



aba Stellungnahme zur EIOPA Konsultation „Further Work on Solvency of IORPs“

Die wichtigsten Punkte auf Deutsch

Einleitung

Am 13. Oktober 2014 veröffentlichte EIOPA das [Consultation Paper on Further Work on Solvency of IORPs](#), das 111 Fragen zur Weiterentwicklung des Holistischen Bilanz Ansatzes (HBS) für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) enthielt. Ende 2012 war bereits eine quantitative Auswirkungsstudie (EbAV-QIS) durchgeführt worden, von Juli bis Oktober 2013 hatte es eine EIOPA-Konsultation mit Fokus auf die Arbeitgeberunterstützung gegeben, an der sich auch die aba beteiligt hatte.¹ Das EIOPA-Papier vom Oktober 2014 baut auf den Ergebnissen der vorangegangenen EbAV-QIS und Konsultation auf.

Die Konsultation befasst sich zum einen mit der Bewertung von einzelnen Positionen in der Holistischen Bilanz, zum anderen mit der Gestaltung des Aufsichtssystems. Im Bewertungsteil geht es um Vertragsgrenzen, Elemente, bei denen EbAV oder Arbeitgeber einen Ermessensspielraum haben, Arbeitgeberunterstützung sowie um Sicherungssysteme (in Deutschland: Pensions-Sicherungs-Verein Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit - PSVaG). Der zweite große Block beschäftigt sich mit möglichen aufsichtsrechtlichen Konsequenzen der holistischen Bilanz. Aus Sicht der aba war es längst überfällig, dieses wichtige Thema anzusprechen.

Die Konsultationsfrist endete am 13. Januar 2015. Im Folgenden geben wir einen Überblick über die wichtigsten Punkte aus der aba-Antwort, die komplette Antwort (auf Englisch) finden Sie auf der [aba Website](#). Unsere Teilnahme an der Konsultation und die detaillierte Auseinandersetzung mit den 111 Fragen heißt nicht, dass wir einen HBS unterstützen – im Gegenteil. Die im Folgenden angeführten Argumente zeigen, warum der HBS für die bAV weder angemessen noch notwendig ist und keinesfalls eingeführt werden sollte.

I. Gegen zusätzliche Anforderungen, die die bAV nicht sicherer, aber teurer machen

In vielen Mitgliedstaaten der EU wird das Leistungsniveau der ersten Säule gekürzt, um dem demographischen Wandel Rechnung zu tragen. Damit kommt der zweiten und/oder dritten Säule eine zunehmende Bedeutung zu. Im Hinblick auf diese Entwicklungen darf die zweite Säule keinesfalls mit zusätzlichen Anforderungen belastet werden. EIOPA muss bedenken, dass in Deutschland und anderen EU Mitgliedstaaten die Arbeitgeber Leistungen der bAV grundsätzlich freiwillig erbringen. Zusätzliche Solvenzanforderungen an EbAV würden diese Bereitschaft reduzieren; zusätzliche Kosten werden in den meisten Fällen zu niedrigeren Leistungen für die Begünstigten führen.

Dies wäre besonders bedauerlich, da der vorgeschlagene HBS die bAV in Deutschland nicht sicherer machen würde – zusätzliche Anforderungen an die EbAV und daraus resultierende Kosten sind also nicht gerechtfertigt. Wenn eine Zusage durch die Einstandspflicht des Arbeitgebers und/oder einem Pensionssicherungssystem (in Deutschland: PSVaG) gestützt wird, ist die zugesagte Leistung sicher. Zusätzliche EU-Regulierung für EbAV kann sie nicht „noch sicherer“ machen.

¹ Für weitere Informationen, siehe http://www.aba-online.de/13_hbs_weiterentwicklung.html

II. Der HBS ist kein angemessenes Regulierungsinstrument

- **Nationales Arbeits- und Sozialrecht wird nicht angemessen anerkannt:** Auch in dieser Konsultation berücksichtigt EIOPA den sozialen Charakter der bAV nicht. Dies spiegelt sich darin wieder, dass nationales Arbeits- und Sozialrecht, das die bAV-Begünstigten primär schützt, nicht angemessen anerkannt wird. Im Gegenteil, EIOPA geht sogar davon aus, dass das nationale Arbeits- und Sozialrecht der aufsichtsrechtlichen Regulierung anzupassen ist (S. 114, EIOPA Consultation Paper).
- **Der „balancing item Ansatz“ (BIA) und die Bewertung der Arbeitgeberunterstützung:** Sollte der HBS entgegen unserer Bedenken eingeführt werden, unterstützen wir den BIA, sofern er zusammen mit einer einfachen Bewertung der Arbeitgeberunterstützung angewendet wird. Die Bewertung sollte so einfach wie im PwC Modell („M approach“) erfolgen, aber keine Berechnung des HBS erfordern, sondern z.B. auf den technischen Rückstellungen beruhen. Besonders für finanzstarke Arbeitgeber, EbAV mit mehreren Arbeitgebern oder EbAV, die durch vorhandene Sicherungsmechanismen geschützt sind (z.B. in Deutschland PSVaG; Arbeitgeberhaftung), sollte es nicht notwendig sein, einen HBS aufzustellen.
- **Marktkonsistente Bewertung – für EbAV weder angemessen noch notwendig:** Aus Sicht der aba ist die marktkonsistente Bewertung bei Verpflichtungen, die eine so lange Laufzeit haben, nicht angemessen. Eine marktkonsistente Bewertung setzt kurzfristige Anreize, die zu einem pro-zyklischen Verhalten führen und weder der EbAV noch der makroökonomischen Entwicklung helfen. EIOPA sollte darüber hinaus berücksichtigen, dass die Leistungen der EbAV nicht vor Renteneintrittsalter abgerufen werden können (im Gegensatz zu Versicherungsleistungen, die vorzeitig gekündigt und ausgezahlt werden können).
- **Nachhaltigkeit und Transparenz:** Wir unterstützen diese beiden Ziele, die für EIOPA miteinander verbunden sind. Wir möchten aber darauf hinweisen, dass die Einführung eines HBS das falsche Instrument ist, diese Ziele zu erreichen: würde der HBS eingeführt, würde der Trend zu beitragsorientierten Plänen (defined contribution – DC) verstärkt. Da der Arbeitnehmer hier das Kapitalanlage- und Langlebkeitsrisiko ganz oder weitgehend allein trägt, ist dies kein Schritt, der zur Nachhaltigkeit der Altersversorgung beiträgt. Darüber hinaus stellen aus unserer Sicht die Solvenzanforderungen für EbAV, wie sie in der EbAV-Richtlinie festgeschrieben sind, die Nachhaltigkeit der bAV auf ausreichende Weise sicher.

Im Hinblick auf Transparenz möchten wir zunächst darauf hinweisen, dass es hier für die zweite Säule andere Anforderungen als für die dritte Säule geben sollte. In Deutschland steht der Arbeitgeber für die Zusage ein und wichtige Entscheidungen werden in der Einrichtung unter Einbeziehung der Arbeitgeber- und ggf. der Arbeitnehmervertreter getroffen. Damit benötigt der einzelne Begünstigte andere Informationen als z.B. ein Verbraucher, der im Rahmen der dritten Säule ein Altersvorsorgeprodukt kauft. Der HBS liefert nicht die richtigen Informationen für diesen Zweck.

- **Das HBS-Dilemma:** Der HBS ist entweder umfassend und nicht praktikabel (stochastische Modelle) oder machbar und fragwürdig (Vereinfachungen führen zu zweifelhaften Ergebnissen). Je kleiner die EbAV, desto größer die Probleme bei der möglichen Aufstellung des HBS – werden jedoch Vereinfachungen eingeführt, werden die Ergebnisse fragwürdig.

III. Ein eigenständiges Aufsichtsrecht für EbAV und aufsichtsrechtliche Konsequenzen

Die EbAV- Richtlinie sollte der Ausgangspunkt für das Aufsichtsregime für EbAV sein. Sie sollte die Grundlage dafür legen, dass EbAV von einem eigenständigen Aufsichtsrecht profitieren, das ihrem sozialen Charakter und der engen Verzahnung mit dem nationalen Arbeits- und Sozialrecht gerecht wird. Die aktuelle Überarbeitung der EbAV-RL wird insbesondere zu neuen Governance- und Risikomanagementanforderungen sowie Informationspflichten der EbAV führen. Die weitere „technische“ Arbeit von EIOPA zum HBS ist nicht erforderlich.

EbAV unterscheiden sich grundlegend von Lebensversicherungsunternehmen und sollten deswegen auch anders behandelt werden. Dies sollte bei der Regulierung von EbAV bedacht werden, Konzepte und Definitionen (wie z.B. „contract boundaries“) sollten nicht einfach von den Versicherern übernommen werden.

Sollte der HBS gegen unsere Empfehlung eingeführt werden, sollten die jeweiligen Mitgliedstaaten über die aufsichtsrechtlichen Konsequenzen entscheiden.

IV. EIOPA sollte die Vielfalt der bAV in der EU anerkennen

Aufgrund der Vielfalt der bAV und der unterschiedlichen Rolle des nationalen Arbeits- und Sozialrechts in der EU sollten die Mitgliedstaaten den notwendigen Spielraum bekommen, um EU-Aufsichtsrecht an die jeweiligen nationalen Gegebenheiten anzupassen. Wir unterstützen eine Stärkung des Subsidiaritätsprinzips, damit das EU-Aufsichtsrecht an nationales Arbeits- und Sozialrecht sowie an das Mitbestimmungsrecht und weiteren relevanten rechtlichen Vorschriften angepasst werden kann. Anzustreben sind daher für EbAV Mindestanforderungen und keine Vollharmonisierung (z.B. sollte auf EU-Ebene nicht definiert werden, wie der „maximum sponsor support“ berechnet wird).

V. Die Zukunft der bAV in der EU

Wir begrüßen, dass EIOPA existierende Systeme über einen Bestandsschutz („grandfathering“) schützen will. Wir möchten allerdings betonen, dass ein Bestandsschutz keine Alternative dazu ist, Sicherungsmechanismen wie die Einstandspflicht des Arbeitgebers und Pensionssicherungssysteme in einem möglichen HBS mit einzu- beziehen. Ein mögliches HBS sollte alle vorhandenen Sicherungsmechanismen *und* einen Bestandsschutz mit- einbeziehen.

Sollte eine Art HBS-Ansatz eingeführt werden, sehen wir folgende negative Folgen:

- Aus Sicht der aba würde die Einführung des HBS-Ansatzes viele Arbeitgeber dazu bewegen, weniger Leistungsversprechen und bestenfalls noch Beitragszusagen zu geben. Berücksichtigt man die Einschnitte in der ersten Säule (siehe oben), ist dies aus sozialpolitischer Perspektive nicht wünschenswert.
- Darüber hinaus würde die Umsetzung der EIOPA-Vorschläge zu einer Konsolidierung der EbAV führen. Obwohl größere EbAV Vorteile haben (v.a. Effizienz durch Skaleneffekte), sollte berücksichtigt werden, dass es nicht wünschenswert ist, die Alterssicherung in der EU auf einige wenige EbAV zu verteilen, die dann „too big to fail“ wären.
- Das Konsultationspapier geht nicht auf die Folgen ein, die die Einführung eines HBS für die bAV hätte: Wie würde eine Einführung des HBS das Angebot der Arbeitgeber verändern? Welche Auswirkungen

hätte dies auf die Verbreitung der bAV in den einzelnen Ländern? EIOPA sollte nicht davon ausgehen, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer eine Verpflichtung haben, in der zweiten Säule für ihr Alter vorzusorgen. In Deutschland und anderen Mitgliedstaaten sind sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmerbeiträge grundsätzlich freiwillig. EIOPA sollte sich über die Auswirkungen des HBS auf ein freiwilliges System bewusst sein.

- Wir bezweifeln, dass die aktuellen Vorschläge von EIOPA die langfristige Finanzierung der europäischen Wirtschaft oder die grenzüberschreitenden Tätigkeiten der EbAV fördern werden. Die beschriebenen Kausalitäten sind zweifelhaft.

Es ist nicht wünschenswert, dass die Beschäftigung mit europäischem Aufsichtsrecht eine Hauptaufgabe der EbAV wird. Das Aufsichtsrecht sollte vielmehr zu einem angemessenen Rahmen beitragen, in dem sich die EbAV ihrem Hauptzweck widmen können: ihren Begünstigten eine angemessene Altersversorgung zu bieten, damit Altersarmut in der EU verringert wird und immer mehr Menschen einen angemessenen Lebensstandard im Alter haben.

03. Februar 2015