

# Prüfen und Eingreifen

Seit 24 Jahren leitet Markus Lustenberger die Luzerner BVG-Aufsicht, die 2006 zur Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (ZBSA) wurde. Wir blicken mit ihm auf bewegte Zeiten zurück. Die Aufsichtspraxis steht dabei im Zentrum.

## Wie haben Sie Ihren Amtsantritt 1989 als Leiter der Luzerner BVG-Aufsichtsbehörde in Erinnerung?

Damals war ich 35 Jahre jung. Ich habe vom Regierungsrat des Kantons Luzern eine grosse Chance erhalten. Ich hatte freie Hand, das neue Amt für berufliche Vorsorge (ABVL) zu gestalten. Ich habe ein Budget aufgestellt, das grosszügig genehmigt wurde. Aber ich hatte keine Leute, keine Räume, keine EDV. Ich war allein mit einer Sekretärin, die einen Tag pro Woche auf einer Schreibmaschine arbeiten kam.

## Wie ging es weiter?

Ich fand Räume im Viktoriahaus und habe Leute angestellt. Zuerst einen Wirtschaftsprüfer, dann eine Vollzeitsekretärin und einen Juristen.

## In welchem Kontext der 2. Säule stand Ihre Arbeit?

Der Kanton Luzern wollte 1985 eine dezentrale Aufsicht. Man übertrug sie den fünf Regierungstatthaltern. Die Zentrale war die Abteilung berufliche Vorsorge im Handelsregisteramt. Es zeigte sich rasch, dass das zu kompliziert und schwerfällig war. Es gab auch personelle Probleme. Der Regierungsrat beauftragte mich, eine einfachere Lösung umzusetzen.

## Was hat sich mit der Strukturreform für die ZBSA geändert?

Als die Strukturreform in Kraft trat, war bei uns die von ihr geforderte Organisation bereits eingeführt. Unser Konkordat steht seit dem 1. Januar 2006. Wir waren Vorreiter der regionalisierten Aufsicht mit Oberaufsicht in Bern. Darum hat sich durch die Strukturreform für uns organisatorisch nicht viel geändert, dafür materiell. So haben wir 2012 unter anderem verschiedene Vorsorgeeinrichtungen vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) übernehmen müssen, wie zum Beispiel die Gemini Sam-

melstiftung, die Pensionskasse der Suva oder die Pensionskasse pro.

## Gab es Probleme?

Das Problem war die teilweise desolante Aktenlage beim BSV. Es wurden unter anderem hängige Beschwerdefälle übergeben und laufende Liquidationsverfahren.

## Worum ging es bei den Übernahmen?

Es ging beispielsweise um Liquidationsfälle. Uns beschäftigte vor allem der Fall der First Swiss. In diesem sind verschiedene Prozesse hängig. Es fand keine Übergabebesprechung statt. Wir erhielten eine Kiste mit Material. Und wenn man dieses anhand des Inhaltsverzeichnisses kontrollierte, fehlten wichtige Ordner. Dies war ein absoluter Tiefschlag.

## Was hat sich sonst noch bei der ZBSA geändert?

Es kamen neue Aufgaben hinzu. Wir müssen die Oberaufsichtsabgaben eintreiben. Wir müssen alle Verzeichnisse der Stiftungen veröffentlichen und die Governancebestimmungen umsetzen respektive diesbezüglich die Anlage- und Organisationsreglemente prüfen. Neugründungen müssen wir vertieft überprüfen.

## Inwiefern hat sich Ihre Führungsarbeit seit Gründung der ZBSA verändert?

Die Führung wurde intensiver und komplexer. Das hat mit der zunehmenden Komplexität der Materie und dem personellen Ausbau zu tun. Die Bewirtschaftung der konkordatsinternen Schnittstellen ist wichtig. Dazu kommen die externen Schnittstellen: Wir arbeiten mit sechs kantonalen Handelsregisterämtern, mit sechs Steuerverwaltungen zusammen. Das ist nicht wie

in Zürich, wo die Zusammenarbeit nur innerhalb eines Kantons stattfindet. Weitere Aussenstellen sind die Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden, die Oberaufsichtskommission und die eidgenössische BVG-Kommission.

## Schildern Sie uns einige konkrete Baustellen der ZBSA.

Thematisch steht bei uns die Umsetzung der neuen Bestimmungen zu den öffentlich-rechtlichen Kassen im Vordergrund – wir haben 15 öffentlich-rechtliche Kassen. Dazu kommen Teilliquidationsfragen und verschiedene Beschwerdefälle.

## Was für Beschwerden sind das?

Wir haben zunehmend Beschwerden von Versicherten, Stiftungsräten oder ehemaligen Stiftungsräten, die gegen den amtierenden Stiftungsrat vorgehen. Wir haben aktuell einen Fall, bei dem es um solche Fragen geht. Früher gab es selten Beschwerden. Anzeigen gab es schon, doch wenig Beschwerden von Anwälten.

## Wie sieht dieser Beschwerdefall aus?

Es geht um eine Rentnergruppe einer relativ grossen Kasse. Sie sagt, dass der Beschluss der Verteilung von mehreren Millionen freier Mittel in früheren Jahren nie hätte gefasst werden dürfen und nicht rechtskonform abgewickelt worden sei. Die Rentner waren damals Aktive. Als Aufsichtsbehörde muss man den Fall untersuchen und zwingend einen Entscheid fällen.

## Wie sind Chancen dieser Beschwerde?

Wir haben sie abgewiesen.

## Was geschieht mit einer solchen Beschwerde?

Die Möglichkeit, dass unser Entscheid an das Bundesverwaltungsgericht weitergezogen wird, ist gross. Die Rentnergruppe hat nichts zu verlieren. Sie vergleichen, was damals verteilt wurde mit heute, wo sie beispielsweise fast keinen Teuerungsausgleich erhalten. Und folgern: Das war doch alles nicht richtig.

«Vermehrte prudentielle Elemente bringen der Aufsicht wenig.»

**Betreiben Sie auch Früherkennung?**

Die vermehrte prudentielle Aufsicht oder Früherkennung wird von vielen Leuten beschworen. Wenn aber so genannte Taskforcefälle vorliegen, weil zum Beispiel plötzlich grosse Differenzen zwischen den Stiftungsräten herrschen, sind das risikante Angelegenheiten, die mit prudentieller Aufsicht nicht erfasst werden können.

**Welche weiteren Schwierigkeiten können auftreten?**

Wenn beispielsweise eine Firma crasht oder plötzlich eine Wirtschaftsbranche einbricht. Die Pensionskassenbeiträge bleiben aus. Im Stiftungsrat sind auch die Arbeitgeber vertreten. Sie tragen zwei Hüte. Die Aufsicht muss eingreifen. Es kann sein, dass sie den Stiftungsrat infolge Interessenkollisionen abberufen muss und einen amtlichen Verwalter einsetzt.

**Worin liegt das Risiko solcher Fälle?**

Wenn man diese Fälle nicht rechtzeitig in den Griff bekommt, besteht die Gefahr, dass grosser Schaden entsteht. Dies zu verhindern ist eine zentrale Aufgabe der Aufsicht.

**Wann muss die Aufsicht sonst noch eingreifen?**

Massiv eingreifen müssen wir auch, wenn sich ein Stiftungsrat renitent verhält und den Weisungen der Aufsicht zuwider handelt. Wir haben im Moment insgesamt sieben laufende amtliche Verwaltungen.

**Wie oft muss die ZBSA eingreifen?**

90 Prozent der Stiftungen laufen gut oder sehr gut. Bei 10 Prozent müssen wir sehr genau schauen. Und bei 1 bis 2 Prozent muss die ZBSA massiv eingreifen. Die grosse Kunst ist es, letztere im richtigen

Moment auf dem Tisch zu haben und rechtzeitig zu intervenieren. Das geht nur mit konsequenter Triage, dem Verfolgen der Vorgeschichte, mit Druckausüben und dem Ernstnehmen von Anzeigen. Die wahre Arbeit der Aufsicht kann man selten lange voraus planen.

**Welcher Fall war der schwierigste, den Sie erlebt haben?**

Einen Tiefpunkt erlebte ich 2008, als wir bei einer klassischen Stiftung den Stiftungsrat absetzen mussten. Zwei dieser Stiftungsräte kamen sofort in Untersuchungshaft, weil es sich um Wirtschaftsdelikte handelte. Der Stiftungsratspräsident, der auf freiem Fuss war, beging Suizid.

**Mit welchen Konsequenzen?**

Mir wurde vorgeworfen, ich hätte diese Person in den Tod getrieben. Das war schwierig. Ich schlief nicht gut. Es gab Leute, die mich am Telefon beschimpft haben. Dieses Ereignis hat mich persönlich getroffen. Da habe ich gemerkt, es könnte auch einer dastehen und dich erschiessen.

**Zu den Strukturen der ZBSA: Ist die politische Unabhängigkeit der ZBSA gewährleistet?**

Jeder Kanton bestellt gemäss Konkordatsvertrag einen Regierungsrat in den Konkordatsrat. Die Geschäftsstelle der ZBSA

ist weisungsungebunden und unabhängig. Sie ist für sämtliche operativen Aufgaben der Aufsicht alleine und abschliessend zuständig, während der Konkordatsrat ausschliesslich strategische Aufgaben hat.

**Wie arbeitet er konkret?**

Unser Konkordatsrat hat zwei Sitzungen pro Jahr. Einmal im Frühjahr, wo es primär um die Abnahme der Jahresrechnung geht. Und einmal im Herbst, wo es ums Budget für das kommende Jahr geht. Jetzt müssen Sie mir sagen, wie die sechs Konkordatsratsmitglieder innerhalb von zwei Sitzungen operativ Einfluss nehmen sollten.

**Welchen Herausforderungen muss sich die ZBSA in 10 Jahren stellen?**

Dann feiere ich meinen 70. Geburtstag und bin froh, wenn meine Rente kommt (lacht).

*Dr. iur. Markus Lustenberger ist Rechtsanwalt, Mitglied der eidgenössischen BVG-Kommission und leitet die ZBSA seit ihrer Gründung 2006. Zuvor war er seit 1989 Vorsteher des Amtes für berufliche Vorsorge des Kantons Luzern. Lustenberger hatte sich bereits vorher als Stellvertreter des Regierungsstatthalters des Amtes Luzern mit der Aufsicht über die berufliche Vorsorge befasst.*



### **Sie planen vorher bestimmt Ihre Nachfolge. Welche Baustellen werden Sie übergeben?**

Die grösste Herausforderung wird die zunehmende Komplexität der Materie sein. Das Zweite ist die Beschwerdeträchtigkeit in der 2. Säule. Die Aufsicht wird im Rahmen von zusätzlichen Prüfaufträgen, Beschwerden und Anzeigen gefordert. Die dritte Herausforderung liegt darin, wie prudentiell die Aufsicht sein soll. Gemäss Gesetz haben wir eine repressive Aufsicht.

### **Das heisst...**

Wir kommen grundsätzlich im Nachhinein und versuchen trotzdem rechtzeitig zu

sein. Die Frage der Prudentialität, dass man im Voraus behördliche Genehmigungen einholen, grosse Datenmengen erheben muss, um generelle Entwicklungen zu erfassen, wird zunehmend diskutiert. Ich denke, dass die Erfassung grosser Datenmengen über ein Risikotool und Hochrechnungen gut und recht sind, aber im entscheidenden Moment hilft das der Aufsicht wenig. Es geht um plötzliche Differenzen im Stiftungsrat, ums Abstürzen von Firmen, um Interessenkollisionen und um Kriminelles. Dies kann man mit Risikotools nicht erfassen.

### **Wie entwickeln sich die berufliche Vorsorge und die Aufsicht weiter?**

Ich bin kein Prophet. Ich denke, dass man versucht zunehmend prudentielle Elemente einzubauen, doch im entscheidenden Moment bringt das der Aufsicht wenig. ■

**Besten Dank für das Gespräch.**

**Interview: Anne Yammine**

**Foto: Gregor Gubser**