

Entmündigung der Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen?

Dr. Werner C. Hug

Komplizierte Gesetzesvorschriften, Verordnungen und Weisungen der Behörden verderben den Firmeninhabern die Führung einer eigenen Pensionskasse. Sie suchen Zuflucht in Branchen-, Berufs- oder unabhängigen Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen. Bereits sind fast drei Viertel der dem Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) unterstellten Erwerbstätigen in solchen Einrichtungen versichert. Ihnen soll das Leben erschwert werden. Sicherheitsfanatiker rufen nach Verschärfungen der Kontrolle dieser Stiftungen.

Damit sind wir wieder dort, wo wir 2004 waren. Damals wollte das Parlament die Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen (SGE) dem Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) unterstellen und diese damit de iure und de facto in Versicherungsgesellschaften umwandeln. Letztere müssen als Vollkaskoversicherung die einbezahlten Prämien sowie die Renten stets und in jedem Falle vollständig garantieren. Die Kapitalsicherheit wird vorfinanziert. Demgegenüber haften in den firmeneigenen Pensionskassen wie in den SGE die Sozialpartner und als Garant der Unternehmer. Eine Unterdeckung wird nachfinanziert. In den SGE sind stets zahlreiche Firmen angeschlossen, was die Garantie und damit die Haftung etwas verkompliziert. Fällt ein Arbeitgeber in Konkurs oder wird die Firma verkauft, muss eine Teilliquidation vorgenommen werden.

Im BVG und den Verordnungen werden zwar die SGE nicht speziell geregelt. Es gelten die allgemeinen Regeln der Vorsorgeeinrichtungen. Das erschwert zwar die Aufgaben der Kontrolleure, konnte aber bis anhin gehandhabt werden. Weil mittlerweile fast die Hälfte der Vorsorgekapitalien in SGE enthalten sind, wird nun der Ruf nach intensiverer Kontrolle grösser. Nach dem gescheiterten Vorgehen

des Parlamentes versucht es heute die Oberaufsichtskommission OAK mit einer Vernehmlassung eine schärfere Kontrolle der SGE herbeizuführen. Das BVG bilde die Realität nur noch ungenügend ab. Die Aufsichtsinstrumente seien im Vergleich zur Banken- und Versicherungsaufsicht deutlich limitiert, argumentiert die OAK.

Vor 18 Jahren hat Bundesrat Hans-Rudolf Merz, der vor seiner Wahl in die Exekutive im Verwaltungsrat einer Versicherungsgesellschaft tätig war, im Parlament erfolgreich verhindert, dass SGE zu Versicherungsgesellschaften mutiert werden. Die Sicherheit werde sowohl nach VAG wie nach BVG gewährleistet, sagte er. Insbesondere im Hinblick auf die Gründung einer FINMA sei eine saubere Trennung der Aufsichten über Privatversicherer und jener der beruflichen Vorsorge notwendig. «Es wäre sehr zu begrüßen, wenn alle Versicherungen, die in Richtung Sozialversicherung gehen und damit unter der Ägide des BVG stehen, nicht in diese Finanzmarktaufsicht eingegliedert werden würden», argumentierte er damals.

Nun versucht es die Oberaufsichtskommission (OAK) unter der Leitung eines früheren Mitarbeiters des Bundesamtes für Versicherungsaufsicht, unterstützt vom Chef einer mächtigen regionalen Aufsichtsbehörde, ohne gesetzliche Grundlage, die SGE mit scharfen Vorschriften, wiederum de facto zu Versicherungsgesellschaften zu degradieren. Damals wie heute will man die SGE zu ähnlichen Solvabilitätsvorschriften zwingen, wie die Versicherungsgesellschaften. Dabei haben just die Versicherer in den letzten Jahren ihre Vollversicherung aufgegeben und eigene halbautonome Sammeleinrichtungen gebildet. Die Mehrheit des Nationalrates überwog damals gegenüber den Argumenten der Versicherungslobby. Heute verteidigen die Versicherer ihr Vollversicherungsmodell nicht mehr, im Gegenteil, sie setzen auf Sammeleinrichtungen nach BVG.

Dass die SGE als Selbsthilfeorganisationen in der Lage sind, günstigere Prämien und höhere Renditen zu offerieren, war schon damals klar. Sie haben nämlich keine Dividenden zu generieren. Was als Prämien in die SGE fliesst, bleibt im Vorsorgesystem erhalten. Reisst ein Börsencrash ein Loch in die Aktivseite, dann haben die autonomen Einrichtungen dieselben Regeln zu befolgen wie die Firmenpensionskassen: Gemäss den schon damals geltenden Sanierungsmassnahmen müssen sie ein Konzept zur Gesundung der Kasse erarbeiten und das Defizit innert maximal zehn Jahren decken. Die Kapitalsicherheit wird damit nachfinanziert.

Ein weiteres Argument führte schon damals zum Sieg der SGE: Der Arbeitgeber einer KMU, der ja von Gesetzes wegen eine Pensionskasse führen muss, soll zusammen mit seinen Mitarbeitenden frei darüber entscheiden können, ob er ein teureres Vollkaskoproduct oder eine günstigere Lösung mit dem Risiko einer Nachfinanzierung einkaufen will. Das kurzfristige Auf und Ab der Kapitalmärkte sollte nicht auf die langfristig ausgerichtete Altersvorsorge durchschlagen.

Die heute von der OAK zur Debatte gestellten schärferen Vorschriften für SME führten dazu, dass die Aufsichten sich von ihrer Schiedsrichterrolle verabschieden und als Gamechanger auftreten. Die Aufsichtsbehörden wollen die Interessen der Destinatäre aktiv vertreten und ihre Ansprüche langfristig sichern und wenn nötig auch durchsetzen. Die Schiedsrichter wollen damit über die Kontrolle der Einhaltung rein normativer Bestimmungen hinaus aktiv werden und ändern damit die Spielregeln. Das wird unverblümt von Exponenten der Aufsicht propagiert. Dabei stellt sich die grundsätzliche Frage, ob die Aufsicht repressiv oder progressiv tätig sein soll?

Weil die berufliche Vorsorge privat durchgeführt wird und die Arbeitgeber voll dafür verantwortlich sind, soll die regionale Aufsicht heute lediglich dafür sorgen, dass mit der Veröffentlichung der Bilanz die Pensionskassen im Nachhinein, also repressiv kontrolliert werden. Wie die Polizei als Hilfsbeamte des Staatsanwalts handelt, soll auch die Aufsicht über die Pensionskassen im Nachhinein agieren. Nun möchten die OAK und einige regionale Aufsichtsstellen progressiv, also bereits mögliche, sich abzeichnende Gefahren von vornherein abwenden. Dazu bräuchte sie jedoch, wie im Polizeirecht, entsprechende rechtliche Grundlagen. Diese fehlen jedoch im BVG. Der Staat soll die Arbeitgeber lediglich dazu anhalten, dass sie die vereinbarten Regeln einhalten. So werden die Arbeitnehmer, also die Destinatäre geschützt.

Anders als in der staatlichen AHV, wo das vom Parlament verabschiedete Gesetz für die Sicherheit sorgen muss, haftet in der Pensionskasse der Stiftungsrat und letztlich der Arbeitgeber für die versprochenen Leistungen. Schliesslich sind ja auch gemäss BVG die Sozialpartner Träger der Auffangeinrichtung und des Sicherheitsfonds und somit als letzte Garanten tätig. Diese Aufgabenteilung im 3-Säulen-Konzept, staatliche umlagefinanzierte erste, private kapitalgedeckte zweite und eigenverantwortliche dritte Säule, sollte mit allen Konsequenzen erhalten bleiben.

Mit ihren Vorschlägen hat die OAK offenbar vergessen, dass auch sie sich zuerst an die geltenden Regeln halten muss. Will sie ihre Ideen umsetzen, benötigt sie vorerst eine gesetzliche Grundlage. Diese kann nur der Gesetzgeber, also das Parlament schaffen. Einige Verbände, u.a. inter-pension, haben denn auch zu Recht darauf hingewiesen, dass die vorgesehenen Massnahmen der OAK nicht umsetzbar sind, weil die gesetzliche Grundlage dazu fehlt. In den Artikeln 1 und 61ff BVG und in den Verordnungen fehlen denn auch jede Hinweise darauf, dass die Aufsicht präventiv tätig sein soll. Die OAK kommt deshalb nicht darum herum, den Bundesrat oder das Parlament dazu aufzufordern, entsprechende Gesetzesrevisionen vornehmen zu lassen.

31.5.22 hug