

«Wir müssen die Welt nicht mehrmals neu erfinden»

Roger Tischhauser, der neue Präsident der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden, möchte die Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden stärken, auch in Bezug auf die klassischen Stiftungen.

Im Juni wurde **Roger Tischhauser** zum Präsidenten der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden gewählt. Tischhauser ist seit 2013 Direktor der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS). Zuvor war der 56-jährige Jurist unter anderem im Management bei einer Lebensversicherungsgesellschaft tätig.

Herr Tischhauser, welche Schwerpunkte möchten Sie in Ihrer neuen Rolle setzen?

Seit der Strukturreform sind sieben Jahre vergangen. Der Zeitpunkt ist ideal, um zu schauen, was gut läuft und wo es im neu konzipierten Aufsichtssystem Verbesserungsmöglichkeiten gibt.

Gibt es noch viel zu tun?

Wir müssen die Welt nicht neu erfinden, sondern optimieren. Die Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden untereinander ist zu intensivieren und das Verhältnis zur Oberaufsicht zu verbessern. Im Bereich der klassischen Stiftungen gilt es, die verschiedenen Kantone enger in die Konferenz einzubinden.



Nehmen wir die Optimierung der Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden. In Bezug auf die Wahrnehmung der Aufgaben gibt es heute zwei Lager. Die einen reden von risikoorientierter Aufsicht, die anderen sprechen von Rechtsaufsicht. Reicht da eine Optimierung für eine gemeinsame «Aufsichtsphilosophie»?

Wichtiger als die Begriffsdiskussion ist die Abstimmung dessen, wie man prüft, was im Gesetz von den Vorsorgeeinrichtungen verlangt wird. Wir müssen uns dabei auf die wesentlichen Themen fokussieren.

Da gibt es aber viel Interpretationsspielraum.

Wenn wir das Gesetz betrachten, gibt es normative Bestimmungen, die sehr klar sagen, was man darf und was nicht. Es gibt aber auch Grundsatzbestimmungen, die ausgelegt werden müssen.

Zum Beispiel?

Zum Beispiel der Begriff der Sicherheit in der Vermögensanlage. Hier müssen wir miteinander erarbeiten, was dies konkret bedeutet.

Das ist dann aber eine präventive Aufsicht?

Die Aufsicht hat präventive und repressive Elemente. Bei der Auslegung des Grundprinzips müssen wir uns fragen, wann die gesetzlichen Anforderungen erfüllt sind oder wann die Aufsicht eingreifen muss. Die Herausforderung ist, dass es bei den Grundprinzipien keine klaren Interventionsschwellen gibt. Letztendlich muss auf Ebene der einzelnen Vorsorgeeinrichtung entschieden werden.

Wird diese Auslegung neue Weisungen und Gesetze bringen?

Die Interpretation der Grundprinzipien bedingt einen guten Diskurs der Aufsichtsbehörden untereinander und mit der Oberaufsicht, aber nicht zwingend Gesetzesanpassungen.

Der Fokus der Oberaufsicht liegt im Moment bei den Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen. Ist hier tatsächlich die grosse Baustelle in der 2. Säule oder ist das vor allem ein Zürcher Thema, weil hier ja wohl deren grosse Mehrheit angesiedelt ist?

Etwa ein Viertel der Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen stehen unter Zürcher Aufsicht. In diesem Segment haben wir spezielle Herausforderungen, aber keinen Notstand, wie es manchmal impliziert wird. Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen wachsen in ihrer Bedeutung und stehen gleichzeitig im Wettbewerb. Das ergibt gewisse Spannungsfelder. Deshalb haben wir Aufsichtsbehörden schon vor Jahren ein zusätzliches Regulativ auf Stufe OAK gefordert, um Gleichbehandlung und Rechtssicherheit garantieren zu können. Wir brauchen keine neuen Gesetze, sondern ein Regulativ auf Stufe OAK, und das wird momentan erarbeitet. Das Thema ist mit grosser Priorität anzusetzen, weil diese Vorsorgeeinrichtungen systemrelevant sind.

Bei Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen ist immer wieder von zu optimistischen Annahmen und marktgetriebenen Parametern die Rede.

Das System ist heute stabil. Alle Akteure haben dazu beigetragen. Ziel ist es nun, die Systemstabilität zu stärken und so nachhaltig weiterzuentwickeln.

Und dazu braucht es eine Weisung?

Es braucht mehr Transparenz und eine verbesserte Corporate Governance. Eine OAK-Weisung unterstützt, dies einzufordern. Das haben wir seit Jahren verlangt. Im Moment werden die Feedbacks der Anhörung analysiert und Erkenntnisse in den Weisungsentwurf eingearbeitet.

Die Vorlage, die zur Anhörung veröffentlicht wurde, ist auf wenig Verständnis gestossen ...

... weshalb die aufsichtsinterne Diskussion vor der Inkraftsetzung der Weisung wichtig ist.

Was sind denn die anderen Schwerpunkte für die Aufsichtsbehörden?

Die Sicherung der nachhaltigen finanziellen Stabilität. Nicht nur bei den Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, sondern auch bei den betriebseigenen Vorsorgeeinrichtungen.

Das ist nun ebenfalls ein Begriff, der ausgelegt werden muss.

Wir leben in einem historisch einmaligen Kapitalmarktumfeld und kennen die He-

rausforderungen bezüglich Demografie. In diesem Umfeld die Leistungsstrategien nachhaltig zu garantieren ist eine unglaubliche Herausforderung. Die zuständigen Organe tragen eine grosse Verantwortung und es braucht eine ständige Überwachung, welche Parameter sich die Vorsorgeeinrichtungen leisten können.

Betrachtet man die heutige Situation der Kassen: Haben die Führungsorgane ihren Job gut gemacht?

Ja, sie haben wesentliche Schritte bereits vollzogen. Diese sind so wesentlich, dass einzelne Exponenten zum neuen Paket der Altersreform meinten, man solle lieber nichts machen als etwas Schlechtes. Das ist ein Kompliment, das zeigt, dass die Branche auf einem guten Weg ist. Respekt gegenüber allen, die hier Verantwortung übernehmen.

Das sind die Verdienste der obersten Organe. Bezüglich Aufsichtsbehörden meinte die OAK an ihrer letzten Jahresmedienkonferenz, sie sei nicht zufrieden mit der Aufsicht der Direktaufsicht. Muss die Konferenz aktiv werden?

Wir haben in unserem System eine solide Situation – auch wenn dies in den Medien manchmal anders dargestellt wird. Technische Zinsen und Umwandlungssätze sind gesenkt worden, man hat Schwankungsreserven gestärkt und konnte auch schon von diesen Reserven profitieren. Die Vorsorgeeinrichtungen haben wichtige und gute Schritte unternommen, und die Direktaufsicht hat dies dort eingefordert, wo es angezeigt war. Ich denke, dass die Direktaufsichtsbehörden einen wesentlichen Beitrag zum Stabilitätsgewinn geleistet haben. Man kann sich fragen, was der Beitrag der OAK dazu war.

Muss das Aufsichtssystem geändert werden?

Als Konferenz stehen wir zum heutigen Aufsichtssystem. Im heutigen System muss allerdings die Rolle der OAK geklärt werden. Man muss Klarheit haben über ihre strategischen Zielsetzungen und ihre Handlungsmöglichkeiten. Wenn ein Teil des Aufsichtssystems schwächelt, ist das suboptimal.

Neben der OAK in der Aufsichtspyramide haben Sie aber auch noch einen

Verwaltungsrat und politische Behörden über sich?

Man muss unterscheiden zwischen Fachaufsicht und Dienstaufsicht. Die Dienstaufsicht ist kantonale geregelt. Die BVS hat beispielsweise einen Verwaltungsrat mit strategischen Aufgaben und über dem Verwaltungsrat den Regierungsrat, der Kontrollfunktionen hat bezüglich Strategie und Umsetzungsrisiken. Das Parlament ist die oberste Instanz der Dienstaufsicht. Anders ist die Fachaufsicht. Aufsichtsbehörden müssen weisungsungebunden handeln können. Für eine fachlich einheitliche Interpretation kann die OAK Weisungen erlassen. Wichtig ist, dass man Dienst- und Fachaufsicht nicht vermischt. Sobald sich die Fachaufsicht in Dienstaufsichtsangelegenheiten einmischt, gibt es schwierige Diskussionen.

Die Direktaufsicht ist also Diener zweier Herren und die sind sich nicht ganz einig, wer welche Kompetenzen hat?

Ja, wir sind Diener mehrerer Herren. Wir arbeiten zwar weisungsungebunden, haben aber das Regulativ der OAK zu beachten und müssen auch die aktuelle Rechtsprechung berücksichtigen. Unsere Strategie und ihre Umsetzung sind eine kantonale beziehungsweise regionale Angelegenheit und nicht Bundesangelegenheit.

Ist das die Erklärung für die politischen Vorstösse, die den Handlungsspielraum der OAK einschränken möchten?

Sicherlich hat die Einmischung der OAK in die kantonale Hoheit dazu beigetragen. Bei fundamentalen fachlichen Fragen brauchen wir aber eine handlungsfähige OAK. Wenn das auf politischer Bühne immer wieder in Frage gestellt wird, dient das nicht der Stabilität des Systems.

Die Direktaufsicht über Vorsorgeeinrichtungen wird heute regional durchgeführt. Bei klassischen Stiftungen hat man neben regionalen Behörden auch noch kantonale. Ist bei klassischen Stiftungen auch eine Konzentration der Aufsichtsbehörden zu erwarten? Bei den klassischen Stiftungen ist das System ganz anders. Es ist sehr fragmen-

tiert. Wir haben 300 bis 400 relevante Aufsichtsstellen. Es gibt Aufsichtsbehörden auf kommunaler, regionaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene. Von den 13 000 Stiftungen sind rund 4000 bei der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht und der Rest in den Kantonen.

Eine einheitliche Aufsicht ist so aber kaum möglich.

Bei dieser Struktur ist es nicht möglich, eine professionelle und einheitliche Aufsicht wahrzunehmen und den Stiftungen eine entsprechende Rechtssicherheit zu gewährleisten. Die Konferenz ist der Meinung, die Aufsicht müsste professionalisiert und konsolidiert werden, denn der Sektor der klassischen Stiftungen übernimmt viele wichtige Aufgaben, und wir sprechen von einer Bilanzsumme von rund 100 Milliarden Franken. Ob und wie viel Konsolidierung stattfinden wird, ist ein politischer Prozess. Wir sind der Ansicht, eine Konsolidierung der Aufsicht sei im Interesse des Stiftungsektors und sind bereit, zusätzliche Aufgaben zu übernehmen.

Die Konsolidierung der Vorsorgegesellschaft ist in vollem Gange. Mit einer jährlichen Abnahme der Vorsorgeeinrichtungen um 5 Prozent wird in spätestens 10 Jahren die Schwelle von 1000 Pensionskassen unterschritten. Was sind da die Folgen auf die Struktur der Aufsicht?

Es gibt im Moment keine Anzeichen einer Abschwächung dieser Konsolidierung. Die Einnahmen der Aufsichtsbehörden sind deshalb tendenziell sinkend. Das heisst umso eher, dass wir Synergien zwischen den verschiedenen Aufsichtsbehörden nutzen müssen. Hier sehe ich eine wichtige Aufgabe als Präsident der Konferenz. Wir müssen fachlich und bezüglich Infrastruktur Synergien nutzen und die Welt nicht mehrmals neu erfinden.

Könnte es zu weiteren Fusionen zwischen den Regionen kommen, wenn die Zahl der Vorsorgeeinrichtungen weiter so stark zurückgeht?

Die Kantone und Regionen müssen in ihrer Funktion als Dienstaufsicht sicherstellen, dass die Direktaufsichtsbehörden die nötigen Fähigkeiten haben. Dazu braucht es Mindestgrössen. Sollten diese nicht mehr gegeben sein, ist es Sache der jeweiligen Konkordats- oder Verwaltungsräte, die nötigen Schritte einzuleiten.

Da kommen aber viele Aufgaben auf Sie zu...

Ich freue mich auf die Aufgabe als Präsident, denn die Konferenz hat eine wichtige Rolle. Die Regionen müssen viel Abstimmungs- und Koordinationsarbeit machen, die sie nicht nach Bern delegieren können. Für den Austausch und die Bereinigung von Differenzen hat die Konferenz eine sehr wichtige Rolle – auch bei den klassischen Stiftungen, denn in diesem Bereich gibt es keine OBERaufsicht. Für die Abstimmung

dieser Aufsicht ist die Konferenz die einzige Koordinationsbehörde.

Im Rahmen der letzten Jahrestagung tagten auch die strategischen Organe, also die Konkordats- und Verwaltungsräte, mit der Konferenz. Was ist das Ziel dieser Initiative?

Die strategischen Organe der jeweiligen regionalen Aufsichtsbehörden haben beschlossen, sich mindestens einmal pro Jahr zu treffen und sich auch mit dem Konferenzvorstand auszutauschen. Wir begrüssen diese Initiative und schätzen den Austausch auf strategischer Ebene. Die Initiative wird weitergeführt und an künftigen Jahresmeetings der Konferenz werden sich auch die strategischen Organe treffen.

Was heisst das nun konkret?

Das Thema Digitalisierung setzt beispielsweise eine Strategie, Finanzen und technische Rahmenbedingungen voraus. Wollen wir Synergien realisieren, müssen die entsprechenden Entscheide der strategischen Organe vorliegen.

Interview und Foto: Peter Schnider

«Das System ist heute stabil. Alle Akteure haben dazu beigetragen.»

Roger Tischhauser

«Pas besoin de réinventer le monde à tout bout de champ»

Roger Tischhauser est le nouveau président de la Conférence des autorités cantonales de surveillance LPP et des fondations. Il souhaite resserrer la collaboration entre les autorités de surveillance, y compris dans le domaine des fondations classiques.

Roger Tischhauser a une vision très claire des priorités dont il entend marquer sa présidence. Sept ans après la réforme structurelle, il estime que le moment est venu de dresser un bilan de ce qui fonctionne dans le système de surveillance nouvellement conçu et de ce qui pourrait encore être amélioré. Précisons d'emblée que dans l'ensemble, Tischhauser est satisfait de la situation actuelle. Il admet qu'il y a encore place à l'amélioration dans la collaboration entre les autorités de surveillance, mais ajoute qu'il n'est pas nécessaire de réinventer le monde, ni d'élaborer de nouvelles lois. Selon lui, le système actuel est solide. Les taux techniques et de conversion ont été abaissés, les réserves de fluctuation ont été étoffées et ont déjà été utiles dans certaines situations. Les institutions de prévoyance ont pris des mesures importantes et pertinentes – ou y ont été invitées par la surveillance directe lorsque c'était nécessaire. Pour Roger Tischhauser, les autorités de surveillance directe ont beaucoup contribué à la stabilité qui caractérise le système aujourd'hui. Et quand on lui dit que la Commission de haute surveillance CHS ne partage pas cet avis, il demande

en retour quelle a été la contribution de la CHS à la consolidation du système au fil de ces dernières années et il appelle à clarifier le rôle de la CHS.

Institutions collectives et communes

Si tout va bien actuellement, il y a pourtant encore du travail à faire. Un des «chantiers» en cours concerne les institutions collectives et communes. De plus en plus grandes, elles jouent un rôle toujours plus important mais évoluent aussi dans un environnement compétitif. C'est pourquoi les autorités de surveillance réclament depuis des années une réglementation supplémentaire au niveau de la CHS. La gouvernance d'entreprise doit être améliorée au sein des institutions collectives et communes. Une directive CHS aiderait les autorités de surveillance à la faire implémenter. Les nombreuses réactions critiques au premier jet d'une telle directive ont montré à quel point il importe d'en discuter au sein-même des organes de surveillance avant la mise en œuvre.

Deux systèmes de surveillance pour la surveillance

Les autorités de surveillance directe sont aujourd'hui subordonnées à deux types de supervision: la surveillance matérielle exercée par la Commission de haute surveillance, mais aussi la surveillance hiérarchique qui est réglée au niveau cantonal. La BVS a par exemple un conseil d'administration chargé des tâches stratégiques et au-dessus de lui, le Conseil d'Etat contrôle la stratégie et les risques de mise en œuvre. La plus haute instance de la surveillance hiérarchique est le Parlement. Tischhauser insiste qu'il

ne faut surtout pas mélanger la surveillance hiérarchique et la surveillance matérielle. Aussitôt que la surveillance matérielle se mêle des affaires de la surveillance hiérarchique, les choses se compliquent. Tischhauser est d'ailleurs persuadé que si différentes interventions politiques ont eu lieu au sujet de la CHS, c'est justement parce que cette dernière s'est immiscée dans la souveraineté cantonale. Enfin, il rappelle qu'il est très important pour la surveillance directe de pouvoir s'en remettre à une CHS qui fait autorité pour les questions fondamentales de nature technique. Et si cette dernière est constamment remise en question par la politique, la stabilité du système ne peut qu'en souffrir. |

Peter Schnider

Le nouveau président

Roger Tischhauser a été élu à la présidence de la Conférence des autorités cantonales de surveillance LPP et des fondations au mois de juin. Tischhauser dirige depuis 2012 la Surveillance LPP et des fondations du canton de Zürich (BVS). Auparavant, ce juriste de 57 ans avait notamment exercé une activité au sein de la direction d'une société d'assurance sur la vie.