

Möglichkeiten und Grenzen bei der Anwendung genereller Risikofaktoren



Dr. iur.
Christina Ruggli-Wüest
Geschäftsleiterin der
BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel

Die Autorin des Beitrags, Geschäftsleiterin der BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel und langjährige Präsidentin der Konferenz der kantonalen Stiftungsaufsichtsbehörden, setzt sich kritisch mit dem Konzept genereller Risikofaktoren auseinander, welche als Instrument einer normierten Aufsichtspraxis der konkreten Tätigkeit der Direktaufsicht überlagert werden sollen.

Angesichts des Volumens der beruflichen Vorsorge mit CHF 800 Mrd. kann gegen eine Überwachung der Risiken nichts eingewendet werden. Bevor jedoch auf die Risikoüberwachung im Detail eingegangen wird, sollen vorab einige grundsätzliche Überlegungen einfließen.

Heute ist in praktisch jedem Lebensbereich nahezu täglich eine Risikobeurteilung vorzunehmen und sobald der geringste Verdacht auf einen (möglichen) Schadenfall besteht, drängt sich sofort die Frage auf, was denn in der Risikobeurteilung «falsch» gelaufen ist, dass es so weit kommen konnte. In der Folge werden die Risikofaktoren analysiert, die Beurteilungsmethodik hinterfragt, weitere Regelungen gefordert – dem Ganzen liegt der Ansatz zu Grunde, dass nur genau genug erhoben und gemessen werden muss, damit jeder potenzielle Schaden vermieden werden kann. Fakt ist aber auch, dass wir heute in den verschiedensten Lebensbereichen über sehr viele Messdaten, Statistiken und Risikoauswertungen verfügen – oft über hoch technologische, komplexe

Berechnungsmodelle – und dennoch immer wieder (neue) Risiken auftauchen, die zu Schäden führen (können). In dieses Bild passt, dass im Bereich der beruflichen Vorsorge inzwischen eine regelrechte Inflation an Risikokennzahlen und -erhebungen besteht.

Welche Risiken sollen/müssen überwacht werden?

Es stellt sich somit auch die Frage nach dem Sinn einer Risikoüberwachung beziehungsweise danach, welches Risiko oder welche Risiken denn mittels Überwachung vermieden werden sollen.

Ohne dass die nachfolgende Aufzählung abschliessend sein soll, lassen sich für die 2. Säule folgende Risiken stichwortartig identifizieren:

- das Risiko, dass das System der beruflichen Vorsorge als Ganzes zusammenbricht,
- das Risiko, dass in Zukunft die versprochenen Rentenleistungen nicht (mehr) ausbezahlt werden können; Stichwort: Rentenkürzung,
- das Risiko, dass die Erwerbstätigen und die Arbeitgeber mit (zu) hohen Beiträgen belastet werden beziehungsweise dass die in der Verfassung umschriebenen Leistungen nicht mehr finanziert werden können; Stichwort: Demographie, Generationenvertrag,
- das Risiko, dass das System der 2. Säule (zu) teuer ist; Stichwort: Kostentransparenz,
- das Risiko, dass die 2. Säule ein «Geschäftsmodell» darstellt, von welchem diverse Wirtschaftszweige (überproportional) profitieren; Stichwort: Überschussleistungen aus Versicherungen, Retrozessionen, Vermögensverwaltungskosten,

- das Risiko, dass bei Vorsorgeeinrichtungen Gelder zweckentfremdet verwendet werden; Stichwort: Loyalitätsvorschriften, Vermeidung von Betrugsfällen,
- das Risiko, dass eine einzelne Vorsorgeeinrichtung sanierungsunfähig ist beziehungsweise zulasten der Allgemeinheit saniert werden muss,
- das Risiko, dass die verschiedenen Organe einer Vorsorgeeinrichtung insgesamt versagen; Stichwort: Sach- und Fachkenntnisse, Unabhängigkeit,
- das Risiko, dass die Aufsicht beziehungsweise das Aufsichtssystem versagt.

Aus der Breite der verschiedenen Risiken ist leicht absehbar, dass schon die Bestimmung der Messgrössen ziemlich anforderungsreich ist, ebenso die Bewertung der erhobenen Daten im Sinne von Benchmarks, Interventionslinien und Ähnlichem mehr. Aus der oben erwähnten Risikoauflistung kann eine Unterteilung in Systemrisiken und in Einzelfallrisiken abgeleitet werden.

Welchem Zweck dient die Risikoüberwachung?

Die Auflistung der sehr unterschiedlichen Risiken zeigt ebenfalls auf, dass mit der Risikoüberwachung wohl nicht nur ein Zweck verfolgt werden kann. Mit der Identifikation von Risikofaktoren oder mit der Risikoüberwachung ist zudem implizit der Anspruch verbunden, erkannte Risiken beziehungsweise damit verbunden potenzielle Schadenfälle zu vermeiden. Das heisst auch, dass solche Risiken beeinflussbar sein müssen oder, mit anderen Worten, dass letztlich mit aufsichtsrechtlichen Massnahmen dagegen vorgegangen werden kann. Die reine Feststellung eines Risikos ohne Beeinflussungsmöglichkeit ist «nice to have». Die Zunahme der RentenbezügerInnen bei einer (konzernerneigenen) Vorsorgeeinrichtung führt beispielsweise zu einer Risikoerhöhung; sind

alle «technischen Vorgaben» eingehalten, dann stellt sich die Frage nach den weiteren (risikorelevanten) Massnahmen oder eben nach der Möglichkeit zur Beeinflussung dieses Risikos.

Welchem Zweck sollen also die erhobenen Daten dienen? Die Standardantwort darauf lautet «der Transparenz und der besseren Vergleichbarkeit der Vorsorgeeinrichtungen». Transparenz tönt immer gut, kann aber kein Selbstzweck sein; es stellt sich die Frage, wer Ansprecher der Transparenz ist. Bei der Forderung nach Vergleichbarkeit besteht daneben das Risiko des Vergleichs von Äpfeln und Birnen und auch hier fragt sich, wer sich denn mit wem vergleichen soll beziehungsweise muss, wer also am Vergleich interessiert ist. Für beide Zwecke können folgende, nicht abschliessend genannte Anspruchsgruppen ausgemacht werden: Die allgemeine Öffentlichkeit, die Politik, die Vorsorgeeinrichtungen, die Versicherten, die RentenbezügerInnen, die Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen, die Oberaufsicht.

Unbestritten dienen generelle Risikobeurteilungen mit Sicherheit der Sensibilisierung der breiten Öffentlichkeit und namentlich auch der Politik. Dabei müssen die Zahlen seriös erhoben und ausgewertet werden – weniger ist hier oft mehr getreu dem Motto: «Traue keiner Statistik, die du nicht selbst gefälscht hast.» Auch unter diesem Gesichtspunkt ist die heutige Risikobeurteilungsmanie und Kennzahlgläubigkeit kritisch zu beleuchten.

Und was ist mit der Direktaufsicht?

Besteht denn überhaupt eine Risikoüberwachung durch die Direktaufsicht? Aus der langjährigen Tätigkeit der Autorin in einer Aufsichtsbehörde kann diese Frage klar bejaht werden, jedoch muss die Antwort im Zusammenhang mit dem Tätigkeitsgebiet und den Aufgaben der Aufsicht gese-

hen werden. Spricht man über Risikoüberwachung durch die Direktaufsicht, muss zunächst festgestellt werden, welche Risiken in diesen Bereich gehören. Wie einleitend aufgezeigt, können die Risiken in der beruflichen Vorsorge grundsätzlich in zwei Gruppen unterteilt werden, nämlich in eigentliche Systemrisiken und in Einzelfallrisiken auf der Ebene einer einzelnen Vorsorgeeinrichtung.

Nach heutiger Gesetzeslage ist die Tätigkeit der Direktaufsichtsbehörden für Vorsorgeeinrichtungen als repressive Rechtsaufsicht ausgestaltet. Die materielle Aufsichtstätigkeit ist dem Verwaltungsrecht unterstellt und die dort geltenden «Spielregeln» beziehungsweise die Rechtsprechung und die Praxis sind zu beachten. So kann und muss die Direktaufsicht immer gegenüber der einzelnen Vorsorgeeinrichtung beziehungsweise gegenüber deren Organen vorgehen. Es besteht eine Aufsichts- oder Kontrollpyramide, die Aufgaben und Verantwortlichkeiten klar regelt und die angesichts des vorhandenen Volumens sowie der Anzahl und Grösse der einzelnen Schadenfälle letztlich gar nicht schlecht funktioniert hat. Nach dieser Kontrollpyramide liegt die Risikobeurteilung in erster Linie beim obersten Organ, das sich dabei auf den Experten für berufliche Vorsorge abstützt (Art. 51a und 52e BVG).

Gerade weil die Direktaufsicht als «Sparringpartner» die einzelne Vorsorgeeinrichtung gegenüber hat, nützen «Vergleichszahlen» wenig; mit der Konstruktion der repressiven, verwaltungsrechtlich ausgestalteten Direktaufsicht und der Rechtsprechung zur Ermessenseinhaltung ist die Direktaufsicht notorisch auf die Risikovermeidung im Einzelfall fokussiert. Eine Systemaufsicht auf der Ebene der Direktaufsicht ist heute rechtlich nicht vorgesehen.

Möglichkeiten und Grenzen bei der Anwendung genereller Risikofaktoren

Das heisst nicht, dass systemische Risiken nicht interessieren oder gar nicht angegangen werden sollen, jedoch plädieren die Direktaufsichtsbehörden dafür, dass dies auf der richtigen Ebene, mit der richtigen Zuständigkeit, der zugehörigen Verantwortung und mit den richtigen Rechtsinstrumenten geschieht. Sind also Systemrisiken oder eben Risikofaktoren, die zu Systemrisiken führen (können), identifiziert, dann können (und müssen) rechtlich verbindliche Benchmarks festgelegt werden, welche dann im Rahmen der Direktaufsicht angewendet beziehungsweise umgesetzt werden. Die Glaubwürdigkeit und die Wirksamkeit der Direktaufsicht hängen nicht zuletzt davon ab, dass sie im Einzelfall erfolgreich durchgreifen kann – das ist ihre Kernaufgabe (Art. 62a BVG). Das schliesst das Ansprechen von generellen Risikofaktoren im Aufsichtsalltag nicht aus; die Direktaufsichtsbehörden sind in aller Regel im dauernden Austausch mit den beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen – erzwingen oder besser rechtlich durchsetzen lässt sich aber auf dieser Basis nichts. Die Aufsichtsbehörde muss sich im Gegenteil bei einer (späteren) gerichtlichen Beurteilung die Überschreitung ihres Ermessensspielraums vorhalten lassen.

Aus der Sicht der Direktaufsicht ist es zudem wichtig, dass bei der Definition der Risikokennzahlen dem Risiko des Vergleichs von Äpfeln mit Birnen genügend Rechnung getragen wird. Hierbei sind die derzeitigen Vergleiche von verschiedenen Vorsorgeeinrichtungen mit generellen Risikofaktoren dezidiert zu hinterfragen; während eine im Markt tätige Sammel- oder Gemeinschaftseinrichtung mittels einer entsprechenden «Geschäftspolitik» ihre eigenen Risiken steuern kann (sowohl in risikoe erhöhender wie auch -vermindernder Richtung), ist dieses Element bei

konzern-beziehungsweise firmeneigenen Vorsorgeeinrichtungen eben gerade nicht oder nur sehr eingeschränkt gegeben. Letztere sind «Zwangsversicherer» für die firmeneigene Versichertenpopulation, sie können diese nicht auswählen. Es wird auf das oben zitierte Beispiel der Risikohöherhöhung infolge Anwachsens des Rentnerbestands verwiesen. Auch wenn Risikofaktoren gewichtet werden, ändert dies nichts an der Grundproblematik und so erscheint eine Risikobeurteilung einer grossen Gemeinschaftsstiftung im Vergleich mit einer grossen konzern-eigenen Pensionskasse schon im Ansatz verfehlt.

Abschliessend sei noch auf einen Faktor hingewiesen, der in der Diskussion bisher wenig erschienen ist. Selbstverständlich hat eine Direktauf-sichtsbehörde aufgrund der genauen Kenntnis ihrer eigenen Kundschaft und insbesondere der personellen Konstellationen ihre eigene Risiko-wahrnehmung für die jeweilige Vorsorgeeinrichtung entwickelt. Diese wird im besten Fall von generellen Risikofaktoren unterstützt beziehungsweise untermauert, im schlechtesten Fall zeigen die Risikokennzahlen ein Bild, das der eigenen Risiko-wahrnehmung der Direktauf-sicht widerspricht. Dieses Risiko – eine Verunsicherung mittels allgemeiner Kennzahlen, die umgelegt auf den Einzelfall ein «ungetrübtes Bild» ergeben, obwohl aufgrund der Erfahrung der Direktauf-sicht Handlungsbedarf angezeigt wäre – stellt wohl dann ein zusätzliches Risiko dar.

Schliesslich soll die Risikoüberwachung ja dazu führen, verschiedene Risiken «in den Griff zu bekommen», damit rechtzeitig «Massnahmen» ergriffen werden können – eben bevor sich das Risiko realisiert. Angestrebt wird also Sicherheit, allerdings wissen wir alle, dass es die absolute Sicherheit – mit und ohne Risikokennzahlen – nicht gibt.