

außergewöhnlich rasantem Tempo vorantreibt. Ob bei einer solchen Geschwindigkeit die Interessen der Arbeitnehmer und Rentner mit Anwartschaften und Ansprüchen auf Leistungen aus betrieblicher Altersversorgung ausreichend Berücksichtigung finden werden oder letztlich Schaden nehmen werden, erscheint hingegen ungewiss.

Die Agenda zur Reform der Pensions- und Rentensysteme in Europa rückte erstmals im Juli 2010 infolge der Veröffentlichung des Grünbuchs „Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme“ in den Fokus der Öffentlichkeit. Die Europäische Kommission zeigte in dem Dokument die zu erwartenden Folgen und Auswirkungen des demographischen Wandels und der damit einhergehenden demographischen Alterung auf und setzte eine Konsultations- und Diskussionsphase zur Erarbeitung angemessener Lösungsmöglichkeiten in Gang.

Anknüpfend an die in diesem Verfahren erhaltenen Eingaben und Stellungnahmen hat die Europäische Kommission am 14. Februar 2012 das Weißbuch „Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten“ veröffentlicht. Dieses stellt vertiefend Problemkreise infolge des demographischen Wandels dar und präsentiert erstmals auch Reformvorschläge für die Sozialsysteme der Mitgliedstaaten sowie Initiativen der Europäischen Union zur Unterstützung solcher Reformen, um den Herausforderungen des demographischen Wandels angemessen begegnen zu können. Reformen der nationalen Pensions- und Rentensysteme selbst wie beispielsweise eine Koppelung des Renteneintrittsalters an die steigende Lebenserwartung oder der Ausbau privater Zusatzaltersversorgungssysteme¹ müssen allerdings von den Mitgliedstaaten selbst umgesetzt werden, da die Europäische Union im Rahmen der Sozialpolitik lediglich über eingeschränkte Kompetenzen verfügt und deshalb grundsätzlich nur unterstützend beziehungsweise ergänzend zu den Maßnahmen der Mitgliedstaaten agieren darf². Eigene Kompetenzen zum Tätigwerden hat die Europäische Union / die Europäische Kommission allerdings im Bereich des Aufsichtsrechts, hierbei insbesondere im Rahmen der Aufsicht über die Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung, und präsentiert folglich im Weißbuch auch eine eigene Initiative zur Überarbeitung der sogenannten IORP-Richtlinie³ („Richtlinie über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung“ 2003/41/EG).

Den Überarbeitungsprozess selbst hat die Kommission unter Federführung des EU-Kommissars für Binnenmarkt und Dienstleistungen, Herrn Michel Barnier aus Frankreich, bereits vor Veröffentlichung des Weißbuchs im März des letzten Jahres eingeleitet. Zu diesem Zeitpunkt hat sich die Europäische Kommission mit einem Call for Advice, einem spezifischen Beratungersuchen, an die für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung zuständige europäische Aufsichtsbehörde EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) gewandt und diese zur Beantwortung der aufgeworfenen Fragestellungen im Hinblick auf die Inhalte einer überarbeiteten IORP-Richtlinie aufgefordert. Die Behörde hat in diesem Kontext explizit den Auftrag erhalten, ein risikobasiertes Aufsichtssystem für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung zu entwickeln, das soweit wie möglich kompatibel zu den Vorschriften der ab 2013 für Lebensversicherungsunternehmen geltenden Richt-

Betriebliche Altersversorgung

Europa – neue Herausforderungen für die kapitalgedeckte betriebliche Altersversorgung

Den Ausspruch „Wer zu spät kommt, den bestraft das Leben“ soll Michail Gorbatschow anlässlich der deutschen Wiedervereinigung geprägt haben. Ähnliche Überlegungen scheinen aktuell auch das Handeln der Europäischen Kommission zu beeinflussen, die eine Überarbeitung der Aufsichtsregelungen für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung anstrebt und diese mit

1 EU-Kommission, „White Paper on Pensions“, COM (2012) 55, p. 9, 14.02.2012
2 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Art. 153 Abs. 1
3 IORP: Institution for occupational retirement provision

linie 2009/138/EG „betreffend die Aufnahme und Ausübung der Rückversicherungstätigkeit“ (Solvency II) ist⁴.

Solvency II stellt im Wesentlichen ein risikobasiertes System der Finanzaufsicht dar, das im Kern aus einem Drei-Säulen-Konzept besteht. Die erste Säule enthält quantitative Anforderungen wie die seitens der Kommission im Call for Advice in den Fokus gestellten Regelungen zu vorzuhaltenden Eigenmitteln. Die zweite Säule legt qualitative Anforderungen wie Risikomanagement und andere Kontrollsysteme fest, während die dritte Säule Transparenz- und Marktdisziplinvorschriften umfasst, zu denen beispielsweise Mitteilungs-, aber auch Veröffentlichungspflichten gehören.

Nach nahezu einjähriger Arbeitszeit hat EIOPA am 15. Februar 2012 den endgültigen Antwortentwurf, den Final Advice, veröffentlicht und diesen an die Europäische Kommission übermittelt. Angelehnt an die von der Kommission vorgegebene Aufgabenstellung hat EIOPA in dem Dokument zur Einführung eines neuen risikobasierten Aufsichtssystems den sogenannten „Holistic Balance Sheet Approach“⁵ vorgestellt, der im Wesentlichen den Vorgaben der Solvency-II-Richtlinie entspricht und damit den Weg für eine europaweite Harmonisierung der Finanzmarktaufsicht in einem „single-rule-book“ ebnet. Das Modell sieht eine marktkonsistente Bewertung von Aktiva und Passiva zur Berechnung der Höhe künftig vorzuhaltender Eigenmittel vor. Alle wichtigen Risiken, wie z.B. Zins- und biometrische Risiken, sind zudem von der Versorgungseinrichtung jeweils separat zu ermitteln, zu bewerten und (zusätzlich) mit Eigenmitteln zu hinterlegen. Nach ersten Berechnungen würde ein solcher Systemwechsel allein für Pensionskassen in Deutschland zu einem Kapitalmehrbedarf in Höhe von 35-45 Mrd EUR⁶ führen. Unter Zugrundelegung der aktuell erforderlichen Eigenkapitalanforderungen, die rund 4,5 Prozent der jeweiligen Deckungsrückstellung entsprechen (4 Prozent der Deckungsrückstellung sowie 0,3 Prozent des Risikokapitals⁷), würde dies einer Erhöhung der Anforderungen um den Faktor Acht bis Zehn gleichkommen.

Bereits im Vorfeld der Veröffentlichung des Final Advice hat sich in einem Konsultationsverfahren zur EIOPA-Antwort an die EU-Kommission die breite Mehrheit der Teilnehmer gegen eine Einführung der Regelungen von Solvency II unter dem Deckmantel des „Holistic Balance Sheet Approach“ ausgesprochen. Insbesondere in Mitgliedstaaten wie den Niederlanden, Großbritannien und Deutschland mit einer traditionell stark ausgeprägten zweiten Säule der betrieblichen Altersversorgung wird die Einführung eines solchen Modells von den Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung selbst, aber auch seitens der Arbeitgeber wie Arbeitnehmer sowie deren Verbänden einhellig abgelehnt. Für eine Einführung des „Holistic Balance Sheet Approach“ sind vor allem Versicherungen und Versicherungsverbände eingetreten⁸. Ebenso wohlwollend hat sich die Regierung Frankreichs geäußert, das traditionell auf eine starke Gesetzliche Rentenversicherung (erste Säule) sowie ergänzend auf die dritte Säule der privaten Altersversorgung, meist in Form von Lebensversicherungen, setzt.

Auch EIOPA selbst hat die möglichen negativen Folgen der Implementierung eines risikobasierten Aufsichtsmodells nach Solvency-II-Vorbild für die betriebliche Altersversorgung im Hinblick auf steigende Kosten und einem mög-

lichen Absinken des Verbreitungsgrades erkannt. Noch im ersten Halbjahr 2012 soll daher eine Auswirkungsstudie („quantitative impact study“ / QIS) zu den möglichen Folgen der Implementierung eines solchen Aufsichtssystems durchgeführt werden. Die QIS-Studie wird von EIOPA und den nationalen Aufsichtsbehörden in sieben Ländern durchgeführt werden, zu denen unter anderem auch Deutschland, Großbritannien und die Niederlande gehören. Die Ergebnisse sollen im September 2012 der Europäischen Kommission mitgeteilt werden, die nach heutigem Stand bereits Ende 2012 den ersten Entwurf einer überarbeiteten IORP-Richtlinie vorlegen möchte. Die endgültige Entscheidung zur Einführung des „Holistic Balance Sheet Approach“ beziehungsweise zur Beibehaltung der bisherigen Aufsichtsregelungen der IORP-Richtlinie sei, so stellt EIOPA klar, jedoch letztendlich auf „politischer Ebene“ und nicht durch die Aufsichtsbehörde zu treffen⁹.

In Deutschland wurden die nunmehr auf europäischer Ebene aufgeworfenen Fragen bereits vor rund 10 Jahren diskutiert, da erkannt wurde, dass die gesetzliche Rente allein für große Teile der Bevölkerung zur Finanzierung des Ruhestandes zukünftig nicht mehr ausreichen werde. Daher wurde der Ausbau der betrieblichen und privaten Zusatzversorgung ab dem Jahr 2002 zusätzlich staatlich gefördert. Die betriebliche Altersversorgung bietet bereits seit mehr als 100 Jahren die ökonomischste und damit im Ergebnis sinnvollste Ergänzung zur gesetzlichen Rente. So haben die Deckungsmittel der betrieblichen Altersversorgung in 2009 eine Höhe von 486,2 Mrd EUR erreicht¹⁰. Allein auf den Durchführungsweg Pensionskasse bezogen, hatten Ende des Jahres 2010 über 7,5 Mio aktive beziehungsweise ehemalige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Anwartschaften oder Ansprüche auf Leistungen der betrieblichen Altersversorgung¹¹ erworben. Da die Anwartschaften und Ansprüche der einzelnen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf betriebliche Altersversorgung bereits durch die nationalen Sicherungsmechanismen in besonders hohem Maße geschützt sind, erscheint die Erhöhung der vorzuhaltenden Eigenmittel infolge eines risikobasierten Aufsichtssystems auf europäischer Ebene, zumindest in Deutschland, wenig zielführend. Denn bereits per Gesetz hat jeder Arbeitgeber in Deutschland im Falle des Ausfalls der betrieblichen Versorgungseinrichtung subsidiär für die jeweils erteilten Versorgungszusagen auf betriebliche Altersversorgung einzustehen. Zudem tritt bei den meisten Durchführungswegen der betrieblichen Altersversorgung zusätzlich der Pensionsversicherungsverein a.G. (PSVaG) im Falle der Insolvenz des Arbeitgebers für erteilte Versorgungszusagen ein.

Mit der Überarbeitung der IORP-Richtlinie steht somit die gesamte deutsche kapitalgedeckte betriebliche Altersversorgung in ihrer aktuellen Form sowie deren weiterer Fortbestand auf dem Prüfstand. Ein Rückgang der betrieblichen Altersversorgung in Deutschland würde jedoch letztlich den Zielen der EU-Kommission „angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten“ für die EU-Bürger zu gestalten, zuwider laufen. Die Politik ist daher aufgerufen, eine sich abzeichnende Verschlechterung der Bedingungen für die Gewährung von Betriebsrenten sowohl im Interesse der Arbeitnehmer als auch der Arbeitgeber zu verhindern!

*RA Joachim Schwind
Vorstandsvorsitzender der Pensionskasse
der Mitarbeiter der Hoechst-Gruppe VVaG,
Vorsitzender der Fachvereinigung
Pensionskassen bei der aba*

4 EU-Kommission, Call for Advice, p. 7, 30.03.2011

5 EIOPA Final Advice on the review of the IORP Directive, p. 70 ff., 15.02.2012

6 Eigene Berechnungen auf Basis der QIS 5 Studie

7 § 53c VAG in Verbindung mit der Kapitalausstattungsverordnung

8 Eigene Recherche; Auswertung der Stellungnahmen der 2. Konsultationsphase zur EIOPA draft response durch die aba

9 EIOPA, Final Advice on the review of the IORP Directive, p. 69, 15.02.2012
10 Eigene Recherche, basierend auf Veröffentlichungen von BaFin/GDV/PSVaG

11 BaFin, Kennzahlen Pensionskassen 2010