



aba-Positionspapier

zu den künftigen Aufgaben, Befugnissen, Governance und Finanzierung von EIOPA im Hinblick auf die bAV

vor dem Hintergrund der Konsultation der EU-Kommission
[“on the operations of the European Supervisory Authorities”](#)

Die **aba Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung e.V.** ist der deutsche Fachverband für alle Fragen der betrieblichen Altersversorgung in der Privatwirtschaft und dem öffentlichen Dienst. Die aba vereinigt mit ihren ca. 1.100 Mitgliedern Unternehmen mit betrieblicher Altersversorgung, Versorgungseinrichtungen, versicherungsmathematische Sachverständige und Beratungshäuser, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften sowie Versicherungen, Banken und Investmenthäuser. Satzungsgemäß setzt sich die aba neutral und unabhängig vom jeweiligen Durchführungsweg für den Bestand und Ausbau der betrieblichen Altersversorgung ein.

Übersicht

1.	Hintergrund zur aktuellen Konsultation der EU-Kommission	- 5 -
2.	Künftige EU-Aufsichtsarchitektur	- 5 -
3.	Die wichtigsten Kritikpunkte der aba zu Aufgaben und Befugnissen von EIOPA	- 5 -
2.1	Grundausrichtung der EbAV-II-RL auf EU-Mindestharmonisierung: Harmonisierungs- und Konvergenzziel von EIOPA ist anzupassen	- 5 -
2.2	Aufgaben von EIOPA im Hinblick auf EbAV müssen klar definiert werden	- 6 -
2.3	EIOPA-Eigeninitiative zur bAV – vorab Kosten-Nutzen-Analyse aus Sicht der Betroffenen	- 8 -
2.4	Betriebliche Altersversorgung braucht keine EU-Verbraucherschutzbehörde	- 9 -
2.5	Ressourcen für Problemlösungen für grenzüberschreitend tätige EbAV müssen in Relation stehen	- 9 -
2.6	Künftige Berichtspflichten für EbAV – nur ein Mandat für Makroaufsicht	- 10 -
4.	Governance von EIOPA und künftige EU-Aufsichtsarchitektur.....	- 11 -
4.1	Entscheidungen in den EIOPA-Gremien – angemessene bAV-Repräsentanz	- 11 -
4.2	Interessengruppe OPSG – Stärkung und angemessene Zusammensetzung für die bAV notwendig	- 12 -
5.	Keine „Fass ohne Boden“-Finanzierung durch Sozialeinrichtungen	- 13 -
6.	Fazit	- 13 -

Zusammenfassung

Am 21. März 2017 hat die EU-Kommission das 24-seitige [Konsultationspapier](#) der EU-Kommission zu „[The Operations of the European Supervisory Authorities](#)“ veröffentlicht. Im Hinblick auf EIOPA sind aus Sicht der betrieblichen Altersversorgung insbesondere folgende Punkte wichtig:

- Sollte eine **integrierte EU-Aufsichtsbehörde** geschaffen werden, dann ist auf eine **strikte fachliche Trennung zwischen den Bereichen Versicherungen/EbAV, Banken und Wertpapiere** zu achten. Dies muss sich in der Struktur und der entsprechenden Governance der EU-Aufsichtsbehörde widerspiegeln.
- **Das Harmonisierungs- und Konvergenzziel von EIOPA darf im Hinblick auf die betriebliche Altersversorgung nicht über die Vorgaben der [EbAV-II-RL](#) hinausgehen** (Art. 1 Abs. 2 EIOPA-Verordnung). Die Rolle von EIOPA muss und darf alleine der Umsetzung dieser aufsichtsrechtlichen Mindeststandards entsprechen. Die EIOPA-Zielsetzung in Art. 1 Abs. 6 S. 3 EIOPA-Verordnung passt für EbAV nicht und sollte daher wie folgt mit einem Satz 4 ergänzt werden: In Bezug auf Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung hat die Behörde dabei stets das nationalen Arbeits- und Sozialrecht zu beachten“.
- **Jegliches 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.** Möglich war dies, da Art. 1 Abs. 4 der EIOPA-Verordnung vorsieht, dass „die Maßnahmen der Behörde die nationalen sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften unberührt“ lassen. Es muss daher sichergestellt werden, dass **EIOPA künftig das nationale Sozial- und Arbeitsrecht respektiert statt ignoriert.** Wir regen daher eine entsprechende Änderung von Art. 1 Abs. 4 der EIOPA-Verordnung an.
- **Die einzelnen EbAV sollten auch weiterhin ausschließlich durch die nationalen Aufsichtsbehörden beaufsichtigt werden.** Sie kennen das nationale Arbeits- und Sozialrecht, sind in den jeweiligen nationalen Rechtsrahmen eingebunden und können daher am besten ihrem Auftragsauftrag nachkommen.
- **Rentenpolitik** zählt nicht zu den Aufgaben EIOPA. Sie fällt ausschließlich in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten. Bei Bedarf kann EIOPA natürlich zu aufsichtsrechtlichen Fragen einbezogen werden.
- EbAV werden von EIOPA als „normale“ Finanzdienstleister angesehen und auch so behandelt. EbAV sind aber keine Finanzinstitute, sondern **Altersversorgungseinrichtungen mit einem sozialen Zweck** (Erwägungsgrund 32 EbAV-II-RL). In den Anwendungsbereich der EbAV-II-RL fallen ausschließlich die EbAV – nicht die jeweiligen Trägerunternehmen.
- **Es ist weder notwendig noch angemessen, EIOPA im Hinblick auf die bAV Verbraucherschutzaufgaben zuzuweisen, da die Interessen der Begünstigten primär durch das Arbeits- und Sozialrecht gewahrt werden.** Die Aufgaben zum Verbraucherschutz in Art. 1 Abs. 6f und Art. 9 EIOPA-Verordnung sollten daher künftig auf originäre Versicherungsunternehmen beschränkt werden.
- **Die grenzüberschreitende Tätigkeit von EbAV ist von untergeordneter Bedeutung.** So waren Ende 2015 gerade einmal 0,07% aller EbAV im EWR grenzüberschreitend tätig. Dies sollte sich auch in den Prioritäten von EIOPA und nationalen Aufsichtsbehörden und der Ressourcenallokation widerspiegeln. Art. 1 Abs. 6 Buchstabe a und d EIOPA-Verordnung sollten daher im Hinblick auf EbAV angepasst werden.
- Der **Rat der Aufseher** sollte einen **internen EIOPA-Ausschuss bAV** einrichten, um sicherzustellen, dass ausreichend bAV-Expertise vorhanden ist und die Besonderheiten der EbAV bei Entscheidungen auch be-

rücksichtigt werden.

- Der **Verwaltungsrat** sollte künftig eine **Eigeninitiative im Bereich der bAV** nur nach einer fundierten Kosten-Nutzen-Analyse ins Arbeitsprogramm aufnehmen, wenn diese zeigt, dass sie aus Sicht der Begünstigten, der Trägerunternehmen und der EbAV einen Mehrwert verspricht.
- Die **EIOPA-Interessengruppe OPSG sollte innerhalb EIOPA gestärkt werden** und die **Regelungen der personellen Zusammensetzung in Art. 37 passend zur bAV überarbeitet** werden.
- Die **aktuelle Finanzierung** von EIOPA, 60% durch Beiträge der nationalen Aufsichtsbehörden und 40% aus dem EU-Haushalt, **sollte beibehalten werden**.

Für Rückfragen stehen Ihnen gern zur Verfügung:

Klaus Stiefermann (Geschäftsführer der aba) – Tel.: 030 3385811-10 – klaus.stiefermann@aba-online.de

Dr. Cornelia Schmid – Tel.: 030 3385811-60 – cornelia.schmid@aba-online.de

Verena Menne – Tel.: 030 3385811-13 – verena.menne@aba-online.de

1. Hintergrund zur aktuellen Konsultation der EU-Kommission

Am 21. März 2017 hat die EU-Kommission das 24-seitige [Konsultationspapier](#) der EU-Kommission zu „[The Operations of the European Supervisory Authorities](#)“ veröffentlicht ([Online-Fragebogen](#)). Hintergrund sind die drei EU-Verordnungen vom November 2010 zu den Aufsichtsbehörden EBA, EIOPA und ESMA. Im Konsultationspapier werden 32 Fragen u.a. zu den künftigen Aufgaben, Befugnissen, Governance und Finanzierung dieser EU-Aufsichtsbehörden gestellt. Gegenüber der EU-Kommission kann bis zum 16. Mai 2017 Stellung genommen werden.

Die aba als Fachverband für alle Fragen der betrieblichen Altersversorgung konzentriert sich in ihrer Positionierung v.a. auf die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA), die u.a. im Rahmen der aufsichtsrechtlichen EbAV-RL (2003/41/EC) tätig sein soll.

2. Künftige EU-Aufsichtsarchitektur

In der Diskussion ist auch die künftige **EU-Aufsichtsarchitektur** (weiterhin drei EU-Aufsichtsbehörden für die Sektoren Versicherungen/EbAV, Banken und Wertpapiere oder sog. „twin-peaks“ Modell mit einer integrierten Aufsicht für alle Institute und eine EU-Aufsichtsbehörde für Finanzmärkte, die sich v.a. mit Verbraucherschutz befasst). Sollte eine integrierte EU-Aufsichtsbehörde geschaffen werden, dann ist auf eine **strikte fachliche Trennung zwischen den Bereichen Versicherungen/EbAV, Banken und Wertpapiere** zu achten. Dies muss sich in der Struktur und der entsprechenden Governance der EU-Aufsichtsbehörde widerspiegeln. So könnten z.B. bei einer Zusammenlegung von EIOPA und EBA zwei Räte der Aufseher (jener bei EIOPA ergänzt um einen internen Ausschuss bAV) oder ein Rat der Aufseher mit jeweils zwei nationalen Aufsehern aus den beiden Bereichen besetzt werden. Es sollte zwei Säulen mit einer klaren Trennung der Banken- und Versicherungsaufsicht und damit auch eine klare Kostenzurechnung geben.

- Sollte eine integrierte EU-Aufsichtsbehörde geschaffen werden, dann ist auf eine strikte fachliche Trennung zwischen den Bereichen Versicherungen/EbAV, Banken und Wertpapiere zu achten. Dies muss sich in der Struktur und der entsprechenden Governance der EU-Aufsichtsbehörde widerspiegeln.

3. Die wichtigsten Kritikpunkte der aba zu Aufgaben und Befugnissen von EIOPA

2.1 Grundausrichtung der EbAV-II-RL auf EU-Mindestharmonisierung: Harmonisierungs- und Konvergenzziel von EIOPA ist anzupassen

Die EU-Aufsichtsbehörde EIOPA ist laut EIOPA-Verordnung auf Harmonisierung und Konvergenz der Aufsicht ausgerichtet (u.a. Art. 1 EIOPA-Verordnung). Nach den Vorgaben der EbAV-I-RL setzt die **Richtlinie 2016/2341** vom 14. Dezember 2016 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung ([EbAV-II-RL](#)) weiterhin **aufsichtsrechtliche Mindeststandards für EbAV** (siehe u.a. EW 3 zum Mindestharmonisierungsziel der EbAV-II-RL). Die drei von der EU-Kommission im Richtlinienvorschlag vorgesehenen Delegierten Rechtsakte wurden zugunsten eines größeren Spielraums auf nationaler Ebene gestrichen. Den Mitgliedstaaten wurden bewusst Spielraum bei der Umsetzung der EbAV-II-RL in nationales Recht (bis zum 13. Jan. 2019) gegeben, um die EU-Regelung insbesondere an die bestehenden bAV-Systeme und an das jeweils geltende Arbeits- und Sozialrecht anpassen zu können. Mit ihrer Grundausrichtung auf aufsichtsrechtli-

che Mindestharmonisierung ohne Kompetenzen für Delegierte Rechtsakte und der inhaltlichen Fokussierung auf Governance, Risikomanagement und Informationspflichten atmet die EbAV-II-RL einen ganz anderen Geist als die auf EU-weite Vollharmonisierung strebenden aufsichtsrechtlichen Richtlinien der Versicherungsunternehmen (Solvency-II-RL), der Banken oder der Fondsbranche.

Seit Jahren verfolgt dagegen EIOPA – auch bedingt durch ihren für die bAV unklar definierten Auftrag durch die EIOPA-Verordnung, siehe Punkt 2.2 – offensichtlich eine **Vollharmonisierungsstrategie für EbAV auf Basis der Versicherungsregulierung**. EIOPA hat im April 2016 vorgeschlagen, den sog. „Gemeinsamen Rahmen“ („[Common Framework](#)“) - zusätzlich zu national bereits bestehenden Risikomanagement-Anforderungen - als EU-Standard zur Risikoeinschätzung und Transparenz einzuführen. Konkret bedeutet dies, dass EbAV in Zukunft regelmäßig eine Risikountersuchung nach diesem Verfahren durchzuführen hätten und die Ergebnisse auf Einzelbasis veröffentlichen müssten. EIOPA fordert weiter, dass die nationalen Aufsichtsbehörden in der Lage sein sollten, basierend auf den Ergebnissen dieser Untersuchungen regulatorische Maßnahmen gegenüber der einzelnen Einrichtung zu ergreifen. Gabriel Bernardino setzt sich auch nach Verabschiedung der EbAV-II-RL weiterhin für die Verwendung des Gemeinsamen Rahmens durch die nationalen Aufsichtsbehörden ein ([Rede auf der Handelsblatztagung im März 2017](#)). Dies verstößt explizit gegen EW 77 der EbAV-II-RL¹, der sich gegen seinen Einsatz für Solvenzanforderungen ausspricht.

- Das Harmonisierungs- und Konvergenzziel von EIOPA darf im Hinblick auf die betriebliche Altersversorgung nicht über die Vorgaben der [EbAV-II-RL](#) hinausgehen (Art. 1 Abs. 2 EIOPA-Verordnung). Die Rolle von EIOPA muss und darf allein der Umsetzung dieser aufsichtsrechtlichen Mindeststandards entsprechen. EIOPA sollte darüber hinaus keine aufsichtsrechtliche Angleichung oder gar eine Erweiterung des EU-Aufsichtsrahmens anstreben.
- Die aktuelle Zielsetzung in der EIOPA-Verordnung einer „kohärenten, effizienten und wirksamen Anwendung der EbAV-II-RL/genannten Rechtsakte und Angleichung der Aufsicht“ (Art. 1 Abs. 6 S. 3 EIOPA-Verordnung) passt für EbAV nicht und sollte daher wie folgt mit einem Satz 4 ergänzt werden: In Bezug auf Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung hat die Behörde dabei stets das nationalen Arbeits- und Sozialrecht zu beachten“.

2.2 Aufgaben von EIOPA im Hinblick auf EbAV müssen klar definiert werden

Bis heute ist unklar, welche Aufgaben die zum 1. Jan. 2011 geschaffene EU-Aufsichtsbehörde EIOPA im Hinblick auf die bAV hat, deren Ausgestaltung primär durch nationales Arbeits- und Sozialrecht geprägt ist. Die aktuellen Formulierungen in der EIOPA-Verordnung zur bAV kommen u.E. weitgehend einem Blankoscheck für EIOPA gleich.

- 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 Schief-

¹ EW 77 EbAV-II-RL: „Die Weiterentwicklung von Solvabilitätsmodellen — wie der holistischen Bilanz (Holistic Balance Sheet, HBS) — auf Unionsebene ist praktisch nicht realisierbar und mit Blick auf Kosten und Nutzen nicht effizient, was insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass die EbAV innerhalb der Mitgliedstaaten und zwischen den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sind. Aus diesem Grund sollten auf Unionsebene keine quantitativen Eigenmittelanforderungen — wie etwa Solvabilität II oder davon abgeleitete HBS-Modelle — für EbAV konzipiert werden, da sie möglicherweise die Bereitschaft von Arbeitgebern, ein betriebliches Altersversorgungssystem anzubieten, schmälern könnten.“

lage geratenen Finanzdienstleistern, die zur Schaffung dieser neuen Aufsichtsstruktur führten, sondern nahmen vielmehr im Gegensatz dazu aufgrund der langfristig ausgelegten Kapitalanlage mit einer „buy and hold“-Strategie eine stabilisierende Rolle ein. Bezogen auf die bAV wurde es 2010 versäumt, zu klären und exakt zu definieren, welche Aufgaben und Kompetenzen eine EU-Aufsichtsbehörde im Hinblick auf die bAV haben soll bzw. im Hinblick auf die bAV überhaupt haben darf, wenn die zentralen Fragen der Ausgestaltung bereits im jeweiligen nationalen Arbeits- und Sozialrecht festgelegt werden.

- Die EIOPA-Verordnung sieht im Hinblick auf die EbAV lediglich vor, dass **„die Maßnahmen der Behörde die nationalen sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften unberührt“** (Art. 1 Abs. 4 EbAV-Verordnung) lassen. Doch was bedeutet dies konkret für eine EU-Aufsichtsbehörde?

Diese Unklarheit im Hinblick auf die betriebliche Altersversorgung führte u.a. zu folgenden Aussagen, die mittelfristig zu einer unangemessenen Übertragung der aufsichtsrechtlichen Regulierung privater Finanzdienstleister auf Sozialeinrichtungen führen könnten: Im „bAV-Strategiepapier“², 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 einer Konsultation von EIOPA wurde den Mitgliedstaaten an einer Stelle sogar nahegelegt, bei Bedarf doch das nationale Arbeits- und Sozialrecht an das EU-Aufsichtsrecht anzupassen.³ Aktuell arbeitet EIOPA an einem paneuropäischen DC Rahmen für betriebliche Altersversorgung. Zentrale Fragen des nationalen Arbeits-, Sozial- und Steuerrechts, die hierfür gelöst werden müssten, werden bisher erst gar nicht gestellt. Mit dieser Eigeninitiative rückt EIOPA nahe an die Rentenpolitik heran, die u.E. eindeutig die Aufgabe der jeweiligen EU-Mitgliedstaaten ist.

- **Jegliches 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 Überarbeitung der EU-Aufsichtsstrukturen 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 und in der überarbeiteten EIOPA-Verordnung entsprechend kodifiziert werden. Die Regelungen des nationalen Arbeits- und Sozialrechts stehen alleine in der Kompetenz der Mitgliedstaaten und dürfen durch europäisches Aufsichtsrecht nicht überlagert werden.
- Es muss sichergestellt werden, dass **EIOPA künftig das nationale Sozial- und Arbeitsrecht respektiert statt ignoriert.** Wir regen daher an, Art. 1 Abs. 4 der EIOPA-Verordnung (bisher: „lassen die Maßnahmen der Behörde die nationalen sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften unberührt“) wie folgt zu ändern: „... berücksichtigen die nationalen sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften“.
- **Die einzelnen EbAV sollten auch weiterhin ausschließlich durch die nationalen Aufsichtsbehörden beaufsichtigt werden.** Diese kennen das nationale Arbeits- und Sozialrecht, sind in den jeweiligen nationalen Rechtsrahmen eingebunden und können daher am besten ihrem Aufsichtsauftrag nachkom-

² EIOPA “Report on issues leading to detriment of occupational pension scheme members and beneficiaries and potential scope of action for EIOPA“ vom 27. Juni 2014

³ „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)

men. Für den Verbleib der Zuständigkeit für die Aufsicht der einzelnen EbAV bei den nationalen Behörden spricht auch, dass bei Problemen politisch die nationalen Parlamente zur Verantwortung gezogen werden.

- **Die Rentenpolitik** zählt nicht zu den Aufgaben EIOPAs. Sie fällt ausschließlich in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten. Bei Bedarf kann EIOPA natürlich zu aufsichtsrechtlichen Fragen einbezogen werden.
- EbAV werden von EIOPA als „normale“ Finanzdienstleister angesehen und auch so behandelt. In der EbAV-II-RL werden EbAV in EW 32 aber wie folgt definiert: **„EbAV sind Altersversorgungseinrichtungen mit einem sozialen Zweck, die Finanzdienstleistungen erbringen.** Sie sind für die Auszahlung von Leistungen der betrieblichen Altersversorgung verantwortlich und sollten deshalb bestimmte Mindestaufsichtsstandards bezüglich ihrer Tätigkeit und ihrer Betriebsbedingungen erfüllen, wobei sie nationalen Vorschriften und Gepflogenheiten Rechnung tragen sollten. Diese Einrichtungen sollten jedoch nicht wie reine Finanzdienstleister behandelt werden. **Ihre soziale Funktion und die Dreiecksbeziehung zwischen dem Arbeitnehmer, dem Arbeitgeber und der EbAV sollten in angemessener Weise anerkannt** und als grundlegende Prinzipien dieser Richtlinie gestärkt werden.“ In Deutschland fallen Pensionskassen und Pensionsfonds in den Anwendungsbereich der RL.
 - **EbAV sind keine Finanzinstitute, sondern Altersversorgungseinrichtungen mit einem sozialen Zweck.** Ihre soziale Funktion und die Dreiecksbeziehung zwischen dem Arbeitnehmer, dem Arbeitgeber und der EbAV muss auch von EIOPA in angemessener Weise anerkannt werden. Zudem haben bisherige europäische Risikountersuchungen gezeigt, dass von EbAV keinerlei systemische Risiken für das Finanzsystem ausgehen – allenfalls mit Ausnahme der großen niederländischen Pensionsfonds.
 - **In den Anwendungsbereich der EbAV-II-RL fallen ausschließlich die EbAV – nicht die jeweiligen Trägerunternehmen.** Das vorgesehene Vorgehen EIOPAs beim Stresstest 2017 für EbAV, der auch auf Basis der aus unserer Sicht völlig ungeeigneten Methodik des „Gemeinsamen Rahmens“ durchgeführt wird, die Auswirkungen von Schockszenarien und damit verbundenem Sponsor Support auf die finanzielle Situation der Trägerunternehmen selbst mit zu untersuchen, ist strikt abzulehnen. In vielen Fällen werden die von EIOPA geforderten Informationen über die Trägerunternehmen entweder nicht (öffentlich) vorliegen oder den EbAV nicht zugänglich gemacht werden.

Eine solche Einbeziehung der konkreten Auswirkungen auf Trägerunternehmen, die überhaupt nicht unter die Beaufsichtigung der EIOPA und der nationalen Versicherungsaufsichtsbehörden fallen (es sei denn, sie wären selbst Versicherungsunternehmen), sind nicht akzeptabel und durch keinerlei gesetzliches Mandat gedeckt. Zudem setzt eine seriöse Untersuchung der Finanzstärke von Trägerunternehmen verschiedener Branchen branchenspezifische Detailkenntnisse voraus, welche bei EIOPA schlicht nicht vorhanden sind.

2.3 EIOPA-Eigeninitiative zur bAV – vorab Kosten-Nutzen-Analyse aus Sicht der Betroffenen

Die bAV mit ihren jahrzehntelangen Zusagen und Verbindlichkeiten braucht langfristig belastbare Rahmenbedingungen für EbAV. Das Bedürfnis der EbAV und v.a. der Trägerunternehmen nach Planungssicherheit trifft auf zahlreiche Eigeninitiativen von EIOPA, die scheinbar nur durch die beschränkten finanziellen Ressourcen von EIOPA begrenzt werden. Mit diesen Eigeninitiativen bindet EIOPA nicht nur Ressourcen im eigenen Haus, in den nationalen Aufsichtsbehörden und bei den Stakeholdern (in der OPSG, den europäischen und nationalen

Verbänden sowie deren Mitglieder), sondern schafft v.a. ein hohes Maß an Unsicherheit. Welcher Berater kann einem Trägerunternehmen heute wirklich noch raten, eine EbAV zu gründen? Zudem führt EIOPA u.E. zu einer vollkommen falschen Ressourcenallokation auf nationaler Ebene. So warten die deutschen Altersversorgungseinrichtungen beispielsweise zwei Jahre nach Inkrafttreten der Anlageverordnung immer noch auf die Veröffentlichung des BaFin-Kapitalanlage-Rundschreibens, da viele Ressourcen der nationalen Aufsicht zur Umsetzung der europäischen 2- und 3-Level-Vorgaben (Delegierte Rechtsakte/Technische Regulierungsstandards etc.) des Rechtsrahmens von Solvency II gebunden sind. Die bestehende Unsicherheit aufgrund des ausstehenden Kapitalanlage-Rundschreibens der BaFin führt dabei zu erhöhtem Beratungsaufwand bei den EbAV.

- Die bAV braucht langfristig belastbare Rahmenbedingungen. Die EIOPA-Eigeninitiativen tragen dazu nicht bei. Für Begünstigte und Trägerunternehmen ist es zudem wichtig, dass ihre bAV effizient gestaltet wird. Daher ist es dringend erforderlich, dass künftig **vor jeder weiteren EIOPA-Eigeninitiative im Bereich der bAV eine Kosten-Nutzen-Analyse aus Sicht der EbAV, der Trägerunternehmen und der Begünstigten** durchgeführt und deren Ergebnisse auch berücksichtigt werden. Nur wenn ein klarer Mehrwert für die Begünstigten, die Trägerunternehmen und die EbAV erkennbar ist, sollte die Eigeninitiative auch durchgeführt werden.

2.4 Betriebliche Altersversorgung braucht keine EU-Verbraucherschutzbehörde

Es ist weder notwendig noch angemessen, EIOPA im Hinblick auf die betriebliche Altersversorgung Verbraucherschutzaufgaben zuzuweisen, da die da die Interessen der Begünstigten primär durch das Arbeits- und Sozialrecht gewahrt werden. Art. 1 Abs. 6 Buchstabe f der EIOPA-Verordnung, wonach EIOPA zur Verbesserung des Verbraucherschutzes beitragen soll, und Art. 9 der EIOPA-Verordnung, der die Aufgaben EIOPAs im Zusammenhang mit dem Verbraucherschutz und Finanztätigkeiten definiert, passen nicht zur betrieblichen Altersversorgung. Die betriebliche Altersversorgung kennt keine Verbraucher, sondern nur Begünstigte, die vom Arbeitgeber eine Zusage erhalten und primär durch das nationale Arbeits- und Sozialrecht geschützt werden. Häufig wird durch die Ausübung von Mitbestimmungsrechten durch die Arbeitnehmer die betriebliche Altersversorgung aktiv mitgestaltet. Es gibt keinen Verbraucher, der bei einem Finanzinstitut ein Produkt kauft.

Die soziale Funktion der EbAV und die Dreiecksbeziehung zwischen dem Arbeitnehmer, dem Arbeitgeber und der EbAV sollten in angemessener Weise von EIOPA anerkannt werden.

- Der Aufgaben zum Verbraucherschutz in Art. 1 Abs. 6 Buchstabe f und Art. 9 der EIOPA-Verordnung passen nicht zur betrieblichen Altersversorgung und insbesondere nicht zum EW 32 der EbAV-II-RL und sollten daher künftig auf originäre Versicherungsunternehmen beschränkt werden.

2.5 Ressourcen für Problemlösungen für grenzüberschreitend tätige EbAV müssen in Relation stehen

Die Notwendigkeit der EU-Aufsichtsbehörden wurde u.a. mit den vielen grenzüberschreitend tätigen Finanzinstituten begründet. Entsprechend soll EIOPA u.a. zur Verbesserung des Funktionierens des Binnenmarkts und zur Verhinderung von Aufsichtsarbitrage und Förderung gleicher Wettbewerbsbedingungen beitragen (Art. 1 Abs. 6 a und d EIOPA-Verordnung). Auch dies passt nicht auf die betriebliche Altersversorgung.

- Die grenzüberschreitende Tätigkeit von EbAV ist mit 0,07% vernachlässigbar: Ende 2015 gab es laut EIOPA⁴ 112.789 EbAV im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Die meisten EbAV finden sich in Irland, UK und Zypern. Deutschland ist mit 171 EbAV an neunter Stelle, bezogen auf das verwaltete Vermögen aber immerhin an dritter Stelle. Von den gut 110.000 EbAV sind gerade einmal 79 grenzüberschreitend tätig. Rund die Hälfte dieser EbAV war dies bereits, bevor es die EbAV-II-RL überhaupt gab (UK, Irland). Der Brexit dürfte daher prozentual zu einem drastischen Rückgang an grenzüberschreitend tätigen EbAV innerhalb der EU führen.
- Die meisten EbAV haben einen eng begrenzten Tätigkeitsbereich, in der Regel beschränkt auf ein oder mehrere Trägerunternehmen oder eine Branche. Die wenigsten EbAV haben daher überhaupt Interesse, grenzüberschreitend tätig zu werden. Die unterschiedlichen Regelungen im nationalen Arbeits- und Sozialrecht (inkl. der Mitbestimmungsregelungen) spielen bei der Entscheidung für die Aufnahme grenzüberschreitender Tätigkeit eine deutlich größere Rolle als aufsichtsrechtliche Regelungen. Und das Arbeits- und Sozialrecht fällt nicht in den Zuständigkeitsbereich von EIOPA.
- Durch die führende Rolle des nationalen Arbeits-, Sozial- und Steuerrechts ist der Anreiz zur Aufsichtsarbitrage im Bereich in der betrieblichen Altersversorgung gering. Auch spielt zwischen EbAV aufgrund der Dreiecksbeziehung Arbeitnehmer – Arbeitgeber – EbAV der Wettbewerbsgedanke zwischen den EbAV eine deutlich untergeordnete Rolle.
- Der Fokus von EIOPA auf die grenzüberschreitende Tätigkeit von EbAV und die Versuche, deren Probleme zu lösen, ist nicht gerechtfertigt. EIOPA bindet hier – wie auch bei den Eigeninitiativen – nicht nur eigene Ressourcen, sondern v.a. auch bei den nationalen Aufsichtsbehörden, den EbAV und allen bAV-Stakeholdern Ressourcen, die dringend an andere Stelle gebraucht würden.
 - **Die grenzüberschreitende Tätigkeit von EbAV ist von untergeordneter Bedeutung.** Dies sollte sich auch in den Prioritäten von EIOPA und nationalen Aufsichtsbehörden und der Ressourcenallokation widerspiegeln. Art. 1 Abs. 6 a und d EIOPA-Verordnung sollten daher im Hinblick auf EbAV angepasst werden.

2.6 Künftige Berichtspflichten für EbAV – nur ein Mandat für Makroaufsicht

Datenerhebungen bzw. Berichtspflichten sind mit hohen Kosten für die Berichtspflichtigen verbunden. Es bestehen für EbAV bereits umfangreiche Berichtspflichten gegenüber der BaFin. Gleichwohl arbeiten EZB und nationale Notenbanken an einer EZB-Verordnung über Pensionseinrichtungen, die im Sommer 2017 zur öffentlichen Konsultation gestellt werden soll. Zusätzlich arbeitet EIOPA an einer „[EIOPA Database](#)“. Für die EbAV droht damit durch ähnliche Berichtspflichten unnötiger Zusatzaufwand. Im KOM-Konsultationspapier wird danach gefragt, ob den EU-Aufsichtsbehörden eine koordinierende Rolle mit dem Ziel einer Reduktion und einer Straffung der Berichtsansforderungen übertragen werden soll.

Die Straffung der Berichtsansforderungen setzt einheitliche aufsichtsrechtliche Anforderungen voraus – genau dies ist bei den sehr unterschiedlichen EbAV in der EU nicht gegeben. Die EbAV-II-RL setzt aufsichtsrechtliche Mindeststandards. Unterschiedliches nationales Arbeits-, Sozial-, Steuer- und Bilanzrecht machen u.E. eine

⁴ EIOPA „[2016 Market development report occupational pensions and cross-border IORPs](#)“, März 2017

sinnvolle Harmonisierung der Berichtspflichten auf EU-Ebene unmöglich. Sie ist aber auch nicht notwendig – weder aus Mikro- noch aus Makrosicht:

- das Verbraucherschutzdenken passt nicht in die betriebliche Altersversorgung; Wahlmöglichkeiten wie in der dritten Säule und damit die Notwendigkeit, einzelne EbAV zu vergleichen, bestehen nicht.
- Für die direkte Aufsicht über EbAV sind ausschließlich die nationalen Aufsichtsbehörden zuständig. In diesem Zusammenhang erfüllen die EbAV umfangreiche Berichtspflichten gegenüber den nationalen Aufsichtsbehörden. Eine Weitergabe dieser Informationen an EIOPA, die keine direkte Aufsichtsbefugnis hat, ist nur in aggregierter Form zum Zweck der Aufsicht über den gesamten EbAV-Sektor gerechtfertigt.
- Sowohl EZB (Europäischer Ausschuss für Systemrisiken) als auch EIOPA haben derzeit ein Mandat zur Makroaufsicht. (siehe Art. 3 [ESRB-Verordnung](#) zur Zielsetzung des ESRB; Art. 32 EIOPA-Verordnung zur Bewertung von Marktentwicklungen). Diese Dopplung ist ineffizient und u.a. die Basis der EIOPA-Forderung, die Berichtspflichten der EbAV zu erweitern. Es sollte daher eine klare Zuordnung des Mandats zur Makroaufsicht erfolgen und damit eine Dopplung der Datenanforderungen verschiedener EU-Behörden vermieden werden.
 - Neben der klaren EU-rechtlichen Zuweisung der Makroaufsicht über das EU-Finanzsystem an die EZB, ist es wichtig, bei den EZB-Berichtspflichten für Pensionseinrichtungen dem Materialitätsprinzip zu folgen: Es gibt zahlreiche Pensionseinrichtungen (v.a. kleine Pensionskassen), die aus makroökonomischer Perspektive eine vernachlässigbare Rolle spielen. Für diese Einrichtungen sollen angemessene Ausnahmen und Erleichterungen bei den Meldepflichten - wie dies auch bei kleinen Versicherungsunternehmen der Fall ist – vorgesehen werden.

4. Governance von EIOPA und künftige EU-Aufsichtsarchitektur

4.1 Entscheidungen in den EIOPA-Gremien – angemessene bAV-Repräsentanz

In den Gremien von EIOPA, in denen über die EIOPA-Empfehlungen und die EIOPA-Arbeit zur bAV entschieden wird, sollte die bAV gestärkt werden. Wir schlagen hierzu v.a. vor:

- **Rat der Aufseher – interner EIOPA-Ausschuss bAV:** Gemäß Art. 44 der EIOPA-Verordnung werden im Rat der Aufseher die Beschlüsse mit einfacher Mehrheit getroffen, wobei jedes Mitglied eine Stimme hat. Während es in allen Mitgliedstaaten Banken oder Versicherungen geben dürfte, spielt die bAV leider in zahlreichen Mitgliedstaaten (bisher) keine signifikante Rolle. EbAV gibt es nur in einigen Mitgliedstaaten. Um trotzdem sicherzustellen, dass im Rat der Aufseher ausreichend bAV-Expertise und die Besonderheiten der EbAV bei Entscheidungen auch berücksichtigt werden, sollte ein interner bAV-Ausschuss – wie es bereits grundsätzlich in Art. 41 der EIOPA-Verordnung vorgesehen ist - geschaffen werden. Dieser bAV-Ausschuss sollte sich aus den Vertretern der zuständigen nationalen Behörden zusammensetzen, die auch tatsächlich EbAV beaufsichtigen. Dieser Ausschuss sollte die jeweiligen Entscheidungen des Rats der Aufseher vorbereiten.
- **Verwaltungsrat:** Die Aufgabe des Verwaltungsrates (Art. 47 der EIOPA-Verordnung) ist es insbesondere zu gewährleisten, dass EIOPA die ihr zugewiesenen Aufgaben wahrnimmt. Dafür schlägt er dem Rat der Aufseher das Jahres- und das mehrjährige Arbeitsprogramm vor. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen v.a. im Hinblick auf Eigeninitiativen im Bereich der bAV fordern wir, dass derartige Projekte künftig nur

im Arbeitsprogramm nach einer **fundierten Kosten-Nutzen-Analyse, aus der sich ein tatsächlicher Mehrwert ergibt**, aufgenommen werden dürfen. Diese Kosten-Nutzen-Analysen sollten v.a. aus der Perspektive der Begünstigten, der Trägerunternehmen und der EbAV erfolgen.

- Der Rat der Aufseher sollte einen internen EIOPA-Ausschuss bAV einrichten, um sicherzustellen, dass ausreichend bAV-Expertise vorhanden ist und die Besonderheiten der EbAV bei Entscheidungen auch berücksichtigt werden.
- Der Verwaltungsrat sollte künftig eine Eigeninitiative im Bereich der bAV nur nach einer fundierten Kosten-Nutzen-Analyse ins Arbeitsprogramm aufnehmen, wenn diese zeigt, dass sie aus Sicht der Begünstigten, der Trägerunternehmen und der EbAV einen Mehrwert verspricht.

4.2 Interessengruppe OPSG – Stärkung und angemessene Zusammensetzung für die bAV notwendig

Nach den für die bAV negativen Erfahrungen im CEIOPS-Beratungsgremium, das den beiden EIOPA-Interessengruppen voraus ging, ist u.E. die **Arbeit in zwei EIOPA Interessengruppen** (Interessengruppe Versicherung und Rückversicherung sowie Interessengruppe betriebliche Altersversorgung) grundsätzlich sinnvoll und positiv. Diese Trennung hat dazu geführt, dass in der Interessengruppe betriebliche Altersversorgung (OPSG) auch wirklich über betriebliche Altersversorgung diskutiert wird.

Insgesamt halten wir eine **Stärkung der OPSG innerhalb von EIOPA** für sinnvoll. So sollte zumindest festgelegt werden, dass EIOPA zu Empfehlungen der OPSG Stellung nehmen muss und dabei erklären muss, warum Vorschläge nicht aufgegriffen werden.

Die **OPSG-Mitgliedschaft** sollte auf Personen beschränkt werden, die auch einen wirklichen Bezug zur betrieblichen Altersversorgung und deshalb auch die fachliche Expertise und ein Interesse an der Mitarbeit haben. Die aktuellen Regelungen zur Zusammensetzung der OPSG in Art. 37 EIOPA-Verordnung sind für die betriebliche Altersversorgung nicht angemessen:

- Arbeitgeber (nicht nur von kleinen und mittleren Betrieben) sollten aufgrund ihrer zentralen Rolle im Rahmen der bAV auch in Art. 33 direkt berücksichtigt werden. Darüber hinaus ist es zu wenig, dass nur ein Drittel der Gruppe von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (um die es ja schließlich geht) besetzt sein soll. Daher regen wir an, die Gruppe der Beschäftigtenvertreter und Vertreter der Begünstigten zusammenzufassen und die Zahl der unabhängigen Wissenschaftler (bisher mindestens fünf) zu reduzieren.
 - In Art. 37 Abs. 4 wird außerdem eine angemessene geographische Vertretung aus der gesamten Union gefordert. Ein Verständnis dieser Regelung dahingehend, dass Vertreter aus möglichst vielen Mitgliedstaaten einen Sitz in solchen Gremien haben sollen, mag möglicherweise bei Banken und Versicherern sachgerecht sein. Für den Bereich der betrieblichen Altersversorgung gilt das jedoch nicht, EbAV gibt es nur in vergleichsweise wenigen Mitgliedstaaten. OPSG-Mitglieder sollten daher Mitgliedstaaten repräsentieren, in denen es auch EbAV gibt. Andere können weder praktischen Erfahrungen einbringen und noch helfen, die EbAV weiterzuentwickeln.
- Die **EIOPA-Interessengruppe OPSG sollte innerhalb EIOPA gestärkt werden** und die **Regelungen der personellen Zusammensetzung in Art. 37 passend zur bAV überarbeitet** werden.

5. Keine „Fass ohne Boden“-Finanzierung durch Sozialeinrichtungen

EIOPA wird derzeit zu 60% durch Beiträge der nationalen Aufsichtsbehörden (in Deutschland wird die BaFin zu 100% durch beaufsichtigte Institute finanziert) und zu 40% aus dem EU-Haushalt finanziert. Im KOM-Konsultationspapier wird gefragt, ob die aktuelle Finanzierung auf eine Finanzierung ganz oder teilweise durch die Industrie umgestellt werden soll. Die aba spricht sich dafür aus, die aktuelle Art der Finanzierung beizubehalten, und zwar aus folgenden Gründen:

- **EbAV sind „Altersversorgungseinrichtungen mit einem sozialen Zweck“.** Abgaben an EIOPA gehen bei den meisten Versorgungseinrichtungen ausschließlich zu Lasten der heutigen und künftigen Betriebsrenten. In Deutschland finanzieren Versicherungsunternehmen und EbAV bereits heute EIOPA zu einem erheblichen Teil.
- EIOPA beaufsichtigt keine einzelnen EbAV. Dies ist u.E. auch richtig, da diese Aufgabe besser von den zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden ausgeführt werden kann. Im Bereich der bAV hat EIOPA bislang primär die EU-Kommission im Vorfeld von EU-Gesetzgebungsvorschlägen mit ihren Meinungen und Berichten (z.B. EbAV-II und PEPP) unterstützt und hat an Eigeninitiativen (z.B. Gemeinsamer Rahmen, Pan-European occupational DC framework) gearbeitet. Die **Unterstützung der EU-Gesetzgebung ist u.E. eine hoheitliche Tätigkeit, die aus Steuergeldern finanziert werden sollte.** Die Finanzierung von EIOPA-Eigeninitiativen durch Altersversorgungseinrichtungen lässt sich u.E. nur rechtfertigen, wenn Sie auch im Interesse der Begünstigten, der Trägerunternehmen und der EbAV sind. Im Sinne einer effizienten bAV fordern wir daher, dass bevor eine weitere EIOPA-Eigeninitiative beschlossen wird, eine Kosten-Nutzen-Analyse aus Sicht der Trägerunternehmen, der Begünstigten und der EbAV durchgeführt wird. Die bisherigen Eigeninitiativen banden nicht nur Ressourcen von EIOPA, sondern auch in den nationalen Aufsichtsbehörden und den bAV-Stakeholdern (in OPSG, den europäischen und nationalen Verbänden sowie deren Mitglieder). Ein Mehrwert für die Begünstigten, die Trägerunternehmen und EbAV in Deutschland war nicht auszumachen.
- Derzeit fungiert das Budget als Deckel für Eigeninitiativen von EIOPA (Kontrolle des Haushaltsplans, Art. 64), die – im Gegensatz z.B. zur BaFin, die eine nachgeordnete Behörde des BMF ist - als unabhängige EU-Behörde nicht weisungsgebunden ist. Es gibt eine begrenzte Anzahl von Arbeiten, die realistisch im Rahmen des Haushalts durchgeführt werden können. Ohne einen angemessenen Kontrollmechanismus und Grenzen für EIOPA droht hier u.a. für die bAV eine Büchse der Pandora.
 - **Die aktuelle Finanzierung von EIOPA, 60% durch Beiträge der nationalen Aufsichtsbehörden und 40% aus dem EU-Haushalt, sollte beibehalten werden.**

6. Fazit

Im Nachgang der Finanzmarktkrise wurden die EU-Aufsichtsbehörden und deren Verordnungen im gesetzgeberischen Höchsttempo geschaffen. Politisch verhandelt wurde die EBA-Verordnung, die anderen Verordnungen wurden nur angepasst. Entstanden ist so eine EIOPA-Verordnung, die in zentralen Teilen nicht auf die EbAV passt. Die Konsequenzen waren damals nicht vorstellbar. Vielmehr wurde die Bedeutung der EIOPA-Verordnung für die bAV damals von sämtlichen bAV-Stakeholdern gänzlich unterschätzt. Dieser Fehler sollte

nicht wiederholt werden. Mit der Überarbeitung der EIOPA-Verordnung besteht die Chance, grundlegende Probleme zu beseitigen.

SD/17. Mai 2017