aba – Arbeitsgemeinschaft für
betriebliche Altersversorgung e.V.

aba
zur EIOPA-Veröffentlichung
„Opinion to EU Institutions on a Common Framework for Risk Assessment and Transparency for IORPs“

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.

Zusammenfassung

EIOPA hat im April 2016 vorgeschlagen, den sog. „Gemeinsamen Rahmen“ („Common Framework“) - zusätzlich zu national bereits bestehenden Risikomanagement-Anforderungen - als EU-Standard zur Risikoeinschätzung und Transparenz einzuführen. Konkret bedeutet dies, dass EbAV in Zukunft regelmäßig eine Risikountersuchung nach diesem Verfahren durchzuführen hätten und die Ergebnisse auf Einzelbasis veröffentlichen müssten. EIOPA fordert weiter, dass die nationalen Aufsichtsbehörden in der Lage sein sollten, basierend auf den Ergebnissen dieser Untersuchungen regulatorische Maßnahmen gegenüber der einzelnen Einrichtung zu ergreifen.

Das aba-Positionspapier zeigt dazu im ersten Teil:

- Die von EIOPA vorgeschlagene Einführung eines Gemeinsamen Rahmens ist abzulehnen. Bei dem vorgeschlagenen Gemeinsamen Rahmen handelt es sich um den von EIOPA entwickelten und auf Solvency II beruhenden HBS-Ansatz und damit bildlich gesprochen um „alten Wein in neuen Schläuchen“. Technisch ist der HBS-Ansatz auch weiterhin für EbAV ungeeignet, auch ein neuer Name ändert daran nichts. Der Gemeinsame Rahmen ist kein „common, comparable transparency tool“, der gegenüber bestehenden Instrumenten einen Mehrwert liefert. EIOPA trägt unseren grundlegenden Bedenken auch weiterhin nicht in hinreichendem Umfange Rechnung.

- Die Umsetzung der EIOPA-Empfehlung hätte in Deutschland zur Folge, dass der Gemeinsame Rahmen von fast allen EbAV grundsätzlich jährlich zu erstellen wäre. In Deutschland gibt es nämlich kaum EbAV, die aufgrund ihrer Kapitalanlagen („EUR 25m in terms of assets“) oder der Anzahl der Begünstigten („less than 100 members“) von den vorgesehenen Ausnahmen für extrem kleine EbAV profitieren dürften. Damit müssten nur gut 10% der EbAV keinen Gemeinsamen Rahmen erstellen. Anzustreben ist eine sinnvolle und umsetzbare Methode für alle EbAV.

- Eine Veröffentlichung der Gemeinsamen Rahmen-Ergebnisse wird bei den Begünstigten weder zu einer angemessenen Information noch zu einem höheren Schutz führen. Bei den meisten Begünstigten werden diese Zahlen vielmehr zu Verunsicherungen und in der Folge zu entsprechenden Nachfragen bei ihren Einrichtungen führen. Unsachgerecht ermittelte Zahlen sollten nicht als Transparenz deklariert werden. Eine generelle Veröffentlichungspflicht für EbAV für Gemeinsame Rahmen-Ergebnisse ist nicht akzeptabel. Ein ungerechtfertigter bAV-Vertrauensverlust und Probleme der Trägerunternehmen durch die Veröffentlichung unsachgerechter Horrorzahlen sind zu verhindern.

- EIOPA hält sich die Tür für künftige EU-Solvenzanforderungen für EbAV offen. Während die EbAV-II-RL auf eine aufsichtsrechtliche Mindestharmonisierung abzielt, verfolgt EIOPA – auch bedingt durch ihren für die bAV falsch definierten Auftrag durch die EIOPA-Verordnung – offensichtlich eine Vollharmonisierungsstrategie für EbAV auf Basis der Versicherungsregulierung. Die Forderung von EIOPA, den Gemeinsamen Rahmen vorerst nur zur Risikoeinschätzung und Transparenz einzusetzen, ist daher allenfalls eine „Beruhigungspille“.

Im zweiten Teil des Papiers werden Handlungsoptionen für den deutschen Gesetzgeber aufgezeigt und zentrale Fragen aufgeworfen, falls der deutsche Gesetzgeber den EIOPA-Empfehlungen tatsächlich folgen sollte. Im aktuellen Kapitalmarktumfeld brauchen die EbAV mehr denn je eine mittel- und langfristige Orientierung – gerade dies fehlt dem Gemeinsamen Rahmen. Da die aufsichtsrechtliche Regulierung der EbAV maßgeblich bestimmt, welche bAV-Zusageformen über EbAV finanziert werden können, wäre selbst bei Einführung des Gemeinsamen Rahmens zunächst nur als Risikomanagement- und Transparenztool, eine Anpassung des arbeitsrechtlichen Umfelds an diese nachhaltig veränderten Rahmenbedingungen unumgänglich.

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

1. Hintergrund

EIOPA hat am 14. April 2016 die „Opinion to EU Institutions on a Common Framework for Risk Assessment and Transparency for IORPs“ sowie die Ergebnisse der im Sommer 2015 durchgeführten Quantitativen Untersuchung (Annex 2 Results of the quantitative assessment) veröffentlicht. An dieser zweiten quantitativen Auswirkungsstudie (QU), die die nationalen Aufsichtsbehörden im Auftrag von EIOPA durchgeführt haben, haben sechs Mitgliedstaaten (Belgien, Deutschland, Irland, Niederlande, Portugal und UK) mit nur 101 EbAV[1] teilgenommen. Dieser umfangreichen Arbeit von EIOPA ging kein Beratungsersuchen der EU-Kommission voraus. Sie basierte auf „its own initiative“. Der Adressat dieser EIOPA-Meinung sind die EU-Institutionen – Kommission, Rat und Europäisches Parlament. Diese drei EU-Institutionen verhandelten seit Ende Febr. 2016 im sog. Trilog den RL-Vorschlag „über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (Neufassung)“ vom 27. März 2014 (EbAV-II). Der Ausschuss der Ständigen Vertreter nahm in Vertretung des Rates am 30. Juni 2016 den erzielten Kompromisstext an. Es ist zu erwarten, dass im Herbst 2016 das Europäische Parlament in erster Lesung diesem Kompromiss zustimmt. Die Mitgliedstaaten haben nach Inkrafttreten der EbAV-II-Richtlinie zwei Jahre Zeit, um sie umzusetzen.

Bei dem vorgeschlagenen Gemeinsamen Rahmen („Common Framework“) handelt es sich letztlich um den von EIOPA entwickelten und auf Solvency II beruhenden HBS-Ansatz (Ziff. 96f.), der für deutsche EbAV nicht geeignet ist. Der Gemeinsame Rahmen soll laut EIOPA zunächst - zusätzlich zu national bereits bestehenden Risikomanagement-Anforderungen (Ziff.142) - als EU-Standard zur Risikoeinschätzung und Transparenz eingeführt werden. Konkret bedeutet dies, dass EbAV in Zukunft regelmäßig, wahrscheinlich im Jahresrhythmus, eine Risikountersuchung nach diesem Verfahren durchzuführen hätten und die Ergebnisse veröffentlichen müssten. EIOPA fordert weiter, dass die nationalen Aufsichtsbehörden in der Lage sein sollten, basierend auf den Ergebnissen dieser Untersuchungen regulatorische Maßnahmen gegenüber den einzelnen EbAV zu ergreifen.

2. Wesentliche Kritikpunkte der aba

2.1 Niemand hat die Absicht, Einfluss auf den RL-Vorschlag EbAV-II zu nehmen?

Die an EU-Kommission, Rat und Europäisches Parlament gerichtete EIOPA-Meinung will ausdrücklich nicht den **RL-Vorschlag EbAV-II** modifizieren (S. 3 und 10): „The opinion is expressly not intended to amend the existing Commission's proposal for the revision of the IORP Directive (IORP II) published on 27 March 2014, which is currently being negotiated in trilogue.”

Doch alleine bereits die Veröffentlichung der EIOPA Opinion mitten in den Trilogverhandlungen könnte dafür sprechen, dass die Aussage in der EIOPA-Opinion tatächlich wörtlich zu verstehen ist (keine Veränderung des RL-Vorschlags von 2014) und damit doch versucht wird, den Ausgang der Trilogverhandlungen und Umsetzung einzelner Artikel (v.a. zu Art. 29 und 62) zu beeinflussen. Dazu würde auch folgende Aussage passen (S. 8): “EIOPA stands ready to cooperate with the European Parliament, the Council and the

[1] Einen Überblick über Anzahl, Kapitalanlagen, Art der finanzierten Zusagen und grenzüberschreitender Tätigkeit der EbAV gibt der EIOPA Bericht „2015 Market development report on occupational pensions and cross-border IORPs“ vom Juli 2015. Demnach gibt es in der EU knapp 110.000 EbAV.

Commission to implement the common framework for risk assessment and transparency for IORPs into EU legislation."

Interessant ist auch, dass die EIOPA-Empfehlung so formuliert ist, dass sie zumindest bei wörtlicher Auslegung, dem durch das EP eingefügten Erwägungsgrund 60a EbAV-II-RL[2], der eine klare Ablehnung von HBS für EU-Solvenzanforderungen für EbAV enthält, nicht entgegen steht.

⇨ Die Einigung von Rat und EP, die EbAV-II-RL 6 Jahre nach ihrem Inkrafttreten zu bewerten und zu überprüfen (Art. 75), ist gegenüber dem RL-Vorschlag zwar zu unterstützen, aber aus Sicht der bAV mit ihren jahrzehntelangen Zusagen und Verbindlichkeiten wäre ein noch längerer Zeitraum wünschenswert gewesen. Nach jahrelanger Diskussion brauchen EbAV und v.a. die Trägerunternehmen endlich wieder ausreichende Planungssicherheit.

2.2 Gemeinsamer Rahmen zur Risikoeinschätzung und Transparenz - politischer Einstieg für HBS?

- **Alter Wein in neuen Schläuchen**: Bei dem vorgeschlagenen Gemeinsamen Rahmen handelt es sich um den von EIOPA entwickelten und auf Solvency II beruhenden HBS-Ansatz (Ziff. 96f.). EIOPA hatte diesen als Antwort auf den CfA der EU-Kommission, der Solvency-II als Leitbild vorgegeben hatte, 2012 vorgeschlagen. Zwar ist das Berechnungsverfahren per se in sich konsistent, jedoch ist insbesondere für deutsche EbAV mit jahrzehntelangen Verbindlichkeiten bei gleichzeitig weitgehendem Abfindungs- bzw. Stornierungsverbot unter anderem der sog. marktkonsistente Ansatz – wie bereits mehrfach ausführlich erläutert – generell nicht adäquat. Folglich sind die Ergebnisse nicht eindeutig und hochgradig interpretationsbedürftig. Konkrete regulatorische Maßnahmen können hieraus sachgerecht nicht abgeleitet werden. Zu den generellen Kritikpunkten an diesem Berechnungsverfahren zählen u.a.: Die für deutsche EbAV unpassende Risikomarge bei der Berechnung der Verbindlichkeiten; unangemessene Bilanzvolatilität und falsche Steuerungsimpulse für die Kapitalanlage wegen durchgängiger Mark-to-Market-Bewertung; Verleitung zu prozyklischem Anlageverhalten und Behinderung von langfristigen Investitionen; bislang unbefriedigende Bewertung der Arbeitgeberunterstützung (Sponsor Support), der Insolvenzsicherung (PPS) und der Leistungskürzungsmechanismen.

  Die (numerischen) Berechnungsergebnisse der QU enthalten keine großen Überraschungen und entsprechen insbesondere für Deutschland den Erwartungen. Es zeigte sich erneut, dass die Ergebnisse erheblich von nicht schlüssig kalibrierten Punkten beeinflusst werden und insbesondere die bAV-Komponenten im HBS-Ansatz weiterhin Brachland sind.

  ⇨ Technisch ist der HBS-Ansatz auch weiterhin für EbAV ungeeignet, der neue Name ändert daran nichts. Die Namensänderung ist jedoch passend, handelt es sich doch beim HBS-Ansatz um keine Bilanz, sondern um die spezielle Sicht von EIOPA auf EbAV - analog zu Solvency II mit „marktkonsistenter" Berechnung der Verbindlichkeiten (risikolosem Zins, Risikomarge).

[2] (60a) „The further development at Union level of solvency models, such as the holistic balance sheet (HBS), is not realistic in practical terms and not effective in terms of costs and benefits, particularly given the diversity of institutions within and across Member States. No quantitative capital requirements - such as Solvency II or HBS models derived therefrom - should therefore be developed at the Union level with regard to institutions for occupational retirement provision, as they could potentially decrease the willingness of employers to provide occupational pension schemes."

- ⇨ Der Gemeinsame Rahmen ist kein „common, comparable transparency tool“, der gegenüber bestehenden Instrumenten einen Mehrwert liefert.[3] Die Vorgaben zur Bewertung der Arbeitgeberunterstützung, der Insolvenzsicherung und der Leistungskürzungsmechanismen hat EIOPA praktikabel und pragmatisch gewählt. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen, eine europaweite Vergleichbarkeit zwischen den EbAV lässt sich so aber nicht erreichen.
- ⇨ Die EIOPA-Empfehlung zeigt, dass EIOPA unseren grundlegenden Bedenken auch weiterhin nicht in hinreichendem Umfange Rechnung trägt. Trotz inhaltlicher, struktureller und personeller Änderungen bei der EU-Kommission unter Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker hat EIOPA bislang nicht einmal Alternativen zu HBS untersucht. Auch nach zahlreichen Konsultationen hält EIOPA an dem Leitbild „Solvency-II“ für EbAV fest und bleibt im Level Playing Field –Denken verhaftet, das eine regulatorische Arbitrage zwischen Versicherungsunternehmen und EbAV verhindern will (siehe z.B. Ziff. 66), die es so in der Praxis kaum geben dürfte.

- Breite Einführung einer ungeeigneten EU-Methodik: Der Gemeinsame Rahmen soll als **EU-Methode zur Risikoeinschätzung und Transparenz** eingeführt werden. In diesem Fall wäre von allen EbAV der Gemeinsame Rahmen grundsätzlich jährlich zu erstellen. In Deutschland gibt es kaum EbAV, die aufgrund ihrer Kapitalanlagen („EUR 25m in terms of assets“) oder der Anzahl der Begünstigten („less than 100 members“) von den vorgesehenen Ausnahmen für extrem kleine EbAV profitieren dürften, und damit keinen Gemeinsamen Rahmen erstellen müssten (Ziff. 137).[4] Als eine von mehreren Vereinfachungsmöglichkeiten schlägt EIOPA vor, dass den Mitgliedstaaten die Flexibilität gegeben wird, die Erstellung des Gemeinsamen Rahmens unter bestimmten Bedingungen auf „alle drei Jahre“ (mit einer Art Zwischenberechnungen und Zwischenberichten) zu reduzieren (Ziff. 43, 138 und 157-164).
  - ⇨ An der bisherigen QIS und QU von EIOPA haben nicht zuletzt aufgrund der hohen Kosten nur ein geringer Teil der 173 deutschen EbAV teilgenommen. Vor allem dürften sich bislang kaum kleinere EbAV mit der HBS-Methodik vertraut gemacht haben. Entgegen ersten Hoffnungen war die Durchführung der QU in den EbAV im Sommer 2015 nicht mit weniger Kosten verbunden als die QIS im Herbst 2012. Eine Ausnahme für wenige EbAV von der Gemeinsamen Rahmen-Verpflichtung dürfte in Deutschland nur gut 10% der EbAV helfen. Anzustreben ist eine sinnvolle (auch im Hinblick auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis) und umsetzbare Methode für alle EbAV.
  - ⇨ Umfassendes Risikomanagement (u.a. mit ALM-Studie, Prognoserechnungen) ist in deutschen EbAV seit Jahren Standard. Ein Mehrwert durch das zusätzliche EIOPA-Verfahren ist nicht erkennbar. Im Gegenteil, da die Verfahren unterschiedliche Steuerungsanreize für die EbAV liefern werden, werden neue und unnötige Probleme für die EbAV und die nationalen Aufsichtsbehörden entstehen.

- **Regulatorische Maßnahmen auf der Grundlage einer ungeeigneten EU-Methodik**: Führen die Gemeinsamen Rahmen-Analysen bei einer EbAV zu unbefriedigenden Ergebnissen, sollen nach Vorstel-

---

[3] „However, EIOPA considers that the common framework adds value to these existing instruments, not least because it also provides a common, comparable transparency tool“. (Ziff. 24)

„Improving risk assessment and enhancing transparency of risks (and therefore comparability between IORPs) are two key objectives of the proposal in this opinion.“ (Ziff. 148)

[4] Laut BaFin-Statistik 2014 wären es 20 Pensionskassen und zwei Pensionsfonds (BaFin-Erstversicherungsstatistik)

lungen von EIOPA die **nationalen Aufsichtsbehörden** dann basierend auf dieser EU-Methodik **geeignete regulatorische Maßnahmen ergreifen** („supervisory responses“ siehe Kap. 4.4; S. 27ff.). Sollte die BaFin dazu durch die europäische und deutsche Gesetzgebung rechtlich in die Lage versetzt werden (u.E. entsprechende Ausgestaltung der EbAV-II-RL und Umsetzung im VAG erforderlich), würde die Solvency-II-Methodik regulatorische Konsequenzen für die EbAV entfalten. Würden sich nämlich z.B. bei den Gemeinsamen Rahmen-Berechnungen Finanzierungslücken auftun (das ist der Fall, in welchem EIOPA eine Reaktion der nationalen Aufsichtsbehörde erwartet) und die nationale Aufsichtsbehörde müsste regulatorische Maßnahmen ergreifen, würden damit auch quantitative, Solvency-II-mäßige Anforderungen faktisch „durch die Hintertür“ eingeführt. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit EIOPA erscheint es als wahrscheinlich, dass EIOPA mittels Guidelines versuchen wird, die regulatorischen Maßnahmen der nationalen Aufsichtsbehörden mitzugestalten. Dies ist auch für den Fall anzunehmen, wenn keine speziellen Ermächtigungen in der EbAV-II-RL getroffen werden, sondern EIOPA über das im Rahmen der EIOPA-Verordnung (EU) No 1094/2010 definierte Mandat tätig wird.

Das Nebeneinander bestehender nationaler Regulierung und eines EU-weiten Gemeinsamen Rahmens wird mittelfristig ggf. von allein enden, wenn die regulatorischen Maßnahmen auf der Grundlage des Gemeinsamen Rahmens zu treffen sind.

⇨ Müssten die nationalen Aufsichtsbehörden im Falle einer HBS-Lücke – wie von EIOPA empfohlen – tatsächlich handeln, würde die Einführung des Gemeinsamen Rahmens zunächst allein als Risikomanagement- und Transparenztool zu zusätzlichen quantitativen Anforderungen für die EbAV führen – und dies ohne Ergänzung der EbAV-II-RL beispielsweise durch Säule 1 von Solvency-II.

- **Druck durch „Transparenz“ statt angemessene Information**: Die wesentlichen Elemente und Ergebnisse des aus unserer Sicht für deutsche EbAV ungeeigneten Gemeinsamen Rahmens sind mit einer passenden Erläuterung („appropriate explanation“) zu veröffentlichen („public disclosure“ in Kap. 4.3, v.a. Ziff. 113). EIOPA erhofft sich von der Veröffentlichungspflicht eine disziplinierende Wirkung auf EbAV und dass der Dialog zwischen verschiedenen Stakeholdern angeregt wird (Ziff. 114). Wir befürchten dagegen für Deutschland – im Gegensatz zu Mitgliedsstaaten, wo kein so enger Zusammenhang zwischen Trägerunternehmen und der EbAV besteht - unbeabsichtigte Konsequenzen für die Bilanzierung der Trägerunternehmen und potenziell unangemessen negative Auswirkungen z.B. auf die Kursentwicklung für börsengelistete Trägerunternehmen. Einzelne Elemente des Gemeinsamen Rahmens – definiert in einer EIOPA Guideline – nur qualitativ zu veröffentlichen, wird diesen Kollateralschaden für deutsche Trägerunternehmen nicht verhindern.

  Aktuell hat in Deutschland eine EbAV den Aufsichtsrat und die Gremien über die Risikoeinschätzungen der EbAV zu informieren. Die Jahresabschlüsse der Trägerunternehmen können bereits heute bAV-Risiken aufzeigen, und zwar nach den dort geltenden Bewertungsmaßstäben (IAS 19, BilMoG). Die Begünstigten können jederzeit den Geschäftsbericht der EbAV verlangen und diesen meist auch über die Webseiten der EbAV frei zugänglich einsehen.

  ⇨ Eine Veröffentlichung der Gemeinsamen Rahmen-Ergebnisse wird bei den Begünstigten weder zu einer angemessenen Information noch zu einem höheren Schutz für die Begünstigten führen.[5] Bei

[5] EIOPA-Empfehlung, Executive Summary, S. 7: „The information provided by the common framework would allow for a better understanding of the risks and vulnerabilities of occupational pension schemes, contributing to their resilience and sustainability and improving the protection of members and beneficiaries.“

den meisten Begünstigten werden diese Zahlen vielmehr zu Verunsicherungen und entsprechenden Nachfragen beziehungsweise ggf. auch zu einem ungerechtfertigten Vertrauensverlust führen. Unsachgerecht ermittelte Zahlen sollten nicht als Transparenz deklariert werden. Wie kann ein besseres Verständnis der Risiken überhaupt erreicht werden, wenn unklar ist, wo und in welcher Höhe Arbeitgeberunterstützung, Leistungskürzung und PSVaG bei einer einzelnen EbAV zuzurechnen sind, insbesondere bei EbAVs mit vielen Trägerunternehmen oder bei einem Trägerunternehmen mit mehreren EbAV?

⇨ Eine generelle Veröffentlichungspflicht für EbAV über Gemeinsame Rahmen-Ergebnisse ist nicht akzeptabel. Zudem dürfen keine „Kollateralschäden“ in den betroffenen Trägerunternehmen entstehen.

- **Aufgeschoben ist nicht aufgehoben – EIOPA hält sich die Tür für künftige EU-Solvenzanforderungen für EbAV offen**: EU-Solvenzanforderungen werden aufgrund der heterogenen Ergebnisse in den EU-Mitgliedstaaten „**at this point in time**“ nicht gefordert. EIOPA hält somit die Frage, ob in Zukunft harmonisierte quantitative Eigenmittelanforderungen für EbAV eingeführt werden sollen, explizit weiter offen. Dies ist auch konsistent mit Art. 1 Abs. 6 EIOPA-Verordnung, wonach EIOPA „die Angleichung der Aufsicht“ fördert. Und dieses Ziel verfolgt EIOPA ohne Rücksicht auf das in der bAV relevante nationale Arbeits- und Sozialrecht.

  ⇨ Während die EbAV-II-RL auf eine aufsichtsrechtliche Mindestharmonisierung abzielt,[6] verfolgt EIOPA – auch bedingt durch ihren für die bAV falsch definierten Auftrag durch die EIOPA-Verordnung – offensichtlich eine Vollharmonisierungsstrategie für EbAV auf Basis der Versicherungsregulierung.

  ⇨ Die Forderung von EIOPA, den Gemeinsamen Rahmen vorerst nur zur Risikoeinschätzung und Transparenz einzusetzen, ist daher allenfalls eine „Beruhigungspille“.

3. Deutscher Gesetzgeber: Handlungsoptionen und zahlreiche Fragen

Nach vier Jahren Diskussion und technischer Arbeit von EIOPA sowie der jetzt vorgelegten, sicher nicht mehr allein technischen EIOPA-Empfehlung stellt sich die Frage, wie es weiter gehen wird bzw. soll. Die beiden quantitativen Untersuchungen auf Basis der HBS-Methodik im Jahr 2012 und 2015 haben gezeigt, dass ein Gemeinsamer Rahmen zu erheblichen „Lücken“ bei den meisten EbAV in der EU führen wird. Der überwiegende Teil dieser „Lücken“ ist dem Modell von EIOPA geschuldet („EIOPA-Lücke“). Diese strukturelle EIOPA-Lücke kommt in der Niedrigzinsphase besonders zum Tragen.

3.1 Reale Probleme kapitalgedeckter Altersversorgung - Kollateralschaden der EBZ-Politik

Während von der anhaltenden Niedrigzinsphase v.a. die hochverschuldeten Staatshaushalte profitieren, bleiben die Kollateralschäden für die kapitalgedeckte Altersversorgung, inzwischen immerhin von der Presse aufgegriffen, in der Politik bislang weitgehend unbeachtet. Das für EbAV extrem schwierige Kapitalmarktumfeld ist

[6] Erwägungsgrund 2a): „This Directive is aimed at minimum harmonisation and therefore should not preclude Member States from maintaining or introducing further provisions in order to protect members and beneficiaries, provided that such provisions are consistent with Member States' obligations under Union law. This Directive does not concern issues of national social, labour, tax, and contract law, nor the adequacy of pension provisions in Member States.“

inzwischen geprägt durch Zentralbankentscheidungen, in dem null- oder sogar negativ-verzinsliche Kapitalanlagen zur neuen Normalität geworden sind. Die von den Versorgungseinrichtungen erzielbaren Erträge bleiben deutlich hinter den Zinserträgen zurück, die bei der Erteilung der Versorgungszusagen erwartet werden konnten.

- ⇨ Im aktuellen Kapitalmarktumfeld brauchen die EbAV mehr denn je eine **mittel- und langfristige Orientierung**. Sachgerecht sind nachhaltig ertragsreichere Anlagestrategien. Eine Regulierung, wie der Gemeinsame Rahmen, die kurzfristig orientierte Anreize setzt und die EbAV in nicht sachgerechte Anlageformen treibt, verschärft noch die Probleme.
- ⇨ Das **regulatorische Umfeld v.a. für Pensionskassen muss angepasst werden**. Die aktuellen aufsichtsrechtlichen Vorgaben sehen v.a. für Pensionskassen gleichzeitig hohe Anlagerestriktionen und kurzfristige Bedeckungserfordernisse vor – und dies trotz der sehr langfristigen Verpflichtungen in der bAV. Aufsichtsrechtlich sind Erleichterungen – statt Verschärfungen –erforderlich.[7] Im Übrigen bedarf es bei anhaltender Niedrigzinspolitik auch einer Neuadjustierung des arbeitsrechtlichen Rahmens, damit eine generationsübergreifende Gerechtigkeit in der bAV überhaupt möglich wird.

3.2 Keine Verschärfung der Probleme durch unsachgemäße aufsichtsrechtliche Regulierung

- **Regulatorische Antworten der BaFin auf „EIOPA-Lücken“:** Welche Konsequenzen hätten diese „EIOPA-Lücken“ für die EbAV, die Arbeitgeber und die Begünstigten? Was bedeuten sie konkret bzw. was macht man mit ihnen? Vor allem stellt sich die Frage, was derartige Ergebnisse für den Bestand an Verpflichtungen und vor allem Kapitalanlagen bedeuten würden, die unter ganz anderen regulatorischen Voraussetzungen aufgebaut wurden. Müssen „EIOPA-Lücken“ sofort geschlossen werden?
- **EIOPA drängt grundsätzlich darauf, dass bestehende Verpflichtungen unter extrem hohen Sicherungsansprüchen finanziert werden, um Folgebelastungen für künftige Generationen zu vermeiden.** Zu viel Sicherheit wirkt sich aber negativ auf das Leistungsniveau auf. Zudem darf sie nicht zulasten der Bestände gehe, die mit ganz anderen Spielregeln aufgebaut wurden. Die Einführung des Gemeinsamen Rahmens würde daher keine Lösung bieten – im Gegenteil. Sie würde zu einer Verschärfung des Problems führen.
  - ⇨ Angesichts der Langfristigkeit der Verbindlichkeiten spricht viel dafür, das dadurch **vorhandene Zeitfenster proaktiv für zielführende Maßnahmen wie beispielsweise eine Absenkung des durchschnittlichen Rechnungszinses einer EbAV zu nutzen** – anstelle den Druck auf die Versorgungseinrichtungen aufsichtsrechtlich noch zu erhöhen und sofortig Lösungen zu erzwingen.
  - ⇨ **Widersprüchliche Steuerungsimpulse für EbAV**: Würde der Gemeinsame Rahmen mit regulatorischen Konsequenzen zusätzlich zur derzeit geltenden Regulierung eingeführt, wären die EbAV mit zusätzlichen, zum Teil widersprüchlichen und in der Summe überbordenden Anforderungen konfrontiert: zum einen durch die bereits existierenden Steuerungsimpulse, wie z.B. BaFin-Stresstest und BaFin-Prognoserechnung für Pensionskassen sowie Bedeckungserfordernisse für EbAV, zum anderen durch die neuen EIOPA-Steuerungsimpulse. Wie wäre mit den unterschiedlichen Steuerungsimpulsen praktisch umzugehen?

[7] Siehe zu diesem Thema auch das IVS-Papiers vom Mai 2016: „Maßnahmen zur Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts bei Pensionskassen und anderen Einrichtungen der bAV“ (Kurzfassung)

- ⇨ **Neue Regulierungswelt ohne Übergangsphase?** Da der Gemeinsame Rahmen zunächst „nur“ als Risikobewertungs- und Transparenztool einzuführen wäre, sei aus Sicht von EIOPA – im Gegensatz zu den Versicherungsunternehmen bei Solvency-II - keine Übergangsphase erforderlich (Ziff. 165[8]). Diese Meinung teilen wir nicht. Die komplette Geschäftsstruktur der EbAV, verbunden mit einer deutlich längeren Duration als bei Lebensversichern, wurde unter ganz anderen regulatorischen Rahmenbedingungen aufgebaut als EIOPA sie vorschlägt und kann auch kurzfristig nicht an ein neues regulatorisches Umfeld angepasst werden. Insofern wären sehr wohl Übergangsphasen, die sich, grundsätzlich vergleichbar zur Umsetzung der Solvency-II-Anforderungen bei den Versicherungsunternehmen, an der Duration der jeweiligen Verpflichtungen ausrichten, unumgänglich.

Auch, wenn der Gemeinsame Rahmen tatsächlich, wie von EIOPA vorgeschlagen, zunächst nur als Risikomanagement- und Transparenztool eingeführt würde, wäre trotzdem eine **Anpassung des arbeitsrechtlichen Umfelds an diese nachhaltig veränderten Rahmenbedingungen** unumgänglich.

- **Die aufsichtsrechtliche Regulierung der EbAV bestimmt maßgeblich, welche bAV-Zusageformen über EbAV finanziert werden können.** EIOPA sieht nicht nur hochwertige DC-Systeme als die Zukunft für die zusätzliche Altersvorsorge, sondern trägt auch durch die EIOPA-Stresstest-Systematik zur Abschaffung der Leistungszusagen bei. Letztlich lautet die zentrale Frage: Was wollen wir für die Altersversorgung in Deutschland?
- **Beschleunigter Paradigmenwechsel hin zu reinen Beitragszusagen erforderlich**: Wenn der dann zwingend erforderliche Paradigmenwechsel allein über Neueintritte erreicht werden sollte, würde es sehr lange dauern, bis er wirklich vollzogen wäre. Mangels Übergangsphase in eine EIOPA-Regulierungswelt und im Hinblick auf die Generationengerechtigkeit müsste es möglich werden, Zusagen zu ändern und **zumindest in zukünftige bAV-Ansprüche („future service“; dritte Besitzstandsstufe) zur Anpassung an nachhaltig veränderte Kapitalmarktverhältnisse rechtssicher einzugreifen**, was derzeit aufgrund der maßgeblichen BAG-Rechtsprechung[9] nur eingeschränkt möglich ist. Zumindest in solchen Fällen sollte ein Gleichlauf zwischen den arbeits- und aufsichtsrechtlichen Vorgaben angestrebt werden.

4. Fazit

Die EIOPA-Empfehlung für einen Gemeinsamen Rahmen „nur“ für Risikomanagement und Transparenz ist kein Grund zur Entwarnung – das seit Jahren über den EbAV drohende Damoklesschwert hat nur einen neuen Namen bekommen. Die hier von den EbAV geforderte Risikobewertung ist letztlich nichts anderes als Solvency-II. Basierend darauf soll die nationale Aufsicht Maßnahmen ergreifen und die Öffentlichkeit informiert werden.

Wir lehnen den Gemeinsamen Rahmen als zwingenden EU-Rahmen für EbAV ab. Die Einschätzung von EIOPA, „that overall the benefits in terms of these objectives are expected to exceed the costs of the common framework“ (S. 1) teilen wir nicht. Im Gegenteil – die Einführung des Gemeinsamen Rahmens wird – angesichts bereits vorhandener aufsichtsrechtlicher Regulierung und zusätzlich zur anhaltenden Niedrigzinsphase – die bAV

[8] „EIOPA believes that neither a transitional period nor grandfathering arrangements are required.“

[9] Dreistufiges Prüfungsschema zur Ablösung von Versorgungsregelungen: Der Eingriff in den entsprechend § 2 Abs. 1, Abs. 5 Satz 1 BetrAVG zu ermittelnden erdienten Teilbetrag – 1. Stufe – ist nur aus zwingenden Gründen möglich. Ein Eingriff in dienstzeitunabhängige variable Berechnungsfaktoren und damit in die erdiente Dynamik – 2. Stufe – fordert zwingende Gründe. Eingriffe in noch nicht erdiente Zuwachsraten – 3. Stufe – sind aus sachlich proportionalen Gründen möglich.

verteuern, deren Verbreitung erschweren und sich damit konträr zum aktuell in Deutschland verfolgten Ziel einer weiteren Erhöhung des bAV-Verbreitungsgrades auswirken. Die Kosten einer Regulierung, die aufgrund einer für EbAV unangemessenen Methodik zu überwiegend unbrauchbaren Ergebnissen führt, werden immer den Nutzen übersteigen. Eine generelle Veröffentlichungspflicht der Ergebnisse des Gemeinsamen Rahmens für die EbAV ist weder angemessen noch sinnvoll.

Auch wenn in der EbAV-II-Richtlinie keine Ermächtigungsgrundlage (z.B. Delegierter Rechtsakt) für die EU-Kommission vorgesehen ist, könnte über EIOPA-Guidelines zu Art. 29 Abs. 2 (u.a. über „(b) an assessment of the overall funding needs of the IORP“) oder ggf. auch im Rahmen der EIOPA-Verordnung (EU) No 1094/2010 der Gemeinsame Rahmen eingeführt werden. Wichtig ist daher, dass die Mitgliedstaaten zeitnah der Erfüllung ihrer Verpflichtungen in Art. 29 Abs. 2 EbAV-II[10] nachkommen.

Sollte sich die Bundesregierung trotz aller Gegenargumente für eine Einführung des Gemeinsamen Rahmens bei EbAV entscheiden, wäre spätestens dann eine Anpassung des arbeitsrechtlichen Umfelds an diese nachhaltig veränderten Rahmenbedingungen unumgänglich. Einzuführen wären reine Beitragszusagen bzw. andere Absicherungsformen sowie der rechtssichere Eingriff in zukünftige bAV-Ansprüche.

SD/1. Juli 2016

[10] „Member States shall ensure that the risk *assessment* referred to in paragraph 1, having regard to the size and internal organisation of the IORP as well as to the nature, scale and complexity of the IORP’s activities, includes the following: …“