



aba-Positionspapier zum

EIOPA-Stresstest und zur quantitativen Untersuchung zur Solvenz von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV)

1. Hintergrund:

Die europäische Aufsichtsbehörde EIOPA führt mit Unterstützung der BaFin vom 11. Mai bis 10. Aug. 2015 eine quantitative Untersuchung zur Solvenz von EbAV (QU) und den ersten EIOPA-Stresstest durch. Der EIOPA-Stresstest für EbAV soll sowohl auf Grundlage der HGB-Rechnungslegung als auch auf Grundlage des HBS-Ansatzes durchgeführt werden. Während die Teilnahme am neuen EIOPA-Stresstest für Deutschland verpflichtend ist und die BaFin einen Teil der EbAV für die Teilnahme ausgewählt hat, ist die Teilnahme an der QU – wie auch im Herbst 2012 an der EbAV-QIS - für die Mitgliedstaaten freiwillig.

EIOPA plant, zu den Ergebnissen des Stresstests und der QU Anfang 2016 Berichte zu veröffentlichen. Zudem sollen die Ergebnisse der QU in einen Rat von EIOPA an die EU-Kommission zur Solvenz von EbAV einfließen. Die auf den ersten Blick technische Arbeit von EIOPA kann daher von erheblicher politischer Relevanz für die EbAV sein.

2. Wesentliche Kritikpunkte der aba:

1) Quantitative Untersuchung zur Solvenz (QU) der EbAV

- **Die Weiterarbeit an dem von EIOPA entwickelten Holistic-Balance-Sheet-Ansatz (HBS-Ansatz) basiert ausschließlich auf der eigenen Initiative von EIOPA.** Im Gegensatz zur EbAV-QIS 2012 liegt der quantitativen Untersuchung jetzt kein Auftrag der EU-Kommission an EIOPA zugrunde. Beim HBS-Ansatz handelt es sich im Wesentlichen um eine unangemessene 1:1-Übertragung des Solvency-II-Formelwerks auf EbAV mit dem untauglichen Versuch der Einbeziehung einzelner Besonderheiten der betrieblichen Altersversorgung (bAV). So wird das nationale Arbeits- und Sozialrecht, das die bAV-Begünstigten primär schützt, nicht angemessen anerkannt. Die mit dem HBS-Ansatz verbundene vermeintlich marktkonsistente Bewertung ist für EbAV weder angemessen noch notwendig. Bei den langen Laufzeiten der Betriebsrentenzusagen ist diese Art der Stichtagsbetrachtung nicht angemessen und setzt zudem kurzfristige Anreize, die ein prozyklisches Verhalten befördern.
- Die umfangreichen kritischen Rückmeldungen von Verbänden und Unternehmen zur letzten **HBS-Konsultation von EIOPA zum Jahreswechsel 2014/2015** haben **keinen nennenswerten Niederschlag in den Spezifikationen für die QU** gefunden. Dies zeigt, dass EIOPA nicht in der Lage ist, die Kritikpunkte auszuräumen und dass somit das HBS-Konzept ungeeignet ist, grundlegende Sachverhalte adäquat abzubilden und als Aufsichtsinstrument zu dienen.

- **Der aktuell diskutierte [Kommissionsvorschlag für eine Überarbeitung der Richtlinie über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung \(EbAV-II\)](#) sieht richtigerweise keine EU-Harmonisierung basierend auf dem HBS-Ansatz vor.** Die im [Ratskompromiss vom Dezember 2014](#) vorgesehenen Anforderungen zur rentenbezogenen Risikobewertung (Art. 29) sind mehr als ausreichend. Die Streichung des Delegierten Rechtsakts dazu (Art. 30), den die EU-Kommission zur stärkeren EU-weiten Harmonisierung vorgesehen hatte, war vom Rat konsequent und richtig.
- **Die QU 2015 wird zu keinen grundlegend neuen Erkenntnissen, aber zu politisch schwierigen Ergebnissen führen:** Methodisch wird sich die QU nicht wesentlich von der EbAV-QIS im Herbst 2012 unterscheiden. Zugrunde zu legen ist jetzt allerdings ein deutlich niedrigeres Zinsniveau. Das zentrale Ergebnis liegt bereits vor Durchführung der QU auf der Hand: Die Leidtragenden der aktuellen EZB-Geldpolitik sind jene, die kapitalgedeckte Altersvorsorge betreiben und betrieben haben. Die Folgen der anhaltenden Niedrigzinsphase sind bereits für die Begünstigten und Arbeitgeber spürbar. Zahlreiche Arbeitgeber haben in den letzten Jahren ihren EbAV zusätzliches Kapital zugeführt und werden es weiter tun. Die jüngste Änderung des § 19 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 EStG, die die Möglichkeiten der steuerfreien Zuwendung an die EbAV durch das Zollkodex-Anpassungsgesetz erweitert hat, war deshalb konsequent und daher zu begrüßen. Ein höherer Aufwand der Unternehmen zur Finanzierung von unangemessenen Eigenmittelanforderungen nach dem Solvency-II-Vorbild ist im Hinblick auf das sozialpolitische Ziel, dass möglichst viele Arbeitnehmer bAV-Ansprüche erwerben, die zur Absicherung des Lebensstandards im Alter beitragen, kontraproduktiv.
- **Die QU 2015 wird noch weniger repräsentativ sein als die EbAV-QIS 2012:** Für Deutschland nahmen im Herbst 2012 von den rd. 180 EbAV 11 Pensionsfonds (PF) und 27 Pensionskassen (PK) teil, die 85 % (PF) bzw. 70 % (PK) des Marktanteils gemessen an den Vermögenswerten und mehr als 60 % der Begünstigten ausmachen. Es nahmen aber nur weit weniger als 25 % aller deutschen EbAV teil. Es handelte sich dabei primär um die großen EbAV, hinter denen meist auch große Trägerunternehmen stehen. Die Teilnahmebereitschaft bei den EbAV ist jetzt – nicht zuletzt aufgrund des erheblichen Aufwands und der hohen Kosten 2012 – deutlich geringer. Die zu erwartenden Ergebnisse 2015 werden daher für die EbAV insgesamt noch weniger repräsentativ und aussagekräftig sein als 2012.
- Die Teilnahme an der QU ist für Mitgliedstaaten freiwillig. EIOPA hat – im Gegensatz zur EbAV-QIS 2012 - keinen Auftrag der EU-Kommission eine solche quantitative Untersuchung durchzuführen. Es irritiert uns, warum man sich – trotz aller vorgetragener und berechtigter grundsätzlicher Kritik am HBS-Ansatz – hier freiwillig so positiv hinsichtlich einer Teilnahme Deutschlands positioniert hat. Auf weitere quantitative HBS-Untersuchungen sollte verzichtet werden.

2) EIOPA-Stresstest für EbAV

Der EIOPA-Stresstest für EbAV soll sowohl auf Grundlage der HGB-Rechnungslegung als auch auf Grundlage des HBS-Ansatzes durchgeführt werden.

- **Fehlende EIOPA-Legitimation:** Nicht nachvollziehbar ist für uns, weshalb EIOPA die EbAV zu einem Stresstest basierend auf der von ihr entwickelten und auf Solvency II beruhenden HBS-Methodik zwingen kann? Wir sehen hierfür weder einen politischen Konsens noch eine Rechtsgrundlage.

- EIOPA ist berechtigt, regelmäßig Stresstests für EbAV durchführen. Wir lehnen es aber strikt ab, auf diesem Weg die **HBS-Methodik als gemeinsamen EU-Standard zu etablieren** und einer EU-Behörde, die sich zunehmend verselbständigt, zu erlauben, ihre Methodik durch die Hintertür durchzusetzen.
- Wir sehen keine Rechtsgrundlage für den EIOPA-Stresstest auf Basis des HBS-Ansatzes. Wir lehnen eine HBS-Einführung ab – auch durch die Hintertür!

3) Grundlegende Fragen der EIOPA-Aufsicht im Hinblick auf bAV klären

- Die bAV spielte bei der zeitkritischen Schaffung des Europäischen Systems der Finanzaufsicht (ESFS) infolge der Finanzkrise 2007 und 2008 keine Rolle. EbAV zählten nicht zu den im Rahmen der Finanzkrise in Schieflage geratenen Finanzdienstleistern, die zur Schaffung dieser neuen Aufsichtsstruktur führten. Bezogen auf die bAV wurde es versäumt, zu klären und exakt zu definieren, welche Aufgaben und Kompetenzen eine EU-Aufsichtsbehörde im Hinblick auf die bAV haben soll beziehungsweise im Hinblick auf die bAV überhaupt haben darf, wenn zentrale Fragen der Ausgestaltung bereits im jeweiligen nationalen Arbeits- und Sozialrecht festgelegt werden.
- Die [EIOPA-Verordnung](#), in der die Befugnisse und der Aufgabenbereich von EIOPA geregelt sind, sieht **im Hinblick auf die EbAV lediglich vor, dass „die Maßnahmen der Behörde die nationalen sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften unberührt“ lassen. Dies führte u.a. zu folgenden Aussagen, die mittelfristig zu einer unangemessenen Übertragung der aufsichtsrechtlichen Regulierung privater Finanzdienstleister auf Sozialeinrichtungen führen könnten: Im „bAV-Strategiepapier“¹, das EIOPA am 27. Juni 2014 vorgelegt hatte**, wird die Existenz von nationalem Arbeits- und Sozialrecht einfach ignoriert. Dass ein derartiges Vorgehen zu Empfehlungen für eine aufsichtsrechtliche Regulierung führen muss, die allenfalls für Anbieter privater Alters- und Sparprodukte angemessen sein kann, ist offensichtlich. In der letzten HBS-Konsultation von EIOPA zum Jahreswechsel 2014/2015 wurde den Mitgliedstaaten an einer Stelle sogar nahegelegt, bei Bedarf doch das nationale Arbeits- und Sozialrecht an das EU-Aufsichtsrecht anzupassen.²
- Ein Ausblenden des nationalen Arbeits- und Sozialrechts durch EIOPA und der Wunsch nach einer Dominanz des EU-Aufsichtsrechts gegenüber dem nationalen Arbeits- und Sozialrecht sind strikt abzulehnen. Im Rahmen der anstehenden Überarbeitung der EU-Aufsichtsstrukturen und damit auch der EIOPA-Verordnung sollten diese für die bAV zentralen Fragen – u.a. unter gleichberechtigter Einbeziehung der Sozialminister, des EP-Ausschusses EMPL, der GD Beschäftigung, Soziales und Integration und der zentralen bAV-Stakeholder, insbesondere der Sozialpartner - geklärt werden. Die Regelungen des nationalen Arbeits- und Sozialrechts stehen alleine in der Kompetenz der Mitgliedstaaten und dürfen durch europäisches Aufsichtsrecht nicht überlagert werden.

¹ [Report on issues leading to detriment of occupational pension scheme members and beneficiaries and potential scope of action for EIOPA](#) vom 27. Juni 2014

² „If EU prudential requirements were amended, Member States may need to adjust their social and labour law in order to ensure that their overall framework continues to reflect the previously agreed objectives.“ (S. 114, EIOPA Consultation Paper on further work on solvency of IORPs)

4) Weitergabe höchst vertraulicher individueller Daten an EIOPA

- Sowohl beim Stresstest, der für die angeschriebenen EbAV verpflichtend ist, als auch bei der QU werden die Daten zur Validierung pro Einrichtung direkt an EIOPA weitergegeben. Dies weicht ab vom Verfahren bei der EbAV-QIS im Jahr 2012, bei der die Daten auf nationaler Ebene durch die BaFin konsolidiert wurden. Betroffen hiervon sind nicht nur die Daten der EbAV selbst, sondern auch sensible Daten der Trägerunternehmen, die zum Teil börsennotiert sind und überwiegend im europäischen Wettbewerb stehen.
- Vertrauen entsteht v. a. durch positive Erfahrungen – dies gilt auch für die Trägerunternehmen und EbAV bezogen auf EIOPA. Das Unbehagen, EIOPA höchst vertrauliche individuelle Daten zu überlassen, ist groß.

SD/18. Mai 2015