aba Arbeitsgemeinschaft für
betriebliche Altersversorgung e.V.

aba-Positionspapier:

Bericht der EU-Expertengruppe on Supplementary Pensions: Impulse und Bedrohungen für die deutsche bAV

07. August 2020

aba Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung e.V.
Wilhelmstraße 138, 10963 Berlin | Telefon: 030 33 858 11-0 | Fax: 030 33 858 11-21 | info@aba-online.de | www.aba-online.de
Vertretungsberechtigter Vorstand: Dr. Georg Thurnes (Vorsitzender), Richard Nicka (stellv. Vorsitzender), Dirk Jargstorff (stellv. Vorsitzender)
Registergericht: Amtsgericht Charlottenburg (Berlin) | Registernummer: VR 32127 B | Umsatzsteuer-Identifikationsnummer: DE 143293297

Übersicht

1 Hintergrund ..... - 5 -

2 Grundsätzliches: aba Positionen zu im Bericht wiederkehrenden Themen ..... - 5 -

Betriebliche Altersversorgung hat viele Vorteile – kollektive Ansätze stärken ..... - 6 -

Für eine maßgebliche Rolle der Sozialpartner ..... - 7 -

Vielfalt der Altersversorgung in der EU – es gibt keine Einheitslösungen ..... - 7 -

Gegen den individualisierten Ansatz des EU-Altersvorsorgeprodukts PEPP ..... - 8 -

3 Bewertung einzelner Empfehlungen ..... - 8 -

Factors affecting the coverage of supplementary pensions (1.1.) ..... - 9 -

Challenges related to the shifting of the risk towards individuals (1.2) ..... - 11 -

Challenges affecting saving in supplementary pension schemes (1.3) ..... - 13 -

Challenges affecting the pay-out phase (1.4) ..... - 16 -

Challenges related to the EU dimension of supplementary pensions (2.1) ..... - 18 -

Supplementary pensions and EU sustainable finance goals (3) ..... - 19 -

4 Fazit und Ausblick ..... - 21 -

Die **aba Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung e.V.** ist der deutsche Fachverband für alle Fragen der betrieblichen Altersversorgung in der Privatwirtschaft und dem öffentlichen Dienst. Die aba vereinigt mit ihren ca. 1.100 Mitgliedern Unternehmen mit betrieblicher Altersversorgung, Versorgungseinrichtungen, versicherungsmathematische Sachverständige und Beratungshäuser, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften sowie Versicherungen, Banken und Investmenthäuser. Satzungsgemäß setzt sich die aba neutral und unabhängig vom jeweiligen Durchführungsweg für den Bestand und Ausbau der betrieblichen Altersversorgung ein.

Für Rückfragen stehen Ihnen gern zur Verfügung:

Klaus Stiefermann (Geschäftsführer der aba) – Tel.: 030 3385811-10 – klaus.stiefermann@aba-online.de

Dr. Cornelia Schmid – Tel.: 030 3385811-60 – cornelia.schmid@aba-online.de

Verena Menne – Tel.: 030 3385811-13 – verena.menne@aba-online.de.

Zusammenfassung

Am 6. Februar 2020 hat die Kommission den Bericht der High Level Expert Group on Pensions veröffentlicht. Dieses Positionspapier bewertet die Empfehlungen des Berichts, die aus Sicht der aba besonders wichtig sind.

Grundsätzliches: aba Positionen zu im Bericht wiederkehrenden Themen

- **Betriebliche Altersversorgung hat viele Vorteile – kollektive Ansätze stärken:** Die beste Regulierung ist eine vorausschauende Regulierung, und zwar mit einer klaren Weichenstellung zugunsten des Ausbaus der kollektiven betrieblichen Altersversorgung. Wir begrüßen die Folgerungen des Berichts, dass die rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen der betrieblichen Altersversorgung so gestaltet sein müssen, dass Arbeitgeber / Sozialpartner bereit sind oder bereit bleiben, betriebliche Altersversorgungslösungen zu schaffen bzw. weiter anzubieten.
- **Für eine maßgebliche Rolle der Sozialpartner und kollektive Pensionspläne:** Die in vielen Mitgliedstaaten tragende Rolle der Sozialpartner sollte für die betriebliche Altersversorgung genutzt werden. Sozialpartnerschaftliche Modelle schaffen eine bessere Verbreitung, erhöhen das Vertrauen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und führen in der Regel zu niedrigeren Kosten und damit höheren Altersversorgungsleistungen.
- **Vielfalt der Altersversorgung in der EU – es gibt keine Einheitslösungen:** In der EU gibt es verschiedene Alterssicherungssysteme, die zu einem angemessenen Einkommen im Alter führen sollen. Je nach historischer Entwicklung, Situation auf dem Arbeitsmarkt, kulturellen Präferenzen und finanzieller Möglichkeiten sind die Alterssicherungssysteme der Mitgliedstaaten verschieden aufgebaut. Über die Altersversorgung, einschließlich ihrer Definition, der Gewichtung von gesetzlicher, betrieblicher und privater Altersversorgung sowie deren steuerlichen Rahmen, sollte auch in Zukunft nur auf nationaler Ebene entschieden werden.
- **Gegen den individualisierten Ansatz des EU-Altersvorsorgeprodukts PEPP:** Die aba gibt nicht nur einer Stärkung der betrieblichen Altersversorgung gegenüber der individuellen Altersversorgung den Vorzug, sondern lehnt es auch entschieden ab, dass durch ein EU-Produkt, ergänzt um steuerpolitische Empfehlungen, versucht wird, in den Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten bei der Altersversorgung einzugreifen.

Bewertung einzelner Empfehlungen

Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene

- Wir begrüßen, dass die Expertengruppe die **wichtige Rolle der Sozialpartner** anerkennt und entsprechende Rahmenbedingungen für die kollektiv organisierte bAV empfiehlt.
- Ein **stabiler gesetzlicher Rahmen** ist die Voraussetzung für eine verlässliche bAV. Wir begrüßen daher, dass der Bericht die Bedeutung von Stabilität der gesetzlichen Anforderungen betont. Neben dieser

Kontinuität sind gründlichen Kosten-Folgenabschätzungen vor Einführung neuer Regelungen wichtig.

- Die **Vorteile von kollektiven Systemen**, in denen der Einzelne nur eine überschaubare Anzahl von Entscheidungen treffen muss, sollten in der Arbeit der EU-Kommission stärker berücksichtigt werden. Mehr Wahlmöglichkeiten gehen meist zu Lasten (der Höhe) der ergänzenden Altersversorgung.
- Wir unterstützen die **nachgelagerte Besteuerung** für die Altersversorgung, da sie ein wichtiger Anreiz ist. Der steuerliche Rahmen für die ergänzenden Altersversorgung sollte eine angemessene Höhe haben und an gewissen Mindestanforderungen (z.B. Absicherung eines biometrischen Risikos) gebunden sein soll. Zudem sollten auch Anreize geschaffen werden, die auch für Menschen greifen, die aktuell kein Einkommen beziehen oder aus anderen Gründen keine oder kaum Steuern bezahlen.
- Je nach System muss auch der **sozialversicherungsrechtliche Rahmen** für die ergänzende Altersversorgung – v.a. Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung auf Beiträge zur ergänzenden Altersversorgung und deren Leistungen - betrachtet werden. Fehlanreize durch jegliche Art von Doppelverbeitragung sollten vermieden werden.

Regulierung auf EU-Ebene

- Wir begrüßen, dass der Expertenbericht die **Vielfalt der Alterssicherungssysteme** anerkennt. So gibt es in Deutschland im Bereich der ergänzenden Altersversorgung seit der Rentenreform 2001 nicht nur fünf Durchführungswege in der betrieblichen Altersversorgung, sondern neben den traditionellen Produkten der privaten Altersversorgung auch die Riester-Rente. Dabei fallen Pensionskassen und Pensionsfonds unter die EU-Aufsichtsrichtlinie EbAV-II.
- Wir unterstützen die ausdrückliche Positionierung der Expertengruppe, auch künftig den **EU-Mindestharmonisierungsansatz für EbAV** beizubehalten. Der aufsichtsrechtliche EU-Mindestharmonisierungscharakter der EbAV-II-RL sollte es den Mitgliedstaaten ermöglichen, den Verschiedenheiten des nationalen Arbeits- und Sozialrechts Rechnung zu tragen. Der EU-Mindestharmonisierungscharakter der EbAV-II-RL sollte nicht durch andere Verordnungen ausgehebelt werden.
- Entstehende **ESG-Regulierung** muss so sein, dass sie auch von EbAV, die im langfristigen Interesse der Begünstigten handeln und bei denen Trägerunternehmen wichtige Stakeholder sind, mit vertretbaren Kosten umsetzbar ist.

Fazit

Bei allen Diskussionen ist zu berücksichtigen, dass die überwiegende Mehrheit der Arbeitnehmer in der EU aktuell noch keine betriebliche Altersversorgung und nur zum Teil eine private Altersvorsorge hat. Das sozialpolitische Ziel der EU-Kommission sollte es sein, die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, dass mehr Menschen von einer betrieblichen Altersversorgung profitieren können.

1 Hintergrund

Am 06. Februar 2020 hat die Kommission den Bericht der High Level Expert Group on Pensions veröffentlicht. Die Expertengruppe wurde im August 2018 von der Kommission einberufen und hat seit September 2018 zehnmal getagt (Eintrag im Transparenzregister der EU). Neben drei Wissenschaftlern gehörten Sozialpartner, relevante Stakeholder (u.a. PensionsEurope und InsuranceEurope) sowie ein Experte von EIOPA der 10-köpfigen Gruppe an. Seitens der EU-Kommission wurde die Gruppe von den Generaldirektionen FISMA und EMPL begleitet.

Ziel des Berichtes ist es, zunächst die Herausforderungen für die ergänzende Altersversorgung (supplementary pensions), d. h. die betriebliche Altersversorgung (occupational pensions) und die private Altersvorsorge (personal pensions), darzustellen und zu zeigen, wie die Politik in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten auf diese Herausforderungen reagiert hat. Daraus sollen dann Empfehlungen, die sich sowohl an die nationale als auch an die europäische Ebene richten, abgeleitet werden. Im ersten Kapitel werden die Themen Verbreitung, Absicherungsniveau und Auszahlphase (inkl. Verlagerung der Risiken auf die Versicherten / Arbeitnehmer) behandelt. Im zweiten Kapitel geht es um die EU-Dimension von ergänzenden Renten und im dritten Kapital um Sustainable Finance / Environmental, Social and Governance (ESG) Aspekte.

Der Bericht baut auf den PensionsAdequacy Report 2018 auf, der vom Ausschuss für Sozialschutz (SPC)[1] und der EU-Kommission erstellt wurde.

Dieses Positionspapier richtet sich an alle, die sich auf nationaler und/oder europäischer Ebene mit zusätzlicher Altersversorgung und ihren Rahmenbedingungen beschäftigen. Nach einem kurzen Kommentar zu im Bericht wiederkehrenden Themen bewertet dieses Papier einzelne Empfehlungen aus deutscher Sicht und macht Impulse und Bedrohungen für die deutsche bAV aus.

Der Bericht der High Level Expert Group wurde erarbeitet, bevor es zum Ausbruch der Covid-19-Pandemie kam. Weder der Bericht noch das aba-Positionspapier gehen daher auf die Auswirkungen der Coronakrise (auf Wirtschaft, Kapitalmärkte, Systeme der sozialen Sicherung, Staatshaushalt, etc.) ein, sondern beschäftigen sich mit grundlegenden Fragen der ergänzenden Altersversorgung.

2 Grundsätzliches: aba Positionen zu im Bericht wiederkehrenden Themen

Als Fachverband für die betriebliche Altersversorgung begrüßen wir, dass man sich sowohl auf europäischer als auch nationaler Ebene mit dem aus unserer Sicht erforderlichen Ausbau ergänzender Altersversorgung auseinandersetzt, denn die ergänzende Altersversorgung ist wichtiger denn je. Die Arbeit der Expertengruppe zur ergänzenden Altersversorgung sowie ihr Abschlussbericht sollten diskutiert und von den Mitgliedstaaten genutzt werden, um mit den Sozialpartnern und anderen Stakeholdern nach dem besten Weg für einen solchen Ausbau zu suchen. Die Kommission sollte diesen Prozess, vor allem den Austausch unter den Mitgliedstaaten dazu, unterstützen. Wir begrüßen die Empfehlung des Berichts, dass die rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen der betrieblichen Altersversorgung so gestaltet sein müssen, dass Arbeitgeber / Sozialpartner bereit sind oder bereit bleiben, betriebliche Altersversorgungslösungen zu schaffen bzw. weiter anzubieten.

[1] Der SPC setzt sich aus jeweils zwei Vertretern / Vertreterinnen jedes Mitgliedstaates und der Kommission zusammen.

Der Bericht unterscheidet zwischen betrieblicher Altersversorgung (occupational pensions) und privater Altersvorsorge (personal pensions) und betont, dass die betriebliche Altersversorgung einen sozialen Zweck hat („occupational pension schemes are characterised by a social purpose"; S. 5). Dies können wir unterstützen. Die betriebliche Altersversorgung hat viele Vorteile – kollektive Systeme sollten gestärkt werden.

Betriebliche Altersversorgung hat viele Vorteile – kollektive Ansätze stärken

Gerade der betrieblichen Altersversorgung kommt für Arbeitnehmer sozialpolitisch eine wichtige Rolle zu. Arbeitgeber und Sozialpartner sind in der Lage, eine Versorgung kollektiv zu organisieren. Dadurch können sie insbesondere auch für Arbeitnehmer mit geringem Einkommen kostengünstig und mit gut ausbalancierten Standards für Sicherheit und Rendite eine lebenslange Absicherung im Alter erreichen und eine kollektive Absicherung der elementaren Risiken Tod und Invalidität ermöglichen. Daher kann hier – im Gegensatz zur privaten Altersvorsorge – ein Risikoausgleich ohne individuelle Risikoprüfung auf Basis geschlechtsneutraler Tarife erfolgen. Eine Ausgrenzung „nicht versicherbarer" Risiken findet im Wesentlichen nicht statt.

Der Bericht macht deutlich, dass die bAV abhängig von der nationalen Altersversorgungs-Strategie, eine zentrale Rolle spielen kann und die Mitgliedstaaten und die EU aktiv die sozialpartnerschaftlichen Einrichtungen unterstützen sollten, um die Entwicklung und Verbreitung zu fördern. Mit anderen Worten: die betriebliche Altersversorgung sollte aufgrund ihrer Vorteile gegenüber der privaten Altersvorsorge Vorrang haben; nur in den Mitgliedstaaten, in denen sozialpartnerschaftliche Strukturen unterdurchschnittlich ausgeprägt sind und es keine Grundlage für eine betriebliche Altersversorgung gibt, hat die private Altersvorsorge eine wichtige Rolle in der finanziellen Absicherung im Alter.

Bei der Weiterentwicklung der Alterssicherung sollte daher der effiziente und – auch angesichts des anhaltenden Niedrigzinsumfeldes – der kostengünstige Ausbau der zusätzlichen Alterssicherung im Zentrum stehen. Die betriebliche Altersversorgung ist für den Einzelnen im Vergleich zu den privaten Formen der Altersvorsorge weniger komplex. Eine Produktüberflutung mit dem daraus resultierenden Beratungsaufwand wird in der betrieblichen Altersversorgung vermieden. Sie ist in ihrem Kern eine betriebliche Leistung des Arbeitgebers an den Arbeitnehmer und kein „Finanzprodukt". Arbeitgeber organisieren für ihre Arbeitnehmer die Absicherung im Alter, bei Tod oder Invalidität. Die Einrichtungen der Arbeitgeber zur Durchführung der betrieblichen Altersversorgung zeichnen sich dadurch aus, dass sie ohne Gewinnerzielungsabsicht zugunsten Dritter betrieben werden: alle Erträge und Überschüsse stehen den begünstigten Arbeitnehmern zu. Dividenden an Aktionäre gibt es nicht, Vertriebs- und Beratungskosten fallen in der Regel nicht an. Der Arbeitgeber ermöglicht damit seinen Mitarbeitern einen kostengünstigen und effizienten Zugang zur ergänzenden Altersversorgung. Vielfach sind neben den Arbeitgebern auch Arbeitnehmer in den Aufsichtsgremien vertreten und steuern die Einrichtung so mit.

Auch aus Sicht der Staaten spricht viel für eine Fokussierung auf die kollektive betriebliche Altersversorgung, durch die sich schwer abschätzbare fiskalische Auswirkungen vermeiden lassen. Aus Sicht des Staates kann es u.E. nicht erstrebenswert sein, wenn Chancen bzw. die Erwartung einer hohen Rendite privatisiert, die Risiken aber sozialisiert werden, wie es bei individualisierten Systemen der reinen Beitragszusage der Fall ist. Die beste Regulierung ist daher eine vorausschauende Regulierung, und zwar mit einer klaren Weichenstellung zugunsten des Ausbaus der kollektiven betrieblichen Altersversorgung.

Für eine maßgebliche Rolle der Sozialpartner

Wir unterstützen die maßgebliche Rolle, die der Bericht den betrieblichen und überbetrieblichen Sozialpartnern zubilligt. So fordert der Bericht ausdrücklich,

- dass Mitgliedstaaten und die EU den sozialen Dialog aktiv unterstützen und fördern sollen, um die Entwicklung und Verbreitung betrieblicher Altersversorgung voranzutreiben (S. 5),
- dass Mitgliedstaaten finanzielle und regulatorische Anreize geben sollten, um Sozialpartner dazu zu motivieren, kollektive Pensionspläne zu vereinbaren (S. 5).

Richtigerweise führt der Bericht weiter aus, dass eine mittlere bis hohe Verbreitung von bAV hauptsächlich in den Ländern zu finden ist, die durch eine aktive Rolle der Sozialpartner charakterisiert sind (S. 7). Auf S. 17 wird darauf hingewiesen, dass in Mitgliedstaaten, in denen es eine weniger ausgeprägte Sozialpartnerschaft gibt, das Entwicklungspotential in der bAV begrenzt ist. Der Bericht fährt fort: „*In Member States where social partners play a key role in the establishment and functioning of occupational pension schemes, a larger proportion of the employees benefit from such schemes, the level of administrative costs and charges is lower, social partners contribute to achieving balance between the interests of the employers and the employees and play an important role in building trust in occupational pension systems. Social partners are often included in the governance structures of occupational pension institutions. In case of a paritarian representation, they are hence able to establish the right balance between the interests of the employers and the employees. Collective bargaining can lead to the establishment of sector-wide occupational pension schemes (e. g. in NL, BE, SE, DE) and has thus helped to reduce costs thanks to economies of scale.*"

Die Rolle der Sozialpartner geht in Deutschland weit über das erwähnte Sozialpartnermodell hinaus. Eine Vielzahl von Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen bezieht Regelungen zur betrieblichen Altersversorgung mit ein und regelt z.B. die Höhe des Anspruchs auf Entgeltumwandlung pro Jahr und die Arbeitgeberleistungen.

Die in vielen Mitgliedstaaten tragende Rolle der Sozialpartner sollte auch für die betriebliche Altersversorgung genutzt werden. Sozialpartnerschaftliche Modelle schaffen eine bessere Verbreitung, erhöhen das Vertrauen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und führen in der Regel zu niedrigeren Kosten und damit höheren Altersversorgungsleistungen. Gibt es keine Sozialpartner, die diese Rolle übernehmen können, sollte nach alternativen Ansätzen gesucht werden, um die ergänzende Altersversorgung kollektiv auszubauen. Die Interessen von Anbietern, EU-weit einheitliche Produkte anzubieten (fragmentierte nationale Märkte, S. 56f.) sollten nicht die Treiber für die Mitgliedstaaten bei der Gestaltung ihrer Rentenpolitik sein.

Vielfalt der Altersversorgung in der EU – es gibt keine Einheitslösungen

In der EU gibt es verschiedene Alterssicherungssysteme, die zu einem angemessenen Einkommen im Alter führen sollen. Je nach historischer Entwicklung, Situation auf dem Arbeitsmarkt, kulturellen Präferenzen und finanzieller Möglichkeiten sind die Alterssicherungssysteme der Mitgliedstaaten verschieden aufgebaut. In den Alterssicherungssystemen variiert auch die ergänzende Altersversorgung. Sie kann ein tragender Teil der Alterseinkünfte sein, zur Lebensstandardsicherung beitragen oder ein „Extra" sein.

Die politisch festgelegten Rahmenbedingungen bzw. festzulegenden Regelungen hängen eng mit der Funktion zusammen, die die ergänzende Altersversorgung im jeweiligen Mitgliedstaat erfüllen soll. Neben dem Absicherungsniveau durch die gesetzliche Rentenversicherungen und die anderen Formen der sozialen Absicherung (in Deutschland z.B. gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung, steuerfinanzierte Grundsicherung) spielen auch

hier Faktoren wie z.B. die finanziellen Möglichkeiten des Staates, die Existenz/Rolle von Sozialpartnern oder auch die Risikobereitschaft des Einzelnen und der Gesellschaft als Ganzen eine Rolle. All diese und weitere relevante Faktoren sollten von den nationalen Gesetzgebern berücksichtigt werden, anders ausgedrückt sollte die Rentenpolitik einem holistischen Ansatz folgen (im Bericht dargestellt auf S. 9).

Die Vielfalt auf nationaler Ebene bedeutet, dass es keine Einheitslösungen für die ergänzende Altersversorgung gibt. Über die Altersversorgung, einschließlich ihrer Definition, der Gewichtung von gesetzlicher, betrieblicher und privater Altersversorgung sowie deren steuerlichen Rahmen, sollte auch in Zukunft nur auf nationaler Ebene entschieden werden.

Gegen den individualisierten Ansatz des EU-Altersvorsorgeprodukts PEPP

Die „Werbung“ im Expertenbericht für das Pan-European Pension Product (PEPP, siehe vor allem Section 2.2) überrascht, zumal es bereits zahlreiche gute Ansätze und Erfahrungen in den Mitgliedstaaten zum Ausbau ergänzender Altersversorgung gibt. Der Bericht geht an (zu) vielen Stellen auf die PEPP-Verordnung und ihre Ziele ein, stellt aber immerhin (auf Seite 53) auch fest, dass die Zukunft noch zeigen wird, in welchem Umfang die Ziele auch erfüllt werden können („The future will show to what extent this goal is achieved“). Die aba gibt nicht nur einer Stärkung der betrieblichen Altersversorgung gegenüber der individuellen Altersversorgung den Vorzug, sondern lehnt es auch entschieden ab, dass durch ein EU-Produkt, ergänzt um steuerpolitische Empfehlungen, versucht wird, in den Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten bei der Altersversorgung einzugreifen. Jeder Mitgliedstaat sollte seine (Arbeits- und) Sozialpolitik selbst gestalten. Ob in der ergänzenden Altersversorgung eher kollektive Ansätze der betrieblichen Altersversorgung oder individuelle Lösungen der privaten Altersvorsorge gefördert werden, muss auf nationaler Ebene entschieden werden.

3 Bewertung einzelner Empfehlungen

Der Bericht[2] spricht sich grundsätzlich für eine Stärkung der ergänzenden Altersversorgung aus und wählt damit einen breiten Ansatz. An den Stellen jedoch, wo es um aufsichtsrechtliche Regulierung auf EU-Ebene geht, bezieht sich der Bericht richtigerweise auf Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV).[3] Wir folgen diesem Ansatz für die zweite Säule: einige der Punkte gelten für die bAV allgemein oder für breite Teile der bAV; wo es um EbAV im speziellen geht, werden diese direkt genannt.

Im Folgenden bewerten wir ausgewählte Empfehlungen der Expertengruppe (Empfehlungen kursiv gesetzt).

[2] Wir bedauern, dass kein Zwischenbericht zur öffentlichen Konsultation gestellt wurde und damit kein Input von Stakeholdern aus allen Mitgliedstaaten eingeholt wurde (es ist nicht unüblich, dass im Rahmen der Arbeit einer Expertengruppe eine Konsultation durchgeführt wird, bei der High Level Expert Group on Sustainable Finance war dies beispielsweise der Fall). Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund der geforderten Vertraulichkeit der Mitglieder der Expertengruppe, die keinen Austausch innerhalb von Verbänden zuließ. Und auch mit Blick auf die Größe der Expertengruppe (10 Mitglieder) wäre es angemessen gewesen, Stakeholdern und Experten aus allen Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu geben, ihre Sichtweise in den Bericht einzubringen.

[3] Siehe dazu die EbAV-II-Richtlinie (EU 2016/2341). In Deutschland gelten Pensionskassen und Pensionsfonds als EbAV.

Factors affecting the coverage of supplementary pensions (1.1.)

Member States should provide financial and regulatory incentives encouraging social partners to set up collective pension plans that ensure risk-sharing between members, while respecting the autonomous competences of the social partners and the sponsoring companies.

Sozialpartner, d.h. Betriebs- und Tarifpartner, können einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dass Arbeitnehmer von einer guten betrieblichen Altersversorgung profitieren. In Deutschland gibt es eine Vielzahl von tarifvertraglichen und betrieblichen Regelungen im Bereich der bAV, zum Teil existieren diese seit mehreren Jahrzehnten. Die Sozialpartner handeln dabei die Rahmenbedingungen aus (z.B. Ob/Höhe Arbeitgeberbeiträge), sie können selbst eine (Branchen- oder betriebliche) Einrichtung gründen, oder einen Dienstleister zur Durchführung der betrieblichen Altersversorgung auswählen.

- ➢ Wir begrüßen, dass die Expertengruppe die wichtige Rolle der Sozialpartner anerkennt und entsprechende Rahmenbedingungen für die kollektiv organisierte bAV empfiehlt.

Member States should consider tailored support for low-income earners including subsidies for workers and tax incentives for employers encouraging them to enrol employees.

Besonders bei Geringverdienern kann es schwierig sein, die notwendigen finanziellen Mittel aufzubringen, um Beiträge zu einer bAV leisten zu können. In Deutschland wurden deshalb mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz, das am 01. Januar 2018 in Kraft getreten ist, insbesondere zwei Änderungen für Geringverdiener in Anspar- sowie in der Auszahlphase eingeführt: [4]

- In der Ansparphase gibt es ein neues Fördermodell für Arbeitnehmer, die weniger als 2.200 EUR im Monat verdienen. Zahlt der Arbeitgeber jährlich 480 EUR in eine betriebliche Altersversorgung ein, werden dem Arbeitgeber davon 144 EUR vom Staat erstattet.
- In der Auszahlphase wird die Anrechnung von Zusatzrenten auf die Grundsicherung im Alter begrenzt: bis zu einer Grenze von 100 EUR plus 30% von dem was darüber liegt, aber bis maximal knapp über 200 EUR wird die zusätzliche Altersversorgung nicht angerechnet.

Member States should carefully consider introduction of automatic enrolment mechanisms into occupational pension schemes; any such introduction should be broad and inclusive, seeking to ensure equal access for men and women, with well-designed opting-out possibilities and without undermining the national solidarity mechanisms.

Ohne Frage ist die automatische Einbeziehung ein sehr wirksamer Mechanismus, die Verbreitung zu erhöhen. Das deutsche Betriebsrentenrecht sieht die Möglichkeit vor, dass auf betrieblicher Ebene oder für ganze Branchen solche Mechanismen der automatischen Einbeziehung eingeführt werden können.

- ➢ Die Sozialpartner (Tarifvertrags- und Betriebsparteien) sind u.E. die geeignete Ebene, um Vor- und Nachteile für ihre jeweiligen Kollektive abzuwägen und ggf. die für eine automatische Einbeziehung erforderliche Akzeptanz bei Arbeitgebern und Begünstigten zu erreichen.

[4] Siehe dazu auch Überblick des BMAS.

Member States should in order to ensure policy continuity and improve trust in pension systems, carefully evaluate the impact of envisaged reforms, taking into account in particular vulnerable groups, and avoid frequent policy changes.

Die Altersversorgung ist ein Politikbereich, in dem sehr langfristig gedacht und geplant werden muss. Bei Begünstigten geht das Vertrauen verloren, wenn zu oft Änderungen im gesetzlichen Rahmen vorgenommen werden. Auch vor diesem Hintergrund sieht die aba die zurzeit in Deutschland diskutierten Staatsfondsmodelle (z. B. Deutschlandrente) äußerst kritisch. So lehnt die aba eine Zentralisierung der kapitalgedeckten Altersvorsorge mittels quasiobligatorischer Staatsfonds ab, da hier Verbreitungserfolge in Aussicht gestellt werden, ohne die kannibalisierende Wirkung solcher Modelle zu berücksichtigen (siehe dazu auch aba-Pressemitteilung vom November 2019).

Arbeitgeber benötigen ebenfalls Stabilität in den Rahmenbedingungen, um eine gute bAV anbieten zu können. In Systemen, in denen der Arbeitgeber freiwillig Beiträge leistet, können politische bzw. regulatorische Änderungen oder Unsicherheit dazu führen, dass Arbeitgeber sich aus der betrieblichen Altersversorgung zurückziehen.

Einmal eingeführten Regelungen sollte auch genug Zeit gelassen werden, um ihre Wirkung zu entfalten, bevor sie modifiziert werden.

Laut Bericht (S. 24) können Informationen als Katalysator für Vertrauen gesehen werden – Vertrauen entsteht, wenn Begünstigte und Leistungsempfänger angemessen informiert sind. In der Regel geht es nicht darum, dass die Begünstigten möglichst viele Informationen benötigen (viel hilft nicht viel), sondern darum, dass sie einen Überblick und die wesentlichen Informationen bekommen. Welche Informationen für einen Begünstigten wesentlich sind, hängt insbesondere davon ab, welche Entscheidungen er treffen muss.

Der europäische und nationale Gesetzgeber sollte daher im Rahmen einer Gesamtschau darauf verzichten, mit verschiedenen Gesetzesvorhaben überlappende Informationspflichten zu schaffen.

- Ein stabiler gesetzlicher Rahmen ist die Voraussetzung für eine verlässliche bAV. Wir begrüßen daher, dass der Bericht die Bedeutung von Stabilität der gesetzlichen Anforderungen betont. Neben dieser Kontinuität sind gründlichen Kosten-Folgenabschätzungen vor Einführung neuer Regelungen wichtig.

Member States should establish national fora for structured exchange on pension policies with social partners, pension providers, beneficiary representatives and independent experts.

The EU should establish a regular multi-stakeholder forum of structured exchange between social partners, pension providers, beneficiary representatives, independent experts and EU authorities on pensions.

Über die nächsten Jahrzehnte sollte die ergänzende Altersversorgung weiter an Bedeutung gewinnen. Die vorgeschlagenen Gruppen auf nationaler und EU-Ebene würden dieser (wachsenden) Bedeutung Rechnung tragen. Ein strukturierter Austausch zu verschiedenen Schwerpunktthemen kann zu einem Mehrwert für alle führen.

- Wir unterstützen die Einrichtung von Austauschforen, insbesondere die Einbeziehung der Sozialpartner, auf nationaler und EU-Ebene.

- Um ein effizientes Arbeiten zu ermöglichen, das auch zu Ergebnissen führt, sollte die Einrichtung von Austauschforen durch angemessene Ressourcen der EU-Kommission bzw. nationalen Ministerien begleitet werden.
- Wir begrüßen, dass der Expertenbericht die Vielfalt der Alterssicherungssysteme anerkennt und unterstützen ein holistisches Vorgehen in den Mitgliedstaaten, welches von der EU-Kommission durch einen strukturierten Austausch gefördert wird.

Challenges related to the shifting of the risk towards individuals (1.2)

Member States should:

- *protect savers, scheme members and beneficiaries by ensuring the use of appropriate risk-mitigation measures and defining appropriate default investment options where individuals have the investment choice;*
- *encourage providers to offer risk-sharing arrangements in the pay-out phase;*
- *explore the feasibility of introducing minimum financial education curricula to improve financial literacy and awareness of pension challenges.*

The EU should conduct or commission a research study looking into the different existing forms of risk sharing and risk mitigation.

Member States and the EU should promote a better understanding of who bears the risks in what kind(s) of supplementary plans in order to enhance the understanding of supplementary pensions with the broader public.

Wer die Risiken in der betrieblichen Altersversorgung trägt, unterscheidet sich in den verschiedenen Mitgliedstaaten. In Deutschland gab es bis Januar 2018 drei Formen der Leistungszusagen (Leistungszusagen, beitragsorientierte Leistungszusagen und Beitragszusagen mit Mindestleistung). Diese wurde, wie im Bericht (S. 26) auch erwähnt, im Januar 2018 durch eine reine Beitragszusage im Rahmen des Sozialpartnermodells ergänzt.

Aus Sicht der aba bieten Systeme, in denen Entscheidungen für Gruppen getroffen werden und Risiken nicht vom Einzelnen getragen werden, sondern kollektiv, viele Vorteile.

Die Rahmenbedingungen für kollektive Systeme werden dabei von verschiedenen Akteuren festgelegt. Zunächst wird durch Arbeits-, Steuer-, Sozial- und Aufsichtsrecht der gesetzliche Rahmen geschaffen. Hier können z.B. eine Mindestaltersgrenze für den Bezug von Rentenleistungen vorgesehen oder bestimmte Auszahlformen begünstigt werden. Auf der nächsten Ebene können sich die Sozialpartner auf bestimmte Regelungen einigen. Bei ihren Entscheidungen, die dann für ein oder bestimmte Kollektiv(e) gelten, können sie berücksichtigen, welche Branche sie vertreten und wie die Bedürfnisse von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in dieser bestimmten Branche sind. Je homogener das Kollektiv ist (z.B. mit Blick auf Einkommen), desto passender werden diese Entscheidungen für die einzelnen Arbeitnehmer bzw. Begünstigten sein.

Kollektive Systemen, in denen der Einzelnen nur eine überschaubare Anzahl von Entscheidungen treffen muss, haben aus unserer Sicht eine Reihe von Vorteilen: Verhaltensökonomische Faktoren und Finanzwissen des Einzelnen spielen eine kleinere oder gar keine Rolle, da eine Reihe von wichtigen Entscheidungen von Experten getroffen wird (z.B. in der Kapitalanlage; Absicherung biometrischer Risiken). Präferenzen der Begünstigten können über Vertreter in entsprechenden Gremien gebündelt einbezogen werden. Darüber hinaus sind Syste-

me mit weniger Wahlmöglichkeiten oft günstiger in der Verwaltung, da weniger personalisiert werden muss. Beratungs- und Vertriebskosten entfallen ganz oder zum großen Teil.

Auf der Kehrseite bedeuten weniger Wahlmöglichkeiten allerdings auch, dass nicht jeder Parameter für jeden Begünstigten in jeder Lebenslage optimierbar ist. Eine höheren Risikobereitschaft eines Einzelnen beispielsweise kann in der Kapitalanlage von kollektiven Systemen nicht berücksichtigt werden.

Ob man als Mitgliedstaat eher einen kollektiven oder eher einen individualisierten Ansatz beim Ausbau der ergänzenden Altersversorgung verfolgen sollte, hängt von zahlreichen Faktoren ab. Wichtig ist, welche Aufgabe die ergänzende Altersversorgung im Rahmen des 3-Säulen-Systems zu erfüllen hat.

In Deutschland wurde 2001 durch die Riester-Reform ein anderer Mix von umlagefinanzierter und kapitalgedeckter Altersversorgung angestrebt. Dies hat zu einer geringeren Abhängigkeit von den Risiken, die mit der Umlagefinanzierung einhergehen, geführt und dafür zu einer höheren Abhängigkeit von den Entwicklungen am Kapitalmarkt. Dieser Punkt sollte berücksichtigt werden, wenn es um die Risikoverschiebung hin zum Individuum geht (im Bericht S. 23). Darüber hinaus weisen wir darauf hin, dass das 3-Säulen-Modell der Weltbank (im Bericht ebenfalls auf S. 23 erwähnt) nicht dem Verständnis der meisten EU-Staaten entspricht – mit Ausnahme der osteuropäischen Staaten, die in den 90er Jahren von der Weltbank beraten wurden und heute u.a. keine bAV in unserem Sinne haben.

- Die Vorteile von kollektiven Systemen, in denen der Einzelne nur eine überschaubare Anzahl von Entscheidungen treffen muss, sollten in der Arbeit der EU-Kommission stärker berücksichtigt werden. Mehr Wahlmöglichkeiten gehen meist zu Lasten (der Höhe) der ergänzenden Altersversorgung.
- Mögliche Studien in diesem Bereich sollten sich explizit mit der Weiterentwicklung von kollektiven Ansätzen befassen.

The EU should with a view to providing guidance to Member States, develop a principle-based blueprint for the development and design of occupational DC pensions, drawing on existing best practices.

Die Expertengruppe betont, dass es in der EU eine große Vielfalt in der ergänzenden Altersversorgung gibt. Die Ausgestaltung von betrieblicher und privater Vorsorge hängt immer von ihrer Rolle im nationalen Kontext ab. Vor diesem Hintergrund kann es daher ausschließlich um einen prinzipienbasierten EU-Ansatz gehen (siehe Empfehlung), der dann national gestaltet werden kann. Die PEPP-Verordnung sollte hierbei nicht als Vorbild dienen.

Mit dem Sozialpartnermodell hat der deutsche Gesetzgeber einen Rahmen für DC-Renten geschaffen, in dem es zwar keine Garantien gibt, die Kapitalanlagerisiken für den Einzelnen aber reduziert werden. Die aufsichtsrechtlichen Regelungen des Sozialpartnermodells lassen den Tarifparteien den notwendigen Spielraum zur Vermeidung von Garantiekosten. Die auf den gezahlten Beiträgen beruhende Anwartschaft auf Altersrente wird berechnet, jedoch mit dem Hinweis versehen, dass dieser Betrag nach oben oder unten abweichen kann.

Um dem Sicherheitsbedürfnis der Arbeitnehmer Rechnung zu tragen und das Vertrauen in die bAV aufrechtzuerhalten, gilt es daher, durch geeignete Gestaltungen (z.B. Beaufsichtigung durch die BaFin bzw. Aufbau von Sicherungsreserven) Vertrauen zu schaffen. Der erwartete DC Blueprint sollte berücksichtigen, dass die Rolle der betrieblichen Altersversorgung und damit ihre Ausgestaltung immer vom gesamten Rentensystem abhängt und von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden ist.

- Um einen Impuls zu setzen, sollte ein „DC Blueprint“ einem prinzipienbasierten Ansatz folgen, der dann national ausgestaltet werden kann. Keinesfalls sollte die PEPP-Verordnung die Grundlage für den „DC Blueprint“ sein.

Member States should set up or facilitate national pension tracking services covering their respective pension schemes to support individuals' retirement planning.

Wir begrüßen den Impuls, den die Expertengruppe für nationale Informationssysteme setzt. Seit der Rentenreform 2001 erhalten gesetzlich Rentenversicherte jährlich eine Renteninformation und damit eine regelmäßige Auskunft über ihre gesetzlichen Rentenansprüche. Die Renteninformation ist damit auch eine wichtige Grundlage für die Planung der ergänzenden Altersvorsorge. Aktuell wird in Deutschland an der Schaffung einer säulenübergreifenden Renteninformation gearbeitet (siehe dazu aba-Website zu Informationspflichten). Das Ziel ist, dass sich jeder Bürger an einer zentralen Stelle darüber informieren kann, was er an Rente aus der gesetzlichen, betrieblichen und privaten Altersversorgung zu erwarten hat.

Wir begrüßen, dass die Einführung der säulenübergreifenden Renteninformation in Deutschland schrittweise erfolgen soll, indem zunächst die deutsche Rentenversicherung und größere Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung und Lebensversicherer einbezogen werden. Schon bei diesem ersten Schritt sollte berücksichtigt werden, dass der bürokratische Aufwand – und damit die Kosten, die auf die Beteiligten zukommen – möglichst gering gehalten werden.

- Beim Aufbau von Renteninformationssystemen sollte schrittweise vorgegangen werden; die Kosten sollten für die Beteiligten so gering wie möglich gehalten werden.

Challenges affecting saving in supplementary pension schemes (1.3)

Member States

- *should reserve tax and / or financial incentives in the savings phase for supplementary pensions meeting minimum quality requirements. These incentives should reflect the diversity in characteristics of types of pensions and the related social policy of a Member State;*
- *take into account the distributional effects when designing fiscal incentives or subsidies.*

Aus Sicht der aba folgt eine nachgelagerte Besteuerung der Altersversorgung dem Zuflussprinzip und ist grundsätzlich angemessen. Zudem ist es aus Sicht des Staates sinnvoll, in einer alternden Gesellschaft Steuereinnahmen in die Zukunft zu verschieben. In Deutschland wurde die nachgelagerte Besteuerung 2004 mit dem Alterseinkünftegesetz systematisch und schrittweise für die Altersversorgung – inklusive der ersten Säule – eingeführt.

Unter welchen Bedingungen und in welcher Höhe die nachgelagerte Besteuerung für ergänzende Altersversorgung gewährt wird, kann und sollte nur auf nationaler Ebene festgelegt werden. Zum einen hängt der Rahmen von der Funktion der betrieblichen und privaten Altersversorgung im jeweiligen Rentensystem ab, zum ande-

ren muss ein Mitgliedstaat diesen Verzicht an Steuereinnahmen, der in der Ansparphase ja mit der EET[5]-Besteuerung einhergeht, finanzieren.

In Deutschland gibt es sowohl für die betriebliche Altersversorgung als auch die ergänzende private Altersversorgung (Riester- und Rürup-Rente) zahlreiche Voraussetzungen für die steuerliche Förderung. So erfordert beispielsweise die Definition von betrieblicher Altersversorgung, dass biometrische Risiken (Invalidität, Tod und/oder Langlebigkeit) abgedeckt werden. Nach deutschem Recht liegt ansonsten keine betriebliche Altersversorgung vor – und damit kein Anspruch auf nachgelagerte Besteuerung. Riester- und Rürup-Renten (Altersvorsorgevertrag oder Basisrentenvertrag) müssen die Anforderungen des Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetzes erfüllen.

Der Expertenbericht greift das Beispiel Deutschland auf und stellt neben dem steuerlichen Rahmen nach § 3 Nr. 63 EstG und der Riesterförderung auch die Förderung einer bAV für Geringverdiener dar (S. 34). Will man eine breite Abdeckung durch ergänzende Altersversorgung erreichen, ist auch dieser Fokus wichtig. Es geht nicht nur um den steuerlichen Rahmen, sondern es müssen auch Anreize geschaffen werden, die auch für Menschen greifen, die keine oder kaum Steuern bezahlen.

- Wir unterstützen die nachgelagerte Besteuerung für die Altersversorgung, da sie ein wichtiger Anreiz ist. Der EET-Rahmen sollte für die ergänzende Altersversorgung eine angemessene Höhe haben und an gewisse Mindestanforderungen (z.B. Absicherung eines biometrischen Risikos) gebunden sein. Zudem sollten auch Anreize geschaffen werden, die auch für Menschen greifen, die aktuell kein Einkommen beziehen oder aus anderen Gründen keine oder kaum Steuern bezahlen.

Je nach System können in diesem Zusammenhang auch die Beiträge zur Sozialversicherung von Bedeutung sein. Beiträge zur Sozialversicherung, die in der Anspar- und Auszahlphase im Hinblick auf die ergänzende Altersversorgung zu leisten sind, können erheblichen Einfluss auf die Attraktivität der ergänzenden Altersversorgung haben. In Deutschland wird dieses Problem seit Jahren unter dem Stichwort „Doppelverbeitragung“ diskutiert (siehe folgende Box). Ein holistisches Vorgehen bezieht auch derartige Aspekte ein.

Doppelverbeitragung in Deutschland

In Deutschland wird seit Jahren das Problem der „Doppelverbeitragung“ diskutiert, wobei der Begriff mehrere Dimensionen enthält: Hierunter wird neben der Erhebung von Beiträgen zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung auf Beiträge und Leistungen zur betrieblichen Altersversorgung (Doppelverbeitragung im engeren Sinne) gemeinhin auch die Erhebung von Beiträgen zum vollen Beitragssatz (bis Ende 2013 galt lediglich der halbe Beitragssatz) verstanden.[6]

Das „Gesetz zur Einführung eines Freibetrages in der gesetzlichen Krankenversicherung zur Förderung der betrieblichen Altersvorsorge (GKV-Betriebsrentenfreibetragsgesetz – GKV-BRG) wurde am 12. Dezember 2019 im Bundestag in 2. und 3. Lesung verabschiedet und ist am 1. Januar 2020 in Kraft getreten.

Durch die Reform wurde die Freigrenze des § 226 Abs. 2 SGB V in Höhe von 159,20 EUR (Wert ab 1.1.2020)

[5] Exempt-Exempt-Taxed, d.h. Beiträge sind steuerfrei, Anlageerträge sind steuerfrei, Altersleistungen werden besteuert.
[6] Für eine ausführliche Erläuterung siehe aba Stellungnahme vom April 2018.

durch einen Freibetrag ergänzt, der ausschließlich für Leistungen der betrieblichen Altersversorgung im Sinne des § 229 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 SGB V greift und dies auch nur für die Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung, nicht für Beiträge zur gesetzlichen Pflegeversicherung.

- Je nach System muss auch der sozialversicherungsrechtliche Rahmen für die ergänzende Altersversorgung – v.a. Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung auf Beiträge zur ergänzenden Altersversorgung und deren Leistungen - betrachtet werden. Fehlanreize durch jegliche Art von Doppelverbeitragung sollten vermieden werden.

The EU should develop a common EU methodology in order to allow Member States to measure the current and long-term budgetary effects of the fiscal treatment of supplementary pensions;

Es ist sinnvoll, die kurz- und langfristigen Auswirkungen des finanziellen Rahmens der ergänzenden Altersversorgung zu analysieren. Mögliche Modelle sollten insbesondere erlauben, den Effekt der Babyboomer (diejenigen, die zwischen 1955 und 1965 geboren wurden), die in den nächsten Jahren in den Ruhestand gehen werden, abzuschätzen. Bei entsprechenden Analysen sollten immer Anspar- und Auszahlphase berücksichtigt werden.

Member States and occupational pension providers should ensure that occupational pensions provide pension credits for career breaks linked to child care or other caring responsibilities, protecting the accrual of pension rights and encouraging equal sharing of care responsibilities between women and men. Such credits may be financed from various sources.

Die Kinderbetreuung und Pflege von Angehörigen ist eine gesellschaftlich wertvolle Arbeit, die angemessen honoriert werden muss. Die Fragen, wie und von wem, sind im nationalen Kontext zu beantworten.

Die Empfehlung, Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit wegen Kinderbetreuung oder Pflege von Angehörigen auszugleichen, ist die einzige Empfehlung im Bericht, die sich direkt an „occupational pension providers“ richtet. Uns ist unklar, ob sich dies auf Altersversorgungseinrichtungen wie z.B. EbAV bezieht. Die Empfehlung erkennt bereits an, dass die Kosten für diesen Ausgleich von verschiedenen Akteuren getragen werden können.

In Deutschland werden Kindererziehungszeiten in der ersten Säule berücksichtigt, dieser Ausgleich ist steuerfinanziert. In der betrieblichen Altersversorgung gibt es keine einheitliche Regelung. In Tarifverträgen kann geregelt werden, dass ein Ausgleich vorgenommen wird und die Kosten entweder vom Kollektiv getragen werden oder der Arbeitgeber in diesem Fall Sonderzahlungen leistet. Diese Frage kann auch auf Ebene des Unternehmens zwischen den Sozialpartnern geklärt werden.

Ein alternativer Weg, mit fehlenden Beitragszeiten umzugehen bzw. ihre Auswirkungen zu reduzieren, ist die Flexibilisierung des Dotierungsrahmens. Durch das Betriebsrentenstärkungsgesetz aus dem Jahr 2017 ist es in Deutschland möglich, unter bestimmten Voraussetzungen Beiträge steuerfrei „nachzuholen".[7]

- Die Sozialpartner sollten weiterhin die Möglichkeit haben, Regelungen zum Umgang mit Erziehungs- oder Pflegezeiten auszuhandeln.
- Eine Flexibilisierung der Dotierungsmöglichkeiten kann ebenfalls helfen, fehlende Beitragszeiten auszugleichen.

The EU should renew the EU Strategic engagement for gender equality; explore the possibility to extend the indicator of gender gap in pensions to cover all supplementary pensions.

Wir unterstützen, dass die EU Ungleichbehandlungen aufgrund des Geschlechts im Bereich der ergänzenden Altersversorgung untersucht und Vorschläge zur Verbesserung macht. Wir möchten allerdings darauf hinweisen, dass, wie auch im Bericht dargestellt (S. 29), sich in der (ergänzenden) Altersversorgung die Situation am Arbeitsmarkt widerspiegelt. Das heißt, dass primär in diesem Bereich Änderungen angestrebt werden sollten, um die Differenz der Rentenhöhe von Männern und Frauen zu reduzieren.

Der Bericht weist auf die Herausforderungen hin, die das andauernde Niedrigzinsumfeld für die bAV darstellt (S. 30). Zu diesem Bereich gibt es keine Empfehlung. Das andauernde Niedrigzinsumfeld verteuert die kapitalgedeckte Altersversorgung. Die Lasten sollten gemeinsam geschultert werden. Individuelle DC-Systeme, die dazu führen, dass der einzelne alle Risiken allein trägt, sind sozialpolitisch keine Alternative. In diesem Zusammenhang möchten wir auch betonen, dass jeder Versuch, die Balance der Altersvorsorgelasten zwischen Beitragsniveau und Versorgungshöhe zum Ausgleich zu bringen, scheitern muss, wenn er nicht auch die Lebensarbeitszeit im Verhältnis zur Lebensrentenzeit in den Blick nimmt. Diese Problematik wird durch die Niedrigzinsphase nicht erzeugt, aber noch verschärft.

Zum Thema Vertrauen in die ergänzende Altersversorgung: wir vermuten, dass mit Blick auf Deutschland ein Kompendium aus dem Jahr 2008 zitiert wird (Angabe lediglich „Keck, Wolfgang und Agnes Blome (2008)"). Neben einer vollständigen Literaturangabe wäre eine aktuellere Studie hier angemessen.

Challenges affecting the pay-out phase (1.4)

Member States should ensure that the available pay-out options adequately cover the longevity risk, taking into account the national social protection system.

Der Bericht der Expertengruppe erkennt die Vielfalt der Systeme in den einzelnen Mitgliedstaaten an und fordert so auch für die Auszahlphase folgerichtig, dass ihr Rahmen der Rolle der zusätzlichen Altersversorgung im jeweiligen Rentensystem entsprechen sollte. Abhängig von dieser Rolle müssen insbesondere für das Langle-

[7] §3.63 Satz 4 EstG: „Beiträge im Sinne des Satzes 1, die für Kalenderjahre nachgezahlt werden, in denen das erste Dienstverhältnis ruhte und vom Arbeitgeber im Inland kein steuerpflichtiger Arbeitslohn bezogen wurde, sind steuerfrei, soweit sie 8 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung, vervielfältigt mit der Anzahl dieser Kalenderjahre, höchstens jedoch zehn Kalenderjahre, nicht übersteigen".

bigkeitsrisiko angemessene Anforderungen definiert werden. Mit dem damit verbundenen Risiko der Altersarmut sind v.a. Frauen infolge der durchschnittlich geringeren Altersversorgung und höheren Lebenserwartung betroffen.

- Die Rolle der ergänzenden Altersversorgung und auch ihr steuerlicher Rahmen variiert in den EU-Mitgliedstaaten. Wir begrüßen die Forderung, dass bei den gegebenen Auszahloptionen das Langlebigkeitsrisiko adäquat berücksichtigt sein soll.

Member States should:

- *promote awareness of the choices and risks at pay-out, including longevity and inflation risks, through financial education initiatives;*
- *ensure that savers benefit from personalised advice before retirement on the sustainable use of the capital accumulated, including a recommendation on the optimum form of pay-out taking into account their specific situation / needs;*

The EU should propose a set of actions to tackle financial abuse and fraud during the decumulation phase of supplementary pensions.

Zu den oben zitierten Empfehlungen möchten wir noch einmal auf die Vorteile von kollektiven Systemen, in denen der Einzelnen nur eine überschaubare Anzahl von Entscheidungen treffen muss, verweisen (siehe Argumente, die wir unter „Challenges related to the shifting of the risk towards the individual“ aufgeführt haben): Wenn der Gesetzgeber und/oder die Sozialpartner einen Rahmen für die Auszahlphase setzen, reduziert dies die Komplexität der Altersversorgung für den Einzelnen. Damit hat dieser zwar weniger Entscheidungsspielraum, ein kollektiver Ansatz beugt aber einer möglichen Überforderung mit zunehmendem Alter sowie Fehlberatung, Betrug und ähnlichem vor und führt so zu einem verlässlichen Alterseinkommen. Besonders betonen möchten wir in diesem Zusammenhang, dass es in kollektiven Systemen weniger Bedarf an personalisierter Beratung gibt und damit deutlich weniger Kosten entstehen, die letztlich zu Lasten der Altersversorgung gehen.

- Wie in der Ansparphase spricht auch in der Auszahlphase viel für die Wahl kollektiver Systeme.

Member States should reserve tax and / or financial incentives in the pay-out phase for supplementary pensions meeting minimum quality requirements. These incentives should reflect the diversity in characteristics of types of pensions and the related social policy of a Member State.

Mindestanforderungen sind in der Auszahlphase ebenso sinnvoll wie in der Ansparphase, aus unserer Sicht gelten hier die gleichen Argumente.

- Wir begrüßen, dass abhängig von der Rolle, die die Sozialpolitik eines Mitgliedstaates der ergänzenden Altersversorgung zugedacht hat, der steuer- und sozialrechtliche Rahmen an gewisse Mindestanforderungen (z.B. Gewährung lebenslanger Renten, oder allgemeiner Absicherung eines biometrischen Risikos) an die ergänzende Altersversorgung gebunden sein sollen.

Challenges related to the EU dimension of supplementary pensions (2.1)

The EU and Member States should continue tackling the barriers to cross-border investment by pension providers, including the fiscal impediments, such as withholding tax.

Die praktischen Probleme angesichts der verschiedenen Verfahren der Quellensteuererstattung (Komplexität, Kosten, Dauer) und die diskriminierende Praxis der grenzüberschreitenden Quellensteuer-Behandlung in zahlreichen Mitgliedstaaten sind für viele Altersversorgungseinrichtungen seit Jahren ein Ärgernis. Wir unterstützen daher die Empfehlung der Expertengruppen.

Soll ein Impuls für die ergänzende Altersversorgung gesetzt werden, sollten die Quellensteuerverfahren vereinfacht werden. Auch wenn die Steuerhoheit und damit die Kompetenzen in diesem Bereich weitgehend in den Händen der Mitgliedstaaten liegen, sollte es u.E. gelingen, zumindest die Verfahren zur Quellensteuerrückerstattung (oder durch eine Nichtveranlagung keine Steuern zu bezahlen) innerhalb der EU zu standardisieren und für die Antragssteller zu vereinfachen.

The EU should:

- *continue to follow the minimum harmonisation approach for regulation for IORPs, avoiding full harmonisation, giving Member States the necessary flexibility to supplement prudential requirements considering the national social, tax and labour law;*
- *carefully assess the results of the new rules put into place by the IORP II Directive and the Decision on cross-border collaboration before proposing any further change, other standardised EU products and / or horizontal regulatory framework;*

Betrachtet man die im ersten Teil skizzierte Vielfalt der Altersversorgung in den Mitgliedstaaten, dann ist der Ansatz der EU-Mindestharmonisierung für EbAV folgerichtig. Während die ergänzende Altersversorgung in den letzten Jahren in vielen EU-Mitgliedstaaten an Bedeutung gewonnen hat, hängt ihre Rolle und damit ihre Ausgestaltung ganz erheblich vom Rentensystem (Gewichtung und Ausgestaltung der drei Säulen) des jeweiligen EU-Mitgliedstaates ab. Wir begrüßen daher ausdrücklich, dass die Expertengruppe diese Vielfalt in ihrem Bericht anerkennt und davon abgeleitet empfiehlt, Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) weiterhin im Rahmen einer aufsichtsrechtlichen Mindestharmonisierungs-Richtlinie auf EU-Ebene zu regulieren (Empfehlung auf S. 55). Dies sollte bei der Überarbeitung der Richtlinie (EU) 2016/2341 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV-II-RL) berücksichtigt werden (die EU-Kommission muss laut Art. 62 EbAV-II-RL bis zum 13. Januar 2023 einen Bericht zur EbAV-II-RL vorlegen). Das regulatorische Korsett sollte nicht durch eine Anwendung des Gemeinsamen Rahmens[8] immer enger geschnürt werden, sondern weiterhin dem Ansatz der Mindestharmonisierung folgen.

Dieser EU-Mindestharmonisierungsansatz für EbAV darf auch nicht durch Verordnungen konterkariert werden, die eine EU-Vollharmonisierung zum Ziel haben und damit den Mitgliedstaaten keine Gestaltungs- und Anpassungsmöglichkeiten geben – dies wäre eine Bedrohung für die vielfältigen nationalen Systeme. Ein Beispiel ist die branchenübergreifende Offenlegungs-Verordnung (Verordnung (EU) 2019/2088 vom 27. November 2019 über nachhaltigkeitsbezogene Offenlegungspflichten im Finanzdienstleistungssektor), die für alle Finanzmarkt-

[8] Siehe dazu Positionspapier der aba

teilnehmer gilt. Zu den Finanzmarktteilnehmern zählen neben EbAV u.a. auch Versicherungsunternehmen, Wertpapierfirmen, AIFMs und in Zukunft Anbieter des PEPP. Um ein vermeintliches „level playing field“ zu schaffen, schuf der EU-Gesetzgeber hier eine Vollharmonisierung, die Anbieter und Nachfrager auf dem Finanzmarkt gleichbehandelt.

Bevor neue Anforderungen festgelegt werden, sollte überprüft werden, wie diese Anforderungen zu denen stehen, die der jeweilige Finanzmarktteilnehmer (also z.B. EbAV) bereits erfüllen muss. Dopplungen oder ähnliche Anforderungen sollten so von vorneherein vermieden werden. Anforderungen aus verschiedenen Richtlinien und Verordnungen müssen mit vertretbaren Kosten von EbAV bewältigbar und stimmig sein, denn nur so kann der Ausbau der bAV effektiv gefördert werden.

Auch eine Umgehung des EU-Mindestharmonisierungsziels der EbAV-II-RL über die EIOPA-Verordnung ist abzulehnen: die EU-Aufsichtsbehörde EIOPA, die durch die 2010 erlassene EIOPA-Verordnung auf eine EU-Vollharmonisierung des Aufsichtsrechts ausgerichtet ist, ist auch im Bereich der bAV tätig. An der (eigentlich nationalen) Umsetzung der EbAV-II-RL hat EIOPA sich u.a. durch Berichte und Vorlagen für die Informationen an Mitglieder und Begünstigte, sowie durch vier Stellungnahmen, die eine gemeinsame Aufsichtskultur in der EU und eine Kohärenz der Aufsichtspraktiken fördern soll[9], beteiligt – und EIOPAs Arbeit in diesen Bereichen geht weiter.

- Deutschland hat im Bereich der ergänzenden Altersversorgung seit der Rentenreform 2001 nicht nur fünf Durchführungswege in der betrieblichen Altersversorgung, sondern neben den traditionellen Produkten der privaten Altersversorgung auch die Riester-Rente. Dabei fallen Pensionskassen und Pensionsfonds unter die EU-Aufsichtsrichtlinie EbAV-II.
- Wir unterstützen die ausdrückliche Positionierung der Expertengruppe, auch künftig den EU-Mindestharmonisierungsansatz für EbAV beizubehalten. Der aufsichtsrechtliche EU-Mindestharmonisierungscharakter der EbAV-II-RL sollte es den Mitgliedstaaten ermöglichen, den Verschiedenheiten des nationalen Arbeits- und Sozialrechts Rechnung zu tragen. Der EU-Mindestharmonisierungscharakter der EbAV-II-RL sollte nicht durch andere Verordnungen ausgehebelt werden.

Supplementary pensions and EU sustainable finance goals (3)

The EU, Member States and the European social partners should:

- *develop cost-effective tools and methodologies to assess the vulnerability of pension providers in the EU to long-term environmental and social sustainability risks;*
- *further clarify the social dimension within ESG.*

The EU should:

- *clarify how pension providers can take into account the impact of ESG factors on investment decisions;*

[9] Die vier Stellungnahmen beziehen sich auf folgende Bereiche: Unternehmensführung und Risikomanagement; Praktische Anwendung des Gemeinsamen Rahmens für Risikobewertung und Transparenz; Management operationeller Risiken und Ökologische, soziale und die Unternehmensführung betreffende Risiken.

- *convene an expert group to prepare voluntary guidance on how pension providers can better understand and model ESG-risks and their relation to "traditional" financial risks in their portfolios;*
- *ensure that the sustainable investment rules are compatible and consistent with other regulatory requirements and avoid duplication, in particular as regards transparency and information disclosure;*
- *complete the development of clear, robust and comprehensive taxonomy of ESG factors that facilitates forward-looking investment decisions of pension providers and underpins an EU quality label for ESG products.*

ESG im Interesse der Begünstigten und Trägerunternehmen in die bAV integrieren: Die Aufgabe von Altersversorgungseinrichtungen ist es, zur Lebensstandardsicherung der Begünstigten im Alter beizutragen. Der Expertenbericht stellt treffend dar, dass eine an ESG orientierte Kapitalanlage eine positive Nebenwirkung der ergänzenden Altersversorgung sein kann, aber ihre Aufgabe in erster Linie das Einkommen im Alter ist: „Besides its role in providing adequate retirement income, the development of supplementary pensions can also play an important part in fulfilling the EU's sustainable finance goals. Efforts to improve pension coverage, in particular through higher participation in supplementary pensions EU-wide, would stimulate long-term and sustainable investment." (S. 9). Die Altersversorgungseinrichtungen begrüßen und unterstützen sowohl aus ihrer gesellschaftlichen Verantwortung als auch aus ihrem ökonomischen Interesse heraus die Bemühungen von Politik und Aufsicht um eine stärkere Ausrichtung der Finanzwirtschaft an Nachhaltigkeitsüberlegungen (siehe aba Grundsatzposition "Nachhaltigkeit und Altersversorgungseinrichtungen").

Angesichts der steigenden Erderwärmung steht das Thema Nachhaltiges Finanzwesen aktuell sehr weit oben auf der Agenda der Kommission und gewinnt aber auch in Deutschland an Bedeutung. So hat die Bundesregierung im Juni 2019 den Sustainable Finance- Beirat ins Leben gerufen, dessen Zwischenbericht im März 2020 zur Konsultation gestellt wurde. Eine Veröffentlichung des Berichts wird für Februar 2021 erwartet. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) hat Ende 2019 das branchenübergreifende Merkblatt zum Umgang mit Nachhaltigkeitsrisiken veröffentlicht. Die aba unterstützt den Ansatz der Methodenfreiheit und fordert, diesen dauerhaft zu erhalten.

Die EbAV-II-RL war die erste EU-Aufsichtsrichtlinie mit ESG-Anforderungen. Die Verordnung (EU) 2019/2088 über nachhaltigkeitsbezogene Offenlegungspflichten im Finanzdienstleistungssektor (Offenlegungsverordnung) gilt ab März 2021, die technischen Regulierungsstandards stehen allerdings aktuell noch aus. Der Kompromisstext zur Taxonomieverordnung fordert die Veröffentlichung des Satzes „The investments underlying this financial product do not take into account the EU criteria for environmentally sustainable investments." Sofern die Einrichtung nicht in eine der Nachhaltigkeitskategorien der Offenlegungsverordnung fällt (Art. 4gamma). Darüber hinaus lief bis zum 11. Juni 2020 eine Konsultation der EU-Kommission zur Überarbeitung der CSR-RL.

Sowohl Offenlegungsverordnung, die Taxonomieverordnung und auch das BaFin-Merkblatt folgen einem branchenübergreifenden Ansatz. Auch wenn dies beim Umgang mit Nachhaltigkeitsrisiken grundsätzlich umsetzbar ist, so halten wir doch bei Teilbereichen eine stärkere Differenzierung für zielführend. Es sollten jeweils die Charakteristika der jeweiligen Branche / des jeweiligen Finanzmarktteilnehmers Berücksichtigung finden.

- ➢ Entstehende ESG-Regulierung muss so sein, dass sie auch von EbAV, die im langfristigen Interesse der Begünstigten handeln und bei denen Trägerunternehmen wichtige Stakeholder sind, mit vertretbaren Kosten umsetzbar ist.
- ➢ Entscheidungsfreiheit der Einrichtungen aufrechterhalten: Methodenfreiheit bei der Einbeziehung von ESG Risiken sollte dauerhaft erhalten bleiben.

- Ein branchenübergreifender Ansatz ist in diesem Bereich umsetzbar, allerdings sollte bei Bedarf nach Branche differenziert werden. Ein branchenübergreifender Regulierungsansatz ist in diesem Bereich umsetzbar, allerdings sollte den Besonderheiten angemessen Rechnung getragen werden.

4 Fazit und Ausblick

Wir begrüßen, dass die Kommission eine Expertengruppe einberufen hat, die sich eingehend mit dem Thema Altersversorgung beschäftigt hat. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass auch andere Expertengruppe dieses Thema bearbeitet haben: Sowohl die Next CMU High Level Group[10] als auch das High Level Forum on the Capital Markets Union[11] haben sich in ihren Berichten mit der Altersversorgung beschäftigt. Da hier der Blick auf die Altersversorgung durch die Kapitalmarktperspektive geprägt ist, liegt der Fokus auf individuellen Ansätzen.

Mit Blick auf den vorliegenden Bericht sehen wir einen Schwerpunkt für Deutschland in der Stärkung der (betrieblichen und überbetrieblichen) Sozialpartner. Der Bericht der Expertengruppe sollte von den Mitgliedstaaten dazu genutzt werden, ihre nationalen Alterssicherungssysteme zu überprüfen. An vielen Stellen enthält er wichtige Impulse und Anregungen zur Weiterentwicklung der nationalen Systeme. Neben der Rolle der Sozialpartner sind hier zum Beispiel auch Empfehlungen zu (national festgelegten) Mindeststandards bei der steuerlichen Rahmensetzung sowie zum Thema ESG zu nennen.

Aus deutscher Sicht stellen einzelne Passagen und/oder Empfehlungen des Berichts aber auch eine Bedrohung für die deutsche bAV dar, wie z.B. die Bewerbung des PEPP. Die Mindestharmonisierung auf EU-Ebene durch die EbAV-II-Richtlinie ist der Vielfalt der Altersversorgung in der EU angemessen. Sollte dieser Ansatz unterwandert werden und dies zu einer EU-weiten Vollharmonisierung führen, wäre dies aus unserer Sicht eine unangemessene Belastung der bAV, die zu Lasten der Altersversorgung insgesamt gehen würde.

Bei allen Diskussionen ist zu berücksichtigen, dass die überwiegende Mehrheit der Arbeitnehmer in der EU aktuell noch keine betriebliche Altersversorgung und nur zum Teil eine private Altersvorsorge hat. Das sozialpolitische Ziel der EU-Kommission sollte es sein, die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, dass mehr Menschen von einer ergänzenden Altersversorgung profitieren können.

[10] Weitere Informationen: aba Website
[11] Weitere Informationen: aba Website