

BEITRÄGE ZUR SOZIALEN SICHERHEIT

*Aufsicht über die berufliche Vorsorge:  
Internationaler Vergleich*

*Forschungsbericht Nr. 12/10*



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI  
Département fédéral de l'intérieur DFI  
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV  
Office fédérale des assurances sociales OFAS

Das Bundesamt für Sozialversicherungen veröffentlicht in seiner Reihe "Beiträge zur Sozialen Sicherheit" konzeptionelle Arbeiten sowie Forschungs- und Evaluationsergebnisse zu aktuellen Themen im Bereich der Sozialen Sicherheit, die damit einem breiteren Publikum zugänglich gemacht und zur Diskussion gestellt werden sollen. Die präsentierten Folgerungen und Empfehlungen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesamtes für Sozialversicherungen wieder.

**Autoren/Autorinnen:** Hato Schmeiser, Werner Nussbaum, Alexander Braun, Przemyslaw Rymaszewski, Angela Zeier  
Institut für Versicherungswirtschaft (I.VW HSG)  
Universität St. Gallen  
Kirchlistrasse 2  
CH-9010 St. Gallen  
Tel. +41 (0) 71 243 40 94 / Fax +41 (0) 71 243 40 40  
Internet: [www.ivw.unisg.ch](http://www.ivw.unisg.ch)

**Auskünfte:** Philipp Rohrbach  
Alters- und Hinterlassenenvorsorge  
Bundesamt für Sozialversicherungen  
Effingerstrasse 20  
3003 Bern  
Tel. +41 (0) 31 32 24232  
E-mail: [Philipp.Rohrbach@bsv.admin.ch](mailto:Philipp.Rohrbach@bsv.admin.ch)

**ISSN:** 1663-4659

**Copyright:** Bundesamt für Sozialversicherungen, CH-3003 Bern  
Auszugsweiser Abdruck – ausser für kommerzielle Nutzung – unter Quellenangabe und Zustellung eines Belegexemplares an das Bundesamt für Sozialversicherungen gestattet.

**Vertrieb:** BBL, Vertrieb Publikationen, CH - 3003 Bern  
<http://www.bundespublikationen.admin.ch>

**Bestellnummer:** 318.010.12/10d

Institut für Versicherungswirtschaft



Universität St.Gallen

## **Aufsicht über die berufliche Vorsorge: Internationaler Vergleich**

31. Mai, 2010



## **Vorwort des Bundesamtes für Sozialversicherungen**

Die Altersvorsorgesysteme unterscheiden sich international stark, insbesondere hinsichtlich Ausgestaltung und Bedeutung der beruflichen Vorsorge, verstanden als eine kapitalgedeckte Arbeitnehmersversicherung. Diese Unterschiede übertragen sich selbstredend auch auf die Systeme zur Beaufsichtigung der entsprechenden Akteure. Der beruflichen Vorsorge kommt in der Schweiz eine sozialpolitisch äusserst gewichtige Rolle zu. Reformen, auch in Bezug auf die Aufsicht, müssen deshalb immer ausgewogen und den entsprechenden Verhältnissen angepasst sein. Eine Orientierung an Ländern, in denen die berufliche Vorsorge sozialpolitisch kaum von Bedeutung ist, wäre nicht sinnvoll.

Die vorliegende Studie zeigt im ersten Teil einen Vergleich der Entwicklungen in Bezug auf die direkte Aufsicht bzw. die Obergaufsicht in sechs Ländern (Deutschland, Österreich, Niederlande, Schweden, Kanada und Japan). Es zeigt sich, dass die Aufsicht zunehmend integriert (Banken, Lebensversicherer und berufliche Vorsorge) gesteuert wird, wenngleich die direkte Aufsichtstätigkeit durchaus an regionale Instanzen delegiert werden kann, wie beispielsweise in Kanada oder Schweden. Die Konvergenz hinsichtlich des Integrationsgrads ist für die europäischen Staaten in besonderem Masse auf Entwicklungen im EU-Recht zurückzuführen. In der Schweiz hat sich die berufliche Vorsorge seit ihrem Bestehen weitgehend unabhängig vom Banken- oder Versicherungssektor entwickelt. Das schlägt sich noch heute in der Regulierung nieder.

Aus der Studie abzuleiten, dass die Schweiz eine integrierte und zentralisierte Aufsicht brauchen würde, wäre falsch. Die Autoren stellen fest, dass die Gefahr eines "administrativen Leviathans" nicht vernachlässigt werden darf. Zudem müssten die Aufsichtssysteme den lokalen Bedürfnissen und Rahmenbedingungen angepasst sein. Diese wichtigen Überlegungen bilden denn auch die Grundlage für die Strukturreform in der Schweiz. Mit ihr können die in der Studie genannten Herausforderungen effektiv und effizient adressiert werden. Durch die Regionalisierung der direkten Aufsicht wird die Nähe zu den Vorsorgeeinrichtungen und den Versicherten erhöht. Mit der Schaffung einer politisch unabhängigen Obergaufsichtskommission wird die Aufsichtsqualität und –Konsistenz sichergestellt. Diese Systemaufsicht unterstützt die Entwicklung hin zu einer risikoorientierten Aufsicht. Die Schweiz nimmt damit die internationalen Trends auf, jedoch angepasst an die sozialpolitische Bedeutung der beruflichen Vorsorge hierzulande und die paritätische bzw. sozialpartnerschaftliche Verwaltung. Die Entpolitisierung der Aufsicht erhöht darüber hinaus ihre Anpassungsfähigkeit an sich immer rascher wandelnde ökonomische Rahmenbedingungen. Für das Bundesamt für Sozialversicherungen ist es deshalb entscheidend, dass der Obergaufsichtskommission die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Der zweite Teil der Studie zeigt, dass die Aufsichtsbehörden zunehmend eine präventiv ausgerichtete Aufsichtsphilosophie verfolgen, die sich an den zugrundeliegenden Risiken

orientiert. Die Europäische Union (CEIOPS<sup>1</sup>) treibt die Schaffung entsprechender methodischer Standards voran. Der Bericht beleuchtet verschiedene methodische Ansätze, die in der Fachwelt auch kontrovers diskutiert werden. In der Schweiz wird die diesbezügliche Verantwortung bei der neu geschaffenen Oberaufsichtskommission liegen. Mit dieser eigenständigen Lösung wird gewährleistet, dass die internationalen Trends in Bezug auf das Verständnis von Solvenz aufgenommen werden und gleichzeitig der Charakter und die Besonderheiten der beruflichen Vorsorge in der Schweiz bewahrt werden können. Über Fragen der Solvenz hinaus wird zum Aufgabengebiet der Oberaufsichtskommission auch gehören, die Regeln zur "Good-Governance" weiter zu entwickeln und eine einheitliche Anwendung zu gewährleisten. Diesem Punkt kommt aufgrund der grossen ökonomischen und sozialpolitischen Bedeutung der beruflichen Vorsorge in der Schweiz eine bedeutendere Rolle zu als in Ländern, die ihre Altersvorsorge primär in einem staatlichen Umlageverfahren durchführen.

Martin Kaiser-Ferrari  
Stv. Direktor  
Leiter Geschäftsfeld Alters- und Hinterlassenenvorsorge

---

<sup>1</sup> Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors ([www.ceiops.org](http://www.ceiops.org))

## **Avant-propos de l'Office fédéral des assurances sociales**

En perspective internationale, les systèmes de prévoyance vieillesse diffèrent beaucoup les uns des autres de par leur organisation et l'importance accordée à la prévoyance professionnelle, comprise comme une assurance de salariés financée par capitalisation. Il va sans dire que ces différences se reportent aussi sur les systèmes mis en place pour surveiller les acteurs de ce domaine. En Suisse, la prévoyance professionnelle joue un rôle très important du point de vue de la politique sociale. Les réformes dont elle fait l'objet doivent par conséquent toujours être équilibrées et tenir compte de l'état de la situation, y compris en termes de surveillance. Il ne serait donc pas judicieux de se référer aux pays dans lesquels la prévoyance professionnelle n'a guère de poids dans la politique sociale.

La présente étude compare, dans un premier temps, l'évolution de la surveillance directe et de la haute surveillance mises en place dans six pays (Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Suède, Canada et Japon). Il s'avère que la surveillance devient toujours plus intégrée (associant banques, assureurs-vie et prévoyance professionnelle), même lorsque la surveillance directe est entièrement déléguée à des instances régionales, comme au Canada ou en Suède. Le mouvement de convergence observé dans les Etats européens au niveau de l'intégration des trois sous-systèmes dépend en grande partie de l'évolution du droit communautaire. En Suisse, la prévoyance professionnelle a cependant toujours évolué indépendamment du secteur de la banque et des assurances. La législation en porte encore la marque aujourd'hui.

Il serait erroné de conclure de cette étude que la Suisse aurait besoin d'une surveillance intégrée et centralisée. Les auteurs relèvent qu'il ne faut pas négliger le danger d'un « Léviathan administratif » et que le système de surveillance devrait être aménagé en fonction des besoins locaux et des conditions-cadre. Ces considérations, importantes, sont justement à la base de la réforme structurelle décidée en Suisse. Celle-ci permettra de relever les défis mentionnés dans l'étude en alliant l'efficacité à l'efficacé. Régionalisée, la surveillance directe sera plus proche des institutions de prévoyance et des assurés. La Commission de haute surveillance, qui sera indépendante des instances politiques, garantira la qualité et la cohérence de la surveillance. Ce système permettra ainsi à la surveillance d'axer son travail sur la prévention et la gestion des risques. La Suisse suit par conséquent la tendance observée au niveau international, tout en l'adaptant à l'importance du rôle que la prévoyance professionnelle joue dans sa politique sociale et à la gestion paritaire assurée par les partenaires sociaux. La dépolitisation de la surveillance augmentera aussi la capacité de celle-ci à s'adapter à l'évolution toujours plus rapide des conditions économiques. Pour l'Office fédéral des assurances sociales, il est donc essentiel que la Commission de haute surveillance dispose des moyens nécessaires pour remplir sa tâche.

La présente étude montre dans un second temps que les autorités de surveillance adoptent toujours plus une philosophie axée sur la prévention et, partant, sur les risques inhérents à la prévoyance professionnelle. L'Union européenne, à travers le Comité européen

des assurances et des pensions professionnelles (CEIOPS<sup>2</sup>), encourage l'émergence de standards méthodologiques inspirés de cette approche. Le rapport en analyse un certain nombre, qui font également l'objet de discussions parmi les spécialistes de la prévoyance professionnelle. En Suisse, cette responsabilité incombera à la nouvelle Commission de haute surveillance. De cette façon, il devrait être garanti que les tendances observées au niveau international quant à la notion de solvabilité soient reprises et adaptées aux particularités de la prévoyance professionnelle de notre pays. Au-delà des questions de solvabilité, il appartiendra aussi à la Commission de haute surveillance de développer des règles de bonne gouvernance et de garantir leur application uniforme. Vu l'importance économique et sociale de la prévoyance professionnelle en Suisse, ce point est plus central que dans des pays qui financent leur prévoyance vieillesse principalement par le biais de systèmes par répartition gérés par l'Etat.

Martin Kaiser-Ferrari  
directeur suppléant  
chef du domaine Prévoyance vieillesse et survivants

---

<sup>2</sup> Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors ([www.ceiops.org](http://www.ceiops.org))



## **Premessa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali**

A livello internazionale i sistemi di previdenza per la vecchiaia variano molto, in particolare per quanto riguarda l'organizzazione e l'importanza della previdenza professionale intesa quale assicurazione dei salariati basata sul principio della capitalizzazione. Ovviamente queste differenze si riflettono anche sui sistemi previsti per garantire la vigilanza sugli attori attivi in quest'ambito. In Svizzera la previdenza professionale svolge un ruolo molto importante nella politica sociale. Di conseguenza, le riforme attuate in questo settore devono sempre essere equilibrate e adeguate alla situazione, anche riguardo alla vigilanza. Non sarebbe dunque sensato prendere spunto da Paesi in cui la previdenza professionale non ha in pratica alcun peso in termini di politica sociale.

Nella prima parte, il presente studio mette a confronto l'evoluzione dell'alta vigilanza e della vigilanza diretta in sei diversi Paesi (Germania, Austria, Paesi Bassi, Svezia, Canada e Giappone). Dalla ricerca emerge che la vigilanza è gestita in modo vieppiù integrato (banche, assicurazioni sulla vita e previdenza professionale), anche se la vigilanza diretta può essere interamente delegata a organi regionali, come per esempio in Canada o in Svezia. La convergenza dei vari sistemi degli Stati europei è dovuta in gran parte all'evoluzione del diritto dell'UE. Da sempre in Svizzera la previdenza professionale si è sviluppata in modo ampiamente indipendente dal settore bancario o assicurativo e questo elemento continua a farsi sentire nella legislazione.

Sarebbe errato dedurre dal presente studio che la Svizzera avrebbe bisogno di una vigilanza integrata e centralizzata. Gli autori fanno notare che vi sarebbe un pericolo non trascurabile di ritrovarsi con un "Leviatano amministrativo" e sottolineano che i sistemi di vigilanza dovrebbero essere concepiti in funzione dei bisogni locali e delle condizioni quadro. È proprio su queste importanti riflessioni che si fonda la riforma strutturale della previdenza professionale in Svizzera, che consentirà di affrontare in modo efficace le sfide menzionate nello studio. La regionalizzazione della vigilanza diretta avvicinerà l'autorità agli istituti di previdenza e agli assicurati. La creazione di una commissione di alta vigilanza indipendente garantirà la qualità e la coerenza della vigilanza. Questo sistema favorirà lo sviluppo di una vigilanza in funzione dei rischi. Così facendo la Svizzera segue dunque le tendenze rilevate a livello internazionale, adeguandole però al ruolo che la previdenza professionale svolge nella politica sociale elvetica e all'amministrazione paritetica. La depolitizzazione della vigilanza aumenterà inoltre le capacità di quest'ultima di adeguarsi all'evoluzione sempre più incalzante del contesto economico. Per l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali è dunque determinante che la Commissione di alta vigilanza disponga dei mezzi necessari all'adempimento dei suoi compiti.

La seconda parte dello studio mostra come le autorità di vigilanza adottino sempre più un atteggiamento finalizzato alla prevenzione dei rischi propri alla previdenza professionale.

L'Unione Europea, attraverso il CEIOPS<sup>3</sup>, promuove la creazione di standard metodologici che vadano in questo senso. Il rapporto illustra vari approcci metodologici, sui quali i pareri degli esperti divergono. In Svizzera, questo compito incomberà alla nuova Commissione di alta vigilanza. Essa dovrà garantire che gli sviluppi internazionali in materia di solvibilità siano recepiti nel rispetto del carattere e delle specificità della previdenza professionale del nostro Paese. La Commissione di alta vigilanza dovrà inoltre continuare a sviluppare le regole del "buon governo" e garantire che esse siano applicate in modo uniforme – un aspetto che ha maggiore rilevanza in Svizzera, dove la previdenza professionale riveste un ruolo economico e di politica sociale importante, che non in Paesi in cui la previdenza per la vecchiaia è finanziata secondo un sistema di ripartizione gestito dallo Stato.

Martin Kaiser-Ferrari

Direttore supplente

Responsabile dell'Ambito Previdenza vecchiaia e superstiti

---

<sup>3</sup> Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors ([www.ceiops.org](http://www.ceiops.org))

## Foreword of the Federal Social Insurance Office

Old-age pension systems differ considerably from one country to another, particularly in terms of the design and importance of the occupational pension scheme, understood here as a funded employee insurance plan. Naturally these differences are also reflected in how these schemes are supervised. From a socio-political perspective, the Swiss occupational pension scheme plays a major role. Consequently, any reforms of the scheme, and its supervision, must always be carefully balanced and adapted to the prevailing conditions. It would make no sense for Switzerland to align itself with countries where the occupational pension scheme is of little socio-political importance.

The first part of the present study compares pension fund supervision trends in six countries (Austria, Canada, Germany, Japan, Netherlands, and Sweden), and finds that they have increasingly adopted an integrated approach to supervision. The study shows that there is a greater move towards an integrated model (banks, life insurers and occupational pension funds), even though actual supervision can be delegated to the regional authorities, as is the case in Canada and Sweden. The converging levels of integration as regards supervisory practices observed in European countries are primarily due to developments in EU legislation. From the outset, the Swiss occupational pension scheme has evolved almost completely independently of the banking and insurance sectors, a situation that is today mirrored in its regulatory framework.

The study infers that a shift towards an integrated and centralised supervision system would be the wrong action for Switzerland to take. The authors point to the non-negligible risk of a “state Leviathan” emerging from such a system. They also note that supervision systems must be adapted to local needs and conditions. These key points, therefore, lay the groundwork for structural reforms in Switzerland, and make it possible to address the challenges outlined in the present study effectively and efficiently. The devolution of direct supervision brings the system closer to the pension funds and to the insured, while the creation of a politically independent higher supervisory committee guarantees the quality and consistency of supervisory practices, which in turn promotes a shift towards a more risk-based approach. In doing so, Switzerland responds to international trends, albeit a response that takes into account the socio-political importance of occupational pension funds as well as their co-management by employers and employees in accordance with the social partnership principle. Moreover, a depoliticised supervisory system is better able to adapt to the ever more rapidly changing economic conditions. For this reason, the Federal Social Insurance Office considers it an imperative that the higher supervisory committee has the necessary resources at its disposal to fulfil its mandate.

The second part of the study shows that the supervisory authorities increasingly adopt a preventive and more risk-based approach to their work. The European Union (CEIOPS<sup>4</sup>) is pressing ahead with efforts to establish a set of uniform standards on supervisory practices. The report highlights a range of approaches which are the subject of controversial discussion among experts. In Switzerland, responsibility for such an undertaking falls to the newly created higher supervisory committee. This stand-alone solution ensures that international trends regarding what is understood by pension fund solvency are taken on board, while keeping the design and specificities of the Swiss occupational pension scheme intact. The higher supervisory committee will also be responsible for formulating good governance regulations and overseeing their uniform application. Given the major economic and socio-political importance of its occupational pension scheme, this point is of greater relevance for Switzerland than it is for countries that have a primarily state-run, pay-as-you-go occupational pension system.

Martin Kaiser-Ferrari  
Deputy Director  
Head of Old-age and Survivors' Insurance

---

<sup>4</sup> Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors ([www.ceiops.org](http://www.ceiops.org))

## Inhalt

Zusammenfassung .....	I
Résumé .....	VII
Riassunot .....	XI
Summary .....	XV
1 Auftrag und Zielsetzung.....	1
2 Anforderungen an das System der beruflichen Vorsorge .....	3
3 Trends der Aufsicht kapitalfinanzierter Vorsorgeeinrichtungen.....	7
3.1 Aktivitäten der Organisation für Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) .....	7
3.1.1 Grundsätze und Richtlinien der International Organisation of Pension Supervisors (IOPS) .....	8
3.1.2 Grundsätze der IOPS zur Aufsicht in der beruflichen Vorsorge .....	9
3.2 Aktivitäten im Rahmen der Europäischen Union .....	12
3.2.1 Europäische Kommission für Versicherungs- und Vorsorgeaufsicht (CEIOPS) .....	12
3.2.2 Die Europäische Aufsichtsbehörde (EIOPA).....	13
3.2.3 Aufgaben der EIOPA.....	13
3.2.4 Befugnisse der EIOPA.....	14
3.2.5 Subsidiarität und Folgen der EIOPA.....	15
3.3 Fazit.....	15
4 Methodik des Vergleichs nationaler Aufsichtssysteme .....	17
5 Internationaler Vergleich ausgewählter Aufsichtssysteme.....	19
5.1 Deutschland.....	20
5.1.1 Das System der beruflichen Vorsorge .....	20
5.1.2 Das Aufsichtssystem der beruflichen Vorsorge.....	22
5.1.3 Zusammenfassung .....	32
5.2 Holland.....	34
5.2.1 Das System der beruflichen Vorsorge .....	35
5.2.2 Das Aufsichtssystem der beruflichen Vorsorge.....	36
5.2.3 Zusammenfassung .....	42
5.3 Österreich .....	43
5.3.1 Das System der beruflichen Vorsorge .....	43
5.3.2 Das Aufsichtssystem der beruflichen Vorsorge.....	44
5.3.3 Zusammenfassung .....	47
5.4 Schweden.....	47
5.4.1 Das berufliche Vorsorgesystem .....	48
5.4.2 Das Aufsichtssystem der beruflichen Vorsorge.....	52
5.4.3 Zusammenfassung .....	54
5.5 Kanada .....	55
5.5.1 Das System der beruflichen Vorsorge .....	55
5.5.2 Das Aufsichtssystem der beruflichen Vorsorge.....	57
5.5.3 Zusammenfassung .....	59
5.6 Japan .....	60
5.6.1 Das System der beruflichen Vorsorge .....	60

5.6.2	Das Aufsichtssystem der beruflichen Vorsorge .....	62
5.6.3	Zusammenfassung.....	64
6	Fazit des internationalen Vergleichs.....	65
6.1	Allgemein.....	65
6.2	Synopsis über gewisse Aufsichtsbereiche .....	68
7	Solvabilität der Vorsorgeeinrichtungen in der Schweiz .....	73
7.1	Unterschiede zwischen Vorsorgeeinrichtungen und anderen Finanzintermediären.....	73
7.2	Was bedeutet Solvabilität in der beruflichen Vorsorge? .....	76
7.3	Das Erfordernis eines gesonderten Regelwerks für Vorsorgeeinrichtungen .....	76
7.4	Methoden zur Messung der Solvabilität von Vorsorgeeinrichtungen .....	79
7.4.1	Deckungsgradprüfung .....	79
7.4.2	Verwendung unabhängiger Ratings.....	81
7.4.3	Asset-Liability-Tests.....	82
7.4.4	Szenarioanalysen .....	83
7.4.5	Stochastische Modelle.....	84
7.5	Exkurs: Aussagekraft von Modellen und mögliche Gefahren .....	88
7.6	Ein möglicher Ansatz für Vorsorgeeinrichtungen.....	88
7.6.1	Wahl der primären Methodik zur Solvenzmessung .....	88
7.6.2	Skizzierung eines Modellrahmens.....	90
7.6.3	Ampelansatz statt regulatorischem Kapital.....	92
7.7	Überwachung durch die Aufsicht .....	93
7.7.1	Der Aufsichtsprozess.....	93
7.7.2	Anforderungen an Aufsicht und Vorsorgeeinrichtungen.....	95
7.7.3	Weitere Überlegungen zur Umsetzung in der Schweiz.....	96
8	Schlussfolgerungen .....	99
8.1	Erkenntnisse des Ländervergleichs .....	99
8.2	Empfehlungen der IOPS .....	101
8.2.1	Integrierte und prudentielle Aufsicht sowie risikoorientierte Methoden .....	101
8.2.2	Begleitende Massnahmen einer Implementierung der risikobasierten Aufsicht .....	101
8.2.3	Fachliche Qualifikation des Aufsichtspersonals.....	102
8.2.4	Beziehung der Aufsichtsbehörde zu den Versicherten der beruflichen Vorsorge .....	103
8.3	Methoden der Solvenzmessung .....	104
8.4	Ausgewählte Handlungsfelder für die Schweiz .....	105
9	Glossar .....	107
10	Verzeichnisse .....	111
10.1	Abbildungsverzeichnis.....	111
10.2	Tabellenverzeichnis .....	111
11	Quellen.....	113
11.1	Fachliteratur.....	113
11.2	Interviews .....	114
12	Anhang.....	115
13	Autoren.....	117

## Zusammenfassung

### Internationaler Vergleich ausgewählter Aufsichtssysteme

Die Regelung und Praxis der Aufsicht der beruflichen Vorsorge in den untersuchten Ländern ergeben kein einheitliches Bild. Trotzdem sind Trends festzustellen, die auch für die Schweiz von Interesse sind. Einer dieser Trends ist eine Aufsichtsintegration, wonach die Lebensversicherer, Banken und Vorsorgeeinrichtungen bei einer zentralen Behörde beaufsichtigt werden. Ein weiterer Trend zeichnet sich dahingehend ab, dass die Aufsicht risikobasiert<sup>5</sup> durchgeführt wird und dass die Aufsichtsbehörde in fachlicher Hinsicht weitestgehend unabhängig zu positionieren ist. Diese Trends haben ihre Ursachen insbesondere in den Erfahrungen auf den internationalen Kapitalmärkten, den Erwartungen bezüglich des Risikomanagements der Vorsorgeeinrichtungen sowie in der grundsätzlichen Komplexität dieses Vorsorgesystems.

Diese Erfahrungen und Erwartungen haben auch die Fachorganisationen der OECD beziehungsweise der Europäischen Union zu entsprechenden Aktivitäten veranlasst. Die integrierte und risikobasierte Aufsicht in der beruflichen Vorsorge wird insbesondere in den Grundsätzen und Richtlinien der IOPS sowie der CEIOPS als zweckmässige Struktur beziehungsweise Methode zur Bewältigung der Herausforderungen an die Aufsicht empfohlen. Dazu wird festgehalten, dass die risikobasierte Aufsicht angesichts der erwähnten Risiken und Komplexität des Systems ein entsprechendes Risikomanagement bei den Vorsorgeeinrichtungen voraussetzt. In diesem Sinne haben Holland, Deutschland, Österreich, Kanada und Schweden ihre Aufsichtssysteme der beruflichen Vorsorge angepasst oder sind daran, sie entsprechend zu modifizieren. Die risikobasierte Aufsicht wird selbst in Ländern mit vielen Vorsorgeeinrichtungen - wie in Kanada - als zweckmässige Methode erachtet.

Die nationalen Aufsichtsbehörden in den EU-Ländern werden künftig der Qualitätskontrolle der Europäischen Aufsichtsbehörde unterstellt werden, damit die Pensionsrichtlinien der EU, welche insbesondere Grundsätze der Aufsicht und der Vermögensanlage enthalten, einheitlich und effizient umgesetzt beziehungsweise angewendet werden.

Argumente für die integrierte Aufsicht liegen einerseits in einer Bündelung der Fachkompetenz sowie die gesamtheitliche Problembewertung und andererseits die Optimierung der für die Aufsicht zur Verfügung stehenden Ressourcen. Insbesondere kann durch die integ-

---

<sup>5</sup> für eine Definition von "risikobasiert" und weiteren Fachbegriffen vergleiche Glossar Kapitel 9

rierte Aufsicht die Rechtssicherheit, die Glaubwürdigkeit und damit gegebenenfalls auch die Akzeptanz der Aufsicht bei den Vorsorgeeinrichtungen verbessert werden.

Ein Vorteil einer nicht integrierten Aufsicht (die Zuständigkeit ist in verschiedenen Behörden organisiert) wird vereinzelt darin gesehen, dass damit ein administrativer Leviathan vermieden wird. Dieser Einwand ist allerdings nur vor dem Hintergrund des kulturellen und traditionellen Verständnisses über die staatliche Struktur des betreffenden Landes zu beurteilen.

Der Wechsel von einer konventionellen zu einer risikobasierten Aufsicht erfordert einerseits ein kooperatives, vertrauensvolles Verhältnis zwischen der Aufsichtsbehörde und den beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen sowie hinreichende Erfahrungen im Risikomanagement. Obwohl die Aufsichtsbehörden der beruflichen Vorsorge immer stärker integriert tätig sind und risikobasierte Methoden anwenden, lässt sich kein für alle Länder geeignetes Modell ausmachen. Die Umsetzung der integrierten Aufsichtsmethode hängt weitgehend vom jeweiligen Pensionssystem und seinem rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Umfeld ab.

Von zentraler Bedeutung für eine effiziente Aufsicht ist die einwandfreie Kommunikation, Koordination und Kooperation zwischen den verschiedenen Stellen der beruflichen Vorsorge. Die Informationstechnologie erhält dabei eine immer grössere Bedeutung. Rasches, datenbasiertes Erkennen, gesamtheitliches Beurteilen und konsistentes Handeln lassen sich nur durch ein entsprechendes IT-Konzept in Zusammenarbeit mit den verschiedenen Stellen der beruflichen Vorsorge realisieren. Dazu gehören neben der Vorsorge-, der Lebensversicherung- und der Bankenaufsicht auch die Steuerbehörden, üben diese doch durch die steuerliche Befreiung der Vorsorgeeinrichtungen und die besondere steuerliche Behandlung der Beiträge und des Vermögens beziehungsweise der Leistungen der beruflichen Vorsorge einen grossen Einfluss auf die berufliche Vorsorge aus.

In institutioneller Hinsicht ist festzustellen, dass die Oberaufsicht in der beruflichen Vorsorge primär dem Finanzministerium und nicht etwa dem Sozialministerium des betreffenden Landes zukommt. Ausnahme unter den hier untersuchten Ländern ist Japan.

### **Solvabilität von Vorsorgeeinrichtungen**

Aufgrund wesentlicher Unterschiede zwischen Vorsorgeeinrichtungen schweizerischer Prägung und anderen Finanzintermediären wird ein gesondertes Regelwerk für deren Solvenzüberwachung als angezeigt erachtet. Dieses könnte weniger restriktiv ausgestaltet werden als für Banken und Versicherungen, da eine Möglichkeit zur Einforderung zusätz-



licher Beiträge im Falle einer Unterdeckung besteht und die Stiftung Sicherheitsfonds BVG als Auffangnetz weitreichende Leistungen bis zu einem gewissen Grad abdecken kann. Statt eines Zwangs zur Bereitstellung von regulatorischem Kapital wird ein Frühwarnsystem vorgeschlagen, um das Sicherheitsniveau einer Vorsorgeeinrichtung zu signalisieren und somit die Transparenz zu erhöhen beziehungsweise Informationsasymmetrien abzubauen. Zudem könnten vor dem Hintergrund der relativ gut prognostizierbaren Passiven bei Vorsorgeeinrichtungen einfachere Modelle zum Einsatz kommen als im Swiss Solvency Test.

Deckungsgradbetrachtung, externe Ratings, Asset-Liability-Tests (ALM), Szenarioanalysen und stochastische Modelle werden als Methoden der Solvenzmessung vorgestellt und einer detaillierten Betrachtung - inklusive der mit ihnen verbundenen Stärken und Schwächen - unterzogen. Auf dieser Basis wird die Verwendung eines stochastischen Modells als primäres Instrument für ein Rahmenwerk zur Solvenzregulierung von schweizerischen Vorsorgeeinrichtungen empfohlen. Von der ausschliesslichen Orientierung am Deckungsgrad wird abgeraten, da dieser stark historisch ausgerichtet ist und wichtige Risikotreiber nicht berücksichtigt. Auch externe Ratings werden als nicht angemessen eingestuft, da mit ihnen eine mangelnde Kontrolle über den Aufsichtsprozess verbunden ist. ALM-Tests dagegen warten mit einem hohen Komplexitätsgrad auf. Obwohl die Verwendung von Szenarioanalysen ebenfalls denkbar wäre, da diese einen guten Kompromiss zwischen Detailgrad und Handhabbarkeit darstellen, ist u. E. ein stochastisches Modell aufgrund der grösseren Leistungsfähigkeit zu bevorzugen. Dieses erlaubt die Berechnung von Wahrscheinlichkeiten für bestimmte solvenzrelevante Ereignisse, ist flexibel mit verschiedenen Annahmen und Wahrscheinlichkeitsverteilungen konfigurierbar, ermöglicht den Vergleich von Ergebnissen zwischen Vorsorgeeinrichtungen und gewährleistet bei entsprechender Parametrisierung eine simple Kalibrierung mithilfe von Marktdaten sowie Kennzahlen des internen und externen Rechnungswesens, sodass der Umsetzungsaufwand in einem vertretbaren Rahmen bleibt.

Zusammen mit der groben Skizzierung eines Modellrahmens wird auf die Vorteile eines sogenannten Ampelansatzes hingewiesen. Dieser steht für ein Aufsichtssystem, das Signale über die Solvabilität von Vorsorgeeinrichtungen anstelle von Vorschriften zur Unterlegung von regulatorischem Kapital an die Modellergebnisse knüpft. Indem von der Regulierungsbehörde zusätzlich zum Modell ein kritischer Wert, das heisst eine Schwellenwahrscheinlichkeit vorgegeben wird, ist es möglich, ein dreistufiges, leicht zu interpretierendes Warnsignal zu generieren. An die Ausprägungen dieses Signals wären dann mögliche Konsequenzen und Massnahmen seitens der Aufsichtsbehörde zu koppeln.

Im Rahmen eines Aufsichtsprozesses sollten die Vorsorgeeinrichtungen verpflichtet sein, über die verwendeten Parameterwerte sowie die quantitativen Ergebnisse aus der Umsetzung des Aufsichtsmodells in regelmässigen Zeitintervallen Bericht zu erstatten. Zusätzlich muss die Aufsichtsbehörde mit einer Reihe von Eingriffsbefugnissen ausgestattet werden, wobei es zwischen einem an starre Regeln gebundenen und einem diskretionären, das heisst auf den zweckmässigen Einsatz von Eingriffsmöglichkeiten ausgerichteten, System abzuwägen gilt. Mit der Einführung des Regelungsrahmens wachsen die Anforderungen an die mit der Aufsicht und der Kontrolle betrauten Instanzen. Aufsichtsbehörde und Vorsorgeeinrichtungen sind angehalten, fortwährend an der Qualifikation ihres Personals im Hinblick auf Methoden des modernen Risikomanagements sowie ihrer Risikomanagementinfrastruktur zu arbeiten.

## Résumé

### Comparaison entre différents systèmes de surveillance

La réglementation et la pratique de la surveillance de la prévoyance professionnelle sont très différentes dans les pays étudiés. Certaines tendances intéressantes pour la Suisse se dégagent toutefois. Ainsi la surveillance est souvent intégrée, assureurs-vie, banques et institutions de prévoyance étant soumis à une même autorité centrale. D'autres points communs peuvent être mentionnés : souvent, la surveillance est basée sur le risque<sup>6</sup> et l'autorité qui l'exerce jouit d'une grande indépendance dans l'accomplissement de sa tâche. Ces tendances s'expliquent par les expériences faites sur les marchés financiers internationaux, les attentes en matière de gestion du risque dans les institutions de prévoyance et la complexité de ce type de prévoyance.

Les expériences réalisées et les attentes ont aussi incité les organismes spécialisés de l'OCDE et de l'Union européenne à agir dans ce domaine. Les principes et les lignes directrices de l'IOPS (International Organisation of Pension Supervisors) ainsi que du CEIOPS (Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors) recommandent d'intégrer la surveillance et de la réaliser sur la base du risque, ce type de structure et de méthode permettant de mieux relever les défis posés à la surveillance. Ils précisent qu'au vu des risques et de la complexité du système, une surveillance basée sur le risque ne peut être exercée que si les institutions de prévoyance ont un système de gestion des risques. Les Pays-Bas, l'Allemagne, l'Autriche, le Canada et la Suède ont transformé dans ce sens leurs systèmes de surveillance de la prévoyance professionnelle ou sont en passe de le faire. La surveillance basée sur le risque est considérée comme une bonne méthode, y compris dans des pays où il existe un grand nombre d'institutions de prévoyance, comme le Canada.

Les autorités nationales de surveillance des Etats de l'Union européenne seront soumises à un contrôle de qualité de l'autorité européenne de surveillance, afin de garantir une mise en œuvre efficiente et uniforme des directives sur les pensions professionnelles de l'UE, qui contiennent notamment des principes concernant la surveillance et les placements.

Une intégration de la surveillance est judicieuse parce qu'elle permet d'une part de regrouper les compétences professionnelles et d'avoir une vue d'ensemble des problèmes et,

---

<sup>6</sup> Une définition de cette notion et d'autres expressions spécialisées est fournie dans le glossaire (chapitre 9).

d'autre part, d'optimiser l'utilisation des ressources disponibles pour la surveillance. Une telle intégration peut en particulier améliorer la sécurité du droit, la crédibilité et, du même coup, l'acceptation de la surveillance par les institutions de prévoyance.

Certains opposants à l'intégration disent qu'en conservant la répartition des compétences entre plusieurs autorités, on évite de créer des monstres administratifs. Cette position ne peut être évaluée qu'à la lumière de la conception et des valeurs sous-jacentes à l'idée de structure étatique dans le pays visé.

Pour passer d'un système conventionnel de surveillance à un modèle basé sur le risque, il faut d'une part qu'il y ait un climat de collaboration et de confiance entre l'autorité de surveillance et les institutions de prévoyance qui lui sont soumises et, d'autre part, que la gestion des risques soit devenue familière. Même si les autorités de surveillance de la prévoyance professionnelle travaillent de manière de plus en plus intégrée et appliquent des méthodes basées sur le risque, il n'existe pas de modèle applicable tel quel à tous les pays. Les caractéristiques du système de pensions et le cadre légal, économique et social jouent un grand rôle pour la mise en œuvre de la méthode de surveillance intégrée.

L'efficacité de la surveillance dépend largement de la qualité de la communication, de la coordination et de la collaboration entre les différents organes de la prévoyance professionnelle. Les technologies de l'information jouent ici un rôle de plus en plus important. Pour pouvoir déceler les problèmes rapidement, porter un jugement d'ensemble et agir de manière cohérente, il est nécessaire d'élaborer un concept informatique en collaboration avec les différents organes de la prévoyance professionnelle. La surveillance de la prévoyance, de l'assurance-vie et des banques n'est pas seule en cause. Les autorités fiscales doivent, elles aussi, être impliquées, étant donné qu'elles ont une grande influence sur la prévoyance professionnelle (exonération d'impôt des institutions de prévoyance et traitement fiscal particulier réservé aux cotisations et à la fortune, ou aux prestations de la prévoyance professionnelle).

Sur le plan institutionnel, il apparaît que la haute surveillance de la prévoyance professionnelle relève d'abord du ministère des finances et pas du ministère des affaires sociales des différents pays étudiés, à l'exception du Japon.

### **Solvabilité des institutions de prévoyance**

Il y a de grandes différences entre les institutions de prévoyance de type suisse et d'autres intermédiaires financiers. C'est pourquoi il est pertinent qu'une réglementation particulière régie la surveillance de la solvabilité de ces institutions. Celle-ci pourrait être moins res-

trictive que pour les banques et les assurances, car le versement de cotisations supplémentaires peut être exigé s'il y a un découvert et le Fonds de garantie LPP, qui fait office de filet de sécurité, peut couvrir dans une certaine mesure le versement de prestations importantes. Plutôt que d'obliger de disposer d'un capital réglementaire, ce qui est proposé, c'est un système d'alarme permettant de connaître le degré de sécurité des institutions, augmentant ainsi la transparence et corrigeant les asymétries d'information. Par ailleurs, l'évolution des passifs des institutions de prévoyance étant relativement facile à prévoir, on pourrait recourir à des modèles plus simples que le « swiss solvency test ».

Les méthodes suivantes de mesure de la solvabilité sont présentées : examen du taux de couverture, notation par des organismes externes, tests de congruence actifs-passifs (« Asset Liability Modeling » [ALM]), analyse de scénarios et utilisation de modèles stochastiques. Elles sont examinées en détail, ainsi que leurs forces et leurs faiblesses. Sur cette base, le recours à un modèle stochastique est recommandé comme outil de base pour réglementer la solvabilité des institutions de prévoyance suisses. Les auteurs préconisent de ne pas se focaliser exclusivement sur le taux de couverture, dont le niveau dépend fortement des aléas des marchés et qui ne tient pas compte de facteurs de risque importants. Une notation externe n'est pas jugée appropriée non plus car, dans ce cas, le contrôle du processus de surveillance est lacunaire. De leur côté, les tests ALM sont très compliqués. On pourrait recourir à des analyses de scénarios, qui constituent un bon compromis, puisqu'ils permettent d'avoir une vision assez détaillée tout en étant maniables. Mais les auteurs estiment que les modèles stochastiques sont préférables parce que plus performants. Cet instrument permet d'évaluer la probabilités de certains événements ayant un impact sur la solvabilité, il peut être configuré de différentes manières, en adoptant différentes hypothèses et distributions de probabilité, il permet d'effectuer des comparaisons entre les résultats de différentes institutions de prévoyance et garantit, en prenant les paramètres qui conviennent, un calibrage simple à l'aide de données du marché et de chiffres clés des comptes internes et externes, si bien que la charge de travail nécessaire à la mise en œuvre reste raisonnable.

Les auteurs ne se contentent pas d'esquisser un modèle. Ils mettent aussi en avant les avantages d'un mécanisme de signalisation, soit d'un système de surveillance qui, en fonction des résultats des modèles, émet un signal sur la solvabilité des institutions de prévoyance, plutôt que de faire des prescriptions sur le capital réglementaire. L'autorité de régulation fournissant, en plus du modèle, une valeur critique, soit une probabilité-seuil, un signal d'alarme à trois niveaux, facile à interpréter, peut être généré. L'intensité du signal permettrait de se faire une idée des conséquences possibles, et l'autorité de surveillance pourrait prendre les mesures adéquates.

Dans le cadre du processus de surveillance, les institutions de surveillance devraient être tenues de fournir, à intervalles réguliers, des rapports sur les paramètres utilisés et sur les résultats quantitatifs de l'application du modèle de surveillance. L'autorité de surveillance doit aussi pouvoir intervenir de différentes manières, soit par un système prévoyant des règles rigides, soit par un système laissant une plus grande marge de manœuvre, c'est-à-dire axé sur l'utilisation à bon escient des moyens à disposition pour intervenir. L'introduction du cadre réglementaire accroît les exigences posées aux instances chargées de la surveillance et du contrôle. Les autorités de surveillance et les institutions de prévoyance sont incitées à veiller en permanence à ce que leur personnel bénéficie de la formation la plus récente en matière de méthodes de gestion des risques et à adapter continuellement leur infrastructure de gestion des risques.

## Riassunto

### Confronto internazionale tra sistemi di vigilanza scelti

Le normative e le prassi di vigilanza in materia di previdenza professionale dei Paesi esaminati presentano un quadro eterogeneo. Ciononostante, le tendenze rilevate sono interessanti anche per la Svizzera. Una di queste è l'integrazione della vigilanza in un'unica autorità centrale incaricata di sorvegliare assicuratori vita, banche e istituti di previdenza. Un'altra è che l'attività di vigilanza non è svolta sistematicamente bensì in base ai rischi<sup>7</sup> e che la competente autorità dispone di un'ampia autonomia sotto il profilo tecnico. Queste tendenze sono frutto, in primo luogo, delle esperienze fatte sui mercati finanziari internazionali, delle attese sulla gestione dei rischi da parte degli istituti di previdenza e dell'intrinseca complessità del sistema previdenziale.

Anche le organizzazioni specializzate dell'OCSE e dell'Unione europea si sono occupate della questione. I principi e le direttive della IOPS e del CEIOPS, in particolare, raccomandano il ricorso alla vigilanza integrata e basata sui rischi, giudicandola idonea quale struttura e metodo per affrontare i problemi posti dalla previdenza professionale. Il presupposto è che gli istituti di previdenza predispongano una gestione dei rischi adeguata, che tenga conto anche della complessità del sistema. Per questa ragione, i Paesi Bassi, la Germania, l'Austria, il Canada e la Svezia hanno modificato o stanno per modificare in tal senso i loro sistemi di vigilanza sulla previdenza professionale. La vigilanza basata sui rischi è considerata un metodo adatto persino in Paesi come il Canada, in cui vi sono molti istituti di previdenza.

Per garantire un'attuazione uniforme ed efficiente delle direttive UE in materia di pensioni, che prevedono in particolare i principi della vigilanza e dell'investimento del patrimonio, in futuro le autorità di vigilanza nazionali dei Paesi dell'UE saranno assoggettate al controllo di qualità dell'autorità di vigilanza europea.

I vantaggi della vigilanza integrata sono l'accentramento delle competenze tecniche, la valutazione dei problemi in un'ottica globale e un migliore impiego delle risorse disponibili per la vigilanza. Questo permette di aumentare la certezza giuridica, la credibilità della vigilanza e quindi anche la disponibilità degli istituti di previdenza ad accettare la sua autorità.

---

<sup>7</sup> Per la definizione di vigilanza «basata sui rischi» v. il glossario nel capitolo 9.

La vigilanza decentrata (attribuzione delle competenze ad autorità diverse) ha, secondo alcuni, il vantaggio di scongiurare la nascita di un Leviatano amministrativo, un timore che può tuttavia essere valutato soltanto alla luce della sensibilità culturale e tradizionale di un dato Paese riguardo alla propria struttura statale.

Il passaggio da una vigilanza di tipo convenzionale a quella basata sui rischi richiede l'instaurazione di un rapporto di cooperazione e fiducia tra l'autorità di vigilanza e gli istituti di previdenza a essa soggetti e una sufficiente esperienza nel campo della gestione dei rischi. Sebbene le autorità di vigilanza della previdenza professionale operino sempre più spesso in modo integrato e applichino metodi basati sui rischi, è impossibile individuare un modello adatto a tutti i Paesi. Le modalità concrete di attuazione del metodo integrato dipendono in gran parte dal sistema pensionistico e dal suo quadro giuridico, economico e sociale.

Se si vuole una vigilanza efficace, è fondamentale che la comunicazione, il coordinamento e la collaborazione tra i vari organi della previdenza professionale funzionino perfettamente. Le tecnologie informatiche assumono pertanto un ruolo sempre più importante in questo contesto. Per riconoscere rapidamente i rischi sulla base di dati attendibili, valutare la situazione in modo globale e agire con coerenza è indispensabile una strategia informatica adeguata attuata congiuntamente dai vari organi della previdenza professionale. Tra questi vi sono, oltre alle autorità di vigilanza sulla previdenza, sugli assicuratori vita e sulle banche, anche le autorità fiscali, che, mediante l'esenzione fiscale degli istituti di previdenza e il trattamento fiscale privilegiato dei contributi, del patrimonio e delle prestazioni della previdenza professionale, esercitano una forte influenza su di essa.

Sul piano istituzionale, si rileva che l'Alta vigilanza sulla previdenza professionale rientra di regola tra le competenze del ministero delle finanze e non del ministero degli affari sociali. Tra i Paesi esaminati fa eccezione soltanto il Giappone.

### **Solvibilità degli istituti di previdenza**

Considerate le sostanziali differenze tra gli istituti di previdenza svizzeri e altri intermediari finanziari, per il controllo della loro solvibilità appare opportuna una normativa separata, che potrebbe essere meno restrittiva di quella vigente per le banche e le assicurazioni. In caso di sottocopertura, gli istituti del secondo pilastro hanno infatti la possibilità di riscuotere contributi supplementari e il Fondo di garanzia LPP costituisce una rete di salvataggio in grado di coprire le prestazioni fino a un certo limite. Invece dell'obbligo di predisporre un capitale regolamentare è proposto un sistema di allerta rapida che indichi il livello di sicurezza di un istituto di previdenza, in modo da aumentare la trasparenza e ridurre le asimmetrie informative. Poiché i passivi degli istituti di previdenza sono relativamente



facili da pronosticare, potrebbero inoltre essere applicati modelli più semplici che nello Swiss Solvency Test.

Lo studio presenta diversi metodi di misurazione della solvibilità (grado di copertura, rating esterni, test asset-liability [ALM], analisi di scenari e modelli stocastici) e li analizza nel dettaglio, esponendone i vantaggi e gli svantaggi. In base a questa analisi, raccomandiamo l'impiego di un modello stocastico quale principale strumento di una normativa quadro sulla solvibilità degli istituti di previdenza svizzeri. Sconsigliamo un sistema basato esclusivamente sul grado di copertura, che dipende fortemente dall'evoluzione passata e non tiene quindi conto di importanti fattori di rischio. Anche il ricorso a rating esterni è ritenuto inappropriato, poiché un tale sistema implica uno scarso controllo sul processo di vigilanza. Il problema dei test ALM è la loro elevata complessità. Le analisi di scenari potrebbero essere una soluzione, poiché rappresentano un buon compromesso tra precisione e funzionalità. Ciononostante privilegiamo un modello stocastico, poiché lo riteniamo ancora più efficiente. Esso consente di effettuare un calcolo della probabilità di determinati eventi che incidono sulla solvibilità, è configurabile in modo flessibile mediante varie ipotesi e distribuzioni probabilistiche, permette di confrontare i risultati di più istituti di previdenza e può essere facilmente calibrato, con un onere amministrativo ragionevole, definendo parametri adeguati e utilizzando dati dei mercati e della contabilità interna ed esterna.

Lo studio, oltre a descrivere per sommi capi il modello, segnala i vantaggi del cosiddetto «sistema semaforo». A dipendenza dei risultati generati dal modello, questo sistema di vigilanza indica la solvibilità degli istituti di previdenza invece di prevedere prescrizioni sulla costituzione di capitale regolamentare. La definizione da parte dell'autorità di vigilanza di un valore critico, ossia di una probabilità soglia, permette di definire un segnale d'allarme a tre livelli facilmente intelligibile. L'autorità di vigilanza potrebbe stabilire per ogni livello le misure da adottare e le possibili conseguenze.

Nell'ambito del processo di vigilanza, gli istituti di previdenza dovrebbero essere tenuti a rendere conto periodicamente sui valori utilizzati per i parametri e sui risultati quantitativi ottenuti con il modello di vigilanza. All'autorità di vigilanza andrebbe inoltre attribuita una serie di possibilità d'intervento, valutando l'opportunità di applicarle secondo un sistema di regole rigide oppure secondo un sistema discrezionale, basato cioè sul ricorso mirato a tali possibilità. Con l'introduzione del quadro normativo descritto aumenterebbero anche i requisiti richiesti agli organi preposti alla vigilanza e al controllo. L'autorità di vigilanza e gli istituti di previdenza dovrebbero provvedere costantemente a istruire in modo adeguato il loro personale all'impiego dei metodi più avanzati di gestione dei rischi e a migliorare la propria infrastruttura.



## Summary

### **An international comparison of selected supervisory systems**

There is no uniform pattern to supervisory regulation and practice pertaining to occupational pension funds in the sample countries. Nevertheless, a number of trends can be identified which are of interest to Switzerland. One of these is the shift towards integrated supervision, under which one central authority is charged with the supervision of life insurance companies, banks and pension fund institutions. Another is a movement towards risk-based<sup>8</sup> supervision and supervisory authorities with extensive professional independence. These trends are largely a result of events on international capital markets, expectations in terms of pension fund risk management and the intrinsic complexity of this pension system.

These events and expectations have also prompted action from specialist OECD and European Union bodies. Integrated, risk-based supervision of occupational pensions is particularly recommended in the principles and guidelines issued by IOPS and CEIOPS, which highlight the approach as an effective structure and method of overcoming the challenges of supervision. Given the risks and complexity of the system mentioned above, it is also noted that risk-based supervision requires pension funds to have a commensurate risk management process in place. With this in mind, the Netherlands, Germany, Austria, Canada and Sweden have adjusted or are in the process of modifying their supervisory systems for occupational pensions. Even in countries with a large number of pension institutions, such as Canada, risk-based supervision is thought an effective method.

In the future, national supervisory authorities in EU countries will be subject to quality checks conducted by the European supervisory authority. These checks are designed to ensure that the EU pensions' directives, which in particular include principles of supervision and financial assets, are consistently and efficiently implemented and applied.

One branch of the arguments for integrated supervision points to bundling technical knowledge and assessing problems with a holistic view; another highlights the optimisation of resources in supervision. In particular, integrated supervision can lead to improved legal certainty and credibility, boosting acceptance of supervision among pension funds.

---

<sup>8</sup> See the glossary in chapter 9 for a definition of "risk-based" and other terms.

An advantage of non-integrated supervision (i.e. a system which allocates responsibility to various authorities) is occasionally seen in the preclusion of a state Leviathan. However, this argument should only be considered against the background of the prevalent cultural and traditional mindset regarding the state structure in the country in question.

The switch from conventional to risk-based supervision will require a cooperative, trust-based relationship between the supervisory authority and the pension funds subject to its supervision. The move will also depend upon sufficient experience in risk management. Even though supervisory authorities for occupational pensions are increasingly well integrated and are applying risk-based methods to a growing extent, there is no discernible model that would be suitable for all countries. The implementation of an integrated supervisory method is largely dependent on the pension system in question and the prevailing legal, economic and social conditions.

Efficient supervision relies on effective communication, coordination and cooperation between the different bodies within the occupational pensions system, bestowing ever increasing importance on information technology. Fast, data-driven recognition, holistic assessment and consistent action can only be realised with an adequate IT concept working in collaboration with the various bodies within occupational pensions. Beyond supervisory bodies for pensions, life insurance and banks, this must extend to the tax authorities. By handling pension fund tax exemption and the special rules for the taxation of occupational pension fund contributions, assets and benefits, the tax authorities have a major influence on the occupational pensions system.

Observations from an institutional point of view reveal that in most cases supervision of occupational pensions falls to the ministry of finance rather than, for example, the ministry of social affairs. Japan is the exception in this respect among the sample countries.

### **Pension fund solvency**

In view of the major differences between occupational pension funds with a Swiss set-up and other financial intermediaries, it is considered appropriate to create separate regulations for monitoring the solvency of the former. These regulations need not necessarily be as restrictive as those governing banks and insurance companies, since pension funds are able to collect additional contributions in the event of underfunding and as a safety net the LOB Guarantee Fund Foundation can, to a certain degree, cover a broad range of benefits. Instead of an obligation to maintain regulatory capital, an early warning system is proposed that will indicate the safety level of a pension fund, increasing transparency and reducing asymmetry in information. Furthermore, since occupational pension liabilities can

be relatively reliably forecast, simpler models than those of the Swiss Solvency Test could be used.

Measures of solvency put forward include tracking the funding ratio, external ratings, asset-liability tests (ALM), scenario analyses and stochastic models. Each measure is subjected to a detailed assessment including an analysis of strengths and weaknesses. On the basis of this assessment, a stochastic model is recommended for use as the primary instrument within a solvency regulation framework for Swiss occupational pension funds. An exclusive focus on the funding ratio is considered inadvisable because this measure is strongly backward-looking and fails to consider important risk drivers. External ratings are also considered inadequate because they involve little monitoring via the supervisory process. In contrast, ALM tests carry a high degree of complexity. Whilst a system involving scenario analyses appears conceivable, representing a good compromise between level of detail and ease of handling, we believe the superior capability of a stochastic model makes it the preferable choice. A stochastic model enables the calculation of probabilities of defined solvency-related events, can be flexibly configured to various assumptions and probability distributions, enables a comparison of results across pension funds and, with the right parameterisation, guarantees simple calibration using market data and indicators from internal and external accounting bodies, keeping the cost of implementation within acceptable levels.

Supported by a rough sketch of a model framework, the advantages of the "traffic light approach" are discussed. This approach represents a supervisory system in which the model results are dictated by the indicators of pension fund solvency instead of legal provisions governing regulatory capital. If regulatory authorities specify a critical value in addition to the model, i.e. a threshold probability, a three-stage warning signal can be generated and easily interpreted. Each of the stages of the signal would be linked to consequences and measures to be taken by the regulatory authority.

The supervisory process should include an obligation on the pension funds to report the relevant parameter values and the quantitative results from implementation of the supervisory model at regular time intervals. In addition, the supervisory authority must have a range of intervention powers at its disposal. These powers should be commensurate with a system balanced between rigid rules and discretion, supporting the apt and proportional use of intervention. The introduction of the regulatory framework will increase the requirements on the bodies entrusted with supervision and monitoring. Supervisory authorities and pension funds are required to continually develop staff skills with respect to the methods of modern risk management and work on their risk management infrastructure.



## 1 Auftrag und Zielsetzung

Das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) hat dem Institut für Versicherungswirtschaft der Universität St. Gallen (I.VW-HSG) das Mandat erteilt, Aufsichtssysteme der beruflichen Vorsorge von ausgewählten Ländern zu vergleichen und verschiedene Ansätze eines Solvabilitätstests für Vorsorgeeinrichtungen zu untersuchen.

Hintergrund des vorliegenden Forschungsprojekts bilden veränderte und künftige Anforderungen an die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge. Zu den Ursachen dieser Dynamik zählen

- die finanzielle Schwierigkeiten der Vorsorgeeinrichtungen in der Folge von Finanzmarktkrisen (2000-2002, 2007-),
- die in der Märzsession 2010 von den Eidgenössischen Räten beschlossene Strukturreform der beruflichen Vorsorge
- die neu eingeführte schweizerische Finanzmarktaufsicht,
- die dezentrale Organisation der beruflichen Aufsicht sowohl in institutioneller wie auch in geografischer Hinsicht,
- die anstehenden Gesetzesänderungen in Bezug auf Aufgaben sowie Haftung der Organe, Forschungsergebnisse über die Steuerung von Finanz- und Vorsorgedienstleistern,
- die Einführung des Schweizer Solvenztests (SST) für die Schaden- und Lebensversicherer, die EU-weite Einführung der Pensionskassen-Richtlinie 2003/41 sowie
- die Einigung der EU-Institutionen auf eine Solvabilität-II-Rahmenrichtlinie für Lebensversicherer sowie die Vorbereitungsarbeiten an sinngemäss ähnlichen Regeln für Vorsorgeeinrichtungen.

Ziel des Berichts ist es, ausgewählte Aufsichtssysteme der beruflichen Vorsorge im Ausland zu analysieren, mit demjenigen in der Schweiz zu vergleichen sowie Handlungsfelder für das schweizerische Aufsichtssystem und Zweckmässigkeit wie auch Möglichkeiten der Einführung eines Solvabilitätstests in der beruflichen Vorsorge zu untersuchen.

Kapitel 2 zeigt die bisherige und die voraussichtlich künftige Entwicklung der Aufsichtssysteme der beruflichen Vorsorge auf. Basierend auf den Studien und Arbeiten massgeblicher internationaler Organisationen, wie derjenigen für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) und der Europäischen Union (EU), werden in Kapitel 3 die Trends in der Aufsicht kapitalfinanzierter Vorsorgeeinrichtungen dargestellt. Zum Zweck des Vergleichs nationaler Aufsichtssysteme wird in Kapitel 4 ein Analyseraster entwickelt. Kapitel 5 widmet sich der detaillierten Beschreibung und dem Vergleich der Aufsichtssys-

teme der Länder Deutschland, Holland, Österreich, Schweden, Kanada und Japan. Kapitel 6 schliesst den ersten Teil des Berichts mit einem Zwischenfazit der internationalen Trends sowie einer Übersicht zu den verschiedenen Aufsichtssystemen ab. Kapitel 7 thematisiert die Zweckmässigkeit sowie verschiedene Methoden für den Nachweis der Erfüllbarkeit von Vorsorgeverpflichtungen. Es werden auch die Vor- und Nachteile der verschiedenen Methoden sowie Implikationen hinsichtlich einer Umsetzung in der Schweiz diskutiert.

Kapitel 8 fasst die internationalen Trends zusammen, zeigt entsprechende Entwicklungen in den ausgewählten Ländern auf und diskutiert Handlungsfelder sowie das weitere Vorgehen hinsichtlich der künftigen Regelung und Praxis der Aufsicht in der Schweiz.

Die Rechtsform sowie das heutige System bezüglich der Wahl der Vorsorgeeinrichtung werden als gegebene Rahmenbedingungen erachtet. Daher werden Themen wie die körperschaftliche Organisation oder die freie Wahl der Vorsorgeeinrichtung seitens der Arbeitnehmenden gemäss des Auftragsprofils nur am Rande angesprochen; eine eingehendere Untersuchung im Zusammenhang mit der Aufsicht und der Solvenzmessung muss daher im Rahmen weiterer Forschungsarbeiten erfolgen.



## 2 Anforderungen an das System der beruflichen Vorsorge

Das System der beruflichen Vorsorge birgt bereits aufgrund seiner Natur und Struktur<sup>9</sup> eine besondere Komplexität, die im Rahmen der Sozialen Sicherheit als aussergewöhnlich bezeichnet werden darf. Infolge der in den letzten Jahren und Jahrzehnten gestiegenen Ansprüche an dieses System liegt heute ein Zustand vor, der einer grundlegenden Analyse und Beurteilung bedarf, soll dieses bedeutsame Werk der Sozialen Sicherheit von den Betroffenen noch verstanden sowie akzeptiert und die Aufgaben der Regulierung, der Aufsicht und der Durchführung bewältigt werden können.

Die Einführung der obligatorischen Berufsvorsorge Mitte der 80er-Jahre des vergangenen Jahrhunderts war geprägt von der Integration in ein bereits lange vorher bestandenes, freiwilliges System. Einerseits erfolgte die Einführung des Bundesgesetzes über die berufliche Vorsorge (BVG) durch verschiedene Instanzen auf unterschiedlichen Ebenen. Andererseits wurden neuartige Einrichtungen mit mittelbar öffentlichen Aufgaben wie die Stiftung Aufwangeinrichtung BVG und die Stiftung Sicherheitsfonds BVG geschaffen. Dabei wurde das System der Rechtspflege mit demjenigen der Aufsicht neu koordiniert. Schliesslich musste diese anspruchsvolle Rechtsmaterie in den meistens im Milizsystem geführten Vorsorgeeinrichtungen in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Kontrollstellen und versicherungstechnischen Experten eingeführt werden.

Eine Reihe von Reformen des Systems der beruflichen Vorsorge fand in der Folge auf Bundesebene vor allem auf Gesetzes- und auf Verordnungsstufe statt. Unter anderem wurde dem Anliegen für vollständige Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge wie auch den Bedürfnissen für eine faire Regelung der beruflichen Vorsorgeansprüche der Parteien im Scheidungsfall Rechnung getragen. Am Anfang dieses Jahrzehnts wurde zudem ein paradigmatischer Wechsel hinsichtlich der Regelung der Kapitalanlage für Vorsorgeeinrichtungen vollzogen, indem nicht mehr quantitative Begrenzungen im Sinne der mündelsicheren Anlage, sondern die vor allem im anglo-amerikanischen System praktizierte Prudent Man Rule in den Mittelpunkt gestellt wurde. Bezüglich der strategischen Kapitalallokation berücksichtigt diese die Verpflichtungsstruktur der Vorsorgeeinrichtung und führt vor allem bei grösseren Vorsorgeeinrichtungen zur Einführung eines Asset-Liability-Managements.

Mit der BVG-Revision in den Jahren 2004-2006 musste insbesondere dem Anliegen der Versicherten für erhöhte Transparenz, namentlich bei Sammeleinrichtungen der Lebensversi-

---

<sup>9</sup> Die besondere Struktur der beruflichen Vorsorge wird vor allem durch seine Doppelnatur als teils öffentlich-rechtliches (Obligatorium), teils privatrechtliches (Überobligatorium) System bewirkt.

cherer, Nachachtung verschafft werden. Ferner konnte durch die Herabsetzung der Eintrittsschwelle und des Koordinationsabzuges den Bezüglern kleinerer Einkommen (vor allem für Teilzeitbeschäftigte) der Zugang zum Obligatorium der beruflichen Vorsorge erleichtert werden. Schliesslich wurden die Grundsätze der beruflichen Vorsorge, insbesondere auch zwecks Klärung steuerrechtlicher Fragen kodifiziert und damit klarer definiert sowie die Anforderungen punkto Pension Fund Governance der Pensionskassen verstärkt, um deren Eigenverantwortung und unternehmerische Freiheit (Art. 49 Abs. 1 BVG) im Sinne ihres Zwecks und Auftrags zu fördern.

Die Erfüllbarkeit der finanziellen Leistungsverpflichtungen der Vorsorgeeinrichtungen im Sinne des Gesetzes wird heute insbesondere von den Experten für die berufliche Vorsorge zuhanden des für die Vorsorgeeinrichtung leitenden Organs geprüft beziehungsweise bestätigt (Art. 53 Abs. 2 BVG). Ob die Vorsorgeeinrichtung ihre Leistungsverpflichtungen im Bereich des Obligatoriums wie in jenem der freiwilligen beruflichen Vorsorge erfüllen können, hängt damit weitgehend von diesen Experten ab, die zum Teil unterschiedliche Methoden anwenden beziehungsweise Annahmen treffen. Der Bereich der Geschäftsführung, des Rechnungswesens und der Kapitalanlage werden von der Kontrollstelle (Revisor) geprüft. Den beiden externen Experten der Vorsorgeeinrichtung - den Experten für berufliche Vorsorge und den Revisoren - obliegt damit eine ausserordentlich grosse Verantwortung für die rechtskonforme Durchführung beziehungsweise die finanzielle Sicherheit der Vorsorgeeinrichtung.

Bei Mängeln, die nicht direkt mit der beziehungsweise durch die Vorsorgeeinrichtung behoben werden können, hat der Experte beziehungsweise der Revisor die entsprechende Meldung an die für diese Vorsorgeeinrichtung zuständige Aufsichtsbehörde zu erstatten (Art. 36 / Art. 41 BVV 2). Diese Fachkräfte der beruflichen Vorsorge haben somit insofern eine Doppelfunktion, als sie einerseits von der jeweiligen Vorsorgeeinrichtung beauftragt und andererseits von Gesetzes wegen zur Mitarbeit mit der Aufsichtsbehörde verpflichtet sind. Zwischen der Kontrollstelle, die vor allem die Rechtmässigkeit der Geschäftsführung der Vorsorgeeinrichtung prüft, und dem versicherungstechnischen Experten, der die finanzielle Sicherheit der Einrichtung zu beurteilen hat, sollte eine komplementäre und kohärente Zusammenarbeit bestehen. Festzuhalten ist in diesem Zusammenhang, dass die Aufsichtsbehörde nach schweizerischem Recht grundsätzlich keine direkte Prüfung der Geschäftstätigkeit der Vorsorgeeinrichtung durchführt, wie dies - was noch zu zeigen ist - bei den meisten Aufsichtsbehörden in den untersuchten Ländern der Fall ist und auch von den internationalen Fachorganisationen, wie der IOPS und der CEIOPS, empfohlen wird.

Die von den Eidgenössischen Räten in der Frühjahrssession 2010 verabschiedete Gesetzesreform der beruflichen Vorsorge sieht vor, dass die Aufsichtsstruktur bis ins Jahr 2012 bezie-

hungsweise spätestens bis 2015 geändert wird. Für die Übertragung der Aufsicht vom Bundesamt für Sozialversicherungen auf den jeweiligen Sitzkanton der Vorsorgeeinrichtung wird eine dreijährige Frist eingeräumt. Die Kantone können - aber müssen nicht - ihrerseits mit anderen Kantonen Aufsichtsregionen bilden. Die Oberaufsicht der beruflichen Vorsorge wird einer Oberaufsichtskommission übertragen, die von den politischen Instanzen unabhängig ist.



### **3 Trends der Aufsicht kapitalfinanzierter Vorsorgeeinrichtungen**

Von besonderer Bedeutung für die Entwicklung der Aufsichtssysteme der beruflichen Vorsorge in den entwickelten Ländern, insbesondere in Europa, sind die diesbezüglichen Aktivitäten der Fachkommissionen der Organisation für Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) und der Europäischen Kommission.

#### **3.1 Aktivitäten der Organisation für Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD)**

Neuere Untersuchungen<sup>10</sup> der Berufsvorsorgesysteme zeigen in den Mitgliedsländern der OECD einen deutlichen Trend vom Leistungs- zum Beitragsprimat. Generell kann aufgrund dieses Trends in den im vorliegenden Projekt untersuchten Ländern davon ausgegangen werden, dass die Methoden der Aufsicht, der Leistungssicherung und des damit verbundenen Risikomanagements in den letzten Jahren wesentlich anspruchsvoller geworden sind. Damit werden auch an die Aufsichts-, die Durchführungs- und die Kontrollsysteme beziehungsweise an deren Verantwortliche erhöhte Anforderungen gestellt werden.

Die Arbeiten über die Aufsicht kapitalorientierter Vorsorgeeinrichtungen haben vor gut zehn Jahren im Rahmen des International Network of Pension Regulators and Supervisors (INPRS) und der Organisation für Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) begonnen. Insbesondere sind die im Rahmen der OECD und der Europäischen Union entstandenen Grundsätze und Richtlinien der IOPS beziehungsweise der CEIOPS auf grosses Interesse in Politik und Praxis gestossen. Diese Arbeiten wurden deshalb im vorliegenden Projekt als Grundlage zur Beurteilung des internationalen Trends der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge verwendet.

---

<sup>10</sup> Siehe ZEW, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Expert Survey on the Future of DC Pension Plans in Europe, Mannheim 2010; Global Allianz International Paper No. 4/ 2009, Defining the Direction of Defined Contribution in Europe: Results of an Expert Survey, November 2009.

### 3.1.1 Grundsätze und Richtlinien der International Organisation of Pension Supervisors (IOPS)

Die von der IOPS im Rahmen der OECD entwickelten Grundsätze und Richtlinien betreffend die Aufsicht über die Berufsvorsorgeeinrichtungen richten sich an alle Arten kapitalorientierter Vorsorgesysteme und jegliche Aufsichtsform.<sup>11</sup> Sie bezwecken im Wesentlichen, die zuständigen Behörden mit der risikoorientierten Aufsichtsmethode vertraut zu machen. Die Anwendung der Good Pension Governance Principles und der Methoden des modernen Risikomanagements werden von der IOPS als unabdingbar erklärt, um den komplexen Vorgängen sowie den risikobehafteten Verfahren und Instrumenten des Kapitalmarktes Rechnung zu tragen. Aufsicht erfordert danach die zeitnahe und unmittelbare Prüfung der diesbezüglichen Aktivitäten der Vorsorgeeinrichtungen im Hinblick auf die Einhaltung der gesetzlichen sowie der eigenen regulatorischen Bestimmungen. Die Aufsicht muss jedoch immer so weit wie möglich auf die Besonderheiten des betreffenden Rechtssystems und auf die mit diesem verbundenen Umstände des jeweiligen Landes Rücksicht nehmen.

Auch die Weltbank hat bereits im Jahr 2006 - aufgrund der Erfahrung der Vorsorgeeinrichtungen mit der Finanzmarktkrise der Jahre 2001/2002 - zu erkennen gegeben, dass eine Aufsichtskonzeption für die auf dem Kapitaldeckungsverfahren beruhenden Berufsvorsorge nicht ohne die Anwendung risikoorientierter Methoden hinreichende Sicherheit des Systems im Interesse der Versicherten gewährleisten kann.<sup>12</sup> Insbesondere die zahlreichen Innovationen der Finanzmarktinstrumente sowie die massiven Verluste auf dem Kapitalmarkt, die auch einen markanten Vertrauensverlust der Versicherten in die Anlagesicherheit ihrer Vermögenswerte bei den Pensionsfonds zur Folge haben, machen es - so die Experten - zur Pflicht, das Management und die Kontrolle der Vorsorgeeinrichtungen sowie die Aufsichtsmethoden entsprechend anzupassen.

Der Einfluss der IOPS mit ihren Richtlinien und Grundsätzen auf die Aufsichtssysteme der beruflichen Vorsorge in den Mitgliedsländern der OECD wird zunehmend stärker.<sup>13</sup> Im selben Sinne wirken auch die entsprechenden Aktivitäten der Europäischen Union beziehungsweise der CEIOPS auf die Aufsichtssysteme der EU-Mitgliedsstaaten ein.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Siehe Anhang 6-8 zu diesem Bericht.

<sup>12</sup> Nicht publizierte Präsentation von Richard Hinz und Roberto Rocha an der IOPS-Konferenz vom 30. März 2006 in Santiago de Chile.

<sup>13</sup> Vgl. Anhang 6-8.

<sup>14</sup> Dazu Näheres unter Ziffer 3.2.

### 3.1.2 Grundsätze der IOPS zur Aufsicht in der beruflichen Vorsorge<sup>15</sup>

#### - Ziele der Aufsicht

Die Gesetzgebung soll ausdrückliche und klare Ziele für die Aufsicht über die Pensionskassen statuieren.

Die Strategie der Aufsichtsbehörde hat sich hauptsächlich auf den Schutz der versicherten Personen zu konzentrieren. Damit sollen die Stabilität und Sicherheit der Vorsorgeeinrichtungen sowie des Systems gewährleistet werden. Hierdurch lässt sich auch die Good Governance der Vorsorgeeinrichtungen fördern und damit deren Leistungsfähigkeit steigern.

#### - Unabhängigkeit der Aufsicht

Die Aufsichtsbehörde muss zur Ausführung ihrer Aufgaben gegenüber politischen und wirtschaftlichen Einflüssen unabhängig sein.

Damit werden in erster Linie die Leiter der zuständigen Behörde angesprochen. Diese Leitung soll in einem transparenten Verfahren für eine im Voraus bestimmte Zeit ernannt werden. Auch die Finanzierung dieser Behörde soll durch einen transparenten Budgetprozess erfolgen und damit die Unabhängigkeit der betreffenden Akteure stärken. Entscheidungen der Aufsichtsbehörde dürfen nur durch Gerichte oder Parlamente aufgehoben werden.

#### - Angemessene Mittel und Methoden

Die Aufsichtsbehörde muss für die Ausübung ihrer Tätigkeit über die notwendigen personellen, finanziellen und technischen Mittel verfügen sowie die angemessenen Methoden einsetzen.

Der Aufsichtsbehörde ist für die effiziente Ausübung ihrer Tätigkeit ein eigenes Budget zuzuordnen, um für die sachgerechte Durchführung ihrer Aufgaben das bestmögliche Personal rekrutieren zu können. Dieses ist aufgrund der praktischen Erfahrungen und der konkreten Probleme fortlaufend auszubilden, damit ihre fachliche Akzeptanz durch die Vorsorgeeinrichtungen sowie das Verständnis über die Geschehnisse auf dem Vorsorge- und Kapitalmarkt gewährleistet sind. Neben der fachlichen Qualifikation muss die Leitung der Aufsichtsbehörde die notwendige Reputation und politische Akzeptanz aufweisen. Auch im Falle der Auslagerung aufsichtsrechtlicher Massnahmen hat die Aufsichtsbehörde die notwendige Kompetenz in ihrem Aufsichtsbereich aufzuweisen, zumal sie die Verant-

---

<sup>15</sup> Vgl. Anhang 6-8 .

wortung für die an Aussenstehende übertragenen Tätigkeiten nicht an diese delegieren kann.

- Adäquate Durchsetzungskraft

Die Aufsichtsbehörde ist mit der notwendigen Ermittlungs-, Untersuchungs- und Durchsetzungskraft auszustatten, um ihre Funktion und ihren Zweck umfassend, rechtzeitig, sachgemäss und effizient wahrzunehmen.

Im Fokus der Aufsicht stehen rechtmässiges Handeln, finanzielle Kontrolle, Mindestkapitalerfordernis, Anlagepolitik und -strategie, Führung und Kontrolle der Vorsorgeeinrichtung (Pension Fund Governance), aktuarielle Beurteilung der Leistungsfinanzierung, fachliche und persönliche Qualität der Pensionsfondsverantwortlichen auf strategischer und operativer Ebene, die Rechenschaftsablegung und die Erfüllung der Informationspflichten gegenüber den Anspruchsberechtigten der beruflichen Vorsorge. Die Aufsicht ist je nach den konkreten Umständen entweder off-site oder on-site durchzuführen. Bei hinreichendem Verdacht hat die Aufsichtsbehörde unverzüglich die notwendigen und sachdienlichen Untersuchungen an die Hand zu nehmen sowie angemessene Massnahmen anzuordnen beziehungsweise zu vollstrecken. Bei Hinweis auf Vorliegen strafrechtlicher Tatbestände hat sie mit den dafür zuständigen Instanzen zusammenzuarbeiten.

- Risikoorientierte Aufsicht

Die Aufsicht ist darauf auszurichten, die grössten Risikopotenziale des Pensionssystems einzugrenzen und möglichst zu mindern.

Die Aufsichtsbehörde hat mit den beaufsichtigten Einrichtungen die jeweils vorhandenen Risikofelder sorgfältig abzustecken und im Hinblick auf mögliche Schadenfälle die zur Vermeidung beziehungsweise Verminderung sowie allfälligen Beseitigung von Schäden sachdienlichen sowie notwendigen Kriterien zu ermitteln und Massnahmen zu vereinbaren. Dies setzt voraus, dass die für die Aufsicht zuständigen Personen die notwendige Ausbildung und Erfahrung insbesondere im Risikomanagement einer Vorsorgeeinrichtung aufweisen. Die Aufsichtsbehörde hat im Rahmen einer präventiven Strategie einen proaktiven Ansatz zu verfolgen. Zwischen der risikobasierten Aufsichtsmethode und der Architektur des Risikomanagements in der Vorsorgeeinrichtung muss hinreichende Kompatibilität bestehen.

- Verhältnismässigkeit und Konsistenz der Massnahmen



Die Aufsichtsbehörde hat dahin zu wirken, dass die angeordneten Untersuchungs- und Vollzugsmassnahmen bezüglich der ermittelten Risiken angemessen und mit Rücksicht auf das Umfeld der Vorsorgeeinrichtungen sowie mit dem Ziel der Massnahme konsistent sind.

Im Rahmen der zur Verfügung stehenden aufsichtsrechtlichen Massnahmen sollen die beaufsichtigten Einrichtungen im Sinne dieses Grundsatzes hinreichend Flexibilität und eigenes Ermessen haben, den rechtlichen Erfordernissen zu entsprechen. In diesem Sinne ist die Aufsicht subsidiärer Natur.

- Konsultation und Kooperation

Die Aufsichtsbehörde soll die Vorsorgeeinrichtungen rechtzeitig, umfassend und richtig über die ermittelten Probleme sowie die Mittel und Wege zu ihrer Beseitigung beziehungsweise Minderung konsultieren und mit anderen zuständigen Behörden zusammenarbeiten.

Diese Zusammenarbeit soll sich allenfalls auf die im konkret vorliegenden Sachbereich zuständigen internationalen Behörden beziehen.

- Geheimhaltung und Vertraulichkeit

Die Aufsichtsbehörde soll die ihr zur Verfügung stehenden Informationen dem konkreten Fall und seinen Umständen entsprechend geheim beziehungsweise vertraulich behandeln.

Das Prinzip der Geheimhaltung beziehungsweise der Vertraulichkeit in der beruflichen Vorsorge ist insbesondere auch dann zu beachten, wenn Angestellte der Aufsichtsbehörden in die Privatwirtschaft wechseln und mit den erworbenen Kenntnissen beziehungsweise Informationen von dort aus einen besonderen Einfluss auf die zuständige Aufsichtsbehörde ausüben und dadurch allenfalls einen ungerechtfertigten Vorteil bewirken können.

- Transparenz

Die Aufsichtsbehörde hat ihre Beurteilung, Entscheidung und Massnahmen in durchsichtiger und nachvollziehbarer Art und Weise durchzuführen.

Über die getroffenen Massnahmen soll sie Rechenschaft ablegen und soweit zweckmässig und notwendig die wichtigsten Elemente und das Ergebnis der Massnahmen publizieren.

#### - Aufsichtsgrundsätze und Richtlinien

Die Aufsichtsbehörde soll nach den von ihr erlassenen Grundsätzen und Richtlinien ihre Tätigkeit ausüben und ihrer vorgesetzten Behörde entsprechend Rechenschaft ablegen.

Die Glaubwürdigkeit und Durchsetzungskraft einer Aufsichtsbehörde hängt wesentlich davon, wie gut und konsequent sie in ihren eigenen Belangen ihre Geschäfte führt und darüber Rechenschaft ablegt.

Gestützt auf diese Grundsätze wurden im Laufe der Finanzmarktkrise 2008/2009 in verschiedenen Mitgliedstaaten der IOPS entsprechende Massnahmen zur Milderung der Auswirkungen dieser Krise ergriffen. So haben beispielsweise in Kanada die Aufsichtsbehörden im Sinne dieser Grundsätze den Vorsorgeeinrichtungen temporäre Erleichterungen bezüglich der Erfüllung der Solvenzvorschriften zugestanden, um den Härten der Finanzmarktkrise in den für diese Einrichtungen und ihren Zweck angemessenen Weise Rechnung zu tragen, ohne das Ziel der Aufsicht aus dem Auge zu verlieren.<sup>16</sup>

### **3.2 Aktivitäten im Rahmen der Europäischen Union**

Das System der beruflichen Vorsorge gewann in den letzten zehn Jahren auch zunehmende Aufmerksamkeit bei den zuständigen Fachgremien der Europäischen Union, obwohl - ja, vielleicht weil - wichtige Staaten der Europäischen Union (wie Frankreich und Deutschland) bis anhin eher das Schwergewicht der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge auf das Umlageverfahren gelegt haben. Der Einfluss der OECD auf die EU ist jedenfalls auch in diesem Bereich unverkennbar.

#### **3.2.1 Europäische Kommission für Versicherungs- und Vorsorgeaufsicht (CEIOPS)**

Die im Jahr 2003 gegründete CEIOPS bearbeitet zwei Aufsichtsfelder, dasjenige für Lebensversicherungen und jenes für Berufsvorsorgeeinrichtungen, wobei für das vorliegende Projekt das zweite im Vordergrund steht. Eine neuere Untersuchung über die Aufsichtspraxis bezüglich den international tätigen Berufsvorsorgeeinrichtungen<sup>17</sup> in den Ländern der Europäischen Union hat gezeigt, dass die Berufsvorsorgesysteme innerhalb der EU sehr unterschiedlich ausgestaltet sind: Zudem hat diese Studie<sup>18</sup> aber auch offenbart, dass

---

<sup>16</sup> Siehe Kapitel 5.6.2.

<sup>17</sup> Institutes of Occupational Retirement Pension Systems (IORPS).

<sup>18</sup> Vgl. CEIOPS-OP-22-09, Report on Risk management Rules applicable to IORPS, Chapter II.4, S. 21 ff.

die Umsetzung der Europäischen Pensionsrichtlinien 2003/41 in einzelnen Mitgliedstaaten zum Teil auf grösseren Widerstand stösst.<sup>19</sup>

### 3.2.2 Die Europäische Aufsichtsbehörde (EIOPA)

Die CEIOPS wird aufgrund eines Beschlusses der Europäische Kommission für Finanzdienstleistungen (ECOFIN) vom November 2009 im Laufe des nächsten Jahres durch eine Europäische Aufsichtsbehörde der beruflichen Vorsorge, die EIOPA, ersetzt. Die Europäische Kommission hat den diesbezüglichen Verordnungsentwurf vom 23. September 2009 für diese paneuropäische Behörde aufgrund der Erfahrungen mit der neuesten Finanzmarktkrise geschaffen, um solche grenzüberschreitende Krisen im Anfangsstadium richtig zu erkennen, zu beurteilen und rechtzeitig angemessene Massnahmen zu deren sachgemässer Behebung zu ergreifen. Die diesbezügliche Verordnung, die vom Europäischen Parlament noch in diesem Jahr zu genehmigen ist und in den Mitgliedstaaten unmittelbare Geltung haben wird, soll am 1. Januar 2011 in Kraft treten. Der EIOPA wird das notwendige Gewicht und das geeignete Instrumentarium zur Durchsetzung dieser Richtlinien der Europäischen Union im Bereich der beruflichen Vorsorgeaufsicht zugesprochen.

Die EIOPA wird neben der Lebensversicherungsdirektive 2002/83/EC im Wesentlichen die Pensionsrichtlinie 2003/41/EC, die für rechtlich eigenständige und kapitalorientierte Vorsorgeeinrichtungen Gültigkeit hat, anzuwenden haben.<sup>20</sup> Sie wird als rechtlich selbständige Einrichtung der Europäischen Union einen Aufsichtsrat, den Vorsitzenden, den Verwaltungsrat, den Exekutivdirektor sowie einen Beschwerdeausschuss umfassen. Hauptorgan ist der Aufsichtsrat, der die technischen Standards, Leitlinien und Empfehlungen für die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge erlässt, aber auch diesbezügliche Entscheidungen trifft. Dieses Organ arbeitet weisungsfrei und in jeder Beziehung fachlich unabhängig.

### 3.2.3 Aufgaben der EIOPA

Wesentliche Aufgaben der EIOPA werden sein:

- Ausarbeitung von Regulierungs- und Aufsichtsstandards sowie Stellungnahmen für die Gemeinschaftsorgane in diesem Sachbereich und Erlass von Leitlinien, Empfehlungen sowie technische Standards.
- Beitrag zur kohärenten Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften im Bereich der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge zur

---

<sup>19</sup> So musste die Tschechische Republik durch den Europäischen Gerichtshof zur Befolgung der Pensionsrichtlinie 2003/41 angehalten werden (IPE 15.1.2010).

<sup>20</sup> Die sogenannte Portabilitätsrichtlinie (SEC/2005/1293) bezüglich den Einrichtungen der beruflichen Vorsorge vom 20. Oktober 2005 ist immer noch in Bearbeitung.

- Sicherstellung einer effektiven und effizienten Anwendung der diesbezüglichen Vorschriften, zur Verhinderung der Aufsichtsarbitrage,
- Schlichtung von Meinungsverschiedenheiten zwischen Aufsichtsbehörden,
- Förderung einer kohärenten Tätigkeit der Aufsichtsbehörden und
- Ergreifung von Massnahmen in Krisensituationen.
- Regelung der Delegation von Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden.
- Vergleichende Analyse der nationalen Aufsichtsbehörden mit „Peer Reviews“-Beurteilung und Bewertung der Marktentwicklung im Bereich der Berufsvorsorge.

### 3.2.4 Befugnisse der EIOPA

- Allgemein

Zur Umsetzung der Aufgaben wird die EIOPA technische Standards entwickeln, Leitlinien und Empfehlungen publizieren und Empfehlungen in spezifischen Fällen abgeben, Entscheidungen zuhanden der nationalen Aufsichtsbehörden beziehungsweise der betreffenden Vorsorgeeinrichtungen treffen sowie Stellungnahmen für das Europäische Parlament, den Europäischen Rat sowie die Europäische Kommission im Bereich der Aufsicht über die berufliche Vorsorgeeinrichtungen unterbreiten.

- Gegenüber den nationalen Aufsichtsbehörden

Wichtigstes Instrument der EIOPA zur Harmonisierung der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge innerhalb der Europäischen Union sind die technischen Standards.

Ferner kommt der EIOPA die Befugnis zu, Leitlinien und Empfehlungen an die nationalen Aufsichtsbehörden abzugeben, die zu deren Einhaltung verpflichtet sind, diese aber aus triftigen Gründen im Sinne des Grundsatzes „comply or explain“ ablehnen können.

Stellt die EIOPA fest, dass eine nationale Aufsichtsbehörde der beruflichen Vorsorge Rechtsvorschriften, einschliesslich technischer Standards, nicht oder nicht richtig anwendet, so kann sie Ermittlungen aufnehmen und Empfehlungen an die dieser Behörde vorge setzte nationale Instanz richten. Kommt diese den Empfehlungen der EIOPA nicht nach, so kann sie eine Entscheidung gegen die betreffende nationale Behörde erlassen und das Verfahren wegen Vertragsverletzung bei der zuständigen EU-Gerichtsinstanz gegen den Mitgliedstaat einleiten.

- Gegenüber den beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen

Die EIOPA kann bei den Vorsorgeeinrichtungen Informationen einholen, sofern die nationale Aufsichtsbehörde der Informationspflicht dieser Vorsorgeeinrichtung nicht Nachachtung verschafft hat oder deren Aufforderung ergebnislos ist.

Ferner ist die EIOPA befugt, Einzelfallanweisungen an die betreffende Vorsorgeeinrichtung zu erteilen, zum Beispiel, wenn die zuständige nationale Aufsichtsbehörde eine Rechtsvorschrift nicht oder nicht korrekt angewendet hat und Versuche, die jeweilige Aufsichtsbehörde zur korrekten Anwendung der betreffenden Rechtsvorschrift zu bewegen, fehlgeschlagen sind.

### 3.2.5 Subsidiarität und Folgen der EIOPA

Grundsätzlich werden auch nach Einführung der EIOPA primär die nationalen Aufsichtsbehörden für die in ihrem Gebiet tätigen Vorsorgeeinrichtungen zuständig sein. Allerdings werden diese nun nach europäischen „Best Practice“-Standards beurteilt mit dem Zweck, die Qualität der Aufsicht zu verbessern, beziehungsweise die Aufsichtspraxis in wichtigen Punkten zu vereinheitlichen. Auf die beruflichen Vorsorgeeinrichtungen und damit für die Arbeitgeber und ihre versicherten Arbeitnehmer kommen somit höhere Aufsichtskosten zu, da sich die EIOPA durch Gebühren der nationalen Aufsichtsbehörden finanziert, die ihrerseits ihre Rechnung an die von ihnen beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen anpassen werden.

## 3.3 Fazit

Aufgrund einer generellen Beurteilung der derzeitigen und künftigen Regelung bezüglich der Aufsichtssysteme der beruflichen Vorsorge im Rahmen der OECD sowie der EU ergibt sich folgendes Bild:

- Die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge entwickelt sich in den Ländern der OECD beziehungsweise der EU zu einer integrierten Struktur bei einer Zentralbehörde, die fachlich unabhängig ist.
- Methodisch arbeitet die Aufsichtsbehörde mit einem risikoorientierten Ansatz vor allem bezüglich des in der beruflichen Vorsorge sensiblen Bereichs des Asset-Liability-Managements. Die Vorsorgeeinrichtungen werden deshalb aufsichtsrechtlich angewiesen, ein entsprechendes Risikomanagement aufzubauen beziehungsweise durchzuführen.
- Ein deutlicher Trend zeichnet sich auch insofern ab, als die Aufsicht immer mehr von einer hoheitlichen zu einer partnerschaftlichen Konzeption tendiert. Prudentiell wird dabei als die um die Chancen und Gefahren des Pensionsmarktes und der entspre-

chenden Mittel und Methode bewusste, vorausschauende Aufsicht verstanden, die primär nicht im Nachhinein Schaden zu ersetzen, beziehungsweise die diesbezüglichen Verursacher zu strafen versucht (repressive Konzeption), sondern vielmehr die Voraussetzungen für die Zulassung zur Geschäftstätigkeit an die dem Risiko entsprechenden Voraussetzungen knüpft und deren Einhaltung mit den Verantwortlichen der Vorsorgeeinrichtungen fortlaufend analysiert, beurteilt und rechtzeitig Lösungen zu realisieren sucht (präventive Konzeption) und erst subsidiär, ultima ratio, zu hoheitlichen Verfügungen greift.

- Die CEIOPS ist im Rahmen ihres Auftrages dafür besorgt, dass die Pensionsrichtlinien 2003/41 in allen EU-Ländern richtig und vollständig umgesetzt werden. Die EIOPA wird für die Durchsetzung der modernen Aufsichtsmethoden in der beruflichen Vorsorge die notwendigen Befugnisse erhalten, die mit den nationalen Aufsichtsbehörden zu koordinieren sind.
- Ein spezifisches Beratungsfeld der CEIOPS ist derzeit die zweck- und sachgemäße Anwendung von Solvency II auf Einrichtungen der beruflichen Vorsorge, die nicht den Status eines Lebensversicherers aufweisen. Hier zeigt sich starker Widerstand aus einigen Ländern der Europäischen Gemeinschaft wie beispielsweise Deutschland<sup>21</sup>. Die diesbezüglichen Beratungen dürften sich deshalb noch über das ganze Jahr 2010 hinziehen. Deren Ausgang ist offen.
- Das Risikomanagement hat in der beruflichen Vorsorge in den letzten Jahren eine schnelle Entwicklung durchlaufen.<sup>22</sup> Dabei wurden innovative Modelle entwickelt, um durch geeignete Anlagestrategien Durations- und Inflationsrisiken, aber auch Langlebigkeits- und Invaliditätsrisiken abzusichern. Seit zehn Jahren lässt sich international ein Umdenken von rein kapitalanlageorientierten zu Asset-Liability-Management basierten Konzeptionen feststellen. Wesentliche Ursache dafür ist die Erkenntnis, dass nicht abgestimmte, einseitig ausgerichtete Massnahmen in Bezug auf die Aktiv- und die Passivseite der Bilanz einer Vorsorgeeinrichtung nur begrenzt wirksam oder sogar schädlich sein können. Auch der Druck von regulatorischer Seite bezüglich Rechnungslegung setzte eine Entwicklung in Gang, die zu den inzwischen üblich gewordenen Liability-Driven-Investment-Strategien führte. Diese bauen auf einer integrierten Steuerung der Verpflichtungs- und der Aktivseite auf der Basis stochastischer Modelle auf.

---

<sup>21</sup> Dies insbesondere aufgrund der Direktzusage des Arbeitgebers, bei der das Vorsorgevermögen Bestandteil des Unternehmenskapitals ist und die Erfüllung der Vorsorgeverpflichtungen des Arbeitgebers gegenüber seinen Arbeitnehmern durch den Pensionssicherungsverein gesichert wird.

<sup>22</sup> Vgl. Cresswill/Wildner, Risikomanagement: Entwicklungen in Europa und Umsetzungsmöglichkeiten in Deutschland, in BetrAV 7/2009, S. 605 ff.

## 4 Methodik des Vergleichs nationaler Aufsichtssysteme

Die Methodik der systematischen Rechtsvergleichung ist eine alte Wissenschaftsdisziplin.<sup>23</sup> Sie hat allerdings in der Schweiz erst mit der Kodifikation des internationalen Privat- und Zivilprozessrechts sowie mit der Gründung des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung in den 80er-Jahren des vergangenen Jahrhunderts richtig Fuss gefasst. Entsprechend der zunehmenden Komplexität der transnationalen Rechtsbeziehungen steigt ihre Bedeutung für die Rechtsetzung jedoch rapide an. So können grenzüberschreitende Rechtsverhältnisse nicht mehr ohne vergleichende Analysen sinnvoll und praxisnahe gestaltet werden. Soll für die Reform des eigenen Systems sowie im Hinblick auf die internationale Koordinierung der Rechtssysteme ein nutzbringender Vergleich durchgeführt werden, so sind vor der Ermittlung, Gegenüberstellung und Beurteilung der betreffenden Systeme einerseits die dafür relevanten Parameter genau zu definieren und andererseits der historisch-traditionelle, soziale und politische Hintergrund einzubeziehen. Ferner ist klarzustellen, dass der Ermittlung und Gegenüberstellung der Systeme sowie deren Analyse nur eine Teilaufgabe zukommt. Die anderen, finalen Aufgaben sind jene der Beurteilung, der Bewertung, der Konklusion und der allfälligen Nutzung.

Diese Hinweise gelten insbesondere auch bezüglich des Vergleichs der Aufsichtssysteme in der beruflichen Vorsorge. So ist für einen aussagekräftigen Vergleich dieser Systeme zu untersuchen, welche Stellung und Aufgaben die Exekutive sowie die Judikative, aber auch private Fachkreise im Rahmen des Vorsorgesystems im jeweiligen Land haben. Insbesondere spielt der strukturelle Aufbau des Staates beziehungsweise des Rechtssystems (Zentralstaat, Staatenbund beziehungsweise öffentliches und privates Recht) diesbezüglich eine wichtige Rolle. So lässt sich - abgesehen von den völkerrechtlichen Voraussetzungen - eine von der Europäischen Union erlassene Richtlinie über die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge nicht ohne Weiteres auf das Aufsichtssystem in der Schweiz anwenden, obwohl in technischer Hinsicht gewisse Elemente und Erfahrungen auch für das schweizerische System Verwendung finden können.

Die Aufsichtssysteme der beruflichen Vorsorge in den verschiedenen Ländern wurden anhand bestimmter Kriterien analysiert (Tabelle 1). Die Ergebnisse dieser Analysen und

---

<sup>23</sup> Bereits Aristoteles befasste sich zur Verbesserung des eigenen Rechtssystems mit analytischer Rechtsvergleichung, vgl. Ch. Kirchner, Festvortrag vom 17. September 2009 zu den Aufgaben und Methoden der Rechtsvergleichung, ferner K.P. Sommermann, Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht, in: DÖV 1999, S. 1017-1029, A.F. Rusch, Methoden und Ziele der Rechtsvergleichung in: Jusletter vom 13. Februar 2006 sowie K.H. Ebert, Rechtsvergleichung, Bern 1978, S. 21 ff.

deren Beurteilung sind in den jeweiligen Kapiteln des Berichts verarbeitet und finden sich in Stichworten im Anhang 1 zu diesem Bericht.

<b>Kriterien</b>	<b>Erläuterung</b>
Aufsichtsmethode	Die Aufsichtsmethode kann risikobasiert oder konventionell sein. Risikobasiert ist sie dann, wenn sie ihr Ziel mit Mitteln und Verfahren des modernen Risikomanagements erreicht. Konventionell ist sie, wenn aufgrund der Berichte der Vorsorgeeinrichtung beziehungsweise Kontrolle die Gesetzeskonformität der Geschäftsführung bestätigt wird.
Aufsichtsobjekt	Beschreibung der Vorsorgeeinrichtung, die Gegenstand der Aufsicht ist. Handelt es sich um Körperschaften mit eigenen Führungs- und Kontrollorganen oder vielmehr um Stiftungen oder stiftungsähnliche Gebilde.
Aufsichtskonzeption	Besteht eine präventive oder eine repressive Aufsichtskonzeption?
Aufsichtskoordination	Wie ist die Aufsicht mit anderen Behörden koordiniert? Ist die Aufsicht integriert oder separiert? Integriert heisst einheitlicher Auftritt einer Behörde, aber mit verschiedenen Sparten. Separiert heisst, die Behörde konzentriert sich auf die berufliche Vorsorge und überlässt die angrenzenden Bereiche anderen Behörden.
Aufsichtsstruktur	Beziehungsgefüge zwischen Aufsichtsbehörde, Aufsichtsobjekt und dessen externer Kontrolle (Revisor / Versicherungstechnischer Experte).
Aufsichtsorganisation	Beziehung zur Oberaufsicht. Ist die Aufsicht abhängig von Regierungsstellen? Ist die Aufsicht zentral oder regional / lokal organisiert?
Rechtsgrundlage	Auf welcher nationalen und internationalen Rechtsgrundlage beruht das Aufsichtssystem?
Aufsichtsmittel	Rechtlich: Richtlinien, Weisungen, Verfügungen etc. Technisch: On-site- oder off-site-Inspektionen, Datenverarbeitung, Datenfluss, Internet etc.
Aufsichtsqualität	Erforderliche Ausbildung und Erfahrung der mit den Aufsichtsaufgaben betrauten Personen.

Tabelle 1: Analyseraster; eigene Darstellung



## 5 Internationaler Vergleich ausgewählter Aufsichtssysteme

Für die vergleichende Analyse der Aufsichtssysteme der beruflichen Vorsorge wurden primär jene in Deutschland, Österreich, Holland, Schweden, Kanada und in Japan in Betracht gezogen. Das Ergebnis dieser Analysen in diesen Ländern wird strukturiert durch:

- Einen allgemeinen Überblick
- Eine Einführung in das System der beruflichen Vorsorge
- Eine Darstellung des Aufsichtssystems
- Das entsprechende Fazit.

Spezifische Aspekte der Aufsicht und des Risikomanagements der Vorsorgeeinrichtung wurden mit den in diesem Bereich Verantwortlichen in den jeweiligen Ländern anhand eines Fragebogens besprochen.

Generell und im Sinne einer ersten Übersicht kann aufgrund der Studien der Weltbank, aber insbesondere auch der OECD<sup>24</sup> davon ausgegangen werden, dass von den nachstehend analysierten sechs Ländern die Schweiz und Holland neben dem staatlichen Grundversicherungssystem für das Alter die bisher stärkste Entwicklung des kapitalmarktunterstützten Berufsvorsorgesystems aufzuweisen haben. Die Berufsvorsorge hat zwar auch in Schweden und in Kanada sowie in Japan eine gewisse Bedeutung erlangt, ist aber hinsichtlich der Auswirkungen auf die Bewohner dieser Länder noch nicht in die gleiche Kategorie einzuordnen wie eben die Niederlande und die Schweiz. Dass in Deutschland und Österreich - neben anderen wie beispielsweise Frankreich und Italien - die berufliche Vorsorge noch nicht dasselbe Gewicht hat wie in Holland und in der Schweiz, ist aus verschiedenen Gründen - denen hier nicht weiter nachgegangen wird - offensichtlich geworden. Umso wichtiger erscheint es, dass auch in diesen Ländern eine hinsichtlich der demografischen, der sozialen und der wirtschaftlichen Entwicklung nachhaltige Balance gefunden werden kann.

---

<sup>24</sup> Vgl. Pension at a Glance, Paris 2009 in: [www.oecd.org](http://www.oecd.org) unter „Insurance and Pension“

## 5.1 Deutschland<sup>25</sup>

Das deutsche System der Altersvorsorge ist vom Grundsatz des Versorgerstaates geprägt<sup>26</sup> und historisch untrennbar mit der Sozialgesetzgebung von Bismarck am Ende des 19. Jahrhunderts verbunden. Die berufliche Vorsorge hat innerhalb des deutschen Vorsorgesystems im Verhältnis zur gesetzlichen Rentenversicherung - und auch im Vergleich mit dem holländischen und dem schweizerischen Berufsvorsorgesystem - noch eine relativ geringe Bedeutung. Sie ist allerdings aufgrund der Rentenreform im Jahr 2001 - die sich vor allem an der demografischen Entwicklung Deutschlands orientiert hat - trotz der neulichen Finanzmarktkrise stark steigend und nimmt heute einen ansehnlichen Teil der Gesamtversorgung der Arbeitnehmerschaft Deutschlands ein.<sup>27</sup>

### 5.1.1 Das System der beruflichen Vorsorge

Um das deutsche Aufsichtssystem der beruflichen Vorsorge verständlich und mit dem schweizerischen vergleichbar zu machen, wird es nachstehend kurz skizziert. Dieses System kennt - im Gegensatz zum schweizerischen - nicht bloss einen, sondern fünf Durchführungswege beziehungsweise Vorsorgeträgerschaften:

- Der Arbeitgeber mit seiner Direktusage zur Leistung einer Rente bei Eintritt des Vorsorgefalls. Schuldner des Leistungsversprechens ist der Arbeitgeber, wobei er die Durchführung gewisser Aufgaben, nicht hingegen die Verantwortung, an Dritte auslagern kann. Das berufliche Vorsorgevermögen der Mitarbeitenden bildet auf diesem Durchführungsweg Unternehmenskapital, welches hinsichtlich einer möglichen Insolvenz in einem bestimmten Umfang durch den Pensionssicherungsverein gesichert wird. Mit der Auslagerung des Vorsorgekapitals auf ein sogenanntes Contractual Trust Arrangement (CTA) oder einen betriebsbezogenen Pensionsfonds wird die Verfügungsbefugnis über das Vorsorgevermögen dem Arbeitgeber zwar entzogen, dessen Einstandspflicht aber unverändert beibehalten.
- Die Unterstützungskasse des Unternehmens, die die berufliche Vorsorge für die Mitarbeitenden des Arbeitgebers durchführt. Allerdings besteht gegenüber dieser Einrichtung kein direkter Leistungsanspruch der Mitarbeitenden. Die Unterstützungskasse ist vielmehr als „Vorsorgesatellit“ des Unternehmens strukturiert. Leistungs-

---

<sup>25</sup> Die Informationen zum deutschen System der beruflichen Vorsorge stützen sich insbesondere auf Unterlagen und Auskünfte der deutschen Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung und der Bundesagentur für Finanzmarktaufsicht (BaFin).

<sup>26</sup> Typischerweise wird in Deutschland nicht von Altersvorsorge, sondern von Altersversorgung gesprochen.

<sup>27</sup> Vgl. Deutsches Institut für Altersvorsorge, Reformerfahrungen im Ausland, Köln 1999, S. 1 ff.; ferner, Betriebliche Altersversorgung, Abhandlungen über die Betriebliche Altersversorgung im Jahre 2009, aba, Heidelberg 2010.

schuldner gegenüber den Berechtigten ist der betreffende Arbeitgeber, der die Erfüllung des Leistungsanspruchs durch den Pensionssicherungsverein gewährleisten muss.

- Die Pensionskasse, welche allerdings nicht mit einer Pensionskasse schweizerischer Provenienz gleichzustellen ist. Die Pensionskasse im deutschen System ist eine ausschließlich für die berufliche Vorsorge spezialisierte Lebensversicherungseinrichtung und untersteht dem Versicherungsvertrags- sowie dem Versicherungsaufsichtsrecht. Die Pensionskasse kann für die berufliche Vorsorge zugunsten der Mitarbeitenden eines bestimmten Unternehmens (zum Beispiel Höchst Pensionskasse) oder für die Personalvorsorge mehrerer Arbeitgeber (Sammleinrichtung) dienstbar gemacht werden.
- Die Direktversicherung als eine vom Arbeitgeber für die berufliche Vorsorge seiner Mitarbeitenden mit Kollektivversicherungsvertrag beauftragte Lebensversicherung, womit die Berechtigten einen direkten Leistungsanspruch gegenüber der betreffenden Lebensversicherungseinrichtung erhalten. Der Durchführungsweg der Direktversicherung ist heute mit demjenigen der versicherungstechnisch und offen geführten Pensionskasse praktisch identisch und wird nur noch aus historischen Gründen aufrechterhalten.
- Der Pensionsfonds, der sich vom angelsächsischen Konzept hat inspirieren lassen, besteht erst seit zehn Jahren. Die in der Form der offenen, das heisst, für jeden Arbeitgeber zugunsten seiner Arbeitnehmer zugängliche Vorsorgeeinrichtung hat eine Variante eines eigenen Pensionsfonds eines Unternehmens (beispielsweise der Pensionsfonds der Bosch AG). Der Pensionsfonds kann versicherungs- oder fondstechnisch gestaltet sein, wobei im vorliegenden Zusammenhang die letztgenannte Form von besonderem Interesse ist, da gerade deren Risikobereich der Kapitalanlage einer mit derjenigen für schweizerische Vorsorgeeinrichtungen ähnlichen Regelungsstruktur des Gesetzes unterstellt ist.<sup>28</sup>

Im Falle einer Insolvenz wird durch den Pensionssicherungsverein auf Gegenseitigkeit (PSVaG) die Leistungserfüllung der Vorsorgeträger Direktzusage des Arbeitgebers, Unterstützungskasse und Pensionsfonds garantiert. Dieser privatrechtliche Pensionssicherungsverein ist zur Insolvenzsicherung seiner Mitglieder in einem bestimmten Umfang der Vorsorgeleistung gesetzlich beauftragt. Macht ein Arbeitgeber seinen Mitarbeitenden eine Pensionszusage, so ist er von Gesetzes wegen beim PSVaG angeschlossen und hat die entsprechenden Prämien zu bezahlen. Diese Prämien sind aber für einige dem PSVaG angeschlossenen Vorsorgeträger unterschiedlich, was in der Praxis umstritten ist.<sup>29</sup> So bezahlt der

---

<sup>28</sup> Zur neuesten Statistik betreffend Pensionsfonds vgl. BetrAV 1/2010, S. 67 f. Darin wird ein deutlicher Anstieg der Vorsorgeverhältnisse von 2007 bis 2008 verzeichnet.

<sup>29</sup> Vgl. [www.aba-online.de](http://www.aba-online.de).

Pensionsfonds - als einzige gleichzeitig auch der staatlichen Aufsicht unterstellte Vorsorgeeinrichtung - nur 20 Prozent der Prämien, die die anderen Vorsorgeträger dem PSVaG zu erbringen haben.

Von Interesse ist in diesem Zusammenhang, dass der Pensionssicherungsverein bezüglich der von ihm gesicherten Vorsorgeleistungen eine Quasi-Aufsicht über die betreffenden Vorsorgeträger ausübt, indem er bestimmte Voraussetzungen für seine Leistungsbereitschaft festlegt und deren Einhaltung auch durchsetzt.<sup>30</sup> Insofern ist seine „Aufsicht“ zur Bundesagentur für Finanzdienstleistungen (BaFin) koordiniert, wobei er als Rückversicherer selber der Aufsicht der BaFin unterstellt ist.

### 5.1.2 Das Aufsichtssystem der beruflichen Vorsorge

Die staatliche Aufsicht der beruflichen Vorsorge in Deutschland bezieht sich nicht auf alle fünf Vorsorgeträger (Abbildung 1).

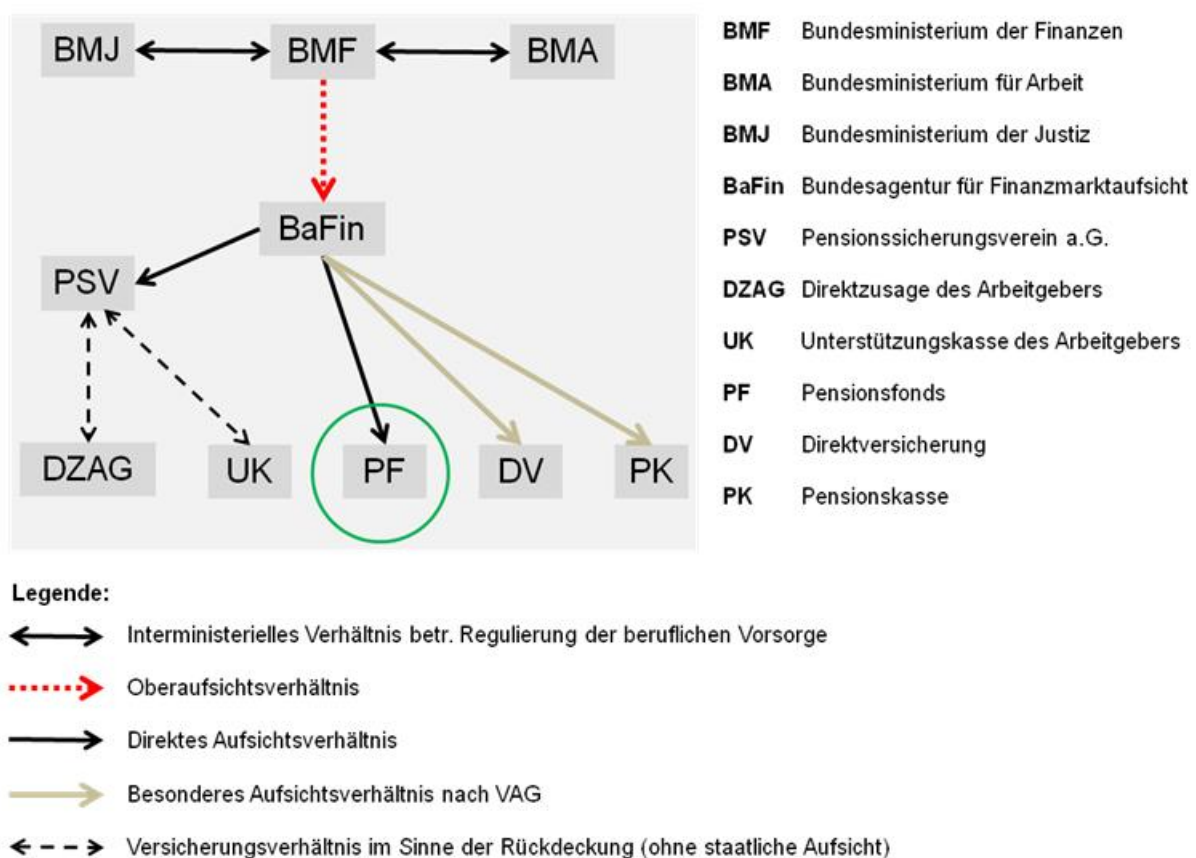


Abbildung 1: Die fünf Vorsorgeträger in Deutschland; eigene Darstellung

<sup>30</sup> Da zwei Vorsorgeträger, nämlich der Arbeitgeber und die Unterstützungskasse, keiner staatlichen Aufsicht unterstehen.

Aufgrund einer Analyse der in Abbildung 1 dargestellten Durchführungswege und der mit diesen verbundenen Vorsorgeeinrichtungen geht hervor, dass bezüglich des Aufsichtsystems am ehesten der offene, das heisst, der jedem Arbeitgeber für die berufliche Vorsorge zugunsten seines Personals zur Verfügung stehende Pensionsfonds<sup>31</sup> in der nicht versicherungs-, sondern in der fondstechnischen Ausgestaltung mit der Situation in der Schweiz verglichen werden kann.<sup>32</sup> Dies auch deshalb, weil dieser Pensionsfonds der einzige Vorsorgeträger ist, der sowohl der staatlichen Aufsicht wie auch dem Sicherungsfonds unterstellt ist, was in der Schweiz das ordentliche externe Beziehungsgefüge der Vorsorgeeinrichtungen darstellt. Ein wesentlicher Unterschied zwischen einer schweizerischen Vorsorgeeinrichtung zu einem Pensionsfonds des deutschen Rechts ist - vor allem unter dem Aspekt des Risikos -, dass der Pensionsfonds seine Leistungen ausschliesslich als Rente erbringt, während nach schweizerischem Recht die Vorsorgeeinrichtung neben der Rente ihre Leistung auch in Kapitalform erbringen kann, dies von Gesetzes wegen auf Begehren der Anspruchsberechtigten zu einem bestimmten Teil sogar tun muss.

Aufsichtsbehörde für die berufliche Vorsorge ist die Bundesagentur für Finanzmarktaufsicht (BaFin).<sup>33</sup> Diese im Jahr 2002 durch Zusammenlegung der Aufsicht über das Kreditwesen, den Wertpapierhandel und das Versicherungswesen geschaffene Institution beaufsichtigt neben Banken und Versicherungen 127 Pensionskassen und 27 offene beziehungsweise betriebsbezogene Pensionsfonds. Organisatorisch ist die Agentur dem Bundesfinanzministerium zugeordnet. Neben den einzelnen Fachbereichen üben sektorenübergreifende Einheiten spezifische Arbeiten aus, wie zum Beispiel die Risikomodellierung. Die Finanzierung der BaFin erfolgt ausschliesslich über Gebühren der beaufsichtigten Institutionen. Ihre Aufsicht bezieht sich aber nur auf Einrichtungen, die im ganzen Bundesgebiet ihre Aktivitäten entfalten. Solche, die ausschliesslich in einem Bundesland tätig sind, unterliegen der Aufsicht der zuständigen Landesbehörde.<sup>34</sup> Die Zuständigkeit dieser Landesbehörde gilt auch für die sogenannten Versorgungswerke, die vor allem für gewisse Kategorien freier Berufe wie Ärzte oder Anwälte eine Gesamtvorsorge durchführen.

Wie bereits dargelegt, wurde die Übertragung der Aufsicht über die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge in Deutschland auf die Bundesagentur für Finanzdienstleistungen im Wesentlichen durch die Empfehlungen der IOPS und die Richtlinien der Europäischen Union angeregt. Im Hinblick auf die Europäische Aufsichtsbehörde hat die Europäische Kommission am 26. Oktober 2009 der deutschen Bundesregierung einen Vorschlag zur

---

<sup>31</sup> Vgl. Deutscher Pensionsfonds, Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung e.V. September 2002.

<sup>32</sup> Siehe den Kreis in Abbildung 1

<sup>33</sup> Derzeit wird darüber beraten, die BaFin in die Deutsche Bundesbank zu integrieren. Vgl. dazu BetrAV 1/2010, S. 3.

<sup>34</sup> Insoweit ist die Aufteilung der Aufsichtszuständigkeit ähnlich wie heute noch in der Schweiz.

Änderung der Richtlinie 2003/41/EC übermittelt, womit sich derzeit die zuständigen Fachgremien und politischen Instanzen eingehend befassen, zumal damit ein äusserst sensibler Koordinationsbereich zwischen supranationaler und nationaler Aufsicht zu regeln ist.

Die BaFin hat unter dem Eindruck der Finanzmarktkrise 2008 - in Anknüpfung an ihre früheren Erlasse im Mai 2009 - ein Rundschreiben über die Mindestanforderungen an das Risikomanagement von Versicherungseinrichtungen (MaRiskVA) herausgegeben, das auch für Pensionsfonds sinngemäss Anwendung findet.<sup>35</sup> Darin wird insbesondere zum Ausdruck gebracht, dass für eine effiziente, risikobasierte Aufsicht die entsprechende Risikomanagement-Architektur in der betreffenden Vorsorgeeinrichtung vorliegen muss. Die Regelungen dieses Rundschreibens sind grundsätzlich von allen Vorsorgeeinrichtungen, also auch von jenen, die künftig nicht formell von Solvency II erfasst werden, umzusetzen, wobei nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit die Anforderungen an das Risikomanagement sich nach den konkreten Gegebenheiten und Strategien der einzelnen Pensionsfonds zu richten haben. Die BaFin ermuntert in diesem Zusammenhang übrigens auch kleinere Pensionsfonds zur Anwendung eines ihnen angemessenen ALM-Konzepts.<sup>36</sup>

Die aufsichtsrechtlichen Mindestanforderungen der BaFin stellen Grundsätze für die Ausgestaltung des Risikomanagements im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes dar, wonach die einzelnen Elemente des Risikomanagements ineinander greifen sollen. Diese Grundsätze ermöglichen den Aufsichtsbehörden und den Vorsorgeeinrichtungen eine gewisse Flexibilität bei strikter Beachtung der zwingenden Vorschriften. Ein wichtiger Aspekt des Risikomanagements ist die personelle Trennung innerhalb einer Vorsorgeeinrichtung auf die verschiedenen Sparten (Controlling, Kapitalanlage etc.). Zu den Aufgaben der Geschäftsleitung der Vorsorgeeinrichtung gehört insbesondere die Bestimmung von Leitlinien des Risikomanagements. Die Gesamtverantwortung ist Ausdruck der Risikostrategie und der Definition der Risikofähigkeit beziehungsweise Risikotoleranz. Risikocontrolling umfasst hingegen die Gesamtkoordination und einheitliche Aggregation sowie Plausibilisierung von Risiken, das Risikoreporting, die Vorschläge und die Überwachung von Risikogrenzwerten sowie die Bewertung neuer Produkte beziehungsweise der Portfolios. Die operativen Kräfte der Vorsorgeeinrichtung sind für die Implementierung der Identifikation, Analyse und Steuerung der Risiken zuständig.

Die Ablauforganisation ist so zu gestalten, dass sie aufgrund der Aufbauorganisation die Erreichung der Ziele der Vorsorgeeinrichtung unterstützt. Für die mit Risiken behafteten Abläufe sind entsprechende Methoden und Verfahren zur Risikosteuerung und -

---

<sup>35</sup> Siehe Anhang 5; vgl. Julia Schüller, Mindestanforderungen an das Risikomanagement, in: BetrAV 3/2009, S.200 ff.

<sup>36</sup> Vgl. IPE vom 19.1.2010.

überwachung einzurichten und die diesbezüglichen Verantwortlichkeiten zu bestimmen. Es sollten beispielsweise die Auswirkungen auf das Gesamtrisikoprofil dargestellt werden, um eine notwendige Anpassung der Organisation sowie der Steuerungs- und Kontrollprozesse zu gewährleisten. Neben einem angemessenen Personalmanagement ist für eine integrierte, risikoorientierte und effiziente Aufsicht auch die Implementierung geeigneter IT-Systeme sowie -Prozesse nach anerkannten Standards erforderlich, die die Verfügbarkeit und Vertraulichkeit der Daten sicherstellen. Diese Systeme müssen vor ihrem Einsatz getestet und regelmässig überprüft werden.

Die wesentlichen Anforderungen an die Organisation der Vorsorgeeinrichtung sind die Definition der einzelnen Tätigkeitsfelder sowie die Sicherstellung einer hinreichenden Qualifikation der Mitarbeiter für die optimale Erfüllung der im betreffenden Sachbereich anstehenden Aufgaben. Darüber hinaus bestehen für die Vorsorgeeinrichtungen unternehmerische Herausforderungen für die Implementierung von effizienten Verfahren zur Produktentwicklung, zur Ausgestaltung von Anreizsystemen wie zur Beurteilung der Angemessenheit von IT-Systemen.

Die Risikostrategie der Vorsorgeeinrichtung ist aus den Zielen ihrer Geschäftsaktivitäten abzuleiten. Als Elemente der Risikostrategie dienen die einschlägigen Bestimmungen des Gesetzes, die Weisungen der Aufsichtsbehörde sowie die Richtlinien der strategischen Leitung der Vorsorgeeinrichtung. Die Risikostrategie ist das Gerüst für das Risikomanagement. Sie definiert die Ziele der Risikokategorien, der Risikotoleranz, der Risikotragfähigkeit sowie der Herkunft und des Zeithorizonts der Risiken. Die Risikostrategie muss mit der Geschäftsstrategie konsistent, umsetzbar und in die internen Prozesse der Vorsorgeeinrichtung integrierbar sein. Sie muss sich den Änderungen der wesentlichen Gesetzes- und Marktparameter und demzufolge einer neuen Risikoeinschätzung anpassen. Die Aufsichtsbehörde hält die Vorsorgeeinrichtungen an, die Risikostrategie in Zusammenarbeit mit ihr und der internen Kontrolle regelmässig einer Qualitätsanalyse zu unterziehen.

Risikofähigkeit der Vorsorgeeinrichtung ist die Eignung, Verluste aus identifizierten Risiken ohne Gefahr für ihren Fortbestand zu tragen und zu überwinden. Es ist demnach ein Risikotragfähigkeitskonzept zu implementieren, das den aufgrund der Risikomessung ermittelten Risikokapitalbedarf dem vorhandenen Risikodeckungspotenzial gegenüberstellt. Aus der vorhandenen Risikodeckungsmasse - die sich aus dem Risikodeckungspotenzial und der Risikobereitschaft der Leitung der Vorsorgeeinrichtung zusammensetzt - ist ein konsistentes System quantitativer und qualitativer Kriterien der Risikobegrenzung aufzubauen. Diese Kriterien sind auf allen relevanten Führungsebenen für alle wesentlichen Risiken möglichst spartenspezifisch durch die Geschäftsleitung der Vorsorgeeinrichtung festzulegen und mit geeigneten Risikoindizes durch das Risikocontrolling fortlaufend zu

überwachen. Neben der von der BaFin verlangten Mindestkapitalausstattung sind als weitere Anforderungskriterien die Bewertung von Ratingagenturen, einrichtungsorientierte Ziele sowie Rechnungslegungszwecke zu beachten. Die angewendeten Methoden sowie die Annahmen bei der Erstellung des Risikotragfähigkeitskonzepts sind darzustellen sowie transparent und nachvollziehbar zu begründen. Das erwähnte Rundschreiben der BaFin befreit übrigens die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge von der ökonomischen Betrachtungsweise bei der Ermittlung ihrer Risikotragfähigkeit, bis Klarheit darüber besteht, ob und inwieweit die europäischen beziehungsweise die nationalen Solvenzvorschriften für sie anzuwenden sind.

Zur Risikoidentifikation sind alle Risiken konsistent zu definieren sowie strukturiert und systematisch zu klassifizieren. Externe und interne Risikofaktoren sowie deren Bezugsgrößen sind zu bezeichnen. Ferner sind die Risikoursachen zu umschreiben. Zur Beurteilung der Risiken sind Wesentlichkeitskriterien festzulegen. Diese können aus der Risikotragfähigkeit oder der Risikolust der Geschäftsleitung abgeleitet werden. Weiter sind die Risiken in Abhängigkeit ihrer potenziellen Auswirkungen auf die Wirtschafts-, Finanz- und Ertragslage für die Risikoanalyse in eine Referenzskala einzuordnen. Die Risikoidentifikation sollte mit dem strategischen Planungsprozess beginnen und jährlich wiederholt werden.

Nach dem Risikoidentifikationsprozess werden die Risiken mit qualitativen und quantitativen Methoden analysiert und bewertet. Risiken, welche qualitativ als wesentlich beurteilt werden, sind in einem zweiten Schritt quantitativ zu bewerten. Die qualitative Beurteilung stützt sich dabei auf die im Identifikationsprozess definierte Referenzskala. Bei der Risikostreuung sollen die durch die Risikostrategie vorgegebenen Ziele in operativ messbare Teilziele aufgespalten werden. Zur Überprüfung der Zielerreichung sind Risiko- und Steuerungsindizes zu benutzen. Die Risikoindizes müssen sich im Risikobericht wiederfinden und bezüglich ihrer Wirkungsweise sowie der Umstände für ihren Einsatz erläutert werden.

Risikoüberwachung ist Sache des Risikocontrolling. Dazu gehört die Überwachung der Begrenzungen, des Risikoprofils, der Umsetzung der Risikostrategie, der Risikotragfähigkeit, der Methoden und Prozesse sowie der Risikohandhabung. Die Risikoüberwachung sollte regelmässig erfolgen und sich dabei am Gesamtrisikoprofil, an der Risikoveränderungsgeschwindigkeit sowie an der Häufigkeit und der Art der Veränderung des Geschäftsumfeldes in rechtlicher, sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht orientieren.

Wichtig für die Vorsorgeeinrichtung ist ein geschlossener Kreislauf, der die einzelnen Elemente des Risikomanagements aufeinander baut und bereits bei der Risikoermittlung Da-



ten erhebt, beziehungsweise eine angemessene Datenbasis erstellt, die im Risikokontrollprozess von erheblicher Bedeutung ist. Die Definition und die Verarbeitung von Risikofaktoren, Bezugsgrößen und Risikoursachen setzt gründliches und umfassendes Wissen sowie entsprechende Erfahrung voraus. Ebenso werden an die Auswahl der passenden Risiko- und Steuerungsindizes grosse Anforderungen gestellt. Mittel und Methoden müssen zudem laufend weiterentwickelt und der jeweiligen Risikosituation angepasst werden.

Die Risikoberichterstattung an die Geschäftsleitung der Vorsorgeeinrichtung hat mindestens einmal jährlich zu erfolgen und muss Grundlage dafür sein, auf Entwicklungen mit negativen Einflüssen auf die Vorsorgeeinrichtung beziehungsweise auf die Versicherten unverzüglich und richtig reagieren zu können. Die Berichte müssen bezüglich der Risikosituation, der Erreichung der risikostrategischen Ziele sowie der Ausnutzung der festgelegten Begrenzungen aussagekräftig sein und die wesentlichen Methodenänderungen bekanntmachen. Überraschende Entwicklungen und Ereignisse sowie deren Ursachen und Auswirkungen müssen ebenfalls in der Berichterstattung enthalten sein. Im Falle des beabsichtigten Eingehens von wesentlichen Risiken hat die Geschäftsleitung der Vorsorgeeinrichtung darzulegen, welche weiteren Handlungsalternativen im Entscheidungszeitpunkt ihr zur Verfügung gestanden haben und aus welchem Grund das betreffende Risiko eingegangen wurde.

Das Rundschreiben der BaFin enthält auch Regeln bezüglich der Qualitätssicherung des internen Steuerungs- und Kontrollsystems. Danach sind die verwendeten Daten, Methoden und Verfahren im Rahmen eines Validierungsprozesses auszuwerten und bei Bedarf zu modifizieren. Diese Validierung dient dem Nachweis der Zweckmässigkeit, der Angemessenheit, der Qualität, der Vollständigkeit und der Wirksamkeit der Daten sowie der Methoden und Verfahren.

Das deutsche Aufsichtsrecht<sup>37</sup> verlangt von der Vorsorgeeinrichtung eine funktionstüchtige interne Revision, deren Prüfung sich auf alle wesentlichen Prozesse und Geschäftsfelder und insbesondere auf das Risikomanagement bezieht. Die interne Revision der Vorsorgeeinrichtung hat einen von der Geschäftsleitung zu genehmigenden Plan aufzustellen, der jährlich fortzuschreiben ist. Planung, Prüfungsmethoden und Qualität der Prüfung sind fortlaufend weiterzuentwickeln. Über das Ergebnis der Prüfung ist ein Bericht über sämtliche im Geschäftsjahr durchgeführten Kontrollen zu erstellen und allen Mitgliedern der Geschäftsleitung der Vorsorgeeinrichtung zuzustellen. Die Beseitigung der darin festgehaltenen Mängel ist durch die Mitglieder der Geschäftsleitung zu überwachen.

---

<sup>37</sup> Das heisst namentlich das Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG).

Vor einer Auslagerung von Aufgaben hat die Vorsorgeeinrichtung aufgrund einer Risikoanalyse festzuhalten, welche Aktivitäten unter dem Aspekt des Risikos überhaupt ausgliedert werden können. Die Auslagerung von Aufgaben darf dem Zweck der Vorsorgeeinrichtung nicht entgegenstehen. Mit dem Unternehmen, an das die Aufgaben ausgelagert werden sollen, sind vertraglich Auskunfts- und Weisungsbefugnisse im Sinne der aufsichtsrechtlichen Anforderungen zu vereinbaren. Darüber hinaus hat die Vorsorgeeinrichtung auch bei Ausgliederung von Aufgaben die betreffende Tätigkeit weiterhin in ihr Risikomanagement einzubeziehen, dies schon aufgrund ihrer Sorgfaltspflicht hinsichtlich Auswahl des beauftragten Unternehmens sowie deren Instruktion und Überwachung.

Für Notfälle und Krisen sind planmässige Vorkehrungen zu treffen, um eine Fortführung der Geschäftstätigkeit sowie den Schutz der Versicherten und Vermögen zu gewährleisten. Diese Notfallplanung ist regelmässig auf ihre Wirksamkeit und Angemessenheit hin zu überprüfen.

Die BaFin verlangt, dass den Entscheidungsträgern alle Informationen, die für die Funktionsfähigkeit des Risikomanagements von Bedeutung sind, genau und vollständig zur Verfügung stehen. Insbesondere müssen aus der Dokumentation Angaben bezüglich der Aufbauorganisation sowie der Ablauforganisation hervorgehen. Die Risikostrategie ist ebenso ein notwendiger Bestandteil der Dokumentation wie die Beschreibung des Risikotragfähigkeitstests und der Begrenzung, des Risikokontrollprozesses, der Berichterstattung sowie der Qualitätssicherung. Hierin inbegriffen sind die wesentlichen Formeln, Parameter, Methoden, Verfahren, Handlungen, Festlegungen, Entscheidungen und Begründungen sowie festgestellte Mängel und daraus gezogene Schlussfolgerungen. Das Ziel der Vorsorgeeinrichtungen bezüglich Dokumentation ist eine dem Geschäftsmodell der Vorsorgeeinrichtung angemessene, aussagekräftige Information für alle Versicherten, für die Mitarbeitenden, für die Aufsichtsbehörde und für externe Dritte.

Die für das vorliegende Projekt interessierenden Regeln des deutschen Versicherungsaufsichtsgesetzes bezüglich Pensionsfonds werden hier in Kürze dargestellt.<sup>38</sup> Danach ist der Pensionsfonds eine Körperschaftliche Rechtsperson, die:

- im Kapitaldeckungsverfahren Leistungen der beruflichen Vorsorge für einen oder mehrere Arbeitgeber zugunsten der betreffenden Arbeitnehmer erbringt,
- die Höhe der Leistungen oder der zu entrichtenden Beiträge nicht für alle vorgesehenen Leistungsfälle durch versicherungsförmige Garantien zusagen darf,
- den Arbeitnehmern Anspruch auf Leistung einräumt und
- den Berechtigten die Altersleistungen ausschliesslich als Renten erbringt.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Vgl. Der Deutsche Pensionsfonds, a.a.O., S. 84 ff.

Der Pensionsfonds bedarf zur Aufnahme seiner Geschäftstätigkeit der Erlaubnis der BaFin. Jede wesentliche Änderung seiner Satzungen bedarf deren Genehmigung.

Für Pensionsfonds gelten die Bestimmungen des Versicherungsaufsichtsgesetzes allerdings nur sinngemäss. Von diesen Bestimmungen sind nur die für sie zugeschnittenen massgeblich, so jene, wonach:

- mit dem Antrag auf Erlaubnis zur Aufnahme der Geschäftstätigkeit die Pensionspläne einzureichen sind, die die Bedingungen zur planmässigen Leistungserbringung bei Eintritt des Vorsorgefalles enthalten;
- Änderung und Einführung neuer Pensionspläne erst nach drei Monaten wirksam werden, falls die Aufsichtsbehörde nicht vorher deren Unbedenklichkeit festgestellt hat;
- die Erlaubnis nur Aktiengesellschaften, einschliesslich der Europäischen Gesellschaft und Pensionsfonds erteilt werden darf, wobei für die Pensionsfonds die Bestimmungen über Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit sinngemäss zur Anwendung kommen;
- die Versicherten mindestens folgende Informationen unaufgefordert erhalten:
  - Zu Beginn des Vorsorgeverhältnisses
    - die Vertragsbedingungen einschliesslich Tarifbestimmungen, soweit sie für das konkrete Vorsorgeverhältnis gelten, sowie die Angabe bezüglich des auf den Vertrag anwendbaren Rechts sowie betreffend Laufzeit des Vertrages,
    - Angaben über die für diese Vorsorgeart geltenden Steuerbestimmungen, die mit dem Vorsorgesystem verbundenen finanziellen, versicherungstechnischen und sonstigen Risiken sowie die Art und Aufteilung dieser Risiken.
  - Während der Laufzeit des Vorsorgeverhältnisses
    - jährliche Berichterstattung über die voraussichtliche Höhe der den Berechtigten aufgrund des Vorsorgevertrages zustehenden Leistungen,
    - die Anlagemöglichkeiten und die Struktur des Anlagenportfolios sowie Informationen über das Risikopotenzial mit der Vermögensverwaltung und sonstige mit der Kapitalanlage verbundene Kosten, sofern der Versicherte das Anlagerisiko selber trägt,
    - eine Kurzinformation über die Lage der Einrichtung sowie den aktuellen Stand der Finanzierung der individuellen Vorsorgeansprüche.
  - Auf Anfrage hin
    - den Jahresabschluss und Lagebericht des vergangenen Geschäftsjahres,

---

<sup>39</sup> In diesem Zusammenhang ist zu vermerken, dass das deutsche Berufsvorsorgerecht grundsätzlich nur von der Altersversorgung ausgeht, während das schweizerische stets sämtliche Vorsorgefälle, also Alter, Hinterlassenschaft und Invalidität einschliesst.

- die Erklärung über die Grundsätze der Anlagepolitik,
  - die Höhe der Leistungen im Falle der Beendigung der Erwerbstätigkeit,
  - die Modalitäten der Übertragung von Anwartschaften auf eine andere Vorsorgeeinrichtung im Falle der Beendigung des Arbeitsverhältnisses.
- der vom Pensionsfonds beauftragte Treuhänder unabhängig ist und ausreichende Kenntnisse über die berufliche Vorsorge nachweist;
  - Gegenstand der Aufsicht auch die Einhaltung der für die berufliche Vorsorge zu beachtenden arbeits- und sozialrechtlichen Vorschriften ist.

Hängt die Höhe der Vorsorgeleistung von der Wertentwicklung eines nach dem Pensionsplan gebildeten Sondervermögens ab, ist für dieses Vermögen entsprechend dem Investmentgesetz gesondert Rechnung zu legen.

Die Pensionsfonds sind aufsichtsrechtlich verpflichtet, zur Sicherstellung der stetigen Erfüllung der Leistungsansprüche stets über unbelastete Eigenmittel mindestens in der Höhe der geforderten Solvabilitätsspanne zu verfügen, die sich nach dem gesamten Geschäftsumfang der Vorsorgeeinrichtung bemisst. Ein Drittel dieser Spanne gilt dabei als Garantiefonds.

Die Regulierungsbehörde, das heisst, das Bundesministerium für Finanzen ist zur Sicherstellung einer ausreichenden Solvabilität von Pensionsfonds ermächtigt, Vorschriften zu erlassen über:

- die Berechnung und die Höhe der Solvabilitätsspanne,
- den für Pensionsfonds massgeblichen Mindestbetrag des Garantiefonds, seine Berechnung sowie damit zusammenhängende Genehmigungsbefugnisse einschliesslich des Verfahrens,
- das als Eigenmittel anzusehende Vermögen und in welchem Umfang dieses auf die Solvabilitätsspanne angerechnet werden darf,
- das, was und wie der Aufsichtsbehörde über die Solvabilitätsspanne und die Eigenmittel zu berichten ist.<sup>40</sup>

Über die Vermögensanlage haben die Pensionsfonds unter Berücksichtigung der jeweiligen Pensionspläne eine Vermögensbilanz zu bilden. Die Bestände des Sicherungsvermögens sind in einer der Art und Dauer der zu erbringenden Vorsorgeleistungen entsprechenden Weise, unter Berücksichtigung der Festlegungen des jeweiligen Pensionsplanes anzulegen. Die gesamten Vermögenswerte eines Pensionsfonds sind im Sinne der Prudent Man Rule

---

<sup>40</sup> Vgl. „Der Deutsche Pensionsfonds“, in: Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung, S. 126 ff.

beziehungsweise der Fiduciary Responsibility im ausschliesslichen Interesse der Anspruchsberechtigten so zu investieren, dass möglichst grosse Sicherheit und Rentabilität bei ausreichender Liquidität erreicht wird.

Die Gewähr zur Erfüllung einer Pensionsplanverpflichtung wird auch bei vorübergehender Unterdeckung als gegeben angesehen, wenn diese fünf Prozent des Betrags der Rückstellungen nicht übersteigt und die Erfüllung der laufenden Verpflichtungen des Pensionsfonds gegenüber den Leistungsberechtigten gewährleistet ist. In diesem Fall ist aber ein zwischen Arbeitgeber und Pensionsfonds vereinbarter Sanierungsplan erforderlich, der der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedarf. Aus diesem Plan muss hervorgehen, wie die zur vollständigen Deckung der Rückstellungen erforderliche Höhe der Vermögenswerte innerhalb eines Zeitraumes von drei Jahren erreicht werden soll. Bei der Erstellung des Plans ist die besondere Situation des betreffenden Pensionsfonds zu berücksichtigen, insbesondere die Struktur seiner Aktiva und Passiva, sein Risikoprofil, sein Liquiditätsplan sowie das Altersprofil der Leistungsberechtigten.

Die Genehmigung des Planes ist von der BaFin zu erteilen, wenn durch den Arbeitgeber die Erfüllung seiner Nachschusspflicht zur vollständigen Deckung der Rückstellungen mittels Bürgschaft oder Garantie eines dafür geeigneten Kreditinstituts oder in anderer Weise hinreichend sichergestellt ist. Der Pensionsfonds hat dem Pensionssicherungsverein die entsprechende Vereinbarung unverzüglich zur Kenntnis zu geben.

Die Pensionsfonds haben jährlich - bei einer wesentlichen Änderung unverzüglich - ihre Anlagepolitik der Aufsichtsbehörde darzulegen. Hierzu haben sie eine Erklärung über die Grundsätze der Anlagepolitik abzugeben, die Angaben über das Verfahren zur Risikoeermittlung und -bewertung sowie zum Risikomanagement und zur Strategie in Bezug auf den jeweiligen Pensionsplan enthält, insbesondere die Aufteilung der Vermögenswerte je nach Art und Dauer der Verpflichtungen zur Erbringung von beruflichen Vorsorgeleistungen. Der Pensionsfonds muss die Leistungsberechtigten bei Vertragsschluss sowie jährlich darüber informieren, ob und wie er ethische, soziale und ökologische Belange in seiner Anlagepolitik berücksichtigt. Die Pensionsfonds können die Vermögensanlage selber durchführen oder diese Aufgabe an befähigte Anlagegesellschaften übertragen, wobei die Beachtung der aufsichtsrechtlichen Anlagevorschriften nicht an diese Gesellschaften übertragen werden kann.

Das Bundesministerium für Finanzen (BMF) kann - im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Justiz (BMJ) - zur Berechnung der Deckungsrückstellung unter Beachtung der Richtlinien für ordnungsgemässe Buchführung

- einen oder mehrere Höchstwerte für den technischen Zins, sowie

- die Grundsätze der versicherungsmathematischen Grundlagen zur Berechnung der Deckungsrückstellung festlegen. Dabei steht ihm auch die Befugnis zu, bei nicht auf den Euro lautenden Versicherungsverträgen den Höchstzinssatz festzusetzen. Diese Kompetenz kann auf die BaFin übertragen werden.

Ein für das Risikomanagement der Vorsorgeeinrichtung und für die risikobasierte Aufsicht der Behörde relevanter Aspekt ist die Funktion des Pensionsversicherungsvereins (PSVaG) bezüglich der Pensionsfonds. Dieser Vorsorgeträger der beruflichen Vorsorge ist der einzige, der sowohl den Insolvenzschutz des PSVaG genießt als auch unter Aufsicht der BaFin steht, also gewissermassen einer doppelten Aufsicht unterstellt ist. Diese Struktur verdient es zumindest hinsichtlich Effizienz unter die Lupe zu nehmen, da sie auch im schweizerischen System der beruflichen Vorsorge zwischen der Stiftung Sicherheitsfonds BVG und der Aufsichtsbehörde vorliegt und zu gewissen Koordinationsfragen führt. Eine vertiefte Untersuchung würde aber den diesem Bericht zugrunde liegenden Auftrag sprengen.

### 5.1.3 Zusammenfassung

Das deutsche Aufsichtssystem der beruflichen Vorsorge kann wie folgt charakterisiert werden:

- Nicht alle Träger der beruflichen Vorsorge sind staatlich beaufsichtigt. Hingegen sind die nicht beaufsichtigten Vorsorgeträger wie auch der Pensionsfonds als beaufsichtigter Vorsorgeträger dem Pensionsversicherungsverein unterstellt, der gegenüber diesen Vorsorgeträgern als gesetzlicher Garant in deren Insolvenzfall eine „Quasi-Aufsicht“ ausübt.
- Der Aufsicht durch die BaFin unterstellt sind neben den Pensionskassen und den Direktversicherern die Pensionsfonds, wobei das Versicherungsaufsichtsrecht für letztere allerdings bloss sinngemäss zur Anwendung kommt.
- Die BaFin ist zwar fachlich unabhängig in der Erfüllung ihrer Aufgaben, wird aber durch das BMF überwacht. Letztere kann der BaFin Weisungen erteilen. Darüber hinaus konsultiert die BaFin das BMF in grundsätzlichen Fragen, vor allem hinsichtlich der Anwendung neuer Gesetzesbestimmungen und vor dem Erlass von Weisungen und Rundschreiben.
- Die Aufsichtskonzeption der beruflichen Vorsorge ist im Wesentlichen präventiver Natur, das heisst, der Pensionsfonds braucht eine Bewilligung zur Geschäftsaufnahme und eine Genehmigung zur Änderung seiner Geschäftspläne.
- Es erfolgt eine direkte Prüfung der BaFin bei den Pensionsfonds.
- Die Aufsichtskosten werden zur Hauptsache durch die beaufsichtigten Einrichtungen gedeckt.

- Die Pensionsfonds müssen über ein angemessenes Risikomanagement als Teil ihrer Geschäftsorganisation verfügen. Wesentliche Elemente sind die auf die Vorsorgeeinrichtung abgestimmte Risikostrategie, die aufbau- und ablauforganisatorische Regelung, welche die Überwachung und Kontrolle der Abläufe sicherstellt, die Einrichtung eines geeigneten Informations- und Kontrollsystems sowie eine interne Revision. Für die Kapitalanlage ist ein Risikotragfähigkeitskonzept zu erstellen und daraus ein geeignetes Limit-System abzuleiten. Die Risiken müssen regelmässig einrichtungsintern kommuniziert werden, gegenüber der Geschäftsleitung in Form eines Risikoberichts. Dieser muss die Ziele des Risikomanagements, die Methoden der Bewertung und Begrenzung von Risiken, die Auswirkungen der Massnahmen zur Risikobegrenzung sowie die Steuerung und den Grad der Zielerreichung des Risikomanagements enthalten. Ferner ist der Risikobericht, neben einem Bericht über die wesentlichen Prüfungsfeststellungen, der internen Revision nach Abschluss des Geschäftsjahres der BaFin vorzulegen. Beide Berichte müssen ein zutreffendes Bild über die aktuelle Situation der Pensionsfonds vermitteln. Mit ihrem Rundschreiben über die gesetzlichen Mindestanforderungen an das Risikomanagement soll den Pensionsfonds ein flexibler Gestaltungsrahmen zur Verfügung stehen, da das Risikomanagement sich an den spezifischen Risiken des betreffenden Pensionsfonds, der Art und des Umfangs seiner Tätigkeit sowie der Komplexität der gewählten Anlagestrategie und -instrumente zu orientieren hat.
- Unter Risikomanagement wird die Gesamtheit aller Massnahmen zur Kontrolle und Einflussnahme auf die Gesamtrisikolage der Vorsorgeeinrichtung verstanden. Das Risikocontrolling umfasst die laufende Überwachung und Anzeige definierter Risiken, damit die Entscheidungsträger der Vorsorgeeinrichtung, aber auch der Aufsichtsbehörde frühzeitig reagieren können. Zur Vermeidung von Interessenkonflikten wird die personelle Trennung zwischen der Verantwortlichkeit für das Gesamtrisikomanagement von jener für das Kapitalanlagerisikomanagement sowie zwischen der Verantwortung für das Kapitalanlagerisikomanagement von jener für das Risikocontrolling verlangt. Die BaFin hat mit ihrem erwähnten Rundschreiben wichtige Impulse zur Entwicklung des Risikomanagements vermittelt.
- Für die Risikoermittlung, -bemessung und -bewertung werden in der Regel bilanzielle und finanzielle Kriterien verwendet. Dabei können mehrere Regelwerke parallel zur Anwendung kommen, was zur Folge haben kann, dass der gleiche Sachverhalt unterschiedlich bewertet wird. Ferner macht die Einstandspflicht des Arbeitgebers deren Einbezug in das Risikomanagementkonzept der Vorsorgeeinrichtung notwendig.
- Pensionsfonds haben ihre Kapitalanlage im Rahmen der Verordnung über die Anlage des gebundenen Vermögens von Pensionsfonds zu tätigen. Bezüglich der strategischen Vermögensallokation kann die BaFin den Pensionsfonds eine auf ihre Verbindlichkeitsstruktur hin zugeschnittene Risikoquote vorgeben. Dabei sind Aktienquoten von über

35 Prozent des Gesamtvermögens zulässig, wobei es zwischen den Pensionsfonds mit und solchen ohne versicherungsförmige Garantie zu differenzieren gilt.

- Der Pensionsfonds wird - wie die anderen Vorsorgeeinrichtungen - ab 2012 nicht mehr allein durch die BaFin, sondern auch durch die EIOPA beaufsichtigt. Selbst die BaFin wird der EIOPA unterstellt, die technische Standards, Leitlinien und Empfehlungen sowie Einzelanweisungen erlassen wird. Pensionsfonds werden aufgrund dieser Aufsichtsstruktur die EIOPA mitfinanzieren.
- Nach dem Gesetzesentwurf vom 25.3.2009 zur Stärkung der Finanzmarkt- und Versicherungsaufsicht kann die BaFin die Leitung von Pensionsfonds abberufen, beziehungsweise ihre Tätigkeit untersagen, falls diese nicht die erforderliche Fähigkeit für die Ausübung dieser Funktion nachweisen.
- Im Zusammenhang mit der Übernahme von Solvency II für Einrichtungen der beruflichen Vorsorge bestehen von Seiten deutscher Fachkreise erhebliche Bedenken auch bezüglich bloss sinngemässer Übertragung dieser für die Versicherungswirtschaft konzipierten Grundsätze auf Vorsorgeeinrichtungen. Trotz dieser Widerstände werden diese Grundsätze unseres Erachtens langsam in den Bereich der beruflichen Vorsorge einfließen.<sup>41</sup>
- Abschliessend sei betont, dass für die deutsche Aufsichtsbehörde der beruflichen Vorsorge seit sechs Jahren die Pensionsrichtlinie 2003/41/EC gilt, deren Einfluss auf die deutsche Aufsichtspraxis der beruflichen Vorsorge unverkennbar gross ist.

## 5.2 Holland

Die Altersvorsorgekonzeption in Holland wird von internationalen Organisationen, wie der Weltbank oder der OECD, als ausgewogenes und zukunftstaugliches Modell beurteilt, das sinngemäss auch im Rahmen der Pensionsreformen in anderen Ländern zu beachten empfohlen wird. Die im Umlageverfahren durchgeführte Grundversicherung der öffentlichen Hand gilt als erste Säule und die im Kapitaldeckungsverfahren und meistens als Leistungsprimat durchgeführte Berufsvorsorge als zweite. Die Individualvorsorge spielt als dritte Säule angesichts der Stärken der beiden anderen in Holland eine im Vergleich zur Schweiz oder zu den Vereinigten Staaten geringere Rolle.

In der Tat haben sowohl die holländische wie auch die schweizerische Vorsorgekonzeption angesichts der voraussichtlichen demografischen Entwicklung - steigende Alterung, sinkende Fertilität - gegenüber Ländern wie Deutschland, Italien und Frankreich, die das

---

<sup>41</sup> Hinsichtlich der Mindeststandards für die Organisation des Risikomanagements und des Risikocontrollings von Pensionsfonds ist schliesslich auch auf das auf [www.bafin.de](http://www.bafin.de) vorhandene Rundschreiben R29/2002 beziehungsweise R15/2005 hinzuweisen.



Hauptgewicht ihrer Vorsorgekonzeption bisher auf das Umlageverfahren gelegt haben, gewichtige Vorteile.

### 5.2.1 Das System der beruflichen Vorsorge

Das System der beruflichen Vorsorge der Niederlande bietet den Versicherten eine starke Stütze der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge.<sup>42</sup> Über 45 Prozent des Einkommens eines Altersrentnerpaares kommt im Durchschnitt aus der beruflichen Vorsorge, anteilmässig gleich viel wie aus der gesetzlichen Grundversicherung. Das im Rahmen der zweiten Säule investierte Vorsorgekapital umfasst - wie in der Schweiz - mehr als 130 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.<sup>43</sup> Zudem sind auch in Holland über 90 Prozent der Arbeitnehmer im System der beruflichen Vorsorge versichert, allerdings nicht, wie in der Schweiz, durch ein gesetzliches Obligatorium, sondern aufgrund weit verbreiteter Gesamtarbeitsverträge. In Holland waren Ende 2008 651 Vorsorgeeinrichtungen aktiv, 543 von ihnen als unternehmenseigene Einrichtungen, 95 als branchenbezogene Sammelvorsorgeeinrichtungen und 13 als Pensionsfonds für verschiedene spezifische Berufe wie Ärzte etc. Der Bestand der in der beruflichen Vorsorge Versicherten betrug sechs Millionen. Das Vorsorgevermögen belief sich insgesamt auf 692 Milliarden Euro (CHF 1 Billion), wovon der grösste Teil (473 Milliarden Euro) auf die Sammelvorsorgeeinrichtungen fällt, die auch nach Anzahl der Versicherten den grössten Umfang aufweisen.

In Holland dominiert traditionellerweise das Leistungsprimat, wobei seit gut zehn Jahren der Trend in Richtung Beitragsprimat eingesetzt hat, im Vergleich zur Situation in den Vereinigten Staaten oder in der Schweiz aber erst in einem marginalen Umfang.<sup>44</sup> In Holland können die Vorsorgeeinrichtungen für die teilweise oder gänzliche Übertragung der Alters-, Hinterlassenen- und Invaliditätsvorsorge einen Kollektivvertrag mit einer Lebensversicherung schliessen, um - dies vor allem bei kleineren Einrichtungen - die Risiken der Langlebigkeit und des Kapitalmarktes zu übertragen. Der klassische Pensionsfonds wird von einem Board of Trustees, der sich aus der gleichen Zahl von Versicherten und Vertretern des Arbeitgebers zusammensetzt, strategisch geleitet. Zusätzlich bestehen ein Gremium der Versicherten und ein internes Kontrollorgan sowie Beiräte, Wirtschaftsprüfer und Aktuarer, die die Tätigkeiten der Vorsorgeeinrichtung in ihrem Fachbereich überwachen und Empfehlungen abgeben. Das Hauptaugenmerk fällt dabei auf die Kapitalanlage im Interesse der Begünstigten. Regelmässig setzen sich die verschiedenen Gremien der Vor-

---

<sup>42</sup> Vgl. Reformverfahren im Ausland, ein systematischer Vergleich aus sechs Ländern, Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH, 1999, S. 66 ff. vgl. ferner, BetrAV 2009/68.

<sup>43</sup> Siehe [www.oecd.org/pension](http://www.oecd.org/pension) beziehungsweise [www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de).

<sup>44</sup> Die Situation ist insofern derjenigen in Deutschland ähnlich, zumal das deutsche System auch vom Leistungsprimat geprägt zunehmend mit beitragsorientierten Plänen konfrontiert ist.

sorgeeinrichtung in diesem Sinne zusammen, um deren Investmentstrategie zu überwachen.

Von besonderer Auffälligkeit im holländischen System der beruflichen Vorsorge ist der Umstand, dass - im Gegensatz zur Situation in den USA, in Deutschland und in der Schweiz<sup>45</sup> - keine überbetriebliche beziehungsweise nationale Institution die Erfüllung der Leistungspflicht der beruflichen Vorsorgeeinrichtungen bei deren Insolvenz sicherstellt. Dies wird damit begründet, dass sowohl die Führung und Kontrolle der Vorsorgeeinrichtungen als auch die gesetzliche Regulierung und die staatliche Aufsicht besonders risikoorientiert ausgerichtet sind und deshalb die Vorsorgeeinrichtungen nach den Erkenntnissen des modernen Risikomanagements in Zusammenarbeit mit der Aufsichtsbehörde die Probleme frühzeitig richtig erkennen und beurteilen können. Dieses Beziehungsgefüge ist insbesondere auch deshalb möglich, weil nicht so viele Vorsorgeeinrichtungen - wie zum Beispiel in der Schweiz<sup>46</sup> - zu beaufsichtigen sind und die Aufsicht zentral, weitgehend integriert ausgeübt werden kann.

Im holländischen System der beruflichen Vorsorge wird vor der Aufnahme der Geschäftstätigkeit in der beruflichen Vorsorge streng darauf geachtet, dass die für die oberste Leitung und für das Management zuständigen Personen die notwendigen Voraussetzungen in persönlicher und fachlicher Hinsicht nachweisen und dass das gesamte Spektrum der für die berufliche Vorsorge relevanten Bereiche fachlich gut abgedeckt ist.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass Holland im Sinne einer Überwachung der staatlichen Vorsorgeaufsicht eine offizielle Ombudsstelle kennt, die für die Versicherten einen zusätzlichen Risikoschutz beziehungsweise einen günstigen, unbürokratischen Zugang zur Lösung ihrer Probleme im Bereich der beruflichen Vorsorge bietet.

### 5.2.2 Das Aufsichtssystem der beruflichen Vorsorge

Das Konzept der staatlichen Berufsvorsorgeaufsicht in Holland ist von den Empfehlungen der International Organisation for Pension Supervision (IOPS) sowie der CEIOPS und insbesondere der Europäischen Pensionsrichtlinie 2003/41/EC geprägt. Folgende Instanzen spielen dabei eine wesentliche Rolle:

- De Nederlandsche Bank (DNB) für die prudentielle Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen;

---

<sup>45</sup> Das schweizerische System sieht bekanntlich einen praktisch in der gesamten beruflichen Vorsorge bis zu einem bestimmten Umfang die Leistungen garantierenden Sicherheitsfonds ([www.sfbvg.ch](http://www.sfbvg.ch)) vor.

<sup>46</sup> In der Schweiz waren im Jahr 2008 rund 2'500 Vorsorgeeinrichtungen zu beaufsichtigen. Bundesamt für Statistik, Die berufliche Vorsorge in der Schweiz, Neuchâtel 2010, [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch).

- Die Allgemeine Finanzmarktaufsichtsbehörde (AFM) zur Überprüfung der Kapitalmarktinformation durch die Vorsorgeeinrichtungen.

Von diesen Instanzen ist für die vorliegende Studie die Nederlandsche Bank - die Zentralbank der Niederlande - von besonderem Interesse, zumal die integrierte und risikobasierte Aufsicht über sämtliche Vorsorgeeinrichtungen Hollands von dieser Instanz ausgeübt wird. Die DNB untersteht in gewisser Hinsicht der Oberaufsicht des Finanzministeriums und in politischen Fragen auch dem Ministerium für Soziale Sicherheit und Arbeit.

Die AFM ist zuständig für die Kommunikation im Bereich der beruflichen Vorsorge hinsichtlich der Vorgänge auf dem Kapitalmarkt. So hat die AFM beispielsweise die Verantwortlichen von Vorsorgeeinrichtungen mit Sanktionen gewarnt, wenn sie nach wie vor die diesbezüglichen Informationsvorschriften verletzen. Dabei hat sie aufgrund einer wissenschaftlichen Studie insbesondere gerügt, dass die Informationen der Vorsorgeeinrichtungen für die Versicherten mit viel zu unverständlichen Formulierungen beladen seien und dass wichtige Informationen hinsichtlich des Kapitalanlagerisikos den Versicherten unterschlagen worden seien.<sup>47</sup>

Im Jahr 2003 wurde die Aufsichtsorganisation des holländischen Systems der beruflichen Vorsorge wesentlich verändert, indem die bis dahin für die Aufsicht allein zuständig gewesene Pensionsverzekeringkamer aufgrund der verlustreichen Erfahrungen auf dem Kapitalmarkt und den entsprechenden Problemen der Vorsorgeeinrichtungen, aber auch aus Gründen der Effizienz in die DNB integriert wurde.<sup>48</sup> Vor dieser Integration hatte der Council of Financial Supervisors die Tätigkeit der verschiedenen mit beruflicher Vorsorge befassten Behörden zu koordinieren. Darüber hinaus hatte der Council den Informationsfluss zwischen den Behörden sicher zu stellen, damit Regelung und Massnahmen konsistent umgesetzt werden.

Die DNB ist fachlich unabhängig und dank hochqualifizierter Mitarbeitenden auf jedem relevanten Gebiet der Aufsicht als Partner der Vorsorgeeinrichtungen kompetent und dementsprechend akzeptiert. Für die Aufsicht der DNB im Bereich der beruflichen Vorsorge sind hundert Mitarbeitende beschäftigt, wovon neunzig sich mit der direkten Aufsicht und zehn mit der allgemeinen Entwicklung des beruflichen Pensionssystems befassen. Die Kosten der Aufsicht werden durch die Gebühren der beaufsichtigten Einrichtungen vollständig gedeckt.

Methodische Aufsichtsgrundsätze der DNB sind:

---

<sup>47</sup> Vgl. IPE vom 18.2.2010.

<sup>48</sup> Vgl. BetrAV 6/2008, S. 608.

- Risikobasierte Aufsicht durch eine flexibel gehandhabte Solvabilitätskonzeption auf der Grundlage des Value-at-Risk-Ansatzes, der die maximale Wahrscheinlichkeit einer Unterdeckung innerhalb eines Zeitraums von einem Jahr auf 2,5 Prozent begrenzt
- ALM-orientierte Beurteilung der finanziellen Sicherheit
- Prudent Man Rule und Fiduciary Responsibility betreffend Kapitalanlage
- Analyse und Beurteilung der Pension Fund Governance
- Beurteilung der persönlichen und fachlichen Integrität der Leitung sowie des Managements der Vorsorgeeinrichtung
- Förderung des professionellen Risikomanagements in der Vorsorgeeinrichtung
- Transparenz, Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit sowie Akzeptanz der behördlichen Intervention.

Diese Grundsätze der Aufsicht werden im schweizerischen System nur zu einem kleinen Teil realisiert. Insbesondere kennt das schweizerische Aufsichtskonzept nicht die präventiv risikobasierte Aufsicht, sondern eine auf der Grundlage der im Folgejahr ihr zukommenden Berichte der Vorsorgeeinrichtung sowie deren externer Kontrollstelle. Auch wird kaum geprüft, ob die mit der obersten Leitung beziehungsweise mit der Durchführung der beruflichen Vorsorge betrauten Personen in persönlicher und fachlicher Hinsicht die dafür notwendigen Qualifikationen aufweisen. Gesetzliche Voraussetzungen zur Geschäftsleitung beziehungsweise -führung einer Vorsorgeeinrichtung und damit zur Anwendung eines professionellen Risikomanagements im Sinne der Prävention sind dem schweizerischen System fremd. Allerdings wurden durch die neueste Gesetzesreform allgemeine Merkmale für die Führung beziehungsweise Verwaltung einer Vorsorgeeinrichtung stipuliert.

Das Prozedere der Aufsichtsausübung besteht im holländischen System aus folgenden Eckpunkten:

- Vierteljährliche Berichterstattung durch die Vorsorgeeinrichtungen
- Vereinbarungen mit den Einrichtungen bezüglich Behandlung schwieriger Fälle
- Investmentplanung und Strategiebeurteilung
- Aktuarielle Begutachtung der Leistungsverpflichtungen
- Fit- und Proper-Test der obersten Leitung und des Managements der Vorsorgeeinrichtung
- Direkte Prüfung in den Einrichtungen, womit die Aufsichtsbehörde nicht erst nach Abschluss des Geschäftsjahres Kenntnis von gravierenden Problemen (zum Beispiel Unterdeckung) erhält. Im Fokus steht die Überprüfung des internen Kontrollsystems für das Risikomanagement. Das Pensionsgesetz verlangt von den Vorsorgeeinrichtungen eine permanente Analyse, die Aufschluss über die langfristige Finanzsituation vermit-

teln kann. Die DNB hat diese Analyse aufgrund der in einer besonderen Richtlinie festgelegten Kriterien zu überprüfen.

Massnahmen und Sanktionen der Aufsichtsbehörde sind:

- Erlass von Verfügungen
- Erteilung von Bussen und anderer Administrativstrafen
- Auswechslung des Managements
- Ersetzen der obersten Geschäftsleitung
- Änderung in der Organisation der obersten Geschäftsleitung
- Auflösung des Vorsorgeträgers.

Diese Massnahmen entsprechen im schweizerischen System der beruflichen Vorsorge in etwa denjenigen, die aufgrund der neuesten Reform des Bundesgesetzes über die berufliche Vorsorge (Beschlussfassung der Eidgenössischen Räte im März 2010) gelten werden. Der wesentliche Unterschied ist allerdings der, dass im schweizerischen System grundsätzlich keine direkte Einwirkung der Aufsichtsbehörde in die Vorsorgeeinrichtung, sondern diese durch Mitwirkung der gesetzlichen Kontrollstellen (Revisorat und versicherungstechnischer Experte) erfolgt, dies bedingt durch die grosse Zahl an zu beaufsichtigenden Vorsorgeeinrichtungen.

In der Praxis der holländischen Aufsicht dominiert im Gegensatz zum schweizerischen Aufsichtskonzept der Grundsatz der partnerschaftlichen Fachdiskussion zwischen den Aufsichtsbehörden und den für die betreffende Vorsorgeeinrichtung Verantwortlichen bezüglich Analyse und Problemlösung. Massnahmen und beziehungsweise Sanktionen werden nur ergriffen, wenn diese Diskussionen nicht zu konstruktiven Ergebnissen führt, ein Entscheid aber getroffen werden muss. Der Fokus ist dabei stets auf den Solvabilitätstest gerichtet.

Das nach langen Beratungen im Jahr 2007 offiziell eingeführte Regelungswerk „Financial Assessment Framework“ (FTK) - das offizielle Instrument der Aufsichtsbehörde zur Beurteilung und Bewertung der Aktiven und der Verpflichtungen nach aktuellen Marktwerten hinsichtlich einer stets minimal 105-prozentigen und maximal 130-prozentigen Deckung der Verpflichtungen - wurde von den Vorsorgeeinrichtungen bereits seit 2005 freiwillig beachtet. Ziel dieser Regelung ist es dafür zu sorgen, dass die Vorsorgeeinrichtungen stets eine solide Finanzierungsgrundlage haben, um die Leistungsansprüche der Versicherten aus eigener Kraft - das heisst ohne Sicherheitsfonds - jederzeit zu gewährleisten. Gefördert wird ein professionelles Risikomanagement durch die Vorsorgeeinrichtungen. Die Einwirkungen der Aufsichtsbehörde sind diesem Regulierungskonzept angepasst und entsprechend transparent gestaltet.

Kriterien und Design des Risikomanagements der Vorsorgeeinrichtungen sind gesetzlich vorgeschrieben. Die Risikomanagementstrategie muss im Geschäftsplan der Vorsorgeeinrichtung enthalten sein. Sie ist wesentlicher Gegenstand der Beurteilung für die Zulassung (Lizenz) der Vorsorgeeinrichtung zur Durchführung der beruflichen Vorsorge. Die strategische Leitung für das Risikomanagement ist verantwortlich bezüglich der Kontrolle über die langfristigen Risiken. Die interne Kontrollstelle der Vorsorgeeinrichtung muss von allen anderen Abteilungen der Vorsorgeeinrichtung personell unabhängig sein.

83 Die Prüfung der Solvabilität von Vorsorgeeinrichtungen geschieht in folgenden Schritten		
1	Pensionsverpflichtungen berechnet nach aktuellen Marktwerten (P)	
2	Pensionsvermögen berechnet nach aktuellen Marktwerten (V)	
3	fordernis: $P/V =$	Vollständiges Deckungser- 100 % Basisdeckung
4	für nicht qualifizierbare Risiken =	5-Prozent-Zusatzdeckung 105 % Mindestdeckung
5	Stresstest unter folgenden Risikoszenarien	
	a. Zinssatz-Ausschlag	} 25 % Solvenz-Kissen = 130 % geforderter DG für Durchschnitts- Pensionskasse (Solvency Balance)
	b. Kreditausfall	
	c. Währungsrisiken	
	d. Langlebigkeit / Sterblichkeitsrisiko	
	e. Aktienmarktcrash etc.	
	Das unter Ziffer 5 gebildete Kapital bezweckt, die Gefahr eines Rückfalls unter den Mindestdeckungsgrad bei einem Konfidenzgrad von 97,5 Prozent innerhalb eines Jahres zu vermeiden	
6	Kontinuitätstest mit 15-Jahreshorizont, um die Selbstdisziplin der Vorsorgeeinrichtungen zu fördern sowie deren Risikobewusstsein und strategische Planung zu stärken.	
7	Sanierungsplan je nach Bedürfnis (innerhalb von 3-15 Jahren)	

Tabelle 2: Ablauf der Solvabilitätsprüfung in Holland; eigene Darstellung

Der Deckungsgrad der holländischen Vorsorgeeinrichtungen betrug gemäss DNB Ende des 3. Quartals 2009 im Durchschnitt sämtlicher Einrichtungen 109 Prozent.<sup>49</sup> Derjenige der Sammeleinrichtungen belief sich auf 107 Prozent, jener der Sammeleinrichtungen von Unternehmen auf 116 Prozent und derjenige für Einrichtungen zugunsten freiberuflich Erwerbstätiger auf 121 Prozent. Es wurde festgestellt, dass bei 108 der 651 Vorsorgeeinrichtungen der Deckungsgrad immer noch unter 105 Prozent war, dass aber bei 37 Einrichtungen die Solvabilitätsspanne von 130 Prozent überschritten wurde. Im Übrigen haben 383 Vorsorgeeinrichtungen eine interne Stelle mit der Überwachung der weiteren Entwicklung eingerichtet, während 24 damit eine externe beauftragt haben.

<sup>49</sup> Vgl. IPE vom 4. Januar 2010.

Zum Vergleich sei darauf hingewiesen, dass Ende 2009 der durchschnittliche Deckungsgrad der Pensionskassen in der Schweiz bei 98,3 Prozent lag, wobei der Deckungsgrad der privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen 104 Prozent und derjenige der öffentlich-rechtlichen Einrichtungen 91 Prozent betrug. Bei rund 620 Vorsorgeeinrichtungen bestand per 31. Dezember 2009 zum Teil - vor allem bei öffentlich-rechtlichen Einrichtungen - noch eine erhebliche Unterdeckung.<sup>50</sup> Dieser Unterschied zu den Pensionskassen in Holland mag auch damit zusammenhängen, dass die holländischen Einrichtungen im Allgemeinen ihr Vermögen zu einem wesentlich höheren Teil in Aktien anlegen und gerade dieses Anlagesegment in den letzten Jahren - vor allem 2008 - zwar stark unter der Finanzmarktkrise gelitten, sich aber dank der im Laufe des Jahres 2009 eingesetzten Erholung des Aktienmarktes wieder rascher und stärker erholt hat.

Mit dem holländischen Risikomanagementkonzept FTK<sup>51</sup> wurde im Jahr 2007 eine Regelung zur Bewertung der Sicherheit der Vorsorgeeinrichtungen eingeführt, wonach die Verpflichtungen aus Pensionsversprechen und die entsprechenden Kapitalanlagen zum Marktwert am Stichtag der Bewertung ermittelt werden. Dabei orientiert man sich nicht am Konzept der Projected Benefit Obligations (PBO), sondern an jenem der Accrued Benefit Obligations (ABO) im Rahmen der internationalen Accounting Standards IAS 19. Neuere Richtlinien der Aufsichtsbehörde hinsichtlich Pension Fund Governance beziehen sich insbesondere auf die Verstärkung der Informationspflichten der Vorsorgeeinrichtungen gegenüber den Versicherten und auf die professionelle Schulung der für die Strategie der Vorsorgeeinrichtung Verantwortlichen. Generell wurde die Kontrollfunktion durch die Einführung des internen Revisorats und des Controllings verstärkt. Der für die Sanierung einer Vorsorgeeinrichtung von der Aufsichtsbehörde eingeräumte Zeitrahmen kann aus triftigen Gründen von drei auf fünf Jahre verlängert werden.

Ein Expertengremium der holländischen Regierung hat kürzlich gefordert, dass das Solvabilitätskonzept FTK ein reales und nicht ein nominales Ziel anvisieren müsse, wie dies derzeit der Fall ist.<sup>52</sup> Nach dieser Expertengruppe sollten die Vorsorgeeinrichtungen im Übrigen ihre Investmentpolitik auf dem Niveau festlegen, welches die Versicherten zu akzeptieren bereit sind, anstatt unilateral sich auf übermässige Renditen auszurichten. Vorsorgeeinrichtungen mit vielen älteren Versicherten sollten nämlich weniger Risiken auf sich nehmen müssen als jene mit vor allem jüngeren Versicherten und die verschiedenen

---

<sup>50</sup> Vgl. [www.swisscanto.ch](http://www.swisscanto.ch)

<sup>51</sup> Financial Assessment Framework, Teil des holländischen Pensionskassengesetzes „PW“ 2007, stützt sich auf Basel II und Solvency II, bewertet die Vermögen und Verpflichtungen nach aktuellen Marktwerten im Zeitpunkt der Beurteilung und risikogewichtet.

<sup>52</sup> Vgl. IPE vom 20.1.2010.

Gruppen einer Versichertengemeinschaft sollten klare und verständliche Informationsgrundlagen haben, auf deren Basis sie ihre diesbezügliche Wahl treffen können. Die Vorsorgeeinrichtung sollte einen unteren Deckungsgrad ihrer Verpflichtungen mit Vermögen definieren, deren Unterschreitung zur Folge hat, dass der Vorsorgevertrag mit den Versicherten entsprechend angepasst werden müsse. Die zuständigen Regierungsstellen stehen den Reformvorschlägen positiv gegenüber und werden diese ernsthaft prüfen.

In diesem Sinne wird in Holland, initiiert von der Aufsichtsbehörde und vom Sozialministerium, auch darüber beraten, ob das Risikomanagementkonzept FTK grundlegend reformiert werden soll, zumal doch die Kosten dieses Konzepts relativ hoch sind. Diesem Anliegen stellt sich die Vereinigung der Aktuarien entgegen mit dem Vorschlag, das FTK nur in einzelnen Punkten der weiteren Entwicklung anzupassen. Nach Ansicht dieser Fachvereinigung kann nur schon durch die Einführung unterschiedlicher Regeln für lang- beziehungsweise kurzfristige Investmenthorizonte, wie auch hinsichtlich der Leistungsversprechen für eine Pension in Nominalwerten beziehungsweise in Realwerten das bestehende Konzept verbessert werden.<sup>53</sup>

### 5.2.3 Zusammenfassung

- Das System der beruflichen Vorsorge in Holland wird von internationalen Fachgremien als eines der weltweit bestorganisierten und -geführten bezeichnet. Holland hat die Erfahrungen mit dem Kapitalmarkt und die Erkenntnisse der Wissenschaft sowie der internationalen Organisationen für die Weiterentwicklung des eigenen Systems rasch genutzt.
- In Holland überwiegt bei den Einrichtungen der beruflichen Vorsorge immer noch das Leistungsprimat. Allerdings geht in Holland der Trend in Richtung Beitragsprimat, was aber nicht Ursache für die Integration der Aufsicht über die beruflichen Vorsorgeeinrichtungen von der Pensionsverzekeringkamer in die DNB beziehungsweise für die Einführung einer integrierten und risikobasierten Aufsicht war. Ursachen für diese Änderung waren vielmehr massive Unterdeckungen bei vielen Vorsorgeeinrichtungen, die entsprechenden Vorsorgeverlustbefürchtungen der Versicherten sowie die künftigen Herausforderungen des Kapitalmarktes für die berufliche Vorsorge.
- Der Einfluss der IOPS und der EIOPS-Grundsätze beziehungsweise Richtlinien ist für die Entwicklung des holländischen Systems der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge sehr stark vorhanden.
- Dass Holland als eines der ersten Länder Europas die risikobasierte Aufsichtsmethode eingeführt hat, wurde auch dadurch erleichtert, dass die Vorsorgeeinrichtungen mehr-

---

<sup>53</sup> Vgl. IPE vom 12.1.2010.



heitlich nach dem Leistungsprimat konzipiert sind und diesbezügliche Ähnlichkeiten des Risikomanagements mit den Lebensversicherern bestehen.<sup>54</sup>

- Das Risikomanagement der Vorsorgeeinrichtungen erhielt im Jahr 2007 eine nachhaltige Stütze durch die offizielle Einführung des Solvabilitätskonzepts FTK. Mit diesem Konzept verfolgt die Aufsichtsbehörde den Ansatz, dass die nominellen Leistungsverpflichtungen mit einem Risikopuffer von fünf Prozent beziehungsweise von zusätzlich 25 Prozent, also maximal 30 Prozent unterlegt sein müssen. Die maximale Wahrscheinlichkeit einer Unterdeckung innerhalb des Zeitraumes von einem Jahr wird dabei nach dem VaR-Ansatz auf 2,5 Prozent begrenzt. Das holländische Aufsichtssystem in der beruflichen Vorsorge beruht weniger auf einem hoheitlichen als auf einem partnerschaftlichen Konzept, das hinreichendes fachliches Know-how, Risikoorientierung und Vertrauen in die Kompetenz der Vorsorgeeinrichtungen in den Mittelpunkt stellt (prudentielle Aufsicht). Dadurch lässt sich nach Auffassung der Experten ein Insolvenzschutzsystem (wie jenes des Pensionssicherungsvereins in Deutschland oder der Stiftung Sicherheitsfonds in der Schweiz) vermeiden. Allerdings wird der hohe Preis für dieses Sicherheitskonzept, der letztlich durch die Versicherten zu tragen ist, auch von den Vorsorgeeinrichtungen nicht verschwiegen.<sup>55</sup>

### 5.3 Österreich

Das österreichische Altersvorsorgekonzept hat gewisse Ähnlichkeiten mit dem deutschen System, weist aber auch historisch bedingt deutliche Unterschiede auf. Wie im deutschen kommt auch im österreichischen System der Altersvorsorge der Umlagefinanzierung und damit der Solidarität unter den Versicherten ein viel höherer Stellenwert zu als der auf dem Kapitaldeckungsverfahren aufgebauten Vorsorge. Doch hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten ein deutlicher Aufwärtstrend in der beruflichen Vorsorge entwickelt.<sup>56</sup>

#### 5.3.1 Das System der beruflichen Vorsorge

Das System der beruflichen Vorsorge in Österreich besteht erst seit 1990 und hat deshalb im Vergleich zur bereits lange vorher bestandenen gesetzlichen Rentenversicherung (1. Säule) noch eine geringe Bedeutung für die Erwerbstätigen. Allerdings ist dieses Vorsorgesystem, auch unter Berücksichtigung der neuesten Finanzmarktkrise, seit einigen Jahren unverkennbar stark im Steigen begriffen und dürfte in den nächsten Jahren ein spürbar

---

<sup>54</sup> Vgl. World Bank, Policy Research Paper 4491, Risk-based Supervision of Pension Funds, January 2008.

<sup>55</sup> Interview mit Niels Kortleve, Direktor, PGGM, November 2009.

<sup>56</sup> Vgl. F. Janda, Betriebliche Altersversorgung über Pensionskassen in Österreich, in BetrAV 3/2009, S. 204 ff.

höheres Gewicht im Rahmen der gesamten Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge einnehmen. So wuchs die Anzahl der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten von 380'000 im Jahr 2000 auf 620'000 im Jahr 2008.<sup>57</sup>

Das System der beruflichen Vorsorge Österreichs besteht im Wesentlichen aufgrund von zwei zum selben Zeitpunkt erlassenen Bundesgesetzen, dem Betriebspensionsgesetz (BPG) und dem Pensionskassengesetz (PKB). Es nehmen daran Pensionskassen verschiedener Art und Struktur teil. Neben elf überbetrieblichen Sammelvorsorgeeinrichtungen sind dies sieben Vorsorgeeinrichtungen einzelner, meist grösserer, vielfach auch internationaler Unternehmen beziehungsweise Arbeitgeber. Die Pensionskassen bedürfen für die Ausübung ihrer Tätigkeit einer Konzession der Aufsichtsbehörde, die an bestimmte persönliche und fachliche Voraussetzungen gebunden ist.

### 5.3.2 Das Aufsichtssystem der beruflichen Vorsorge

Die Aufsicht über sämtliche Pensionskassen Österreichs übt die Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA) aus, eine den Bereich der Vorsorgeeinrichtungen mit jenem der Lebensversicherungen und der Banken integrierende Agentur des Bundes in Wien.<sup>58</sup> Zweigstellen der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge, das heisst Aufsichtsbehörden in den einzelnen Bundesländern - wie etwa die kantonalen Behörden in der Schweiz - gibt es im österreichischen System nicht. Neben der zentralen Finanzmarktaufsichtsbehörde, der unabhängigen, das heisst weisungsfreien Bundesagentur hat auch das Finanzministerium einen gewissen Einfluss auf die beruflichen Vorsorgeeinrichtungen. Vom Bundesfinanzministerium wird nämlich in das oberste Leitungsorgan jeder Pensionskasse ein Staatskommissar entsandt, der die gesetzeskonforme Durchführung der beruflichen Vorsorge in der jeweiligen Einrichtung zu überwachen und der Aufsichtsbehörde entsprechend Bericht zu erstatten hat.

Die FMA hat generell bei den Pensionskassen die Einhaltung der Bestimmungen des Pensionskassengesetzes (PKG) zu überwachen. Dabei hat sie das volkswirtschaftliche Interesse an deren Funktionsfähigkeit und damit insbesondere die Interessen der Leistungsberechtigten zu berücksichtigen. Dabei kann die FMA<sup>59</sup>

- von den Pensionskassen Zwischenabschlüsse, Ausweise und Prüfungsberichte verlangen,
- von den Organen der Pensionskasse Auskünfte über alle Geschäftsangelegenheiten fordern und in deren Bücher, Schriftstücke und Datenträger Einsicht nehmen, womit eine direkte Aufsicht über die Pensionskassen praktiziert wird,

---

<sup>57</sup> Siehe F. Janda, op.cit., S. 204 Grafik 2.

<sup>58</sup> [www.fma.gov.at](http://www.fma.gov.at)

<sup>59</sup> Vgl. § 33 ff. PKG.

- von den externen Revisionsstellen und Aktuaren sowie von den im leitenden Organ der Pensionskassen vertretenen Staatskommissaren Auskünfte einholen beziehungsweise letzteren entsprechende Weisungen erteilen, aber auch durch Revisionsstellen und Aktuare sowie sonstige Sachverständige alle erforderlichen Prüfungen vornehmen lassen sowie eigene Prüfer mit spezifischen Untersuchungen in der Pensionskasse beauftragen, wobei diese Prüfungen der Pensionskasse eine Woche vor Beginn der Prüfung oder, wenn sonst der Zweck der Prüfung vereitelt würde, unmittelbar mit Beginn der Prüfungshandlungen bekannt zu geben sind,
- zur Abwehr einer Gefahr hinsichtlich der Erfüllung der Verpflichtungen der Pensionskasse befristete Massnahmen anordnen, die spätestens in 18 Monaten seit deren Erlass wieder ausser Kraft treten,
- dem Management der Vorsorgeeinrichtung unter Verständigung des zu dessen Überwachung zuständigen Organs die Geschäftsführung ganz oder teilweise untersagen, wobei das betreffende Management dann innerhalb eines Monats neu zu bestellen ist, das wiederum der Zustimmung der FMA bedarf,
- einen fachkundigen Kommissar bestellen, der sämtliche sachdienlichen Kompetenzen und Aufgaben der Aufsichtsbehörde gegenüber der betreffenden Pensionskasse wahrnimmt und der dieser alle Geschäfte zu untersagen hat, die geeignet sind, die oben bezeichneten Gefahren zu bewirken beziehungsweise zu erhöhen, andererseits aber auch der Pensionskasse untersagte Geschäfte wieder erlauben kann, wenn die oben erwähnten Gefahren damit nicht erhöht werden.

Die FMA kann der Pensionskasse - die übrigens zwingend als Aktiengesellschaft ausgestaltet sein muss - Kapitalherabsetzungen oder Gewinnausschüttungen ganz oder teilweise verbieten. Liegt eine Konzessionsverletzung vor, so kann die FMA die Pensionskasse anhalten, den rechtmässigen Zustand binnen einer angemessenen Frist wiederherzustellen. Bei Widersetzung kann sie dem Management die Bewilligung zur Geschäftsführung oder der Pensionskasse die Konzession entziehen. Die FMA ist zur Information der Öffentlichkeit über die von ihr gegen eine Pensionskasse getroffenen Massnahmen berechtigt, vor allem dann, wenn dies aufgrund der Art und Schwere des Verstosses im öffentlichen Interesse und zum Schutz der Versicherten gerechtfertigt ist. Das Management der Pensionskasse hat unverzüglich alle Berichte und Entscheide der FMA dem Aufsichtsrat (dem strategischen Organ der Pensionskasse) zur Kenntnis zu bringen.

Sämtliche Vertreter der Pensionskassen haben den Prüfungsorganen die für die Abklärung notwendigen Unterlagen, inklusive Datenträger, zur Verfügung zu stellen und sachdienliche Auskünfte zu erteilen. Sie haben ihnen jederzeit Zugang zu den Geschäfts- und Arbeitsräumen der Pensionskasse zu gewähren. Die aufgrund der Prüfung getroffenen Fest-

stellungen sind schriftlich festzuhalten und den zuständigen Vertretern der Pensionskasse zur Stellungnahme zu unterbreiten.

Die österreichischen Pensionskassen haben für die Gestaltung ihres Risikomanagements von Gesetzes wegen aufgrund der diesbezüglichen Verordnung der FMA<sup>60</sup> ein für ihren Bedarf zugeschnittenes Handbuch zu entwickeln und die entsprechenden Regeln anzuwenden.<sup>61</sup> Danach hat die Pensionskasse im Verhältnis zu ihren voraussehbaren Leistungsverpflichtungen hinreichende Eigenmittel aufzuweisen, die jederzeit zumindest ein Prozent des Gesamtwertes der Deckungsrückstellungen aller Kapitalanlage- und Risikogemeinschaften zum letzten Bilanzstichtag, abzüglich der allenfalls durch Versicherungen gedeckten Teile der Verpflichtungen, betragen.

Verfügt eine Pensionskasse nicht über diese Eigenmittel oder besteht der Verdacht, dass sie in absehbarer Zeit nicht mehr darüber verfügt, so hat sie der Aufsichtsbehörde einen Solvabilitätsplan vorzulegen, worin darzulegen ist, auf welche Weise und wann das Vorliegen dieser Eigenmittel wieder gewährleistet ist. Der Solvabilitätsplan bedarf der Genehmigung der FMA, die zu erteilen ist, wenn die Durchführung dieses Plans die Wiederherstellung nachhaltig gesunder Finanzverhältnisse erwarten lässt.

Hat die FMA aufgrund einer Verschlechterung der finanziellen Lage der Pensionskasse berechtigten Grund zur Annahme, dass eine ausreichende Eigenmittelausstattung der Pensionskasse voraussichtlich nicht mehr dauerhaft gewährleistet ist, so kann sie die Erstellung eines Sanierungsplanes verlangen. Ergibt sich daraus, dass eine unzureichende Eigenmittelausstattung droht, so kann die Bereitstellung zusätzlicher Eigenmittel verlangt werden. Auch kann nebst einem Solvabilitätsplan ein Sanierungsplan gefordert werden.

Im Sanierungsplan sind für die nächsten drei Geschäftsjahre insbesondere Prognosen für folgende Punkte anzugeben:

- Erträge und Aufwendungen der Pensionskasse
- Entwicklung der Verwaltungskostenrückstellung
- Situation der Mindestertragsrücklage
- Verpflichtungen aus dem gesetzlichen Mindestertrag
- Mittel zur Deckung der Verpflichtungen und des Eigenmittelerfordernisses.

Die FMA hat zur Sicherung der jederzeitigen Erfüllbarkeit der Verpflichtungen aus dem Mindestertrag die freie Verfügung über die Vermögenswerte der Pensionskasse einzuschränken oder zu untersagen, wenn

---

<sup>60</sup> Vgl. Anhang 2.

<sup>61</sup> Vgl. Anhang 3.

- keine ausreichende Vorsorge für die Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Mindestbeitrag gebildet wurde,
- die Voraussetzungen für das Einholen eines Solvabilitäts- beziehungsweise Sanierungsplanes vorliegen und infolge ausserordentlicher Umstände zu erwarten ist, dass sich die finanzielle Lage der Pensionskasse weiter verschlechtern wird,
- keine ausreichende Deckungsrückstellung für die Gesamtheit der in der Kapitalanlage- oder Risikogemeinschaft verwalteten Pensionskassenzusagen gebildet wurde, oder
- keine ausreichenden Vermögenswerte zur Bedeckung der Rückstellung durch die Kapitalanlage- oder Risikogemeinschaft geschaffen wurden.

Die FMA hat Entscheidungen über die Einschränkung oder Untersagung der freien Verfügbarkeit über Vermögenswerte in den offiziellen Publikationsorganen und über Internet zu veröffentlichen.

### 5.3.3 Zusammenfassung

Die österreichische Finanzmarktaufsichtsbehörde übt im Rahmen einer integrierten Aufsicht und im Sinne einer präventiven Konzeption eine direkte Aufsicht über die beruflichen Vorsorgeeinrichtungen aus. Aufgrund der diesbezüglichen Verordnung der Aufsichtsbehörde gestalten die Einrichtungen im Rahmen eines von ihnen erarbeiteten Handbuchs ihr spezifisches Risikomanagement gemäss den bei ihnen vorliegenden Umständen und beschlossenen Strategien. Dadurch wird es der Aufsichtsbehörde ermöglicht, eine mit diesem Risikomanagement kompatible Aufsichtsmethode praxisnahe anzuwenden. Die Einwirkung des Staates ist durch die Delegation eines Kommissars in das Leitungsorgan der Vorsorgeeinrichtung ausdrücklich stark konzipiert.

## 5.4 Schweden

Schweden hat vor etwa fünfzehn Jahren sein Pensionssystem von einer staatlichen „Sozialversorgung“ zu einem auf die Bedürfnisse und Möglichkeiten des Individuums beziehungsweise des Marktes ausgerichteten System umgestellt.<sup>62</sup> Die Gewichte sind nun zwischen der öffentlichen Grundversicherung und der privaten beziehungsweise der beruflichen Vorsorge gleichmässig verteilt. Neben der auf dem Umlageverfahren beruhenden Basisvorsorge, die als Notional Defined Contribution System (NDC)<sup>63</sup> konzipiert ist, besteht in der 1. Säule das ergänzende System des individuellen Zwangssparens, das so-

---

<sup>62</sup> Vgl. The World Bank, The Pension Reform, Chapter 17, Washington DC 2006, S. 449 ff.

<sup>63</sup> Mit diesem System wird für jeden Versicherten ein individuelles Konto bezüglich der für ihn bezahlten Beiträge plus den entsprechenden Zinsen geführt, ohne aber - und dies ist der Gegensatz zu einem normalen Beitragsprimat - entsprechende Deckung mit Aktiven. Es handelt sich also um eine besondere Art Umlageverfahren.

nannte PPM<sup>64</sup>. Dabei können beziehungsweise müssen die Versicherten unter 600 Investmentfonds den für ihre Bedürfnisse zweckmässigsten Fonds aussuchen. Üben sie dieses Recht nicht aus, beziehungsweise kommen sie dieser Pflicht nicht nach, was bei vielen Schwedinnen und Schweden der Fall ist, so wird von Gesetzes wegen der für das PPM bestimmte Beitragsanteil im Rahmen der 1. Säule einem staatlichen Auffangfonds zugeleitet.

Trotz Fehlen eines gesetzlichen Obligatoriums sind durch das System der beruflichen Vorsorge über 90 Prozent der schwedischen Arbeitnehmer versichert. Der Beitrag an die beruflichen Vorsorgeeinrichtungen - also die zweite Säule - beträgt im Durchschnitt 3,5 Prozent des versicherten Lohnes. Die gesamten Beiträge für das Pensionssystem belaufen sich somit auf 22 Prozent (NDC = 16,0 % + PPM = 2,5 % + OP = 3,5 %). Die Beitragsbemessungsgrenze liegt etwa beim Anderthalbfachen des durchschnittlichen Arbeitseinkommens.

Typus	1.Säule	2.Säule
Leistungsprimat	NDC	Pension Foundations
Beitragsprimat	PPM	Pension Funds

Tabelle 3: Darstellung des schwedischen Pensionssystems nach Primat; eigene Darstellung

Der eingangs erwähnte grundlegende Wechsel des schwedischen Pensionsmodells hat nicht nur in der internationalen Fachwelt, sondern auch in der Politik und in den Medien grosses Aufsehen erregt. Er wird von Fachleuten ab und zu sogar als Vorbild für andere Pensionsreformen - beispielsweise in Japan - dargestellt, vor allem wegen des in den Jahren 1994/1995 in das Gesetz aufgenommenen automatischen Mechanismus der Leistungsanpassung der Grundrente im Verhältnis zur demografischen Entwicklung der schwedischen Bevölkerung.<sup>65</sup>

#### 5.4.1 Das berufliche Vorsorgesystem

Die berufliche Vorsorge in Schweden ist in erster Linie in der Hand der Sozialpartner - Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften -, wobei der Staat zurückhaltend in diese Struktur eingreift. Die Mehrheit der rund 55'000 schwedischen Unternehmen sind dem Arbeitgeber- und Industrieverband angeschlossen, der mit der Dachorganisation der Gewerkschaften, neben den Tarifverträgen auch die berufliche Vorsorge für die Arbeitnehmer aushandelt. Die Beiträge an die Vorsorgeeinrichtung werden ausschliesslich durch den Arbeitgeber bezahlt.

<sup>64</sup> Premiumpensionsmyndighet

<sup>65</sup> Vgl. N. Takayama, op.cit., 2009, S. 111 ff.; ders. in: Pension Reform, The World Bank, 2005, Chapter 24.

Träger der beruflichen Vorsorge sind im Wesentlichen:

- Der Arbeitgeber mit der Direktzusage
- Die rechtlich vom Arbeitgeber getrennte Vorsorgeeinrichtung.

Die Vorsorgeleistungen für Angestellte (white collars) nach dem ITP-Plan,<sup>66</sup> werden durch den Sicherheitsfonds „Pension Guaranty Mutual Insurance Company (FPG)“ sichergestellt, der ähnlich konzipiert ist wie der Pensionssicherungsverein in Deutschland.<sup>67</sup> Der schwedische Sicherheitsfonds ist allerdings bei Insolvenz des Vorsorgeträgers nur zu einem geringen Teil konkursrechtlich privilegiert, hingegen ist er berechtigt, dessen Vermögensmasse zu übernehmen, um daraus die Forderungen der Leistungsberechtigten aus beruflicher Vorsorge zu erfüllen. Dabei ist anzufügen, dass im Sinne einer Schadenprävention nur kreditwürdige, das heisst qualitativ zertifizierte Institutionen und ausgewiesene Fachleute zur Tätigkeit in der beruflichen Vorsorge zugelassen werden, was durch eine Agentur gewährleistet wird.<sup>68</sup>

Von besonderer Auffälligkeit ist die unterschiedliche Leistungssicherung in der beruflichen Vorsorge zwischen der Kategorie der Angestellten und jener der Arbeiter. Während die Leistungsansprüche der Angestellten im ITP-Plan bei Insolvenz des Vorsorgeträgers durch den Sicherheitsfonds sichergestellt sind, werden jene der Arbeiter im sogenannten SAFLO-Plan<sup>69</sup> im Insolvenzfall des Vorsorgeträgers bloss, aber immerhin durch eine konkursrechtliche Privilegierung besser gestellt als die übrigen Gläubiger der Konkursmasse.

Für Arbeitnehmer und Angestellte ab Jahrgang 1979 besteht nur die Möglichkeit des Beitragsprimats. Den Leistungsprimatsplan gibt es nur für Angestellte mit Jahrgang 1978 und älter. Seine Durchführung erfolgt entweder über die Direktzusage des Arbeitgebers oder über eine externe Vorsorgeeinrichtung. Das Beitragsprimat wird in der Regel durch Versicherungseinrichtungen durchgeführt. Beim Beitragsprimat mit garantierten Mindestleistungen trägt primär der Vorsorgeträger das Kapitalmarktrisiko. Den Arbeitnehmern wird aber insofern ein Teil des Risikos übertragen, als die Höhe der Gewinnzuteilung im Wesentlichen vom Ausmass der Anlageerträge bestimmt wird. Daneben gibt es aber die durch Versicherungen angebotenen Beitragsprimatspläne ohne garantierte Mindestverzinsung, bei denen die Versicherten vollumfänglich das Kapitalmarktrisiko tragen. Im Leistungsprimat - welches für ältere Angestellte gilt - liegt die Verantwortung für die Erfüllung der

---

<sup>66</sup> Auffällig ist, dass einige Pensionsanbieter in neuester Zeit aus dem ITP-System aus-, andere eingestiegen sind (vgl. IPE 13.1.2010).

<sup>67</sup> Vgl. OECD, Protecting Pension, Paris 2007, S. 239 - 244.

<sup>68</sup> Siehe S. 53 unten

<sup>69</sup> Vgl. OECD, Protecting Pensions, Paris 2007, S. 287.

Pflicht zur Erbringung der beruflichen Vorsorgeleistung im Wesentlichen beim betreffenden Arbeitgeber.

Bei den vom Arbeitgeber ausgelagerten Pensionsverpflichtungen ist das in der betreffenden Vorsorgeeinrichtung vorhandene Vorsorgekapital von der Insolvenz des Arbeitgebers nicht betroffen. Hinsichtlich der Direktzusage des Arbeitgebers, bei dem das Vorsorgekapital in seinem Unternehmen als Betriebskapital investiert ist, besteht die Garantie des Sicherheitsfonds im Falle der Insolvenz des Arbeitgebers. Alternativ haben die Unternehmen die Möglichkeit, die Finanzierung der Pensionszusage aus dem Betriebskapital herauszunehmen und die berufliche Vorsorgeleistung durch eine im Kapitaldeckungsverfahren organisierte Lebensversicherung durchführen zu lassen. Mit diesem Wechsel werden die Arbeitgeber von substanziellen finanziellen Lasten zur Erfüllung von Leistungsverpflichtungen entbunden. Damit hat sich das Risikoprofil der beruflichen Vorsorge aber zulasten der Versicherten entscheidend verändert.

Die berufliche Vorsorge kann aufgrund einer qualitativen Überprüfung und Zertifizierung durch FORA beziehungsweise durch COLLECTUM derzeit von folgenden Vorsorgeeinrichtungen durchgeführt werden:

<b>Für Arbeiter, zertifiziert von Fora</b>	
<b>Traditionelle Versicherungen</b>	<b>Fondsgebundene Versicherungen</b>
Alecta AMF Pension Folksam Liv Länsförsäkringar Liv Nordea Liv & Pension Swedbank Försäkring	AMF Pension Avanza Pension Danica Pension Folksam LO Fondsförsäkring SPP Liv Fondsförsäkring
<b>Für Angestellte, zertifiziert von Collectum</b>	
<b>Traditionelle Versicherungen</b>	<b>Fondsgebundene Versicherungen</b>
Alecta AMF Pension Länsförsäkringar Nordea Liv & Pension Skanida Liv	AMF Pension Länsförsäkringar Moderna Liv & Pension SEB Trygg Liv Swedbank Försäkring

Tabelle 4: Zertifizierte Vorsorgeeinrichtungen Schwedens; Svenskt Näringsliv

Für die Zertifizierung dieser Sammeleinrichtungen der beruflichen Vorsorge zugunsten der Arbeiter ist das Unternehmen FORA besorgt. Diese Agentur führt unter den Anbietern beruflicher Vorsorgedienstleistungen regelmässig Ausschreibungen durch und erteilt aufgrund einer qualitativen Prüfung der Angebote der betreffenden Gesellschaft das entsprechende Zertifikat. Durch diese Zertifizierung, die allerdings keine öffentlich-rechtliche Wirkung - zum Beispiel für die Aufsichtsbehörde oder die Gerichte - entfaltet, wird den



Nachfragern nach Dienstleistungen der beruflichen Vorsorge, also insbesondere den Versicherten, eine gewisse Sicherheit beziehungsweise die Solidität der betreffenden Einrichtung gewährleistet. Mit der Aufsichtsbehörde besteht diesbezüglich jedoch keine besondere Koordination oder gar Kooperation.

Die Struktur des Berufsvorsorgesystems SAFLO für die Arbeiter ist, trotz den erwähnten Unterschieden, jenem für die Angestellten (ITP) nicht ganz unähnlich. Was auf der Arbeitenseite durch FORA, wird für die Angestellten durch COLLECTUM besorgt, einer Agentur im Besitz von Arbeitgeberverbänden und einem Gewerkschaftskartell. FORA und COLLECTUM prüfen aber nicht nur die Qualität der Vorsorgeeinrichtung, sondern sammeln auch die Prämien der Arbeitgeber für die berufliche Vorsorge deren Personal ein und leiten diese auf die von ihnen zertifizierte Vorsorgeeinrichtung weiter. Die Beiträge für die Versicherten, die keine Wahl der Vorsorgeeinrichtung getroffen haben, werden von ALECTA verwaltet, die zu gleichen Teilen im Besitz der Spitzenorganisation der Sozialpartner ist, somit als privatrechtliche Auffangeinrichtung der beruflichen Vorsorge fungiert.

Viele Arbeitgeber haben eine eigene Stiftung als Vorsorgeeinrichtung errichtet, ohne jedoch Beiträge für die berufliche Vorsorge zugunsten ihrer Arbeitnehmer an diese zu bezahlen.<sup>70</sup> Die Beiträge werden vielmehr als Schulden des Arbeitgebers gegenüber dieser Stiftung deklariert. In diesem Fall sind die Arbeitgeber allerdings verpflichtet, hinsichtlich ihrer Leistungsversprechen eine Rückversicherung mit dem Sicherheitsfonds, das heisst der Företagens Pensionsgaranti (FPG) beziehungsweise dem Pensionstjänst AB (PRI) abzuschliessen. FPG versichert dabei die Pensionsverpflichtungen, während PRI die Pensionen berechnet und ausbezahlt. Sollte der Arbeitgeber insolvent werden, übernehmen FPG und PRI die Pensionsverpflichtungen gegenüber den Leistungsberechtigten. Der Wert der versicherten Pensionen liegt derzeit bei circa elf Milliarden Euro.

Für das Jahr 2012 ist eine weitere Anpassung des Systems der beruflichen Vorsorge geplant. Danach soll die Prämie für die Arbeiter von 3,5 Prozent auf 4,5 Prozent angehoben werden. Weitere Veränderungen werden nach den Verlautbarungen der schwedischen Experten geprüft, zum Beispiel die Zusammenlegung der Zertifizierungsstellen FORA und COLLECTUM sowie deren Unterstellung unter die Aufsicht des Finanzinspektorats. Nicht Gegenstand einer Prüfung ist die Aufteilung der Aufsicht zwischen den Lokalbehörden und der Zentralbehörde. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass der wichtige Bereich der finanziellen Sicherheit für alle Vorsorgeeinrichtungen durch die Zentralbehörde (Finanzinspektorat) beaufsichtigt wird.

---

<sup>70</sup> Im Jahre 2009 haben 1'216 Arbeitgeber mit Rückdeckung ihrer Pension Foundations insgesamt 613'000 Pensionszusagen erteilt.

### 5.4.2 Das Aufsichtssystem der beruflichen Vorsorge

Der Grundcharakter der beruflichen Vorsorge Schwedens als primäre Angelegenheit zwischen den Sozialpartnern zeigt sich auch im Bereich der Aufsichtsstruktur. Das Aufsichtssystem Schwedens ist in zwei Bereiche aufgeteilt, in jenen des Finanzinspektorats (FI) und jenen der lokalen Behörden in den 21 Grafschaften. Grundsätzlich ist das System der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge in Schweden - wie in den anderen EU-Mitgliedstaaten - durch die Pensionsrichtlinie sowie die diesbezüglichen Prinzipien und Empfehlungen der IOPS geprägt. Hinsichtlich der Vermögensanlage gelten deshalb in erster Linie keine quantitativen Gesetzesvorschriften, sondern die im anglo-amerikanischen Rechtskreis entwickelte Prudent Man Rules und die Fiduciary Principles sowie deren Ableitungen. In der strategischen Kapitalanlage muss in erster Linie das Interesse der Versicherten Beachtung finden. Das Vermögen soll gemessen an den Verbindlichkeiten der Vorsorgeeinrichtung hinreichend diversifiziert angelegt werden. Die strategische Leitung und das operative Management der Vorsorgeeinrichtung haben die fachlichen Qualifikationen für ein angemessenes Risikomanagement nachzuweisen. Das diesbezügliche Controlling der Vorsorgeeinrichtung ist entsprechend dem konkreten Risikomanagement zu gestalten. Da für die Kapitalanlage der Vorsorgeeinrichtungen im Sinne der Europäischen Pensionsrichtlinien 2003/41/EC keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften quantitativer Natur bestehen, wacht die Aufsichtsbehörde streng über die Einhaltung des Deckungsgrades von 100 Prozent mit einem Sicherheitsdispositiv in Form einer angemessenen Solvenzspanne.

Die Pension Foundations stehen für gewisse Bereiche unter Aufsicht der Lokalbehörden am Sitz des jeweiligen Vorsorgeträgers und für andere unter jener des zentralen Finanzinspektorats in Stockholm. Während das Finanzinspektorat vor allem die finanzielle Sicherheit der Pension Foundations überwacht, fallen in den Zuständigkeitsbereich der lokalen Behörden insbesondere die Prüfung und Genehmigung der Organisation in rechtlicher Hinsicht sowie die Registrierung der Pension Foundations. Die lokalen Aufsichtsbehörden beaufsichtigen die vom Arbeitgeber errichteten Pension Foundations nach dem Recht der jeweiligen Grafschaft sowie nach den übergeordneten Regeln des nationalen und internationalen Rechts. Eine Oberaufsichtsbehörde besteht im Bereich der beruflichen Vorsorge nicht.

Das Verfahren der Aufsichtsbehörde umfasst im Wesentlichen die:

- Datenermittlung
- Datenanalyse
- Entscheidung
- Massnahmen

- Kontrollen.

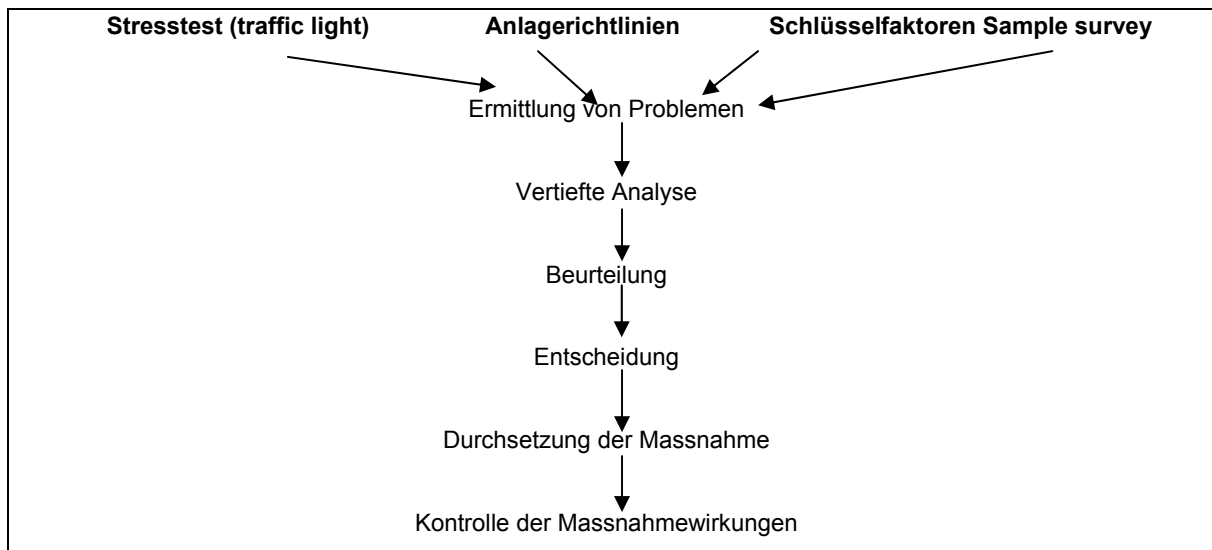


Abbildung 2: Instrumente der Aufsicht Schwedens; eigene Darstellung

Die präventive Aufsichtskonzeption orientiert sich am Risikomanagement der Vorsorgeeinrichtung. Damit ergibt sich die Möglichkeit, rechtzeitig und gezielt die Probleme anzugehen und die sachlich begründeten Massnahmen massgeschneidert durchzuführen.

Die quantitative Analyse bezieht sich auf folgende Faktoren:

- Schlüsselindikatoren, zum Beispiel Asset Allokation, Beitragsinkasso etc.
- Solvenz-Analyse
- Verkehrsampel-Modell
  - Messung und Markierung des ausgesetzten Marktrisikos
  - Realistische Bewertung der Verpflichtungen beziehungsweise der Aktiven
  - Nettoeffekt bezüglich der Änderung der Bewertung der Verpflichtungen beziehungsweise der Aktiven
  - Annahme der unveränderten Asset Allokation
  - Risikofaktoren
    - Aktien
    - Zinsraten
    - Währung
    - Liegenschaften
    - Kreditausfall (Obligationen)
- Analyse des Deckungsgrades
- Aktuarielle Analyse
- Kontrolle der Anlagerichtlinien

Die qualitative Analyse umfasst folgende Massnahmen:

- Direktinspektion der Aufsichtsbehörde bei der Vorsorgeeinrichtung
  - Risikospezifische Untersuchung
  - Allgemeine Untersuchung der Geschäftsführung und des Controlling
  - Generelle Überprüfung neu zugelassener Pension Funds
- Inspektionen im Umfeld der Vorsorgeeinrichtung
- Vertiefte und erweiterte Analysen
- Besondere Überwachung

Das Finanzinspektorat führt als zentrale Aufsichtsbehörde seine direkten Inspektionen in den Vorsorgeeinrichtungen regelmässig durch, wovon praktisch alle Finanzdienstleistungsunternehmen Schwedens, einschliesslich die „Friendly Societies“<sup>71</sup> erfasst werden, ausgenommen die durch lokale Behörden beaufsichtigten Pension Foundations in spezifischen Bereichen.

Die Bundesaufsicht im schwedischen System der beruflichen Vorsorge ist zwar formell unabhängig, muss aber der schwedischen Regierung als politische Behörde Rechenschaft über ihre Tätigkeit ablegen. Wahlbehörde der Aufsichtsbehörde, die an eine Amtsdauer von sechs Jahren gebunden wird, ist die schwedische Zentralregierung. Von Gesetzes wegen wird für diese Tätigkeit keine besondere Qualifikation verlangt. In der Praxis werden jedoch alle Sparten der Aufsichtsbehörde durch hervorragend qualifizierte Experten in den aufsichtsrechtlich relevanten Bereichen besetzt. Die Aufsichtsbehörde wird einerseits durch Gebühren der beaufsichtigten Einrichtungen, andererseits durch das staatliche Budget finanziert. Derzeit sind etwa 20 bis 25 Mitarbeitende des Finanzinspektors im Bereich der Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen eingesetzt.

### 5.4.3 Zusammenfassung

Für den Vergleich der Aufsicht im schwedischen System der beruflichen Vorsorge wären an sich auch die Pension Foundations geeignet, zumal diese mit der herkömmlichen Vorsorgeeinrichtung des Unternehmens im schweizerischen System und mit der entsprechenden Aufsichtsstruktur gut verglichen werden könnte. Allerdings fehlen aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten und Regelungsgrundlagen hierfür einheitliche Angaben, was ein zuverlässiges und aussagekräftiges Bild der Aufsichtskonzeption und -methode in diesem Bereich schwerlich erstellen lässt.

Für die präventiv ausgerichtete, risikobasierte Aufsichtsmethode des FI und das entsprechende Risikomanagementkonzept der Vorsorgeeinrichtungen wird - ähnlich wie bei den

---

<sup>71</sup> Dies sind auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit (Genossenschaft) errichtete privatrechtliche Körperschaften ähnlich einer Lebensversicherungsgesellschaft zur Durchführung der beruflichen Vorsorge.

Lebensversicherern - das „Traffic-Light-Model“ verwendet. Dieses Modell bemisst die Exposition der Vorsorgeeinrichtung hinsichtlich verschiedener Risiken. Es berechnet zuerst ein notwendiges Kapitalreservekissen, basierend auf dem Marktwert der Vermögen und der Verbindlichkeiten. Die Vorsorgeeinrichtung wird dann einer Anzahl vom FI bestimmten, fiktiven Stress-Szenarien ausgesetzt. Diese setzen ein gemischtes Vermögensportfolio der Vorsorgeeinrichtung voraus.

Wenn das Kapitalreservekissen bei einer Vorsorgeeinrichtung ungenügend ist, zeigt das Traffic-Light-Modell ein rotes Licht. Die Aufsichtsbehörde führt dann vertiefte Untersuchungen sowohl quantitativer als auch qualitativer Natur durch. Bei den unternehmensbezogenen Vorsorgeeinrichtungen (Pension Foundations) wird das Traffic Light-Modell von den lokalen Aufsichtsbehörden jedoch nicht angewendet.

## 5.5 Kanada

Die kanadische Pensionskonzeption beruht ebenfalls auf drei Säulen. Die Zuordnung der verschiedenen Vorsorgesysteme zu den einzelnen Säulen erfolgt etwas anders als in Europa. Insbesondere gilt die berufliche Vorsorge nicht als zweite, sondern als dritte Säule, zu der auch die Individualvorsorge gezählt wird. Zudem ist in diesem Zusammenhang die Aufteilung der Gesetzgebungshoheit sowie des Gesetzesvollzugs zwischen den bundesstaatlichen und den gliedstaatlichen Systemen besonders zu beachten.

### 5.5.1 Das System der beruflichen Vorsorge

Das System der beruflichen Vorsorge in Kanada ist aufgeteilt in jenes des Bundes und in jene der zehn Provinzen. Während das System des Bundes - Canada Pension Plan (CPP) - nur einen kleinen Teil der beruflichen Vorsorge in Kanada abdeckt, wird der grosse Teil durch die Provinzen - zum Beispiel durch die Pensionssysteme von Quebec, Alberta, Manitoba oder von Ontario - erfasst, welche die entsprechenden Regelungen über die Finanzierung, die Leistungen und die Organisation der Vorsorgeeinrichtungen autonom erlassen. Die Bundes- und Provinzgesetzgebung des Systems der beruflichen Vorsorge werden durch die Konferenz der Canadian Pension Supervisory Authorities (CAPSA) koordiniert beziehungsweise harmonisiert. Ferner wird durch die institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen der CAPSA und der kanadischen Vereinigung der Pensionsaktuare (CIA) eine gewisse Konsistenz der Regulierung, der Aufsicht und der Durchführung des Systems der beruflichen Vorsorge bezweckt.

Die berufliche Vorsorge in Kanada ist ein lohnbezogenes System, das praktisch die gesamte Arbeitnehmerschaft erfasst. Die von den Arbeitgebern für die berufliche Vorsorge ihrer

Arbeitnehmer errichteten Pensionsfonds werden durch die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite finanziert. Die Beiträge können bei der Ermittlung des steuerbaren Einkommens im Rahmen des EET-Prinzips (Steueraufschub) in Abzug gebracht werden.

Um die Vergleichbarkeit des Aufsichtssystems der beruflichen Vorsorge mit jenem der Schweiz zu erleichtern, wird der Fokus dieses Kapitels auf das berufliche Pensionssystem in den Provinzen Quebec, Manitoba und Ontario gelegt. Die Provinz Ontario hat zum Beispiel im Jahr 2009 auf der Grundlage der Empfehlungen einer Expertenkommission ihr System grundlegend modernisiert, um den grossen Herausforderungen in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht besser Rechnung tragen zu können. Weitere Reformschritte sind noch im Jahr 2010 geplant.

Bereits im Jahr 2005 wurden in Kanada wichtige Entwicklungen für die Sicherheit der Vorsorgeeinrichtungen initiiert, insbesondere hinsichtlich des Deckungsgrades von Vorsorgeeinrichtungen mit Leistungsprimat. So wurde in der Provinz Quebec ein Gesetz zur vorübergehenden Entlastung bezüglich des Mindestdeckungsgrades in Kraft gesetzt und gleichzeitig eine Richtlinie zur nachhaltig besseren Deckung der Verpflichtungen im Leistungsprimat erlassen. Dabei können mehrere Solvenzdefizite zusammengerechnet und diese innerhalb einer Fünfjahresperiode saniert werden. Unter gewissen Bedingungen können die Beiträge in den ersten fünf Jahren so berechnet werden, als ob eine Zehnjahres-Sanierungsperiode bewilligt wäre. Die Bilanz ist dann am Ende der Fünfjahresperiode im herkömmlichen Sinne wiederhergestellt. Diese Methode ist allerdings nur zugelassen, falls der betreffende Vorsorgeträger die öffentliche Hand, eine Universität oder eine ähnliche Institution ist oder falls sowohl die aktiven Versicherten als auch die Rentner damit einverstanden sind oder falls der Vorsorgeträger beziehungsweise der Arbeitgeber eine hinreichende Garantie erbringt. Änderungen des Vorsorgeplanes, die unmittelbar ungedeckte Verpflichtungen bewirken, sind im Rahmen der erwähnten Sanierung grundsätzlich nicht gestattet. Ferner wurde im gleichen Sinn und Geist wie in der Provinz Quebec durch die Bundesbehörde eine Vernehmlassung zur Stärkung des gesetzlichen Rahmens für die Sanierung von Vorsorgeeinrichtungen des Bundessystems im Leistungsprimat durchgeführt. Dabei geht es insbesondere um Anreize zur hinreichenden Deckung von Leistungsverpflichtungen beziehungsweise zur Vermeidung zu hoher Deckungsgrade, das heisst von Surplus-Phänomenen und damit verbundenen Eigentumsproblemen beziehungsweise steuerlichen Restriktionen.<sup>72</sup> Ferner soll nach einem Arbeitspapier von CAPSA

---

<sup>72</sup> Bekanntlich ist der Fiskus ebenfalls Risikoträger in der beruflichen Vorsorge, trägt er doch am Schicksal des auf dem Kapitalmarkt investierten Vermögens insofern mit, als ein Ausfall auf dem Kapitalmarkt nach dem sogenannten EET-Konzept - welches heute in den meisten Staaten zur Anwendung kommt - direkt zu einer entsprechenden Einbusse im Steuersubstrat führt. EET heisst, die Beiträge und das investierte Vermögen sowie dessen Ertrag sind steuerfrei (Exempted), dafür

die Regulierung der Deckung von Leistungsverpflichtungen mit Aktiven zwischen der Gesetzgebung des Bundes und jener der Provinzen durch ein Modell der Leistungssicherung bei Insolvenz des Arbeitgebers vereinheitlicht werden. CAPSA ist der Auffassung, dass eine zu jeder Zeit vorliegende vollständige Deckung der Leistungsverpflichtungen weder notwendig noch realistisch ist, ja zu nicht optimalen Portefeuilles führt.<sup>73</sup>

### 5.5.2 Das Aufsichtssystem der beruflichen Vorsorge

Die Aufsicht der beruflichen Vorsorge in Kanada ist - wie das Pensionssystem als solches - aufgeteilt in jene des Bundes und jene der zehn Provinzen, was die Zeichnung eines einheitlichen Bildes der Aufsichtsregelung und -praxis nicht einfach gestalten lässt. Während in den europäischen Ländern klar zwischen der Regulierung und der Aufsicht unterschieden wird, wonach die Befugnis zur Regulierung einem übergeordneten Fachministerium oder der Gesamregierung übertragen und die Aufsicht einer staatlichen Agentur zugeordnet ist, besteht diese Unterscheidung in Kanada nicht. Die Regulierungsbehörde ist dort auch Aufsichtsbehörde und umgekehrt. Dieses deutet auf die im Verhältnis zu den europäischen Systemen mächtige Stellung der kanadischen Aufsichtsbehörden hin. Allerdings kann diese Struktur zu einem regulatorischen beziehungsweise aufsichtstechnischen Risikocluster führen, in dem die institutionelle Kontrolle zwischen Regulierung und Aufsicht dahinfällt, also gewissermassen ein Problem der Gewaltenteilung sui generis generiert.

Die Aufsichtsbehörde der kanadischen Zentralregierung (Canadian Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI), eine die Branchen der Lebensversicherung, der Banken und der Vorsorgeeinrichtungen integrierende Behörde, ist nur für acht Prozent der kanadischen Vorsorgeeinrichtungen zuständig, die insgesamt bloss einen Zehntel der kanadischen Arbeitnehmerschaft für die berufliche Vorsorge versichern. Die kanadischen Provinzen haben dementsprechend ihre eigenen Behörden, die für die Aufsicht über die auf ihrem Gebiet tätigen Vorsorgeeinrichtungen zuständig sind. CAPSA ist ein Fachforum der kanadischen Aufsichtsbehörden des Bundes und der Provinzen im Bereich der beruflichen Vorsorge, vergleichbar mit der Konferenz der Aufsichtsbehörden in der Schweiz, bei der allerdings die Bundesbehörde nicht beteiligt ist.

Jede Aufsichtsbehörde Kanadas - jene des Bundes und jene der Provinzen - ist bestrebt, den Deckungsgrad der unter ihrer Aufsicht stehenden Vorsorgeeinrichtungen so zu gestalten, dass die Leistungsansprüche der Versicherten bei Fälligkeit richtig und rechtzeitig erfüllt werden. Dies bedeutet, dass ihnen ein Solvenzkonzept, also ein Plan der Vorsorgeeinrich-

---

wird die erbrachte Leistung entsprechend besteuert (Taxed).

<sup>73</sup> Diesem Aspekt wurde in der Schweiz anlässlich der 1. BVG-Revision ebenfalls Rechnung getragen.

tungen vorliegen muss, worin die Aktiven und die Passiven nach aktuariellen Grundsätzen und Kriterien zum Wert am Tage der versicherungstechnischen Beurteilung bewertet sind. Obwohl die Aktiven der Pensionskassen Kanadas grundsätzlich zu ihrem Marktwert eingesetzt sind, erlauben gewisse Aufsichtsbehörden eine Glättungsmethode der Bewertung für eine Fünfjahresperiode, wenn für diesen Zeitraum auch eine entsprechende Methode hinsichtlich der Bewertung der Verpflichtungen verwendet wird. Die Glättungsmethode für die Bewertung der Aktiven wird auch dann erlaubt, wenn der Vorsorgeplan der Einrichtung einer Periode sehr schwacher Vermögenserträge oder einem ausserordentlich starken Sturz der Zinssätze ausgesetzt ist.

Unterdeckungen aufgrund einer aktuariellen Beurteilung müssen innerhalb von fünf Jahren saniert werden. Jede Unterdeckung hat ihren eigenen Sanierungsplan, sodass jede neue, im Laufe einer neuen Bewertung festgestellte Unterdeckung wiederum eine Sanierungsfrist von fünf Jahren generiert, während früher begonnene Sanierungsphasen am Ende ihrer Frist tatsächlich enden.

Die Bundesregierung Kanadas beabsichtigt, angesichts der massiven Unterdeckung zahlreicher Vorsorgeeinrichtungen eine längere Periode zur Sanierung dieses Zustandes zu gestatten, also mehr Flexibilität unter Berücksichtigung der Ursache der Unterdeckung der betreffenden Vorsorgeeinrichtung zuzugestehen.<sup>74</sup> Dies ist ein bezeichnender Unterschied der kanadischen zu europäischen Aufsichtsbehörden hinsichtlich der Voraussetzungen zur Sanierung von unterdeckten Vorsorgeeinrichtungen.

Das Canadian Office of the Superintendent of Financial Institutions ist eine fachlich unabhängige, allerdings gegenüber dem Finanzdepartement zur Rechenschaft verpflichtete Bundesbehörde in Ottawa. Finanziert wird diese Aufsichtsbehörde ausschliesslich durch die Gebühren der von ihr beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen. Für die Tätigkeit als Mitglied der Aufsichtsbehörde - welche auf eine Amtsdauer von sieben Jahren limitiert ist - wird von Gesetzes wegen keine besondere Qualifikation verlangt. Allerdings werden in der Praxis hohe Anforderungen an das Fachwissen und die entsprechende Erfahrung der mit Aufsichtsaufgaben betrauten Personen in den kanadischen Aufsichtsbehörden verlangt, dies sowohl auf Bundes- wie auf Provinzebene.

Für die Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften zur Gewährleistung einer optimalen Sicherheit und Stabilität des beruflichen Vorsorgesystems, aber auch zur effizienten Verwendung ihrer eigenen Ressourcen setzt die Aufsichtsbehörde von Ontario, die Financial Services Commission of Ontario (FSCO), eine risikobasierte Methode zur Aufsicht der Vorsorgeeinrichtungen ein, deren oberstes Ziel darin besteht, die Vorsorgeansprüche der Ver-

---

<sup>74</sup> Vgl. Laboul/Yermo, op.cit., Oxford 2006, S. 507



sicherten nachhaltig zu schützen. Aus diesem Grunde wurde die bis dahin angewendete konventionelle Aufsichtsmethode im Jahr 2006 abgelöst.

Das risikobasierte Monitoring-Modell (Investment Information Summary -IIS) hat seine Fähigkeit zur Identifizierung von Unstimmigkeiten hinsichtlich ernsthafter Probleme der Kapitalanlage, unerklärbarer Underperformance und offensichtlicher Asset-Liability-Verwerfungen in der Praxis angeblich bereits bewiesen. Die im IIS-Formular des Pensionsplanes enthaltenen Informationen werden in Kombination mit den anderen Informationen des Pensionsplanes der Vorsorgeeinrichtung durch die FSCO ausgewertet und beurteilt. Der Umstand, dass ein Pensionsplan aufgrund des erwähnten Modells herabgestuft wird, ist aber nicht gleichzusetzen mit der diesbezüglichen Beurteilung durch die FSCO, wie gut und klug das Vorsorgevermögen hinsichtlich der Verpflichtungen der Vorsorgeeinrichtungen investiert ist. Vielmehr werden die durch dieses Modell herabgestuften Pensionspläne zum Anlass genommen, eine vertiefte Analyse durchzuführen, aufgrund derer dann allenfalls notwendige Massnahmen beurteilt und an die Hand genommen werden. Falls aufgrund des risikobasierten Modells Unregelmässigkeiten bezüglich der Anlageregulierungen und -grundsätze identifiziert werden, bespricht die Aufsichtsbehörde die Situation und allfällige Problemlösungen mit den für die Vorsorgeeinrichtung Verantwortlichen.

Die Aufsichtsbehörde von Ontario geht davon aus, dass die Anwendung einer risikobasierten Aufsichtsmethode das Bewusstsein der Vorsorgeeinrichtungen hinsichtlich der Wirkungen der Vermögensanlage auf ihre Solvenz zunehmend schärft. Ferner geht sie davon aus, dass damit Unzulänglichkeiten im Bereich des Kapitalanlagemanagements sichtbar gemacht sowie die Verantwortlichen in diesem Bereich zur Anwendung von Best-Practice-Regeln ermuntert werden.

### 5.5.3 Zusammenfassung

Das System der beruflichen Vorsorge und damit auch jenes der Aufsicht sind in Kanada einerseits in die Kompetenz der Zentralregierung und andererseits in jene der Provinzen aufgeteilt. Sowohl die zuständige Behörde der Zentralregierung als auch jene der einzelnen Provinzen beaufsichtigen aber die jeweiligen Vorsorgeeinrichtungen grundsätzlich nach den gleichen Prinzipien und Methoden, was durch die Konferenz der Aufsichtsbehörden CAPSA gewährleistet wird. Im Vordergrund steht die risikobasierte Aufsicht, welche versucht, die Risiken der beruflichen Vorsorgeeinrichtungen durch eine direkte Aufsicht rechtzeitig, richtig und umfassend zu erkennen, zu beurteilen und gestützt auf die diesbezüglichen Ermittlungen unverzüglich die entsprechenden Massnahmen einzuleiten und durchzuführen.

## 5.6 Japan

Die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge in Japan ist - wie jene in Kanada - gemessen an den meisten europäischen Konzeptionen, etwas anders strukturiert.<sup>75</sup> Bereits das öffentlich-rechtliche Pensionssystem Japans ist in zwei Bereiche unterteilt. Der erste ist die im Ausgabenumlageverfahren organisierte Grundversicherung mit einer Einheitsrente für die gesamte Bevölkerung. Alle Bewohner Japans zwischen 20 und 59 Jahre tragen mit ihren einheitlichen Monatsbeiträgen zur Finanzierung dieses Systems bei, wobei der Staat ein Drittel der Ausgaben übernimmt. Die Grundrente richtet sich nur nach der Dauer der einbezahlten Beiträge. Der zweite Bereich ist ein einkommensbezogenes Leistungsprimatssystem öffentlichen Rechts (Employee Pension Insurance; EPI), wovon die meisten privat-rechtlich Angestellten erfasst werden, während jene im öffentlichen Sektor durch die Mutual Aid Association (MAA), eine öffentlich-rechtliche Genossenschaft, versichert sind. Die andere Säule schliesslich ist die vom Arbeitgeber organisierte, nach dem Kapitaldeckungsverfahren durchgeführte Personalvorsorge sowie die Individualvorsorge.

Um den Anspruch auf Altersleistung geltend machen zu können, müssen im Rahmen der maximalen Beitragsdauer von vierzig Jahren von der versicherten Person mindestens 25 Jahre lang Beiträge bezahlt worden sein. Das ordentliche Rentenalter in Japan ist 65, wobei jene, die bereits vor der letzten Pensionsreform im Jahr 1986 im EPI versichert waren, bereits ab Alter 60 die Rente beziehen können.

### 5.6.1 Das System der beruflichen Vorsorge

Vor Einführung des Systems der beruflichen Vorsorge existierte in Japan - wie übrigens in vielen anderen Staaten - die Abgangsentschädigung des Arbeitgebers als hauptsächlicher Anspruch der Arbeitnehmenden bei Ausscheiden aus dem Erwerbsleben infolge Stellenwechsel oder Pensionierung. Inzwischen hat Japan ein eigentliches Berufsvorsorgesystem entwickelt. Im Wesentlichen bestehen folgende Vorsorgeträger:

- Vorsorgeeinrichtungen für Arbeitnehmer, die Employee Pension Funds (EPF)
- Variante der EPF als Fonds eigenen Rechts mit Leistungsprimat (DBCP)
- Steuerlich begünstigte Pensionssparpläne (TQPP)
- Spezielle Trusts
- Von Lebensversicherungsgesellschaften angebotene Berufsvorsorgepläne
- Lump sum retirement plans (als rein unternehmensinterner Fonds).

---

<sup>75</sup> Vgl. Edward Withehouse, Pension Panorama, in: The World Bank 2007, S. 89 ff.; Robert Holzmann et al., Closing the Coverage Gap, in: The World Bank, 2009, S. 111 ff.; sowie N. Takayama, Pension Reform, in: The World Bank, 2006, S. 639 ff.

Die EPF sind meistens Vorsorgeeinrichtungen eines einzelnen Unternehmens oder Sammeleinrichtungen. Sie erbringen sowohl Leistungen der beruflichen Vorsorge wie auch - durch opting out - ersatzweise des staatlichen Pensionsprogramms. Aufgrund der erheblichen Verluste auf dem Kapitalmarkt mussten die Arbeitgeber in den letzten Jahren zum Teil sehr hohe Summen in diese Einrichtungen nachzahlen. Folglich ging zwischen 1996 und 2005 die Zahl dieser Einrichtungen von 1'883 auf 687 zurück. Auf der anderen Seite wuchs die Zahl der seit 2001 bestehenden DBCP auf 1'432 Einrichtungen stark an.<sup>76</sup>

Die berufliche Vorsorge in Japan wird überwiegend im Leistungsprimat durchgeführt. Ungefähr die Hälfte der Arbeitnehmer mit vollzeitigem Arbeitspensum sind durch die EPF oder den TQPP versichert. Mehr als neunzig Prozent der Arbeitnehmer haben zudem einen Anspruch auf Abgangsentschädigung gegenüber ihrem Arbeitgeber, der nach der Dauer der Betriebszugehörigkeit bemessen und aus dem Vermögen des betreffenden Unternehmens finanziert wird.

In Japan versichern etwa 2'000 Einrichtungen ungefähr 20 Millionen private Arbeitnehmer für die berufliche Vorsorge.<sup>77</sup> Das gesamte Berufsvorsorgevermögen dürfte sich derzeit etwa auf 660 Milliarden USD belaufen. Von den Vorsorgeeinrichtungen, die bereits vor der Pensionsreform im Jahr 2005 tätig waren, wird aufsichtsrechtlich verlangt, dass sie, falls ihnen nur ein Unternehmen angeschlossen ist, mindestens 1'000 Versicherte aufweisen und dass in den Sammeleinrichtungen mindestens 5'000 Personen versichert sein müssen.

Eine Besonderheit des japanischen Berufsvorsorgesystems ist der Umstand, dass die versicherten Arbeitnehmer - wie zum Beispiel in England - sich zu einem Teil vom staatlichen, im Ausgabenumlageverfahren durchgeführten EPI-System auskaufen können. Motiv für dieses „opting out“ ist meist das Anliegen beziehungsweise die Notwendigkeit zur Reduktion der Beiträge an das Grundrentensystem, um mit dem ausgekauften Teil einen Anspruch gegenüber einem privatrechtlichen EPF-System der beruflichen Vorsorge zu kaufen, der mindestens dem ausgekauften staatlichen Rentenanspruch äquivalent, aber eben kostengünstiger beziehungsweise, von der Anlagerenditeseite her, unter Umständen attraktiver ist.

Nicht erst in den letzten Jahren, sondern bereits früher waren die im Kapitaldeckungsverfahren durchgeführten japanischen Berufsvorsorgeeinrichtungen stark defizitär. Dies ist mitunter ein Grund, warum in den letzten beiden Jahrzehnten ein markanter Wechsel vom

---

<sup>76</sup> Vgl. N. Takayama, Pension Coverage in Japan, in: Closing the Coverage Gap, The World Bank, 2009, S. 111 ff.

<sup>77</sup> Vgl. Oxford Handbook on Pensions and Retirement Income, op.cit, S. 518, Tabelle 25.1.

Leistungs- zum Beitragsprimat, also ein Risikotransfer von den Unternehmen auf die einzelnen Versicherten stattgefunden hat.

Schliesslich ist festzuhalten, dass im Jahr 1989 die japanische Pension Fund Association - wohl in Anlehnung an den deutschen Pensionssicherungsverein - einen Sicherheitsfonds (Pension Benefit Guaranty Corporation) errichtet hat, um den Versicherten im Falle der Insolvenz einer nach EFP konzipierten Vorsorgeeinrichtung eine minimale Vorsorgeleistung in der Grössenordnung von 30 Prozent des Leistungsanspruchs zu garantieren. Die Prämie für diesen Insolvenzschutz des Sicherheitsfonds setzt sich aus drei Elementen zusammen: aus einer Kopfprämie pro versicherte Person nach Anzahl der versicherten Personen, aus einer Prämie im Verhältnis zum sichergestellten Leistungsversprechen und aus einer Prämie im Verhältnis zur Unterdeckung. Dieses Sicherungselement bezüglich der Leistungsansprüche im EFP-System ist auch hinsichtlich des Risikomanagements der Vorsorgeeinrichtungen und der Aufsicht des Staates in Betracht zu ziehen.

### 5.6.2 Das Aufsichtssystem der beruflichen Vorsorge

Hauptsächliche Aufsichtsbehörde über die kapitalorientierten Vorsorgeeinrichtungen in Japan ist das Ministry of Health, Labor and Welfare (MH.WL), welches nicht nur für die Aufsicht, sondern auch für die Regulierung des Systems zuständig ist.<sup>78</sup> Insofern ist die Situation in Japan ähnlich derjenigen in Kanada<sup>79</sup>. Die direkte, technische Arbeit der Aufsicht wird vom Pension Bureau ausgeübt, welches dem Ministry of Health, Labor and Welfare untersteht. Die Aufsichtstätigkeit des Pension Bureau wird auf acht Regionalstellen im ganzen Land verteilt, welche über die Vorsorgeeinrichtungen in ihrer Region die unmittelbare Aufsicht ausüben. In praktischer Hinsicht basiert die Aufsicht dieser Behörden auf den Jahresberichten der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen. Falls die regionale Aufsichtsbehörde oder das Pension Bureau aufgrund dieser Berichte Mängel entdecken, so veranlasst die regional zuständige Aufsichtsstelle eine Untersuchung bei der betreffenden Vorsorgeeinrichtung und ergreift aufgrund der Ergebnisse dieser Untersuchung die geeigneten Massnahmen, um den gesetzeskonformen Zustand wiederherzustellen. Bleibt dieser Zustand in der betreffenden Vorsorgeeinrichtung trotz Intervention der Regionalstelle problematisch, so wird der Fall an das Pension Bureau in Tokyo und schliesslich an das Ministry of Health, Labor and Welfare weitergeleitet. Falls keine Lösung gefunden werden kann, hat die Aufsichtsbehörde das Recht, der Vorsorgeeinrichtung Auflagen zu machen oder letztlich ihren Betrieb zu schliessen.

---

<sup>78</sup> Eine Aufsicht übt parallel auch die Financial Services Agency (FSA) in steuerlicher Hinsicht aus.

<sup>79</sup> Vgl. Kapitel 5.5.

Das japanische Aufsichtssystem im Bereich der Finanzdienstleistungsunternehmen kann weder als integriert noch als risikobasiert bezeichnet werden. Jede Behörde hat ihr genau abgegrenztes und detailliert festgelegtes Aufgabengebiet. Wesentliche Fachunterstützung für die Ausübung der Aufsicht der japanischen Behörden sind die Beurteilungen und Empfehlungen der Pension Actuaries, mit deren Berufsverband eine permanente Fachbeziehung besteht.

Hinsichtlich der Unterdeckungen von Vorsorgeeinrichtungen wurde im Jahr 1997 die für eine Sanierung bisher zugestandene Dauer von sieben auf drei Jahre reduziert und gleichzeitig für die EPFs ein Solvenzkonzept eingeführt, das seit 2002 auch auf andere Vorsorgeeinrichtungen, zum Beispiel auf den im Jahr 2002 geschaffenen DB pension plan ausgeweitet ist. Danach muss, wenn der Wert der Aktiven geringer als 105 Prozent der fälligen Verpflichtungen oder 90 Prozent sämtlicher Leistungsverpflichtungen der betreffenden Vorsorgeeinrichtung ist, die Unterdeckung innerhalb von drei Jahren behoben sein. Falls die Leistungsversprechen der Vorsorgeeinrichtung noch stärker unterdeckt sind und der betreffende Arbeitgeber ernsthafte finanzielle Probleme aufweist, können die künftigen Leistungen gekürzt werden. Eine solche Kürzung setzt jedoch voraus, dass zwei Drittel der Versicherten des diesbezüglichen Pensionsplanes und die dafür zuständige Gewerkschaft diesem Vorhaben zustimmen. Aufgrund der Erfahrungen der letzten Finanzmarktprobleme hat die Regierung eine temporäre Erleichterung der Mindestdeckungsstandards angeordnet, einschliessend die Möglichkeit einer zweijährigen Suspendierung der Sanierung und einer Ausweitung der maximalen Sanierungsphase auf zehn Jahre. Nachdem vor 1997 der technische Zinssatz den Vorsorgeeinrichtungen staatlich vorgeschrieben wurde, sind diese frei, ihn selbst zu bestimmen. Die Regierung empfiehlt einen technischen Zinssatz in der Bandbreite von 80 bis 120 Prozent der durchschnittlichen Rendite der 10-Jahres-Staatsobligationen, die während den fünf vorangegangenen Jahren ausgegeben wurden.

Hinsichtlich der Aufsichtsstruktur ist festzustellen, dass grundsätzlich keine direkte Prüfung bei den beaufsichtigten Einrichtungen stattfinden, wie dies in Holland, in Schweden, in Kanada, in Deutschland oder in Österreich der Fall ist. Die Aufsichtsbehörde stützt sich für die Beurteilung der finanziellen Situation in einer Vorsorgeeinrichtung vor allem auf die diesbezügliche Stellungnahme der versicherungstechnischen Experten (Aktuare).

Das für die unmittelbare Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen zuständige Pension Bureau ist dem in diesem Sachbereich verantwortlichen MHLW unterstellt, welches dem Bureau of Pension in fachlicher Hinsicht Instruktionen erteilen kann. Das Pension Bureau beschäftigt 30 Angestellte. Wahlbehörde der für die Aufsicht zuständigen Personen im Pension Bureau ist das Ministry for Health, Labour and Welfare. Besondere fachliche Qualifikationen für diese Wahl, die übrigens nicht an eine bestimmte Amtszeit gebunden ist,

werden von Gesetzes wegen nicht verlangt. Das für die Aufsicht notwendige Fachwissen wird vielfach durch die institutionalisierte Beziehung mit der Aktuarvereinigung sichergestellt.

### **5.6.3 Zusammenfassung**

Die im System der beruflichen Vorsorge Japans auf verschiedenen Wegen durchgeführte Aufsicht ist weder integriert noch risikobasiert. Die Aufsichtsorganisation in der beruflichen Vorsorge ist in Japan traditionellerweise sehr hierarchisch gegliedert, vom Ministry of Health, Labor and Welfare zum Pension Bureau und schliesslich zu den verschiedenen Zweigstellen im Lande. Eine direkte Inspektion bei einer Vorsorgeeinrichtung wird nur ausnahmsweise in besonders dringenden Fällen durchgeführt. Von grosser Bedeutung für die Entscheidungen und Massnahmen der Aufsichtsbehörden sind die Beurteilungen durch die Pension Actuaries und ihrer Berufskammer.

## 6 Fazit des internationalen Vergleichs

### 6.1 Allgemein

Die Regelung und Praxis der Aufsichtsbehörden der beruflichen Vorsorge in den untersuchten Ländern ergibt kein einheitliches Bild. Trotzdem können Trends festgestellt werden, die auch für die Schweiz von Interesse und Bedeutung sind. Einer dieser Trends ist die integrierte Aufsicht, wonach die Lebensversicherer, Banken und Vorsorgeeinrichtungen bei einer zentralen Behörde unter einem Dach durch die entsprechenden Fachabteilungen beaufsichtigt werden. Ein weiterer Trend zeichnet sich dahingehend ab, dass die Aufsicht risikobasiert durchgeführt wird. Diese Trends haben ihre Ursache insbesondere in den Erfahrungen mit der Kapitalmarktkrise und aufgrund der Erwartungen hinsichtlich des diesbezüglichen Risikomanagements der Vorsorgeeinrichtungen sowie der steigenden Komplexität dieses Vorsorgesystems.

Diese Erfahrungen und Entwicklungen haben insbesondere auch die im Bereich der kapitalorientierten Vorsorge massgeblichen internationalen Fachorganisationen zu entsprechenden Aktivitäten und Empfehlungen veranlasst. Die integrierte und risikoorientierte Aufsicht in der beruflichen Vorsorge wird in verschiedenen Studien der OECD aufgrund der Erfahrungen in massgeblichen Ländern empfohlen, deren Ergebnisse in den Grundsätzen und Richtlinien der IOPS sowie der CEIOPS ihren Niederschlag gefunden haben.<sup>80</sup> In deren Sinne haben Holland, Deutschland, Österreich, Kanada und Schweden ihre Aufsichtssysteme der beruflichen Vorsorge bereits angepasst oder sind daran, sie anzupassen. Die Aufsichtssysteme in den EU-Ländern werden zukünftig verstärkt einer Qualitätskontrolle der CEIOPS beziehungsweise der Europäischen Aufsichtsbehörde EIOPS unterstellt sein. Damit erhalten die risikobasierte Aufsicht und das Risikomanagement der Vorsorgeeinrichtungen ein noch höheres Gewicht. Allerdings setzt eine erfolgreiche risikobasierte Aufsicht angesichts der erwähnten Gefahren und der Komplexität des Systems ein zweckmässiges Risikomanagement bei den Vorsorgeeinrichtungen voraus.

Argumente für eine integrierte Aufsicht sind auch die erhöhte Effizienz im Sinne der Fachkompetenz zur gesamtheitlichen Problemerkennung und -beurteilung sowie die Optimierung der für die Aufsicht zur Verfügung stehenden Ressourcen. Ferner kann durch die integrierte Aufsicht die Rechtssicherheit, die Glaubwürdigkeit und die Akzeptanz bei den Vorsorgeeinrichtungen verbessert werden. Prudentielle Aufsicht aufgrund einer risikobasierten Methode wird selbst in Ländern mit sehr vielen Vorsorgeeinrichtungen - wie bei-

---

<sup>80</sup> Supervising Private Pensions, OECD No. 6, S. 97-132, ferner: Protecting Pension, 2007.

spielsweise in Kanada - als vernünftige und praktikable Methode erachtet. Der Vorteil einer nicht integrierten, das heisst auf den Fachbereich berufliche Vorsorge im engen Sinne spezialisierten Aufsicht wird im Wesentlichen darin erkannt, dass damit ein administrativer Leviathan vermieden wird, was aber von einem kulturellen und traditionellen Verständnis der Rechtsbetroffenen zu staatlicher Autorität herrühren mag.

Der Wechsel von einer hoheitlichen zu einer risikobasierten Aufsicht erfordert eine intensive und permanente Zusammenarbeit zwischen der Aufsichtsbehörde und den beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen sowie erweiterte Kenntnisse und Erfahrungen über Risikomanagement und Finanzmarktrisiken. Obwohl die Aufsichtsbehörden der beruflichen Vorsorge immer mehr in integrierter Form tätig sind und zur Anwendung risikobasierter Methode tendieren, lässt sich kein bestimmtes Modell für alle Länder ausmachen. Form der Integration und die Wahl der Methode hängen nämlich weitgehend vom betreffenden Pensionssystem ab.

Von zentraler Bedeutung für eine effiziente Aufsicht ist allerdings nicht so sehr das gemeinsame Dach einer zentralen Behörde über den relevanten Sparten, sondern die einwandfreie Kommunikation, Koordination und Kooperation zwischen den verschiedenen im Bereich der beruflichen Vorsorge massgeblichen staatlichen Stellen. Dazu gehört neben der Vorsorge- und der Lebensversicherungsaufsicht sowie der Bankenaufsicht auch die Steuerbehörde, übt sie doch durch die steuerliche Befreiung der Vorsorgeeinrichtungen und die besondere Behandlung der Beiträge und des Vermögens beziehungsweise der Leistungen der beruflichen Vorsorge in steuerlicher Hinsicht einen grossen Einfluss auf die Prosperität des beruflichen Vorsorgesystems aus, dies vor allem im freiwilligen Bereich des Systems. Aus diesem Grund und im Sinne der regulatorischen Kohärenz sollte den Steuerbehörden neben den anderen Behörden eine gleichwertige Stellung im Zusammenhang mit der Regulierung beziehungsweise Aufsicht in der beruflichen Vorsorge zukommen.

Die elektronische Informationstechnologie erhält für die Aufsichtsbehörden und die Kontrollorgane eine immer grössere Bedeutung. Rasches, datenbasiertes Erkennen, gesamtheitliches Beurteilen und konsistentes Handeln lässt sich nur durch ein entsprechendes IT-Konzept in Zusammenarbeit mit den verschiedenen Stellen der beruflichen Vorsorge realisieren.<sup>81</sup>

In institutionell-struktureller Hinsicht ist festzustellen, dass - sofern vorhanden - die Oberaufsicht in der beruflichen Vorsorge und die grösste Sachnähe der politischen Instanzen zur beruflichen Vorsorge als kapitalmarktorientiertes System in der Regel primär dem Fi-

---

<sup>81</sup> Vgl. IOPS, Working Paper No. 3.



nanzministerium und nicht dem Sozialministerium des betreffenden Landes zukommt. Einzige Ausnahme unter den untersuchten Ländern ist Japan.

Auffällig ist zudem, dass in den untersuchten Vorsorgesystemen die Vorsorgeeinrichtungen vor allem als Körperschaften des privaten Rechts ausgestaltet sind, zum Beispiel als Aktiengesellschaft oder in einer ähnlichen Form. Der Vorteil von Körperschaften besteht offenbar darin, dass die Vorsorgeeinrichtung in dieser Rechtsform die unternehmerischen Aufgaben und Verantwortlichkeiten besser wahrnehmen kann und dass durch die Möglichkeit der unmittelbaren Partizipation der Versicherten als wirtschaftliche Eigentümer (Gesellschafter) des Vorsorgevermögens die Kontrolle über ihre Tätigkeit auf strategischer und operativer Ebene weitgehend selbst ausüben und die staatliche Aufsicht sich auf gewisse Aspekte des Risikomanagements dieser Einrichtung konzentrieren kann. Das Beziehungsverhältnis zwischen der Rechtsform der Vorsorgeeinrichtung, der Anwendung der Pension-Fund-Governance-Grundsätze und der risikoorientierten Aufsicht bedarf einer noch vertieften Untersuchung, die den Rahmen des vorliegenden Projekts jedoch sprengen würde.

## 6.2 Synopsis über gewisse Aufsichtsbereiche

In Stichworten sollen in den Tabellen 4 bis 13 relevante Bereiche der Aufsicht skizziert werden. Für weitergehende Ausführungen verweisen wir auf die diesbezüglichen Kapitel des Berichts.

Land	Kommunikation und Kooperation
Deutschland	Keine formelle Kommunikation beziehungsweise Kooperation, mit Ausnahme des BMF. Im Rahmen der Aufsicht der BaFin sind aber die Vertreter verschiedener Bundesstellen tätig.
Österreich	Keine Kooperation beziehungsweise Kommunikation mit anderen Behörden. Im Rahmen der integrierten Aufsicht der FMA sind alle Bereiche der beruflichen Vorsorge abgedeckt.
Schweiz	Keine formelle Kommunikation beziehungsweise Kooperation, mit Ausnahme der beschränkten Weisungskompetenz des BSV als delegierte Oberaufsicht des Bundesrates. Diese Struktur ist jedoch durch die neueste Gesetzesreform revidiert worden.
Holland	Die integrierte Aufsichtskonzeption De Nederlandsche Bank (DNB) erlaubt eine durchgehende Koordination und Kommunikation zwischen den verschiedenen Branchenbereichen (Lebensversicherung / Bank / Vorsorgeeinrichtung).
Schweden	Für das Finanzinspektorat bestehen Vorschriften bezüglich Informationsaustausch mit der Zentralbank im Krisenfall. Hinsichtlich den von lokalen Aufsichtsbehörden bezüglich Pension Foundations ergangenen Entscheiden ist ein Informationsaustausch für jene Behörden organisiert, die durch den jeweiligen Entscheid betroffen sein können.
Kanada	Eine vom Gesetzgeber beauftragte Kommission - Financial Institution Supervisory Committee (FISC) - aus Vertretern der Bundesfinanzagentur, sorgt für den Informationsaustausch zwischen den Aufsichtsbehörden. CAPSA fungiert als fachliches Koordinationsforum für die verschiedenen Aufsichtsbehörden.
Japan	Keine Koordination beziehungsweise Kooperation zwischen den verschiedenen Fachämtern. Die Aufgabe jeder mit der Aufsicht der beruflichen Vorsorge befasste Stelle hat ihr ausschliessliches, detailliert umschriebenes und abschliessend aufgelistetes Aufgabengebiet. Die hierarchische Struktur der Regulierung beziehungsweise der Aufsichtsorganisation ist streng. „Guter Draht“ besteht zur Vereinigung der Pension Actuaries für die Beurteilung der fachlichen Probleme der Aufsicht, insbesondere des Risikomanagements

Tabelle 5: Kommunikation und Kooperation der Behörden in den untersuchten Ländern; eigene Darstellung

Land	Beaufsichtigte Vorsorgeträger	Aufsichtsbehörde
DE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Direktversicherung</li> <li>- Pensionskasse</li> <li>- Pensionsfonds</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bundesagentur für Finanzmarktaufsicht (integrierte Aufsicht, rechtlich dem BMF unterstellt)</li> </ul>
AT	Pensionskassen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Finanzmarktaufsicht (integrierte Aufsicht, zudem pensionskasseninterne Kontrolle durch das Finanzministerium)</li> </ul>
CH	Vorsorgeeinrichtungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bundesbehörden / Kantonale Behörden (künftig z.T. in Regionen zusammengeslossen)</li> </ul>
NL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vorsorgeeinrichtungen des Arbeitgebers</li> <li>- Sammeleinrichtungen der Branchen</li> <li>- Einrichtung für Selbständigerwerbende</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nationalbank (DNB), integrierte Aufsicht</li> <li>- Finanzmarktbehörde (AFM)</li> </ul>
SWE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vorsorgeeinrichtungen</li> <li>- Sammeleinrichtungen und Pension</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Finanzinspektionen (FI)</li> <li>- Administrative board of counties for supervision of Pension Foundations</li> </ul>
CAN	Vorsorgeeinrichtungen (als Trusts konzipiert)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Canada Customs and Tax office (CCRA)</li> <li>- Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI)</li> <li>- Provincial Pension Supervision Authorities</li> </ul>
JAP	Verschiedene Vorsorgeeinrichtungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministry of Health, Labour and Welfare (MHLW); Pension Bureau (nicht integriert)</li> <li>- Regionalstellen des Pension Bureau</li> <li>- Financial Services Agency (FSA)</li> </ul>

Tabelle 6: Aufsichtszuständigkeiten in den untersuchten Ländern; eigene Darstellung

<b>Integriert</b>	<b>Teilweise integriert</b>	<b>Separiert</b>
Deutschland	Holland	Japan
Österreich	Schweden	Schweiz
Kanada		

Tabelle 7: Aufsichtsstruktur in den untersuchten Ländern; eigene Darstellung

<b>Fachministerium für Regulierung und Aufsicht</b>	<b>Unabhängige Behörde für Regulierung beziehungsweise Aufsicht</b>	<b>Fachministerium als Regulator; unabhängige Behörde für Aufsicht</b>
Kanada	Kanada	Deutschland
Japan	Schweiz	Holland
		Österreich
		Schweden

Tabelle 8: Koordination der Regulierung und Aufsicht in den untersuchten Ländern; eigene Darstellung

<b>Abhängig</b>	<b>Teilweise abhängig bis unabhängig</b>
Japan	Deutschland
	Holland
	Österreich
	Schweden
	Kanada
	Schweiz (künftige Oberaufsicht des Bundes unabhängig)

Tabelle 9: Beziehung der Aufsicht zu übergeordneten Instanzen in den untersuchten Ländern; eigene Darstellung

<b>Staatsbudget</b>	<b>Mischung zwischen Staat und Gebühren der VE</b>	<b>Gebühren der VE</b>
Japan	Schweden Schweiz	Deutschland Holland Österreich Kanada

Tabelle 10: Finanzierung der Aufsicht in den untersuchten Ländern; eigene Darstellung

<b>Mit Amtsdauer</b>	<b>Ohne Amtsdauerbeschränkung</b>
Holland (6 Jahre)	Deutschland
Schweden (6 Jahre)	Österreich
Kanada (7 Jahre)	Japan Schweiz

Tabelle 11: Amtsdauer der Aufsichtsleitung in den untersuchten Ländern; eigene Darstellung

<b>Volle Autonomie</b>	<b>Teilautonomie</b>	<b>Keine Autonomie</b>
Österreich	Deutschland Holland Schweden Kanada Schweiz (Oberaufsicht)	Japan Schweiz

Tabelle 12: Grad der Autonomie hinsichtlich Personalentscheidungen in den untersuchten Ländern; eigene Darstellung

<b>Bei Oberaufsicht (Ministerium)</b>	<b>Bei Gerichtsbehörde</b>
Deutschland	Holland
Österreich	Schweden
Kanada	Schweiz
Japan	

Tabelle 13: Anfechtbarkeit der Aufsichtsmaßnahmen in den untersuchten Ländern; eigene Darstellung

<b>Mit strategischer Leitung</b>	<b>Ohne strategische Leitung</b>
Deutschland	Kanada
Holland	Japan
Österreich	Schweiz
Schweden	

Tabelle 14: Leitung der Aufsichtsbehörde in den untersuchten Ländern; eigene Darstellung

## 7 Solvabilität der Vorsorgeeinrichtungen in der Schweiz

### 7.1 Unterschiede zwischen Vorsorgeeinrichtungen und anderen Finanzintermediären

Die Leistungen der beruflichen Vorsorge werden in der Schweiz in erster Linie durch Vorsorgeeinrichtungen erbracht.<sup>82</sup> Nur sie sind im sogenannten Dreiecksverhältnis einerseits durch den Anschlussvertrag mit dem Arbeitgeber und andererseits durch den Vorsorgevertrag mit den Begünstigten der Vorsorgeleistungen verbunden. Als Finanzdienstleistungsunternehmen im Rahmen dieses Vorsorgesystems sind aber auch Lebensversicherer und Banken zuhanden der Vorsorgeeinrichtungen mittelbar für die Versicherten tätig.

Die Kapitalstruktur dieser Finanzintermediäre unterscheidet sich indessen grundsätzlich von derjenigen einer Vorsorgeeinrichtung. Dies bedingt massgeblich Unterschiede im Geschäftsmodell: Bei Vorsorgeeinrichtungen existiert nur in geringem Masse ungebundenes Kapital, da im Wesentlichen Beiträge angespart werden, die zusammen mit den entsprechenden Anlageerträgen zukünftige Leistungsansprüche alimentieren.<sup>83</sup> Dieses Prinzip spiegelt sich in den üblichen Rechtsformen der privatrechtlichen Stiftung oder öffentlich-rechtlichen Organisation wider. Die Passivseite der Bilanz einer Vorsorgeeinrichtung besteht folglich praktisch ausschliesslich aus technischen Verbindlichkeiten, die aktuariell ermittelt und bewertet werden sowie den Reserven (Wertschwankungsreserven, versicherungstechnische Reserven vor allem hinsichtlich Langlebigkeit etc.).

Des Weiteren unterscheiden sich die Passiven von Banken beziehungsweise privaten Lebensversicherern strukturell von denjenigen der Vorsorgeeinrichtungen. Sowohl die Höhe als auch der zeitliche Anfall der Verpflichtungen Letzterer hängen von biometrischen Merkmalen der einzelnen Versicherungsnehmer ab und weisen dementsprechend einen eher beständigen und relativ gut prognostizierbaren Charakter auf. Banken und private Lebensversicherungen hingegen haben auch kurzfristig mit unvorhergesehenen Mittelabflüssen in grösserem Umfang zu rechnen. Bei Banken beispielsweise betrifft dies vor allem die Problematik, dass aus bestimmten Gründen eine grosse Anzahl der Fremdkapitalgeber eilig ihre Einlagen abziehen möchten und das Kreditinstitut dadurch in Zahlungsschwierigkeiten kommt. Eine ähnliche Situation kann bei Versicherungen durch einen starken

---

<sup>82</sup> Daneben sind es die Freizügigkeitseinrichtungen und die Einrichtungen der Säule 3a, die aber beide in der vorliegenden Studie nicht weiter in Betracht gezogen wurden.

<sup>83</sup> Die Aufsichtsbehörden verlangen seit einiger Zeit bei Gründung einer Vorsorgeeinrichtung ein bestimmtes Anfangskapital. Das Bundesamt für Sozialversicherung hat aber dieses aufsichtsrechtliche Erfordernis gemäss seinen eigenen Angaben vom 30. März 2010 nicht offiziell publiziert.

Anstieg der Stornoraten eintreten.<sup>84</sup> Vorsorgeeinrichtungen sind vor dieser sogenannten "Bank Run"-Problematik im Allgemeinen eher geschützt. Ein grösserer, unerwarteter Mittelabfluss innerhalb eines kurzen Zeitraums ist bei ihnen als unwahrscheinlich einzustufen, da Kündigungen zum Zwecke eines Wechsels nach derzeitiger Rechtslage nur vom Arbeitgeber mit Zustimmung seiner Arbeitnehmer ausgesprochen werden können.

Im Gegensatz zu Banken und Versicherungen besitzen Vorsorgeeinrichtungen darüber hinaus die Möglichkeit, Unterdeckungen ihrer Verpflichtungen durch die Einforderung zusätzlicher Beiträge oder durch Kürzung ihrer Leistungsversprechen im Überobligatorium zu beseitigen (Art. 65d BVG).<sup>85</sup> Dies bedeutet, dass ihnen ein Mechanismus zur Verbesserung ihrer Solvabilitätssituation zur Verfügung steht, der zeitnah und unter vergleichsweise geringem Aufwand wirksam werden kann. Eine Kapitalerhöhung bei Banken und Versicherungen ist hingegen mit einem längeren Prozess vom Beschluss über die Bewertung der neuen Anteile bis hin zu deren Emission verbunden. Auch eine aktive Aufnahme von zusätzlichem Fremdkapital in grösserem Umfang ist kurzfristig praktisch nicht durchführbar, da diese mit der Gewinnung neuer Einleger beziehungsweise Versicherungsnehmer verbunden ist. Indessen verfügen auch Banken aufgrund ihres Geschäftsmodells über eine spezifische Stellschraube, die es ihnen ermöglicht auf ihre Solvabilität einzuwirken. Da Einlagen- und Kreditzinssatz getrennt voneinander gesteuert werden können, sind Banken in der Lage, im Falle von Niedrigzinsumgebungen ihre Verpflichtungen auf der Passivseite nach unten zu korrigieren. Ausserdem besteht im Kreditgeschäft, das heisst auf der Aktivseite, die Möglichkeit, durch Anpassung der Kreditkonditionen stabile und in einem gewissen Umfang vom Kapitalmarktzins abweichende Renditen zu erwirtschaften. Die Untergrenze der Verpflichtungen von Vorsorgeeinrichtungen im Obligatorium der beruflichen Vorsorge ist stattdessen durch den gesetzlichen Mindestzins fixiert, den es sodann auf der Aktivseite über die Kapitalmärkte zu erwirtschaften gilt.<sup>86</sup> Dieser ähnelt der vertraglichen Mindestverzinsung in privaten Lebensversicherungsverträgen, welche allerdings vom Versicherer bei neuen Abschlüssen entsprechend den Marktkonditionen angepasst werden kann.

Einen weiteren Unterschied im Hinblick auf Vorsorgeeinrichtungen stellt die öffentlich-rechtliche Stiftung Sicherheitsfonds BVG<sup>87</sup> dar, die sich sowohl von der Einlagensicherung für Banken als auch von der Konkursicherung für Versicherungen unterscheidet. Der we-

---

<sup>84</sup> Ausserdem besteht bei Kompositversicherungen aufgrund der kurzfristigen Natur regelmässig die Möglichkeit, Verträge nicht zu verlängern.

<sup>85</sup> Ausgeschlossen davon sind in der Regel Freizügigkeitsleistungen gemäss Freizügigkeitsgesetz.

<sup>86</sup> In der freiwilligen Berufsvorsorge kann eine Nullverzinsung in Frage kommen, deren Modalitäten allerdings in rechtlicher Hinsicht umstritten sind.

<sup>87</sup> [www.sfbvg.ch](http://www.sfbvg.ch).



sentliche Zweck dieser Stiftung besteht darin, in einem bestimmten Umfang die fälligen Leistungen einer Vorsorgeeinrichtung für die Berechtigten sicherzustellen. Im internationalen Vergleich als einzigartig muss dabei darauf hingewiesen werden, dass die Stiftung Sicherheitsfonds BVG unabhängig der Rechtsnatur und des Finanzierungsprimats der betreffenden Einrichtung sämtliche gesetzlich und reglementarisch vorgesehenen Leistungen bis zum eineinhalbfachen oberen Grenzbetrag des koordinierten Lohnes gemäss BVG absichert. Die Prämie wird dabei ausschliesslich auf Basis von buchhalterischen Grössen der Vorsorgeeinrichtung berechnet<sup>88</sup> und entspricht folglich in den meisten Fällen nicht dem von ihr ausgehenden Risiko. Eine risikoinadäquate Prämie jedoch benachteiligt unter Umständen solvente Unternehmen für die Einhaltung eines hohen Sicherheitsniveaus und kann dadurch Anreize für zu risikoreiches Verhalten setzen. Dies liegt unter anderem daran, dass die am Sicherheitsfonds teilnehmenden Institutionen ihre eigenen Insolvenzkosten nur in unzureichendem Umfang internalisieren und führt dazu, dass unerwünschte Umverteilungseffekte zwischen einzelnen Vorsorgeeinrichtungen und deren Versicherten entstehen können. Die Beseitigung dieser Problematik stellt eine zusätzliche Herausforderung für eine Aufsicht der Vorsorgeeinrichtungen dar.

Da Banken und Versicherungen zumeist als Körperschaften auftreten, unterscheiden sie sich auch diesbezüglich von den Vorsorgeeinrichtungen, die fast durchweg nicht als Körperschaften, sondern als Stiftungen tätig sind. Im Rahmen der laufenden Beratungen in den Eidgenössischen Räten bezüglich der künftigen Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen schlägt der Bundesrat vor, in Zukunft ausschliesslich die Rechtsform der Stiftung für Vorsorgeeinrichtungen zuzulassen.<sup>89</sup>

Schliesslich gilt es zu beachten, dass Vorsorgeeinrichtungen tendenziell weniger systemische Risiken bergen als Banken. Ein wesentlicher Grund hierfür ist das geringere Ausmass an gegenseitiger Verflechtung. Bei Banken hingegen machen Handel und gegenseitige Kreditvergabe im Interbankenmarkt einen erheblichen Anteil der täglichen Geschäftstätigkeit aus. Infolgedessen kann die Insolvenz einer Bank gravierende Folgen für das gesamte System nach sich ziehen. Die Auswirkungen der finanziellen Schieflage einer einzelnen Vorsorgeeinrichtung hingegen, insbesondere des dadurch bedingten Vertrauensverlustes, sollten eher lokal begrenzt bleiben.

---

<sup>88</sup> Die entsprechende Berechnungsformel lautet: 0,02 Prozent der Summe der Austrittsleistungen plus den 10-fachen Rentenzahlungsbetrag der Vorsorgeeinrichtung pro Jahr.

<sup>89</sup> Botschaft des Bundesrates vom 19. September 2008 insbesondere Punkt 1.7.2. Im geltenden System sind neben den Stiftungen nur noch die Genossenschaften als privatrechtliche Träger der beruflichen Vorsorge zugelassen. Dabei ist festzustellen, dass die ausschliesslich im ausserobligatorischen Bereich tätigen Vorsorgegenossenschaften keiner Aufsicht unterstellt sind, da weder das Berufsvorsorgegesetz noch das Schweizerische Obligationenrecht (sedes materiae des Genossenschaftsrechts) die Genossenschaften als Vorsorgeeinrichtungen im ausschliesslich freiwilligen Bereich aufsichtsrechtlich erfasst.

## 7.2 Was bedeutet Solvabilität in der beruflichen Vorsorge?

Unter Solvabilität wird die Fähigkeit einer Vorsorgeeinrichtung verstanden, durch freies Vermögen Risiken abzudecken, um auf diese Art künftigen Verpflichtungen auch bei ungünstiger Entwicklung nachkommen zu können. Da die Überwachung von Vorsorgeeinrichtungen durch die Beitragszahlenden praktisch unmöglich ist und aufgrund fehlender Ratings und relativ geringer Publikationspflichten sowie mangelnder Wechselfreiheit auch nur eine geringe Disziplinierung durch den Markt erfolgen kann, ist ein Regulierungsrahmen anzudenken, der die Solvabilität der Vorsorgeeinrichtungen sicherstellt und die Belange der Versicherten (stellvertretend) schützt.<sup>90</sup> Hier gilt es allerdings zu beachten, dass durch Regulierungsmassnahmen grundsätzlich Kosten entstehen, die von den Beteiligten zu übernehmen sind.<sup>91</sup>

## 7.3 Das Erfordernis eines gesonderten Regelwerks für Vorsorgeeinrichtungen

Aus den in Abschnitt 7.1 aufgezeigten Unterschieden zwischen Vorsorgeeinrichtungen und anderen Finanzdienstleistungsunternehmen lassen sich eine Reihe von Punkten gegen eine Übernahme von Basel II (Banken) beziehungsweise Solvency II oder des Swiss Solvency Tests (Versicherungen) auf Vorsorgeeinrichtungen ableiten, die im Folgenden kurz dargestellt werden. Aufgrund dieser Überlegungen schlagen wir ein gesondertes Regelwerk für schweizerische Vorsorgeeinrichtungen vor.

Bei Basel II, Solvency II und Swiss Solvency Test geht es in erster Linie darum, die Wahrscheinlichkeit (bzw. durchschnittliche Höhe) eines Leistungsausfalls von Bank- beziehungsweise Versicherungsunternehmen durch Unterlegung von Eigenkapital zu begrenzen. Die Forderung nach regulatorischem Kapital wäre bei Vorsorgeeinrichtungen hingegen problematisch, da diese, wie zuvor erläutert, praktisch ausschliesslich durch anwartschaftliches Vermögen der Versicherten finanziert sind, das heisst durch Beiträge und deren Anlageerträge, die zukünftige Ansprüche generieren. Dementsprechend ist eher an ein Frühwarnsystem zu denken, welches das Sicherheitsniveau der Vorsorgeeinrichtung reflektiert und somit die Transparenz erhöht beziehungsweise Informationsasymmetrien

---

<sup>90</sup> Es besteht zwar ein gesetzlicher Informationsanspruch (Art. 85b und Art. 86b BVG), der in der Praxis jedoch kaum richtig und umfassend in Anspruch genommen wird.

<sup>91</sup> Eine Übernahme von Regulierungskosten durch den Steuerzahler ist allerdings schwierig zu begründen, da dies keine verursachungsgerechte Zurechnung darstellt. Kann der Fiskus allerdings eine fällige Vorsorgeleistung, deren zugrunde liegenden Beiträge und Erträge seinerzeit nicht besteuert wurden, bei Fälligkeit nicht besteuern, so übernimmt letztlich der Steuerzahler die entsprechenden Ausfallkosten.

abbaut. Es sollten also primär Risikoprofil und Risikotragfähigkeit von Vorsorgeeinrichtungen abgebildet und damit eine Orientierungshilfe für Beitragszahlende, Versicherte und andere Anspruchsgruppen geschaffen werden. Ferner birgt ein auf Informationsvermittlung basierendes Aufsichtssystem auch gewisse Wettbewerbsaspekte, da bei zu grossen Ungleichgewichten mit Wechselbestrebungen der Beitragszahlenden zu rechnen ist.

Des Weiteren fassen die für Banken und Versicherungen gültigen Regulierungsrahmen auf grundsätzlich fortgeschrittenen Modellwelten, deren Detailgrad für Vorsorgeeinrichtungen nicht zwangsläufig erforderlich ist. Vor dem Hintergrund, dass ihre Passiven - trotz stochastischer Elemente, wie Wohneigentumsförderungsmassnahmen und Barauszahlungsansprüche - relativ stabil und gut prognostizierbar sind, könnte die Aufsicht für Vorsorgeeinrichtungen auch an einer weniger komplexen, aber dennoch effizienten Methodik ansetzen. Dies bedeutet allerdings nicht, dass bei Vorsorgeeinrichtungen auf eine quantitativ gestützte Regulierung und Aufsicht gänzlich verzichtet werden kann. Denn trotz der langfristigeren Natur versicherungstechnischer Rückstellungen haben Vorsorgeeinrichtungen auch permanent anfallende Verpflichtungen gegenüber Leistungsbeziehern zu bedienen und es gehört zu den Kernaufgaben der Aufsicht sicherzustellen, dass sie dazu in der Lage sind. Da sich die Solvenz einer Vorsorgeeinrichtung nicht ausschliesslich qualitativ überprüfen lässt, wird folglich ein mathematisches Modell vorgeschlagen, mit dessen Hilfe das Sicherheitsniveau auch und gerade in der kurzen Frist abgebildet werden kann.

Die Möglichkeit zur Einforderung zusätzlicher Beiträge im Falle einer Unterdeckung und die damit verbundene Erleichterung der Kapitalaufnahme ist ein weiterer Grund dafür, dass für Vorsorgeeinrichtungen ein separates Solvenz-Regelwerk ausgearbeitet werden sollte. Dieses Hilfsmittel ist am ehesten mit dem sogenannten genehmigten Kapital bei Aktiengesellschaften vergleichbar, das innerhalb eines bestimmten Zeitraumes im Bedarfsfall durch alleinige Entscheidung des Vorstandes aufgenommen werden kann. Allerdings gilt es zu beachten, dass eine erfolgreiche Rekapitalisierung auch bei genehmigtem Kapital von den Gegebenheiten an den Kapitalmärkten abhängt.<sup>92</sup> Die Erhebung zusätzlicher Beiträge zur Sanierung einer Vorsorgeeinrichtung weist dagegen einen steuerlichen Charakter auf, da sie Arbeitgebern und Arbeitnehmern gemäss Gesetz (vgl. Art. 65d Abs. 3 BVG) oder Reglement (vgl. Art. 65d Abs. 2 BVG) abverlangt werden kann. Dementsprechend lässt sich eine weniger restriktive Solvenz-Regulierung für Vorsorgeeinrichtungen dadurch begrün-

---

<sup>92</sup> In Krisenzeiten gestaltet sich die Aufnahme von Eigenmitteln über die Kapitalmärkte äusserst schwierig. Auch ist aufgrund gesunkener Kurse generell mit geringeren Zuflüssen als noch zur Mitte des Jahres 2007 zu rechnen.

den, dass diesen eine wertvolle Option zur Verfügung steht, durch die sie ihre finanzielle Lage in schwierigen Zeiten kurzfristig enorm verbessern können.<sup>93</sup>

Ferner gilt es zu beachten, dass die Stiftung Sicherheitsfonds BVG in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung einen tendenziell schneller greifenden und umfassenderen Schutz bietet als die Einlagensicherung der Schweizer Banken und Effekthändler. Diese funktioniert nachschüssig, das heisst, im Falle einer durch die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht angeordneten Schutzmassnahme oder Liquidierung einer Bank in der Schweiz stellen die Mitglieder des Einlagensicherungsvereins Mittel bereit, um die vorrangigen Einlagen - gemäss Bankengesetz - an die berechtigten Einleger ausbezahlen zu können. Der Sicherheitsfonds BVG dagegen wird zwar im Ausgabenumlageverfahren, aber durch regelmässige Prämien finanziert und ist bei Eintritt einer Insolvenz - notfalls unter Mithilfe weiterer Finanzierungsquellen - handlungsfähig, sodass mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen kaum zu rechnen ist. Ausserdem stellt der Sicherheitsfonds die nach dem BVG geschuldeten obligatorischen sowie einen beachtlichen Teil der überobligatorischen Leistungen der Vorsorgeeinrichtung bis zur Obergrenze des versicherbaren Lohnes gemäss Artikel 56 Absatz 2 BVG sicher.<sup>94</sup> Diese Obergrenze ist auf der anderthalbfachen Höhe des oberen Grenzbetrages des koordinierten Lohnes gemäss BVG festgesetzt und liegt aktuell bei CHF 123'120. Folglich können die Versicherten mit Sicherheit davon ausgehen, dass sie die ihnen zustehenden Leistungen in jedem Fall im sichergestellten Umfang erhalten werden. Im Gegensatz dazu deckt die Einlagensicherung maximal und einmalig nur CHF 100'000 pro Einleger ab, sodass in einigen Fällen ein signifikanter Teil der Ersparnis verloren gehen kann. Auch dies spricht für eine etwas weniger aufwändige Konzeption des Solvenz-Systems für Vorsorgeeinrichtungen.

Schliesslich ist auch auf die Bedeutung der Rechtsform der Vorsorgeeinrichtung im Hinblick auf die Solvenz-Überwachung hinzuweisen. Die weitaus häufigste Rechtsform der Vorsorgeeinrichtung in der Schweiz ist die Stiftung, während in den untersuchten ausländischen Berufsvorsorgesystemen die körperschaftliche Rechtsperson vorherrscht. Der Vorteil der Rechtsform der Körperschaft liegt darin, dass vor allem die Organe, insbesondere

---

<sup>93</sup> Allerdings gilt es zu bedenken, dass diejenigen Vorsorgeeinrichtungen, die langfristig darauf angewiesen sind, zusätzliche Beiträge zu erheben, zu einer Umverteilung des Kapitals zwischen Leistungsempfängern und Beitragszahlern beitragen. Ein derartiger Prozess, der innerhalb der ersten Säule (AHV) durchaus erwünscht ist, widerspricht im Allgemeinen dem Grundgedanken der beruflichen Altersvorsorge, die sich hauptsächlich nach dem Äquivalenzprinzip richten soll. Vgl. hierzu: Botschaft des Bundesrates vom 19. Dezember 1975. Erschienen im Bundesblatt, 128. Jahrgang, Band I, Nr. 4, 2. Februar 1976, S. 159-160.

<sup>94</sup> Für Leistungen oberhalb der erwähnten Obergrenze erfolgt keine Garantie durch den Sicherheitsfonds. Siehe Art. 59 Abs. 4 BVG

der Verwaltungsrat und die Eigentümerversammlung<sup>95</sup> sowie restriktivere Publikationspflichten für eine verbesserte Selbstüberwachung und Informationsvermittlung sorgen.

#### **7.4 Methoden zur Messung der Solvabilität von Vorsorgeeinrichtungen**

Zur Messung der Solvabilität von Vorsorgeeinrichtungen kommen vor allem Deckungsgradbetrachtung, externe Ratings, Asset-Liability-Tests, Szenario-Analysen und Value-at-Risk-Ansätze auf Basis stochastischer Modelle in Frage. Jede dieser Methoden soll im Folgenden kurz vorgestellt werden. Ziel dabei ist es zu verdeutlichen, an welchen betriebswirtschaftlichen Grössen diese ansetzen, wie sie Risiken abzubilden vermögen und welche Vor- und Nachteile sie im Hinblick auf die Gesichtspunkte Komplexität, Umsetzungskosten, Vergleichbarkeit und Verlässlichkeit aufweisen. Auf der Basis dieser Überlegungen soll im Anschluss eine Auswahl getroffen werden, die einem Regulierungsrahmen für schweizerische Vorsorgeeinrichtungen angemessen erscheint. Es gilt zusätzlich zu beachten, dass die Ansätze sich keineswegs gegenseitig ausschliessen. Vielmehr ist eine Kombination nicht nur möglich, sondern in den meisten Konstellationen auch sinnvoll und wird in der Aufsichtspraxis der schon mehrfach erwähnten Rahmenwerke Basel II, Solvency II und Swiss Solvency Test bereits vorgenommen.

##### **7.4.1 Deckungsgradprüfung**

Wie zuvor erläutert, werden zeitlich begrenzte Unterdeckungen gemäss BVG aufsichtsrechtlich als hinnehmbar betrachtet und den Vorsorgeeinrichtungen ist es gestattet, diese durch verschiedene Massnahmen, unter anderem durch Zusatzbeiträge der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer innerhalb einer angemessenen Frist<sup>96</sup> zu beheben.<sup>97</sup> Dennoch stellt der Deckungsgrad einen - wenn auch groben - Indikator für die Solvabilität von Vorsorgeeinrichtungen dar.<sup>98</sup> Je stärker eine Unterdeckung ausfallen kann, desto wahrscheinlicher ist es, dass diese nicht durch kurzfristige Massnahmen zu heilen ist und die Vorsorgeeinrichtung infolgedessen fällige Leistungen tatsächlich nicht mehr vollständig, richtig und rechtzeitig erbringen kann. Dementsprechend könnten seitens der Regulierung beziehungsweise Aufsicht bestimmte Untergrenzen für den Deckungsgrad von Vorsorgeeinrichtungen festgelegt werden, deren Bruch als Warnsignal dient. Im internationalen Vergleich der Aufsichtssysteme der beruflichen Vorsorge wird deutlich, dass vor allem in Holland

---

<sup>95</sup> Die Eigentümer im schweizerischen System der beruflichen Vorsorge sind wirtschaftlich gesehen die Versicherten.

<sup>96</sup> Diese beträgt in der gegenwärtigen Praxis etwa 10 Jahre.

<sup>97</sup> Vgl. dazu Art. 65e BVG betr. Arbeitgeberbeitragsreserven mit Verwendungsverzicht bei Unterdeckung.

<sup>98</sup> Zur genauen Definition des Deckungsgrades siehe Art. 44 BVV 2.

stark auf den Deckungsgrad geachtet wird.<sup>99</sup> Eine Unterschreitung des aus schweizerischer Sicht sehr hohen Niveaus des holländischen FTK-Solvencykonzepts<sup>100</sup> führt dort dazu, dass die Aufsichtsbehörde in Holland mit der betreffenden Vorsorgeeinrichtung in einen intensiven Dialog tritt und weitreichende Massnahmen zur Verbesserung der Lage vereinbart beziehungsweise letztlich beschliessen muss.<sup>101</sup> Das Beispiel Holland veranschaulicht ausserdem gut, wie die Deckungsgradbetrachtung mit anderen, im Folgenden noch zu erläuternden Instrumenten, sinnvoll kombiniert werden kann.

Während eine regelmässige Überprüfung des Deckungsgrades von Vorsorgeeinrichtungen in erster Linie darauf abzielt, die Transparenz im Hinblick auf ihre Solvabilität zu erhöhen, wäre auch eine Bemessung von regulatorischem Kapital auf Basis des Deckungsgrades oder auch nur der technischen Rückstellungen<sup>102</sup> vorstellbar. Die Deckungsgradbetrachtung stellt aber eine weitestgehend historisch orientierte Methodik dar, da die Kennzahl als solche hauptsächlich Aufschluss darüber gibt, wie die Vorsorgeeinrichtung in der Vergangenheit auf der Aktivseite gewirtschaftet hat<sup>103</sup>. Zwar werden die technischen Rückstellungen auf Basis erwarteter zukünftiger Zahlungsströme ermittelt, jedoch ist bei ihrer aktuariellen Schätzung mit schwächeren Schwankungen relativ zur Aktivseite zu rechnen. Aufgrund ihres niedrigen Komplexitätsgrades, der hohen Verständlichkeit und intuitiven Deutung ist die Deckungsgradmethode mit geringen Anforderungen an das Personal und die Infrastruktur der Vorsorgeeinrichtung verbunden. Da die Vorsorgeeinrichtungen ohnehin jährlich über ihren Deckungsgrad Bericht erstatten, sind sowohl der mit einer möglichen Umsetzung verbundene Aufwand, als auch die laufenden Kosten einer Solvenz-Aufsicht auf der Basis des Deckungsgrades als sehr gering einzustufen. Als nachteilig muss jedoch die mangelnde Risikoadäquanz angesehen werden, da damit die tatsächlichen Risiken auf der Aktiv- und der Passivseite praktisch nicht im Detail analysiert werden. Auch die fehlende Möglichkeit, Ausfallwahrscheinlichkeiten für die jeweilige Vorsorgeeinrichtung abzuleiten, ist eine der klaren Schwächen dieser Methode. Dies führt dazu, dass die Vergleichbarkeit der Kennzahlen über verschiedene Vorsorgeeinrichtungen hinweg nicht gewährleistet ist, da sogar bei gleichem Deckungsgrad vor allem die Zusammensetzung des Investmentportfolios für die weitere Entwicklung ausschlaggebend ist. Die Verlässlichkeit

---

<sup>99</sup> Vgl. Abschnitt 5.2.

<sup>100</sup> DG = 105 - 130 Prozent, die Aktiven und Verpflichtungen nach jeweiligen Marktwerten bemessen.

<sup>101</sup> Die Höhe dieser Deckungsgrade wird vor allem durch das Fehlen eines Sicherheitsfonds begründet.

<sup>102</sup> Wie in Kapitel 5.3 dargestellt, wird diese Vorgehensweise in Österreich praktiziert.

<sup>103</sup> Zur Qualifikation der Deckungsgradbetrachtung als historische Methode ist im Übrigen zu vermerken, dass die über der vollständigen Deckung der Verpflichtungen liegenden Vermögen auch als freie Mittel qualifiziert werden und dass die Versicherten bei Teilliquidation der Vorsorgeeinrichtung gemäss Artikel 23 FZG einen Anspruch auf diese freien Mittel haben, was insoweit die Solvabilitätsfunktion des Deckungsgrades relativiert.

des Instruments ist allerdings als hoch einzustufen, da es sich - wie erwähnt - um eine vornehmlich historisch bestätigte Grösse handelt.

Im Zusammenhang mit der Berechnung des Deckungsgrades ist aus technischer Sicht zu beachten, wie die aktuarielle Ermittlung der Verbindlichkeiten erfolgt. Hierbei ist vor allem der zum Einsatz kommende technische Zinssatz zur Diskontierung zukünftiger Verpflichtungen von Interesse. Des Weiteren wäre zu entscheiden, ob der im Rahmen der Regulierung herangezogene Deckungsgrad auf der Basis der Markt- oder der Buchbewertung von Aktiven und Passiven ermittelt werden soll.<sup>104</sup> Da die Vorsorgeeinrichtungen aber bereits Deckungsgrade ermitteln, erübrigt sich eine separate Erörterung der Implikationen einer möglichen Einführung des Instruments für Aufsichtszwecke in der Schweiz.

#### 7.4.2 Verwendung unabhängiger Ratings

Anstatt sich auf die Ermittlung von Kennzahlen durch die Vorsorgeeinrichtung selbst zu stützen, könnte sich ein Aufsichtssystem auch an durch externe Institutionen abgegebenen Bonitätsurteilen - sogenannten Ratings - orientieren, deren Zweck darin besteht, eine Einschätzung des Kreditrisikos von Schuldern und Transaktionen zu gewinnen. Das Rating ist das Ergebnis eines Prozesses, durch den eine Vielzahl an Informationen zu einer Note verdichtet werden, die typischerweise durch Buchstaben (zum Beispiel AAA - D) oder Ziffern verkörpert wird und einen spezifischen Ausfallrisikograd reflektiert. Ratings nehmen aufgrund ihrer grossen Fülle an Verwendungsfeldern, wie beispielsweise Kreditvergabe- und Portfoliostrukturrentscheidungen, sowie Bereitstellung der Eingangsparameter für Kreditrisikomodelle eine zentrale Stellung im modernen Risikomanagement ein. Auch die Regulierungsrahmenwerke Basel II und Solvency II greifen in gewissen Abschnitten auf externe Ratings zurück. Zur Bestimmung des Risikogewichts im Basel-II-Standardansatz ist beispielsweise die Einordnung in eine Schuldnerkategorie vorzunehmen. Innerhalb dieser sind dann ausdifferenzierte Risikogewichte in Abhängigkeit eines externen Ratings vorgegeben, welches durch eine vom Regulierer beziehungsweise der Aufsichtsbehörde anerkannte Agentur, wie beispielsweise Standard & Poor's, Moody's oder Fitch, erstellt worden sein muss.

Ebenso wie der Ausweis des Deckungsgrades, erhöhen Ratings die Transparenz, können allerdings, wie die Beispiele Basel II und Solvency II zeigen, auch zur Bemessung von regulatorischem Kapital herangezogen werden. Einerseits basieren Ratings auf der Auswertung historischer Daten, andererseits reflektieren sie jedoch eine Einschätzung über das zukünftige Ausfallrisiko von Wirtschaftssubjekten anhand relevanter Parameter. Der Einsatz die-

---

<sup>104</sup> Zwar wäre eine Berechnung auf Basis von Buchwerten stabiler, jedoch gibt sie erheblich weniger Aufschluss über die aktuelle Finanzlage der Vorsorgeeinrichtung.

ses Instruments im Kontext einer möglichen Regulierung wäre für Vorsorgeeinrichtungen und Aufsichtsbehörde mit einem geringen Komplexitätsgrad verbunden, da Ratings weit verbreitet und leicht verständlich sind. Ausserdem wird die Raterstellung von einer externen Agentur übernommen, sodass durch dieses Instrument zwar Kosten entstehen, der interne Umsetzungsaufwand für die Vorsorgeeinrichtung sich jedoch in engen Grenzen hält. Prinzipiell und in Abhängigkeit des Verfahrens der Ratingagentur sind Ratings als risikoadäquat zu betrachten. Mit Ratings verbunden sind historische Ausfallhäufigkeiten, die als Schätzer für zukünftige Ausfallwahrscheinlichkeiten dienen können. Schreibt man ferner die Erstellung des Ratings durch dieselbe Agentur vor, so ist aufgrund der gleichen Systematik eine einfache Vergleichbarkeit für verschiedene Vorsorgeeinrichtungen gegeben. Hinsichtlich der Verlässlichkeit ist zu bemerken, dass trotz der anspruchsvollen Vorgänge für die Erstellung eines Ratings Fehleinschätzungen des Risikos möglich sind. So mussten die grossen Agenturen in den Jahren der Finanzmarktkrise mehrere Ratings nachträglich korrigieren. Auch besteht das Problem der Intransparenz in Bezug auf den Erstellungsprozess, der aufgrund des proprietären Charakters der Allgemeinheit nicht offengelegt wird.

Ratings sind in der internationalen Finanzwelt äusserst verbreitet und hinlänglich bekannt. Folgerichtig ist bei einer möglichen Verwendung im Rahmen eines Aufsichtssystems für Vorsorgeeinrichtungen in der Schweiz nur in geringem Umfang mit spezifischen Umsetzungsproblemen zu rechnen. Eine wesentliche Problematik besteht allerdings darin, dass die mit der Raterstellung verbundenen Ausgaben eine Belastung für kleinere Vorsorgeeinrichtungen darstellen könnten. Zudem wäre es aus politischer Sicht eher problematisch, die Solvenzbeurteilung von schweizerischen Vorsorgeeinrichtungen vollständig auf von anglo-amerikanischen Ratingagenturen erstellte Bonitätsnoten abzustützen. Schliesslich ist zu bedenken, dass aufgrund der Bezahlung durch die bewertete Institution ein Interessenkonflikt für Ratingagenturen entstehen kann. Dementsprechend wäre darüber nachzudenken, wie augenscheinliche Anreizprobleme im Rahmen eines Aufsichtssystems gelöst werden könnten.

### 7.4.3 Asset-Liability-Tests

Während vor allem die Deckungsgradbetrachtung eher heuristischer Natur ist, basieren Asset-Liability-Tests (ALM-Tests) auf der möglichst genauen Gegenüberstellung von zukünftigen Aktiva und Verpflichtungen der Vorsorgeeinrichtungen durch die Regulierungsbehörde, um gravierende Ungleichgewichte und damit eine potenzielle Zahlungsunfähigkeit möglichst früh erkennen zu können. Ein solches Vorgehen fusst auf Prognosen



der Cashflows zukünftiger Perioden und / oder der umfangreichen simulationsbasierten Modellierung von Aktiven und Passiven der Vorsorgeeinrichtung.<sup>105</sup>

Bei ALM-Tests handelt es sich um ein zukunftsorientiertes Instrument mit grundsätzlich hohem Komplexitätsgrad. Dementsprechend ist die Vermittelbarkeit im Vergleich zu den zuvor beschriebenen einfachen kennzahlenbasierten Methoden eher schwierig. Eine Umsetzung wäre mit tendenziell hohem Aufwand verbunden, da spezifisches Know-how sowie die nötige Infrastruktur durch die Vorsorgeeinrichtungen aufgebaut werden müssen. Ebenso ist mit vergleichsweise hohen laufenden Kosten zu rechnen. Dafür ist Risikoadäquanz in hohem Masse gegeben, da eine integrative und detaillierte Betrachtung von Aktiven und Passiven vollzogen wird. Allerdings zielen ALM-Tests per se nicht auf die Berechnung von Ausfallwahrscheinlichkeiten ab. Auch die Vergleichbarkeit verschiedener Vorsorgeeinrichtungen gestaltet sich nicht leicht, da die Ergebnisse einer ALM-Analyse auf spezifischen Merkmalen der Aktiven und Passiven einer Vorsorgeeinrichtung basieren. Zudem kann die Verlässlichkeit eingeschränkt sein, da das Instrument sensitiv auf die getroffenen Annahmen reagiert.

Von der technischen Seite ist über die Wahl des Prognosehorizonts und -intervalls sowie über die beiden Alternativen Cashflow Matching und Duration Matching zu entscheiden. Die erste Alternative zielt auf die genaue Abdeckung künftiger Mittelabflüsse ab. Beim Duration Matching hingegen werden lediglich Wertschwankungen auf Aktiv- und Passivseite in Einklang gebracht. Bei einer Umsetzung in Form des Cashflow-Matching gilt es zudem, eine Methodik zur Schätzung künftiger Cashflows festzulegen. Aufgrund des hohen Detail- und Komplexitätsgrades ist die ALM-Methode äusserst annahmensensitiv, sodass sich der flankierende Einsatz von Sensitivitätsanalysen empfiehlt.

ALM-Tests sind heute ein zentraler Bestandteil fortgeschrittenen Risikomanagements in Finanzdienstleistungsunternehmen. Obwohl auch schweizerische Vorsorgeeinrichtungen angeben, bereits mit diesem Instrument zu arbeiten, ist damit zu rechnen, dass im Falle einer Nutzung für Aufsichtszwecke vor allem bei kleineren Vorsorgeeinrichtungen notwendiges Know-how und Infrastruktur noch aufgebaut werden müsste.

#### 7.4.4 Szenarioanalysen

Einen weiteren Ansatz zum Nachweis der Erfüllbarkeit von Verpflichtungen stellen sogenannte Szenarioanalysen ("Stresstests") dar. Hierbei ist es ein Ziel, verschiedene Situationen

---

<sup>105</sup> Eine gängige Problematik im Hinblick auf den Begriff Asset-Liability-Management ist, dass häufig damit unterschiedliche Bedeutungen verbunden werden. Im Rahmen dieser Studie wird daher auf eine Definition von ALM zurückgegriffen, wie sie in der Risikomanagementtheorie üblich ist.

beziehungsweise Umweltkonstellationen zu identifizieren, die mit äusserst nachteiligen Konsequenzen für die Solvenz eines Finanzunternehmens verbunden wären. Zu nennen ist zum Beispiel ein extremer Werteverfall an den Aktienmärkten. Die einzelne Vorsorgeeinrichtung hat sodann unter Berücksichtigung der entsprechenden Umweltparameter gegenüber dem Regulierer den Nachweis zu erbringen, dass sie mit ihrem gegenwärtigen Deckungsgrad und ihrer Portfolioallokation selbst in diesen Extremszenarien noch zahlungsfähig wäre.

Szenarioanalysen können sowohl zur Erhöhung der Transparenz als auch zur Bemessung von regulatorischem Kapital eingesetzt werden. Die Methode ist zukunftsorientiert und wartet mit einem moderaten Komplexitätsgrad auf. Bei intuitiver Zusammenstellung der verwendeten Szenarien ist zudem ein hohes Mass an Vermittelbarkeit gewährleistet. Umsetzungsaufwand und -kosten können anhand des gewünschten Anteils an mathematischer Modellierung und Experteninputs in einem gewissen Umfang gesteuert werden. Das Ausmass an Risikoadäquanz ist bedingt durch die Realitätsnähe der verwendeten Szenarien und des Gewichts, welches diesen beigemessen wird. Obwohl die Szenarien mit Eintrittswahrscheinlichkeiten versehen werden können, ist mit der Analyse keine Ausfallwahrscheinlichkeitsbetrachtung verbunden. Die Vergleichbarkeit verschiedener Vorsorgeeinrichtungen wäre dann gegeben, wenn die Aufsichtsbehörde gleiche Szenarien für alle vorgäbe. Die Verlässlichkeit des Instruments ist massgeblich von der Güte der entwickelten Szenarien abhängig. Deren Anzahl und Auswahl stellt dementsprechend eine wesentliche technische Herausforderung dar. Weitere Hürden liegen in der Konfiguration der Parameter für die Szenarien sowie der Zuordnung von Eintrittswahrscheinlichkeiten. Es ist zu erwarten, dass die alleinige Verwendung von Szenarioanalysen im Rahmen der Aufsicht schweizerische Vorsorgeeinrichtungen durch die Anforderungen der Regulierung weniger stark belasten würde, als dies bei komplexeren Instrumenten wie ALM-Tests der Fall wäre.

#### **7.4.5 Stochastische Modelle**

Neue risikoadäquate Eigenkapitalstandards für den Banken- und Versicherungssektor - Basel II, Solvency II, Swiss Solvency Test - warten mit fortgeschrittenen Ansätzen zur Berechnung des sogenannten regulatorischen Kapitals auf. Dieses ist von Finanzinstitutionen vorzuhalten, damit sie in finanziell schwierigen Situationen über einen gewissen Verlustpuffer verfügen. Die Grundlage bilden hier stochastische Risikomanagementmodelle, die neben der Bestimmung des regulatorischen Kapitals auch zur Transparenzerhöhung herangezogen werden können. Dieses Instrument ist zukunftsgerichtet, da der wesentliche Zweck in der Schätzung einer künftigen Verlustverteilung besteht, auf die dann der Value-

at-Risk<sup>106</sup> oder ein vergleichbares Risikomass angewendet werden kann. Aufgrund des fortgeschrittenen Komplexitätsgrads sind im Falle einer aufsichtsrechtlichen Verwendung ein höherer Umsetzungsaufwand und höhere laufende Kosten als bei den zuvor genannten Instrumenten zu erwarten. Allerdings leisten die Modelle eine adäquatere Abbildung des tatsächlichen Risikos und erlauben die Bestimmung von Ausfallwahrscheinlichkeiten. Ausserdem ist ein hohes Mass an Vergleichbarkeit gewährleistet, falls von Seiten der Aufsicht ein einheitliches Modell für alle Vorsorgeeinrichtungen vorgegeben wird. Die Verlässlichkeit des Ansatzes hängt schliesslich massgeblich von der konkreten Modellspezifikation ab.

Die Grundlage der Methodik ist ein stochastisches Modell zur Ermittlung der Wahrscheinlichkeitsverteilungen von Aktiven und Passiven am Ende eines bestimmten Betrachtungshorizonts. Aus deren Kombination resultiert sodann eine Verlustverteilung, über die entweder Wahrscheinlichkeiten für bestimmte Ereignisse abgeleitet oder mittels vom Regulierer vorgegebenen Ruin-Wahrscheinlichkeiten Quantile errechnet werden können (Prinzip des Value-at-Risk). Tatsächlich könnte auf diese Art und Weise auch bei Vorsorgeeinrichtungen die Wahrscheinlichkeit einer (solvenzbedrohenden) Unterdeckung der technischen Rückstellungen ermittelt werden. Im Hinblick auf die mathematische Modellierung hat die akademische Literatur eine Reihe von Ansätzen hervorgebracht, die eine angemessene Abbildung der Dynamik einer Vorsorgeeinrichtung im Zeitablauf zulassen. Zu diesem Zweck werden Aktiva und gegebenenfalls technische Rückstellungen als stochastischer Prozess dargestellt, welcher sich entweder diskret oder zeitstetig entwickelt.

Aus technischer Sicht ergeben sich zahlreiche Herausforderungen. Zum einen erreichen Modelle durch den Einbezug weiterer Parameter und eventueller Nebenbedingungen tendenziell einen höheren Realitätsgrad, steigen jedoch sehr schnell in der Komplexität. Hier gilt es also pragmatische Gesichtspunkte der Umsetzbarkeit gegen vermeintliche Genauigkeit abzuwägen. Zum anderen liegen jeder stochastischen Modellierung Verteilungsannahmen zugrunde, die sorgfältig zu hinterfragen und idealerweise durch empirische Studien zu stützen sind. Da im Zuge der Ermittlung eines Value-at-Risk oder bestimmter Ereigniswahrscheinlichkeiten jedoch meist die Ränder einer Verteilung - die sogenannten Tails - relevant sind, bleiben auch nach Konsultation der Empirie regelmässig Zweifel, da hier naturgemäss wenige Beobachtungen vorliegen.<sup>107</sup> Einen weiteren technischen Aspekt

---

<sup>106</sup> Der Value-at-Risk ist definiert als derjenige Verlust pro Periode, der mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit nicht überschritten wird. Aus statistischer Sicht handelt es sich dabei einfach um ein bestimmtes Quantil einer Rendite- oder Verlustverteilung.

<sup>107</sup> Folgerichtig empfiehlt sich eine Ergänzung durch andere Methoden wie beispielweise den zuvor erläuterten Szenarioanalysen.

stellt die Kalibrierung, das heisst die Ermittlung der Modellparameter dar.<sup>108</sup> Diesbezüglich ist zu entscheiden, ob die entsprechenden Werte vom Regulierer vorgegeben oder von den Vorsorgeeinrichtungen auf Basis eigener Daten geschätzt werden sollen. Des Weiteren gilt es abzuwägen, ob die technischen Rückstellungen aus der Bilanz ohne weitere Anpassung als Input verwendet werden können (konkret stellt sich damit die Frage, inwieweit eine Approximation von Marktwerten durch Buchwerte auf der Passivseite hinnehmbar ist). Schliesslich kann in bestimmten Fällen die Beschaffung von Simulationssoftware zur Umsetzung des Modells erforderlich werden.

---

<sup>108</sup> Dies sind zum Beispiel die Erwartungswerte und Varianz-Kovarianzmatrizen für die Renditeverteilungen einzelner Assetklassen.

	<b>Deckungsgrad</b>	<b>Externe Ratings</b>	<b>ALM</b>	<b>Szenarioanalysen</b>	<b>Stochastische Modelle</b>
<i>Historisch versus zukunftsorientiert</i>	weitestgehend historische Betrachtung	Ermittlung auf Basis historischer Ausfall-daten	zukunftsgerichtet	zukunftsgerichtet	zukunftsgerichtet
<i>Komplexität</i>	einfache Berechnung, hohe Verständlichkeit	intuitive Deutung	hoher Komplexitätsgrad, bedingte Vermittelbarkeit	vertretbar, Vermittelbarkeit gegeben	hoch
<i>Umsetzungsaufwand</i>	gering	praktisch kein interner Aufwand aber externe Kosten	hoch (Know-how und Infrastruktur)	moderat	tendenziell hoch (Know-how und Infrastruktur)
<i>Risikoadäquanz</i>	gering (Portfoliostuktur wird nicht betrachtet)	abhängig vom Modell der Ratingagentur	hoch (integrative Betrachtung der Aktiven und Passiven)	bedingt	hoch
<i>Explizite Betrachtung von Ausfallwahrscheinlichkeiten</i>	keine	historische Ausfallhäufigkeiten	in der Regel keine	keine	gegeben
<i>Vergleichbarkeit</i>	nicht gegeben, da die künftige Solvabilität auch massgeblich durch andere Grössen beeinflusst wird	einfache Vergleichbarkeit (gleiche Systematik)	schwierige Vergleichbarkeit (basiert auf Merkmalen der Vorsorgeeinrichtung)	gegeben falls gleiche Szenarien für alle	gegeben falls selbes Modell für alle
<i>Verlässlichkeit</i>	hoch (historisch bestätigte Grösse)	problematisch (Finanzkrise)	annahmensensitiv	abhängig von der Güte der Szenarien	abhängig von der Modellspezifikation
<i>Sonstiges</i>	-	Intransparenz, Anreizprobleme bei Agenturen	integrierte Liquiditätsplanung möglich	-	-

Tabelle 15: Übersicht über die verschiedenen Solvenzmessmethoden; eigene Darstellung

## 7.5 Exkurs: Aussagekraft von Modellen und mögliche Gefahren

Stochastische Modelle nehmen im modernen Risikomanagement und auch in der Regulierung und für die Aufsicht von Finanzdienstleistern eine wichtige Stellung ein. Im Rahmen der jüngsten Wirtschafts- und Finanzkrise sind sie allerdings Gegenstand von äusserst kontroversen Diskussionen geworden. Vor diesem Hintergrund ist es angebracht, deutlich auf die generellen Eigenschaften solcher Modelle sowie deren Zielsetzung hinzuweisen. Es geht dabei vor allem darum, unrealistischen Erwartungshaltungen vorzubeugen. Moderne Modelle dienen der Abbildung und Quantifizierung komplexer Zusammenhänge in Finanzdienstleistungsunternehmen und deren Umfeld und ermöglichen damit weitaus detailliertere Planungs-, Kontroll- und Risikomanagementvorgänge als einfache heuristische Entscheidungsregeln. Dennoch lassen auch die leistungsfähigsten Modelle keine eindeutige Vorhersage zu. Stattdessen wird versucht, Zufallsgesetzmässigkeiten abzubilden, auf deren Basis dann Wahrscheinlichkeiten für bestimmte Ereignisse abgeleitet werden können. Dies bedeutet, dass selbst im Falle einer tatsächlich gar nicht zu erreichenden exakten Modellspezifikation der Zufall nicht eliminiert, sondern lediglich umfassend beschrieben wird. Darüber hinaus sind unter dem Stichwort Modellrisiko weitere Einschränkungen anzuführen. So ist davon auszugehen, dass ein Modell in aller Regel auf vereinfachenden Annahmen basiert und die Modellspezifikation dementsprechend zu realitätsfern oder schlicht inkorrekt sein könnten (Diagnoserisiko). Darüber hinaus ist auch denkbar, dass das Modell durch die Beobachtung von Zusammenhängen in der Vergangenheit konzipiert und / oder kalibriert wurde, die in der Zukunft keinen Fortbestand haben (nicht gegebene Stationarität). Demzufolge ist es von elementarer Bedeutung, dass die Anwender der Modelle deren Funktionsweise und Grenzen genau kennen, um das Problem der "blinden Modellgläubigkeit" zu vermeiden. Dies gilt selbstverständlich auch für aufsichtsrechtlich vorgeschriebene Modelle der Solvenzmessung.

## 7.6 Ein möglicher Ansatz für Vorsorgeeinrichtungen

### 7.6.1 Wahl der primären Methodik zur Solvenzmessung

Bei der Auswahl eines geeigneten Ansatzes der Solvabilitätsmessung in der beruflichen Vorsorge gilt es, die in Abschnitt 7.4 zur Kategorisierung der Verfahren verwendeten Dimensionen abzuwägen und gleichzeitig spezifische Gegebenheiten der zweiten Säule in der Schweiz zu beachten. Demzufolge sollte der Komplexitätsgrad der zentralen Methodik im Mittelpunkt der Überlegungen stehen, um die universelle Anwendbarkeit und kosteneffiziente Implementierbarkeit zu gewährleisten. Dies ist notwendig, damit die Einführung der Solvenzregulierung zu keiner unzumutbaren Steigerung der Personal- und Infrastrukturkosten, vor allem für kleinere Vorsorgeeinrichtungen, führt. Darüber hinaus ist eine

gewisse Kompatibilität zu den in anderen Bereichen der Finanzbranche vorherrschenden Regulierungsrahmen (Basel II und Swiss Solvency Test) wünschenswert. Diese würde den potenziellen Aufbau einer integrierten Finanzmarktaufsicht erleichtern beziehungsweise gestatten, erfahrenes Personal aus der Banken- oder Versicherungsaufsicht auch im Bereich der Vorsorgeeinrichtungen einzusetzen. Gleichermassen gestaltet sich die Suche nach qualifiziertem Risikomanagementpersonal für die Pflege der Aufsichtsmodelle bei Vorsorgeeinrichtungen einfacher, da diese auch Experten von Banken und Versicherungen abwerben könnten. Schliesslich hängt die Umsetzbarkeit des gewählten Konzepts stark davon ab, inwiefern für die einbezogenen Parameter Daten verfügbar sind. Idealerweise sollte sich die gewählte Methodik dementsprechend an bilanziellen Rahmenbedingungen orientieren, sodass neben den notwendigen Kapitalmarktdaten wichtige Grössen aus dem Rechnungswesen beziehungsweise Jahresabschluss der Vorsorgeeinrichtung Verwendung finden können.

Unter Einbezug der zuvor genannten Aspekte ist der Einsatz eines stochastischen Modells als primäres Instrument zur Solvabilitätsmessung von Vorsorgeeinrichtungen zu empfehlen. Die Deckungsgradbetrachtung hingegen sollte zu diesem Zweck trotz ihrer Einfachheit, Verständlichkeit und kostengünstigen Umsetzbarkeit nicht gewählt werden, da ihr stark historisch orientierter Charakter und die mangelnde Betrachtung wichtiger Risikotreiber wie der Portfoliostruktur den Ansprüchen eines modernen Risikomanagements nicht genügt. Darüber hinaus disqualifizieren sich externe Ratings tendenziell aufgrund der mit ihnen verbundenen mangelnden Kontrolle über den Aufsichtsprozess. Während die vergleichsweise hohe Komplexität von ALM-Tests eher gegen einen Einsatz im regulatorischen Kontext spricht, könnte diese Methodik im Rahmen eines nach Genauigkeit abgestuften Aufsichtssystems<sup>109</sup> als interner Ansatz in Erwägung gezogen werden. Denkbar wäre hingegen die Verwendung von Szenarioanalysen, da diese eine Verlustverteilung punktuell abbilden und somit einen guten Kompromiss zwischen Detailgrad und Handhabbarkeit darstellen, der vor allem auch kleineren Vorsorgeeinrichtungen angemessen ist. Bei entsprechender Spezifikation kann dies allerdings auch durch die Modellierung von Vorsorgeeinrichtungen erreicht werden, sodass über Szenarioanalysen im Sinne einer Ergänzung des Katalogs von Aufsichtsinstrumenten nachgedacht werden sollte.

Wie in Abschnitt 7.4 bereits dargelegt, zielen stochastische Modelle auf die ganzheitliche Betrachtung der bekannten Risikotreiber ab, die letztlich in einer statistischen Verteilung abgebildet werden. Durch die damit verbundene Möglichkeit zur Berechnung von Wahrscheinlichkeiten für bestimmte solvenzrelevante Ereignisse, wie beispielsweise Unterde-

---

<sup>109</sup> Vgl. hierzu vor allem Solvency II, bei dem neben dem regulatorischen Standardmodell auch die Verwendung interner Risikomanagementansätze durch die Aufsichtsbehörde gestattet werden kann.

ckung oder Ausfall, hebt sich die Methode deutlich von den anderen vorgestellten Instrumenten ab. Im Hinblick auf Konfiguration und Verteilungsannahmen sind Varianten vorstellbar, durch die das Risikoprofil von Vorsorgeeinrichtungen relativ genau und flexibel abgebildet werden kann, ohne die Komplexität des Aufsichtsmodells auf ein unzumutbares Niveau zu erhöhen.<sup>110</sup> Zudem ist sowohl der Ergebnisvergleich von Vorsorgeeinrichtungen untereinander als auch die Kompatibilität zu anderen Regulierungsrahmen gewährleistet.<sup>111</sup> Des Weiteren kann das Modellrisiko über die Durchführung von Sensitivitätsanalysen kontrolliert und die Verlässlichkeit erheblich gesteigert werden. Infolgedessen relativiert sich einer der wesentlichen Kritikpunkte an diesem Instrument. Überdies ist bei entsprechender Parametrisierung eine simple Kalibrierung mithilfe von Marktdaten sowie Kennzahlen des internen und externen Rechnungswesens möglich, sodass der Umsetzungsaufwand auch in dieser Hinsicht in engen Grenzen gehalten werden kann.

Abschliessend soll nochmals auf die generelle Kombinierbarkeit mit anderen Methoden des Risikomanagements hingewiesen werden. Die zuvor entwickelte Argumentation bezieht sich vor allem auf den Einsatz stochastischer Modelle als primäre Methodik, schliesst jedoch keineswegs eine Ergänzung durch andere Instrumente aus. Wie bereits angedeutet, könnten auch die durchaus sinnvollen Kombinationen eines Risikomanagementmodells mit Szenarioanalysen zur weiteren Erhöhung der Verlässlichkeit sowie mit ALM-Tests im Rahmen eines mehrstufigen Aufsichtssystems geprüft werden.

### 7.6.2 Skizzierung eines Modellrahmens

In einen konkreten Modellrahmen müssen eine Vielzahl relevanter Variablen eingehen, die im Folgenden kurz diskutiert werden sollen. Den Kern eines stochastischen Modells für Vorsorgeeinrichtungen bildet grundsätzlich die Modellierung von Aktiven und Passiven als stochastischen Prozess. So kann die Höhe der Aktiven zu einem bestimmten Zeitpunkt beispielsweise beschrieben werden, indem der Wert einer Periode zuvor, zuzüglich sämtlicher laufenden Beiträge und abzüglich aller anfallenden Auszahlungen an Leistungsempfänger mit einer stochastischen Rendite verzinst wird. Hierbei ist zu beachten, dass sich die Beiträge schweizerischer Vorsorgeeinrichtungen aus gewöhnlichen Beiträgen sowie Zusatzbeiträgen zum Ausgleich für in dieser oder vorigen Perioden aufgetretenen Unterdeckungen zusammensetzen können. Ausserdem müsste eine Nebenbedingung ins Modell aufgenommen werden, da Unterdeckungen nach schweizerischem Recht in "angemessener

---

<sup>110</sup> Bei der in der quantitativen Betriebswirtschaftslehre häufig verwendeten vereinfachenden Annahme normalverteilter Renditen kann in der Regel eine sogenannte geschlossene Lösung gefunden werden. Dies bedeutet, dass die Modellergebnisse direkt über mathematische Formeln berechenbar sind. Im Gegensatz zu einer numerischen Lösung durch Simulation senkt dies Kosten und Komplexität der Solvenzmessung erheblich.

<sup>111</sup> Wie in Kapitel 7.4 erläutert verwenden auch Basel II und Solvency II Value-at-Risk-Modelle.



Frist" zu beseitigen sind,<sup>112</sup> sodass Zusatzbeiträge für die Beseitigung der Unterdeckung einer bestimmten Periode eine gewisse Mindestgrösse nicht unterschreiten dürfen. Diese ist vom Regulierer beziehungsweise von der Aufsichtsbehörde festzulegen und reflektiert im Umkehrschluss die maximale Anzahl zukünftiger Perioden über die eine Unterdeckung beseitigt werden kann.<sup>113</sup> Als weitere Nebenbedingung sollte berücksichtigt werden, dass Zusatzbeiträge nur bis zu einem bestimmten Ausmass vorgesehen sind. Als Extrembeispiel lässt sich an dieser Stelle der Totalverlust aller Aktiven innerhalb einer Periode anführen. Die Sanierung über zusätzliche Beiträge ist bei einer Vorsorgeeinrichtung mit solch extremer Unterdeckung offensichtlich ausgeschlossen. Die stochastische Rendite für den Prozess der Aktiven ergibt sich als mit den Anteilen am Portfolio gewichteter Durchschnitt der stochastischen Renditen aller einzelnen Anlageklassen, in welche die Vorsorgeeinrichtung investiert ist. Für die Renditen der Anlageklassen sind Verteilungsannahmen zu treffen. Abgesehen von der gängigen Normalverteilungsannahme könnten im Rahmen einer numerischen Lösung beliebige Verteilungsannahmen und Abhängigkeitsstrukturen zwischen den zentralen Inputparametern zugelassen und zudem über ein Stresstesting in ihrer Wirkung auf die Stabilität der Vorsorgeeinrichtung getestet werden.

Da Vorsorgeeinrichtungen für gewöhnlich einen grossen Pool an Beitragszahlern beziehungsweise Leistungsbezüglern aufweisen, kann ihre Passivseite als stark diversifiziert und damit relativ stabil betrachtet werden. Dementsprechend wäre eine deterministische Modellierung der technischen Rückstellungen vertretbar, demzufolge sich deren Höhe zu einem bestimmten Zeitpunkt durch Verzinsung des Wertes der Vorperiode, inklusive der gewöhnlichen Beiträge und exklusive der laufenden Zahlungen an Leistungsempfänger, ergäbe.<sup>114</sup> Zur Verzinsung wäre dabei der technische Zinssatz heranzuziehen, den die Vorsorgeeinrichtungen ohnehin zur Bewertung ihrer technischen Rückstellungen einsetzen.<sup>115</sup> Alternativ könnte die jeweilige Vorsorgeeinrichtung direkt ihre aktuarielle Bewertung der technischen Rückstellungen am Ende des Betrachtungszeitraumes ins Modell einfließen lassen.

Zur weiteren Begrenzung des Komplexitätsgrades und aus Gründen der Kompatibilität zu anderen aufsichtsrechtlichen Modellen könnte der Planungshorizont auf eine Periode festgesetzt werden. Während im Falle einer deterministischen Modellierung der technischen Rückstellungen ein konkreter Wert am Ende des Planungshorizonts errechnet wird, wird

---

<sup>112</sup> Vgl. Art. 65d BVG.

<sup>113</sup> Diesbezüglich wird gegenwärtig von 10 Jahren ausgegangen.

<sup>114</sup> Eine deterministische Behandlung der Passivseite begrenzt die Modellkomplexität erheblich.

<sup>115</sup> Da die Ermittlung des Marktwertes der technischen Rückstellungen von Vorsorgeeinrichtungen nicht unproblematisch ist, kann alternativ deren Buchwert als Approximation verwendet werden.

über die Dynamik der Aktiven eine Verteilung erzeugt. Mittels dieser könnten dann beispielsweise Unterdeckungs- oder Ausfallwahrscheinlichkeiten berechnet werden.

### 7.6.3 Ampelansatz statt regulatorischem Kapital

Da Vorsorgeeinrichtungen praktisch ausschliesslich anwartschaftlich gebundenes Vermögen aufweisen,<sup>116</sup> empfiehlt sich ein Aufsichtssystem, welches Signale über deren Solvabilität anstelle von Vorschriften zur Unterlegung von regulatorischem Kapital an das stochastische Modell anknüpft. Ein solches rein informationsbasiertes Konzept ist der sogenannte Ampelansatz. Indem von der Regulierungs- beziehungsweise der Aufsichtsbehörde ein kritischer Wert, das heisst, eine Schwellenwahrscheinlichkeit<sup>117</sup> vorgegeben wird, ist es möglich, ein dreistufiges Warnsignal abzuleiten. Dieses könnte wie folgt ausgestaltet sein: Falls die Wahrscheinlichkeit für eine Unterdeckung der technischen Rückstellungen durch die Aktiven am Ende der kommenden Periode kleiner ist als die vorgegebene Schwellenwahrscheinlichkeit, bekommt die Vorsorgeeinrichtung ein grünes Licht. Sollte die Wahrscheinlichkeit für eine Unterdeckung den kritischen Wert hingegen überschreiten, so ergibt sich das Signal gelb. Ein gelbes Licht könnte dann bestimmte Massnahmen der Aufsichtsbehörde nach sich ziehen, welche auf eine Sanierung der Vorsorgeeinrichtung abzielen. Schliesslich besteht die Möglichkeit, dass die Wahrscheinlichkeit für eine Unterdeckung trotz Einbezug des für die entsprechende Periode maximal möglichen Zusatzbeitrages den Grenzwert überschreitet. Dieser Fall hätte ein rotes Licht zur Folge, welches mit strengen Massnahmen der Aufsicht bis hin zur Schliessung der nicht mehr sanierbaren Vorsorgeeinrichtung verbunden sein könnte. Abgesehen von der Aufsichtsbehörde ist zu prüfen, ob das Ampelsignal auch einem erweiterten Adressatenkreis - bestehend aus versicherten Arbeitnehmern und Arbeitgebern der Vorsorgeeinrichtung, ihren Transaktionspartnern sowie der allgemeinen Öffentlichkeit - zugänglich gemacht werden sollte. Bei adäquater Umsetzung bewirkt der Ampelansatz dementsprechend den Abbau von Informationsasymmetrien, erhöht die Transparenz und fördert zusätzlich die Disziplinierung durch verschiedene Anspruchsgruppen.

---

<sup>116</sup> Vgl. Kapitel 7.3.

<sup>117</sup> Diese könnte zum Beispiel anhand historischer Ausfalldaten der Ratingagenturen bestimmt werden.

## 7.7 Überwachung durch die Aufsicht

### 7.7.1 Der Aufsichtsprozess

Im Rahmen des Aufsichtsprozesses sollten die Vorsorgeeinrichtungen verpflichtet sein, über die verwendeten Parameterwerte sowie die quantitativen Ergebnisse aus der Umsetzung des Aufsichtsmodells in regelmässigen Zeitintervallen Bericht zu erstatten. Diese müssten ausführlich dokumentiert und zusammen mit der qualitativen Beschreibung verbleibender Risiken, beispielweise operationeller Art, in einem umfassenden Solvenz-Bericht veröffentlicht werden.

Zusätzlich zur Einführung der Berichterstattungsvorschriften, sollte die Aufsichtsbehörde mit einer Reihe von Eingriffsbefugnissen ausgestattet werden, um nach der Risikolage einer Vorsorgeeinrichtung entsprechend reagieren zu können. In diesem Zusammenhang gilt es zwischen einem streng regelgebundenen und einem diskretionären System der Aufsicht abzuwägen. Der regelgebundene Ansatz wartet mit klaren Massnahmen zum Eingriff im Falle der Nichterfüllung einzelner Anforderungen auf und bewirkt eine einheitliche Behandlung aller Vorsorgeeinrichtungen nach einem bestimmten Schema. Dies führt dazu, dass die staatlichen Massnahmen nicht in jedem einzelnen Fall der konkreten Lage der Vorsorgeeinrichtung angemessen sein kann. Eine solche Situation wird dann vorliegen, wenn sich einzelne Vorsorgeeinrichtungen mit dem gleichen Ampelsignal in verschiedenster Hinsicht immer noch voneinander unterscheiden. Die Alternative stellt eine flexiblere Ausgestaltung der aufsichtsrechtlichen Eingriffsbefugnisse dar, die aber nicht den Vorwurf der rechtsungleichen Behandlung provozieren darf, im Gegenteil, den auch bundesgerichtlich anerkannten Grundsatz der Rechtsgleichheit<sup>118</sup> besonders beachten muss. Rechtlich und technisch ideal ist somit der Vorgang, wenn die Aufsichtsbehörde im Rahmen ihres pflichtgemässen Ermessens die im konkreten Fall verhältnismässige Massnahme anordnet und durchsetzt sowie deren Wirkungen überprüft. Innerhalb eines solchen Systems wird der Aufsichtsbehörde je nach Eintritt bestimmter Kriterien, das heisst der verschiedenen Ampelsignale, ein Katalog von Reaktionsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt. Dieser ermöglicht ihr die flexible Reaktion innerhalb eines klar vorgegebenen Rahmens.

Die Entscheidung über einen Massnahmenkatalog ist eng verbunden mit der Frage, inwiefern Unterdeckungen als problematisch anzusehen sind oder über eine bestimmte Frist toleriert werden sollten. Obwohl die aufgrund des internationalen Vergleichs erkennbare Praxis in diesem Zusammenhang stark vom jeweiligen System und dem kulturellen Hintergrund des betreffenden Landes geprägt ist, ist unverkennbar, dass bei Einführung einer

---

<sup>118</sup> Gleiches nach dem Massstab der Gleichheit gleich und Ungleiches nach dem Masse der Ungleichheit ungleich zu behandeln.

Solvenzregulierung grundsätzlich auf die Verhinderung von Unterdeckungen abgezielt werden sollte. Der langfristige Charakter versicherungstechnischer Verpflichtungen beziehungsweise der Kapitalanlage<sup>119</sup> ist dabei als Argument für die Toleranz temporärer Unterdeckungen nur bedingt stichhaltig, da die Wahrscheinlichkeit der erfolgreichen Sanierung einer Vorsorgeeinrichtung durch Unterdeckungen erheblich beeinträchtigt wird. Abgesehen davon werden Unterdeckungen regelmässig damit gerechtfertigt, dass Zusatzbeiträge erhoben werden können und dass der Sicherheitsfonds BVG die Verpflichtungen zahlungsunfähiger Vorsorgeeinrichtungen abdeckt. Wie aber das Beispiel Holland zeigt,<sup>120</sup> ist eine solche zusätzliche Absicherung in der beruflichen Vorsorge nicht notwendigerweise gegeben. Im holländischen System wird daher zu jedem Zeitpunkt eine deutliche Überdeckung der technischen Verbindlichkeiten verlangt. Aus ökonomischer Sicht ist auch in der Schweiz eine grundsätzliche Intoleranz gegenüber Unterdeckung geboten. Der ureigentliche Zweck des Aufsichtssystems besteht nämlich nicht zuletzt auch darin, die Wahrscheinlichkeit für das Erfordernis von Zusatzbeiträgen oder einer Inanspruchnahme des Sicherheitsfonds zu minimieren. Insbesondere der Sicherheitsfonds hat den Charakter einer letzten Instanz, die nur in Aktion tritt, wenn trotz rechtskonformer Tätigkeit einer Vorsorgeeinrichtung Zahlungsunfähigkeit bei Fälligkeit einer Leistung vorliegt. Ein Regelwerk zur Sicherung der Solvabilität von Vorsorgeeinrichtungen, welches Unterdeckungen als klares Warnsignal auffasst und mit ernst zu nehmenden Konsequenzen verbindet, ist unverzichtbar, um Fehlentwicklungen möglichst frühzeitig zu erkennen und entgegenzuwirken, bevor eine Kapitalaufnahme über Zusatzbeiträge oder das Anrufen des Sicherheitsfonds notwendig wird. Sollte dennoch eine Unterdeckung auftreten, so ist es aus aufsichtsrechtlicher Perspektive für die Anordnung sachgerechter Massnahmen erstrebenswert, von der betroffenen Vorsorgeeinrichtung eine akribische Ursachenforschung zu verlangen.<sup>121</sup>

Im Falle der Unternehmen, bei denen das Ampelsystem keine überhöhte Unterdeckungswahrscheinlichkeit der Vorsorgeeinrichtung identifiziert (grünes Licht), könnte die Aufsicht sich auf stichprobenartige Kontrollen verlassen, die hauptsächlich der Absicherung von Modellrisiken im Aufsichtssystem dienen. Für den Fall, dass wiederholt Ungereimtheiten auftreten, müsste eine Analyse der etwaigen Ursachen durchgeführt und gegebenenfalls eine Neukalibrierung beziehungsweise Neuausgestaltung des Aufsichtsmodells vorgenommen werden.

Falls das Aufsichtsmodell auf eine leichte Überschreitung der zugelassenen kritischen Unterdeckungswahrscheinlichkeit der Vorsorgeeinrichtung schliessen lässt (gelbes Licht),

---

<sup>119</sup> Vgl. Jeremy J. Siegel, *Stocks in the long Run*, Wharton Business School 1998.

<sup>120</sup> Vgl. auch Kapitel 5.

<sup>121</sup> Im internationalen Vergleich kann hier auf das österreichische System in Kapitel 5.3 verwiesen werden.

sollte die betroffene Einrichtung genauer, das heisst unter anderem auch aktuariell analysiert werden. Flankierend empfiehlt sich die Erstellung einer Liste aller näher zu überwachenden Vorsorgeeinrichtungen ("watch list"). Auch könnte eine Verkürzung des Berichterstattungsintervalls in Erwägung gezogen werden. Darüber hinaus sollte es der Aufsicht ermöglicht werden, von der Vorsorgeeinrichtung die Erstellung eines Sanierungsplans zu verlangen. Hierzu sind Solvabilitäts-, Investment- und Finanzierungsaspekte zu beachten. Bei Ersteren geht es darum, wie eine solide Liquiditätslage sichergestellt werden kann. Darüber hinaus ist eine Portfolioanpassung auf der Aktivseite zu prüfen. Die Finanzierungsaspekte des Sanierungsplans beruhen hingegen auf der kurzfristigen Beschaffung zusätzlicher Beiträge. Hier müssen die vom Gesetzgeber vorgegebenen Obergrenzen beachtet werden. In jedem Fall sollte von der Aufsicht eine konkrete Frist zur Senkung der Unterdeckungswahrscheinlichkeit gesetzt werden.

Ergibt die Solvenzprüfung einer Vorsorgeeinrichtung ein rotes Licht, so sollte die Aufsichtsbehörde zusätzlich über drastischere Massnahmen verfügen. Es muss die Einschränkung der Verfügungsmöglichkeiten der Vorsorgeeinrichtung über ihre Vermögenswerte in Betracht gezogen werden. Dies soll das Eingehen von weiteren Risiken auf der Aktivseite durch das Management bereits in erheblicher Weise ausfallbedrohte Vorsorgeeinrichtungen verhindern ("gambling for resurrection"). Ausserdem könnte die Möglichkeit eingeräumt werden, dem Management konkrete Weisungen zu erteilen. Darüber hinaus ist abzuwägen, ob die Aufsichtsbehörde einer Vorsorgeeinrichtung die Aufnahme neuer Beitragszahler in das Portfolio untersagen sollte. Dies dient vor allem deren Schutz, da diese andernfalls unter einer erheblichen, innerhalb der zweiten Säule unangemessenen, Quersubventionierung der heutigen Leistungsempfänger zu leiden hätten. Des Weiteren sollte es der Aufsicht gestattet sein, das strategische sowie das operative Organ stark insolvenzbedrohter Vorsorgeeinrichtungen abuberufen und beispielsweise durch einen Sonderbeauftragten zu ersetzen.<sup>122</sup> In besonderen Fällen muss letztlich eine Schliessung nicht mehr sanierungsfähiger Vorsorgeeinrichtungen zur Rettung des noch bestehenden Vermögens in Erwägung gezogen werden können.<sup>123</sup>

### 7.7.2 Anforderungen an Aufsicht und Vorsorgeeinrichtungen

Im Zuge einer konkreten Einführung des zuvor diskutierten Regelungsrahmens in der Schweiz wachsen die Anforderungen an die mit Aufsicht und Kontrolle betrauten Instanzen. In erster Linie wird das zuständige Personal - falls nicht vorhanden - in Zukunft vertiefte Kenntnisse und Erfahrungen im Hinblick auf die Methoden des modernen Risiko-

---

<sup>122</sup> Vgl. Art. 62a insb. Bst. d-g BVG (neu)

<sup>123</sup> Im Übrigen sei auf die Ausführungen über die „Aufgaben der Aufsichtsbehörden“, in: Carl Helbling, Personalvorsorge und BVG, 8. Auflage, Bern 2006, S. 752 ff. verwiesen.

managements vorweisen müssen. Ein fortgeschrittenes Verständnis der mathematischen und ökonomischen Zusammenhänge und der Grenzen der eingesetzten Modelle sind unabdingbare Voraussetzungen für die Mitarbeitenden der Aufsichtsbehörde, um eine Überprüfung der Ergebnisse des Solvenztests realistisch durchführen zu können. Eine grosse Herausforderung wird im Falle der konkreten Umsetzung dementsprechend darin bestehen, adäquat qualifiziertes Personal für die Aufsichtsbehörde zu rekrutieren. Dies gilt auch für die mit den Vorsorgeeinrichtungen auftragsrechtlich verbundenen Kontrollstellen wie Revision und versicherungstechnische Experten. Ausserdem wird ein System zur Archivierung und Verwaltung der eingehenden Berichterstattung inklusive softwaretechnischer Unterstützung notwendig. Abgesehen von der Aufsichtsbehörde werden allerdings auch Vorsorgeeinrichtungen nicht umhin kommen, an der Qualifikation ihres Personals und ihrer Risikomanagementinfrastruktur zu arbeiten. Dementsprechend ist die Einführung mit Kosten sowohl auf Seiten der Aufsicht als auch der Beaufsichtigten verbunden. Die Höhe dieser Kosten ist unter anderem von der konkreten Ausgestaltung des Regulierungsrahmens abhängig und damit ein wesentliches Entscheidungskriterium. Schliesslich ist darüber nachzudenken, die Erteilung der aufsichtsrechtlichen Genehmigung für das Betreiben einer Einrichtung im Bereich der beruflichen Vorsorge an bestimmte Voraussetzungen zu knüpfen, um die Erfüllung der zuvor genannten Anforderungen zu gewährleisten. Solche Voraussetzungen könnten unter anderem in einer Überprüfung der Infrastrukturausstattung der Vorsorgeeinrichtung vor Ort sowie einem sogenannten "fit and proper"-Test bezüglich der Qualifikation ihrer Mitarbeitenden bestehen.

### 7.7.3 Weitere Überlegungen zur Umsetzung in der Schweiz

Vorsorgeeinrichtungen mit erhöhter Unterdeckungswahrscheinlichkeit müssen aufgrund des einfachen, allgemein zugänglichen und leicht zu interpretierenden Signals mit zunehmender Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit und Einflussnahme der ihnen angeschlossenen Arbeitgeber rechnen. An eine disziplinierende Wirkung ist darüber hinaus auch zu denken, wenn Arbeitgeber im Einklang mit ihren Arbeitnehmenden wiederholt gelbe oder rote Signale als Anlass zum Wechsel der Vorsorgeeinrichtung nehmen können. Auf alle Fälle ist eine Aufklärung der angeschlossenen Arbeitgeber und der Versicherten im Hinblick auf das Signal notwendig, um deren Aufmerksamkeit im Hinblick auf die vorliegend beschriebene Problematik zu sensibilisieren.

Weitere Punkte, die mit der Implementierung des Aufsichtssystems einhergehen, sind die Problematik der Setzung richtiger Anreize für Vorsorgeeinrichtungen sowie mögliche Änderungen in der Organisation. Um die Interessen der Beitragszahler mit denen der Fondsmanager einer Vorsorgeeinrichtung in Einklang zu bringen, sollten Letztere einen Nutzen davon haben, gelbe und rote Signale zu vermeiden. Dies könnte beispielsweise dadurch

erreicht werden, dass variable Vergütungsbestandteile zusätzlich zur Performance der Vorsorgeeinrichtung auch an die Historie der Signale aus den vorangegangenen Perioden gekoppelt werden. Auf diese Art ermöglicht das Ampelsystem neben der Solvenzmessung auch eine Leistungsmessung der Pensionskassenmanager und allenfalls entsprechende Anpassung der Kompensation durch die zuständigen Organe der Vorsorgeeinrichtung.

Darüber hinaus ist auf den Unterschied der Stiftung zur Körperschaft hinzuweisen. Gegenwärtig sind nur die Stiftung und die Genossenschaft als privatrechtlich organisierte Vorsorgeeinrichtungen zugelassen, wobei die überwiegende Mehrzahl als Stiftungen organisiert sind. Daneben besteht für Bund, Kantone, Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Arbeitgeber die Möglichkeit, die berufliche Vorsorge für ihre Angestellten mit öffentlich-rechtlichen Einrichtungen durchzuführen. Im Gegensatz zur juristischen Person als Körperschaft bestehen für die Stiftungen - die eben keine Körperschaft, sondern eine zweckorientierte Vermögenswidmung darstellen - weniger Möglichkeiten zur Selbstbeaufsichtigung durch ihre Organe, zum Beispiel durch Verwaltungsrat oder Eigentümerversammlung.<sup>124</sup> Als einzige mögliche Rechtsform für privatrechtliche Vorsorgeeinrichtungen schlägt der Bundesrat die Stiftung vor.<sup>125</sup>

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass das System der beruflichen Vorsorge verschiedene Typen von Einrichtungen kennt, so neben der eigentlichen Vorsorgeeinrichtung die Freizügigkeitseinrichtung und verschiedene Arten von sogenannten Annexeinrichtungen (wie Anlagestiftungen, Finanzierungsstiftungen etc.). Auch die Stiftung Auffangeinrichtung BVG ist ein besonderer Typus einer Vorsorgeeinrichtung, die teilweise öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen muss und in gewissen Bereichen hinsichtlich ihrer nicht weiter überwälzbaren Kosten durch die Stiftung Sicherheitsfonds BVG schadlos gehalten wird. Diese, neben der eigentlichen Vorsorgeeinrichtung im System der beruflichen Vorsorge tätigen Einrichtungen werden hinsichtlich der aufsichtsrechtlichen Problematik im vorliegenden Projekt nicht weiter behandelt.

---

<sup>124</sup> Festzuhalten ist in diesem Zusammenhang, dass die Stiftung durch die Gesetzgebung der beruflichen Vorsorge seinerzeit - siehe Bundesblatt Nr. 50 vom 18. Dezember 1956, Bd. II, S. 825 ff. - für die Belange der beruflichen Vorsorge denaturiert, das heisst faktisch mit Aufgaben und Verantwortlichkeiten, die typischerweise einer körperschaftlich ausgestalteten juristischen Person zustehen, betraut wurde. Diese Struktur wurde seither nicht mehr in Frage gestellt, ist aber angesichts der komplexen Herausforderungen an die künftige Vorsorgeeinrichtung als „Unternehmen“ zu überprüfen.

<sup>125</sup> Siehe Botschaft des Bundesrates vom 19. September 2008 insbesondere Punkt 1.7.2.





## 8 Schlussfolgerungen

Aufgrund verschiedener Untersuchungen im Rahmen der OECD und der EU sowie anhand der Analysen bezüglich der Entwicklung in Deutschland, Holland, Österreich, Schweden, Kanada und Japan lässt sich ein Trend in den meisten dieser Länder zur unabhängigen sowie risikoorientierten Aufsicht feststellen. Die risikobasierte Aufsicht wird allgemein als geeigneter als andere Methoden erachtet, Probleme frühzeitig und richtig zu erkennen und die integrierte Aufsicht wird als wichtig beurteilt, um Risiken und deren Probleme aus verschiedenen Gesichtswinkeln gesamtheitlich zu beurteilen. Insbesondere die internationalen Fachorganisationen IOPS und CEIOPS erachten die präventive und risikobasierte Aufsichtsmethode bedeutend effizienter als die auf die nachträglichen Berichte der Vorsorgeeinrichtungen beziehungsweise externer Kontrollstellen sich abstützende repressive Aufsicht. Allerdings wird deutlich, dass die konkrete Ausgestaltung der Aufsichtsorganisation und der -methoden sich nach dem betreffenden Vorsorgesystem richten, da kein allgemeines international gültiges Modell verwendet werden kann.

### 8.1 Erkenntnisse des Ländervergleichs

Der Trend zur zunehmend integrierten, präventiv konzipierten und risikoorientierten Aufsicht zeigt sich in den untersuchten Ländern auf verschiedene Art und Weise. Aufgezeigt werden im Folgenden stichwortartig zentrale Punkte der Entwicklungen und hieraus resultierende Herausforderungen.

#### Deutschland

- Integration der Aufsicht in der Bundesagentur für Finanzmarktaufsicht (BaFin)
- Risikobasierte und präventiv konzipierte Aufsichtsmethode
- Direktinspektionen bei den Vorsorgeeinrichtungen
- Skepsis bezüglich der Anwendung von Solvency II für Vorsorgeeinrichtungen

#### Holland

- Integration der Aufsicht der Nederlandsche Bank (DNB) koordiniert mit der Allgemeine Finanzmarktaufsicht (AFM) bezüglich Kapitalmarktinformationen der Vorsorgeeinrichtungen
- On-site-Inspektionen bei den Vorsorgeeinrichtungen
- Risikobasierte und präventiv konzipierte Aufsicht
- Skepsis gegenüber grosser Solvabilitätsspanne hinsichtlich Zweck und Kosten sowie kritische Haltung bezüglich Solvency II für Vorsorgeeinrichtungen

### Österreich

- Integrierte Aufsicht der Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA) des Bundes in Wien
- Direktinspektionen und Mitwirkung der Staatsvertreter in der Pensionskassenleitung
- Pflicht der Pensionskassen für Risikomanagement nach Handbuch gemäss Verordnung der FMA entsprechend den konkreten Bedürfnissen und Strategien

### Schweden

- Integrierte Aufsicht des Finanzinspektorats (FI)
- Aufsicht, aber teilweise auch durch lokale Behörden, auf nicht integrierter Grundlage
- Direktinspektionen bei Vorsorgeeinrichtungen
- Risikobasierte Aufsicht bei den Sammeleinrichtungen durch FI
- Sicherheitsfonds als Rückversicherer für gewisse Vorsorgeeinrichtungen

### Kanada

- Integrierte Aufsicht auf Bundesebene, vor allem aber auch bei den Provinzbehörden
- Koordination und Kommunikation zwischen Bundes- und Provinzregulierungs- beziehungsweise Aufsichtsbehörden wird durch CAPSA wahrgenommen
- Direktinspektionen bei Vorsorgeeinrichtungen
- Risikobasierte Aufsicht präventiver Natur
- Sicherheitsfonds in einzelnen Gliedstaaten, wie in Ontario

### Japan

- Keine integrierte Aufsicht, Aufteilung der Sparten, hierarchische Strukturen
- Aufsicht auf konventioneller Basis aufgrund der Berichte der Vorsorgeeinrichtungen sowie der Kontrollstellen und Experten
- Fachliche Unterstützung der Aufsicht durch die Vereinigung der Pensionsaktuare
- Sicherheitsfonds für gewisse Vorsorgeeinrichtungen vorhanden
- Keine Direktinspektionen bei den Vorsorgeeinrichtungen

Die Aufsicht in den aufgeführten Ländern wird sich je nach der Weiterentwicklung des Systems der beruflichen Vorsorge fortbilden. In diesem Bereich bestehen insbesondere auch aufgrund der Kapitalmarktkrisen unterschiedliche Auffassungen und Reformgeschwindigkeiten. Jedenfalls wird über die Fachgremien der OECD und der EU der Trend zur politisch und wirtschaftlich unabhängigen, die verschiedenen Fachbereiche integrierenden und auf das Risiko der betreffenden Vorsorgeeinrichtungen ausgerichteten Aufsicht noch verstärkt werden.

## 8.2 Empfehlungen der IOPS<sup>126</sup>

### 8.2.1 Integrierte und prudentielle Aufsicht sowie risikoorientierte Methoden

Die aufgrund der Studien der IOPS wesentlichen Gründe für eine risikobasierte Aufsicht in der beruflichen Vorsorge sind die folgenden:

- Notwendigkeit zur Anpassung des aufsichtsrechtlichen Instrumentariums an die zunehmend komplexen Vorgänge im Bereich der beruflichen Vorsorge, insbesondere auf dem Gebiet der Kapitalanlage und des Risikomanagements
- Diskrepanz zwischen den Zielsetzungen der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge und deren tatsächlicher Wirkung bei den Vorsorgeeinrichtungen im Interesse der Versicherten
- Fehlende Kapazität vor allem bei kleineren Vorsorgeeinrichtungen für eine körperchaftliche Ausgestaltung der Führung und Kontrolle innerhalb der Vorsorgeeinrichtung (Pension Fund Governance)
- Koordinierung der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge mit anderen Stellen, wie der Lebensversicherungsaufsicht, der Vermögensverwalteraufsicht, aber auch mit den Steuerbehörden
- Verbesserung der Konsistenz aufsichtsrechtlicher Massnahmen insbesondere im Hinblick auf die Früh- und Richtigerkennung von Problemen
- Internationale Koordination der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge, Stärkung der Sicherheit und des Vertrauens in das Berufsvorsorgesystem vor allem für die Versicherten.

### 8.2.2 Begleitende Massnahmen einer Implementierung der risikobasierten Aufsicht

Aufgrund der Studien der IOPS bezüglich Einführung der risikobasierten Aufsicht wird bei der Implementierung des diesbezüglichen Modells empfohlen,

- die für das betreffende Vorsorgesystem geeignete Wahl der risikobasierten Aufsicht sorgfältig durchzuführen, da es nicht ein für alle Vorsorgesysteme passendes Modell gibt;
- risikobasierte Aufsichtsmodelle nur dann für Vorsorgeeinrichtungen zu verwenden, wenn diese in einer Form des Leistungsprimats durchgeführt werden;<sup>127</sup>
- hinreichende Flexibilität ins Modell einzubauen, damit dieses jederzeit aktualisiert beziehungsweise organisch weiterentwickelt werden kann;

---

<sup>126</sup> Siehe Anhang 6-8 dieses Berichts.

<sup>127</sup> Dies trifft zum Beispiel für das Obligatorium der beruflichen Vorsorge gemäss BVG nach internationalen Kriterien zu.

- anhand einer Pilot-Vorsorgeeinrichtung die Anwendung des risikobasierten Aufsichtsmodells zu testen und erst aufgrund eines erfolgreichen Testergebnisses dieses Modell langsam auch für die anderen Vorsorgeeinrichtungen einzuführen.

Die Aufsichtsbehörde hat für die Durchführung ihrer Aufgaben ebenfalls anerkannte Governance-Standards anzuwenden. Dies setzt voraus, dass

- die Leitung und die Mitarbeitenden der Aufsichtsbehörde die für die risikobasierte Aufsicht notwendigen Fachkenntnisse und Erfahrungen aufweisen - sowohl zum Zeitpunkt ihrer Anstellung als auch in Hinblick auf ihre Weiterbildung;
- mit der risikobasierten Aufsicht erst dann begonnen wird, wenn die zuständigen Personen in der Aufsichtsbehörde die notwendigen Kenntnisse und Erfahrungen haben;
- die Organisation der Aufsichtsbehörde entsprechend den für die effiziente risikobasierte Aufsicht notwendigen Kriterien gestaltet wird;
- die Anwendung von risikobasierten Aufsichtsmethoden die bisherigen Methoden organisch ablöst, damit keine Missverständnisse und Misstrauen zwischen Aufsicht und Beaufsichtigten entstehen;
- die risikobasierte Aufsicht nicht isoliert, sondern im Rahmen einer allgemeinen Systemreform eingeführt wird.

Im Rahmen der risikobasierten Aufsicht kommt dem Datenmanagement hohe Bedeutung zu. Es wird empfohlen,

- soweit wie möglich bestehende Daten zu verwenden (Aspekt der Kostenersparnis);
- sich abzusichern, ob die Rechtsgrundlage für das geplante Datenmanagement besteht;
- zuerst mit den grossen Vorsorgeeinrichtungen zu beginnen;
- bei kleinen Vorsorgeeinrichtungen den administrativen Aufwand zu minimieren;
- soweit wie möglich das Datenmanagement IT-mässig zu betreiben;
- den Betroffenen (vor allem den Vorsorgeeinrichtungen) den Zweck und Ablauf des Datenmanagements hinreichend früh und nachvollziehbar zu erläutern.

### 8.2.3 Fachliche Qualifikation des Aufsichtspersonals

Die IOPS macht darauf aufmerksam, dass der fachlichen Qualität des Aufsichtspersonals für eine effiziente und von den Betroffenen akzeptierte Aufsicht grösste Bedeutung zukommt.<sup>128</sup> Die Komplexität des Vorsorgesystems mit seinen verschiedenen Teilgebieten und Aspekten verlangt eine Aus- und Weiterbildung, die eine hohe Qualität für die Ermitt-

---

<sup>128</sup> Vgl. Working Paper No. 4, S. 31.

lung und Beurteilung der Risiken gewährleistet und die die Mitarbeitenden befähigt, eine grosse Verantwortung der Aufsicht wahrnehmen zu können.

Die IOPS empfiehlt deshalb,

- die Aus- und Weiterbildung inklusive das Training für alle mit risikobasierter Aufsicht befassten Mitarbeitenden auf dem höchstmöglichen Stand zu organisieren, dies sowohl hinsichtlich Philosophie wie auch Technik der Aufsichtsmethode;
- den Personalbestand der Aufsicht so zu organisieren, damit möglichst wenig Friktionen zwischen den verschiedenen Behörden, aber insbesondere möglichst wenig gerichtliche Anfechtungen seitens der beaufsichtigten Einrichtungen sowie unnötige Kosten auftreten;
- die internationale Erfahrung zu nutzen, insbesondere die diesbezüglich relevanten Kurse zu besuchen;
- Spezialisten für bestimmte Aufsichtsaufgaben einzusetzen, die mit den risikobasierten Aufsichtsmethoden vertraut sind;
- eine „Führungsgruppe“ zu beauftragen, die Reform zu entwickeln und diese Entwicklung zu überwachen;
- mit den zuständigen Personen der Aufsicht und Kontrolle, wie auch mit der obersten Leitung und dem Management der Vorsorgeeinrichtungen Trainings zu organisieren, um das Verständnis der risikobasierten Aufsicht für die Beaufsichtigten zu erhöhen und die Akzeptanz zu gewährleisten.

#### **8.2.4 Beziehung der Aufsichtsbehörde zu den Versicherten der beruflichen Vorsorge**

Insbesondere die Versicherten sind auf eine effiziente Aufsicht der Vorsorgeeinrichtungen angewiesen. Mit ihnen und ihren Vertretern haben deshalb die Aufsichtsbehörden im Rahmen der risikobasierten Aufsicht ein besonders gutes Vertrauensverhältnis aufzubauen. Des Weiteren hat die Aufsichtsbehörde im Interesse einer gesamtheitlichen und effizienten Aufsicht auch mit Unternehmen, die Leistungen in Bereichen wie Asset Management oder Beratung erbringen, gute Beziehungen zu pflegen. In diesem Zusammenhang wird seitens der IOPS empfohlen,

- die risikobasierte Methode den Versicherten und deren Vertretern sowie allen im Rahmen der beruflichen Vorsorge tätigen Institutionen und Unternehmen (wie Beratern, Revisoren) umfassend und verständlich zu erläutern;
- die Erwartungen der Aufsichtsbehörde an die Dienstleistungsunternehmen der beruflichen Vorsorge durch einfache und nachvollziehbare Wegleitungen von Anfang an hinreichend klarzustellen;
- Workshops zu veranstalten, um Rückmeldungen von der durch die risikobasierte Aufsicht Betroffenen rechtzeitig und direkt zu erhalten;

- zur rechtsetzenden und regulierenden Behörde ein gutes Kommunikationsnetz aufzubauen;
- auch mit den richterlichen Instanzen eine angemessene Kommunikation zu pflegen, um Missverständnissen vorzubeugen und Verständnis in fachlicher Hinsicht zu fördern;
- die Bevölkerung angemessen und regelmässig - auch via Medien - über die Entwicklung der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge zu orientieren.

### 8.3 Methoden der Solvenzmessung

Die Überlegungen zur Messung der finanziellen Stabilität schweizerischer Pensionskassen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Zwischen den Vorsorgeeinrichtungen und anderen Finanzintermediären in der Schweiz bestehen wesentliche Unterschiede, sodass ein gesondertes Regelwerk gerechtfertigt erscheint. Insbesondere aufgrund der Möglichkeit zur Einforderung zusätzlicher Beiträge im Falle einer Unterdeckung sowie der Stiftung Sicherheitsfonds BVG, die weitreichende Leistungen abdeckt, könnte ein Aufsichtsrahmen für Vorsorgeeinrichtungen weniger restriktiv ausgestaltet werden als dies bei Banken und Versicherungen der Fall ist. Statt des Zwangs zur Bereitstellung von regulatorischem Kapital wird darüber hinaus eher ein Frühwarnsystem für angemessen erachtet, um das Sicherheitsniveau der Vorsorgeeinrichtung zu signalisieren und somit die Transparenz zu erhöhen beziehungsweise Informationsasymmetrien abzubauen. Zudem könnte vor dem Hintergrund der relativ gut prognostizierbaren Passiven bei Vorsorgeeinrichtungen ein weniger komplexer Modellrahmen zum Einsatz kommen, als seitens Basel II, Solvency II und SST vorgesehen.
- Auf der Basis einer detaillierten Betrachtung verschiedener zur Solvenzmessung geeigneter Instrumente, inklusive der mit ihnen verbundenen Stärken und Schwächen, wird die Verwendung eines stochastischen Modells als primäres Instrument empfohlen. Von der ausschliesslichen Orientierung am Deckungsgrad wird abgeraten, da dieser nur historisch ausgerichtet ist und wichtige Risikotreiber nicht berücksichtigt. Auch externe Ratings werden als nicht angemessen eingestuft, da mit ihnen eine mangelnde Kontrolle über den Aufsichtsprozess verbunden ist. ALM-Tests dagegen warten mit einer vergleichsweise zu hohen Komplexität auf. Obwohl die Verwendung von Szenarioanalysen ebenfalls denkbar wäre, da diese einen guten Kompromiss zwischen Detailgrad und Handhabbarkeit darstellen, wird ein stochastisches Modell aufgrund der grösseren Leistungsfähigkeit bevorzugt. Dieses erlaubt die Berechnung von Wahrscheinlichkeiten für bestimmte solvenzrelevante Ereignisse, ist flexibel mit verschiedenen Annahmen und Wahrscheinlichkeitsverteilungen konfigurierbar, ermöglicht den Vergleich von Ergebnissen zwischen Vorsorgeeinrichtungen

und gewährleistet bei entsprechender Parametrisierung eine simple Kalibrierung mithilfe von Marktdaten sowie Kennzahlen des internen und externen Rechnungswesens, sodass der Umsetzungsaufwand in einem vertretbaren Rahmen bleibt.

- Zusammen mit der groben Skizzierung eines Modellrahmens wird auf die Vorteile eines sogenannten Ampelansatzes hingewiesen. Da Vorsorgeeinrichtungen praktisch ausschliesslich gebundenes Vorsorgevermögen aufweisen, empfiehlt sich für diese ein Aufsichtssystem, das Signale über deren Solvabilität anstelle von Vorschriften zur Unterlegung von regulatorischem Kapital an die Modellergebnisse knüpft. Indem von der Regulierungsbehörde zusätzlich zum Modell ein kritischer Wert - eine Schwellenwahrscheinlichkeit - vorgegeben wird, ist es möglich, ein dreistufiges, leicht zu interpretierendes Warnsignal zu generieren. Mit den Ausprägungen des Warnsignals sind dann mögliche Konsequenzen und Massnahmen seitens der Aufsichtsbehörde verbunden.
- Im Rahmen des Aufsichtsprozesses sollten die Vorsorgeeinrichtungen verpflichtet sein, über die verwendeten Parameterwerte sowie die quantitativen Ergebnisse aus der Umsetzung des Aufsichtsmodells in regelmässigen Zeitintervallen Bericht zu erstatten. Zusätzlich muss die Aufsichtsbehörde mit einer Reihe von Eingriffsbefugnissen ausgestattet werden. Allerdings ist ein auf den zweckmässigen und angemessenen Einsatz von Eingriffsmöglichkeiten ausgerichtetes System einem an starre Regeln gebundenes vorzuziehen.

#### 8.4 Ausgewählte Handlungsfelder für die Schweiz

Der internationale Vergleich zeigt einen klaren Trend zur räumlich konzentrierten wie fachlich integrierten Aufsicht sowie risikobasierten Solvenzmessmethoden. Allerdings besteht dafür kein allgemein gültiges "Rezept". Eine angemessene Form der integrierten Aufsicht in der Schweiz muss den lokalen Bedürfnissen und Rahmenbedingungen angepasst werden, die sich teilweise erheblich von den Gegebenheiten in den anderen untersuchten Ländern unterscheiden. Nicht die Existenz einer zusammenführenden Aufsichtsorganisation, sondern die optimale Kommunikation und Kooperation zwischen den für die Sparten, wie Lebensversicherung, Kapitalanlage, Organisation, Steuern, zuständigen Stellen und Personen ist für ein effizientes Handeln der Aufsicht von praktischer Bedeutung. Eine formelle Koordination zwischen der Aufsicht, einem Sicherheitsfonds und der Pension Fund Governance ist allerdings noch in keinem der untersuchten Systeme zu erkennen. Die Möglichkeiten der Informationstechnologie wird für eine effiziente Aufsicht eine wichtige Rolle in der Integration der Daten und einer verstärkten Zusammenarbeit zur gesamtheitlichen und damit sachgerechten Beurteilung der problematischen Aufsichtsfälle spielen. Die Gesetzgebung über die schweizerische Aufsicht der beruflichen Vorsorge wird in den nächsten Jahren jedenfalls eine verstärkte formelle Koordination zwischen den für die be-

berufliche Vorsorge relevanten Stellen anstreben, um in Krisenfällen zielgerichteter, frühzeitig und schneller agieren zu können.

Einige der untersuchten Länder üben verstärkt eine direkte Einflussnahme auf die Vorsorgeeinrichtungen als Ergänzung zur konventionellen Aufsicht aus. Dies ist vor dem Erfahrungshintergrund zu sehen, dass eine direkte Einflussnahme den Risiken der beruflichen Vorsorge angemessener erscheint als die bloße Bestätigung der Gesetzeskonformität der Geschäftsführung aufgrund der jährlichen Berichte der Vorsorgeeinrichtung beziehungsweise externer Revisoren und Experten. Ein solches Vorgehen zielt insbesondere darauf ab, potenzielle Probleme frühzeitig in ihrer Wirkung zu erkennen und mit den für die Vorsorgeeinrichtung zuständigen Stellen gemeinsam zu beurteilen.

Zweifelsohne hat sich das Konzept der beruflichen Vorsorge in der Schweiz grundsätzlich bewährt. Dieser Aspekt ist insbesondere vor dem Hintergrund eines Vergleichs zu anderen Konzepten im Ausland zu sehen, die teilweise deutlich massiveren Problemen im Bereich der Altersvorsorgesysteme ausgesetzt sind. Trotzdem besteht ein aktueller Handlungsbedarf in der adäquaten Messung der Solvenzlage von Pensionskassen - verbunden mit einer klaren Definition der möglichen Handlungsoptionen durch die Aufsicht. Von einer primären Orientierung an Deckungsgraden (Aktiva / Passiva) wird abgeraten, da diese zu stark vergangenheitsorientiert sind und zentrale Risikotreiber nicht berücksichtigen. Auf der Basis einer detaillierten Betrachtung verschiedener zur Solvenzmessung geeigneter Instrumente - inklusive der mit ihnen verbundenen Stärken und Schwächen - empfehlen wir die Verwendung eines einfachen stochastischen Modells. Ein solcher Ansatz sollte grundsätzlich Signale in Form einer Ampel geben und Möglichkeiten des Entgegensteuerns erlauben. Insbesondere sind dabei die erläuterten Besonderheiten des schweizerischen Pensionssystems zu berücksichtigen, weshalb eine einfache Adaption bestehender Regelungen aus dem Banken- und Versicherungssektor nicht adäquat ist. Eine solche Vorgehensweise halten wir auch im Hinblick auf die Herstellung der Gleichwertigkeit der Produkte unterschiedlich organisierter Anbieter für notwendig. Ein zentraler Punkt wird dabei sein, es bei einem pragmatischen Konzept zu belassen, um keinesfalls hohe Transaktionskosten zum Nachteil der Investmentperformance zu generieren.

Mit der Einführung des Regelungsrahmens wachsen die Anforderungen an die mit der Aufsicht und der Kontrolle betrauten Instanzen. Aufsichtsbehörde und Vorsorgeeinrichtungen werden nicht umhinkommen, an der Qualifikation ihres Personals und ihrer Risikomanagement-Infrastruktur zu arbeiten.



## 9 Glossar

Asset-Liability-Konzept	Plan zur Einführung und Gestaltung der verpflichtungsorientierten Zuordnung und Bewirtschaftung des Vorsorgevermögens
Beitragsprimat	Nach der Summe der erbrachten Beiträge und den diesbezüglichen Anlageerträgen bestehender Plan für die Geltendmachung eines Leistungsanspruchs
CEIOPS	Das Institut der Europäischen Kommission für die Aufsicht über die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge
ECOFIN	Europäische Kommission für Finanzdienstleistungen
INPRS	International Network of Pension Regulators and Supervisors, Internationales Netzwerk der Regulierung und Aufsicht von Pensionssystemen
IPE	International Pension Europe, Fachzeitschrift in London
IORPS	Berufliche Vorsorgeeinrichtung im Rahmen der Europäischen Pensionsrichtlinie 2003/41/EC für grenzüberschreitende Berufsvorsorge in den Staaten der EU
Kapitaldeckungsverfahren	Verfahren, wonach die Leistungen der Vorsorgeeinrichtung aufgrund einer Akkumulation der Beiträge und deren Anlageerträge berechnet werden
Koordinationsabzug	Im Rahmen der beruflichen Vorsorge bestehender Abzug zwecks Koordination der Vorsorge der 2. Säule zur Vorsorge der 1. Säule punkto Erfassung, Finanzierung und Leistung
Leistungsprimat	Versprechen auf Leistung im Verhältnis zu einem vor deren Fälligkeit bestehenden Basiswertes, zum Beispiel in Prozent zum letzten Lohn oder zum Durchschnittslohn während der ganzen oder eines bestimmten Zeitraums vor dem Vorsorgefall
Liability-Driven-Investment	Nach den Verpflichtungen der Einrichtung orientierte Vermögenszuordnung, wie Asset-Liability-Management
OECD	Organisation für Entwicklung und Zusammenarbeit, Paris

Präventive Aufsicht	Aufsichtsmethode, die im Sinne einer schadenvorbeugenden Strategie den Nachweis von Voraussetzungen für die Tätigkeit im betreffenden Aufgabengebiet verlangt und das Aufsichtskonzept auf das Risikomanagement der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen abstimmt (Gegensatz zur repressiven Aufsicht)
Prudentielle Aufsicht	Auf Vorsicht ausgerichtete Aufsicht im Hinblick auf die im Rahmen einer beruflichen Vorsorgeeinrichtung möglicherweise eintretenden Risiken
Prudent Man Rule	Anlagekonzept, das darauf ausgerichtet ist, das anvertraute Vermögen mit derselben Sorgfalt zu verwalten wie es der Beauftragte in eigenen Angelegenheiten tun würde. Erstmals im Harvard College versus Armory im Jahre 1830 durch den US-Supreme Court für die institutionelle Kapitalanlage zur Geltung gebracht worden (vgl. Nussbaum, Das System der beruflichen Vorsorge in den USA, S. 248)
Ratingagentur	Gesellschaft, die die Bonität einer Gesellschaft beziehungsweise einer Vorsorgeeinrichtung nach bestimmten Kriterien und nach Verfahren beurteilt
Repressive Aufsicht	Aufsichtsmethode, die im Nachhinein aufgrund der Berichterstattung durch die beaufsichtigte Vorsorgeeinrichtung beziehungsweise der für deren Kontrolle zuständigen Fachstellen die allenfalls notwendigen Massnahmen ergreift und die für den allfälligen Schaden Verantwortlichen zur Rechenschaft zieht (Gegensatz zur präventiven Aufsicht)
Risikobasierte Methode	Aufsichtsmethode, die zum Voraus für bestimmte Parameter nach gewissen Kriterien das Risiko der beruflichen Vorsorge rechtzeitig und umfassend erkennen, ermitteln und beurteilen und gestützt darauf die dem effektiven Risiko angemessenen Massnahmen ergreifen lässt. Diese Methode steht im Gegensatz zur sogenannten ex-post-Beurteilung der Geschäftsführung einer Vorsorgeeinrichtung, bei der die Probleme beziehungsweise deren Ursachen erst im nachhinein - zum Beispiel nach Abschluss des Geschäftsjahres - bekannt werden und beurteilt werden müssen.

---

Sammeleinrichtung	Vorsorgeeinrichtung, die für mehr als nur für einen Arbeitgeber die Berufsvorsorge für deren Arbeitnehmer durchführt
Solvabilität	Konzept zur Vermeidung von Leistungsausfällen durch Bildung eines hinsichtlich der voraussichtlichen Risiken entsprechenden Reservepolsters
Solvabilitätsspanne	Umfang eines Reservepolsters, das durch Eigenmittel (Reserven) die Zahlungsfähigkeit einer Vorsorgeeinrichtung auch in schlechten Zeiten gewährleistet
Technischer Zins	Zins, der zur Ermittlung des Barwerts einer bestimmten Leistung in Form der Diskontierung des Endwertes verwendet wird. Dieser Zins basiert auf biometrischen und ökonomischen Grundlagen beziehungsweise Annahmen. Dieser Zins ist nicht mit dem kaufmännischen Zins identisch. In gewissen Ländern respektive Systemen wie beispielsweise in Österreich nennt man den technischen Zins „Rechnungszins“. Der technische Zins wird in Leistungsprimatseinrichtungen und ähnlichen Konzeptionen dazu verwendet, hinsichtlich eines festen Leistungsziels beziehungsweise -versprechens die dafür notwendigen Beiträge beziehungsweise Erträge zu errechnen, unter Verwendung von spezifischen Tafeln und Annahmen. Ferner dient er dazu, den Umwandlungssatz hinsichtlich eines versprochenen oder in Aussicht genommenen Leistungsziels festzulegen (vgl. Carl Helbling, Personalvorsorge und BVG, 8. Auflage, Bern 2006, S. 391 ff.)
Umlageverfahren	Finanzierungsverfahren, wonach die Beiträge unmittelbar zur Bezahlung der Vorsorgeleistungen dienen
Unterdeckung	Finanzielle Lage einer Vorsorgeeinrichtung, wonach die versprochenen Leistungen der Vorsorgeeinrichtung nicht vollständig mit Aktiven gedeckt sind



## 10 Verzeichnisse

### 10.1 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die fünf Vorsorgeträger in Deutschland; eigene Darstellung .....	22
Abbildung 2: Instrumente der Aufsicht Schwedens; eigene Darstellung .....	53

### 10.2 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Analyseraster; eigene Darstellung .....	18
Tabelle 2: Ablauf der Solvabilitätsprüfung in Holland; eigene Darstellung .....	40
Tabelle 3: Darstellung des schwedischen Pensionssystems nach Primat; eigene Darstellung .....	48
Tabelle 4: Zertifizierte Vorsorgeeinrichtungen Schwedens; Svenskt Näringsliv .....	50
Tabelle 5: Kommunikation und Kooperation der Behörden in den untersuchten Ländern; eigene Darstellung.....	68
Tabelle 6: Aufsichtszuständigkeiten in den untersuchten Ländern; eigene Darstellung .....	69
Tabelle 7: Aufsichtsstruktur in den untersuchten Ländern; eigene Darstellung .....	70
Tabelle 8: Koordination der Regulierung und Aufsicht in den untersuchten Ländern; eigene Darstellung.....	70
Tabelle 9: Beziehung der Aufsicht zu übergeordneten Instanzen in den untersuchten Ländern; eigene Darstellung.....	70
Tabelle 10: Finanzierung der Aufsicht in den untersuchten Ländern; eigene Darstellung .....	71
Tabelle 11: Amtsdauer der Aufsichtsleitung in den untersuchten Ländern; eigene Darstellung .....	71
Tabelle 12: Grad der Autonomie hinsichtlich Personalentscheidungen in den untersuchten Ländern; eigene Darstellung.....	71
Tabelle 13: Anfechtbarkeit der Aufsichtsmaßnahmen in den untersuchten Ländern; eigene Darstellung.....	72
Tabelle 14: Leitung der Aufsichtsbehörde in den untersuchten Ländern; eigene Darstellung .....	72
Tabelle 15: Übersicht über die verschiedenen Solvenzmessmethoden; eigene Darstellung .....	87



## 11 Quellen

### 11.1 Fachliteratur

Hauptsächliche, aber nicht abschliessende Aufzählung der für dieses Projekt konsultierten Fachliteratur.

Alliance-Studie Nr. 4 über den Trend vom Leistungs- zum Beitragsprimat, 2009

BetrAV 2009 (Heft 1-8) Betriebliche Altersversorgung der Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung e.V. (Verschiedene Beiträge)

ISSA/INPRS, Complementary Occupational Pension Plans, Social Security Worldwide Complementary and Private Pensions Database, Geneva 2001

Leendert W. van Driel, Pension Supervision in the Netherlands and the Implementation of the EU Directives, Regional Round Table, Skopje February 22<sup>nd</sup>, 2007

Edward Withehouse, Pension Panorama, Retirement-Income Systems in 53 Countries, among them Canada (S. 62 ff.), Germany (S. 74 ff.), Japan (S. 89 ff.), Netherlands (S. 98 ff.) and Sweden (S. 113 ff.).

Noriyuki Takayama, Pension Coverage in Japan, in: Closing the Coverage Gap, The Role of Social Pensions and other Retirement Income Transfers, World Bank 2009, S. 111 ff.

OECD, Pension at a glance, Paris 2009

OECD, Complementary and Private Pensions throughout the World 2009, Paris 2009

OECD, Protecting Pensions, Policy and Examples from OECD Countries, in Private Pensions Series, No. 8, Paris 2007

OECD, Supervising Private Pensions, Institutions and Methods, in Private Pension Series No. 6, Paris 2004

OECD, Regulating Private Pension Schemes, Trends and Challengers, in Private Pensions Series, No. 4, Paris 2002

Österreichisches Pensionskassen- sowie Betriebsrentengesetz

Österreichische Verordnung über den Solvabilitätstest der Pensionskassen

The World Bank, Pension Reform, Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes, Edited by Robert Holzmann and Eduard Palmer, Washington DC 2006

The World Bank (Demarco/Rofman/Whitehouse), Supervising Mandatory Funded Pension Systems: Issues and Challengers, Washington DC, 1998

## 11.2 Interviews

Aba, Heidelberg (Stiefermann, Schmid), Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung in Deutschland

CAPSA, Toronto (Nordin), Forum für Aufsicht der beruflichen Vorsorge in Kanada

CEIOS, Frankfurt (Turner), Europäische Fachkommission für berufliche Vorsorge

Corporate Pension Network, Tokyo Yamaguchi, Fachverband für berufliche Vorsorge in Japan

DNB, Amsterdam (Venniker), Holländische Aufsichtsbehörde für berufliche Vorsorge

Finanzinspektorat, Stockholm (Ronge, Ström), Zentrale Aufsichtsbehörde für berufliche Vorsorgeeinrichtungen in Schweden

FMA, Wien (Grafl, Horvath), Österreichische Finanzmarktaufsichtsbehörde

PGGM, Zeist (Kortleve), Holländische Vorsorgeeinrichtung

IOPS, (Stewart), Fachkommission der OECD für die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge

WKO, (Janda), Österreichischer Pensionskassenverband



## 12 Anhang

- 1 Stichworte der Analyseergebnisse gemäss Raster im Kapitel 4
- 2 Verordnung der FMA (AT) über Risikomanagement der Pensionskassen (AT)
- 3 Handbuch des Risikomanagements der PK I und PK II (AT)
- 4 BaFin, Rundschreiben über die Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRiskVA),  
[http://www.bafin.de/cln\\_109/nn\\_722758/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Service/Rundschreiben/2009/rs\\_0903\\_marisk\\_va.html](http://www.bafin.de/cln_109/nn_722758/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Service/Rundschreiben/2009/rs_0903_marisk_va.html)
- 5 IOPS Principles of Private Pension Supervision, November 2006
- 6 IOPS Guidelines, August 2008
- 7 IOPS Guidelines, November 2009
- 8 IOPS Working Papers No 1, 3, 4, 9, 10 und 11



## 13 Autoren

Das Projektteam setzt sich zusammen aus:

1. Prof. Dr. Hato Schmeiser (Projektverantwortung), I.VW-HSG, Universität St. Gallen
2. Prof. Dr. Walter Ackermann, I.VW-HSG, Universität St. Gallen
3. Angela Zeier (Projektleitung), I.VW-HSG, Universität St. Gallen
4. Alexander Braun, I.VW-HSG, Universität St. Gallen
5. Przemysław Rymaszewski, I.VW-HSG, Universität St. Gallen
6. Dr. Werner Nussbaum, Rechtsexperte BVG

Im Auftrag des Instituts für Versicherungswirtschaft der Universität St. Gallen verfasste Dr. Werner Nussbaum die Kapitel 2 - 6

**1. Prof. Dr. Hato Schmeiser** ist seit 2005 Ordinarius für Betriebswirtschaftslehre an der Universität St. Gallen, Inhaber des Lehrstuhls für Risikomanagement und Versicherungswirtschaft sowie Geschäftsführender Direktor des Instituts für Versicherungswirtschaft (I.VW-HSG). Er ist Experte für Fragen der Solvabilität von Finanzdienstleistungsunternehmen. Unter seiner Leitung wurden in den letzten Jahren eine Reihe von Publikationen zum Thema Solvabilität veröffentlicht. Zu den wichtigsten Veröffentlichungen zählen beispielsweise:

- Schmeiser, Hato et al. (2008). The Swiss Solvency Test and its Market Implications. In: Geneva Papers on Risk and Insurance, No. 3, 418-439.
- Gatzert, Nadine und Schmeiser, Hato (2008). Combining Fair Pricing and Capital Requirements for Non-Life Insurance Companies. In: Journal of Banking & Finance, No. 10, 2589-2596.
- Schmeiser, Hato et al. (2007). The Solvency II Process: Overview and Critical Analysis, Risk Management & Insurance Review, No. 1, 69-85.\*
- Schmeiser, Hato et al. (2006). Volkswirtschaftliche Implikationen des Swiss Solvency Tests. St. Gallen: Verlag Institut für Versicherungswirtschaft.
- Eling, Martin und Schmeiser, Hato (2006). Versicherungsaufsicht unter Solvency II: Zwei Phasen, drei Säulen und zwei Stufen, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Heft 15, 768-770.
- Schmeiser, Hato (2004). New Risk-Based Capital Standards in the EU: A Proposal Based on Empirical Data, Risk Management & Insurance Review, No. 1, 41-52.\*

\*Diese Artikel wurden im Jahr 2008 beziehungsweise 2005 von der American Risk and Insurance Association mit dem «Best Feature Article Award» ausgezeichnet.

**2. Prof. Dr. Walter Ackermann** ist seit 1995 Titularprofessor der Universität St. Gallen für Betriebswirtschaftslehre und Sozialpolitik, Direktor des Instituts für Versicherungswirtschaft (I-VW-HSG) sowie Academic Director der Executive Education am I.VW-HSG. Er ist bestens bewandert mit der Gestaltung und Weiterentwicklung von Altersvorsorgesystemen und mit der schweizerischen Altersvorsorgepolitik. Unter seiner Leitung sind in den letzten Jahren eine Reihe von Projekten zum Thema Altersvorsorge durchgeführt worden. Dazu zählen beispielsweise:

- Ackermann, Walter und Lang, Daniel (2009). *Vorsorgebericht 2040: Leitlinien einer zukunftsorientierten kapitalfinanzierten Vorsorge für die Schweiz*. St. Gallen: Verlag Institut für Versicherungswirtschaft.
- Ackermann, Walter und Lang, Daniel (2008). *Finanzielle Alterssicherung in Liechtenstein: Entwicklungsprognosen, Handlungsbedarf und mögliche Massnahmen bis zum Jahr 2040*. Eine teilweise veröffentlichte Studie im Auftrag der Regierung des Fürstentums Liechtenstein.
- Ackermann, Walter und Lang, Daniel (2008). *Pensionskassen im Spannungsfeld der Interessengruppen - eine einordnende Übersicht für Stiftungsratsmitglieder*. In: Brandenberger, Benjamin und Hilb, Martin (Hrsg.). *Pensionskassen-Governance: Handbuch zur Führung von Pensionskassen*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Lang, Daniel (2007). *Gesamtmodell der sozialen Alterssicherung: Ein einordnender Überblick mit Fakten, Analysen, Schätzungen und Optionen zur langfristigen Weiterentwicklung in der Schweiz*. Dissertation.
- Erdönmez, Mukadder und Artho, Guido (2005). *Pensionsfonds-Standort*. Eine unveröffentlichte Studie im Auftrag der Regierung des Fürstentums Liechtenstein.
- Ackermann, Walter und Lang, Daniel (2005). *Gesamtmodell für eine nachhaltige Altersvorsorge*. In: Burkhard, Hans-Peter (Hrsg.). *NAVOS: Wissenschaftliche Grundlagen zum Umbau*. Zürich: CCRS. 61 ff.

**3. Angela Zeier** studierte Betriebswirtschaftslehre an der Universität St. Gallen und an der California State University, Northridge, USA. Seit 2009 ist sie Projektleiterin am Institut für Versicherungswirtschaft der Universität St. Gallen. Zwischen 2002 und 2009 leitete sie den Bereich Operations and Finance sowie verschiedene internationale Projekte bei der Chubb Insurance Company of Europe S.A. Im Auftrag des Insurance Institute of Switzerland (IIS) unterrichtet Frau Zeier den amerikanischen Diplomkurs «Associate in Risk Management».

**4. Alexander Braun** studierte Betriebswirtschaftslehre mit Schwerpunkt Bankbetriebslehre und Finanzierung an der Universität Mannheim und schloss 2007 als Diplom-Kaufmann ab. Zwischen 2007 und 2009 arbeitete er als Senior Analyst für eine amerikanische Investmentbank in London. Seit Februar 2009 ist er Projektleiter am Institut für Versicherungswirtschaft der Universität St. Gallen und promoviert bei Prof. Dr. Hato Schmeiser. Seine Forschungsinteressen erstrecken sich auf die Bereiche Kapitalmärkte, Risikomanagement und Regulierung von Finanzdienstleistern.

**5. Przemysław Rymaszewski** studierte Betriebswirtschaftslehre an der Universität zu Köln und der Stockholm School of Economics. Seit 2009 ist er Projektleiter und Lehrstuhlassistent am Institut für Versicherungswirtschaft an der Universität St. Gallen, wo er auch in Finance promoviert. Er forscht über Themen in Bereichen des Risikomanagements, der Regulierung und der Konkursicherungsfonds für Finanzdienstleister.

**6. Dr. Werner Nussbaum** wirkte bei der Kodifikation des internationalen Privat- und Verfahrensrechts mit und lernte dabei die Technik des internationalen Systemvergleichs. Anschliessend an seine Tätigkeit am Schweizerischen Bundesgericht leitete er von 1984 bis 1995 die Rechtsetzung, die Oberaufsicht und die direkte Aufsicht der beruflichen Vorsorge im Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) und leitete insbesondere die Forschungsarbeiten der „fünf Weisen“ über die Zukunft der Dreisäulenkonzeption der Schweiz. Anschliessend an seine Forschungsarbeiten an der Stanford University (USA), wo er im Auftrag des Schweizerischen Nationalfonds und des Eidgenössischen Departements des Innern eine systemvergleichende Studie über das US-amerikanische und das schweizerische Berufsvorsorgesystem verfasste, wirkte er als unabhängiger Rechtsexperte der beruflichen Vorsorge in der Eidgenössischen BVG-Kommission sowie im Stiftungsrat BVG mit. Im Auftrag internationaler Organisationen, wie der Weltbank und der USAID, sowie verschiedener Länder, wie Bulgarien, Italien, Mazedonien und Korea, arbeitete er als Experte für die Reform der Pensionssysteme. Als Professor der Yonsei University in Seoul unterrichtete und forschte er im Bereich kapitalorientierter Vorsorgesysteme im Hinblick auf die Pensionsreform in Korea. Als Leiter der Innovation Zweite Säule befasste er sich mit der Aufsicht der beruflichen Vorsorge in Deutschland, Holland, England und Schweden. Im Rahmen der Seminare des Pension Education Center für die Reform der Pensionssysteme in anderen Ländern behandelte er ebenfalls verschiedene Aufsichtssysteme der beruflichen Vorsorge. Heute arbeitet er wiederum als selbständiger Rechtsexperte für die Reform von Pensionssystemen. Zu seinen wichtigsten Publikationen zum Thema des vorliegenden Projekts ausserhalb seiner seinerzeitigen Tätigkeit als Leiter der Abteilung berufliche Vorsorge im BSV zählen:

- Nussbaum, Werner (2008). Pensionskassen-Governance. In: Brandenberger, Benjamin und Hilb, Martin (Hrsg.). Pensionskassen-Governance: Handbuch zur Führung von Pensionskassen. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Nussbaum, Werner (2006). Die berufliche Vorsorge im Ausland. In: Helbling, Carl (Hrsg.). Personalvorsorge und BVG (8. Auflage). Bern: Haupt Verlag.
- Nussbaum, Werner (2004). Pension Supervision. Nicht publiziertes Working Paper.
- Nussbaum, Werner (1999). Das System der beruflichen Vorsorge in den USA im Vergleich zum schweizerischen Recht. Bern: Haupt Verlag.

- Nussbaum, Werner (1996). Das amerikanische System der beruflichen Vorsorge im Vergleich mit dem schweizerischen System. In: Soziale Sicherheit, BSV, Ausgabe 3 (Kurzfassung des 1999 erschienenen Buchs).
- Nussbaum, Werner (1995). Der Sicherheitsfonds BVG als Beispiel der Interdependenz zwischen öffentlichem und privatem Recht, in: Festschrift für Hans Schmid, Haupt Verlag Bern.
- Nussbaum, Werner (1994). The structure of the supervisory authority in the Swiss Pension System and in other European countries. Working Paper for the EURACS-Seminar in Prague.

**Weitere Forschungs- und Expertenberichte aus der Reihe  
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de>

**Autres rapports de recherche et expertises de la série  
«Aspects de la sécurité sociale»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=fr>

**Altri rapporti di ricerca e perizie della collana  
«Aspetti della sicurezza sociale»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=it>

**Further research reports and expertises in the series  
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=en>