

# Wie lässt sich Sicherheit schaffen und was darf sie kosten?

Ein gutes Zusammenspiel zwischen den Direktaufsichtsbehörden und der OBERAUFSICHT berufliche Vorsorge (OAK BV) ist entscheidend für die 2. Säule. Eine Diskussion darüber, wer in diesem Zusammenspiel wie vorgeht, wie Weisungen entstehen und ob die aktuelle Situation spezielle Schritte erfordert.

## Roger Tischhauser, ist die Zürcher Aufsicht gegenüber den beaufsichtigten Pensionskassen eher Partner oder Polizist?

*Roger Tischhauser:* Wir müssen unseren Auftrag vor Augen haben, und der ist ein hoheitlicher. Die Aufsichtsbehörden überwachen, ob sich die Akteure der beruflichen Vorsorge an die Gesetze halten und das Vermögen zweckgemäss verwendet wird. Im Zentrum unserer Tätigkeit steht der Schutz der Interessen der Destinatäre. Häufig wenden wir uns schriftlich an die Pensionskassen, in dem wir Auflagen machen. Doch gerade bei komplexeren Themen ist es sinnvoll, mit den Akteuren einen Aufsichtsdialog zu führen. Dabei geht es darum, die verschiedenen Positionen darzulegen und einen gemeinsamen Weg zu vereinbaren. Es gibt aber einzelne Situationen, in denen dies nicht zielführend ist, sodass wir entsprechende Aufsichtsmittel einsetzen müssen. Wir sind nicht beratend unterwegs, sondern kontrollierend.

## Stehen die Kassen vor der Wahl, ob sie den sanften Weg mitgehen oder die Kraft der Aufsicht auf die harte Tour spüren wollen?

*Tischhauser:* Wenn man als Aufsicht Auflagen macht, nehmen dies die Pensionskassen ernst und setzen es in aller Regel um. Auch in schwierigeren Situationen finden wir im Aufsichtsdialog zumeist gute Lösungen. Nur in sehr wenigen Fällen muss man zu schwerwiegenden Aufsichtsmitteln greifen, wie der Suspendierung von Stiftungsräten. Im Allgemeinen zeigt das, was wir als Aufsicht vorbringen, beim Visavis Wirkung.

## Die OBERAUFSICHTSKOMMISSION hat eine doppelte Rolle: Einerseits hat sie

## eine Aufsichtsfunktion gegenüber den Direktaufsichtsbehörden, andererseits hat sie über Weisungen eine gewisse Steuerungsmöglichkeit gegenüber Akteuren der 2. Säule. Sieht die OAK BV sich eher als Partner oder als Polizist der Branche?

*Vera Kupper Staub:* Ein Polizist spricht ja auch mit den Leuten, er informiert über Vorschriften. Wir sind aber kein Beratungsunternehmen, wie dies Roger Tischhauser zu Recht sagt. Wir haben einen gesetzlichen Auftrag. Wir beobachten die Branche und führen Diskussionen, insbesondere mit den Aufsichtsbehörden. Wir erfahren, was im Markt funktioniert und was nicht. Dann entscheiden wir, wo ein Eingreifen nötig ist und welche Art von Eingreifen dies ist. Manchmal reicht der Dialog, damit die Branche oder ein Verband selber etwas unternehmen. Manchmal braucht es mehr.

## Wie sieht das Verhältnis zu den Direktaufsichten aus?

*Kupper Staub:* Wir sind zwei Teile eines Aufsichtssystems, zwei Typen von Behörden, die miteinander funktionieren müssen. Da hat man eher ein partnerschaftliches Verhältnis. Aber wenn wir feststellen müssten, dass eine einzelne regionale Aufsichtsbehörde oder die Aufsichtsbehörden im Allgemeinen ihrer Pflicht nicht nachkommen würden, dann müssten wir als Polizist eingreifen.

## Wie erleben Sie diese Partnerschaft, Herr Tischhauser?

*Tischhauser:* Wir alle, Direkt- und OBERAUFSICHT, haben eine Mitverantwortung für das Aufsichtssystem und sitzen da im selben Boot, mit unterschiedlichen Aufgaben. Es braucht eine professionelle Zu-

sammenarbeit. Bei den Direktaufsichten ergeben sich aus dem operativen Alltag sehr viele Themen. Man muss diese kanalisieren und darin grundsätzliche Fragestellungen erkennen, für deren Beantwortung es eine Position der OAK BV braucht. Es obliegt dann der OAK BV, diese Themen aufzunehmen, Entscheidungen zu fällen und die Umsetzung von Anordnungen zu kontrollieren. Die Zusammenarbeit zwischen Direkt- und OBERAUFSICHT lässt sich verbessern, da haben wir uns auch schon mit der OAK BV verständigt.

## In gewissen Punkten sind sich die Direktaufsichtsbehörden untereinander auch nicht ganz einig. Wie weit soll eine Aufsicht risikoorientiert arbeiten?

*Tischhauser:* Das Gesetz verpflichtet das oberste Organ, die Pensionskasse vorausschauend zu führen. Die Aufsicht hat zu kontrollieren, ob alle Akteure ihren gesetzmässigen Auftrag wahrnehmen. Wir müssen uns als Aufsicht ein Bild darüber machen, ob die Vorsorgeeinrichtung entsprechend geführt wird und insbesondere die gesetzlich verankerten Grundsatzbestimmungen einhält. Wenn dies nicht der Fall ist, treten wir in einen Diskurs ein und ordnen allfällige Massnahmen an. Das verstehe ich unter risikoorientiert. Wir sind auf diesem Weg unterwegs, aber ich sehe auch da Opportunitäten für uns alle, Direktaufsicht wie OBERAUFSICHT, und zwar bei der Auslegung von Grundsatzbestimmungen.

## Können Sie die Problematik der Auslegung von Grundsatzbestimmungen genauer erklären?

*Tischhauser:* Wenn im Gesetz steht, dass der Stiftungsrat für die finanzielle Stabilität der Pensionskasse sorgt oder dass er



*«Die Aufsicht ist nicht der kostentreibende Faktor in unserem System.»*

**Vera Kupper Staub** ist Präsidentin der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV). Die promovierte Ökonomin leitete zuvor den Anlagebereich der Pensionskasse Stadt Zürich und war Mitglied des ASIP-Vorstands.



*«Die Auslegung von Grundsatzbestimmungen ist herausfordernd, aber notwendig, um Klarheit darüber zu schaffen, wie wir unseren Auftragsauftrag wahrnehmen müssen.»*

**Roger Tischhauser** ist Präsident der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden. Er leitet die BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörde Zürich (BVS).

das Grundprinzip der Sicherheit bei der Vermögensanlage beachten muss, versteht nicht jeder dasselbe darunter. Deshalb müssen die Anforderungen an die finanzielle Führung definiert werden. Das ist entscheidend, um herauszufinden, ob der Stiftungsrat seine Aufgabe im Rahmen seines Ermessensspielraums gesetzeskonform wahrnimmt. Bei Ermessensüberschreitungen muss die Aufsicht einschreiten. Die Auslegung von Grundsatzbestimmungen ist notwendig, um Klarheit zu schaffen, wie wir unseren Auftragsauftrag wahrnehmen müssen. Und wenn die OAK Weisungen zur risikoorientierten Aufsicht erlässt, muss klar sein, wie eine solche Weisung umzusetzen ist. Auch da sind wir auf dem Weg, aber nicht am Ziel.

**Sie haben mehrmals die Formulierung «Wir sind auf dem Weg» verwendet. Sind denn auch alle auf demselben**

**Weg, etwa beim risikoorientierten Vorgehen?**

*Kupper Staub:* Alle sollten sich einig sein, dass ein risikoorientiertes Vorgehen angebracht ist. Das war die Stossrichtung der Strukturreform und ist auch international State of the Art für Aufsichtstätigkeiten. Da es um Versprechen in der Zukunft geht, ist es ein Geschäft mit Risiken. Alle Akteure müssen risikoorientiert unterwegs sein, sei es das oberste Organ, der Experte oder die Revisionsstelle. Die Aufsichtsbehörde muss überprüfen, ob die Akteure diese Verantwortung wahrnehmen. Auch der Entscheid, ob sie eingreifen muss, hat auf einer Risikoanalyse zu basieren. Im Zentrum steht, wo und wie stark die Interessen der Versicherten bedroht sind. Nach unserer Wahrnehmung sind alle Aufsichtsbehörden auf diesem Weg. Die Umsetzung ist aber noch nicht einheitlich. Daran müssen wir arbeiten.

**Was heisst das konkret für die OAK BV, für die Konferenz der Aufsichtsbehörden? Wie kommt man zu mehr Einheitlichkeit?**

*Kupper Staub:* Nehmen wir das Beispiel der Weisung zu Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, die wir aktuell erarbeiten. Da gibt es zwei Arbeitsebenen. Einerseits erarbeiten wir die Weisung zusammen. Wir nehmen möglichst viele Anregungen und Bedenken auf und integrieren die Erfahrungen der Aufsichtsbehörden. Wenn wir am Schluss keine Einigkeit hätten, dann entscheidet die OAK BV. Das ist unsere Funktion. Die zweite Ebene, die in die erste hineinspielt, ist, wie man die Weisung konkret umsetzt. Das müssen wir auch zusammen erarbeiten, weil die Aufsichtsbehörden die operative Erfahrung haben.

*Tischhauser:* Wir sollten zu einer strategischen Kernaussage kommen in Bezug

auf die risikoorientierte Aufsicht. Da ist die OAK BV gefordert. Und ihre Anordnungen müssen klar formuliert und deren Umsetzung im Vorfeld mit den Direktaufsichten besprochen werden. Die Erwartungshaltung muss für jede Behörde klar sein. Aber Vorsicht: Das grundsätzliche Verständnis sollte zwar einheitlich sein, es braucht jedoch genügend Spielraum für die Behandlung des Einzelfalls. Ob im Einzelfall Massnahmen zu treffen sind, entscheidet sich aufgrund einer kassenspezifischen Gesamtbetrachtung.

### Wie muss man sich die Entscheidungsfindung innerhalb der Konferenz der Aufsichtsbehörden vorstellen?

*Tischhauser:* Der Vorstand der Konferenz tagt fast monatlich und beschäftigt sich mit fachlichen und operativen Fragen. Die Konferenz hat aber im BVG-Bereich keine Weisungskompetenz, diese liegt per Gesetz bei der OAK BV. Wir können zu einzelnen Themen einen gemeinsamen Weg vereinbaren. Das geschieht per Überzeugungsarbeit und nicht per Mehrheitsentscheid.

### Wir haben über die Risiken im System gesprochen und die Aufgabe der Aufsicht, die Interessen der Versicherten zu schützen. Wie viele Kosten rechtfertigt der Sicherheitsanspruch?

*Kupper Staub:* Die Systemsicherheit muss uns sehr viel wert sein. Ohne Sicherheit kein Vertrauen und ohne das Vertrauen der Versicherten funktioniert die berufliche Vorsorge nicht.

### Und die Kosten dafür? «Whatever it takes» oder gibt es Grenzen?

*Kupper Staub:* Die Regulation der 2. Säule ist sehr komplex, das wissen wir alle. Das verursacht auch Kosten. Das Aufsichtssystem an sich ist aber relativ schlank. Die Aufsicht ist nicht der kostentreibende Faktor in unserem System. Wenn wir uns als Oberaufsicht überlegen, ob wir eine Weisung machen oder nicht, ist für uns die Kosten-Nutzen-Abwägung zentral. Wieviel zusätzliche Kosten generiert die Weisung und wieviel Nutzen bringt sie?

### Herr Tischhauser, wie weit geht die Zürcher Aufsicht, um die Interessen der Destinatäre zu schützen?

*Tischhauser:* Nicht nur für die Zürcher Aufsicht, für uns alle steht der Schutz der Interessen der Destinatäre im Mittelpunkt. Hinsichtlich der Kosten halte ich Transparenz für entscheidend. Vertrauensfördernd ist, wenn offengelegt wird, welche Leistung wieviel kostet. Hier haben wir seit der Strukturreform wesentliche Fortschritte gemacht.

### Wir erleben gegenwärtig, wie unter Notrecht viele Sonderregelungen in Kraft treten. Kann man sich auch für die 2. Säule Krisenregulierungen vorstellen, etwa eine Lockerung der Deckungskriterien?

*Kupper Staub:* Eine notrechtliche Entscheidung ist für die 2. Säule bereits beschlossen worden, die Möglichkeit der Verwendung von Arbeitgeber-Beitragsreserven. Eine Auflockerung der Deckungsbestimmung halte ich für überflüssig. Das Gesetz sieht bereits vor, dass Pensionskassen kurzfristig in Unterdeckung sein dürfen. Der Gesetzgeber wusste, dass dies zum Kapitaldeckungsverfahren gehört, und er will auch, dass Pensionskassen Anlagerisiken eingehen. Das Regelwerk ist so gemacht, dass man mit solchen Risiken umgehen kann und muss. Ich sehe keinen grossen Spielraum für Sonderregulierungen.

*Tischhauser:* Ich kann dies nur unterstützen. Stark betroffen ist die Realwirtschaft. Dort werden rasch Unterstützungspakete geschnürt. Für die berufliche Vorsorge gibt es keinen Grund zur Panik. Bis dato hat man erlebt, dass die Performance von 2019 weg ist, aber wir bewegen uns noch deutlich innerhalb von Standardstresstests. Die Vorsorgeeinrichtungen haben sich auf genau solche Korrekturen vorbereitet. Selbstverständlich gibt es einzelne Fragestellungen im Zusammenhang mit der ausserordentlichen Situation zu beantworten, etwa das Einhalten von Fristen, die Stundung von Beitragszahlungen oder die Frage, welche Leistungen Wohlfahrtsfonds im Zusammenhang mit der besonderen Situation erbringen können. Darauf bereiten wir uns als Direktaufsichten vor. Aber insgesamt betrachten wir die Situation als stabil.

### Gerade in Krisensituationen kann es guttun, in die Zukunft zu schauen. Wo sehen Sie die Aufsicht in fünf Jahren?

*Tischhauser:* Ich sehe auf allen Ebenen der beruflichen Vorsorge eine Fokussierung, Spezialisierung und Professionalisierung. Die Anforderungen werden steigen und die Konsolidierung der Branche wird weitergehen. Mit dieser höheren Komplexität gilt es, richtig umzugehen. Das fordert alle: Die Stiftungsräte und ihr Know-how gerade auf der Anlagenseite, die Pensionskassenexperten und Revisionsstellen und natürlich auch die Aufsicht. Für uns ist die Differenzierung der unterschiedlichen Typen von Vorsorgeeinrichtungen wichtig. Ob wir es mit einer kleinen oder grossen Kasse, mit einer betriebseigenen Vorsorgeeinrichtung oder einer Sammeleinrichtung, mit Annexeinrichtungen oder Wohlfahrtsfonds zu tun haben, ist ganz entscheidend für die Beantwortung der Frage, welche Anforderungen und Entwicklungen wir vor Augen haben.

### Wie sieht das Aufsichtssystem 2025 aus, Frau Kupper Staub?

*Kupper Staub:* Per Ende 2019 hatten wir noch 1624 Vorsorgeeinrichtungen. Es war in den letzten Jahren fast ein Naturgesetz, dass diese Zahl um 4 Prozent pro Jahr sinkt. Wenn man dies einfach extrapoliert, wäre man Ende 2025 bei noch 1271 Kassen. Diese Konzentration hat einen bedeutenden Effekt auf unser Aufsichtssystem. Einerseits haben wir eine sinkende Zahl Beaufsichtigter, was zu tieferen Einnahmen führt. Andererseits steigt der Aufwand der Beaufsichtigung eher an, weil diese Kassen dadurch, dass sie grösser werden, tendenziell auch komplexer werden. Dies erfordert eine Bündelung von Kompetenzen und Strukturen. Es liegt in der Verantwortung der Verwaltungsräte und Konkordatsräte der Aufsichtsbehörden, diesen veränderten Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen.

### Und die OAK BV wird diese Entwicklung als Polizist und Partner begleiten?

*Kupper Staub:* Unsere Aufgabe in diesem Prozess ist es, unsere Erwartungshaltung zu definieren. Was müssen Aufsichtsbehörden leisten? Nachher müssen die regionalen Aufsichtsbehörden sich so organisieren, dass sie diese Anforderungen erfüllen können. ■

**Interview:**  
**Kaspar Hohler, Anne Yammine**

# A quel prix la sécurité?

Une bonne interaction entre les autorités de surveillance directe et la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP) est cruciale pour le 2<sup>e</sup> pilier. Les points essentiels distillés d'une discussion entre Vera Kupper Staub (présidente de la CHS PP) et Roger Tischhauser (président de la Conférence des autorités cantonales de surveillance LPP et des fondations et responsable de la surveillance zurichoise).

Est-ce que les autorités de surveillance sont plutôt des policiers ou des partenaires de ceux qu'elles surveillent? Roger Tischhauser considère que la surveillance est un instrument important. «Il s'agit pour chacun d'exposer sa position, puis on s'entend sur une démarche commune.» Si on n'arrive pas à un résultat satisfaisant, la surveillance doit déployer les moyens dont elle dispose. «Nous ne sommes pas là pour conseiller, notre rôle est de contrôler.»

«Un policier parle aussi aux gens», remarque Vera Kupper Staub. Mais comme lui, la haute surveillance ne se voit pas dans un simple rôle de consultant. La CHS PP recherche également le dialogue avec l'industrie afin que celle-ci s'auto-discipline et corrige les situations dérangeantes, par exemple par le biais des organisations professionnelles concernées. «Mais parfois, il en faut plus.» La relation avec les organes de la surveillance directe ressemble davantage à un partenariat. Mais là aussi, on devrait et pourrait intervenir si des manquements au devoir étaient constatés. M. Tischhauser ajoute que des questions fondamentales se posent régulièrement dans le cadre du fonctionnement quotidien des organes de la surveillance directe et qu'il faut une prise de position de la CHS PP pour y répondre.

## Il faut une approche fondée sur le risque

A la question de savoir si les autorités de surveillance doivent adopter une approche axée sur le risque, les deux participants à l'interview répondent sans hésiter: Oui. «La loi oblige l'organe su-

prême à diriger la caisse de pensions avec prévoyance. (...) Nous devons, en tant qu'autorité de surveillance, déterminer si la caisse de pensions est gérée de manière appropriée et, en particulier, si elle respecte les dispositions fondamentales prévues par la loi», déclare Tischhauser. Mme Kupper Staub ajoute qu'une approche axée sur le risque est conforme à l'orientation voulue par la réforme structurelle et constitue également «l'état de l'art international en matière de surveillance.»

Par ses activités, la surveillance protège les intérêts des assurés et assure notamment la sécurité du système. Mais à quel prix paie-t-on cette sécurité? Kupper Staub souligne que la complexité du système génère des coûts. «Pourtant, le système de contrôle lui-même est relativement svelte. La surveillance n'est pas ce qui fait monter les coûts dans notre système.» Selon Kupper Staub, la CHS PP évalue toujours les coûts et les avantages supplémentaires lorsqu'elle envisage d'émettre ou non une directive. M. Tischhauser ajoute que la transparence des coûts est essentielle: «En publiant le prix de chaque prestation, nous favorisons la confiance.»

## Pas de droit d'urgence pour la prévoyance professionnelle

Dans la crise actuelle, le Conseil fédéral a recours à la législation d'urgence pour imposer des règles en partie incisives. Est-il possible d'envisager des réglementations de crise pour le 2<sup>e</sup> pilier également, par exemple un assouplissement des critères de couverture? Kupper Staub indique que non: «La loi stipule déjà que

les caisses de pensions peuvent être en situation de découvert à court terme. Le législateur savait que cela faisait partie d'un système financé par capitalisation et il veut aussi que les caisses de pensions prennent certains risques.»

Tischhauser partage cette analyse: «Il n'y a aucune raison de paniquer dans la prévoyance professionnelle.» Jusqu'à présent, la crise a à peu près absorbé la performance de 2019, ce qui reste encore confortablement à l'intérieur des limites d'un test de stress standard. «Les institutions de prévoyance sont parfaitement préparées à des corrections de ce genre.» |

**Kaspar Hohler**