



aba-Stellungnahme
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.

¹Quelle: 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 in Europa ab. Wir sind der festen Überzeugung, dass insbesondere die kollektive betriebliche Altersversorgung hierfür einen wichtigen Beitrag leistet und noch mehr leisten könnte:

1. Angemessenheit

Angesichts der demografischen Entwicklung und dem erforderlichen Rückbau der gesetzlichen Alterssicherungssysteme besteht ein Bedarf an zusätzlicher Altersversorgung. Will man ein bestimmtes Versorgungsniveau aufrechterhalten – insbesondere auch um drohende Altersarmut zu vermeiden –, dann muss eine zusätzliche Altersversorgung aufgebaut werden, die idealerweise auf Kapitaldeckungsbasis beruht und die wesentliche Versorgungselemente der gesetzlichen Rentenversicherung nachbilden kann. Sozialpolitisch an erster Stelle muss deshalb eine zusätzliche Altersversorgung stehen, die Qualitätsstandards vergleichbar der staatlichen Alterssicherungssysteme erfüllt.

Alterssicherung ist in Deutschland in jedem Falle mehr als ein reiner Sparprozess. Wesentliche Kriterien, die eine klassische Altersabsicherung erfüllen sollte, sind die Absicherung gegen biometrische Risiken (Alter, Tod, Invalidität), die Zahlung von Rentenleistungen unabhängig von der Lebensdauer (Rentengarantie), der Schutz gegen Zahlungsunfähigkeit des Versorgungsträgers und die Sicherheit und Verlässlichkeit der Versorgung durch eine Begrenzung von Kapitalmarktrisiken (Garantie von Mindestleistungen).

Gerade der betrieblichen Altersversorgung kommt dabei als die die staatliche Rente ergänzende Absicherung für Arbeitnehmer sozialpolitisch eine wichtige Rolle zu. Sie ist in der Lage, durch Einbindung der Arbeitgeber eine Versorgung kollektiv zu organisieren und dadurch insbesondere auch für Arbeitnehmer mit geringem Einkommen kostengünstig und mit gut ausbalancierten Standards für Sicherheit und Rendite eine lebenslange Absicherung im Alter zu erreichen und eine kollektive Absicherung der elementaren Risiken Tod und Invalidität zu ermöglichen. Daher kann hier – im Gegensatz zur privaten Altersversorgung – ein Risikoausgleich ohne individuelle Risikoprüfung auf Basis geschlechtsneutraler Tarife erfolgen. Eine Ausgrenzung „nicht versicherbarer“ Risiken findet im Wesentlichen nicht statt.

2. Effizienz

Bei der Weiterentwicklung der Alterssicherung sollte u.E. der effiziente und – angesichts zunehmend begrenzter staatlicher Mittel – auch der kostengünstige Ausbau der zusätzlichen Alterssicherung im Zentrum stehen. Die Wirtschaftsinteressen einzelner Anbieter von Finanzdienstleistungsprodukten, die auf die Erschließung neuer Märkte hoffen, müssen demgegenüber absolut nachrangig sein.

Es sei ferner daran erinnert, dass betriebliche Altersversorgung die effizienteste Form kapitalgestützter Altersvorsorge darstellt und aufgrund ihrer kollektiven Struktur individualisierten Formen nachhaltig überlegen ist. Die betriebliche Altersversorgung ist für den Einzelnen im Vergleich zu den privaten Formen der Altersversorgung weniger komplex und deutlich transparenter. Eine Produktüberflutung mit dem resultierenden und teilweise beabsichtigten Beratungsaufwand wird in der betrieblichen Altersversorgung vermieden. Die

betriebliche Altersversorgung 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 Arbeitgeber fragen dabei als Konzeptgestalter vor allem Finanzprodukte nach und bieten keine an. 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 und die Arbeitnehmer erhalten transparent definierte Leistungen für alle Formen der Zusagen auf betriebliche Altersversorgung. Aktionärsansprüche gibt es nicht, Vertriebs- und Beratungskosten fallen nicht an. Arbeitgeber tragen in Deutschland eine gesetzliche Subsidiärhaftung bzw. haben eine Nachschusspflicht für die zugesagten Leistungen auf betriebliche Altersversorgung gegenüber den beschäftigten Arbeitnehmern und deren Hinterbliebenen. Der Arbeitgeber ermöglicht damit seinen Mitarbeitern einen kostengünstigen und effizienten Zugang zur kapitalgedeckten Alterssicherung².

Diese Sozialeinrichtungen der Arbeitgeber für ihre Arbeitnehmer stehen nicht in einem unternehmerischen Wettbewerb, d. h. sie kämpfen nicht mit anderen Anbietern um Anteile am Markt der „Altersvorsorgeprodukte“, sondern wirken als Teile einer Gesamtvergütung am Arbeitsmarkt. Die betriebliche Altersversorgung ist eine attraktive Leistung, da der Arbeitnehmer hier u.a. von der Nachfragemacht und Fachkompetenz des Arbeitgebers, den vertriebskostenfreien Strukturen und dem unternehmensinternen Risikoausgleich profitiert und dadurch eine Altersversorgung erhält, die er als Einzelner so nicht aushandeln könnte. Die Einrichtung und Überwachung der Altersversorgung durch den Arbeitgeber (einschließlich der oft nur formalen Haftungsmöglichkeit) ist ein Garant dafür, dass der Arbeitgeber für ein „vernünftiges Ergebnis“ sorgt. In der Regel kann der Arbeitgeber daher über eine unternehmensbezogene betriebliche Altersversorgung dem Arbeitnehmer ein deutliches „Mehr“ als bei einer reinen Barvergütung zur Verfügung stellen (gutes Preis-Leistungs-Verhältnis). Für kleine und mittlere Betriebe gibt es inzwischen eine Vielzahl von branchenweiten Versorgungswerken auch der Tarifvertragsparteien, die entsprechend optimierte kollektive Konzepte anbieten. Wichtig ist es daher auch, attraktive Rahmenbedingungen für Arbeitgeber und Tarifvertragsparteien zu schaffen, damit sie sich dem Ausbau der kollektiven betrieblichen Altersversorgung annehmen.

3. Sicherheit

Die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise hat gezeigt, dass im Bereich der Alterssicherung Sicherheit und Stabilität ganz wichtige Faktoren sind. Hier sind insbesondere kollektiv gut strukturierte Konzepte der betrieblichen Altersversorgung mit besonderer Stabilität ausgestattet. In Deutschland müssen Arbeitnehmer trotz der Krise nicht zusätzlich zum Arbeitsplatzrisiko die Sorge haben, große Teile ihrer betrieblichen Altersversorgung einzubüßen. Vielmehr können sich die Arbeitnehmer und Rentner Dank der verschiedenen Sicherungsmechanismen, denen EbAV unterworfen sind, auf der Höhe nach stabile und dem

² Entsprechendes gilt selbstverständlich auch für rückstellungsfinanzierte Systeme sowie Unterstützungskassen.

Grunde nach gesicherte Renten verlassen. Erforderlich ist zum Schutze der Arbeitnehmer hinsichtlich der Absicherung der Kapitalmarktrisiken ein gesetzliches Sicherungsnetz, um auch die gesetzlich vorgesehenen Garantien stets sicher zu stellen.

Auch aus Sicht der Staaten spricht u.E. viel für eine Fokussierung auf die kollektive betriebliche Altersversorgung. Nur so lassen sich schwer abschätzbare fiskalische Auswirkungen vermeiden. 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 und in diesem Falle der Staat schlussendlich sowohl für die Förderung als auch für die fehlende soziale Unterstützung eintreten muss. Die beste Regulierung ist daher eine vorausschauende Regulierung, und zwar u.E. mit einer klaren Weichenstellung zugunsten des Ausbaus der kollektiven betrieblichen Altersversorgung.

Zusammenfassung

1. Das Grünbuch stellt auf „angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme“ ab. Insbesondere begrüßen wir, dass das Grünbuch – im Gegensatz zur bisherigen Renten-OMK³ und jahrzehntelanger Renditefokussierung – auch auf die Sicherheit von Rentensystemen abstellt. In Deutschland wurde u.E. mit den hybriden Formen der beitragsorientierten Leistungszusage und der Beitragszusage mit Mindestleistung in der betrieblichen Altersversorgung ein guter Kompromiss gefunden. Reine Beitragszusagen, bei denen der Arbeitgeber nur die Zahlung von Beiträgen für den Aufbau der betrieblichen Altersversorgung garantiert bzw. die Arbeitnehmer allein sämtliche Risiken tragen, sind in Deutschland nicht zulässig.
2. Für die Erstellung des Grünbuchs haben Mitarbeiter aus drei Generaldirektionen der Europäischen Kommission (EMPL, MARKT, ECFIN) zusammengearbeitet. Da die betriebliche Altersversorgung u.E. auch eine sozialpolitische Aufgabe hat, liegt die Federführung aus unserer Sicht zurecht bei der GD Beschäftigung, soziale Angelegenheit und Chancengleichheit. Eine derartige Zusammenarbeit ist u.E. im Bereich der betrieblichen Altersversorgung äußerst sinnvoll und könnte den Ministerien auf nationaler Ebene als Vorbild dienen.
3. Der inhaltliche Schwerpunkt des Grünbuchs liegt auf der zusätzlichen Altersversorgung, wobei auch die Europäische Kommission erhebliche Abgrenzungsprobleme sieht (Definition von „Alterssicherung“ bzw. „pensions“). Vor dem Hintergrund der demografisch bedingten Einschnitte in die umlagefinanzierte staatliche Altersversorgung und des damit verbundenen notwendigen Ausbaus der kapitalgedeckten Altersversorgung ist u.E. eine sichere und effiziente Altersversorgung wichtiger denn je. Wir halten daher eine klare Fokussierung auf die kollektive betriebliche Altersversorgung für sinnvoll und notwendig. In Deutschland gelang seit 2001 – auch aufgrund der vielfältigen tariflichen Regelungen - ein erheblicher Ausbau der betrieblichen Altersversorgung. Mit 64 % aller sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst gehört Deutschland inzwischen zu den europäischen Ländern mit einer hohen Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung⁴.
4. Im Grünbuch gelang es auf nur 20 Seiten, die relevanten Fragen anzusprechen und systematisch zusammenzuführen. Es geht dabei nicht um neue, sondern um weitgehend bekannte Themen, wie die Überarbeitung der EbAV-RL, Portabilität, Regulierung und Aufsicht, Solvabilität für EbAV, Insolvenzsicherung und Informationspflichten.

Bei allen Diskussionen ist u.E. zu berücksichtigen, dass die überwiegende Mehrheit der Arbeitnehmer in der EU noch keine betriebliche Altersversorgung hat. Primär deren Versorgung sollte aber das sozialpolitische Ziel sein. Entsprechend soll-

³ Offene Methode der Koordinierung (OMK), die im Bereich Altersversorgung inzwischen seit knapp 10 Jahren praktiziert wird, strebt „angemessene, nachhaltige und moderne Renten“ an.

⁴ Im Dezember 2007 hatten - nach dem Alterssicherungsbericht 2008 der Bundesregierung – 64 % aller zu diesem Zeitpunkt sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer eine Anwartschaft auf betriebliche Altersversorgung in der Privatwirtschaft (12,3 Mio.) oder im öffentlichen Dienst (5,2 Mio.). Im Dezember 2001 lag der entsprechende Anteil der Arbeitnehmer mit einer Anwartschaft auf betriebliche Altersversorgung noch bei 52 %.

ten auch die möglicherweise im Anschluss an das Grünbuch von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen bzw. in den Mitgliedstaaten diskutierten Maßnahmen geprüft werden, ob sie einen Beitrag zur Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung leisten können. In diesem Zusammenhang möchten wir auch auf das u.E. wichtige Spannungsfeld zwischen der Freiwilligkeit von Leistungen einerseits und der Regulierung der Leistungen und der EbAV andererseits hinweisen. Zur Freiwilligkeit – wie sie in Deutschland grundsätzlich gegeben ist und die wir auch unterstützen - passt durchaus die Forderung nach Transparenz der Systeme, nicht aber deren extensive Normierung und erst recht nicht eine rückwirkende Ausweitung von Zusagen. Das lehrte uns u.a. auch die Erfahrung in Deutschland seit 1975.

Fraglich ist allerdings, ob all die im Grünbuch aufgeworfenen Fragen auf europäischer Ebene zu diskutieren und gar zu regeln sind. Die Mitgliedstaaten sind nämlich für Renten zuständig. Dieser Grundsatz ist u.E. sinnvoll, da die Betriebsrentensysteme die staatlichen Systeme ergänzen und die staatlichen Systeme sehr verschieden in Ausgestaltung und Leistungsniveau sind. So ist die Vielfalt der Altersversorgung und auch ihre steuerliche Förderung in der EU groß: Nicht nur die Gewichtung der einzelnen Säulen ist in den Ländern sehr unterschiedlich, auch die Vielfalt innerhalb der einzelnen Säulen ist groß. Auch lässt sich u.E. das Argument, betriebliche Altersversorgung würde die Mobilität der Arbeitnehmer in der EU behindern, statistisch nicht stützen. Des Weiteren gilt, dort wo Mobilität bei anspruchsvollen Arbeitsplätzen notwendig ist, geschieht sie – ohne dass sie von der betrieblichen Altersversorgung behindert wird - in grenzüberschreitend agierenden Konzernen.

5. 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 Europäische Kommission dennoch Änderungen an der EbAV-RL vorschlagen, dann könnte vor allem aus Sicht europaweit tätiger Unternehmen insbesondere geprüft werden, ob aufsichtsrechtlich die gleiche Rahmenbedingungen für nationale Bestände wie grenzüberschreitende Bestände in der gleichen EbAV geschaffen werden könnten.

Die Einrichtung eines sog. “28th regime” zusätzlich und neben den bestehenden nationalen Systemen der betrieblichen Altersversorgung 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.

6. Das Grünbuch sollte dazu beitragen, dass Sozialeinrichtungen als betrieblich organisierte Altersversorgung, deren Wurzeln bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts zurückreichen, im Interesse und zum Schutz der begünstigten Arbeitnehmer, auch in Zukunft ihrer sozialpolitischen Bedeutung in Europa gerecht werden können. Insbesondere sollten sie entscheidend zum notwendigen Ausbau der kapitalgedeckten Altersversorgung beitragen können. Bei einer etwaigen Überarbeitung der EbAV-RL sollte daher eine sachgerechte Differenzierung vorgenommen werden zwischen EbAV der Unternehmen bzw. entsprechenden überbetrieblichen und sektorweiten Selbsthilfeeinrichtungen einerseits und EbAV der Finanzdienstleister andererseits. Beachtet man die Tatsache, dass Finanzdienstleister in der Regel

auch die Interessen von Aktionären und Vertriebsorganisationen zu bedienen haben, dann mag ein regulatorisches Schutzkonzept für die Kunden von Finanzdienstleistern sinnvoll sein. Bei EbAV der Unternehmen sowie überbetrieblichen und sektorweiten Selbsthilfeeinrichtungen wirken diese sozialpolitisch wie betriebswirtschaftlich kontraproduktiv. Denn hier reguliert bereits das Arbeitsrecht und der Arbeitsmarkt steht im Vordergrund. Es sitzen i.d.R. die Arbeitnehmer oder deren arbeitsrechtliche Vertreter in den EbAV-Gremien, die Einrichtung verkauft i.d.R. keine bAV-Produkte und die Arbeitnehmer sind auch im Hinblick auf ihre betriebliche Altersversorgung arbeitsrechtlich geschützt.

Betriebliche, überbetriebliche und sektorale Selbsthilfeeinrichtungen stehen nicht im unternehmerischen Wettbewerb zu Lebensversicherungsunternehmen. Betriebliche Sozialeinrichtungen agieren auf dem Arbeitsmarkt, Lebensversicherungen auf dem Finanzmarkt. Es gibt also keinen gemeinsamen Markt. Es handelt sich um keine vergleichbaren Marktteilnehmer für die ein – vor allem im Zusammenhang mit Solvency II von der Versicherungswirtschaft - immer wieder gefordertes Level playing field zu schaffen ist. Die zweite und dritte Säule agieren ebenso auf unterschiedlichen Märkten, wie die erste Säule, also die gesetzliche Altersversorgung, sich von betrieblicher und privater unterscheidet. Schließlich wird auch kein Level playing field für die erste Säule verlangt.

7. Nicht nur angesichts der künftig geringeren Bedeutung der gesetzlichen Rentenversicherung hat die Sicherheit und Verlässlichkeit der betrieblichen Altersversorgung insbesondere für die Begünstigten einen hohen Stellenwert. Bei der Diskussion darüber ist zu berücksichtigen, dass sich die Sicherungsmechanismen nicht nur zwischen den Säulen, sondern zum Teil auch innerhalb der betrieblichen Altersversorgung erheblich unterscheiden. So können auch rückstellungsfinanzierte Systeme, bei denen keine externe Kapitalanlage erfolgt, verbunden mit einem Insolvenzsicherungssystem eine sichere und attraktive Form der betrieblichen Altersversorgung sein. Dies hat sich in Deutschland 2009 gerade wieder gezeigt. Eine Einbeziehung in den Anwendungsbereich der EbAV-RL ist daher nicht erforderlich. Im Zusammenhang mit der Frage nach der Sicherheit von betrieblichen Altersversorgungsleistungen stellt sich bei EbAV auch die Frage nach den Solvabilitätsanforderungen. Keinesfalls darf sie u.E. isoliert diskutiert werden.
8. Die für EbAV bestehenden Regelungen zur Eigenmittelausstattung in der EbAV-RL – ergänzt um qualitative Anforderungen – sind u.E. vor allem auch aufgrund der zusätzlichen Sicherungsmechanismen in der betrieblichen Altersversorgung mehr als angemessen. Die Regulierung und Aufsicht über EbAV, die Subsidiärhaftung der Arbeitgeber bei der betrieblichen Altersversorgung und die gesetzliche Insolvenzsicherung sorgen u.E. für einen angemessenen Schutz der Begünstigten. Europäische Unternehmen brauchen finanzielle Mittel vornehmlich für Innovationen bzw. Investitionen zur Schaffung von Wachstum und zur langfristigen Sicherung von Arbeitsplätzen; Europa kann es sich daher nicht leisten, erhebliche Finanzmittel zu reinen Sicherungszwecken "ungenutzt" in EbAV wegzuschließen. Arbeitgeber sind angesichts ihrer schon bestehenden Subsidiärhaftung nicht bereit, zusätzliches Geld für weiteres Solvenzkapital bereitzustellen.

Lebensversicherer bieten vor allem Produkte in der dritten Säule an. Das Schutzbedürfnis privater Verbraucher ist u.E. jedoch anders zu werten als das Schutzbedürfnis von Unternehmen. Die „Solvency“-II-Regeln der Versicherungswirtschaft passen daher auch nicht in die betriebliche Altersversorgung. Zudem führt Solvency II bei den Lebensversicherungsunternehmen nämlich nicht zu einer Verbes-

serung der Leistungen oder echtem Verbraucherschutz, sondern letztendlich zu einer Verlagerung der Risiken auf den Verbraucher: Produkte, die auf Rechnung/Risiko des Versicherungsnehmers laufen, sind von Eigenkapitalanforderungen freigestellt. Identisches müsste in der betrieblichen Altersversorgung für reine DC Pläne gelten. Vermeintliche zusätzliche Sicherheit würde daher in der betrieblichen Altersversorgung zu einer Rücknahme von Garantien (d.h. Sicherheit) durch die Träger der betrieblichen Altersversorgung führen, um dadurch die Haftung oder den zusätzlichen Firmenbeitrag zu senken. Hierdurch würde es im Ergebnis zu einer Verlagerung des Risikos auf den Begünstigten bzw. zu einem Rückbau der leistungsorientierten Systeme kommen. Dies gilt es aber gerade, sozialpolitisch zu verhindern.

Will die Europäische Kommission die Solvabilitätsanforderungen für EbAV dennoch überarbeiten, dann sollte sie u.E. auf dem Vorschlag der europäischen Aktuarvereinigung Groupe Consultatif Actuariel Européen (GCAE) aufbauen.⁵ Im ersten Schritt sollten u.E. die acht Prinzipien, für die sich die Group Consultatif ausgesprochen hat, ausführlich diskutiert werden. Nach einer Einigung sollten diese übergeordneten EU-Prinzipien dann im zweiten Schritt auf nationaler Ebene umgesetzt werden. Auch die GCAE sieht keine Notwendigkeit einer EU-einheitlichen Kapitalausstattung für EbAV und erkennt die Nicht-Anwendbarkeit des bestehenden quantitativen Solvency II Ansatzes. Sie präferiert stattdessen einen holistischen Ansatz, der die nationalen Besonderheiten der einzelnen Altersversorgungssysteme berücksichtigt. Eine Vollharmonisierung – wie bei Solvency-II für die Versicherungswirtschaft – kann und sollte nicht angestrebt werden.

9. EU-weite Regelungen zur Portabilität im Sinne der Übertragbarkeit von Kapital sind u.E. grundsätzlich sinnvoll. Dabei sollte der zu übertragende Kapitalwert 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. Bei Übertragung der Deckungsmittel muss eine vollständige Enthftung des übertragenden Versorgungsträgers sichergestellt sein. Ferner muss eine individuelle Kapitalzuordnung überhaupt möglich sein und ein angemessener Schutz für kleine und mittlere Arbeitgeber, die sich angesichts bestehender Liquiditätsbeschränkungen keine häufigen und hohen Kapitalabflüsse leisten könnten, gewährleistet werden. Die Festlegung von Mindestbedingungen für den Anspruchserwerb und Regelungen für die Dynamisierung unverfallbarer Anwartschaften fallen dagegen in den nationalen Regelungsbereich. Eine europaweite Harmonisierung ist abzulehnen.
10. Angesichts unterschiedlichster arbeits-, steuer- und aufsichtsrechtlicher sowie ökonomischer Rahmenbedingungen in den einzelnen EU-Ländern ist eine EU-einheitliche Insolvenzschutzregelung oder gar ein EU-einheitliches Insolvenzsystem u.E. nicht sinnvoll. 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.

Die Europäische Kommission wirft im Grünbuch die Frage auf, ob es notwendig

⁵ Bericht „Security in occupational pensions“ der europäischen Aktuarvereinigung Groupe Consultatif Actuariel Européen (GCAE)

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.

Heidelberg, den 15. Nov. 2010

Für Rückfragen steht Ihnen gern zur Verfügung:

Klaus Stieffermann (Geschäftsführer der aba)

Tel.: 06221-13717817

klaus.stieffermann@aba-online.de

Gliederung

Einleitende Bemerkung	2
Zusammenfassung	5
Zu den einzelnen Fragen	11
<i>Frage 1: Wie kann die EU die Mitgliedsstaaten bei ihren Bemühungen unterstützen, die Angemessenheit der Versorgungssysteme zu stärken? Soll die EU versuchen, klarer zu definieren, was unter einem angemessenen Ruhestandseinkommen zu verstehen ist?</i>	<i>11</i>
<i>Frage 2: Reicht der bestehende EU-Rahmen für Pensionen und Renten aus, um nachhaltige öffentliche Finanzen zu gewährleisten?</i>	<i>12</i>
<i>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 Versorgungssysteme eingebaut werden, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Dauer des Arbeitslebens und der des Ruhestandes herzustellen? Welche Rolle könnte die EU-Ebene dabei spielen?</i>	<i>13</i>
<i>Frage 4: Wie kann die Umsetzung der Strategie Europa 2020 genutzt werden, um eine längere Erwerbstätigkeit zu fördern, ihre Vorteile für die Wirtschaft aufzuzeigen</i>	<i>14</i>
<i>Frage 5: Wie sollte die IORP-Richtlinie geändert werden, um die Bedingungen für transnationale Angebote zu verbessern?</i>	<i>15</i>
<i>Frage 6: Welchen Geltungsbereich sollten durch Maßnahmen auf EU-Ebene abgedeckte Projekte zum Abbau von Mobilitätshindernissen haben?</i>	<i>17</i>
<i>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?</i>	<i>18</i>
<i>Frage 8: Müssen die derzeitigen EU-Bestimmungen überprüft werden, um eine einheitliche Regulierung und Aufsicht für kapitalgedeckte (d. h. fondsgestützte) Vorsorgemodelle und -produkte zu gewährleisten? Wenn ja, welche Teile?</i>	<i>19</i>
<i>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?</i>	<i>20</i>
<i>Frage 10: Wie sollte eine entsprechende Solvenzregelung für Pensionsfonds aussehen?</i>	<i>21</i>
<i>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?</i>	<i>24</i>
<i>Frage 12: Gibt es Gründe, die aktuellen Mindestanforderungen an die Informationspflicht für Vorsorgeprodukte zu modernisieren (z. B. im Hinblick auf Vergleichbarkeit, Standardisierung und Klarheit)?</i>	<i>24</i>
<i>Frage 13: Sollte die EU einen gemeinsamen Ansatz für Standardoptionen bei der Wahl der Beteiligungs- und Investitionsform entwickeln?</i>	<i>25</i>
<i>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?</i>	<i>25</i>

Zu den einzelnen Fragen

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

Im Bereich der sozialen Sicherheit wird seit rund 10 Jahren die offene Methode der Koordinierung (OMK) angewandt. Im Hinblick auf die Altersversorgung werden „angemessene, nachhaltige und moderne Renten“ in der Europäischen Union angestrebt.

Die EU sollte u.E. auch weiterhin über die OMK die Mitgliedstaaten durch den Austausch von Erfahrungen, guter Praktiken und „voneinander Lernen“ vor allem bei den schwierigen nationalen Reformen unterstützen, die für die Nachhaltigkeit der gesetzlichen Rentensysteme in alternden Gesellschaften erforderlich sind. In diesem Zusammenhang regen wir auch an, die bisher mit der OMK gesammelten Erfahrungen und die damit erzielten mittel- und langfristigen Wirkungen näher zu untersuchen.

Die OMK könnte im Bereich der Altersversorgung weiter entwickelt werden, und zwar im Sinne einer tiefgehenden Analyse der zweiten und dritten Säule der Altersversorgung. Insbesondere angesichts der jahrzehntelangen Renditefokussierung im Bereich der kapitalgedeckten Altersversorgung weist der Titel des Grünbuchs „Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme“ mit dem „neuen“ Aspekt der Sicherheit in eine wichtige und richtige Richtung.

Im Hinblick auf die Ziele „Angemessenheit und Nachhaltigkeit“ der Altersversorgung kommt u.E. der Qualität der kapitalgedeckten Altersversorgung eine besondere Bedeutung zu. Angesichts der demografisch bedingten Einschnitte in die umlagefinanzierte staatliche Altersversorgung ist u.E. eine sichere und effiziente Altersversorgung wichtiger denn je. Wir halten daher eine klare Fokussierung auf die kollektive betriebliche Altersversorgung, bei der der Einzelne nicht das alleinige Kapitalanlageisiko trägt und eine Absicherung im Hinblick auf wichtige Lebensrisiken (Absicherung im Alter, bei Tod oder Invalidität) erfolgt, für sinnvoll und notwendig. Tarifliche und betriebliche Vereinbarungen können bei der betrieblichen Altersversorgung zu einem hohen Deckungsgrad bei den Arbeitnehmern beitragen. Der kollektive Ansatz der betrieblichen Altersversorgung enthält auch die notwendigen solidarischen und sozialpolitisch wichtigen Elemente einer zusätzlichen ergänzenden Altersabsicherung.

So wird etwa bei regulierten Pensionskassen durch gesetzliche Vorgaben sichergestellt, dass Arbeitnehmer mindestens die Hälfte der obersten Vertretung der Einrichtung stellen sowie die Erhebung der Abschluss- und Vertriebskosten gesetzlich unzulässig ist. Arbeitgeber und Arbeitnehmer sind daher für die inhaltliche Ausgestaltung und Finanzierung verantwortlich, einschließlich der Kontrolle, da der Arbeitgeber schlussendlich hierfür auch haftet. Aufgrund dieser gesetzlichen Verbraucherschutzvorschriften und der betrieblichen Organisation ist ein EU-weiter Vertrieb von Altersversorgungsprodukten durch betrieblich regulierte Pensionskassen von Gesetzes wegen nicht möglich.

In diesem Zusammenhang sei auch darauf hingewiesen, dass es sich bei den meisten Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) in Deutschland weniger um einen „festen Bestandteil der Finanzmärkte“ (Grünbuch, S. 3, 1. Absatz), sondern vor allem um Sozialeinrichtungen der Arbeitgeber handelt. Sie zeichnen sich u. a. dadurch aus,

dass sie ohne Gewinnerzielungsabsicht zugunsten Dritter betrieben werden, alle Erträge und Überschüsse den begünstigten Arbeitnehmern zustehen und die Arbeitnehmer definierte (Mindest-)Leistungen erhalten. Arbeitgeber übernehmen i.d.R. zumindest große Teile der Verwaltungskosten und tragen eine gesetzliche Subsidiärhaftung bzw. haben eine Nachschusspflicht. Die „Quellen des Ruhestandseinkommens über Pensionen und Renten hinaus auf eine breitere Basis zu stellen“ (Punkt 3.1, 2. Absatz, letzter Satz) ist daher grundsätzlich sinnvoll, doch Altersvorsorge sollte u.E. primär die Altersversorgung sicherstellen, d. h. verlässliche Leistungen bieten und die Begünstigten im Alter, bei Tod oder Invalidität absichern. Dies kann u.E. nicht mit jeder Einkommensquelle erreicht werden.

Der EU kommt u.E. aufgrund des Subsidiaritätsprinzips im Hinblick auf die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme keine weitere Rolle zu. Wir unterstreichen daher auch die Aussage im Grünbuch, wonach die Verantwortung für Pensionen und Renten bei den Mitgliedstaaten liegt (Einleitung, S.2). Die Alterssicherungssysteme haben sich über Jahrzehnte hin in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich entwickelt. Das Zusammenspiel aus Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren sowie aus der gesetzlichen, betrieblichen und privaten Altersversorgung ist in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Die Betriebsrentensysteme ergänzen die staatlichen Systeme und letztere sind sehr verschieden in Ausgestaltung und Leistungsniveau. Aufgrund der unterschiedlichen rechtlichen, steuerlichen und vor allem wirtschaftlichen Verhältnisse in den einzelnen Mitgliedsländern sollten u.E. auch künftig die Mitgliedstaaten die „Oberhoheit“ über die Ausgestaltung der Sozialsysteme haben und für die Definition dessen, was ein angemessenes Einkommen im Alter ist, zuständig bleiben. Es sollte insbesondere nicht versucht werden, ein EU-einheitliches Niveau zu definieren. Im Übrigen würde eine EU-weite Definition zunächst eine gewisse Vereinheitlichung sozialer Systeme und ein einheitliches Lebens- und Sicherungsniveau in den Mitgliedstaaten voraussetzen. Das ist weder gegeben noch erscheint dies auf absehbare Zeit umsetzbar.

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. Durch ihre Mindestanforderungen an EbAV sorgt die EbAV-RL auch für einen Schutz der öffentlichen Finanzen. Hinzukommt, dass in einigen Ländern (wie Deutschland) die Arbeitgeberhaftung (§ 1 Abs. 1 Satz 3 BetrAVG) bei der betrieblichen Altersversorgung und ein Insolvenzversicherungssystem (in Deutschland: PSVaG und Sicherungsfonds) zu einem Schutz der öffentlichen Finanzen beitragen.

Im Zusammenhang mit der anzustrebenden „Nachhaltigkeit“ erscheinen uns wesentliche Aspekte der Sicherung des Alterseinkommens noch nicht ausreichend diskutiert und durchdrungen: 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 Vorsorgesysteme eingebaut werden, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Dauer des Arbeitslebens und der des Ruhestandes herzustellen? Welche Rolle könnte die EU-Ebene dabei spielen?

Die Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters ist u.E. angesichts der demografischen Entwicklung eine Möglichkeit, um die umlagefinanzierten Systeme finanzierbar zu halten. Angesichts des zu erwartenden Arbeitskräftemangels in Europa ist die Erhöhung des Rentenalters zudem ein Mittel, um auch in Zukunft eine ausreichende Zahl von Arbeitskräften zu haben. Dafür ist nicht nur ein gesellschaftliches Umdenken erforderlich, sondern es sind - wie im Grünbuch zutreffend angemerkt wird – von den Mitgliedstaaten auch Maßnahmen zu ergreifen, welche die Arbeitsfähigkeit der Mitarbeiter während des gesamten Arbeitslebens sichern helfen.⁶

Das gesetzliche Renteneintrittsalter sollte mit langen Übergangsfristen angehoben werden, so dass sich die Betroffenen und ihre Arbeitgeber auch auf einen späteren Renteneintritt einstellen können. Um die Akzeptanz in der Bevölkerung zu erreichen, bedarf es einer guten Kommunikation im Hinblick auf die Notwendigkeit der Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters.

Um die Erwerbsquote vor allem älterer Arbeitnehmer zu erhöhen bzw. um einen Anstieg des effektiven Renteneintrittsalters zu erreichen, ist vor allem ein gesellschaftliches Umdenken erforderlich. Dies könnte u.E. durch die EU noch stärker unterstützt werden. Ferner müssen die finanziellen Arbeitsanreize (u. a. Rentenabschläge bei vorzeitigem Rentenbezug, Bezug von Ersatzeinkommen wie z. B. Arbeitslosengeld) für diesen Personenkreis überprüft und ggf. in die „richtige Richtung“ gesetzt werden. Insbesondere gilt es hier, die Möglichkeiten zu überprüfen, die mit einem früheren Arbeitsmarktaustritt verbun-

⁶ In Deutschland wurde bereits mit dem „Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung“ (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz) im Jahr 2007 die Anhebung der Regelaltersgrenze auf das vollendete 67. Lebensjahr umgesetzt. Parallel dazu wurde das „Gesetz zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen“ (Initiative 50plus) auf den Weg gebracht. Die Bundesregierung wird bis voraussichtlich Ende November 2010 einen Bericht über die Entwicklung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer vorlegen.

denen Kosten auf Dritte zu verlagern bzw. zu sozialisieren (primär über die Sozialversicherung).

Angesichts der notwendigen Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters ist u. a. aufgrund des unterschiedlichen Gesundheitszustandes der Beschäftigten auf mehr Flexibilität beim Übergang vom Arbeitsleben in den Ruhestand zu achten. Die betriebliche Altersversorgung kann dazu beitragen, individuelle Lösungen auf Betriebsebene anzubieten. Den betrieblichen Sozialpartnern sollte die Flexibilität und die Möglichkeit eines früheren Zahlungsbegins der Betriebsrente gegeben werden. Die betriebliche Altersversorgung kann hier überbrückend die Hauptversorgung bis zum Einsetzen der gesetzlichen Rente sein, und dies ohne - wie in der Vergangenheit bei der Frühverrentung üblich – die Kosten hierfür zu sozialisieren. Die Betriebsrenten sollten u.E. kostenneutral konstruiert sein, d.h. mit Ab- und Zuschlägen sollten vorgezogene und verspätete Inanspruchnahme wertmäßig gleichgestellt sein.

Ein festes gesetzliches Renteneintrittsalter führt bei einer steigenden Lebenserwartung zu einer ständig steigenden Rentenbezugszeit – absolut und auch relativ zur Erwerbsphase. In umlagefinanzierten Alterssicherungssystemen erfordert die Finanzierung der steigenden Rentenbezugszeit – ohne entsprechende Anpassungen – eine immer stärkere Belastung der erwerbstätigen Bevölkerung. Dies ist nicht nur unter Nachhaltigkeitsaspekten problematisch, sondern auch unter dem Aspekt der Gerechtigkeit zwischen den Generationen oder Kohorten. Deutlich gerechter erscheint es, wenn theoretisch jede Generation einen bestimmten Anteil ihres Lebens als Ruhestand finanziert bekäme oder ein konstantes Verhältnis zwischen Erwerbstätigen- und Rentenphase angestrebt werden würde. Gleichwohl scheint der politische Widerstand gegen jede – selbst noch so vernünftige - Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters enorm.

Vor diesem Hintergrund lässt sich die Sinnhaftigkeit eines automatischen Anpassungsmechanismus (Grünbuch, S. 11), der für eine Anhebung des abschlagsfreien Rentenzugangsalters parallel zum Anstieg der Lebenserwartung sorgt, sicher diskutieren. Doch dies ist politisch in den Mitgliedstaaten zu entscheiden. Die Erfahrungen der letzten zehn Jahre mit der Rentenanpassungsformel bei der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung sprechen u.E. kaum für die Beständigkeit automatischer Anpassungsmechanismen.

Der EU sollte auch hier wegen des Subsidiaritätsprinzips grundsätzlich keine Rolle zukommen, mit Ausnahme der Anregung der Mitgliedstaaten über die OMK.

Frage 4: Wie kann die Umsetzung der Strategie Europa 2020⁷ genutzt werden, um eine längere Erwerbstätigkeit zu fördern, ihre Vorteile für die Wirtschaft aufzuzeigen

Es muss u.E. vor allem 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.

⁷ Vision einer sozialen Marktwirtschaft für das 21. Jahrhundert in Europa. U.a. Ziel: Erhöhung der Beschäftigungsquote für Männer und Frauen im Alter von 20 bis 64 Jahre auf 75%.

Ferner muss ein Bewusstsein geschaffen werden, dass auch zukünftige Wertschöpfung weiter innerhalb Europas bzw. innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten erfolgen muss. Ob kapitalgedeckt oder umlagefinanziert: eine Gesellschaft, die zu großen Teilen aus Beziehern von Renten besteht, ist dauerhaft nicht funktionsfähig. Unter anderem ist es daher notwendig, dass die Möglichkeit besteht, auch im höheren Alter noch zu arbeiten.

Aufbauend auf der Antidiskriminierungs-RL (Richtlinie 2000/78/EG)⁸ könnte die EU einen gesetzlichen Rahmen gegen Altersdiskriminierung auf dem Arbeitsmarkt schaffen. Dieser darf jedoch nicht zur Abschaffung eines 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. Dies würde die Arbeitskosten für die Arbeitgeber ungerechtfertigt in die Höhe treiben.

Nur wenn es gelingt, die Erwerbstätigkeit zu verlängern, dann steigt im Falle einer Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auch das effektive. Um eine längere Erwerbstätigkeit zu fördern, 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, die Einführung von Bonus-Malus-Systemen, frühzeitig verlässliche Renteninformation, um unrealistische Vorstellungen über die künftige Rentenhöhe zu vermeiden, 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 CEIOPS-Bericht vom 24. Juli 2010 zur Entwicklung der grenzüberschreitenden EbAV-Tätigkeit⁹ zeigt, dass die Zahl grenzüberschreitend tätiger EbAV vom Juni 2009 bis zum Juni 2010 von 76 auf 78 gestiegen ist. Trotz der geringen grenzüberschreitenden Tätigkeit von EbAV halten wir derzeit noch keine Überarbeitung der EbAV-RL für erforderlich. Die Umsetzungsfrist für die Richtlinie war zwar der 23. Sept. 2005, tatsächlich war die Richtlinie in allen Mitgliedstaaten aber erst Mitte 2007 umgesetzt. Es sollte daher u.E. die weitere Entwicklung noch abgewartet werden.

Grundsätzlich sollten durch Anforderungen aus der EbAV-RL grenzüberschreitende Aktivitäten von Unternehmen bzw. die Mobilität von Arbeitskräften nicht behindert werden. Der bestehende Rahmen ist hierfür jedoch ausreichend. Eine dramatisch steigende Mobilität von Arbeitskräften innerhalb Europas ist nicht zu erwarten. Fraglich ist auch, ob es wirklich einen Binnenmarkt für betriebliche Altersversorgung gibt. Derzeit gibt es in der EU rund 140.000 EbAV. Die große Mehrheit von ihnen hat einen sehr begrenzten Geschäftsbereich – eingeschränkt auf ein oder mehrere Unternehmen oder eine Branche. Sie wur-

⁸ In Deutschland umgesetzt durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz, das eine Altersdiskriminierung verbietet.

⁹ "The 2010 Report on Market Developments"

den durch das Unternehmen oder durch die Sozialpartner gegründet. Betriebliche Altersversorgung wird daher im Wesentlichen eine nationale Angelegenheit bleiben.

Sollte die Europäische Kommission dennoch Änderungen an der EbAV-RL vorschlagen, um die grenzüberschreitende Tätigkeit von EbAV zu erleichtern, dann könnte vor allem aus Sicht europaweit tätiger Unternehmen geprüft werden, ob aufsichtsrechtlich gleiche Rahmenbedingungen für nationale Bestände wie grenzüberschreitende Bestände in der gleichen EbAV geschaffen werden könnten. Aufsichtsrechtliche Hemmnisse könnten die verschiedenen Sonderregelungen für die grenzüberschreitende Tätigkeit in der EbAV-RL (insbes. Art. 16 (3) EbAV-RL; Art. 18 (7) EbAV-RL; Art. 20 (7) EbAV-RL) sein. Unternehmen, die Arbeitnehmer in mehreren Mitgliedstaaten oder europaweit beschäftigen, haben ein Interesse an einer einheitlichen Zusammenführung von nationalen und grenzüberschreitenden Beständen eines Unternehmens. Dies würde ihnen erlauben, einheitliche, grenzüberschreitende kollektive Großstrukturen einzurichten und damit durch Synergien und Skaleneffekten Potentiale in Steuerung/Controlling, Administration, Asset-Management, Erleichterung Personaltransfers etc. zu nutzen. In diesem Zusammenhang könnte auch eine EU-weite aufsichtsrechtliche Regelung für eine praktikable Übertragung von Beständen aus einer EbAV in eine andere EbAV überprüft werden. Aus Konzernsicht geht es hier vor allem darum, Komplexitätssteigerung für die EbAV und eine Anspruchszersplitterung für die Arbeitnehmer zu vermeiden. Ferner könnten die nationalen Aufsichtsbehörden verpflichtet werden, die Arbeitgeber kostenlos im Hinblick auf die grenzüberschreitende Tätigkeit zu beraten, und zwar mit dem Ziel, die Möglichkeiten und die Effizienz der betrieblichen Altersversorgung zu verbessern.

Bei jeder Überarbeitung der EbAV-RL ist u.E. aber auf jeden Fall zu beachten:

- Bei der Vielzahl der derzeit in der EU bestehenden Altersversorgungssysteme kann in einer EU-Richtlinie lediglich ein Mindeststandard festgelegt werden. Diesen Charakter der EbAV-RL sollte die RL auch im Falle einer Überarbeitung beibehalten.
- Die EbAV-RL sollte zu einem geringen bürokratischen Verwaltungsaufwand der betrieblichen Altersversorgung beitragen. Die Arbeitgeber wünschen sich insbesondere mehr Freiheit, Flexibilität und Auswahlmöglichkeiten.

Noch einige Anmerkungen zu den Ausführungen im Grünbuch:

- Im Grünbuch wird darauf hingewiesen, dass die EbAV-Richtlinie nur kapitalgedeckte betriebliche Vorsorgemodelle abdeckt, „wobei nicht alle betrieblichen Modelle darunter fallen (ausgenommen sind z. B. Rücklagen- oder Rückstellungsmodelle)“. Dies ist u.E. auch richtig und sollte auch künftig so bleiben, da die EbAV-RL aufsichtsrechtliche EU-Mindeststandards für EbAV definiert. Man kann nicht den Schluss ziehen, dass Modelle, die nicht der Aufsicht unterliegen, weniger sicher sind. Dass auch rückstellungsfinanzierte Systeme, bei denen keine externe Kapitalanlage erfolgt, verbunden mit einem Insolvenzversicherungssystem eine sichere und attraktive Form der betrieblichen Altersversorgung sein können, hat die jüngste Wirtschaftskrise gezeigt. So hat die deutsche Direktzusage im Jahr 2009 den schwersten Belastungstest seit Bestehen der gesetzlichen Insolvenzversicherung PSVaG bestanden.

- Die Einrichtung eines sog. „28th regime“ zusätzlich und neben den bestehenden nationalen Systemen der betrieblichen Altersversorgung 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. Dafür spricht auch, dass die betriebliche Altersversorgung immer an das Niveau und die Struktur der staatlichen Alterssicherung im jeweiligen Mitgliedstaat angepasst werden muss.
- Im Hinblick auf IAS 19 sollte u.E. EFRAG daran mit Nachdruck arbeiten, dass die gesetzten Rechnungslegungsstandards nicht den Effekt haben, die rückläufige Entwicklung von DB-Plänen 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 ist u.E. sinnvoll und sollte sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene unterstützt werden. Wichtig ist allerdings, dass der Begriff „Portabilität“ auch im richtigen bzw. semantischen Sinne verstanden wird. Nicht dazu gehören insbesondere Mindestbedingungen für den Anspruchserwerb und Regelungen für die Dynamisierung unverfallbarer Anwartschaften im Falle eines Arbeitgeberwechsels. Eine Einbeziehung derartiger Themen ist u.E. sogar kontraproduktiv, da sie bei der Übertragung von bAV-Ansprüchen nicht helfen, aber die Kosten der betrieblichen Altersversorgung erhöhen.

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

- Die Übertragbarkeit darf die bereits bestehenden Systeme nicht beschädigen. Die Portabilität darf nicht zu deutlich höheren Kosten bzw. einem niedrigeren Versorgungsgrad führen und für Arbeitgeber die betriebliche Altersversorgung an Attraktivität verlieren lassen.
- Das Thema „Mobilität“ ist kein originär europäisches Problem, und sollte daher auch nicht als solches behandelt werden. Die EU sollte anerkennen, dass die grenzüberschreitende Mobilität in Europa von wirklich nachrangiger Bedeutung ist und sich daher komplexe europäische Gesetzesregelungen nicht rechtfertigen lassen. Insbesondere stellen die Betriebsrenten im Hinblick auf die individuellen Entscheidungen in einem anderen Mitgliedstaat zu arbeiten kein Hemmnis dar.
- Die Portabilität im Sinne der Übertragung von Rentenanwartschaften von einem Mitgliedstaat zu einem anderen sollte grundsätzlich auf einer Übertragung von Kapital – und nicht von Ansprüchen - basieren. Dabei sollte der zu übertragende Kapitalwert 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. Unmöglich ist sie beispielsweise in Deutschland bei den Zusatzversorgungskassen des Bau- und der Baunebengewerbe, da deren versicherungstechnische Rückstellungen im kollektiven Anwartschaftsdeckungsverfahren kalkuliert werden. Systeme, in denen kein individuell dem einzelnen Arbeitnehmer zugeordnetes oder zuordenbares Ka-

pital zur Verfügung steht, sollten von Portabilitätsregeln ausgenommen sein. Seitens der EU-Kommission könnten die Tarifvertragsparteien aufgefordert werden, eine systemkompatible und branchenspezifische Regelung zur Portabilität auf freiwilliger Basis zu suchen.

- Die Übertragung muss stets eine schuldbefreiende Wirkung bzw. eine Enthaltung des Übertragenden haben.
- Sind diese Voraussetzungen erfüllt und ist ein angemessener Schutz für kleine und mittlere Arbeitgeber, die sich angesichts bestehender Liquiditätsbeschränkungen keine häufigen und hohen Kapitalabflüsse leisten können, gewährleistet, dann könnten alle bAV-Systeme - auch rückstellungsfinanzierte – einbezogen werden.
- Denkbar wäre auch ein schrittweises Vorgehen (wie in UK, Niederlanden und im öffentlichen Dienst in Deutschland), um Fortschritte im Hinblick auf die Übertragbarkeit zu erreichen: Im ersten Schritt sollte man dabei nur die Übertragbarkeit vergleichbarer Systeme anstreben. Insbesondere sollten nur kapitalgedeckte Systeme einbezogen werden und rückstellungsfinanzierte sowie andere Systeme von der verpflichtenden Übertragungspflicht ausgenommen werden.

Ferner muss darauf hingewiesen werden, dass eine Übertragung für mobile Arbeitnehmer nicht immer die beste Lösung ist: Abhängig von der Ausgestaltung des aufnehmenden Systems (welche Risiken werden abgedeckt?), der Rolle der ergänzenden bAV-Systeme in dem anderen Mitgliedstaat, der versicherungsmathematischen Annahmen, etc. können bei einer Übertragung von Kapitalwerten Rentenansprüche verloren gehen. So kann es zum Teil sinnvoller sein, die erworbenen Ansprüche beim alten Arbeitgeber bzw. der bisherigen EbAV aufrechtzuerhalten. In der Regel ist dies – abgesehen von der Problematik der Kleinstanwartschaften – relativ unproblematisch. 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 Übertragung 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 (Grünbuch, S. 1). Angesichts der Vielfalt der Rentensysteme in der EU ist eine sinnvolle Harmonisierung auf diesem Gebiet u.E. 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. Dass diese Befürchtung tatsächlich gerechtfertigt ist, konnte man in UK, wo ehemals großzügige DB-Systeme infolge der Regulierung geschlossen wurden, beobachten. 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? Im Hinblick auf die erste Säule erfolgt lediglich eine Koordination. Bei der

zweiten Säule handelt es sich um die Renten, die die erste Säule ergänzen. Die zweite Säule sollte u.E. zumindest in einer ähnlichen Weise behandelt werden.

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. 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. auch 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 nur 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 insbesondere 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. Insbesondere sehen wir nicht die von den Lebensversicherern gerne ins Feld geführten "Level playing field" Probleme. Bei den meisten EbAV handelt es sich um Sozialeinrichtungen und weniger um Finanzinstitute. Sozialeinrichtungen sind weder mit Lebensversicherungsunternehmen noch mit Investmentfonds vergleichbar. Ein einheitlicher gemeinsamer EU-Regulierungs- und Aufsichtsrahmen für alle Anbieter von Altersversorgung würde u.E. nur Sinn machen, wenn auch die Altersversorgungsmodelle/-produkte in Europa einheitlich wären. Die EU-Regulierung sollte u.E. auch künftig an den Anbietern und nicht an den Produkten ansetzen. Die Rahmenbedingungen für EbAV sollten auch künftig allein in der EbAV-RL definiert werden.

Eine klare Unterscheidung zwischen „Altersversorgung“ und anderen Finanzprodukten ist u.E. aber wichtig. Es wäre daher u.E. sinnvoll, wenn zunächst auf europäischer Ebene – im Rahmen der OMK – versucht werden würde, eine gemeinsame Terminologie im Hinblick auf den Begriff „Altersversorgung“ (Grünbuch, S. 15, letzter Absatz) und ihren Säulen zu entwickeln. Im Sinne eines Best practice-Ansatzes wäre es sinnvoll, zunächst umfassend Informationen auszutauschen und ein gemeinsames Verständnis für die Systeme der übrigen Staaten zu erreichen. Im Hinblick auf eine Abgrenzung der verschiedenen Säulen könnte man auf die von der EFRP entwickelte "pensions terminology" zurückgreifen.

Einen klaren Trend hin zu reinen DC-Systemen sehen wir nicht in allen Mitgliedstaaten, versuchen doch viele auch durch hybride Zusageformen (wie in Deutschland die Beitragszusage mit Mindestleistung und die beitragsorientierte Leistungszusage) die Risiken für die Begünstigten als auch die Finanzierungsträger gleichermaßen zu beschränken. In diesem Zusammenhang ist u.E. auch die Definition von DC-Systemen in der im Grünbuch

zitierten EFRP-Studie zu berücksichtigen. Der EFRP-Untersuchung liegt nämlich eine breite Definition von DC-Systemen zugrunde, so dass z. B. in Deutschland auch die Beitragszusage mit Mindestleistung darunter fällt. Die Aussage im Grünbuch, dass der Träger hier kein finanzielles Risiko hat (S. 16, 3. Absatz), ist daher u.E. so nicht richtig. Auch ist u.E. nicht zwingend, dass sich dieser von der Europäischen Kommission beobachtete Trend fortsetzen wird. Die demografische Entwicklung nämlich, die in den kommenden Jahrzehnten zu einem geringeren Arbeitskräfteangebot führen wird, könnte den Wettbewerb um qualifizierte Arbeitnehmer verstärken und damit auch zu einer Renaissance von DB-Systemen und zu einer noch stärkeren Bedeutung von hybriden Systemen führen. 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 u.E. in Deutschland ein guter Kompromiss gefunden worden. Es stellt sich daher die Frage, ob im Hinblick auf den weiteren Rückbau der gesetzlichen Sicherungssysteme es sozialpolitisch vertretbar ist, bloße DC-Systeme ohne angemessene Qualitätsstandards weiter auszubauen. Denn sollten sich, wie geschehen, Kapitalmarktrisiken im größeren Umfang realisieren, müssten die Arbeitnehmer erneut durch den Steuerzahler abgesichert werden.

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?

Grundsätzlich ist es u.E. wichtig, die richtige Balance zwischen Risiko und Chancen zu finden und so die Akzeptanz der betrieblichen Altersversorgung zu steigern (z.B. DC-Plan mit Mindestleistung statt reine Beitragszusage). Vor diesem Hintergrund halten wir auch eine Überprüfung der EbAV-RL im Hinblick auf die Anspar- und Auszahlungsphase bei DC-Plänen für sinnvoll.

Ansonsten ist u.E. ein Verhaltenskodex einer EU-Regulierung vorzuziehen. Wir halten dabei eine klare Fokussierung auf die kollektive betriebliche Altersversorgung für sinnvoll und notwendig. Um ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen Risiko, Sicherheit und Leistbarkeit bei der betrieblichen Altersversorgung zu erreichen, wäre es u.E. sinnvoll, die Vertretung der Begünstigten in den Aufsichtsgremien (wie z. B. bei den meisten EbAV in Deutschland, den Niederlanden, Schweden, Dänemark etc.) von EbAV zu forcieren. Unterstützt werden sollten auch tarifvertragliche Vereinbarungen zur kollektiven betrieblichen Altersversorgung. Die Begünstigten haben hier durch die Gewerkschaften eine stärkere Position. Jede gesetzgeberische Maßnahme, die die Sozialpartner schwächt, sollte daher vermieden werden. Gefördert werden sollten auch solide, aber an die spezifischen Merkmale von EbAV angepasste Risikomanagementstrukturen (wie z.B. in Deutschland, den Niederlanden, Schweden, Norwegen und Österreich). Zudem ist u.E. eine kollektive Risikoteilung im Rahmen hybrider Pläne eine gute Lösung. Last but not least sollte man sich aber u.E. auch bewusst sein, dass Altersversorgung u. a. mit dem Langlebigkeits – und dem Kapitalanlagerisiko behaftet ist und dass diese weder durch Good governance noch durch Solvabilitätsregeln völlig beseitigt werden können. Tatsächlich führt z. B. Solvency II bei den Lebensversicherungsunternehmen nicht zu einer Verbesserung der Leistungen oder echtem Verbraucherschutz, sondern letztendlich zu einer Verlagerung der Risiken auf den Verbraucher: Produkte, die auf Rechnung/ Risiko des Versicherungsnehmers laufen, werden von Eigenkapitalanforderungen freigestellt. Identisches müsste in der be-

trieblichen Altersversorgung für reine DC Pläne gelten. Vermeintliche zusätzliche Sicherheit würde daher in der betrieblichen Altersversorgung zu einer Rücknahme von Garantien (d.h. Sicherheit) durch die Träger der betrieblichen Altersversorgung führen, um dadurch die Haftung oder den zusätzlichen Firmenbeitrag zu senken. Hierdurch würde es im Ergebnis zu einer Verlagerung des Risikos auf den Begünstigten bzw. zu einem Rückbau der leistungsorientierten Systeme kommen. Dies gilt es aber gerade, sozialpolitisch zu verhindern. (siehe auch Antwort zu Frage 10)

Gesehen werden sollte hier auch der Zusammenhang mit IAS 19.

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

Die Sicherheit und Verlässlichkeit der betrieblichen Altersversorgung hat einen hohen Stellenwert. Um diese zu gewährleisten, gibt es eine Reihe von Sicherungsmechanismen, die sich in den einzelnen Ländern zum Teil erheblich unterscheiden. Will man daher die Solvabilitätsanforderungen für EbAV diskutieren, dann darf dies keinesfalls isoliert geschehen. Den bestehenden Unterschieden gegenüber Lebensversicherungsunternehmen muss hinreichend Rechnung getragen werden. Lebensversicherer bieten vor allem Produkte in der dritten Säule an. Das Schutzbedürfnis privater Verbraucher ist u.E. jedoch anders zu werten als das Schutzbedürfnis von Unternehmen. Die „Solvency“-II-Regeln der Versicherungswirtschaft passen daher auch nicht in die betriebliche Altersversorgung.

Traditionelle EbAV und Lebensversicherungsunternehmen unterscheiden sich systematisch. Der Fokus von Sozialeinrichtungen liegt auf der Sicherung von Versorgungsleistungen. Die Tätigkeit konzentriert sich ausschließlich auf die Erbringung von betrieblicher Altersversorgung für Arbeitnehmer und Auszubildende (eingeschränkter Unternehmenszweck). Pensionskassen und Pensionsfonds gewähren in Deutschland fast ausnahmslos lebenslange Leistungen. Storno bzw. eine Auszahlung des Rückkaufswertes ist satzungsmäßig bzw. sogar gesetzlich ausgeschlossen. Der Anlagehorizont von EbAV ist daher extrem viel länger als der von Lebensversicherungsunternehmen. Durch den kollektiven Zugang, zumeist per Arbeitsvertrag, bestehen regelmäßig keine bzw. nur wenige sog. Selektionsrisiken, gegen die sich der Versorgungsträger schützen müsste.

Sozialeinrichtungen sind auch dadurch gekennzeichnet, dass die Arbeitnehmer/Begünstigten in den Organen der EbAV vertreten sind. Diese Governance-Struktur erlaubt es, dass die Sozialpartner (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) im Interesse aller Stakeholder (Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Rentner) die finanzielle Situation und Solvabilität der EbAV mitverfolgen. Durch den kollektiven Ansatz besteht die Möglichkeit, solidarisch die Absicherung des Einzelnen zu übernehmen, unabhängig vom individuellen Risiko, Alter oder Geschlecht. Gerade im Rahmen dieser Solidargemeinschaft bestehen ausreichende Möglichkeiten zur Anpassung bei eintretenden Risiken. Ergänzend kommt die im Betriebsrentenrecht verankerte mittelbare Haftung der Arbeitgeber für die zugesagten Leistungen hinzu. Eine sachgerechte Differenzierung zwischen EbAV und Versicherungsunternehmen ist daher erforderlich. Der quantitative Ansatz von Solvency II führt insbesondere bei den EbAV in die falsche Richtung. Die Langfristigkeit der Verpflichtungen darf nicht zusätzlich bestraft werden. Simulationsuntersuchungen für EbAV haben gezeigt, dass eine Anwendung von Solvency II-Vorgaben die EbAV massiv belasten würde. Dies ist weder für die EbAV noch für die Arbeitgeber tragbar. Der kollektiven betrieblichen Altersversorgung sollte man die Möglichkeit lassen, ihren Beitrag zu Sicherung alternder

Gesellschaften zu leisten. In diesem Zusammenhang sollten u.E. die makroökonomischen Mechanismen aus Sparprozess, Kapitalbildung und Wertschöpfung noch deutlicher untersucht bzw. verstanden werden. Der Solvency II-Ansatz ist u.E. in zu starkem Maße einem aktuariellen Modell auf Mikroebene verhaftet (Einjahressicht, Brownsche Bewegung als Treiber der Kapitalmärkte, ...), die für diese Thematik nicht angemessen und angesichts der jüngsten Krise kaum noch zu legitimieren sind.

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

EbAV sollten u.E. vor allem qualitativ orientierte risikobasierte Solvenzregelungen haben, die ihren Charakter als Sozialeinrichtung (langfristiger Anlagehorizont mit im Durchschnitt 20 bis 25 Jahren, keine Gewinnerzielung, Vertretung der Begünstigten in den Gremien) 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.

Angesichts der Vielfalt der bestehenden bAV-Systeme in den europäischen Mitgliedstaaten und der Rolle von nationalem Arbeits- und Sozialrecht im Bereich der zweiten Säule sollten für die künftigen EbAV-Solvabilitätsvorschriften auf europäischer Ebene Prinzipien festgelegt werden. Die europäische Aktuarvereinigung Groupe Consultatif Actuariel Européen (GCAE) hat u.E. im Juni 2010 eine insgesamt vernünftige, angemessene und praktikable Herangehensweise zur Schaffung eines europäischen Solvency - Regimes vorgeschlagen.¹⁰ Dabei hat sie sich für acht Prinzipien ausgesprochen. Diese Prinzipien sollten u.E. im ersten Schritt ausführlich diskutiert werden. Nach einer Einigung sollten diese übergeordneten EU-Prinzipien dann im zweiten Schritt durch nationales Recht bzw. durch einzelne Institutionen umgesetzt werden. Auch die GCAE sieht keine Notwendigkeit einer EU-einheitlichen Kapitalausstattung für EbAV und erkennt die Nicht-Anwendbarkeit des bestehenden quantitativen Solvency II Ansatzes. Sie präferiert stattdessen einen holistischen Ansatz, der die nationalen Besonderheiten der einzelnen Altersversorgungssysteme berücksichtigt. Eine Vollharmonisierung – wie bei Solvency-II für die Versicherungswirtschaft – kann und sollte nicht angestrebt werden.

Die aba hat die vorgeschlagenen acht EU-weiten Prinzipien bereits diskutiert und ist bislang zu folgendem Ergebnis gekommen:

- (1) Zustimmung zum Prinzip 1 „Balance zwischen Sicherheit für die Begünstigten und Kosten für Sponsor“;
- (2) Zustimmung zum Prinzip 2 „Berücksichtigung inhärenter Risiken nicht nur zeitpunkt- sondern auch zukunftsbezogen“: Eine rein zeitpunktbezogene Betrachtung setzt nämlich falsche Steuerungsimpulse. Eine zukunftsbezogene Risikobetrach-

¹⁰ Bericht „Security in occupational pensions“ der europäischen Aktuarvereinigung Groupe Consultatif Actuariel Européen (GCAE)

tung ist darstellbar im Rahmen der regelmäßig durchzuführenden ALM-Studie bzw. Überprüfung/Entwicklung der Kapitalanlagestrategie (jährlich erforderlich bei versicherungsförmigen Lösungen in Deutschland).

- (3) Ablehnung des Prinzips 3 „Verwendung von Marktdaten zur Messung (der Risiken) von Assets und Liabilities“: Eine reine, durchgängige Marktdatenfokussierung setzt nämlich falsche Steuerungsimpulse. Eine langfristige strategische Steuerung und daran geknüpfte Risiken treten in den Hintergrund. Das vorgeschlagene Prinzip 3 ist daher in gewisser Weise z. T. widersprüchlich zu Prinzip (2).
- (4) Generelle Zustimmung zu Prinzip 4 „Volle Transparenz gegenüber Sponsor, Begünstigten und interessierter Öffentlichkeit“ (z. B. Financial Analysts), doch die Informationen müssen u.E. adressatengerecht und praktikabel veröffentlichbar sein. So haben beispielsweise Dritte, wie Financial Analysts, kein ureigenstes Interesse an EbAV.
- (5) Zustimmung zum Prinzip 5 „Proportionalität hinsichtlich Natur, Komplexität und Größe der inhärenten Risiken ohne inadäquate Compliance Kosten“
- (6) Zustimmung zum Prinzip 6 „Flexibilität gegenüber sich ändernden Bedingungen“: Insbesondere die deutsche Regulierung und Aufsicht trägt diesem Prinzip z. T. zu wenig Rechnung.
- (7) Generell Zustimmung zum Prinzip 7 „Antizyklizität“: Die Groupe Consultatif fordert hier hauptsächlich die Schaffung von Anreizen, in konjunkturell guten Zeiten Sicherheitspuffer auszubauen. Man sollte aber u.E. zusätzlich seitens der Aufsicht die Flexibilität erhöhen, um generell mehr Antizyklus (z. B. in der Kapitalanlage) zuzulassen.
- (8) Zustimmung zum Prinzip 8 „Praktikabilität bei Implementierung und Verwaltung“: Dieses Prinzip ist u.E. insbesondere für die vielen kleinen Versorgungseinrichtungen in der deutschen betrieblichen Altersversorgung wichtig. Es sollte u.E. politisch nicht gefördert werden, dass Altersversorgung nur von sehr wenigen großen Anbietern, die dadurch zu viel Macht und zu hohes Gewicht bekommen, bereitgestellt wird.

Last but not least möchten wir auch darauf hinweisen, dass wir der festen Überzeugung sind, dass auch Sozialeinrichtungen in Zukunft einen Platz in Europa haben sollten – und dies gelingt sicher nicht, wenn man sie wie Lebensversicherungsunternehmen reguliert. Ein u.E. erster sinnvoller Schritt wäre eine gründliche Bestandsaufnahme im Hinblick auf die in der EU tätigen EbAV und insbesondere der Sozialeinrichtungen.

Die Europäische Kommission wirft im Grünbuch noch die Frage auf, ob es notwendig sei, in den Mitgliedstaaten „Vorsorgemodelle mit Leistungsgarantie“ zu fördern – „unter Umständen auf EU-Ebene koordiniert oder ermöglicht.“ (S. 17, dritter Absatz von Kapitel 3.4.2) Ein derartiges Modell soll bei Marktverwerfungen auch "übermäßige Verluste“ in DC-Systemen 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 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 eine EU-einheitliche Insolvenzschutzregelung oder gar ein EU-einheitliches Insolvenzsystem u.E. 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, und zwar aus folgenden Gründen:

- große Vielfalt sowohl im Hinblick auf die Plangestaltung (DB und DC) als auch der Aufsichtsregeln und der arbeits- und sozialrechtlichen Schutzmechanismen;
- bislang geringe Verbreitung von Insolvenzschutzsystemen in den Mitgliedstaaten. Eine allgemeine Einführung von Insolvenzschutzsystemen ist daher derzeit einer Einführung harmonisierter EU-Regelungen vorzuziehen.
- jede Einführung eines Insolvenzschutzsystems sollte bewertet werden vor dem Hintergrund bereits bestehender Schutzmechanismen.
- Zusätzliche Kosten der Insolvenzschutzsicherung können zu geringeren Versorgungsleistungen führen.

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 Europäische Kommission letztes Jahr vergeben hatte und die jetzt seit kurzem vorliegt, gründlich analysiert werden.

In Deutschland bestehen leistungsstarke Sicherungsmechanismen. Angesichts der grenzüberschreitenden Probleme infolge der unterschiedlichen nationalen Insolvenzschutzsysteme 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.

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, zugeführte 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 die Erfahrungen in Deutschland 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 kapitalgedeckte 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 auf nationaler Ebene – ggf. unterstützt durch die OMK. Dabei können auch die Vor- und Nachteile einer automatischen Mitgliedschaft mit Opt-out-Klauseln geprüft werden. Einen gesetzlichen Zwang zur betrieblichen Altersversorgung halten wir dagegen in Deutschland für nicht sinnvoll. Aufgrund der Vielfalt der Altersversorgungssysteme in den Mitgliedstaaten erscheint uns ein gemeinsamer EU-weiter Ansatz als nicht realisierbar.

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 Altersversorgungssystemen 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 Versorgungseinrichtung sollte sich an der spezifischen Risikostruktur der jeweils übernommenen Verpflichtungen (Assets-Liability-Management) orientieren. Bei kollektiven Ansätzen – unabhängig von der Zusageform – ist u.E. kein zusätzlicher Regulierungsbedarf zu sehen. Sind dagegen vor allem bei DC-Systemen individuelle Kapitalanlageentscheidungen durch die Begünstigten vorgesehen, dann könnte u.E. geprüft werden, ob ein gemeinsamer Ansatz für Standardoptionen bei der Wahl der Beteiligungs- und Investitionsform die Sicherheit für die Begünstigten erhöhen kann. Zu achten ist dabei allerdings darauf, dass die Vorgaben nicht zu eng gefasst sind. Es sollten noch genügend nationale Freiheiten bestehen. Bei entsprechend eng gefassten EU-Vorgaben besteht u.E. die Gefahr, dass nur noch Einheitsprodukte existieren.

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 die Europäische Kommission bei Fragen zur zusätzlichen Altersversorgung.

SD/15. Nov. 2010