

«Das Kind nicht mit dem Bade ausschütten»

Immer mehr Versicherte fragen sich, ob ihre Gelder in der Pensionskasse gut und sicher angelegt sind. Angesichts des für die Altersvorsorge gebildeten Deckungskapitals von rund 600 Mrd. Fr. wird Transparenz über Geldfluss und Anlagen gefordert. In der ersten Revision des Bundesgesetzes über die berufliche Vorsorge (BVG) von 1985 wurden die Bestimmungen über Transparenz und Aufsicht denn auch prioritär behandelt. Teilweise traten sie per 1. April in Kraft, neun Monate vor dem Starttermin des zweiten Revisionspakets, das den gesamten Leistungsbereich umfasst.

Bis anhin gilt für die berufliche Vorsorge und die einzelnen Vorsorgeeinrichtungen eine dezentrale Aufsicht. Obwohl sich sämtliche Fachgremien dagegen aussprechen, favorisieren gewisse politische Kreise eine zentrale, finanzmarktorientierte Bundesaufsicht. Im Gespräch erläutert Markus Lustenberger, Präsident der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden und Chef des Amtes für berufliche Vorsorge des Kantons Luzern, welchen Weg die Aufsicht in Zukunft beschreiten sollte.

Herr Lustenberger, der Bundesrat liess einen Expertenbericht zur Optimierung der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge erstellen. Strebt der Bund eine zentralisierte Aufsicht an?

Im Wesentlichen wurden zwei Modelle geprüft: erstens die dezentrale Aufsicht auf kantonaler Konkordatsbasis mit Oberaufsicht des Bundes und zweitens die zentralisierte Aufsicht durch den Bund. Die Expertenkommission selbst hat sich, wie der Fachpresse zu entnehmen war, für die Variante dezentrale, regionalisierte Aufsicht entschieden. Auch die Eidgenössische BVG-Kommission will diese Variante. Zudem sprechen sich die Konferenz der Kantonsregierungen, der Pensionskassenverband Asip, unsere Konferenz der BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden sowie weitere Institutionen, die mit dem Vollzug der beruflichen Vorsorge vertraut sind, für eine dezentrale Aufsicht auf kantonaler Konkordatsbasis aus. Es besteht somit die klare Auffassung, dass das Kind nicht mit dem Bade ausgeschüttet werden soll, sondern die bestehende Aufsichtsstruktur zu verstärken und zu verbessern ist. Es liegt nun am Bundesrat zu entscheiden, ob das wichtige Anliegen eines dezentralen Aufsichtssystems auf kantonaler Konkordatsbasis im weiteren Vorgehen zur Optimierung der Aufsicht gebührend berücksichtigt wird.

Welche Folgen hätte eine zentrale, finanzmarktorientierte Bundesaufsicht?

Das dezentrale Aufsichtssystem ist bürgernah, effizient und schnell. Es ist nahe am täglichen Geschehen in den Wirtschaftsräumen und erhält so schnell die Informationen, um wirksam eingreifen zu können. Das System kann wirkungsorientiert Dienstleistungen für Versicherte, Stiftungsräte und Kontrollstellen erbringen. Das heute dezentral aufgebaute Aufsichtssystem trägt der Freiheitlichkeit, sozialpartnerschaftlichen Säule Rechnung. Dies alles wäre durch eine zentrale, finanzmarktorientierte, präventive Bundesaufsicht in Frage gestellt. Die Prävention würde in den Vordergrund gerückt und das eigenverantwortliche Handeln der Vorsorgeeinrichtungen wesentlich eingeschränkt. Zudem würde mit einer zentralen Bundesaufsicht ein grosser, schwerfälliger Apparat entstehen, weit weg vom täglichen Geschehen. Dies alles widerspricht einer dezentralen, freiheitlichen, sozialpartnerschaftlichen zweiten Säule, wie wir sie kennen.



Der profunde Luzerner Kenner der beruflichen Vorsorge Dr. iur. Markus Lustenberger setzt sich vehement für eine regionalisierte BVG-Aufsicht ein. BILD: IRIS C. RITTER

Welches sind die Kompetenzen der kantonalen Aufsichtsbehörden?

Es gilt vorzuschicken, dass wir in der zweiten Säule ein Aufsichtssystem haben, das gesetzlich vorgegeben ist (vgl. Grafik, Anm. der Red.). In diesem System hat allein die Aufsichtsbehörde die hoheitliche Befugnis, verbindlich einzugreifen. Sie kann für all diese Akteure, sei es die Kontrollstelle, der Experte oder der Stiftungsrat und damit die Pensionskasse, behördliche Massnahmen verfügen. Die Aufsichtsbehörde greift ein und sieht von Gesetzes wegen nach dem Rechten, wenn Mängel bestehen.

Was sind Ihre Aufgaben?

Die Aufgaben der Aufsichtsbehörde lassen sich in sechs Bereiche einteilen (vgl. Tab., Anm. der Red.). Wichtig ist das Überwachen der Geschäftstätigkeit der Vorsorgeeinrichtung. Jedes Jahr sind dazu die Bilanz, die Rechnung, der Kontrollstellenbericht und das Expertengutachten einzureichen.

Wird nur stichprobenweise kontrolliert?

Sind die erwähnten Unterlagen eingegangen, folgt eine Triage, in der vor allem geprüft wird, ob die Kontrollstelle Vorbehalte zur Geschäftsführung anbringt. Im Weiteren werden die Unterlagen stichprobenweise kontrolliert. Die Geschäftstätigkeit wird auch dann überwacht, wenn Beschwerden an uns herangetragen werden oder wenn Anzeige erstattet wird. Gelegentlich berichten uns Stiftungsräte oder Versicherte (in geheimer Mission), was bei ihnen alles schiefläuft. Damit haben wir die Möglichkeit, auf Pensionskassen zuzugehen und neutral, ohne Nennung von Personen die Geschäftstätigkeit zu prüfen.

Kann sich also ein Versicherter, der befürchtet, dass der Arbeitgeber die abgezogenen Beiträge und seinen Anteil nicht mehr überweist, an die Aufsichtsbehörde wenden?

Wir nehmen alle Beschwerden und Anzeigen entgegen. Es wird dann eruiert, von

welcher Pensionskasse die Rede ist, und die betroffene Person wird, wenn erforderlich, an die zuständige Aufsichtsbehörde verwiesen. Jede Aufsichtsbehörde ist primär für die Versicherten der ihr unterstellten Pensionskassen zuständig. Es hilft, wenn wir gewisse Informationen erhalten und Sachverhalte frühzeitig klären können. Dies ist einer der wichtigsten Argumente für eine dezentrale Aufsicht. Die Aufsicht kann nicht hinter sieben Bergen liegen und meinen, die Verantwortlichen würden dort vernehmen, was an der Front läuft.

Was geschieht, wenn wesentliche Mängel in den Kapitalanlagen ersichtlich sind?

Hier sind wir beim dritten Aufgabenbereich der Aufsichtsbehörde. Ein krasser Mangel liegt beispielsweise vor, wenn die Pensionskasse Anlagen beim Arbeitgeber einget, was gesetzwidrig ist. Heute ist das gemäss Art. 57 BVV2 für gebundenes – das heisst für Versicherungsleistungen benötigtes – Kapital nicht mehr zulässig. So liegt eine Vorsorgeeinrichtung schief, wenn sie ein Kapital von 10 Mio. Fr. – wovon 9 Mio. gebundenes Deckungskapital aufweist und 3 Mio. beim Arbeitgeber investiert. Das ist klar rechtswidrig, es sei denn, diese Anlage könnte sichergestellt werden, was im Regelfall auf eine Scheinsicherstellung hinausläuft.

Welche Anordnung trifft die Aufsicht?

Solche wesentlichen Mängel greifen wir auf und setzen durch, dass sie behoben respektive die Gelder zurückgeführt werden. Im erwähnten Fall müssten wir eine Rückführung von 2 Mio. Fr. verfügen.

Sie erwähnen auch Aufgaben im Rahmen des Stiftungsrechts und des Freizügigkeitsgesetzes. Was ist darunter zu verstehen?

Unter Entscheide im Rahmen des Stiftungsrechts fällt alles, was die Stiftung betrifft, beispielsweise eine Namensänderung der Pensionskasse. An und für sich ist das eine simple Sache, die aber ein Urkunden-

änderungsverfahren benötigt, da die Stiftungsurkunde angepasst werden muss. Dazu kommen vor allem die Aufgaben im Rahmen des Freizügigkeitsgesetzes, Artikel 23. Gemeint sind Teil- und Gesamtliquidationen sowie Fusionen von Vorsorgeeinrichtungen. Hier müssen wir also all die Entscheide treffen, die wegen betrieblicher Reorganisation zur Unterstellung der Vorsorgeeinrichtungen führen.

Fallen diese durch Reorganisation bedingten Änderungen unter das Fusionsgesetz?

Ja, seit dem 1. Juli gelangt hier das Fusionsgesetz zur Anwendung. Da kommt ein rechter Brocken auf uns zu. Die Umsetzung dieser Bestimmungen ist nicht so einfach, vor allem nicht für die vielen Übergangsfälle. Wenn beispielsweise eine Holdinggesellschaft Tochterfirmen verkauft, müssen wir Pensionskassen teilliquidieren. Dies ist ein Vermögensübergang, der ab heute nach dem Fusionsgesetz abzuwickeln ist.

Was hat die Aufsicht hier zu tun?

Sie muss die gesamten Unterlagen für die Fusion einverlangen: eine Fusionsbilanz, die nicht älter als sechs Monate sein darf, einen Fusionsvertrag und einen Fusionsbericht. Sodann ist allenfalls der Schuldenruf im Handelsamtsblatt zu veranlassen. Schliesslich hat die Aufsichtsbehörde die Fusion mit Entscheid zu genehmigen oder abzuweisen. Dieser vierte Aufgabenbereich ist sehr aufwendig. Dies müsste auch eine zentrale Bundesaufsicht alles durchführen.

All dies wäre in einem zentralisierten System von Bern aus abzuhandeln?

Ja, und dieser Aufwand wird unterschätzt. Ähnlich verhält es sich im Fall einer Unterdeckung. Sanierungsverhandlungen mit Stiftungsräten, deren Pensionskasse eine Unterdeckung aufweist, zählen für uns zum Berufsalltag. Hier gilt es, einige Fragen zu erörtern. Welche Schritte sind wann, weshalb zu vollziehen? Ist die anvisierte Massnahme ausreichend? Müssen wir als Aufsicht eingreifen, da die angezeigten Massnahmen eventuell rechtswidrig sind?

Und Sie greifen ein?

Dort, wo die Stiftungsräte vernünftig und rechtmässig handeln, müssen wir nicht eingreifen, dennoch muss der ganze oft langwierige Prozess fortlaufend dokumentiert werden. Statt in der Region anzuklopfen, müssten mit einer zentralen Aufsicht all diese Stiftungsräte nach Bern – oder in eine von eventuell zwei bis drei Agenturen – pilgern. Das sind Zusammenhänge, die Aussenstehende nicht sehen und Vollzugspersonen oft nicht sehen wollen. Die Abwicklung braucht viel Zeit und vor allem Know-how, das zur Hauptsache an der Front und im entsprechenden Wirtschaftsraum vorhanden sein muss.

Aufgaben der Aufsichtsbehörde

1. Prüfen der reglementarischen Bestimmungen – inkl. Anlagereglemente – der Vorsorgeeinrichtungen (Rechtmässigigkeitskontrolle)
2. Überwachen der Geschäftstätigkeit
3. Verfügen und Durchsetzen von Massnahmen zur Behebung von Mängeln
4. Entscheide im Rahmen des Stiftungsrechts und des Freizügigkeitsgesetzes (Urkundenänderung, Teil- oder Gesamtliquidation, Fusion)
5. Arbeitgeber-Abschlusskontrolle (ab 2005 ganz durch AHV-Ausgleichskassen)
6. Information und Beratung

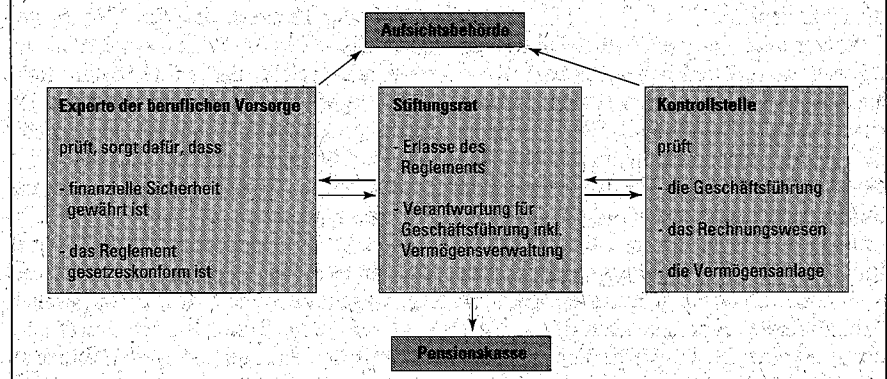
Zuständigkeit für Aufsicht

Die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen ist zweigeteilt. Unter Aufsicht des Bundesamts für Sozialversicherung (BSV) stehen die gesamtschweizerisch Tätigen. Das sind in erster Linie die Sammelstiftungen der Lebensversicherungsgesellschaften. Die kantonalen Aufsichtsbehörden hingegen beaufsichtigen die autonomen Pensionskassen von Firmen und Holdinggesellschaften und haben demzufolge mit der viel kritisierten Bundesaufsicht über die erwähnten Sammelstiftungen nichts zu tun.

Die Oberaufsicht hat der Bundesrat, der gewisse Bereiche ans BSV delegiert hat. Es ist aber in der Tat so, dass es zu unliebsamen Verflechtungen kommen kann. Nach aussen ist auch nicht immer klar, ob das BSV als Oberaufsicht oder als Aufsichtsbehörde auftritt.

| Bund (BSV) | Kantonale Aufsicht | Kriterium |
|------------|--------------------|--|
| 45% | 55% | Anteil der versicherten Personen |
| 131 | 9000 | beaufsichtigte Vorsorgeeinrichtungen |
| | 2800 | davon sind registrierte Pensionskassen |
| | 1500 | überobligatorische |
| | 5000 | patronale Vorsorgeeinrichtungen |

Das Aufsichtssystem der zweiten Säule



Was bleibt unter Punkt sechs (Information und Beratung) zu erwähnen?

Hier sind die Beratung und die Information in der Region wichtig, sei dies mit Seminaren, Besprechungen, Artikeln in Zeitungen, Referaten und mehr. Diese Dienstleistungen einer Aufsichtsbehörde sind nicht zu unterschätzen. Sie werden nicht nur für die Stiftungsräte, die Versicherten und die Kontrollstellen erbracht, sondern auch für die Kantonsregierung, die kantonalen Parlamente und Verwaltungen sowie für die regionale Wirtschaft. So haben wir im Grossrat von Luzern immer wieder Interventionen, die die zweite Säule oder die kantonale Pensionskasse betreffen. Hier ist die Aufsichtsbehörde gefragt, Inputs zu geben, dasselbe gilt für die vielen Vernehmlassungen an den Bund.

Das ist ein äusserst breites Spektrum von Aufgaben. Wie viel Stellenprozente sind in einer grösseren Aufsichtsbehörde vertreten?

Vor allem in Bundesbern wird die Aufsicht meist auf die Überwachung der Kapitalanlagen reduziert. Dies ist zwar ein wichtiger Punkt, jedoch nicht der einzige. Was die Personalfrage betrifft: Im Kanton Luzern sind es für rund 600 Stiftungen und Pensionskassen fünf Personen mit 440 Stellenprozente. Das scheint auf den ersten Blick sehr wenig zu sein. Wir müssen uns aber im Klaren sein, dass es sich um eine Aufsichtsbehörde und nicht etwa um den Vollzug der Vorsorge handelt.

Sind kleinere Kantone in der Lage, künftig all diese Dienstleistungen kompetent zu gewähren?

Auch die Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden weiss, dass künftig nicht in allen kleinen Kantonen jederzeit das erforderliche Know-how vorhanden sein kann. Deshalb sind kantonale Zusammenarbeitsprojekte entstanden, mit dem Ziel, die Aufsicht zu regionalisieren. In der Zentralschweiz besteht ein bereits weit fortgeschrittenes Projekt. Es wird von der Zentralschweizer Regierungskonferenz getragen, die die Kantone Uri, Schwyz, Ob- und Nidwalden, Luzern und Zug umfasst. Vorgesehen ist eine öffentlichrechtliche Anstalt auf Konkordatsbasis mit Sitz in Luzern.

Wie weit ist man mit der Realisation?

Dem Konkordatsvertrag und der zugehörigen Botschaft haben die sechs Kantonsregierungen zugestimmt. Jede Kantonsregierung muss nun dieses Geschäft in das Kantonsparlament zur Beratung geben. Spätestens im Frühling 2005 soll die Zustimmung der einzelnen Kantonsparlamente vorliegen. Es ist vorgesehen, am 1. Januar 2006 mit der Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht zu starten.

Muss dafür vom Bund eine Bewilligung eingeholt werden?

Nein, denn die Kantone sind autonom sich zum Vollzug des Bundesrechts zu organisieren. Es ist eine gängige Übung, sich für die Erfüllung öffentlichrechtlicher Aufgaben in ein Konkordat einzubringen. Wir haben entsprechende Abklärungen beim Bund unternommen, vor allem beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement, das sich zustimmend geäussert hat.

Wie wird das Zentralschweizer Pilotprojekt anderweitig aufgenommen?

Auch unter den Ostschweizer Kantonen wird eine Regionalisierung der Aufsicht geplant. Der Kanton Zürich wiederum ist für den weiteren Alleingang breit genug abgestützt. Das Ganze zeigt uns, dass die direkte Aufsicht der Kantone nicht stark ist, sondern sich entwickelt und sich der Herausforderungen stellt.

Welche Rolle würde nun dem Bund mit der Oberaufsicht zufallen?

Eine gute, funktionierende Oberaufsicht ist notwendig. Bis jetzt gibt es das leider nicht. Die Funktion der Oberaufsicht ist heute zu wenig differenziert ausgestaltet. Die Oberaufsicht müsste meines Erachtens klarer positioniert werden. Gleichzeitig ist die Aufsicht der Kantone durch Regionalisierung zu verstärken, wie wir dies in der Zentralschweiz tun.

Interview: Gertraud Balli