



aba-Positionspapier zum Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes (14/2025): Ausbau der zusätzlichen Altersvorsorge in der EU – gleiche Ana- lyse, aber andere Schlussfolgerungen

(Stand: 08.07.2025)

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. Satzungsgemäß setzt sich die aba neutral und unabhängig vom jeweiligen Durchführungsweg für den Bestand und Ausbau der betrieblichen Altersversorgung ein.

Die aba vereinigt in ihrer Mitgliedschaft Unternehmen aller Größenordnungen, Altersversorgungseinrichtungen, Verbände (u. a. Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften) und Dienstleister wie Beratungsunternehmen, Rechtsanwälte, Versicherungsmathematiker, Steuerberater, Wirtschaftsprüfer, Versicherungen, Banken und Investmenthäuser

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

Xaver Ketterl – Tel.: 030 3385811-13 – xaver.ketterl@aba-online.de.

Die aba begrüßt, dass der Europäische Rechnungshof (EuRH) sich mit den Maßnahmen der EU zum Ausbau der zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge befasst. Angesichts des demographischen Wandels und der damit einhergehende Belastung für die üblicherweise umlagefinanzierten Systeme der ersten Säule ist die Weiterentwicklung von kapitalgedeckten Elementen in den Rentensystemen der Mitgliedstaaten erforderlich, um den Bürgerinnen und Bürgern ein stabiles und angemessenes Alterseinkommen zu gewährleisten.

Wir teilen die grundsätzliche Analyse des EuRH sowie den Befund, dass die von der EU erlassenen Rechtsvorschriften nicht zu der Schaffung eines Marktes für EU-weit mitnahmefähige Altersvorsorgeprodukte und zu keiner Zunahme grenzüberschreitender Tätigkeit von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) geführt hat. Allerdings ziehen wir aus dieser Analyse zum Teil ganz andere Schlussfolgerungen als der EuRH. Diese stellen wir in diesem Papier dar.

PEPP

Unserer Auffassung nach ist der Hauptgrund für das bisherige Scheitern des Paneuropäischen Privaten Pensionsproduktes (PEPP) die falsche Grundannahme, dass dieses EU-Produkt zu den bestehenden Altersversorgungssystemen aller Mitgliedstaaten passt und beim Ausbau kapitalgedeckter Altersvorsorge hilft. Die Rolle der drei Säulen ist in den Mitgliedsstaaten jeweils unterschiedlich austariert. Ein europäisches Standardprodukt wird in diesem Ausgleich immer als Fremdkörper wahrgenommen werden. So unterscheidet sich beispielsweise die Gewichtung der einzelnen Säulen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat und auch deren jeweilige Anforderungen (z.B. lebenslange Leistungen oder Möglichkeiten von Einmalzahlungen) und Rahmenbedingungen (z.B. Steuer- und Beitragsrecht in der Anspar- und Auszahlungsphase). Es ist unseres Erachtens daher nicht sinnvoll, auf EU-Ebene ein Standardprodukt zu entwickeln. Auf nationaler Ebene gibt es dagegen – sicherlich nicht nur in Deutschland – ausreichend etablierte Produkte. Insofern steht den erheblichen Kosten der Entwicklung und des Vertriebs von EU-Produkten keine ausreichende Nachfrage gegenüber. Für erfolgreiche Produkte ist zudem kennzeichnend, dass sie nicht statisch sind, sondern regelmäßig nachfragebedingt angepasst werden. Entsprechende Anpassungen können leichter und zielgenauer auf nationaler Ebene vorgenommen werden.

Die Kritik, dass PEPP in vielen Mitgliedstaaten nicht so gefördert wird wie nationale Produkte, greift unserer Ansicht nach zu kurz, da steuerliche Anreize für Produkte der 3. Säule in der Regel an bestimmte Bedingungen oder Qualitätskriterien geknüpft sind, die aufgrund der unterschiedlichen Struktur der nationalen Alterssicherungssysteme nicht in allen Mitgliedstaaten gleich sind. In vielen Fällen dürfte ein PEPP diese Bedingungen nicht erfüllen, sodass konsequenterweise nicht von einer Ungleichbehandlung gesprochen werden kann. Vielmehr würde eine gleiche Förderung nationaler Produkte und PEPP zu einer Diskriminierung nationaler Produkte und deren Anbietern führen. Ferner bleibt die Ausgestaltung des Steuerrechts nach den Regelungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union den Mitgliedstaaten vorbehalten.

Zudem sind die verfügbaren Haushaltsmittel in jedem Mitgliedstaat begrenzt. Jeder Mitgliedstaat ist – gerade auch aus Sicht des EuRHs – aufgefordert, steuerliche Förderung von Alterssicherungsprodukten da zu konzentrieren, wo sie die größte sozialpolitische Wirkung im jeweiligen Alterssicherungssystem entfalten können. Ein europäisches Standardprodukt ist in diesem Zusammenhang nicht zielorientiert.

Die Feststellung, dass die Obergrenze von 1% für Kosten und Gebühren ein PEPP für viele potenzielle Anbieter unattraktiv macht, halten wir für richtig. Gleichzeitig haben die Bürger ein berechtigtes Interesse an geringen

Kosten ihrer zusätzlichen Altersvorsorge bzw. einem guten Verhältnis von Kosten und Erträgen. In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass der beste Garant für effiziente Verwaltung große kollektive Systeme sind, die ohne eigene Profitinteresse arbeiten. Dies findet sich in einem Teil der Mitgliedstaaten – so auch in Deutschland – in der zweiten Säule, nicht der dritten. In diesen Mitgliedstaaten lässt sich die kapitalgedeckte zusätzliche Altersvorsorge am besten dadurch stärken, indem die Rahmenbedingungen für kollektive betriebliche Altersversorgung verbessert werden.

EbAV

Grenzüberschreitende Tätigkeit

Der Sonderbericht legt – analog zur EU-Kommission und EIOPA – unseres Erachtens ungerechtfertigterweise ein zu starkes Augenmerk auf die grenzüberschreitende Tätigkeit von EbAV, die – im Gegensatz zu Anbietern im Finanzbereich – kaum eine Rolle spielt. Unterschiede in nationalem Arbeits-, Sozial- und Steuerrecht sind sicherlich ein wichtiger Faktor für die Erklärung dieser Situation. Grundsätzlich kommt aber hinzu, dass selbst bei multinationalen Unternehmen über personalpolitische Maßnahmen wie ergänzende Altersversorgung üblicherweise am jeweiligen Standort und nicht zentral entschieden wird – entsprechend werden betriebliche Altersversorgungssysteme lokal aufgesetzt. In Fällen kurzfristiger Einsätze im Ausland verbleiben die Beschäftigten im Regelfall im Betriebsrentensystem ihres Standortes. Viele Unternehmen sind zudem auch in Nicht-EU bzw. EWR-Staaten tätig, so dass selbst für multinationale Großunternehmen grenzüberschreitend tätige EbAV uninteressant sind.

Fürsorgepflicht / Duty of care

Grundsätzlich weisen wir darauf hin, dass der englische Begriff „duty of care“ sowohl mit „Fürsorgepflicht“ als auch mit „Sorgfaltspflicht“ übersetzt werden kann. In der deutschen Version des Sonderberichts ist von der Einführung einer „Fürsorgepflicht“ die Rede. Dies ist unserer Auffassung nach unglücklich: Dass EbAV ihren Versorgungsberechtigten und Leistungsempfängern gegenüber eine „Sorgfaltspflicht“ haben, ist sinnvoll und in der Governance bereits heute angelegt. Zu einer möglichen „Fürsorgepflicht“ merken wie an, dass der Großteil aller betrieblichen Altersversorgungssysteme in Deutschland (weiterhin) leistungsorientiert (Defined Benefit, DB) ausgestaltet ist. Dies wird in absehbarer Zeit auch so bleiben. Ferner verfolgen deutsche EbAV ausschließlich einen kollektiven Ansatz. Es existiert zudem keine deutsche EbAV, in der Versorgungsanwärter direkte Anlageentscheidungen treffen – dies trifft auch auf unser beitragsorientiertes (Defined Contribution, DC) Modell („Sozialpartnermodell“) zu. Entsprechende Entscheidungen werden kollektiv unter Einbeziehung der Gremien einer Einrichtung getroffen, in welchen regelmäßig neben Arbeitgebern auch Arbeitnehmer bzw. Sozialpartner vertreten sind. Es ist demnach gewährleistet, dass die Interessen der Versorgungsberechtigten angemessen berücksichtigt werden.

Unabhängig davon, ob eine Ergänzung der EbAV-II-RL um (weitere) duty of care-Anforderungen sinnvoll ist: Eine undifferenzierte Einführung einer Fürsorgepflicht in der EbAV-II-Richtlinie wäre zumindest mit Blick auf die deutsche betriebliche Altersversorgung weder verhältnismäßig noch sinnvoll. Sie wäre einfach überflüssig.

Offenlegung von Interessenkonflikten mit Dienstleistern

Grundsätzlich sind wir der Auffassung, dass die Definition von „Dienstleistern“ geschärft werden muss. Hierbei muss eine ausreichende Abgrenzung zum Trägerunternehmen gewährleistet sein. Ferner weisen wir darauf hin, dass zumindest in DB-Systemen mit Arbeitgeberhaftung die Interessen zwischen Trägerunternehmen und der Einrichtung gleichgerichtet sind.

Unabhängig von Definitions- und Abgrenzungsfragen weisen wir darauf hin, dass die EbAV-II-Richtlinie bereits Vorschriften enthält, wie mit Interessenkonflikten umzugehen ist. Dies betrifft speziell die Bereiche Governance, Auslagerungen sowie die Eigene Risikobewertung. Bislang sehen wir zudem keine Evidenz, dass Interessenkonflikte mit Dienstleistern ein signifikantes Problem von deutschen EbAV sind. Einen Handlungsbedarf auf EU-Ebene sehen wir nicht. Dies gilt umso mehr, da die vom EuRH zitierte Better Finance Studie „[Will you afford to retire? The Real Return of Long-term and Pension Savings – 2023 Edition](#)“ auf den genannten Seiten nicht von Problemen in Verbindung mit Auslagerungen spricht, sondern v.a. von Vertriebskosten und Provisionen – und dies speziell im Kontext der dritten Säule. Mit Blick auf betriebliche Altersversorgungssysteme wird lediglich angemerkt, dass Interessenkonflikte durch die Einbeziehung von Vertretern der Versorgungsberechtigten an Entscheidungsfindungen vermieden werden können. Dies ist zumindest bei deutschen EbAV regelmäßig gegeben.

Kompetenzausbau für EIOPA

Viele der Vorschläge des EuRH (z.B. einheitliches Kostenberichtswesen, EU-weites Renten-Dashboard) bedeuten faktisch eine Kompetenzerweiterung weg von den Mitgliedstaaten bzw. den nationalen Aufsichtsbehörden und hin zu EIOPA. Damit geht die Gefahr noch umfangreicherer Berichtspflichten für EbAV einher, bei denen Kosten und Nutzen bzw. dadurch erreichter Mehrwert in keinem Verhältnis stehen. Speziell mit Blick auf die anstehende Überprüfung der EbAV-II-Richtlinie betonen wir mit Nachdruck, dass angesichts der Vielfalt an EbAV in der EU der Grundsatz der Minimalharmonisierung bewusst gewählt wurde und dass an diesem sinnvollerweise auch weiter festgehalten werden muss.

Die an EIOPA gerichtete Aufforderung des EuRH nach einer Stärkung der aufsichtsrechtlichen Konvergenz führt in die falsche Richtung. Aufsichtsrechtliche Konvergenz ist nur sinnvoll bei gleichartigen Rahmenbedingungen bzw. Verhältnissen der beaufsichtigten Unternehmen. Gerade diese fehlen aber in der betrieblichen Altersversorgung. Daher würde mehr Konvergenz das Ziel einer sachgerechten Aufsicht konterkarieren. In diesem Kontext sehen wir ein Grundproblem in den Verordnungen der EU-Aufsichtsbehörden, die auf eine aufsichtliche Konvergenz anzielt. Diese mögen für Versicherungsunternehmen, Banken und Fondsgesellschaften passen, nicht aber für EbAV, deren Aufsichts-Richtlinie EbAV-II eine EU-Mindestharmonisierung bewirken soll. Bei der nächsten Überarbeitung der EIOPA-Verordnung sollte dieser differenzierten Zielsetzung im Bereich der betrieblichen Altersversorgung Rechnung getragen werden.

Auch der Bundesrat hat sich in seinem Beschluss vom 13. Juni 2025 ([BR-Drs 120/25](#)) unter Bezugnahme auf den Beschluss der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 12. Dezember 2024 gegen eine pauschalisierte Zentralisierung der Kapitalmarktaufsicht in der Europäischen Union ausgesprochen, um eine Überregulierung und Bürokratisierung auszuschließen. Aus Sicht des Bundesrates ist eine Stärkung der europäischen Aufsichtsbehörden lediglich in Fällen umfangreicher grenzüberschreitender Tätigkeiten gerechtfertigt (Randziffern 6 und 7).

Speziell mit Blick auf den vom EuRH aufgegriffenen Vorschlag zur Einführung von Renten-Dashboards weisen wir darauf hin, dass wir nur die Chance eines Mehrwerts solcher Dashboards sehen, wenn die EU-Kommission dieses Projekt mit den Mitgliedstaaten (genauer gesagt: den für Rentenpolitik zuständigen Ministerien) durchführt. Die Rolle von EIOPA sehen wir dabei beschränkt auf die Lieferung von Daten, die ihr im Bereich kapitalgedeckter Altersvorsorge vorliegen.

XK/SD