

AGENDA 2020 - EIN AUFSICHTSGESETZ FÜR DIE DEUTSCHE BAV

Dr. Peter König

DIE DEUTSCHE BAV STEHT HEUTE VOR ALLEM AUFGRUND DER NIEDRIGZINSPHASE VOR GROSSEN HERAUSFORDERUNGEN, UND EINE EFFIZIENTE AUFSTELLUNG IST WICHTIGER DENN JE. DIESE AUFSTELLUNG WIRD MASSGEBLICH VON DER EINSCHLÄGIGEN GESETZGEBUNG BESTIMMT, UND HIER IST IN DEUTSCHLAND EINE ZWEIFELUNG DER BAV-LANDSCHAFT IN DIREKTZUSAGEN EINERSEITS UND ÜBER DAS VERSICHERUNGS-AUFSICHTSGESETZ (VAG) REGULIERTE DURCHFÜHRUNGEN ANDERERSEITS HISTORISCH GEWACHSEN. FÜR DIE ZUKUNFT STELLT SICH DIE FRAGE, OB DIESE STRUKTUR IN IHRER HEUTIGEN FORM NOCH ZEITGEMÄSS IST. MIT DER ERARBEITUNG EINES EIGENSTÄNDIGEN AUFSICHTSRECHTS FÜR DIE DEUTSCHE BAV KÖNNTEN NEUE STRUKTUREN GESCHAFFEN WERDEN, DIE DEM BESONDEREN CHARAKTER DER BAV UND IHREN ZUSAGEFORMEN RECHNUNG TRAGEN.

Historisch gewachsene Zweiteilung der deutschen bAV

Man kann die sehr vielfältige Landschaft der deutschen bAV nach verschiedenen Kriterien kategorisieren: nach den fünf Durchführungswegen, nach den vier Zusageformen, oder aber auch nach der Frage, ob eine Regulierung und eine Aufsicht vorhanden sind oder nicht. Nach dem letzteren Kriterium teilt sich die deutsche bAV in zwei Welten, die am Umfang der Deckungsmittel gemessen auch in etwa gleich groß sind: Auf der einen Seite stehen Pensionskassen und Direktversicherungen mit einer – im internationalen Vergleich relativ strengen – Regulierung im Rahmen des VAG, sowie – etwas abgemildert – die Pensionsfonds. Auf der anderen Seite unterliegen Direktzusagen und Unterstützungskassen gar keiner Regulierung oder Aufsicht, sondern lediglich den grundsätzlichen Bestimmungen des Handelsgesetzbuchs und des Betriebsrentengesetzes (BetrAVG).

Diese Zweiteilung war in der Vergangenheit gut begründet und konsistent umgesetzt. Direktzusagen wurden und werden als privatwirtschaftliche Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer angesehen, deshalb erscheint ein besonderes Eingreifen des Staates über das Arbeitsrecht hinaus nicht angebracht. Es wurde lediglich eine Pflicht zur Insolvenzsicherung eingeführt, und dies dann mangels anderer Möglichkeiten der Aufhängung im BetrAVG, also im Arbeitsrecht. Im Falle einer Auslagerung der Durchführung auf externe Träger wurde passend zu den damals vorherrschenden Leistungszusagen eine versicherungsförmige Gestaltung vorgeschrieben und dies dann konsequenterweise im Rahmen des VAG geregelt.

CTAs und Pensionsfonds als Sonderfälle

Beginnend vor gut 20 Jahren wurde die Zweiteilung in externe und interne Durchführungen durch neue Lösungen ergänzt. So übertrugen einige deutsche Unternehmen ihre Verpflich-

tungen und Deckungsmittel an sogenannte ‚Contractual Trust Arrangements‘ (CTAs). Diese gelten nach internationalen Bilanzierungsstandards als externe Träger der Altersversorgung, sind aber nach deutschem Recht kein eigener Durchführungsweg sondern fallen nach wie vor unter die Direktzusagen und unterliegen keiner Regulierung und Aufsicht. Als Konsequenz sind CTAs bei der Kapitalanlage und im Risikomanagement frei, andererseits müssen die Unternehmen weiterhin auch den vollen Beitrag an die Insolvenzsicherung leisten, obwohl die Deckungsmittel in den CTAs schon insolvenzgeschützt sind. CTAs stellen somit einen Zwitter zwischen einer Durchführung über externe Träger und interner Direktzusage dar.

Im Weiteren wurden dann im Jahr 2002 Pensionsfonds als fünfter und externer Durchführungsweg eingeführt und diesen dann seit 2005 erlaubt auch mit nicht-versicherungsförmigen Zusagen zu arbeiten. Dennoch unterliegen Pensionsfonds der Versicherungsaufsicht, wenn auch mit einigen Sonderregelungen vor allem bei der Kapitalanlage. Aufgrund dieser Sonderregelungen sind sie wiederum verpflichtet einen (reduzierten) Beitrag zur Insolvenzsicherung zu leisten. Wie CTAs folgen auch Pensionsfonds als Durchführungsweg damit nicht mehr der historischen Zweiteilung, nach der die externen Durchführungen immer versicherungsförmig waren. Insgesamt ist die bAV-Landschaft somit heute sehr vielfältig, und sie weist nicht mehr die ursprüngliche klare Struktur bei der Regulierung ihrer Durchführungen auf.

Aktuelle Herausforderungen

Die vor einem Jahr neu eingeführten reinen Beitragszusagen dürfen nur von externen und damit beaufsichtigten Durchführungswegen abgegeben werden, gleichzeitig wurde die Abgabe von Garantien vom Gesetzgeber explizit ausgeschlossen. Dies kommt nun einem signifikanten Bruch in der traditionellen Systematik gleich, und insofern stellt sich



schon die Frage, ob eine Regulierung solcher Zusagen bzw. ihrer Träger im Rahmen des VAG nicht wesensfremd ist. Der Ausschluss von Direktzusagen sowie von Unterstützungskassen von der Abgabe reiner Beitragszusagen dürfte wiederum darin begründet sein, dass diese beiden Durchführungswege eben keiner Aufsicht unterliegen, und dass eine völlig freie Art der Durchführung ohne Garantien dem Gesetzgeber zu riskant erschien. Es wurde vielmehr bei den schon beaufsichtigten Trägern nach einem zusätzlichen Korrektiv in der ‚Governance‘ gesucht, und in diesem Kontext wurden die Sozialpartner zur Mitwirkung an der Durchführung verpflichtet. Ob diese spezielle Konstruktion in der Praxis tragfähig ist konnte bis heute noch nicht festgestellt werden.

Eine weitere aktuelle Herausforderung stellt sich mit der Frage nach der Anwendung von Solvency II-Regelungen auf bAV-Einrichtungen. So wird derzeit befürchtet, dass die Umsetzung der EbAV II-Richtlinie in das deutsche Recht – also im Wesentlichen in das VAG – eine Gleichschaltung von bAV-Einrichtungen mit Versicherungsunternehmen bewirken könnte. Selbst wenn es gelingen sollte diese Entwicklung durch eine geeignete Aufsichtspraxis abzumildern wird dennoch die Regulierung der bAV ausschließlich über das VAG solche Tendenzen auch in der Zukunft immer wieder befördern. Eine dauerhafte Möglichkeit zur Abgrenzung der bAV an diesem Punkt könnte deshalb die Schaffung eines eigenständigen Aufsichtsrechts für die bAV sein.

Gestaltung eines bAV-Aufsichtsrechts

1. Notwendigkeit zur Bereinigung: Ein solches Aufsichtsrecht müsste in der deutschen bAV-Landschaft nicht auf der grünen Wiese erschaffen werden. Für Details in der Umsetzung von versicherungsförmigen Zusagen könnte weiterhin auf das VAG verwiesen werden, und Direktversicherungen bzw. deren Träger würden ohnehin unter der Versicherungsaufsicht verbleiben. Ein eigenes Aufsichtsrecht würde also im Wesentlichen Pensionsfonds und Pensionskassen betreffen. Dabei weist gerade die heute vorhandene Vielzahl an Querverweisen auf die Notwendigkeit zu einer grundsätzlichen Überarbeitung bzw. der Ausgliederung in ein eigenes Recht hin. Besonders deutlich wird dies bei den später in das VAG eingefügten Pensionsfonds, sowie bei den Regelungen betreffend die zuletzt hinzugefügten reinen Beitragszusagen.

§ 237 VAG beschreibt die auf Pensionsfonds anzuwendenden Vorschriften: Er besteht aus 7 Querverweisen bezüglich der Anwendbarkeit des VAG, aus immerhin 25 Querverweisen bezüglich der Nicht-Anwendbarkeit, sowie aus weiteren 11 Querverweisen bezüglich der Anwendbarkeit mit besonderen Maßgaben. Hinzu kommen 9 Querverweise betreffend speziell die Durchführung reiner Beitragszusagen durch Pensionsfonds. Während dann der § 244 VAG mit den Einrichtungen mit Sitz in Drittstaaten ein anderes Thema behandelt, folgen direkt im Anschluss mit den §§ 244a bis d einige grundsätzliche Regelungen für reine Beitragszusagen

ohne Querverweise, diese dann aber für alle dafür in Frage kommenden Träger. Zumindest bezüglich der Transparenz der Gesetzgebung bestehen hier wohl Verbesserungsmöglichkeiten.

2. Definition von ‚Governance‘-Strukturen: Neben der Bereinigung dieser historisch gewachsenen Verweiskonstrukte wären vor allem die Regelungen zu reinen Beitragszusagen aus dem Versicherungskontext zu lösen und auch um einige wichtige Elemente zu ergänzen. Das Management der Kapitalanlagen und das Risikomanagement im Hinblick auf Zielrenten und vor allem auf mögliche Rentenabsenkungen sind bei diesen Zusagen grundsätzlich anders gelagert als bei garantierten Zusagen. Hier verweisen derzeit § 39 (1) und (2) der Pensionsfonds-Aufsichtsverordnung in Bezug auf das Risikomanagement bzw. auf die Begrenzung der Volatilität des Versorgungskapitals und der lebenslangen Zahlungen auf zugrundeliegende Tarifverträge. Man muss sich nun fragen, ob die Bestimmung der Volatilität eines Versorgungskapitals realistischweise Gegenstand von Tarifvereinbarungen sein kann.

Bei der Definition einer geeigneten ‚Governance‘-Struktur wären die folgenden Fragen zu stellen: Wer soll in der Zukunft über heute ungewisse Rentenabsenkungen und vor allem über deren Umfang entscheiden? Wie groß soll heute ein Sicherungspuffer gewählt werden, und wer entscheidet qualifiziert darüber? Sind bei diesen Entscheidungen alle ‚Stakeholder‘ – also auch die Rentner, oder die sich an branchenweiten Vereinbarungen beteiligenden KMUs – vertreten? Eine grundsätzliche Aufarbeitung dieser ‚Governance‘ könnte für die Akzeptanz und Verbreitung dieser neuen Zusageform äußerst hilfreich sein. Dies muss ja nicht die Beteiligung der Sozialpartner ausschließen, ganz im Gegenteil, sie können als maßgebliche ‚Stakeholder‘ in eben genauer zu definierenden Gremien vertreten sein. Aber ein Verweis bezüglich der Ausgestaltung des Risikomanagements von einem Aufsichtsgesetz auf Tarifverträge erscheint nicht adäquat und auch nicht ausreichend.

3. bAV-spezifische Regelungen: Der Kern eines eigenen Aufsichtsrechts wären also die Definition von ‚Governance‘-

Strukturen in der bAV, sowie von Richtlinien für eine langfristig ausgerichtete Kapitalanlage und ein entsprechendes Risikomanagement. Des Weiteren bestünde auch die Möglichkeit die Bilanzierungsregeln bzw. die Regeln zur Bestimmung des Deckungskapitals passend zur langfristigen Ausrichtung der bAV zu gestalten, und dies dann vor allem auch bei garantierten Zusagen. Eine im Ausland oft praktizierte Regel ist beispielsweise die, dass bei der Diskontierung der Verpflichtungen nicht mit (Durchschnitten von) Marktzinsen gearbeitet wird, sondern auch oder alternativ mit den erwarteten Investmentrenditen. Dies ermöglicht andere, mehr chancenorientierte Kapitalallokationen bei reduziertem Kapitalbedarf, was – wenn die Aufsicht ‚leicht‘ und prinzipienorientiert ist – sogar für CTAs attraktiv werden könnte. Auch an diesem Punkt zeigt sich, wie eine Ausarbeitung von speziell auf die bAV zugeschnittenen Regeln diese gegen Einflüsse von zu anderen Zwecken erstellten Standards immunisieren kann.

Fazit

Die Schaffung eines eigenen Aufsichtsrechts böte also eine große Chance, die Landschaft der deutschen bAV neu zu ordnen und für die Zukunft effizient und attraktiv aufzustellen. Die meisten der hier nur kurz skizzierten Punkte sind nicht neu, erst recht nicht, wenn man in die Regelungen anderer Länder mit stark ausgebauten Systemen der bAV schaut. Neu wäre die Zusammenfassung in einem deutschen bAV-Aufsichtsrecht. Dies erscheint nicht nur geboten um sachfremde Einflüsse fernzuhalten. ‚Governance‘, Risikomanagement, Diskontierungsregeln, Kapitalanlage und -anforderungen sowie Insolvenzversicherung sind ein System kommunizierender Röhren und sollten konsistent bearbeitet werden, nicht über eine Vielzahl von historisch gewachsenen Querverweisen. Deshalb sollte die Erarbeitung eines eigenen bAV-Aufsichtsrechts ganz oben auf der Agenda stehen.



Dr. Peter König ist Geschäftsführer der delta management consulting GmbH, Wiesbaden (www.delta-mc.de).

IMPRESSUM

IPE Institutional Investment
Asset Management Guide 2019
 12. Jahrgang

Verlag:

IPE Institutional Investment GmbH
 Moosbauerweg 1
 D – 82515 Wolfratshausen
 Tel.: +49 (0) 8171 9119-0
 Fax: +49 (0) 8171 9119-29
info@institutional-investment.de
www.institutional-investment.de

Redaktion:

Frank Schnattinger (Chefredakteur),
 Nicole Bartel, Liam Kennedy,
 Barbara Ottawa

Redaktionsanschrift:

Siehe Verlag
 Tel. +49 (0) 8171 9119-20
redaktion@institutional-investment.de

Gesamtgestaltung:

designconcept.krön
 D – 82178 Puchheim

Druck:

Kreiter Druckservice GmbH
 D – 82515 Wolfratshausen

Preis:

Einzelverkaufspreis 69,- Euro
 inkl. Versand und 7 % MwSt.

Haftung und Hinweise:

Allen Daten, Artikeln und Tabellen liegen Quellen zugrunde, welche die Redaktion für verlässlich hält. Eine Garantie für die Richtigkeit kann jedoch weder seitens des Verlags noch der Autoren abgegeben werden.

Nachdruck:

© 2019 IPE Institutional Investment GmbH,
 Wolfratshausen.
 Alle Rechte vorbehalten.