

BVG-Arena der Innovation Zweite Säule vom 6. Juni 2016 im Käfigturm Bern

Kurzbericht

Von der repressiven zur präventiven, risikoorientierten Aufsicht: Systemwechsel durch die OAK BV

Wie in den Vorjahren legte die OAK auch für 2015 wieder einen beeindruckenden Bericht über die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen vor. Der Fokus liegt auf einer Messung und Bewertung der vorhandenen Risiken im Pensionskassensystem. Der Bericht ist eine Grundlage für die risikoorientierte Führung und Beaufsichtigung der Pensionskassen. Wird dadurch ein fundamentaler Wechsel von der bisherigen repressiven Aufsichtsmethode hin zu einer risikobasierten Aufsicht gemäss modernen, internationalen Standards ausgelöst? Soweit ist es noch nicht. In der Praxis der kantonalen und regionalen Aufsichtsbehörden sowie in der Pensionskassenführung ist offenbar noch kein genereller Wandel erkennbar. Die beiden Methoden laufen vorwiegend parallel auf separaten Schienen. Die neuen Risikokennzahlen werden allenfalls als zusätzliche Informationen bei bestimmten Fragestellungen hinzugezogen.

Am 10. Mai 2016 präsentierte die OAK ihren „Bericht finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen 2015“. **Marcel Wüthrich**, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich Risk Management, stellte in der BVG-Arena die Ziele und die wichtigsten Ergebnisse des Berichtes vor.

Die OAK BV sieht in der Systemaufsicht eine wichtige Aufgabe. Sie führt dazu eine eigene Erhebung durch, für welche die Vorsorgeeinrichtungen schon Ende Februar Daten und Kennziffern liefern müssen, obwohl diese zu diesem Zeitpunkt in der Regel noch provisorisch sind. Ziel der Erhebung ist eine objektivierte Einschätzung der Systemrisiken der Schweizer Vorsorgeeinrichtungen. Es geht darum, Risiken und deren Wechselwirkungen frühzeitig zu erkennen, um eine risikoorientierte Führung und eine risikoorientierte Aufsicht zu ermöglichen.

Die von den Kassen gelieferten Kennzahlen wie der Deckungsgrad basieren auf kassenindividuellen technischen Zinssätzen und biometrischen Grundlagen und sind deshalb nicht direkt vergleichbar. Mit Hilfe von Umrechnungsfaktoren rechnet das Sekretariat der OAK die Kennzahlen auf einen einheitlichen technischen Zinssatz und einheitliche technische Grundlagen um. Als technischer Zinssatz wurde für 2015 der gerundete Durchschnitt der gemeldeten Sätze, d.h. 2.6% (Vorjahr 2.9%) verwendet. Bei den biometrischen Grundlagen stützte man sich auf die neusten Tafeln BVG 2015, Generationentafeln. Die ermittelten Risiko-Kennzahlen der einzelnen Kassen werden jeweils den kantonalen bzw. regionalen Aufsichtsbehörden sowie den Vorsorgeeinrichtungen zugestellt.

Aufgrund dieser Berechnungen ergab sich für 2015 ein durchschnittlicher Deckungsgrad bei den Kassen ohne Staatsgarantie von 105.1% (Vorjahr 108.5%). Der Rückgang ist eine Folge der tieferen Vermögensrendite (Durchschnitt 0.8%) und der angepassten technischen Grundlagen. Bei den Einrichtungen mit Staatsgarantie sank das Mittel des Deckungsgrades von 77.8% im Vorjahr auf 76.1%. Bei den Kassen ohne Staatsgarantie wiesen 13% eine Unterdeckung auf (Vorjahr 11%), bei jenen mit Staatsgarantie waren es 86 % (Vorjahr 73%). Die Altersguthaben wurden im Durchschnitt über alle Kassen zu 1.93% verzinst, was bei der Ende 2015 gemessenen Inflationsrate von -1.3% einen recht hohen Realzins von über 3% ergibt.

Eine zweite Risikodimension, welche die OAK interessiert, sind die Zinsversprechen bei Pensionierung. Damit ist der implizite Zins gemeint, der in der Finanzierung den künftigen Renten eingerechnet ist. Je höher der Umwandlungssatz, desto höher ist der Zins, den die Kasse erzielen muss, damit die Rente bis zum Schluss finanziert ist. Im Leistungsprimat besteht das Zinsversprechen aus dem technischen Zinssatz plus einem Zuschlag für die Langlebigkeit.

Bei den Vorsorgeeinrichtungen ohne Staatsgarantie ergibt sich im Durchschnitt in Zinsversprechen von 3.25% und bei den Einrichtungen mit Staatsgarantie ein solches von 3.69%. Gegenüber dem Vorjahr haben die Zinsversprechen leicht abgenommen; dennoch liegen diese Sätze im Durchschnitt 0.6% über den von den Kassen verwendeten technischen Zinssätzen. Diese Differenz hat gegenüber dem Vorjahr (0.5%) zugenommen.

Die dritte Risikodimension betrifft die Sanierungsfähigkeit. Hier wird gemessen, wie hoch die Auswirkungen auf den Deckungsgrad sind, wenn ein Sanierungsbeitrag von 1% erhoben oder wenn die Altersguthaben um 1% weniger verzinst werden. Diese Kennziffer hängt primär von der Struktur des Bestandes ab. Je höher der Anteil der Rentenbezüger, desto weniger wirksam sind diese Massnahmen. Im Durchschnitt kann mit einem Sanierungsbeitrag von 1% eine mittlere Erhöhung des Deckungsgrads um 0.4% (VE ohne Staatsgarantie) bzw. 0.2% (VE mit Staatsgarantie) erzielt werden. 1% Minderverzinsung bewirkt eine mittlere Steigerung des Deckungsgrads um 0.6% bzw. 0.4%

Als vierte Risikodimension ermittelt die OAK das Risiko der Anlagestrategie. Die Volatilität wurde aufgrund der strategischen Anlagestruktur der einzelnen Vorsorgeeinrichtungen geschätzt, wobei für die Standardabweichungen und die Korrelationsmatrix einheitliche Tabellen verwendet wurden. Im Durchschnitt wiesen die VE mit Staatsgarantie eine Volatilität von 6.0%, jene mit Staatsgarantie von 6.1% auf. Im Zusammenhang mit der Vermögensanlage untersuchte die OAK auch die Wertschwankungsreserven. Deren Zielgrösse hat sich gegenüber dem Vorjahr um 0.8% erhöht und liegt im Mittel bei 17.8%. Nur 37% der Vorsorgeeinrichtung hatten den von ihr festgelegten Zielwert erreicht; im Vorjahr waren es noch 55%.

Insgesamt kommt die OAK zum Schluss, dass 2015 das Gesamtrisiko deutlich zugenommen hat. Gründe dafür sind die geringen Anlageerträge und das weiter gesunkene Zinsniveau, welches zu einer Verminderung der Deckungsgrade geführt hat. Bezüglich der getroffenen Sanierungsmassnahmen ist die OAK besorgt, dass offenbar das Ausmass der Risiken noch nicht überall voll erkannt worden ist.

David Frauenfelder, dipl. Wirtschaftsprüfer und Leiter Audit bei der OAK, wies anschliessend darauf hin, dass mit einem weiteren Sinken der Vermögenserträge gerechnet werden muss. Zusammen mit der weiteren Zunahme der Lebenserwartung werden die technischen Zinssätze und die Umwandlungssätze weiterhin herabgesetzt werden müssen. Die Deckungsgrade werden wahrscheinlich weiter sinken und der Anteil der VE in Unterdeckung wird zunehmen. Dennoch sei Alarmismus nicht angebracht. Die OAK verfolgt aber das Ziel, dass die Führung auf Stufe der Vorsorgeeinrichtungen vermehrt risikoorientiert erfolgt. Dies erfordert eine Auseinandersetzung im obersten Organ mit allen Risiken (nicht nur mit dem Deckungsgrad), zusammen mit dem PK-Experten. Die Berichterstattung an die Aufsichtsbehörde sollte auf Basis eines einheitlichen Sets von Risikokennzahlen erfolgen. Dies führt zu einer vermehrt risikoorientierten Aufsicht. Für die Aufsichtsbehörden bedeutet dies eine Umsetzungskontrolle der notwendigen Massnahmen. Bei Nichtumsetzung von Empfehlungen des PK-Experten muss bei der VE eine Begründung eingeholt werden. Sofern notwendig, muss die Behörde einen Risikodialog mit der VE führen. Dabei ist es jedoch wichtig, dass die Rollenteilung der Akteure gewahrt wird.

Diskussion

Für jede Risikodimension wurden die Vorsorgeeinrichtungen in 5 Risikostufen eingeteilt. Diese Benotung wurde durch das Sekretariat der OAK festgelegt. In der Diskussion wurde die Frage aufgeworfen, ob die Bewertung der Anlagestrategien auch mit den Risiken von allgemein bekannten Strategien wie z.B. jene der Pictet-BVG-Indizes-25, 40 und 60 verglichen wurden. Dies wurde von den OAK-Vertretern verneint. Gemäss den von Pictet publizierten Volatilitäten käme BVG-25 in Risikostufe 2, BVG-40 in Stufe 4 und BVG-60 bereits in die höchste Stufe 5.

Werden die Risikoanalysen der OAK von den Vorsorgeeinrichtungen irgendwie genutzt, z.B. mit dem PK-Experten besprochen, um allfällige Schlüsse daraus zu ziehen? Laut dem anwesenden PK-Experten Martin Franceschina ist dies bei seinen Kassen bisher nicht der Fall. Werden die Risikoanalysen von den Aufsichtsbehörden zur Beurteilung der finanziellen Lage der einzelnen Kassen herangezogen? Gemäss den Anwesenden wird auch dies bislang nicht systematisch getan.

Es bleibt der Eindruck, dass der Wechsel von der repressiven zu der risikoorientierten Aufsicht noch keineswegs durchgehend vollzogen ist. Offenbar laufen die beiden Aufsichtsmethoden parallel weiter; weder bei den Aufsichtsbehörden noch bei den Vorsorgeeinrichtungen zeigt sich diesbezüglich eine generelle Verhaltensänderung.

Hat die OAK überhaupt die Kompetenz, die aus dem Stiftungsrecht stammende bisherige repressive Aufsichtsmethodik zu ändern? Nach Ansicht der Vertreter der OAK ist dies der Fall. Laut Art. 64a BVG hat die OAK u.a. die Aufgabe, eine einheitliche Aufsichtstätigkeit sicherzustellen und kann dazu Weisungen erlassen. Zudem erlässt sie die für die Aufsichtstätigkeit notwendigen Standards – jedoch nur bei Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage und nach vorheriger Anhörung der interessierten Kreise. Ob dieser Artikel genügt, um den fundamentalen Wandel zur risikoorientierten Aufsicht in der beruflichen Vorsorge umzusetzen, erscheint aufgrund dieses Textes jedoch nicht offensichtlich.

Wie an Anlässen der IZS schon mehrmals diskutiert wurde, ist der systematische Wechsel auf die risikobasierte Aufsichtsmethodik sinnvoll und sachlich gerechtfertigt. Diese Methode entspricht modernen, internationalen Standards. Die Umsetzung dürfte aber bei dem föderalen Aufbau der schweizerischen Aufsicht nicht sehr einfach zu realisieren sein.

Es stellt sich hier wiederum die grundsätzliche Frage, ob es in der weitgehend durch Bundesrecht geregelten beruflichen Vorsorge zweckmässig ist, die Aufsicht weiterhin auf der Ebene der Kantone zu belassen. Was z.B. im Erziehungs- und Gesundheitswesen mit regionalen, sprachlichen und kulturellen Unterschieden begründet werden kann, gilt bei der 2. Säule kaum. In der modernen Vermögensanlage und bei den versicherungstechnischen Berechnungen kann es ja eigentlich keine kantonalen Unterschiede geben.

12.07.2016 / Ernst Rätzer