



aba-Stellungnahme

(Kurzfassung)

zum Grünbuch „Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme“ (KOM (2010) 365)

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. 1.400 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.

Die Deckungsmittel der betrieblichen Altersversorgung betragen Ende des Jahres 2008 in allen Durchführungswegen 453,8 Mrd. Euro.¹ Der bedeutendste Durchführungsweg mit 245,1 Mrd. Euro ist nach wie vor die Direktzusage (54,0% der Deckungsmittel). Von den 245,1 Mrd. Euro entfielen 142,2 Mrd. Euro auf laufende Renten und 102,9 Mrd. Euro auf unverfallbare Anwartschaften. Im Jahr 2008 hatten insgesamt rund 7,4 Mio. Arbeitnehmer eine Anwartschaft auf betriebliche Altersversorgung im Rahmen einer Direktzusage erworben oder erhalten bereits eine Betriebsrente. Die Deckungsmittel betragen bei Pensionskassen 107,0 Mrd. Euro (23,6% der Deckungsmittel), bei Unterstützungskassen 37,1 Mrd. Euro (8,2% der Deckungsmittel) und bei Direktversicherungen 50,1 Mrd. Euro (11,0% der Deckungsmittel). Pensionsfonds hatten im Jahr 2008 14,5 Mrd. Euro Deckungsmittel angespart, was 3,2% der gesamten Deckungsmittel entspricht.

¹ Quelle: Schwind J. (2010): Die Deckungsmittel der betrieblichen Altersversorgung in 2008, in: BetrAV - Betriebliche Altersversorgung, Heft 4, S. 383f.

- **aba Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung e.V.**, Rohrbacher Straße 12, 69115 Heidelberg
Telefon: 06221/13 71 78-0, Fax: 06221/242 10 ■ info@aba-online.de ■ www.aba-online.de

Vertretungsberechtigter Vorstand: Dr. Boy-Jürgen Andresen (Vorsitzender), Prof. Dr. Klaus Heubeck (stellv. Vorsitzender), Joachim Schwind (stellv. Vorsitzender); Registergericht: Amtsgericht Heidelberg, Registernummer: VR 408; Umsatzsteuer-Identifikationsnummer: DE 143293297

Einleitende Bemerkung

Das Grünbuch zielt auf angemessene, nachhaltige und sichere Renten ab. V.a. die kollektive betriebliche Altersversorgung (bAV) könnte hierzu noch mehr beitragen:

Angemessenheit: Will man trotz Rückbau gesetzlicher Systeme ein bestimmtes Versorgungsniveau aufrechterhalten – auch um drohende Altersarmut zu vermeiden -, dann ist eine zusätzliche Altersversorgung aufzubauen, die einen Schutz gegenüber biometrischen Risiken (Alter, Tod, Invalidität) bietet und verlässlich ist (u.a. begrenzte Kapitalmarktrisiken). Durch Einbindung der Arbeitgeber in der bAV kann die Versorgung kollektiv organisiert und den Arbeitnehmern eine kostengünstige und qualitativ hochwertige Absicherung ermöglicht werden.

Effizienz: Der Ausbau kollektiver bAV ist effizient und kostengünstig. Die bAV ist für den Einzelnen im Vergleich zu privaten Vorsorgeformen weniger komplex und transparenter. Die Einrichtungen der Arbeitgeber zur bAV-Durchführung stehen nicht im unternehmerischen Wettbewerb, sondern wirken als Teile einer Gesamtvergütung am Arbeitsmarkt. Die bAV ist im Vergleich zur privaten attraktiv, da der Arbeitnehmer hier von der Nachfrage und Fachkompetenz des Arbeitgebers, den vertriebskostenfreien Strukturen und dem unternehmensinternen Risikoausgleich profitieren kann.

Sicherheit: Auch in der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise konnten sich Arbeitnehmer und Rentner in Deutschland Dank der verschiedenen Sicherungsmechanismen in der bAV auf der Höhe nach stabile und dem Grunde nach gesicherte Betriebsrenten verlassen. Sowohl aus sozialpolitischer als auch fiskalischer Sicht spricht u.E. viel für eine Fokussierung auf die kollektive bAV.

Die überwiegende Mehrheit der Arbeitnehmer in der EU hat noch keine bAV. Primär um deren Versorgung geht es aber sozialpolitisch. Alle künftigen Maßnahmen sind dahingehend zu prüfen, ob sie zur stärkeren Verbreitung der bAV beitragen. Arbeitgeber und Tarifvertragsparteien sollten sich – politisch unterstützt - dem Ausbau der kollektiven bAV annehmen.

Frage 1: Wie kann die EU die Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen unterstützen, die Angemessenheit der Vorsorgesysteme zu stärken? Soll die EU versuchen, klarer zu definieren, was unter einem angemessenen Ruhestandseinkommen zu verstehen ist?

Die Verantwortung für Renten liegt bei den Mitgliedstaaten. Die Alterssicherungssysteme haben sich dort über Jahrzehnte hin sehr unterschiedlich entwickelt. Das Zusammenspiel aus Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren sowie aus gesetzlicher, betrieblicher und privater Altersversorgung unterscheidet sich erheblich. Aufgrund der verschiedenen rechtlichen, steuerlichen und v.a. wirtschaftlichen Verhältnisse sollten die Mitgliedstaaten auch künftig die „Oberhoheit“ über die Ausgestaltung der Sozialsysteme haben und für die Definition des angemessenen Einkommens im Alter zuständig bleiben.

Die EU sollte weiterhin über die OMK die Mitgliedstaaten durch den Austausch von Erfahrungen, guter Praktiken und „voneinander Lernen“ v.a. bei den schwierigen nationalen Reformen unterstützen, die für die Nachhaltigkeit der gesetzlichen Systeme erforderlich sind. Im Rahmen der OMK könnte die zweite und dritte Säule der Altersversorgung vertieft analysiert werden. Der Titel des Grünbuchs mit dem „neuen“ Aspekt der Sicherheit weist in eine wichtige Richtung.

Im Hinblick auf die Ziele „Angemessenheit und Nachhaltigkeit“ ist u.E. die Qualität der kapitalgedeckten Altersversorgung besonders wichtig. Eine klare Fokussierung auf die kollektive bAV, bei der der Einzelne nicht das alleinige Kapitalanlagerisiko trägt und eine Absicherung wichtiger Lebensrisiken (Absicherung im Alter, bei Tod oder Invalidität) erfolgt, ist u.E. sinnvoll. Tarifliche und betriebliche Vereinbarungen können zu einem hohen Deckungsgrad bei den Arbeitnehmern beitragen.

Bei den meisten deutschen EbAV handelt es sich weniger um einen „festen Bestandteil der Finanzmärkte“ (Grünbuch, S. 3), sondern v.a. um Sozialeinrichtungen der Arbeitgeber. Die „Quellen des Ruhestandseinkommens über Pensionen und Renten hinaus auf eine breitere Basis zu stellen“ (Punkt 3.1) ist grundsätzlich sinnvoll, doch primär ist u.E. die Versorgung im Alter, bei Tod oder Invalidität sicherzustellen. Dies kann nicht mit jeder Einkommensquelle erreicht werden.

Frage 2: Reicht der bestehende EU-Rahmen für Pensionen und Renten aus, um nachhaltige öffentliche Finanzen zu gewährleisten?

Die Rolle der EU sollte u.E. in die Richtung gehen, durch statistische Daten alle direkten und indirekten Altersversorgungsverpflichtungen in den staatlichen Systemen der Mitgliedstaaten offen zu legen und über Rahmenbedingungen für gute Haushaltsführung die Mitgliedstaaten zu einer konsistenten und nachhaltigen Haushaltsfinanzierung zu veranlassen. Eine Einbeziehung der Altersversorgungsverpflichtungen in die entsprechenden Kennzahlen ist zu prüfen.

Die bestehenden Richtlinien und Verordnungen für die 1. und 2. Säule der Altersversorgung sind u.E. ausreichend: Die 1.-Säule-Systeme sind durch die Verordnung VO 883/2004 und VO 987/2009 erfasst. Mit diesen Verordnungen hat man seit fast 50 Jahren gute Erfahrungen gemacht. Die öffentlichen Finanzen sind aufgrund der gegenseitigen Anerkennung nicht berührt. Die meisten 2.-Säule-Systeme sind aufsichtsrechtlich durch die EbAV-RL und den neuen EIOPA-Rahmen erfasst. Die EbAV-RL sorgt durch Mindestanforderungen an EbAV auch für einen Schutz der öffentlichen Finanzen. Hinzu kommt, dass in einigen Ländern (wie Deutschland) die Arbeitgeberhaftung (§ 1 Abs. 1 Satz 3 BetrAVG) bei der bAV und ein Insolvenzschutzsystem (in Deutschland: PSVaG und Sicherungsfonds) zu einem Schutz der öffentlichen Finanzen beitragen.

Im Zusammenhang mit der anzustrebenden „Nachhaltigkeit“ ist auf einen wesentlichen Aspekt der Sicherung des Alterseinkommens hinzuweisen: Kapitaldeckung alleine führt noch nicht zu einer generellen Entlastung der öffentlichen Haushalte. Wenn die im Rahmen der Kapitaldeckung angesparten Mittel – primär aus Gründen der Regulierung - vor allem dafür verwendet werden, dass diese in Schuldtitel der öffentlichen Hand angelegt werden, dann wird in Zukunft auch der Zins- und Schuldendienst für diese Kapitaldeckung durch die öffentlichen Haushalte getragen werden. Kapitaldeckung muss immer auch mit wertschöpfenden Zukunftsinvestitionen verbunden sein – die Finanzierung öffentlicher Haushalte gehört nicht notwendigerweise dazu.

Frage 3: Wie kann ein höheres effektives Pensionsantritts- bzw. Renteneintrittsalter am besten erreicht werden und wie könnte die Anhebung des Pensions- bzw. Rentenalters dazu beitragen? Sollen an demografische Veränderungen gebundene automatische Anpassungsmechanismen in die Vorsor-

gesysteme eingebaut werden, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Dauer des Arbeitslebens und der des Ruhestandes herzustellen? Welche Rolle könnte die EU-Ebene dabei spielen?

Angesichts der demografischen Entwicklung ist die Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters eine Möglichkeit, um umlagefinanzierte Systeme finanzierbar zu halten und auch künftig eine ausreichende Zahl von Arbeitskräften zu haben. Das gesetzliche Renteneintrittsalter sollte mit langen Übergangsfristen angehoben werden, so dass sich die Betroffenen und ihre Arbeitgeber auf einen späteren Renteneintritt einstellen können. Der EU sollte auch hier wegen des Subsidiaritätsprinzips grundsätzlich keine Rolle zukommen, mit Ausnahme der Anregung der Mitgliedstaaten über die OMK.

Um die Erwerbsquote insbesondere älterer Arbeitnehmer zu erhöhen, ist v.a. ein gesellschaftliches Umdenken erforderlich. Die Mitgliedstaaten sollten die finanziellen Arbeitsanreize für ältere Arbeitnehmer und die Möglichkeiten, die mit einem früheren Arbeitsmarktaustritt verbundenen Kosten (primär über Sozialversicherung) zu sozialisieren, überprüfen. Ferner sollten Maßnahmen ergriffen werden, welche die Arbeitsfähigkeit der Mitarbeiter während des gesamten Arbeitslebens sichern helfen. Zu achten ist auch auf mehr Flexibilität beim Übergang vom Arbeitsleben in den Ruhestand.

Ein festes gesetzliches Renteneintrittsalter führt bei steigender Lebenserwartung zu einer ständig steigenden Rentenbezugszeit. In umlagefinanzierten Alterssicherungssystemen ist dies – ohne entsprechende Anpassungen – sowohl unter Nachhaltigkeits- als auch Gerechtigkeitsaspekten problematisch. Vor diesem Hintergrund kann die Sinnhaftigkeit eines automatischen Anpassungsmechanismus (Grünbuch, S. 11), der für eine Anhebung des abschlagsfreien Rentenzugangsalters parallel zur steigenden Lebenserwartung sorgt, im Rahmen der OMK diskutiert werden. Über die Umsetzung des Vorschlags sollten aber die Mitgliedstaaten entscheiden. Die Erfahrungen der letzten zehn Jahre mit der Rentenanpassungsformel bei der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung sprechen u.E. kaum für die Beständigkeit automatischer Anpassungsmechanismen.

Frage 4: Wie kann die Umsetzung der Strategie Europa 2020 genutzt werden, um eine längere Erwerbstätigkeit zu fördern, ihre Vorteile für die Wirtschaft aufzuzeigen

Es sollte v.a. ein gesellschaftliches Umdenken erfolgen. Unternehmen und Arbeitnehmer müssen akzeptieren, dass die Zeiten des frühen Renteneintritts bei großzügiger Versorgung der Vergangenheit angehören müssen und dass die Herausforderungen heute eine längere Erwerbstätigkeit und eine längere Beschäftigungsfähigkeit sind. Diesen Herausforderungen sollten sich die Mitgliedstaaten stellen und die EU könnte sie dabei über die OMK unterstützen.

Ferner muss ein Bewusstsein geschaffen werden, dass auch künftig Wertschöpfung innerhalb Europas erfolgen muss. Ob kapitalgedeckt oder umlagefinanziert, eine Gesellschaft, die zu großen Teilen im Ruhestand ist, ist dauerhaft nicht funktionsfähig. Man sollte daher auch im höheren Alter noch arbeiten können. Dies darf jedoch nicht zur Abschaffung des gesetzlichen Renteneintrittsalters führen. In diesem Fall kämen die Arbeitgeber nämlich in eine Situation, in der ältere Arbeitnehmer nur noch „aus ihrem Arbeitsplatz gekauft“ werden könnten.

Um eine längere Erwerbstätigkeit zu fördern und damit das effektive Renteneintrittsalter anzuheben, kommen zahlreiche Maßnahmen in Frage. Dazu zählen u.a. die Verbesserung der Arbeitsplatzangebote auch für ältere Personen, die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit insbesondere von Älteren durch Gesundheitsförderung und lebenslangen Erwerb von Qualifikationen, die Schaffung flexibler Lösungen für rentennahe Arbeitnehmer und für Erwerbstätige mit einer physisch oder psychisch schweren Arbeit, eine frühzeitig verlässliche Renteninformation, um unrealistische Vorstellungen über die künftige Rentenhöhe zu vermeiden, die Abschaffung verschiedenster Frühverrentungsmodelle sowie die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters mit langen Übergangsfristen. Um die allgemeine Akzeptanz für die notwendige Anhebung des Renteneintrittsalters zu erreichen, bedarf es einer guten Kommunikation des Gesetzgebers. Im Rahmen der Umsetzung der Strategie Europa 2020 kann die EU dabei die Mitgliedstaaten unterstützen.

Frage 5: Wie sollte die IORP-Richtlinie geändert werden, um die Bedingungen für transnationale Angebote zu verbessern?

Der Binnenmarkt spielt für die meisten der rund 140.000 EbAV – im Gegensatz etwa zu Lebensversicherungsunternehmen und Banken – eine untergeordnete Rolle. Die meisten EbAV haben einen sehr begrenzten Geschäftsbereich – beschränkt auf ein oder mehrere Unternehmen oder eine Branche. Eine Überarbeitung der EbAV-RL, um die grenzüberschreitende Tätigkeit von EbAV zu erleichtern, halten wir derzeit nicht für erforderlich.

Sollte die KOM dennoch Änderungen an der EbAV-RL vorschlagen, dann könnte v.a. aus Sicht europaweit tätiger Unternehmen geprüft werden, ob aufsichtsrechtlich gleiche Rahmenbedingungen für nationale und grenzüberschreitende Bestände in der gleichen EbAV geschaffen werden könnten. Im Falle einer RL-Überarbeitung sollte die EbAV-RL auch künftig aufgrund der Vielfalt der in der EU bestehenden Altersversorgungssysteme nur Mindeststandards festlegen und der bürokratische Verwaltungsaufwand der bAV sollte ab- statt zunehmen.

Laut Grünbuch deckt die EbAV-RL nur kapitalgedeckte betriebliche Vorsorgemodelle ab, „wobei nicht alle betrieblichen Modelle darunter fallen (ausgenommen sind z. B. Rücklagen- oder Rückstellungsmodelle)“. Dies ist richtig und sollte u.E. auch so bleiben, da die RL aufsichtsrechtliche EU-Mindeststandards für EbAV definiert. Man kann nicht den Schluss ziehen, dass Modelle, die nicht der Aufsicht unterliegen, weniger sicher sind. In Deutschland hat sich 2009 gerade wieder gezeigt, dass auch rückstellungsfinanzierte Systeme verbunden mit einem Insolvenzversicherungssystem eine sichere und attraktive Form der bAV sind.

Die Einrichtung eines sog. „28th regime“ zusätzlich und neben den bestehenden nationalen Systemen der bAV ist mit Nachdruck abzulehnen, denn dies könnte nur außerhalb der bestehenden nationalen Arbeits- und Sozialgesetze geschehen. Vernünftige Reformansätze sollten u.E. in den bestehenden Systemen umgesetzt werden.

Rechnungslegungsstandards sollten die rückläufige Entwicklung von DB-Plänen nicht auch noch zu verstärken.

Frage 6: Welchen Geltungsbereich sollten durch Maßnahmen auf EU-Ebene abgedeckte Projekte zum Abbau von Mobilitätshindernissen haben?

Die Portabilität im Sinne der Übertragbarkeit von Kapital – und nicht von Ansprüchen - ist u.E. grundsätzlich sinnvoll und sollte sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene unterstützt werden. Nicht zur „Portabilität“ gehören insbes. Mindestbedingungen für den Anspruchserwerb und Regelungen für die Wahrung unverfallbarer Anwartschaften im Falle eines Arbeitgeberwechsels. Sie fallen in den nationalen Regelungsbereich.

Bei Regelungen zur Übertragbarkeit ist u.a. Folgendes zu beachten:

- Die Übertragbarkeit darf die bereits bestehenden Systeme nicht beschädigen. Die Portabilität darf daher nicht zu deutlich höheren Kosten bzw. einem niedrigeren Versorgungsgrad führen.
- Der zu übertragende Kapitalwert sollte nach den Regelungen des abgebenden bAV-Systems berechnet werden und das erhaltene Kapital nach den Regeln des annehmenden bAV-Systems wieder in wertgleiche Rentenanwartschaften umgewandelt werden, um Nachteile für irgendein System zu vermeiden. Die Übertragung des Kapitals sollte entweder sofort oder spätestens zu Beginn der Auszahlphase erfolgen.
- Eine individuelle Kapitalzuordnung muss möglich sein. Ist sie nicht möglich, dann könnten die Tarifvertragsparteien aufgefordert werden, eine systemkompatible und branchenspezifische Regelung zur Portabilität auf freiwilliger Basis zu schaffen.
- Ferner muss ein angemessener Schutz für kleine und mittlere Arbeitgeber gewährleistet werden, die sich angesichts bestehender Liquiditätsbeschränkungen keine häufigen und hohen Kapitalabflüsse leisten können.
- Die Übertragung des Kapitalwertes muss stets eine schuldbefreiende Wirkung bzw. eine Enthftung des Übertragenden haben.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, dann könnten u.E. grundsätzlich alle bAV-Systeme einbezogen werden. Ferner muss darauf hingewiesen werden, dass eine Übertragung für mobile Arbeitnehmer nicht immer die beste Lösung ist. Aussagekräftige und verlässliche Informationen sind daher im Vorfeld einer Übertragung unverzichtbar.

Frage 7: Sollte die EU die Frage der Übertragung noch einmal prüfen oder wären Mindeststandards für Erwerb und Wahrung plus einen Aufzeichnungsdienst für alle Arten von Pensions- und Rentenansprüchen eine bessere Lösung?

Die EU und die Mitgliedstaaten sollten die Frage der Übertragbarkeit nochmals prüfen (vgl. Antwort 6). Die Mindeststandards für Erwerb und Wahrung von bAV-Ansprüchen sollten dagegen auch künftig allein den nationalen Gesetzgebungen überlassen bleiben.

Die EU hat auch im Grünbuch anerkannt, dass die Verantwortung für Pensionen und Renten bei den Mitgliedstaaten liegt. Angesichts der Vielfalt der Rentensysteme in der EU wäre eine sinnvolle Harmonisierung auf diesem Gebiet u.E. auch nicht möglich. Jede EU-Harmonisierung könnte nämlich die finanziellen Belastungen für bestehende Systeme erhöhen und sich daher negativ auf Verbreitung, Versorgungsgrad und Qualität bestehender Systeme auswirken. Zudem stellt sich die Frage, warum in der zweiten Säule eine EU-weite Harmonisierung erfolgen sollte, wenn nicht einmal in der ersten Säule eine derartige angestrebt wird?

In diesem Zusammenhang weisen wir nochmals darauf hin, dass die Wahrung ruhender Rentenanwartschaften sehr teuer ist und auf jeden Fall zu gewährleisten ist, dass die ehemaligen Arbeitnehmer nicht gegenüber den aktiven Arbeitnehmern begünstigt werden (z.B. bei Festbetragszusagen). Ferner muss bei jeder etwaigen Einführung höherer Mindeststandards - die wir nicht für notwendig erachten – unbedingt darauf geachtet werden, dass sie nur zukunftsgerichtet sind und möglichst wenig Einfluss auf den Bestand haben.

Die Mitgliedstaaten könnten u.E. die Umsetzbarkeit eines Aufzeichnungsdienstes, der die Arbeitnehmer dabei unterstützt, den Überblick über ihre Betriebsrentenansprüche bei verschiedenen Arbeitgebern zu behalten, prüfen. Um Arbeitnehmern mit bAV-Ansprüchen in mehreren Mitgliedstaaten weiterzuhelfen, könnten dann die nationalen Stellen, die mit dem Aufzeichnungsdienst beauftragt werden, zusammenarbeiten. Eine Koordinierung könnte analog zur ersten Säule erfolgen. Vergleichbare interne Projekte in einem Großunternehmen zeigen allerdings, dass die Umsetzung dieser grundsätzlich guten Idee sehr aufwendig ist.

Frage 8: Müssen die derzeitigen EU-Bestimmungen überprüft werden, um eine einheitliche Regulierung und Aufsicht für kapitalgedeckte (d. h. fonds-gestützte) Vorsorgemodelle und -produkte zu gewährleisten? Wenn ja, welche Teile?

Im Nebeneinander insb. der EbAV-RL, der Solvency-II/Lebensversicherungs-RL und der UCITS-RL, die zur Regulierung von verschiedenen Formen des Sparens und der Altersvorsorge dienen, sehen wir keine Probleme - auch keine "Level playing field" Probleme. Bei den meisten EbAV handelt es sich um Sozialeinrichtungen und weniger um Finanzinstitute. Sozialeinrichtungen sind weder mit Lebensversicherern noch mit Investmentfonds vergleichbar. Ein einheitlicher EU-Regulierungs- und Aufsichtsrahmen für alle Anbieter von Altersversorgung würde u.E. nur Sinn machen, wenn auch die Altersversorgungsmodelle/-produkte einheitlich wären. Die EU-Regulierung sollte u.E. auch künftig bei den Anbietern und nicht den Produkten ansetzen. Die Rahmenbedingungen für EbAV sollten allein in der EbAV-RL definiert werden.

Eine klare Unterscheidung zwischen „Altersversorgung“ und anderen Finanzprodukten ist u.E. wichtig. Im Rahmen der OMK könnte zunächst versucht werden, eine gemeinsame Terminologie hinsichtlich des Begriffs „Altersversorgung“ und eine Abgrenzung der verschiedenen Säulen zu entwickeln.

Einen klaren Trend hin zu reinen DC-Systemen sehen wir nicht, versuchen doch viele Mitgliedstaaten auch durch hybride Zusageformen (Deutschland: Beitragszusage mit Mindestleistung und beitragsorientierte Leistungszusage) die Risiken für die Begünstigten und die Finanzierungsträger zu beschränken. Der im Grünbuch zitierten EFRP-Untersuchung liegt eine breite Definition von DC-Systemen zugrunde, so dass z.B. auch die deutsche Beitragszusage mit Mindestleistung darunter fällt.

Angesichts der notwendigen Einschnitte in den gesetzlichen Sicherungssystemen ist es u.E. fraglich, ob der weitere Ausbau von DC-Systemen ohne angemessene Qualitätsstandards sozialpolitisch vertretbar ist. Im Hinblick auf DC-Systeme ist u.E. ein Mehr an Sicherheit für die Begünstigten und eine Überprüfung der EbAV-RL sinnvoll. Mit der Beitragszusage mit Mindestleistung ist in Deutschland ein guter Kompromiss gefunden worden.

Frage 9: Wie könnten EU-Vorschriften oder ein Verhaltenskodex den Mitgliedstaaten helfen, für Vorsorgesparer/innen und Vorsorgeträger ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen Risiko, Sicherheit und Leistbarkeit zu erreichen?

Die Sicherheit und Verlässlichkeit der bAV haben insbes. für die Begünstigten einen hohen Stellenwert. Zu berücksichtigen ist, dass sich die Sicherungsmechanismen nicht nur zwischen den Säulen, sondern zum Teil auch innerhalb der bAV erheblich unterscheiden. So können auch rückstellungsfinanzierte Systeme verbunden mit einem Insolvenzversicherungssystem eine sichere und attraktive Form der bAV sein.

Grundsätzlich ist es u.E. wichtig, die richtige Balance zwischen Risiko und Chancen zu finden. In Deutschland wurde mit den hybriden Formen der beitragsorientierten Leistungszusage und der Beitragszusage mit Mindestleistung ein guter Kompromiss gefunden. Eine Überprüfung der EbAV-RL im Hinblick auf die Anspar- und Auszahlungsphase bei DC-Plänen halten wir sozialpolitisch für sinnvoll.

Ansonsten ist u.E. ein Verhaltenskodex einer EU-Regulierung vorzuziehen. Eine klare Fokussierung auf die kollektive bAV ist u.E. sinnvoll. Tarifvertragliche Vereinbarungen zur bAV und die Vertretung der Begünstigten in EbAV-Aufsichtsgremien können zu einem ausgewogeneren Verhältnis zwischen Risiko, Sicherheit und Leistbarkeit beitragen. Solide Risikomanagementstrukturen, angepasst an die spezifischen Merkmale von EbAV, sollten gefördert werden.

Grundsätzlich ist aber zu akzeptieren, dass Altersversorgung u.a. mit Langlebigkeits- und Kapitalanlagerisiken behaftet ist und sich diese weder durch Good governance noch durch Solvabilitätsregeln völlig beseitigen lassen. Tatsächlich führt z.B. Solvency II bei den Lebensversicherern nicht zu Leistungsverbesserungen, sondern letztendlich zur Verlagerung der Risiken auf Verbraucher: Produkte, die auf Rechnung/Risiko des Versicherungsnehmers laufen, werden von Eigenkapitalanforderungen freigestellt. Identisches müsste in der bAV für reine DC Pläne gelten. Eine Risikoverlagerung auf die Begünstigten infolge neuer EbAV-Solvabilitätsanforderungen ist aus sozialpolitischen Gründen zu vermeiden (vgl. Antwort 10). Zu sehen ist auch der Zusammenhang mit IAS 19.

Frage 10: Wie sollte eine entsprechende Solvenzregelung für Pensionsfonds aussehen?

Sicherheit und Verlässlichkeit der bAV haben einen hohen Stellenwert. Um sie zu gewährleisten, gibt es eine Reihe von Sicherungsmechanismen, die sich in den Mitgliedstaaten zum Teil erheblich unterscheiden. Solvabilitätsanforderungen für EbAV sind daher keinesfalls isoliert zu diskutieren.

Die in Deutschland bestehenden quantitativen Anforderungen an EbAV, ergänzt um qualitative Anforderungen gemäß einer vernünftig angepassten MaRisk, sind u.E. mehr als angemessen, insbes. wegen der Einstandspflicht des Arbeitgebers für bAV-Zusagen. Für den evtl. Ausfall des Trägerunternehmens besteht bei Pensionsfonds sogar noch die PSVaG-Insolvenzversicherung. Die EbAV haben mit der bestehenden Regulierung und Aufsicht den jüngsten Belastungstest durch die Finanzkrise vergleichsweise gut bestanden.

Will die KOM die Solvabilitätsanforderungen für EbAV dennoch überarbeiten, dann sollte sie u.E. auf dem Vorschlag der europäischen Aktuarvereinigung GCAE aufbauen. Ange-

sichts der Vielfalt bestehender bAV-Systeme und der Rolle von nationalem Arbeits- und Sozialrecht in der bAV hat sie sich für 8 Prinzipien ausgesprochen, die auf EU- Ebene festzulegen wären (dazu ausführlicher: <http://www.aba-online.de/seiten/news/europa.shtml?navid=34>). Auch die GCAE sieht keine Notwendigkeit einer EU-einheitlichen Kapitalausstattung für EbAV und erkennt die Nicht-Anwendbarkeit des quantitativen Solvency II-Ansatzes. Sie präferiert stattdessen einen holistischen Ansatz, der die nationalen Besonderheiten berücksichtigt. Eine Vollharmonisierung – wie bei Solvency-II für die Versicherungswirtschaft – kann und sollte nicht angestrebt werden.

EbAV sollten v.a. qualitativ orientierte risikobasierte Solvenzregelungen haben, die ihren Charakter als Sozialeinrichtung und die Möglichkeit der Arbeitgeber im Falle einer Unterdeckung Nachschüsse zu leisten, berücksichtigen. Im Fokus sollte die dauernde Erfüllbarkeit von Ansprüchen stehen und nicht etwaige Schwankungen. Die „Solvency“-II-Regeln passen nicht in die bAV.

Frage 11: Sollte der von EU-Bestimmungen gebotene Schutz im Falle der Insolvenz von in betriebliche Vorsorge investierenden Unternehmen verbessert werden und wenn ja, wie?

Angesichts unterschiedlichster arbeits-, steuer- und aufsichtsrechtlicher sowie ökonomischer Rahmenbedingungen in den einzelnen EU-Ländern ist u.E. eine EU-einheitliche Insolvenzschutzregelung oder gar ein EU-einheitliches Insolvenzsystem nicht sinnvoll. Auch der CEIOPS-Bericht "Note on Member States' responses to the questionnaire on Pension Guarantee Schemes – PGS" vom 15. Juni 2009 zeigt, dass eine EU-einheitliche Insolvenzschutzregelung verfrüht wäre.

Gleichwohl sollte u.E. zunächst die EU-Studie zu "The protection of supplementary pensions in case of insolvency of the employer for defined benefit and bookreserve schemes" (Grünbuch, S. 18, Fußnote 35), die die KOM letztes Jahr vergeben hatte und die jetzt seit kurzem vorliegt, gründlich analysiert werden.

In Deutschland bestehen leistungsstarke Sicherungsmechanismen wie der PSVaG. Angesichts der grenzüberschreitenden Probleme infolge der unterschiedlichen nationalen Insolvenzversicherungssysteme sollte jedoch u.E. im Zusammenhang mit der „Sicherheit“ betrieblicher Altersversorgung über mögliche Verbesserungen nachgedacht werden.

Im Rahmen der OMK könnte die EU den Austausch von Erfahrungen und guter Praktiken sowie des „voneinander Lernens“ zwischen den Mitgliedstaaten unterstützen.

Im Grünbuch wird die Frage aufgeworfen, ob es notwendig sei, in den Mitgliedstaaten „Vorsorgemodelle mit Leistungsgarantie“ zu fördern – „unter Umständen auf EU-Ebene koordiniert oder ermöglicht.“ Ein derartiges Modell soll bei Marktverwerfungen auch "übermäßige Verluste“ in DC Schemes" auffangen. Dies zeigt u.E., dass man gerne alle Vorteile eines DC-Plan-Designs in Anspruch nehmen würde, im Krisenfall dann aber andere zur Vermeidung sozialer Härten zahlen sollen. Derartige Formen der Solidarität verdienen u.E. keine Unterstützung.

Frage 12: Gibt es Gründe, die aktuellen Mindestanforderungen an die Informationspflicht für Vorsorgeprodukte zu modernisieren (z. B. im Hinblick auf Vergleichbarkeit, Standardisierung und Klarheit)?

Verlässliche und verständliche Informationen sind auch in der betrieblichen Altersversorgung notwendig. Dies gilt u.E. selbst dann, wenn der Begünstigte keine oder kaum Wahlmöglichkeiten bei seiner betrieblichen Altersversorgung hat. Nur wer über das Leistungsniveau der betrieblichen Altersversorgung Bescheid weiß, kann verantwortlich für sein Alter vorsorgen. Die Informationspflichten sollten aber zu keinen komplizierten Beschreibungen und gar einer Desinformation führen. Unnötige zusätzliche Kosten sind zu vermeiden.

Einheitliche Mindeststandards sollten sich auf Basisinformationen wie z.B. die Summe der jährlich gezahlten Leistungen, Beitragszahlungen, zugeführten Erträge, erworbenen und zu erwartenden Anwartschaften, Anschriften der Institutionen wie die der Aufsichtsbehörden beschränken.

Frage 13: Sollte die EU einen gemeinsamen Ansatz für Standardoptionen bei der Wahl der Beteiligungs- und Investitionsform entwickeln?

Auch deutsche Erfahrungen zeigen, dass Informationen über die Notwendigkeit und die Möglichkeiten von zusätzlicher Altersversorgung Grenzen haben. Und diese Grenzen sind u.E. nur zum Teil finanzieller Art. Da Einigkeit darüber herrscht, dass zusätzliche Altersversorgung notwendig ist, ist das derzeit verbreitete Opting-in-Modell (verbunden mit hohen Akquisitionsaufwendungen und geringen Durchdringungsquoten) deutlich verbesserungswürdig. Diese Diskussionen müssen u.E. geführt werden, aber aufgrund der Vielfalt der Altersversorgungssysteme auf nationaler Ebene – ggf. unterstützt durch die OMK. Dabei können auch die Vor- und Nachteile einer automatischen Mitgliedschaft mit Opt-out-Klauseln geprüft werden. Nicht sinnvoll wäre u.E. ein gesetzlicher Zwang zur bAV in Deutschland.

Die Frage, ob die Vorgabe von Standardoptionen bei der Wahl der Beteiligungs- und Investitionsform („default option“) sinnvoll und notwendig ist, hängt ganz wesentlich von der Zusageform (DB/DC oder hybride Form) und den Wahlmöglichkeiten der Begünstigten im Hinblick auf die Kapitalanlage ab. Bei vielen kollektiven bAV-Systemen stellt sich daher die Frage nach der Notwendigkeit von „default options“ überhaupt nicht. In Deutschland sind bei Sozialeinrichtungen die Begünstigten über die Gremien bei der Wahl der Investmentstrategie eingebunden.

Die Kapitalanlage einer EbAV sollte sich an der spezifischen Risikostruktur der jeweils übernommenen Verpflichtungen (ALM) orientieren. Bei kollektiven Ansätzen – unabhängig von der Zusageform – besteht u.E. kein zusätzlicher Regulierungsbedarf. Sind dagegen v.a. bei DC-Systemen individuelle Kapitalanlageentscheidungen durch die Begünstigten vorgesehen, dann könnte u.E. geprüft werden, ob ein gemeinsamer Ansatz für default options die Sicherheit für die Begünstigten erhöhen kann. Die Vorgaben sollten aber nicht zu eng gefasst werden und genügend nationale Freiheiten zulassen. Bei eng gefassten EU-Vorgaben besteht u.E. die Gefahr von Einheitsprodukten.

Frage 14: Sollte der politische Koordinierungsrahmen auf EU-Ebene gestärkt werden? Wenn ja, welche Teile müssen gestärkt werden, um die Gestaltung und Umsetzung der Vorsorgepolitik durch einen integrierten Ansatz zu verbessern? Wäre die Einrichtung einer Plattform für die integrierte Überwachung aller Aspekte der Vorsorgepolitik Teil dieses Weges?

Ein integrierter Ansatz zur Beobachtung aller Säulen der Altersversorgung und der Rentenpolitik in den verschiedenen Mitgliedstaaten ist u.E. sinnvoll. Die Einrichtung einer neuen Plattform erscheint uns jedoch nicht erforderlich, kann man doch auf die bestehenden Instrumente der OMK zurückgreifen und diese u. a. für die betriebliche Altersversorgung verstärkt einsetzen und ggf. weiterentwickeln.

Will man die Herausforderungen im Bereich Altersversorgung stärker gemeinsam in Europa angehen, dann sind u. a. vor allem vergleichbare Informationen, Statistiken und Indikatoren notwendig. Dass der Aufbau seriöser internationaler Statistiken im Bereich der betrieblichen Altersversorgung alles andere als einfach ist, zeigen die jahrzehntelangen Erfahrungen bei Eurostat, OECD und EFRP.

Ferner sollte u.E. – alternativ zur Einrichtung einer neuen Plattform – das bereits bestehende Rentenforum der Europäischen Kommission weiterentwickelt werden. Das Rentenforum besteht aus Experten der nationalen Behörden, der Sozialpartner und der Träger der zusätzlichen Altersversorgung. Seit inzwischen fast 10 Jahren unterstützen die Mitglieder des Rentenforums die Europäische Kommission bei Fragen zur zusätzlichen Altersversorgung.

SD/15. Nov. 2010

Für Rückfragen steht Ihnen gern zur Verfügung:

Klaus Stieffermann (Geschäftsführer der aba)
Tel.: 06221-13717817
klaus.stieffermann@aba-online.de