted for.

In order to exploit the opportunities and reduce the risks, measures, responsibilities and timelines were defined or prescribed.

The implementation of risk management is efficient and effective

The Institution is working constantly to implement the planned measures (for instance, restructuring pension plans in the area of voluntary insurance) and is putting them into practice in a targeted way. The decision-making bodies are regularly updated on progress.

The persistently negative interest rates on the financial market pose one of the greatest risks for the Institution. It is legally obliged to accept vested benefit payments (these amounted to over CHF 14.3 billion at the end of 2020), but is not allowed to pass on the negative interest to insured persons. In 2020, an emergency revision to the Occupational Pensions Act (OPA, new Article 60b) granted the Institution the option of investing up to CHF 10 billion of these pension assets interest-free and at no charge as part of the Confederation's centralised treasury management activities if the coverage ratio falls below 105%. Since there is a three-year time limit on this solution (until 25 September 2023), the SFAO recommends that an alternative be found without delay.

The modified requirements for the board are not consistent

The legislator requires that the Institution's board be composed of an equal number of employer and employee representatives. The public administration is to be appropriately included. For some years now, the public administration has been represented by only one member, while the employers and employees have five representatives each. Moreover, since 2020, the member from the public administration has not had voting rights. This solution, presented as a pragmatic way of maintaining parity on the board, appears to have been accepted by all concerned.

However, as board member liability cannot be ruled out, the public administration board member cannot be deprived of the right to participate in decision-making, and hence to vote. The SFAO therefore considers that the risk to the public administration from the disparity between influence and responsibility is not acceptable. The board must find another way to ensure parity.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Stiftung Auffangeinrichtung BVG

Die AE ist erfreut über die positive Beurteilung ihres Chancen- und Risikomanagements. Der für die Weiterentwicklung vorgenommene Aufwand und die Arbeit wird durch dieses Resultat gewürdigt und zeigt, dass die AE Risikomanagement als Teil ihrer Kultur versteht und entsprechend seriös betreibt. Damit wird bestätigt, dass der von der AE eingeschlagene Weg der richtige ist und dass sich die zahlreichen im Bericht beschriebenen Massnahmen bis heute bewährt haben. Die Umsetzung der Empfehlung zum Nullzinskonto ist bereits im Gange und hat für den Stiftungsrat hohe Priorität. Die Empfehlung zur paritätischen Zusammensetzung des Stiftungsrates wird nicht geteilt. Die heutige Regelung ist angemessen im Sinne von Art. 55 Abs. 1 BVG. Eine Änderung dieser Bestimmung liegt nicht in der Kompetenz des Stiftungsrates der AE. Die AE bedankt sich bei den Prüfenden für die intensive und vertrauensvolle Zusammenarbeit während den Prüfungsarbeiten unter den besonderen Bedingungen der Pandemie.

Stellungnahmen werden unverändert und unkommentiert in den Bericht übernommen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

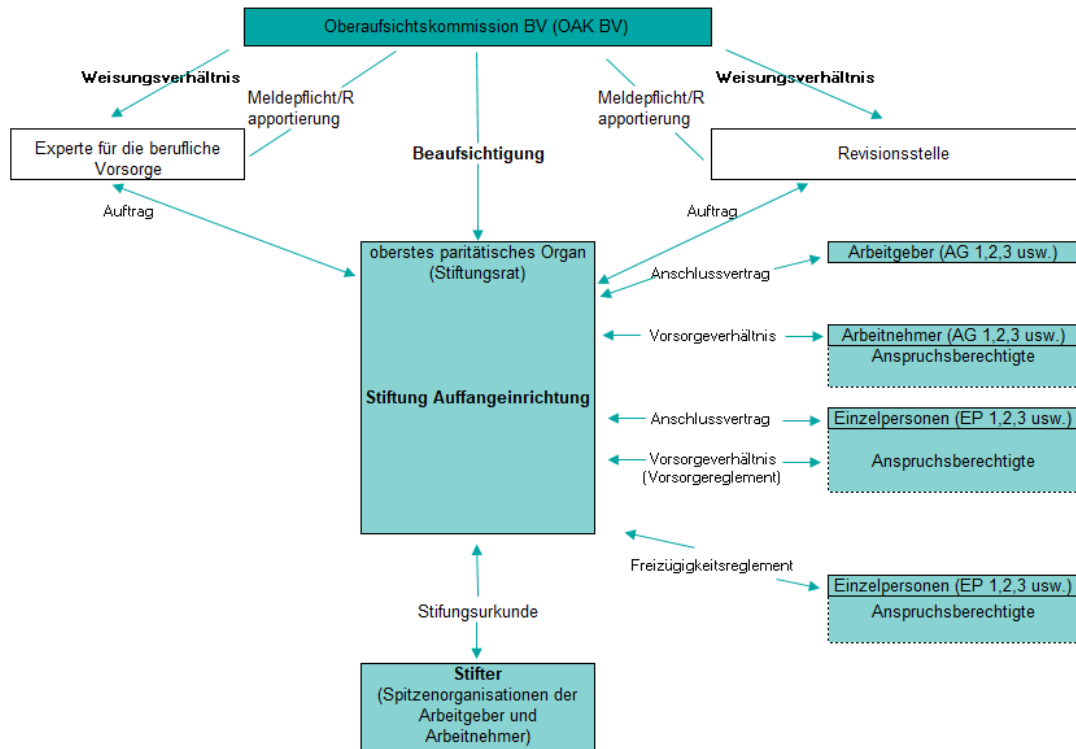
Die Auffangeinrichtung ist eine nationale Vorsorgeeinrichtung. Im Auftrag des Bundes versichert die Auffangeinrichtung als einzige Vorsorgeeinrichtung der Schweiz alle anschlusswilligen Arbeitgeber und Einzelpersonen in der obligatorischen beruflichen Vorsorge (BVG). Die von den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden getragene privatrechtliche Stiftung ist damit ein wichtiger Pfeiler in der 2. Säule und unterstützt wesentlich die Stabilität des Systems.

Die vier Hauptaufgaben der Auffangeinrichtung sind:

- die Durchführung der obligatorischen beruflichen Vorsorge für Firmen und Einzelpersonen
- die Verwaltung von Freizügigkeitskonten (FZK). Die Auffangeinrichtung muss FZK von Versicherten führen, die beim Austritt ihrer Meldepflicht betreffend die Verwendung der Freizügigkeitsleistung gegenüber der bisherigen Vorsorgeeinrichtung nicht nachgekommen sind
- die Durchführung der obligatorischen beruflichen Vorsorge (Risikoversicherung) von arbeitslosen Personen im Sinne der Arbeitslosenversicherung
- die Wiederanschlusskontrolle. Die Auffangeinrichtung prüft den Wiederanschluss an eine Vorsorgeeinrichtung.

Das finanzielle Wachstum der Auffangeinrichtung ist aufgrund des Freizügigkeitsgeschäfts nicht zu bremsen. Per Ende 2020 erreichte die Bilanzsumme 19,6 Milliarden Franken – davon entfallen allein 14,3 Milliarden auf den Geschäftsbereich FZK. Dieses Wachstum im Bereich FZK ist für die Auffangeinrichtung problematisch. Jeder Franken, der auf ein FZK einbezahlt wird, muss auch wieder ausbezahlt werden. Es dürfen für die Versicherten keine Verluste entstehen. Dies ist angesichts der anhaltenden Negativzinsen und des Kontrahierungszwangs eine fast unlösbare Aufgabe.

Die Organisation und Rechtsbeziehungen der Auffangeinrichtung zeigen sich wie folgt:



Organisation und Rechtsbeziehungen der AE (Quelle: Gabriele Marco Masciorini, Berufliche Vorsorge – BVG und FZG, 2018, S. 227)

Anlässlich einer umfassenden Reorganisation 2017/18 wurden unter anderem auch der Organisationsbereich «Finanzen & Risiko» geschaffen und ein ganzheitliches Chancen- und Risikomanagement eingeführt.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung ist eine Beurteilung, ob das Chancen- und Risikomanagement der Auffangeinrichtung im heutigen Umfeld angemessen ist.

Prüffragen:

1. Ist das Chancen- und Risikomanagement so ausgestaltet, dass die Top-Chancen und Risiken für die Auffangeinrichtung erkannt und adressiert werden?
2. Wird das Chancen- und Risikomanagement effizient und effektiv umgesetzt?

Das Chancen- und Risikomanagement wird durch die Auffangeinrichtung in einem Risiko- haus mit mehreren Pfeilern abgebildet. Anlässlich ihrer Prüfung hat die EFK den Pfeiler «Top-Chancen und Risiken» beurteilt.

Die Auffangeinrichtung wurde durch die EFK in der Vergangenheit noch nie geprüft.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Markus Peyer (Revisionsleiter) und Susanne Marbet vom 23. November 2020 bis 13. April 2021 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Gabriela Carrapa. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von der Geschäftsführung der Auffangeinrichtung umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen (sowie die benötigte elektronische Infrastruktur) standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 27. Mai 2021 statt.

Teilgenommen hat: der Geschäftsführer der Auffangeinrichtung.

Seitens der EFK haben die Federführende, der Revisionsleiter und ein Teammitglied teilgenommen.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Das Chancen- und Risikomanagement ist gut ausgestaltet

2.1 Die Top-Chancen und Risiken der Auffangeinrichtung sind umfassend beschrieben und bewertet

Die Auffangeinrichtung hat 2019 die Top-Chancen und -Risiken mittels Befragungen von Kadern und des Stiftungsrats erarbeitet. Insgesamt wurden 8 Chancen und 16 Risiken aufgeführt.

Die identifizierten Top-Chancen und -Risiken wurden anschliessend mithilfe eines Annahmeszenarios (*Worst Case*) monetär bewertet, um sie vergleichbar zu machen und auf einer Risikolandkarte (Risikomatrix) dargestellt. Dabei wurden verschiedene Dimensionen verwendet: bei den Chancen von untergeordnet bis aussergewöhnlich, bei den Risiken von untergeordnet bis bedrohlich.

Diese Risikolandkarte wurde vom Stiftungsrat im Anschluss genehmigt.

Mit Ausnahme der Corona-Pandemie sind bis heute keine Ereignisse eingetreten, welche durch die Auffangeinrichtung nicht im Risikohaus bzw. in der Risikolandkarte dargestellt wurden. Der Ausbruch der Pandemie hat auch die Auffangeinrichtung vor neue Probleme gestellt. Innerhalb von kurzer Zeit konnten die Mitarbeitenden ihre Arbeit im Homeoffice aufnehmen und den Betrieb der Auffangeinrichtung ohne Einschränkungen weiterführen. Die Auswirkungen der Pandemie auf den Kapitalmarkt war in den generell vorhandenen Szenarien berücksichtigt.

Beurteilung

Die Chancen und Risiken wurden systematisch identifiziert, bewertet und durch die Geschäftsführung und den Stiftungsrat genehmigt. Die EFK hat zum Prüfungszeitpunkt, mit Ausnahme der COVID-19-Pandemie, keine zusätzlichen fehlenden Risiken erkannt.

Die monetäre Bewertung der Chancen und Risiken enthält mit den Annahmeszenarien einen ziemlich grossen Ermessensspielraum. Die der EFK vorgelegten Erklärungen und Dokumentationen erscheinen jedoch sinnvoll und nachvollziehbar.

2.2 Die Massnahmen wurden definiert

In einem zweiten Schritt haben die verantwortlichen Kadermitarbeiter Massnahmen definiert, um die Chancen zu nutzen und die Risiken zu minimieren. Die Zuständigkeiten und die Fristen für die Umsetzung wurden definiert.

Der Stiftungsrat wird regelmässig über die geplanten und umgesetzten Massnahmen informiert. Die durch ihn geführte Pendenzenliste stellt sicher, dass sämtliche Themen abgearbeitet und/oder aktualisiert werden. Die umgesetzten Massnahmen sollen dann in einem nächsten Schritt in die Neubeurteilung der Chancen und Risiken einfließen.

Für den ganzen Prozess ist ein Dreijahreszyklus vorgesehen.

Beurteilung

Durch die Definition von Massnahmen, Zuständigkeiten und Fristen ist gewährleistet, dass die erkannten Chancen und Risiken aktiv bewirtschaftet werden. Der regelmässige Einbezug des Stiftungsrats zeigt die Bedeutung, die dem Chancen- und Risikomanagement innerhalb der Organisation beigemessen wird.

3 Die Umsetzung des Chancen- und Risikomanagements erfolgt effizient und effektiv

3.1 Viele Massnahmen sind bereits umgesetzt

Zum Prüfungszeitpunkt der EFK waren zahlreiche Massnahmen bereits umgesetzt worden wie z. B.

- temporäres Nullzinskonto für Freizügigkeitsgelder bei der Bundestresorerie (Art. 60b BVG) (siehe Kapitel 3.2)
- zwei angepasste strategische Asset Allokationen für die Vorsorge- und die Freizügigkeitsgelder
- Sanierung der Vorsorgepläne in der freiwilligen Versicherung (W-Pläne)
- Einführung von Generationentafeln¹ (wurde per Ende 2020 beschlossen und der Effekt daraus per 31. Dezember 2020 bereits zurückgestellt). Die Umsetzung wird per 31. Dezember 2021 erfolgen.
- Umsetzung eines Programms zur Verbesserung in der Kundenkommunikation zur Steigerung der Effizienz, Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit
- weiterer Ausbau der Plattform BVG Exchange, mit welcher die Auffangeinrichtung, Vorsorgeeinrichtungen die Möglichkeit anbietet, Austrittsdaten im Bereich FZK untereinander elektronisch zu verarbeiten.

Aufgrund der bereits umgesetzten Massnahmen wurden die Top-Chancen und Risiken laufend neu bewertet.

An der Stiftungsratsitzung vom 29. März 2021 wurde beschlossen, dass ein neuer Dreijahreszyklus für die Überprüfung der Top-Chancen und Risiken der Auffangeinrichtung im Jahr 2022 gestartet wird.

Beurteilung

Die Auffangeinrichtung hat die Massnahmen zur Nutzung von Chancen bzw. Reduktion von Risiken zu einem grossen Teil zeitnah umgesetzt. Dadurch, dass die umgesetzten Massnahmen zu einer Neubewertung geführt haben und der gesamte Prozess 2022 nach drei Jahren neu beginnt, wird der Regelkreis des Chancen- und Risikomanagements durchgängig sichergestellt.

¹ Anders als bei der Periodentafel berücksichtigt die Generationentafel die aktuelle Sterblichkeit einer Generation sowie die zukünftige Sterblichkeitsabnahme. Die Sterbewahrscheinlichkeit ist abhängig von Alter, Geschlecht und Geburtsjahrgang. Die zukünftigen Änderungen und Entwicklungen werden durch Extrapolation berechnet, die auf mathematischen Modellen beruht. Dies ermöglicht eine wesentlich genauere Bewertung der eingegangenen Rentenverpflichtungen.

3.2 Die Einführung des Nullzinskontos reduziert das Risiko nur temporär

Eines der grössten Risiken der Auffangeinrichtung sind die ständig wachsenden Freizügigkeitsguthaben. Ende 2020 betrugen sie rund 14,3 Milliarden Franken. Aufgrund der Negativzinsen kommt es zu Zinsverlusten auf diesen Geldern. Diese dürfen im Gegensatz zu Zinserträgen nicht an die Versicherten weiterverrechnet werden. Dadurch wird das Geschäft mit den FZK für die Auffangeinrichtung mit steigenden Guthaben zu einem immer grösseren Verlustgeschäft, welches nicht verhindert werden kann, da die Auffangeinrichtung verpflichtet ist, Freizügigkeitsguthaben anzunehmen.

Als im März 2020 die Finanzmärkte mit dem Ausbruch der Covid-Krise hohe Wertverluste verzeichneten, sank der Deckungsgrad auf den FZK bei der Auffangeinrichtung innerhalb von wenigen Wochen von 108,7 auf 102,0 Prozent. Unter Berücksichtigung der Negativzinsen war die Risikofähigkeit der Auffangeinrichtung im Segment FZK faktisch vorübergehend nicht mehr gegeben. Durch eine dringliche Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG)² wurde der Auffangeinrichtung per 26. September 2020 die Möglichkeit eingeräumt, die Vorsorgeguthaben aus dem Freizügigkeitsbereich bis zum Betrag von 10 Milliarden Franken zinslos und unentgeltlich bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung anzulegen. Sobald der Deckungsgrad unter 105 Prozent fallen sollte, kann die Auffangeinrichtung rasch ein unverzinsliches Konto bei der zentralen Tresorerie des Bundes nutzen. Diese Lösung ist auf drei Jahre befristet, gilt also bis zum 25. September 2023. Per Ende Dezember 2020 hat die Stiftung Auffangeinrichtung einen Deckungsgrad von 107,8 Prozent gemeldet. Die Auffangeinrichtung hat die Notlösung bisher noch nicht in Anspruch genommen.

Beurteilung

Die vom Bundesrat initialisierte Gesetzesänderung hat das Risiko für die Auffangeinrichtung aufgrund des aktuellen Zins- und Marktumfeldes temporär wirkungsvoll reduziert. Allerdings löst diese per Dringlichkeitsrecht eingeführte Regelung die Probleme nur kurzfristig. Es ist wichtig, so bald wie möglich eine langfristige Lösung für die Belastung mit Negativzinsen für den Freizügigkeitsbereich der Auffangeinrichtung aufzugleisen.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der Auffangeinrichtung, mit den Entscheidungsträgern zu Handen des Gesetzgebers umgehend die Erarbeitung einer langfristig tragfähigen Lösung an die Hand zu nehmen, um das Risiko der Belastung mit Negativzinsen zu reduzieren.

Stellungnahme der Auffangeinrichtung

Die AE ist mit der Empfehlung einverstanden und setzt alles daran, eine langfristig tragfähige Lösung zu finden.

² Art. 60b BVG

4 Die Organisationsform als paritätische Stiftung

Im Rahmen ihrer Prüfung zu den Top-Chancen und Risiken der Auffangeinrichtung hat sich die EFK im Zusammenhang mit den Aufgaben des Stiftungsrates auch mit der vom Gesetzgeber vorgegebenen Organisationsform der Stiftung auseinandergesetzt.

Oberstes Organ der Auffangeinrichtung ist der Stiftungsrat, weitere Organe sind die Ausschüsse, die Geschäftsstelle und die Revisionsstelle. Grundlage für die Zusammensetzung des Stiftungsrates bildet Artikel 55 BVG, welcher sowohl für die Stiftung Sicherheitsfonds BVG als auch die Stiftung Auffangeinrichtung BVG vorsieht, dass die Stiftungsräte aus gleich vielen Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer gebildet werden, und dass die «öffentliche Verwaltung (...) dabei angemessen zu berücksichtigen» ist.

Gemäss aktueller Stiftungsurkunde (Ausgabe 2020) sowie Organisationsreglement (Ausgabe 2020) setzt sich der Stiftungsrat aus einer paritätischen Vertretung der nationalen Dachorganisationen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber von zehn Mitgliedern zusammen, wobei die öffentliche Verwaltung zusätzlich mit einem oder zwei Mitgliedern ohne Stimmrecht vertreten sein soll. Der Beschluss, wonach die Vertreter der öffentlichen Verwaltung über kein Stimmrecht mehr verfügen sollen, wurde vom Stiftungsrat am 13. März 2020 gefällt. Zurzeit ist die öffentliche Verwaltung lediglich mit einer Person aus dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) vertreten. Diese Anpassungen wurden gemacht, um die Parität des Stiftungsrates zu gewährleisten, die bei einer ungeraden Anzahl Stimmen nicht mehr gegeben gewesen wäre. Die OAK hat mit Verfügung vom 8. April 2020 der Statutenänderung zugestimmt.

Das zentrale Anliegen des Gesetzgebers war offensichtlich die paritätische Verwaltung der privatrechtlichen Stiftung. Aufgrund der Formulierung des Artikels 55 BVG ist allerdings nicht klar, ob der Gesetzgeber die Vertreter der öffentlichen Verwaltung als Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer oder als «neutrale» Stiftungsräte betrachtet hat und ob er davon ausgegangen ist, dass ihnen die gleichen Kompetenzen wie den anderen Stiftungsräten zukommen sollen. Auch aus den Materialien ergibt sich keine Klärung des Willens des Gesetzgebers in dieser Frage.

Der Stiftungsrat trägt eine grosse Verantwortung, er nimmt die Gesamtleitung der Stiftung wahr, sorgt für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben, bestimmt die strategischen Ziele und Grundsätze der Stiftung sowie die Mittel zu deren Erfüllung. Er ist verantwortlich für die Führung der Vermögensanlage der Auffangeinrichtung. Nach Artikel 52 BVG (Verantwortlichkeit) sind alle mit der Verwaltung oder Geschäftsführung der Vorsorgeeinrichtung betrauten Personen sowie die Experten für berufliche Vorsorge für den Schaden verantwortlich, den sie ihr absichtlich oder fahrlässig zufügen.

Diese Haftung für Stiftungsratsmitglieder kann nicht wegbedungen werden, d.h. auch für das Stiftungsratsmitglied aus dem SECO ohne Stimmrecht ist sie gegeben. Auch im Handelsregister ist das Mitglied immer noch mit Kollektivunterschrift zu zweien eingetragen.

Beurteilung

Die Situation in der beruflichen Vorsorge hat sich seit der Gesetzgebung im Jahr 1982 verändert. Heute ist der Bund mit nur einem Stiftungsrat in der Auffangeinrichtung vertreten. Der offene Gesetzesbegriff der «angemessenen Vertretung der öffentlichen Verwaltung» in Artikel 55 BVG schafft bei der Rechtsanwendung einen gewissen Beurteilungsspielraum. Auch wenn die Zusammensetzung des Stiftungsrates zurzeit offenbar von keiner Seite Anlass zu Beanstandungen gibt, ist für die EFK fraglich, ob eine einzige Vertretung ohne Stimmrecht nebst zehn weiteren Stiftungsratsmitgliedern angemessen im Sinne von Artikel 55 BVG ist.

Nicht tragbar ist aus Sicht der EFK das Risiko, das sich für den Bund aus dem Ungleichgewicht zwischen Einflussmöglichkeit und Verantwortlichkeit ergibt. Da das Haftungsrecht eines Stiftungsratsmitglieds nicht wegbedungen werden kann, kann ihm auch das Mitbestimmungs- sprich Stimmrecht nicht entzogen werden. Dies umso mehr als die Vertretung des SECO im Handelsregister immer noch als Mitglied des Stiftungsrates Auffangeinrichtung mit Kollektivunterschrift eingetragen ist.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Stiftungsrat der Auffangeinrichtung, die im Jahr 2020 getroffene Entscheidung, dass Vertreter der öffentlichen Verwaltung kein Stimmrecht mehr haben, aufzuheben und die Parität im Stiftungsrat durch eine andere Massnahme sicherzustellen.

Stellungnahme der Auffangeinrichtung

Die AE ist mit dieser Empfehlung nicht einverstanden. Die heutige Regelung über die paritätische Zusammensetzung des Stiftungsrates wurde nach dem freiwilligen Ausscheiden des BSV aus dem Stiftungsrat gemeinsam mit dem Seco erarbeitet und ist von der OAK als angemessen im Sinne von Art. 55 Abs. 1 BVG beurteilt und verfügt worden. Eine Haftung des Bundes für das Seco kommt mangels Stimmrecht nicht in Frage (kein Verschulden, kein Kausalzusammenhang zwischen pflichtverletzender Handlung und Schaden). Dies spielt letztlich keine Rolle, weil der Bund so oder anders gefordert wäre, wenn die AE mit ihrem gesetzlichen Auftrag in Schieflage geraten würde. Sollte Art. 55 Abs. 1 BVG für nicht mehr zeitgemäss erachtet werden, wäre eine Anpassung dieser Bestimmung zu prüfen, was aber nicht in der Kompetenz des Stiftungsrates liegt.

Die EFK nimmt die Ablehnung zur Kenntnis.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse

Rechtstexte

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV, SR 101)

Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, SR 831.40)

Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2, SR 831.441.1)

Bundesgesetz über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (FZG 831.42)

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG, SR 614.0)

Verordnung über den Sicherheitsfonds BVG (SFV, SR 831.432.1)

Parlamentarische Vorstösse

20.3623 – Folgen der Negativzinsen für Freizügigkeitseinrichtungen und für die Auffangeinrichtung BVG

Botschaften

20.056 – BVG. Anlage von Geldern aus dem Freizügigkeitsbereich der Auffangeinrichtung bei der Bundestresorerie (BBl 2020 6343)

Anhang 2: Abkürzungen

EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FZK	Freizügigkeitskonten
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).