

An die
Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
Banken- und Versicherungsaufsicht
Graurheindorfer Str. 108

D-53117 Bonn

16. Juni 2008

Konsultation 8/2008, VA 46-Sch-2008/0010 **Entwurf eines Rundschreibens Aufsichtsrechtliche Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk VA)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit den MaRisk werden die Anforderungen an das Controlling und das Management aller wesentlichen versicherungstechnischen Risiken zusammengefasst und teilweise neu definiert. Die Firmenpensionskassen sind als Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung von den MaRisk betroffen. Der Verband der Firmenpensionskassen (VFPK) begrüßt grundsätzlich sämtliche Maßnahmen, die zu einem professionellen Management von Risiken und einer verbesserten Risikotragfähigkeit führen.

Gleichzeitig ist jedoch sicherzustellen, dass im Rahmen der MaRisk die Besonderheiten der Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung ausreichend berücksichtigt werden, damit diese Institutionen weiterhin ihre, auch sozialpolitisch, wichtigen Aufgaben beim Aufbau einer kapitalgedeckten Altersversorgung erfüllen können. Insbesondere die Aspekte von Angemessenheit und Proportionalität sowie die Verankerung von Solvency II in den MaRisk werden von den Firmenpensionskassen kritisch gesehen. In der nachfolgenden Stellungnahme geht der VFPK daher detailliert auf die zwei genannten Punkte ein.

Proportionalität

Die rund 125 Firmenpensionskassen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Größe und Ausstattung stark. Die Spannweite reicht von einem Kapitalanlagevolumen von 0,2 Mio. Euro bis 20 Mrd. Euro und von 130 bis 580.000 Begünstigten. Auch die Administration ist sehr unterschiedlich ausgeprägt.

Sie reicht von einer vollständigen Integration der Administration in das Mitgliedsunternehmen der Firmenpensionskasse bis hinzu einem in die Pensionskasse eingerichteten Geschäftsbetrieb mit mehreren 100 Mitarbeitern.

In dieser Spannweite spiegelt sich der Charakter der Firmenpensionskasse als Selbsthilfeeinrichtung der Mitgliedsunternehmen und der begünstigten Arbeitnehmer sowie die Verwandtschaft der deutschen Firmenpensionskassen mit Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung in anderen europäischen Ländern wider. Die Anforderungen der MaRisk hinsichtlich der Dokumentations- und Berichtspflichten sowie einer durchgängigen Funktionstrennung werden erhebliche Aufwände in den Unternehmen erzeugen. Die MaRisk dürfen nicht dazu führen, dass kleine und administrativ vollständig in die Mitgliedsunternehmen integrierte Firmenpensionskassen hierdurch in ihrer Existenz gefährdet werden. Im Sinne der Proportionalität ist sicherzustellen, dass auch in kleineren Unternehmen nur solche Aufwände entstehen, die für diese Unternehmen tatsächlich vertretbar sind.

Der in Nummer 4. festgehaltene Grundsatz der Proportionalität ist daher, unseres Erachtens, in diesem Sinne zu präzisieren. Wir schlagen vor, den letzten Satz wie folgt zu ergänzen:

„Die Aufsichtsbehörde versteht die Anforderungen aus diesem Rundschreiben als Ziel, die von allen Unternehmen unter Berücksichtigung der unternehmensindividuellen Ausrichtung und Größe zu erfüllen sind.“

In den Erläuterungen zu Nr. 4. sollte klargestellt werden, dass die Mittel und Wege der Zielerreichung, aus Gründen der Proportionalität, stets unternehmensindividuell unterschiedlich sein werden. Die derzeitige Formulierung, dass dies so sein „kann“, ist in dieser Hinsicht zu schwach. Unzutreffend ist der weitere Zusatz, dass für Abweichungen das Unternehmen die Beweislast trägt. Da die Mittel und Wege unterschiedlich sind, gibt es keine „Abweichungen“ von einer (nicht vorhandenen) einheitlichen Vorgehensweise, sondern unterschiedliche Vorgehensweisen. In diesem Zusammenhang ist die Aufbürdung einer „Beweislast“ unangemessen. Stattdessen gilt, unseres Erachtens, der selbstverständliche Grundsatz, dass die von den Unternehmen unternehmensindividuell eingesetzten Mittel und beschrittenen Wege nachvollziehbar sein müssen.

Außerdem bitten wir darum, dass in den Erläuterungen, im letzten Absatz, als Besonderheit der Pensionskassen sowohl die ausschließlichen Leistungen der betrieblichen Altersversorgung als auch die häufig anzutreffende Integration des

Geschäftsbetriebes der Pensionskasse in das Trägerunternehmen erwähnt werden.

Bezugnahme auf Solvency II

Der vorliegende Entwurf zu den MaRisk baut zentral auf den bestehenden bzw. erwartbaren Modellen von Solvency II auf. Die bestehenden Solvency II-Modelle basieren in ihrer jetzigen Form auf einer Marktwertbilanz, die ausreichende Puffer enthält, sodass auch nach einem Stress eine ausreichende Überdeckung gegeben ist. Die Berechnung des notwendigen Eigenkapitals berücksichtigt insbesondere eine (gestresste) Fair-Value-Bewertung der versicherungstechnischen Passiva („current exit value“).

Die Bezugnahme auf Solvency II ist aus Sicht der Firmenpensionskassen einer der zentralen Kritikpunkte des Rundschreibens und soll hier im Weiteren behandelt werden. Hierzu nochmals die Passagen der MaRisk, die sich auf Solvency II beziehen:

- „Die Aufsicht weist schon jetzt darauf hin, dass mit Inkrafttreten der Solvency II Rahmenrichtlinie aus § 64a und § 104s VAG für die betroffenen Unternehmen eine Verpflichtung folgen wird, sich auf die Neuerungen vorzubereiten.“
- „Das Rundschreiben folgt der Solvency II Risikokategorisierung.“
- „Ziel sollte es sein, eine erfolgreiche Umstellung auf eine marktnahe aktuarielle Bewertung der versicherungstechnischen Rückstellungen zum Zeitpunkt der Einführung von Solvency II zu gewährleisten.“
- „Eine risikoorientierte Bewertung der versicherungstechnischen Rückstellungen nach den unter Solvency II vorgesehenen Bewertungsprinzipien[...].“
- „Im Hinblick auf die unter Solvency II erforderliche Umstellung auf eine marktnahe Rückstellungsbewertung (nach dem „current exit value“) sollte die Bestimmung und IT-technische Implementierung entsprechender Bewertungsverfahren vorbereitet werden.“
- „Das Rundschreiben bezieht sich teilweise auf Verpflichtungen, die zwar nach geltendem Recht noch nicht bestehen, die es aber sehr wahrscheinlich zukünftig unter Solvency II geben wird. Das Rundschreiben ist dann so zu verstehen, dass den Unternehmen empfohlen wird, die Einrichtung von entsprechenden Funktionen und Prozessen vorzubereiten. Dies bezieht sich insbesondere auf Regelungen zu Risikokapital und Reservierung nach ökonomischen Maßstäben.“

Gleichzeitig werden mögliche Ausnahmeregelungen für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) nur in zwei sehr allgemein gehaltenen Sätzen erwähnt:

- „Für Pensionskassen und Pensionsfonds, die ausschließlich Leistungen der betrieblichen Altersversorgung erbringen, sind die sich daraus ergebenden Besonderheiten bei der Beurteilung der Mindestanforderungen zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass diese Einrichtungen derzeit nicht von dem Anwendungsbereich und den Anforderungen von Solvency II erfasst werden.“

Die geforderten Quantifizierungen im Rahmen der MaRisk - insbesondere Eigenkapitalausstattung, Limitsysteme und Risikotragfähigkeitsmessungen - und damit letztendlich auch die Steuerung des Unternehmens, beziehen sich innerhalb des Rundschreibens jedoch ausschließlich auf zugrunde liegende Solvency II-Modelle:

- „Deshalb sollte schon jetzt jedes Unternehmen eine Gegenüberstellung der von ihm zu tragenden Risiken und des dadurch implizierten Kapitalbedarfs einerseits und der überhaupt vorhandenen bzw. generierbaren Eigenmittel andererseits aufstellen. Dies gehört zur Umsetzung der künftig unter Solvency II geforderten sog. internen Bewertung des Risikos und der Solvabilität.“
- „Auf Basis der Risikotragfähigkeit ist ein konsistentes System von Limiten zur Risikobegrenzung zu installieren, welches die vom Unternehmen gesetzten Begrenzungen der Risiken auf die wichtigsten steuernden Organisationsbereiche des Unternehmens herunterbricht.“

Damit wird letztendlich das gesamte Unternehmen nach der Marktwertsicht unter Solvency II gesteuert. Eine Umsetzung der MaRisk in seiner jetzigen Form bedeutet also faktisch eine Umsetzung von Solvency II zur Steuerung des Unternehmens.

Die Tatsache, dass der Anwendungsbereich von Solvency II derzeit nicht die Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge trifft, wird zwar in den MaRisk erwähnt. Gleichzeitig sind die quantitativen Methoden von Solvency II im vorliegenden Entwurf jedoch so zentral verankert, dass die künftige Risikosteuerung auch bei EbAVs faktisch auf Basis der sich aus Solvency II ergebenden Kennzahlen und Limitsysteme erfolgen müsste. Dies ist mindestens für EbAVs in keiner Weise angemessen.

In den MaRisk sollte daher explizit dokumentiert werden, dass Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge, solange sie nicht unter Solvency II fallen, auch alternative Modelle zur Risikomessung verwenden können. Dies kann auf Basis bereits heute bestehender Risikokennziffern erfolgen. Insbesondere eine mark-to-model Bewertung der Passiva ("current exit value") mit den bestehenden Schwächen des Solvency II-Ansatzes (extrem volatil, stichtagsbezogen, Einjahreshorizont, Investorensicht, deutliche Verteuerung von Garantieverprechen etc.) ist für EbAVs nicht angemessen. Anlässlich der überstandenen oder noch bestehenden Finanzkrise liegen ausreichende Gründe auf der Hand, die gegen eine modellhafte "fair value" Bewertung von Verpflichtungen sprechen, die faktisch nicht fungibel sind, tatsächlich bis zum Ausscheiden des Versicherten in den Büchern des Unternehmens verbleiben ("held to maturity") und während dieser Zeit auf Basis eines bestehenden und bewährten Regelwerks bedeckt werden.

Die EFRP plädiert auf europäischer Ebene dafür, bei der Festlegung der Solvenzanforderungen weiterhin im Sinne der Pensionsfondsrichtlinie zu verfahren (d.h. Weiterbestehen der aktuellen Solvenzanforderungen gemäß Solvency I). In der Praxis sind bereits heute die bestehenden Solvabilitätsanforderungen stets verknüpft mit umfangreichen Berichtspflichten und laufenden Risikomessungen (versicherungsmathematisches Gutachten, Aktuarsbericht, Überschussanalyse, Stresstest, Dokumentation im Technischen Geschäftsplan, Finanzierbarkeitsnachweis bzw. ALM-Studien etc.). Diese sind insbesondere für regulierte Pensionskassen generell ausreichend, um die quantitativen Anforderungen der MaRisk an das Controlling versicherungstechnischer Risiken zu erfüllen.

Für EbAVs ist es daher notwendig, dass an verschiedenen Stellen des MaRisk deutlich darauf hingewiesen wird, dass das bestehende Solvency I-Regime sowie die Quantifizierung der Risiken auch auf Basis der heute bestehenden Methoden ausreichend sind und eine Übertragung von Solvency II-Modellen für EbAVs nicht notwendig ist.

Im Einzelnen ergeben sich daraus die folgenden Anmerkungen:

1. Konflikt zur bestehenden Rechtslage

Der vorliegende Entwurf zu den MaRisk bezieht sich auf Verpflichtungen nach Solvency II im europäischen Rahmen, die nach geltendem Recht für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung nicht bestehen und hinsichtlich der Ausgestaltung nicht verabschiedet sind. Vielmehr wurden ausreichende Eigenkapitalvorschriften erst vor wenigen Jahren im Rahmen der Pensionsfondsrichtlinie

für EbAVs umgesetzt. Eine erneute Änderung in Richtung Solvency II ist für EbAVs nicht notwendig und im europäischen Rahmen stark umstritten. Es kann nicht mit hinreichender Sicherheit belegt werden, dass Anforderungen nach Solvency II im EU-Rahmen für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung gelten werden. Es ist daher notwendig, dass Konflikte mit dem Europarecht und der deutschen Gesetzgebung vermieden und die Besonderheiten der EbAVs explizit geregelt werden.

2. Problematischer „fair value“ Ansatz

Die modellhafte „fair value“ Bewertung von Verpflichtungen ist insbesondere bei regulierten Pensionskassen nicht angemessen, da bei diesen die Verpflichtungen (in der Regel lebenslange Rentenzahlungen ohne Kapitalwahlrecht) nicht fungibel sind, tatsächlich bis zum Ausscheiden des Versicherten in den Büchern des Unternehmens verbleiben („held to maturity“) und während dieser Zeit auf Basis eines bestehenden und bewährten Regelwerks bedeckt werden. Parallel hierzu bestehen die Kapitalanlagen in der Regel weit überwiegend aus festverzinslichen Papieren, die vollständig bis zur Endfälligkeit im Portfolio gehalten werden („held to maturity“).

Vorfällige Marktbewertungen dieser Werte sind auch nach dem IFRS-Standard nicht angemessen. Die bestehende HGB-Bewertung der Aktiva und Passiva liefert also den richtigen bilanziellen Ansatz, der im Berichtswesen seine Umsetzung findet.

Das integrierte Berichtswesen in der Versicherungstechnik und im Kapitalanlagecontrolling (z.B. Durchführung von Stresstests, Aktuarsbericht, versicherungsmathematisches Gutachten, jährliche Gewinnzerlegung, ALM-Studien, jährliche Analyse der Verwaltungskosten, Prüfung der Angemessenheit des Rechnungszinses sowie statistische Tests der biometrischen Rechnungsgrundlagen) ist ausreichend zur Risikoüberwachung und Risikosteuerung für EbAVs. Die umfangreiche Quantifizierung der Risiken ist also schon heute auf Basis bestehender Methoden möglich und bietet für EbaVs eine angemessene Grundlage für die Umsetzung von Mindestanforderungen an das Risikomanagement. Eine Anwendung von Solvency II ist auch im Rahmen der MaRisk für EbAVs nicht notwendig.

3. Unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen

Die Besonderheiten der Geschäftstätigkeit und die Besonderheiten der rechtlichen Konstruktion von EbaVs sind zu beachten. Stellvertretend seien hier die regulierten Pensionskassen genannt. Regulierte Pensionskassen haben aus folgenden Gründen eine hohe Attraktivität für Arbeitgeber und Arbeitnehmer:

- Verwaltungskostenarmer Geschäftsbetrieb,
- keine Aufwendungen für Provisionen und Vermittler,
- ausschließliche Beteiligung der Versicherungsnehmer an den Erträgen, des Unternehmens, keine Beteiligung von Dritten (z.B. Aktionären) und
- paritätische Besetzung der Gremien durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer.

Regulierte Pensionskassen vertreten ausschließlich die Interessen der Versicherten und Trägerunternehmen. Dies ist in der Legaldefinition der regulierten Pensionskassen verankert und in der Geschäftsstrategie dokumentiert. Die Versicherten können über die Mitgliederversammlung bzw. den Aufsichtsrat die Geschäftsstrategie beeinflussen.

Anreizkonflikte können nicht entstehen, da Aktionärsinteressen im Umfeld des Kapitalmarktes nicht beachtet werden müssen. Die Interessen der Stakeholder sind gleichgerichtet. Gemeinsames strategisches Unternehmensziel ist eine möglichst hohe Nettoverzinsung bei gleichzeitiger Sicherheit der betrieblichen Altersversorgung, im Auftrag der Trägerunternehmen und Versicherten.

Die Maximierung des Unternehmenswertes gehört nicht zur Unternehmens- oder Risikostrategie. Eine Steuerung des Unternehmens unter der Annahme dauernder Liquidierbarkeit (wie unter Solvency II) entspricht nicht dem Wesen regulierter Pensionskassen.

In Deutschland trägt der Arbeitgeber gemäß § 1 Abs. 1 Satz 3 BetrAVG letztendlich die Haftung für die in der betrieblichen Altersversorgung erbrachten Leistungen. Zudem können bei regulierten Pensionskassen satzungsgemäß zur Deckung eines Fehlbetrages die Beiträge des Arbeitgebers ggf. erhöht bzw. die lebenslang laufenden Leistungen der Versicherten reduziert werden (Sanierungsklausel). Demnach ist eine Risikoteilung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern vereinbart, und diese sind auch materiell von den Entscheidungen als Stakeholder betroffen. Die Höhe der Risikoneigung muss durch die Mitbestimmungsorgane frei bestimmt werden können, da genau diese Vertragsparteien ggf. auch das erforderliche Eigenkapital stellen müssen.

Im Sinne der Vertragsfreiheit muss sichergestellt bleiben, dass die Arbeitgeber und Arbeitnehmer als Stakeholder der regulierten Pensionskassen über die angemessene Risikopositionierung bestimmen dürfen. Durch die Solvabilitätsanforderungen nach Solvency II ergeben sich hingegen deutlich höhere Belastun-

gen für den Arbeitgeber durch erforderliche Zuführungen von Eigenmitteln, bzw. für den Arbeitnehmer durch eine geringere Gesamtleistung.

Fazit

Die Geschäftssteuerung auf HGB-Basis und, unter Beachtung der bestehenden Eigenkapitalvorschriften, unter Solvency I, entspricht dem langfristigen Charakter des Geschäftsbetriebes und der Leistungsverpflichtungen von EbAVs. Zusammen mit der laufenden umfassenden Beaufsichtigung durch die BaFin und die hiermit verbundenen BaFin-Berichterstattungspflichten (z.B. Stresstests, Gewinnzerlegung, Aktuarsbericht, versicherungsmathematisches Gutachten u.ä.) ist eine angemessene und ausreichende Basis für die Anforderungen eines Risikomanagements aus Sicht der beteiligten Arbeitgeber und Arbeitnehmer gegeben.

Durch neue Solvabilitätsanforderungen ergeben sich höhere Belastungen für Arbeitgeber (höhere Beiträge) und Arbeitnehmer (geringere Gesamtleistungen). Dies kann im Sinne einer weiteren Förderung kapitalgedeckter Altersvorsorge nicht Ziel sein.

Innerhalb des Rundschreibens ist somit explizit zu dokumentieren, dass sämtliche Hinweise auf Solvency II für EbAVs nicht gelten, solange diese dem Solvency II-Regime nicht unterliegen. Zusätzlich sollte innerhalb des MaRisk explizit darauf hingewiesen werden, dass EbAVs, auch unter Verwendung der bestehenden Solvenzanforderungen unter Solvency I sowie auf Basis der bestehenden Berichtspflichten im Rahmen der BaFin-Aufsicht, die Mindestanforderungen an ein Risikomanagement erfüllen.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Verband der Firmenpensionskassen e. V. – VFPK