

# Oberaufsicht muss Leitplanken setzen

Gespräch mit Anton Streit und Markus Lustenberger

Die Strukturreform sieht vor, die Direktaufsicht bei kantonalen beziehungsweise regionalen Behörden anzusiedeln und die Oberaufsicht als übergeordnete Instanz auf Bundesebene zu platzieren. Unsere Diskussteilnehmer debattieren über Umsetzungsfragen dieses Konzepts.

## SPV: Was sind Ihre Erwartungen an die neue Oberaufsicht, Herr Lustenberger?

Markus Lustenberger: Erstens braucht es eine sehr gute Oberaufsicht, die rechtzeitig fachlich saubere Stellungnahmen zu wichtigen Fragen, vor allem Auslegungsfragen, erlässt. Das stärkt die Rechtssicherheit in zentralen Fragen.

## SPV: Gibt es in der Vergangenheit ein Beispiel, wo dies nicht geklappt hat?

Markus Lustenberger: Wenn bei der Diskussion um die Sanierungsmassnahmen von der Oberaufsicht rechtzeitig saubere und klare Weisungen gekommen wären, hätte vieles frühzeitig und rechtlich klar angepackt werden können. Viele mühsame Diskussionen hätten sich erübrigt.

## SPV: Sie erwähnten noch weitere Punkte, die Sie von der Oberaufsicht erwarten?

Markus Lustenberger: Die Oberaufsicht muss für die Mitakteure in der Kontrollpyramide, die Kontrollstelle und die Experten, eine klare Zulassungspolitik anwenden. Nicht nur die Aufsicht muss sauber geregelt sein. Es muss auch eine klare Politik geben, wann anderen Mitspielern die Zulassung entzogen werden kann. Es darf nicht sein, wie kürzlich geschehen, dass ein Mitglied von seiner Standesorganisation ausgeschlossen wird und dennoch von der Bundesaufsicht eine Zulassung erhält. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die gesamte Systemüberwachung der Oberaufsichtskommission. Deshalb muss eine Oberaufsichtskommission auch internationale Fragen abdecken.

## SPV: Was heisst Systemüberwachung konkret?

Markus Lustenberger: Im Sinne der Aufgabenumschreibung von Art. 64a muss die Oberaufsichtskommission die finanzielle Stabilität der beruflichen Vorsorge beauf-

### Die Gesprächsteilnehmer

#### Anton Streit

lic. phil. nat., Aktuar, ist Vizedirektor des Bundesamts für Sozialversicherungen

#### Markus Lustenberger

Dr. iur., Rechtsanwalt, ist Geschäftsführer der Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (ZBSA) und Präsident der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden

sichtigen. Diese Aufgabe kann nicht isoliert wahrgenommen werden, sondern nur unter Berücksichtigung auch des internationalen Umfelds.

## SPV: Herr Streit, die kantonalen Aufsichtsbehörden haben einen ganzen Strauss von Ideen, welche Aufgaben die Oberaufsicht übernehmen sollte. Sehen Sie dies ähnlich?

Anton Streit: Die Oberaufsicht muss Leitplanken setzen und deshalb zu schwierigen Fragen klar Stellung beziehen. Die Oberaufsicht muss die Aufsichtstätigkeit der kantonalen und regionalen Aufsichtsbehörden koordinieren und bis zu einem gewissen Grad vereinheitlichen.

## SPV: Gibt es da ein aktuelles Beispiel, wo mehr Einheitlichkeit vonnöten wäre?

Anton Streit: Bei den Teilliquidationsreglementen gibt es aktuell zwei Richtungen. Es gibt Aufsichtsbehörden, die eine genaue Umschreibung fordern, und es gibt vereinzelte Aufsichtsbehörden, die sich mit dem Verordnungstext im Reglement begnügen.

## SPV: Aber hier wird letztlich die grosse Kunst sein, festzustellen, wo es Einheitlichkeit im Sinne der Rechtssicherheit braucht und wo Föderalismus zulässig oder gar gewollt ist?

Anton Streit: Ja. Die Oberaufsicht kann nicht bis ins kleinste Detail regulieren. Das ist auch die Angst, die sich in verschiedenen Vernehmlassungsantworten widerspiegelt, wenn von hohen Kosten die Rede ist. Eine äusserst wichtige Aufgabe der Oberaufsicht ist deshalb die Systemsicherheit. Diese wird durch Standards erreicht. Zur Überprüfung, ob diese eingehalten



Markus Lustenberger

werden, sind wir wieder stark auf die direkten Aufsichtsbehörden angewiesen.

**SPV: Herr Lustenberger legt auch einen grossen Wert auf die Berücksichtigung des internationalen Umfeldes. Ist dies Sache der Oberaufsicht?**

Anton Streit: Unbedingt. Sie muss sich mit dem internationalen Umfeld, zum Beispiel der Entwicklung, wie sie gegenwärtig beim Internationalen Währungsfonds sichtbar ist, befassen. Gerade beim Internationalen Währungsfonds ist es schwierig, unser System zu erklären. Der Fonds kommt vom Bankenwesen und kennt nur eine zentrale Finanzmarktaufsicht. Wir haben ein völlig anderes Vorsorgesystem und brauchen deshalb auch eine ganz andere Aufsicht. Aber auch hier: Die Oberaufsichtsbehörde ist nicht der einzige Spieler im System und kann deshalb auch nicht bloss der einzige Ansprechpartner für eine solche Behörde sein: Der Währungsfonds versteht unser System nicht und sucht deshalb das Gespräch mit den verschiedenen Akteuren. Es ist schade, wenn sich ein Partner nur auf schriftlichem Wege zur Verfügung stellt.

**SPV: In der Tat gibt es einen Bericht des Internationalen Währungsfonds aus diesem Jahr (siehe «Schweizer Personalvorsorge, 10/06»), der die mangelhaften einheitlichen Strukturen der Schweizer Aufsicht bemängelt.**

Markus Lustenberger: Dieser Bericht kam allerdings zustande, ohne dass irgendein Vertreter des Währungsfonds mit der direkten Aufsicht gesprochen hätte. Dies lief auf einer Ebene weit von uns entfernt ab. Der IWF ist eine internationale Organisation, die uns keine Vorschriften machen kann. Ich habe den Eindruck, dass beim IWF vorgefasste Meinungen vorherrschen und diese auch im Bericht wiedergegeben werden.

**SPV: Natürlich kann der IWF keine Vorschriften erlassen, aber es ist ja nicht eine ganz unbedeutende Organisation, die sich äussert.**

Markus Lustenberger: Die Aufgabe der Kommunikation mit dem IWF liegt bei der

Oberaufsicht oder beim Bund. Es ist ja völlig undenkbar, dass 26 kantonale Aufsichten oder sieben oder acht Regionalaufsichten mit internationalen Organisationen verhandeln.

**SPV: Herr Lustenberger erwähnte, dass neben dem Verhältnis Oberaufsicht–Aufsicht auch das Verhältnis Oberaufsicht mit den anderen Playern der Kontrollpyramide geregelt werden muss. Wie sehen Sie das, Herr Streit?**



Anton Streit: Anforderungsprofile müssen von der obersten Ebene gestellt werden an die verschiedenen Vertreter der Kontrollpyramide wie Experten, Kontrollstellen und letztlich auch Personen, die bei der Aufsicht arbeiten. Es wird Anerkennungsvorschriften geben und ein Register der zugelassenen Experten und Revisionsstellen. Bei Experten ist sogar vorgesehen, dass sie die Zulassung nicht auf Lebenszeit erhalten, sondern sich periodisch darum bemühen müssen. Die Anforderungen an Qualität und Professionalität müssen auf allen Ebenen zum Zuge kommen. Als Qualitätskontrolle benötigen wir Unterstützung der direkten Aufsicht, denn diese sieht die praktische Tätigkeit der Kontrollstellen und Experten.

Markus Lustenberger: Die allgemein verbindlichen Standards muss die Oberaufsicht erlassen. Im Einzelfall, in der täglichen Arbeit, wenn eine Kontrollstelle

krasse Unzulänglichkeiten aufzeigt, müssen wir als direkte Aufsicht eingreifen. Neu müssen wir dies aber der Oberaufsicht melden. Das können wir heute niemandem melden. Wir haben keine Sanktionsmöglichkeiten.

**SPV: Gibt es denn wirklich keine Möglichkeiten?**

Markus Lustenberger. Schon, aber die bringen nichts. Heute können wir dies der

Standesorganisation melden. Wir haben aktuell zwei oder drei Fälle. Die Standesorganisation schreibt einen schönen Brief oder meldet uns, sie müssten noch Abklärungen treffen.

Anton Streit: Umgekehrt ist die Oberaufsicht nie der unmittelbare Ansprechpartner von Pensionskassen. Ihre Partner sind die direkten Aufsichtsbehörden. Gegenüber den Kontrollstellen werden wir künftig Weisungen erlassen können.

**SPV: Gibt es denn häufiger solche Fälle, bei denen ein Entzug nötig wäre?**

Markus Lustenberger: Ja.

**SPV: Herr Streit hat erwähnt, dass die Oberaufsicht keinen direkten Zugriff auf die Pensionskasse machen soll. Jetzt gibt es eine Kategorie von Pen-**

**sionskassen, für die umstritten ist, wo sie angesiedelt werden sollen. Das sind die Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen. Sind die kantonalen Aufsichtsbehörden überhaupt in der Lage, solch grosse Vorsorgeeinrichtungen zu kontrollieren, oder sollte man nicht sicherheitshalber eine Spezialbehörde auf Bundesebene schaffen?**

Anton Streit: Es ist nicht so, dass nur eine zentrale Aufsichtsbehörde die nötige Professionalität erreicht. Die Frage, ob dies eine kantonale Aufsichtsbehörde kann, darf so deshalb gar nicht gestellt werden. Zentralität heisst nicht a priori Professionalität. An der Professionalität müssen alle arbeiten, und das tun wir auch mit Erfolg. Ich erachte die Strukturfrage als nicht sehr zentral. Wir warten mal ab, welche Ergebnisse das Vernehmlassungsverfahren bringt.

Markus Lustenberger: Eine zentrale Aufsicht für Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen wäre ein Systembruch. Zudem gibt es nach dem neuen Konzept nicht mehr 15 kantonale, sondern nur noch sechs oder sieben regionale Aufsichten. Zudem darf nicht vergessen werden, dass die Kantone schon heute sehr grosse Sammelstiftungen beaufsichtigen. In der Zentralschweiz ist dies beispielsweise die PKG mit einer Bilanzsumme von über 2 Mrd. Franken und Tausenden von Anschlüssen. Diese Erfahrung zeigt uns auch, die Aufsicht über Sammelstiftungen ist nicht so verschieden von der Aufsicht über Pensionskassen.

Anton Streit: Ein Detailpunkt, der neu wäre für die kantonalen oder regionalen Aufsichtsbehörden, darf allerdings nicht vergessen werden. Das ist die Schnittstelle mit dem Bundesamt für Privatversicherungen, denn alle Sammeleinrichtungen von Versicherungen sind bislang unter Bundesaufsicht.

Markus Lustenberger: Das stimmt zwar. Aber wenn man die ganze Zeit von Rechtsvereinheitlichung spricht, sollte man diese auch konsequent durchführen.

Anton Streit: Zudem darf auch nicht vergessen werden, dass die Aufsicht über

gesamtschweizerisch tätige Kassen die Kommunikation in allen Landessprachen erfordert. Das gehört auch zu den Anforderungen.

Markus Lustenberger: Wir haben schon heute Vorsorgeeinrichtungen, die uns alle Unterlagen in Englisch einreichen. Das können ganz kleine Kantone kaum mehr abdecken. Das spricht ja gerade für die Regionalisierung der Aufsicht.

**SPV: Herr Lustenberger, Sie erwähnen die bald grösseren Aufsichtseinheiten. In der Praxis haben wir aber erst die Zentralschweiz, die sich regional organisiert hat, und die Ostschweiz, die dies demnächst umsetzen wird. Im Rest der Schweiz zeichnen sich noch keine solchen Lösungen ab. Ist es deshalb nicht verfrüht, vom Zukunftsmodell regionale Aufsicht zu sprechen?**

Markus Lustenberger: Schaffhausen geht ab 1. Januar 2007 mit Zürich, um die Aufzählung vollständig zu machen. Die anderen Kantone sind momentan eher zurückhaltend, weil sie abwarten wollen, wie sich die Strukturreform entwickelt. Kommt die Reform mit einer zentralen Obergerichts- und regionalen Direktaufichtsbehörden, gibt dies einen gewaltigen Druck auf die Kantone, die bislang noch keine Schritte unternommen haben. Und immerhin die Hälfte der Kantone ist bereits regionalisiert. Das ist doch schon ganz ordentlich.

Anton Streit: Die erste Hälfte des Regionalisierungsschritts war sicher die einfachere. Die Anforderungen an die direkte Aufsicht werden massiv ansteigen. Deshalb werden sich auch die anderen Kantone in diese Richtung bewegen. Grundsätzlich haben wir aber ein sehr dezentrales System der Pensionskassen mit immer noch 2300 registrierten Vorsorgeeinrichtungen, bei Einführung des BVG waren es gar 4000. Es hat also ein Konzentrationsprozess stattgefunden. Der wird nun auch bei den Aufsichtsbehörden einsetzen.

Markus Lustenberger: Gesamthaft gibt es immer noch rund 7000 bis 8000 Einrichtungen, wenn man die nicht registrierten mitrechnet. Davon ist ein grosser Teil dem

FZG unterstellt. Bedeutend für mich ist, dass bei einem dezentralen System mit Tausenden von Einrichtungen die Aufsicht im Wirtschaftsraum ist, eine gewisse Nähe zu den Versicherten hat und das Kompetenzzentrum in der Region ist. Nicht zuletzt werden durch die dezentralen Aufsichtsbehörden auch Arbeitsplätze in den Regionen generiert.

**SPV: Aber mit der Swissfirst-Affäre haben trotz diesen Argumenten wieder viele Befürworter einer zentralen Aufsicht Aufwind erhalten?**

Markus Lustenberger: Wir haben im Bankenwesen eine zentrale Aufsicht. Gibt es da keine Probleme? Ist nicht gerade der Fall Swissfirst ein Bankenfall? Oder laufen nicht gerade Untersuchungen gegen die OZ-Bank? Offenbar scheint eine zentrale Aufsicht solche Vorkommnisse nicht zu verhindern.

**SPV: Der Arbeitgeberverband hat in seiner Stellungnahme eine paritätische Vertretung in der Obergerichts gefordert. Sollten in der Obergerichts nicht primär Fachleute sitzen anstelle politischer Vertreter?**

Anton Streit: Die Obergerichts sollte aus fünf bis sieben unabhängigen Sachverständigen bestehen. Die Sozialpartner sind ein wichtiges Element in der beruflichen Vorsorge, und es gibt ganz gewiss genügend Sachverständige unter den Vertretern der Sozialpartner. Versteht man Parität so, dass die zwei Vertreter der Sozialpartner gleichzeitig das geforderte Know-how mitbringen, so sehe ich in dieser Forderung kein Problem. Wichtig ist, dass dieses Gremium von unabhängigen Sachverständigen dominiert wird.

**SPV: Gibt es überhaupt unabhängige Sachverständige?**

Anton Streit: Diese Forderung ist in der Praxis tatsächlich nicht ganz ohne. Eine Person mit grossem Know-how wird letztlich auch vernetzt sein und gewisse Interessen haben, die sie zurückstecken muss. Man darf dem Attribut Unabhängigkeit nicht völlig unmögliche Vorschriften unterstellen. Sicher unmöglich wäre, dass

### Zentrale Punkte der Vernehmlassungsvorlage

**Der Entwurf für eine Strukturreform sieht verschiedene Massnahmen zur Verstärkung der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge vor. Die Direktaufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen soll kantonalisiert beziehungsweise regionalisiert werden. Die Oberaufsicht wird neu einer eidgenössischen Oberaufsichtskommission übertragen. Die Vernehmlassungsfrist dauerte bis zum 31. Oktober 2006.**

Das Modell des Bundesrats sieht vor, die Aufsicht auf Stufe der Kantone nach dem Unternehmenssitzprinzip zu organisieren und gleichzeitig die Anforderungen an die Aufsicht zu erhöhen. Die Kantone sollen sich nach Möglichkeit zu Aufsichtsregionen zusammenschliessen, wie das bereits heute in der Zentralschweiz der Fall ist.

Die Oberaufsicht soll die Koordination und Vereinheitlichung der Aufsichtsprinzipien durch die Erarbeitung von Standards und Weisungen sicherstellen. Die Oberaufsicht wird künftig nicht mehr durch den Bundesrat, sondern von einer Oberaufsichtskommission wahrgenommen, deren Sekretariat administrativ dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) angegliedert ist. Die Kommission soll insbesondere die Systemstabilität, die Koordination zwischen Aufsicht und Oberaufsicht sicherstellen, während gleichzeitig Kompetenzkonflikte zwischen diesen beiden Ebenen vermieden werden können.

Die Vernehmlassungsvorlage für die Strukturreform in der beruflichen Vorsorge stützt sich grösstenteils auf die Schlussfolgerungen eines im März 2006 veröffentlichten Expertenberichts.

Die Vorlage im Wortlaut finden Sie unter  
<http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/de/6001>

eine Person im Vorstand der Kammer der Pensionskassen-Experten ist, und in dieser Funktion Fachstandards vorschlägt und gleichzeitig Mitglied der Oberaufsicht ist und in dieser Funktion diese Fachstandards gutheisst.

Markus Lustenberger: Wenn unter sieben Experten zwei Sozialpartner sind, stört dies das Konzept nicht. Vor allem gehe ich davon aus, dass die Sozialpartner auch Fachleute in ein solches Gremium schicken würden. Die Sozialpartner sind die Grundlage unserer beruflichen Vorsorge. Deshalb liegt es auf der Hand, dass sie auch in der Oberaufsicht vertreten sein wollen.

### Besten Dank für das Gespräch ■

Interview und Bilder: Peter Schnider  
[peter.schnider@vps.ch](mailto:peter.schnider@vps.ch)