

BVG-Aufsicht in der Zentralschweiz

Aufsichtsstelle im Umbruch

1989 ist nicht nur international ein Jahr des Wandels, sondern auch im Kanton Luzern: Dieser erhält eine eigene BVG-Aufsichtsbehörde. 2006 wird dieses Amt in die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (ZBSA) integriert. Wir zeichnen diese Entwicklung nach.

Das 1985 eingeführte BVG delegiert die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen (VE) den Kantonen. In Luzern obliegt die unmittelbare Aufsicht und Kontrolle der periodischen Berichte und Rechnungen der VE den fünf Regierungsstatthalterämtern. Die vom Bundesrecht verlangte zentrale Aufsicht und Entscheidungsgewalt liegt derweil beim kantonalen Amt für das Handels- und Güterrechtsregister und die berufliche Vorsorge.

Suche nach einer neuen Lösung

Die zunehmend komplexer werdenden Strukturen im Kanton Luzern sowie personelle Probleme beim Handelsregisteramt führen 1989 dazu, dass sich eine neue Regelung der Aufsicht aufdrängt: Der Luzerner Regierungsrat entscheidet sich für eine zentrale Lösung. Er verspricht sich davon die Sicherstellung einer einheitlichen Praxis und die Aufstellung eines kompetenten Gesprächspartners für die VE mit Sitz im Kanton.

Eigenständigkeit durch neue Amtsstelle

So wird am 1. März 1989 eine neue Amtsstelle gegründet, die im Wesentlichen

aus einem Vorsteher, einem Jurist, einem Revisor und einer Sekretärin besteht. Zum Vorsteher gewählt wird Amtsbegründer Markus Lustenberger, der sich zuvor als juristischer Sekretär und Stellvertreter des Regierungsstatthalters des Amtes Luzern eingehend mit der Aufsicht über die berufliche Vorsorge befasst hatte.¹ Vorher war Lustenberger beim Verwaltungsgericht als Gerichtsschreiber tätig.

Integration in ein Konkordat

Im Zug der Strukturreform werden alle BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden in der Schweiz aufgefordert, ihre Strukturen zu verselbstständigen. Die Luzerner Aufsicht jedoch verändert sich bereits vor dem Inkrafttreten der Strukturreform. Sie nimmt eine Vorreiterrolle ein: 2006 wird sie in eine regionalisierte und kantonsübergreifende öffentlich-rechtliche Anstalt eingebunden: Neu wird die direkte kantonale Aufsicht einem Konkordat der Zentralschweizer Kantone übertragen.² Dieses nennt sich Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (ZBSA) und umfasst die Kantone Luzern, Uri, Schwyz und Zug sowie Nid- und Obwalden. Ihr Geschäftsleiter ist Markus Lustenberger, der in dieser Funktion für die operative und personelle Führung der ZBSA verantwortlich ist.

Hintergrund der Neuerung

Ausgelöst hatte diese Veränderungen der Kanton Schwyz: Damals trat der Schwyzer Finanzdirektor an die Regierung des Kantons Luzern heran mit der Bitte um Unterstützung bei der Organisation der Aufsicht, weil den Schwyzern klar geworden war, dass sie das alles nicht mehr selber bewältigen konnten. Der damalige Leiter der Aufsicht Schwyz wollte ihn Pension gehen, aber es fand sich trotz Ausschreibung kein geeigneter und zahlbarer

In Kürze

- > Die Luzerner BVG-Aufsicht obliegt von 1989 bis 2006 einer kantonalen Behörde
- > Darauf folgt ein Aufsichtskonkordat aus sechs Zentralschweizer Kantonen

Nachfolger. Er bat nun den Kanton Luzern, die Arbeit für die Aufsicht im Kanton Schwyz zu übernehmen. Gleichzeitig gelangte der Kanton Schwyz auch an die Zentralschweizer Regierungskonferenz mit dem Anliegen, man solle prüfen, ob man nicht eine regionalisierte Aufsicht mit einem Konkordat einführen könnte. Parallel dazu gab es beim Bund Bestrebungen zur Errichtung einer zentralen Bundesaufsicht. Das gab auch Druck auf die Zentralschweiz. Die zentralschweizer Kantone wollten das selber machen und die Ar-

Jubiläumsserie

Der vorliegende Artikel ist Teil einer Jubiläumsserie. Im Rahmen der Serie werden Themen aus den ersten Ausgaben der «Schweizer Personalvorsorge» (SPV) vor 25 Jahren aufgegriffen. Davon ausgehend werden aktuelle Entwicklungen im Bereich der Sozialversicherungen und 2. Säule aufgezeigt. Der erste Jubiläumsartikel zu Anlagestrategien erschien im März 2013. Der nächste Jubiläumsartikel erscheint in der Juliausgabe der SPV und befasst sich mit der AHV.

Autorin

Anne Yammine
lic. phil. I, Redaktorin
«Schweizer
Personalvorsorge»



¹ Im Anschluss lesen Sie ein Interview mit Markus Lustenberger. Ein älteres Interview mit Lustenberger finden Sie in der SPV 08/95, S. 5.

² In der SPV 03/12, S. 4–8 wird die neue Aufsichtslandschaft der Schweiz betrachtet. Die ZBSA wird als Beispiel der Neuerung angeführt.

beitsplätze im Wirtschaftsraum Zentralschweiz behalten. Sie wollten die Aufsicht an Ort und Stelle und nicht in einem Elfenbeinturm in Bern.

Konsolidierung der angeschlossenen Institutionen

Bei ihrer Gründung im Jahr 2006 wacht die ZBSA über mehr als 1000 Vororgeeinrichtungen und Stiftungen. Ende

2006 sind es genau 743 VE und 314 klassische Stiftungen. Per Ende 2012 verbleiben 551 VE und 369 klassische Stiftungen unter der Obhut der ZBSA.³ Es lässt sich

³ Im Zuge der Strukturreform wird verlangt, dass die Aufsichtsbehörden ein öffentliches Verzeichnis der von Ihnen beaufsichtigten Einrichtungen führen sollen. Die ZBSA publiziert das ihrige auf ihrer Webseite (www.zbsa.ch/index/verzeichnisse.htm).

eine deutliche Konsolidierung der Anzahl VE feststellen, die als Spiegel der Schweizer Pensionskassenlandschaft gelten kann. Die Anzahl der klassischen Stiftungen nimmt derweil jedoch zu. Betrachtet man die Gesamtbilanzsumme aller VE und Stiftungen, lässt sich von 2006 mit 34 Mrd. Franken zu 2012 mit 55 Milliarden Franken eine deutliche Zunahme ausmachen.

Die Anzahl Kassen nimmt zwar ab, doch werden die einzelnen bewirtschafteten Gefässe massiv grösser und komplexer. Wenn man zum Beispiel die Pensionskasse der Firma Heinecken in Luzern nimmt, so hatte die Heinecken eine Kasse. Bei der Übernahme der Brauerei Eichhof durch Heinecken fusionierte deren Kasse mit der Eichhof-Pensionskasse und integrierte auch deren Wohlfahrtsfonds. Dieses Beispiel veranschaulicht den angesprochenen Verdichtungsprozess.

Förderung der Regionalisierung

Im Rahmen der Strukturreform der beruflichen Vorsorge wird die Regionalisierung der Aufsichtsbehörden Schweizweit vorangetrieben. Das erklärte Ziel hinter diesen Reformbemühungen ist laut Gesetz die Stärkung der direkten kantonalen Aufsicht: Die direkte Aufsicht über die VE liegt somit ausschliesslich im Verantwortungsbereich der Kantone. Der Bund übt derweil nur noch die Oberaufsicht über die berufliche Vorsorge aus. Diese wird der unabhängigen Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) zugewiesen. ■

Struktur und interne Koordination

```

graph TD
    KR[Konkordatsrat] --- IGPK[Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission]
    KR --- RS[Revisionsstelle]
    KR --- GL[Geschäftsleiter]
    GL --- Admin[Administration]
    GL --- Recht[Recht]
    GL --- Revision[Revision]
    
```

Die Organe der ZBSA umfassen neben dem Geschäftsleiter den Konkordatsrat, der die direkte Aufsicht über die ZBSA führt, sowie eine Revisionsstelle (siehe Organigramm). Der Rat genehmigt den Jahresbericht, die Jahresrechnung und das jährliche Budget. Er erteilt den Leistungsauftrag mit Globalkredit und erstattet Bericht über dessen Ausführung zuhanden der Regierungen der Konkordatskantone und der interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission (GPK). Des Weiteren wählt der Rat den Geschäftsleiter der ZBSA, deren Geschäftsreglement er ebenfalls erlässt. Er gibt sich ausserdem eine Geschäftsordnung und legt die Gebührenordnung fest.

Der Konkordatsrat der ZBSA ist aus Regierungsräten der beteiligten Kantone zusammengestellt, wie dies auch bei der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht und der Westschweizer Aufsicht der Fall ist. Anders gesagt, sind in 17 von 26 Kantonen die Konkordatsratsmitglieder Regierungsmitglieder. Die OAK BV sieht in dieser

Konstellation die Gefahr von Interessenkonflikten und fordert politisch unabhängige Mitglieder.

Gemäss Konkordatsvertrag ist die Geschäftsstelle der ZBSA nicht weisungsgebunden und unabhängig. Sie ist für sämtliche operativen Aufgaben der Aufsicht alleine und abschliessend zuständig, während der Konkordatsrat ausschliesslich strategische Aufgaben hat.

Entscheidend für das reibungslose Funktionieren der regionalisierten Aufsichtsförm sind die Zusammenarbeit und die klare Kompetenzabgrenzung der verschiedenen Gremien der ZBSA. Als Besonderheit besteht bei der ZBSA eine interparlamentarische GPK. Sie besteht aus je zwei Kantonsräten aus den jeweiligen Kantonsparlamenten. Sie fungiert als Relais zwischen den kantonalen Parlamenten und der ZBSA. Sie nimmt den Geschäftsbericht der ZBSA bloss zur Kenntnis und hat eine Informationspflicht gegenüber den Kantonsparlamenten.