

Stellungnahme zum EU-Grünbuch „Angemessene, nachhaltige und sichere Pensions- und Rentensysteme“

EU-Kommission (KOM 2010 365) vom 8. Juli 2010

November 2010

Ansprechpartner:

Soziale Sicherung

T +49 30 2033-1600

soziale.sicherung@arbeitgeber.de

BDA | Bundesvereinigung der Deutschen

Arbeitgeberverbände

Zusammenfassung

Mit der Veröffentlichung des Grünbuchs Pensionen will die EU-Kommission eine grundsätzliche Debatte über die Aufstellung der Alterssicherungssysteme in den Mitgliedstaaten anstoßen und erfragen, wie die EU die Bemühungen der Mitgliedstaaten für angemessene und nachhaltige Pensionen unterstützen kann. Diese Zielsetzungen sind zu begrüßen. Dies gilt auch für das ausdrückliche Bekenntnis, dass die Verantwortung für Pensionen und Renten bei den Mitgliedstaaten liegt, und die Zusage, dass deren Vorrechte und die Rolle der Sozialpartner in diesem Bereich nicht in Frage gestellt werden sollen.

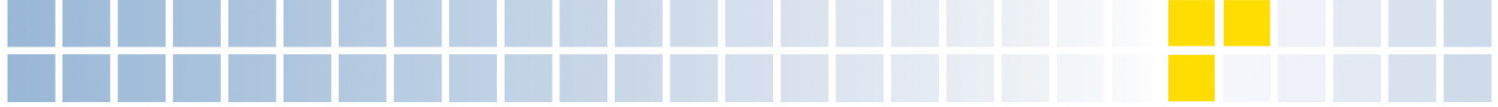
Zu unterstützen ist vor allem die Linie der EU-Kommission, die Mitgliedstaaten zu einer Anpassung ihrer Rentensysteme an die verlängerte Lebenserwartung zu bewegen. Zutreffend ist insbesondere die Feststellung, dass die Anpassung der Lebensarbeitszeit im Verhältnis zur Ruhestandsphase notwendig ist, um die Finanzierung der Alterssicherungssysteme nachhaltig zu sichern. Richtigerweise wird in dieser Analyse auch der Zusammenhang der Nachhaltigkeit von Alterssicherungssystemen und den daraus resultierenden Risiken für die öffentlichen Haushalte benannt. Die diskutierte EU-weite Definition zur Angemessenheit von Rentenleistungen dürfte allerdings kaum möglich sein, da solche quantitativen Definitionen nicht losgelöst von den Einkommensstrukturen in den Mitgliedstaaten gesetzt werden können.

Die EU-Kommission liegt zudem mit ihrer Einschätzung richtig, dass den betrieblichen und privaten Alterssicherungssystemen künftig eine zunehmend wichtigere Rolle zukommen wird. Die zu Recht im Grünbuch aufgeworfene Frage nach einem probaten Unterscheidungskriterium zwischen Altersvorsorgesparen einerseits und reiner Vermögensbildung andererseits sollte auch auf europäischer Ebene intensiv diskutiert werden. Für diesen Austausch bietet sich – wie bereits für die staatlichen Alterssicherungssysteme praktiziert – die offene Methode der Koordinierung (OMK) an, um auf diese Wei-

se ein gemeinsames Verständnis zur Bezeichnung Altersvorsorge und seinem Zweck zu schaffen. Darüber hinaus besteht allerdings kein Handlungsbedarf seitens der EU.

Verbreitung, Bedeutung und Ausgestaltung der betrieblichen Altersvorsorge (BAV) variieren innerhalb der EU in noch weit stärkerem Maß als bei den staatlichen Alterssicherungssystemen. Auch deshalb sollte die EU im Bereich der zusätzlichen Altersvorsorge sehr zurückhaltend mit Regulierungsabsichten sein. Insbesondere besteht für einen EU-weiten einheitlichen Regelungsstandard der BAV kein Bedarf. Ebenso wenig kann es Ziel der EU sein, Arbeitgebern den Einsatz von BAV als Mittel der Personalbindung zu erschweren, nur um damit Arbeitnehmerkündigungen zu erleichtern. Die in den vergangenen Jahren von der EU-Kommission vorgelegten Richtlinienvorschläge hätten die BAV in Deutschland erheblich verteuert, als Personalbindungsinstrument entwertet und mit zusätzlicher Bürokratie überzogen. Derartige Belastungen – die zu einem Rückzug der Arbeitgeber aus der freiwilligen BAV führen würden – müssen vermieden werden, um das weiter notwendige Wachstum der BAV nicht zu gefährden.

Behutsamkeit ist insbesondere bei der Überprüfung der Pensionsfonds-Richtlinie angebracht, schon vor dem Hintergrund, dass die letzte Änderung erst seit kurzem von allen Mitgliedstaaten umgesetzt wurde. Insbesondere dürfen die Vorgaben zur Eigenmittelausstattung („Solvency II“) nicht in die Pensionsfonds-Richtlinie übertragen werden. Eine Übertragung dieser Vorgaben würde den Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EBAV) sowie den Trägerunternehmen erheblichen Schaden zufügen und die Bereitschaft der Arbeitgeber, betriebliche Altersversorgung zuzusagen, deutlich verringern. Dies würde der Notwendigkeit, die betriebliche Altersvorsorge auszubauen und zu stärken, diametral widersprechen. Mit einer Übertragung von Solvency II würde ignoriert, dass sich in Deutschland die Risiken der EBAV wegen der subsidiären Arbeitgeberhaftung sowie des Insolvenzschutzes durch den Pensions-



Sicherungs-Verein grundlegend von denen der privaten Lebensversicherungswirtschaft unterscheiden. Schließlich darf der Anwendungsbereich der Pensionsfondsrichtlinie in keinem Fall auf Direktzusagen und andere unbeaufsichtigte Formen der BAV ausgedehnt werden. Hier fehlt es an einem Regelungsbedürfnis, weil der Arbeitgeber bei diesen Zusagen direkt verpflichtet ist und bei seiner Insolvenz der PSV einspringt.

Zu den Fragen des Grünbuchs

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?

Die EU sollte nicht den Versuch unternehmen, angemessene Ruhestandseinkommen zu definieren. Eine solche Definition ist auf europäischer Ebene kaum möglich und angesichts des Subsidiaritätsprinzips auch nicht sinnvoll.

Alterssicherungseinkünfte (staatliche Renten und Pensionen, Betriebsrenten, Privatrenten) machen häufig nur einen Teil des Ruhestandseinkommens aus. Weitere Einkommensarten (aus Vermögen, Erwerbstätigkeit u. ä.) können ebenfalls eine Rolle spielen. Für eine Beurteilung der Situation im Ruhestand spielen neben der Abgabenbelastung auch nichtmonetäre Aspekte wie z. B. die Verfügbarkeit sozialer Dienste oder der Zugang zur Gesundheitsversorgung eine Rolle. Eine EU-weite allgemein gültige quantitative Definition von angemessenen Ruhestandseinkommen ist vor allem in Anbetracht der national höchst unterschiedlichen Einkommensstrukturen, der unterschiedlichen steuer- und beitragsrechtlichen Rahmenbedingungen sowie der stark divergierenden demographischen Zusammensetzung kaum möglich.

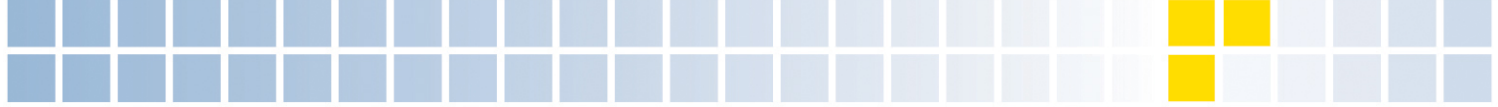
Im Rahmen der bisher praktizierten Offenen Methode der Koordination (OMK) kann die EU weiterhin für die Mitgliedstaaten ein

wichtiges Diskussionsforum bieten, um ein Grundverständnis und Kriterien für eine leistungsfähige Alterssicherung zu entwickeln. Hierfür sollte die OMK im Hinblick auf die BAV und die private Altersvorsorge vertieft werden (näheres hierzu in Frage 8). Denn diesen beiden Säulen wird aufgrund der im Grünbuch zutreffend beschriebenen demografischen Entwicklung in Deutschland künftig eine zunehmend wichtige Rolle zukommen.

Zum Grundverständnis einer leistungsfähigen Alterssicherung gehört die Absicherung von biometrischen Risiken, insbesondere das im Grünbuch thematisierte Finanzierungsrisiko der steigenden Lebenserwartung. Die zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge hat gegenüber den umlagefinanzierten Systemen der staatlichen Alterssicherung den Vorteil, weit weniger demografieanfällig zu sein. Sie ist deshalb zur Erreichung eines angemessenen Ruhestandseinkommens zwingend notwendig. Innerhalb der BAV lässt sich die kapitalgedeckte Altersvorsorge besonders effizient und kostengünstig für die Berechtigten organisieren. So ist die BAV insbesondere in der Lage, ohne kostenintensiven Vertriebsaufwand eine weite Verbreitung bei den Arbeitnehmern zu erreichen. Die Interessen der Arbeitnehmer werden im Rahmen der arbeitsrechtlichen Schutzbestimmungen sowie durch die regelmäßig paritätische Besetzung der EBAV-Gremien gewahrt.

Damit die BAV diese – künftig noch wichtiger werdende – Aufgabe erfüllen kann, ist sie im besonderen Maße auf verlässliche Rahmenbedingungen angewiesen. Änderungen durch den nationalen oder gar europäischen Gesetzgeber müssen daher sehr sorgfältig auf die Folgen geprüft und zurückhaltend angegangen werden.

Frage 2: Reicht der bestehende EU-Rahmen für Pensionen und Renten aus, um nachhaltige öffentliche Finanzen zu gewährleisten?



Zu begrüßen ist, dass die EU den Zusammenhang von Reformmaßnahmen der Alterssicherungssysteme und den öffentlichen Finanzen thematisiert. Zu Recht wird darauf hingewiesen, dass jedes finanziell nicht nachhaltige Alterssicherungssystem – ob öffentlich, betrieblich oder privat – ein Risiko für nationale Haushalte bergen kann.

Der Rahmen ist von Seiten der EU mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt richtig gesteckt. Die Mitgliedstaaten sind aufgerufen, ihre Alterssicherungssysteme entsprechend nachhaltig zu reformieren, wobei die Verantwortung hierfür aus den unter Frage 1 genannten Gründen eindeutig bei den Mitgliedstaaten verbleiben muss. Die Erreichung des Ziels der Nachhaltigkeit sollte Gegenstand der OMK sein.

Bei der Bewertung der von den verschiedenen Alterssicherungssystemen herrührenden Risiken ist für Deutschland zu beachten, dass die kapitalgedeckte Altersvorsorge aufgrund der kollektiven Organisation der BAV, der restriktiven Aufsicht sowie den doppelten Sicherungsmechanismen (subsidiäre Arbeitgeberhaftung, Insolvenzschutz des PSV) die öffentlichen Haushalte des Bundes und der Länder nicht gefährdet oder gar belastet hatte. Allerdings sollte im Rahmen der Diskussion über Sicherungsstandards in der kapitalgedeckten Altersvorsorge auch festgehalten werden, dass zu restriktive Anlagevorschriften, die im Ergebnis auf einseitige Investments in öffentlichen Schuldtiteln hinauslaufen, ebenfalls „Klumpenrisiken“ für die Berechtigten bewirken können. Deshalb muss auch dem Aspekt der Risikostreuung und der Investitionen in die Wirtschaft ausreichend Rechnung getragen werden.

Für die Nachhaltigkeit der Alterssicherung sind darüber hinaus Reformen in der gesetzlichen Rentenversicherung unerlässlich (näheres hierzu in Fragen 3 und 4). Aber auch für die Pensionsverpflichtungen der öffentlich Beschäftigten und Beamten, die jetzt schon die öffentlichen Haushalte erheblich belasten, sind Anpassungen (insbesondere im Hinblick auf die Altersgrenzen) notwendig. Da diese Pensionsverpflichtungen die


öffentlichen Haushalte direkt noch stärker belasten werden, ist diese Thematik für nachhaltige öffentliche Finanzen von besonderer Bedeutung. Insofern ist der Aussage des Grünbuchs grundsätzlich zuzustimmen, dass für die Überwachung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen auch die indirekten Verbindlichkeiten zu berücksichtigen sind.

Frage 3: Wie kann ein höheres effektives Pensions- bzw. Renteneintrittsalter am besten erreicht werden und wie könnte die Anhebung des Pensions- und Renteneintrittsalters dazu beitragen? Sollen an demografische Veränderungen gebundene automatische Anpassungsmechanismen in die Vorsorgesysteme eingebaut werden, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Dauer des Arbeitslebens und der des Ruhestandes herzustellen? Welche Rolle könnte die EU-Ebene dabei spielen?

Eine Anhebung des Renteneintrittsalters wird auch zu einer Erhöhung des effektiven (tatsächlichen) Renteneintrittsalters führen. Hierfür gibt es in Deutschland überzeugende empirische Hinweise. Diese belegen, dass Veränderungen des abschlagsfreien gesetzlichen Rentenalters das Erwerbsverhalten Älterer maßgeblich beeinflussen.

Besonders deutlich zeigte sich dieser Zusammenhang bei Einführung der flexiblen Altersgrenze in der Rentenversicherung im Jahr 1972, als für langjährig Versicherte die Möglichkeit geschaffen wurde, vor Erreichen der Regelaltersgrenze von 65 Jahren vorzeitig abschlagsfrei mit 63 Jahren in die Altersrente zu gehen. Lag die Erwerbsquote der 60- bis 64-Jährigen im Ausgangsjahr der Reform noch bei 72 % (Männer) bzw. 20 % (Frauen), sanken die Werte in den folgenden zehn Jahren auf 43 % (Männer) bzw. 12 % (Frauen), und dies, obwohl die Erwerbsquote insgesamt sogar stieg.

Auch in umgekehrter Richtung ist eine entsprechende Korrelation festzustellen. So ist die Beschäftigungsquote Älterer seit Beginn der schrittweisen Einführung von Rentenab-



schlägen bei vorzeitigem Rentenzugang im Jahr 1997 und der damit verbundenen weitgehenden Wiederherstellung des abschlagsfreien Rentenalters von 65 Jahren signifikant gewachsen (näheres hierzu in Frage 4).

Es spricht deshalb viel dafür, dass die Erfahrungen mit der Einführung der Abschläge bei vorzeitigem Rentenzugang auf die beschlossene schrittweise Altersgrenzanhebung auf 67 Jahre übertragen werden können. Denn jedenfalls in der Anreizwirkung kommt die Rente mit 67 einer Erhöhung von Rentenabschlägen gleich. Schließlich wird auch langfristig der bestehende vorzeitige Rentenzugang ab 63 Jahren offen bleiben, nur mit der Folge, dass bei einem Renteneintritt vor der neuen Regelaltersgrenze von 67 Jahren höhere Abschläge fällig werden – in der Spitze um 7,2 %-Punkte zusätzlich. Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) wird die beschlossene Altersgrenzanhebung den erwarteten Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials von rund 5 Mio. Personen bis zum Jahr 2030 um rund ein Viertel (untere Variante) bzw. sogar um über die Hälfte (obere Variante) reduzieren.

Angesichts der demografischen Entwicklung in Europa ist die Anhebung des Renteneintrittsalters für die umlagefinanzierten staatlichen Rentenversicherungssysteme unerlässlich. Die Belege für diese Entwicklung sowie die Schlussfolgerungen im Grünbuch sind insoweit zutreffend. Insofern bleibt auch die in Deutschland 2007 beschlossene schrittweise Anhebung des Renteneintrittsalters der gesetzlichen Rentenversicherung von 65 auf 67 Jahre (zwischen 2012 bis 2029) unverzichtbar.

Ogleich sich die demografischen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten ähneln, werden sich diese in den Alterssicherungssystemen der Mitgliedstaaten, je nach Gewichtung der verschiedenen Säulen und ihrer konkreten Ausgestaltungen, sehr unterschiedlich auswirken. Deshalb sollte die EU in diesem notwendigen Prozess in der OMK eine moderierende Rolle einnehmen. Diese kann z. B. auch darin bestehen, den Handlungsbedarf der Altersgrenzanhebung ar-

gumentativ zu unterstützen und zu belegen, wie dies bereits im Grünbuch geschehen ist.


Der vorgeschlagene Automatismus zur Anhebung des Renteneintrittsalters ist in seiner konkreten Ausgestaltung noch unklar. Ein Automatismus hätte zwar grundsätzlich den Vorteil, dass für jede Alterskohorte eine gleiche und ausgewogene Verteilung der Dauer des Arbeitslebens und des Ruhestandes hergestellt werden könnte. Allerdings hätte ein solcher Automatismus den Nachteil, dass die konkreten Auswirkungen erst kurz- und mittelfristig erkennbar sind und somit den Beteiligten Planungssicherheit genommen wird.

Für Deutschland kommt aufgrund der bereits beschlossenen Altersgrenzanhebung dieser Automatismus kurz- und mittelfristig ohnehin nicht in Frage. Für andere Mitgliedstaaten, in denen die politischen Diskussionen zur Anpassung noch laufen, könnte eine automatische Anpassung die Umsetzung jedoch eventuell erleichtern. Dies ist aber von den Mitgliedstaaten zu entscheiden.

4. Frage: Wie kann die Umsetzung der Strategie Europa 2020 genutzt werden, um eine längere Erwerbstätigkeit zu fördern, ihre Vorteile für die Wirtschaft aufzuzeigen und der Altersdiskriminierung am Arbeitsmarkt einen Riegel vorzuschieben?

In der Strategie Europa 2020 ist vor allem das richtige und ambitionierte Ziel formuliert, die Beschäftigungsquote auf 75 % zu erhöhen, auch durch die höhere Erwerbsbeteiligung von älteren Arbeitnehmern. Eine Erhöhung der Erwerbsquote von älteren Arbeitnehmern ist vor allem aus Arbeitsmarktgründen geboten, da in Anbetracht der demografischen Entwicklung das vorhandene Erwerbspersonenpotenzial ausgeschöpft werden muss.

Zu Recht spricht die Strategie Europa 2020 dem Flexicurity-Konzept eine Schlüsselrolle für die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu. Flexicurity hat insbesondere auch Relevanz für die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer,



denn bei Flexicurity geht es darum, Beschäftigungshürden zu beseitigen und die Übergänge auf dem Arbeitsmarkt zu fördern. So wird die Integration älterer Menschen in den Arbeitsmarkt erleichtert. Nun kommt es darauf an, dass die bereits 2007 vom Europäischen Rat beschlossenen Flexicurity-Grundsätze für einen flexiblen und sicheren Arbeitsmarkt tatsächlich umgesetzt werden.

In Deutschland setzen sich die Arbeitgeber gemeinsam mit ihren Sozialpartnern erfolgreich für eine Erhöhung der Erwerbsquote von älteren Arbeitnehmern ein. So konnte im Zeitraum von 2000 bis 2009 – trotz Wirtschaftskrise – der Anteil der älteren Erwerbstätigen (55 bis 64 Jahre) von 37,6 % auf 56,2 % gesteigert werden. In diesen Bemühungen werden die Sozialpartner nicht nachlassen. Zu diesen gehören u. a. Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsplatzangebote für ältere Personen durch Gesundheitsförderung und lebenslange Qualifikation.

Eine Notwendigkeit von weiteren Ansätzen zur Vermeidung von Altersdiskriminierung besteht hingegen nicht. Die entsprechende EU-Richtlinie 2000/78 wurde von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt, in Deutschland sogar teilweise über die Vorgaben dieser Richtlinie hinaus.

5. Frage: Wie sollte die IORP-Direktive geändert werden, um die Bedingungen für transnationale Angebote zu verbessern?

Zunächst ist anzumerken, dass für EBAV – im Gegensatz zu Lebensversicherungsunternehmen – der Binnenmarkt eine untergeordnete Rolle spielt. So liegt die Zahl der grenzüberschreitend tätigen EBAV derzeit bei 78 – bei ca. 150.000 EBAV in Europa insgesamt. Für den weit überwiegenden Teil der deutschen EBAV, die als Sozialeinrichtungen ihrer Unternehmen tätig sind, beschränkt sich die Geschäftstätigkeit auf das eigene Trägerunternehmen. EBAV haben daher nicht den Auftrag, werbend mit Gewinnerzielungsabsicht auf dem Altersvorsorgemarkt aufzutreten. Aus diesem Grund

wird es für die allermeisten EBAV auch in Zukunft an einem Bedürfnis nach gemeinsamen Regeln für einen Binnenmarkt fehlen. Ein behutsames Vorgehen ist auch deshalb angebracht, weil die Pensionsfondsrichtlinie erst vor wenigen Jahren von allen Mitgliedstaaten umgesetzt wurde und daher weitere Erfahrungswerte abgewartet werden sollten.

Nichtsdestotrotz ist es sinnvoll, mit Blick auf grenzüberschreitend tätige Unternehmen mit EBAV zu prüfen, in welcher Weise bestehende Hemmnisse aufgrund der Pensionsfondsrichtlinie und ihre Umsetzung durch die nationalen Aufsichten abgebaut werden können. Dies gilt insbesondere für grenzüberschreitende Unternehmen, die ihre verschiedenen EBAV innerhalb von Europa zu einer zentralen EBAV zusammenführen wollen, um mit einer einheitlichen Verwaltung Synergieeffekte und Kostenvorteile für das Unternehmen und die Beschäftigten zu erzielen.

Kritisch zu sehen ist die Einrichtung eines Rechtsrahmens für ein EU-weites System für Privatpensionen und -renten parallel zu den bereits bestehenden nationalen Systemen. Der damit einher gehende höhere Komplexitätsgrad scheint schwerwiegender als die damit möglicherweise verbundenen Chancen für grenzüberschreitende Aktivitäten. Vor allem darf ein zusätzliches europäisches Regime in Anbetracht der bereits bestehenden Komplexität der BAV nicht zu einer Aushöhlung der vorhandenen nationalen Regelungssysteme und somit zu einer „schleichenden“ Kompetenzverlagerung auf die EU führen. Abzulehnen ist insbesondere ein 28. Regime auf der Basis des Monti-Berichts, auf den im Grünbuch Bezug genommen wird. Ein solches Regime, das als Arbeitnehmeroption ausgestaltet werden soll, würde die Arbeitgeber zwingen, ggf. zwei Regime parallel anwenden zu müssen. Dies wäre kein Beitrag zur Minderung der Komplexität der BAV, sondern würde diese im Gegenteil noch erhöhen.

6. Frage: Welchen Geltungsbereich sollten durch Maßnahmen auf EU-Ebene ab-

gedeckte Projekte zum Abbau von Mobilitätshindernissen haben?

Vorab sind zur Einordnung dieser Frage drei Feststellungen von Bedeutung:


1. Arbeitnehmermobilität ist kein Selbstzweck. Dem Interesse an höherer Flexibilität von Arbeitnehmern steht das Interesse der Unternehmen gegenüber, gute Arbeitnehmer möglichst im Unternehmen halten zu können. Gerade vor dem Hintergrund des sich abzeichnenden Fachkräftemangels müssen die Unternehmen in der Lage sein, Maßnahmen der Mitarbeiterbindung zu ergreifen, und zwar auch durch Maßnahmen der betrieblichen Altersvorsorge. Das Interesse der Betriebe an konstanten Belegschaften ergibt sich auch daraus, dass sich dann betriebliche Investitionen in die Weiterbildung der Beschäftigten sowie die betriebliche Gesundheitsförderung sehr viel stärker lohnen. Schließlich ist anzumerken, dass die BAV zu den wichtigsten personalpolitischen Instrumenten gehört, um Betriebsrente zu honorieren.
2. Schon heute gilt, dass Betriebsrentenansprüche völlig unabhängig vom Ende des Arbeitsverhältnisses fortbestehen. Zwar ist es richtig, dass ein Arbeitnehmer mit Betriebsrentenanspruch als Folge eines Arbeitsplatzwechsels später möglicherweise von mehreren Arbeitgebern eine Betriebsrente bezieht. Dies ist aber allenfalls eine Unbequemlichkeit und muss darüber hinaus auch keineswegs schlechter sein, als den eigenen Betriebsrentenanspruch beim Arbeitsplatzwechsel jeweils auf den Folgearbeitgeber zu übertragen (wenngleich auch dies für weite Teile der betrieblichen Altersvorsorge in Deutschland möglich ist).
3. Es gibt in Deutschland keine einzige Regelung im Betriebsrentenrecht,

die einen EU-weiten Arbeitsplatzwechsel gegenüber einem inländischen Arbeitsplatzwechsel erschweren würde.

Vor diesem Hintergrund besteht im Bereich der BAV grundsätzlich kein Bedarf an EU-weiten Regelungen zum Abbau von Mobilitätshemmnissen. Insbesondere verbieten sich alle EU-Regelungsvorschläge, die die BAV mit Mehrkosten und Bürokratie belasten würden.

Sollte die EU trotz der dargelegten Gründe im Bereich der BAV Übertragungsregelungen ergreifen wollen, müssen folgende Mindestkriterien eingehalten werden. Zum einen kann der Übertragungsgegenstand nur der zu übertragende Kapitalwert sein, nicht der originäre Anspruch aus dem abgebenden BAV-System. Zum anderen dürfen nur rein kapitalgedeckte Vorsorgesysteme in einen Übertragungsanspruch einbezogen werden. Rückstellungsfinanzierte Systeme sowie andere nicht vollständig kapitalgedeckte Systeme müssen auch weiterhin von einem Übertragungsanspruch ausgenommen bleiben. Denn in diesen Systemen könnte ein solcher Anspruch die Liquiditätssituation besonders von kleinen und mittleren Unternehmen gefährden. Schließlich muss die Tarifautonomie gewahrt bleiben, wie sie u. a. auch durch gesetzliche Tariföffnungsklausel gewährt wird. In einigen Branchen haben die Sozialpartner mit eigenen Vereinbarungen die gesetzlichen Bedingungen für den Erwerb und die Übertragung von Betriebsrentenansprüchen modifiziert. Diese Vereinbarungen sind nach dem deutschen Betriebsrentenrecht aufgrund entsprechender Tariföffnungsklauseln ausdrücklich zugelassen. Der europäische Gesetzgeber muss die Vereinbarungen der Sozialpartner mindestens genauso achten, wie der nationale Gesetzgeber.

7. Frage: 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 die bessere Lösung?



Für eine EU-weite Regelung für Mindeststandards für den Erwerb und die Wahrung von Betriebsrentenansprüchen besteht kein Bedarf. Solche Regelungen sollten auch in Zukunft allein den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, zumal eine Harmonisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die BAV angesichts der höchst unterschiedlichen BAV-Systeme in der EU nahezu unmöglich ist. Jeder Harmonisierungsversuch birgt die Gefahr, dass damit – zumindest in einem Teil der Mitgliedstaaten – die BAV-Systeme verteuert und mit Mehrbürokratie belastet werden. Beispiele dafür, dass eine einheitliche EU-Regelung die BAV verteuert und mit Bürokratie belastet hätte, lieferte der Richtlinienvorschlag für Mindeststandards in der BAV, der 2007 im EU-Rat scheiterte (zuvor Richtlinienvorschlag zur Verbesserung der Portabilität, 2005). Dieser Vorschlag sah eine Anpassungspflicht für Betriebsrentenanwartschaften von ausgeschiedenen Arbeitnehmern vor, der bei leistungsorientierten Zusagesystemen zu Mehrkosten von bis zu 30 % geführt hätte. Zudem sah der Vorschlag vor, die Unverfallbarkeitsfristen auf maximal zwei Jahre festzulegen. Dies hätte in Deutschland, wo die Unverfallbarkeitsfrist fünf Jahre beträgt, die BAV verteuert und darüber hinaus als wichtiges personalpolitisches Instrument zur Mitarbeiterbindung weitgehend entwertet.

Ungeachtet dessen können Überlegungen der EU hilfreich sein, die steuer-, beitrags- und aufsichtsrechtlichen Bedingungen für die Übertragung von Betriebsrentenansprüchen zu verbessern. Diese erweisen sich in der Praxis – gerade für grenzüberschreitend tätige Unternehmen – oftmals als die eigentlichen Übertragungshindernisse.

Für einen EU-weiten Aufzeichnungsdienst besteht aufgrund der vergleichsweise sehr wenigen grenzüberschreitenden Fälle (siehe hierzu Antwort zu Frage 6) kein Bedarf. Ein EU-weiter Aufzeichnungsdienst würde zusätzliche Bürokratie verursachen und dafür – wenn überhaupt – nur einer kleinen Zahl von Arbeitnehmern helfen. Soweit die Informationslage für den Überblick über BAV-Ansprüche von verschiedenen Trägern in

den Mitgliedstaaten verbesserungsbedürftig ist, sollte dieser in den Mitgliedstaaten geprüft werden.

8. Frage: 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?

Bereits die Fragestellung verdeutlicht den Klärungsbedarf des Begriffes der Vorsorge, genauer der Altersvorsorge in Unterscheidung zu anderen Sparvorgängen. Für die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses über diese Begriffe könnte gerade die OMK einen wertvollen Beitrag leisten. Eine Überprüfung der EU-Bestimmungen zur Regulierung von „Vorsorgemodellen“ sollte erst nach dieser grundsätzlichen Klärung erfolgen.

Nach richtigem Verständnis handelt es sich nur dann um Altersvorsorge, wenn Leistungen ausschließlich zur Versorgung im Alter, bei Erwerbsminderung oder zugunsten von Hinterbliebenen erbracht werden sollen. Aus diesem Zweck ergeben sich die speziellen Anforderungen an die Alterssicherungssysteme, die sich von anderen Sparvorgängen und sonstigen Vermögensanlagen grundlegend unterscheiden. Zu nennen sind hier vor allem die Aspekte der Langfristigkeit und Sicherheit.

Aber auch die Altersvorsorge selbst umfasst ein weites Spektrum. In vielen Mitgliedstaaten steht die Altersvorsorge auf drei Säulen (staatliche Altersvorsorge, BAV und private Altersvorsorge), wenngleich mit stark unterschiedlicher Gewichtung. Zu Recht hat die EU deshalb bei ihren Aufsichtsvorschriften an die Träger der Altersvorsorge angeknüpft und jeweils verschiedene Regulierungen vorgenommen. So unterscheiden sich Lebensversicherungsunternehmen grundlegend von EBAV, weshalb hier verschiedene Vorgaben in Form der Lebensversicherungsrichtlinie einerseits und der Pensionsfondsrichtlinie andererseits angebracht sind.

An dieser richtigen Unterscheidung muss auch weiterhin festgehalten werden.

Verfehlt wäre es hingegen, eine Überprüfung der Aufsichtsregeln vor allem an Produktmerkmalen festzumachen. Gerade die BAV orientiert sich grundsätzlich nicht an „Produkten“, die im Marktwettbewerb stehen und mit denen Gewinne erzielt werden sollen. Vielmehr handelt es sich um Zusagen der Arbeitgeber gegenüber den Arbeitnehmern, deren Schutzrahmen sich vor allem aus dem Arbeitsrecht ergibt. Regelmäßig liegen diesen Zusagen langfristige Leistungspläne zugrunde mit wenig bis keinen Wahlmöglichkeiten hinsichtlich der Anlagestrategie. Die Überwachung der Anlagestrategie wird in deutschen EBAV sehr häufig von mit Arbeitgebern und Arbeitnehmervertretern paritätisch besetzten Kontrollgremien der EBAV ausgeübt. Auf diese Weise werden die Kontroll- und Mitwirkungsmöglichkeiten der Berechtigten angemessen gewahrt.

9. Frage: Wie könnten EU-Vorschriften oder ein Verhaltenskodex den Mitgliedstaaten helfen, für Vorsorgesparer/-innen und Versorgungsträger ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Risiko, Sicherheit und Leistbarkeit zu erreichen?

Wie in der Antwort zu Frage 8 dargelegt, bedarf es einer Klärung der Bezeichnung „Altersvorsorge“, bevor insoweit EU-Vorschriften oder ein Verhaltenskodex erwogen werden.

In der Altersvorsorge gehört zu einem ausgewogenen Verhältnis der Risiken, Sicherheit und Leistbarkeit vor allem die Gewähr, Versorgungsleistungen für die Berechtigten lebenslang sicherstellen zu können (Garantie). Dies gilt auch für Beitragszusagen, wobei nach dem deutschen Betriebsrentenrecht reine Beitragszusagen (defined contribution), die das gesamte Anlagerisiko beim Arbeitnehmer belassen, nicht möglich sind. Der Arbeitgeber hat stets mindestens für die geleisteten Beiträge einzustehen. Dies schafft für die Berechtigten Planbarkeit. Diese Vorgaben wurden aufgrund der beauf-

sichtigten langfristigen und sicherheitsorientierten Anlagestrategie der deutschen EBAV erreicht. Nicht zuletzt aus diesem Grund konnten in der Finanz- und Wirtschaftskrise in Deutschland Verluste für Betriebsrentner in allen Formen der BAV ausgeschlossen werden. Insofern besteht für Deutschland im Bereich der BAV von EU-Seite kein zusätzlicher Regulierungsbedarf.

Zu widersprechen ist der Behauptung im Grünbuch (Seite 16, erster Absatz), dass der Trend zu beitragsorientierten Systemen deshalb anhalte, weil die „Zielsetzung, Arbeitskräfte mittels betrieblicher Versorgungsversprechen an das Unternehmen zu binden“ an Boden verlieren würde. Aufgrund „des technologischen Fortschritts“ seien die Unternehmen weniger auf die „unternehmensspezifischen Fertigkeiten“ der Arbeitskräfte angewiesen. In Anbetracht des heute absehbaren Fachkräftemangels ist das Gegenteil richtig. Unternehmen werden in Zukunft – nicht zuletzt wegen der im Grünbuch selbst dargelegten demografischen Entwicklung – in einen härter werdenden Wettbewerb um qualifizierte Fachkräfte eintreten. Hierbei wird auch die BAV als attraktive Unternehmensleistung künftig eine zunehmend wichtige Rolle spielen. Voraussetzung hierfür ist freilich, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen eine attraktive BAV im Hinblick auf die Kosten zulassen.

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

Die Überprüfung der Pensionsfondsrichtlinie muss sehr sorgfältig erfolgen. Den zuständigen EU-Kommissaren („Die Europäische Kommission zur Zukunft der Rentensysteme Europas“, dpm September 2010) ist in ihrer Feststellung voll zuzustimmen, dass eine unzureichend durchdachte Regulierung die Arbeitgeber und EBAV übermäßig belasten und so ihre wirtschaftliche Effizienz untergraben würde. Deshalb dürfen insbesondere die Eigenmittelvorgaben für Versicherungsunternehmen aus der EU-Richtlinie zum Aufsichtsrecht für Lebensversicherungsun-

ternehmen (Solvency II) nicht auf EBAV übertragen werden.

Eine Anwendung von Solvency II auf EBAV ist nicht erforderlich, da das derzeitige Sicherungsniveau der berechtigten Arbeitnehmer durch die Subsidiärhaftung der Arbeitgeber gewährleistet ist. Nach deutschem Betriebsrentenrecht haftet der Arbeitgeber in vollem Umfang für die von ihm zugesagten Leistungen auch dann, falls der Versorgungsträger ausfällt. Diese Rechtsbeziehung, die ihren Ursprung im arbeitsrechtlichen Grundverhältnis hat, kennzeichnet auch den entscheidenden Unterschied zum Verhältnis von privaten Versicherungskunden zu ihren Versicherern. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass bereits seit 2007, nach einer Novellierung des deutschen Versicherungsaufsichtsgesetzes, neue qualitative Anforderungen gelten, die auch auf EBAV Anwendung finden.

Eine Anwendung von Solvency II auf EBAV würde die BAV erheblich verteuern und ihr dadurch nachhaltigen Schaden zufügen.. Die EBAV könnten die höheren Eigenmittelanforderungen durch Solvency II aufgrund ihres allein auf Altersversorgung beschränkten Zwecks nur durch Leistungskürzungen zu Lasten der Berechtigten oder durch höhere Beiträge der Trägerunternehmen aufbringen. Dies würde aber den dringend nötigen Aus- und Aufbau von Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge, die gerade aufgrund ihrer Effizienz und ihrer günstigen Kostenstruktur für die Arbeitnehmer besonders attraktiv sind, zum Erliegen bringen. Das kann weder sozialpolitisch noch unter Aspekten des Schutzinteresses der Berechtigten gewollt sein.

Eine Anwendung von Solvency II auf EBAV ist auch aus Gründen einheitlicher Wettbewerbsbedingungen nicht erforderlich. EBAV, die von Unternehmen getragen werden, und Lebensversicherungsunternehmen stehen aufgrund der beschränkten, nicht gewinnorientierten Tätigkeit der EBAV untereinander nicht im Wettbewerb.

Im Grünbuch wird außerdem erwogen, Direktzusagen (Rücklagen und Rückstellungs-

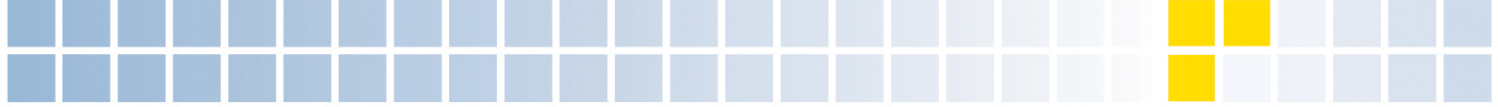
systeme) in den Anwendungsbereich der Pensionsfondsrichtlinie einzubeziehen. Dies sollte in keinem Fall geschehen, da bei diesem Durchführungsweg kein Versorgungsträger, sondern allein der Arbeitgeber eine Garantie für die Leistungen erbringt. Die rückstellungsfinanzierte Direktzusage, die in Deutschland mit einem Rückstellungsvolumen von ca. 245 Mrd. € nach wie vor der dominierende Durchführungsweg ist, zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass das Kapital überwiegend im Betriebsvermögen des Arbeitgebers investiert ist. Dies gilt besonders für mittelständische Unternehmen. Daher können die Kapitalanlagevorschriften der Pensionsfondsrichtlinie ohnehin nicht auf diesen Durchführungsweg übertragen werden. Hierfür besteht auch kein Bedarf: Denn für die Zusage steht der Arbeitgeber voll ein, die er im Leistungsfall aus seinen laufenden Erträgen zu erbringen hat. Im Insolvenzfall übernimmt der Pensions-Sicherungs-Verein die Leistungen für die Berechtigten (siehe hierzu Frage 11).

Vor etwaigen Änderungen der Pensionsfondsrichtlinie sollten zunächst – wie von der europäischen Aktuarsvereinigung (GCAE) vorgeschlagen („Security in occupational pensions“, Mai 2010) – generelle Aufsichtsprinzipien erarbeitet werden, die auf EBAV zugeschnitten sind.

11. Frage: Sollte der von EU-Bestimmungen gebotene Schutz im Falle von Insolvenz von in BAV investierenden Unternehmen verbessert werden und wenn ja, wie?

Eine europäische Harmonisierung des Insolvenzschutzes der BAV ist in Anbetracht der höchst unterschiedlich ausgestalteten BAV-Systeme in den Mitgliedstaaten kaum möglich.

Der Insolvenzschutz der BAV ist in Deutschland auf sehr hohem Niveau organisiert. Der Pensions-Sicherungs-Verein als Träger der Insolvenzsicherung wird von allen Arbeitgebern in Deutschland und Luxemburg, die insolvenzschutzpflichtige BAV anbieten, finanziert. Dieser übernimmt im Insolvenzfall



eines Arbeitgebers die Zahlungen der Betriebsrenten bzw. die Aufrechterhaltung der Betriebsrentenanwartschaften der Berechtigten. Auch in der letzten Finanz- und Wirtschaftskrise hat kein Berechtigter aufgrund der Insolvenz seines Arbeitgebers seine BAV-Ansprüche verloren, wodurch der Pensions-Sicherungs-Verein maßgeblich zur Sicherheit der deutschen BAV beigetragen hat.

Im Rahmen der OMK könnte eine Bestandsaufnahme über die verschiedenen Insolvenzschutzmaßnahmen in den Mitgliedstaaten erfolgen. Darüber hinaus könnten Mitgliedstaaten, in denen kein Insolvenzschutz für die BAV eingerichtet wurde, anhand von best-practice-Beispielen entsprechend unterstützt werden. In keinem Fall darf eine EU-Regulierung den bestehenden, gut funktionierenden Insolvenzschutz in Deutschland beeinträchtigen. Insofern wird die im Grünbuch angekündigte Studie der EU-Kommission zum Insolvenzschutz der BAV in Europa abzuwarten sein.

12. Frage: Gibt es Gründe, die aktuellen Mindestanforderungen an die Informationspflicht für Vorsorgeprodukte zu modernisieren (z. B. im Hinblick auf Vergleichbarkeit, Standardisierung und Klarheit)?

Informationen und Transparenz sind wichtige Voraussetzungen für eine attraktive und verlässliche BAV sowie für die Planung der Altersvorsorge insgesamt. In Deutschland sind die Informationspflichten des Arbeitgebers für die BAV primär im Betriebsrentenrecht geregelt. Darüber hinaus finden sich z. B. weitere Informationsvorschriften im tariflichen Bereich sowie – wenn ein Versorgungsträger eingeschaltet ist – auch Vorgaben aus dem Versicherungsrecht.

Deshalb gilt es bei den Überlegungen zur Verbesserung der Informationssituation in der BAV, Augenmaß zu wahren, damit die Informationsmenge nicht zu viel wird. Denn ein „Zuviel“ an Information bewirkt das Gegenteil von Transparenz und Aufklärung und

ist darüber hinaus mit Kosten für die Arbeitgeber verbunden.

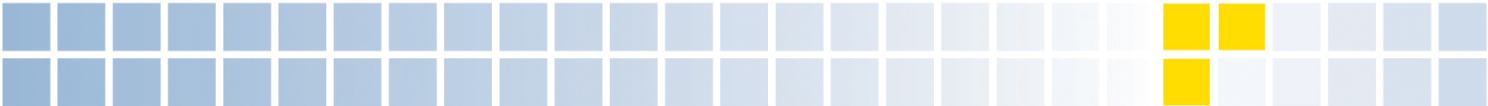
Hier das richtige Maß zu finden, kann nur von den Mitgliedstaaten selbst gewährleistet werden, da – wie oftmals ausgeführt – die BAV-Systeme in der EU viel zu unterschiedlich sind. Deshalb ist die Erwägung, eine EU-weite Standardisierung herbeiführen zu wollen, abzulehnen.

13. Frage: Sollte die EU einen gemeinsamen Ansatz für Standardoptionen bei der Wahl der Beteiligungs- und Investitionsform entwickeln?

Die Feststellung, dass die Verbreitung der freiwilligen BAV auch bei optimaler Informationslage nicht jeden erreichen kann, ist zutreffend. Gleichwohl sollte von einem gesetzlich angeordneten Opting-out Modell Abstand genommen werden.

Für die Einführung eines gesetzlichen Opting-out Modells besteht keine Notwendigkeit. Die Verbreitung der BAV in Deutschland hat seit 2002 auch ohne gesetzliche Zwangsmaßnahmen kontinuierlich zugenommen, sodass mittlerweile rund zwei Drittel aller Beschäftigten über eine Anwartschaft auf BAV verfügen. Außerdem darf die Verbreitung der BAV in Deutschland nicht isoliert betrachtet werden. Denn neben der BAV hat auch die Verbreitung der privaten Altersvorsorge in den letzten Jahren erheblich zugenommen. Rund 14 Millionen Bürger haben seit 2002 einen Riester-Vertrag abgeschlossen. Dieser Erfolg zeigt, dass deutlich mehr zusätzliche Altersvorsorge ohne staatlichen Zwang möglich ist. Daher sollte der Weg, die zusätzliche Altersvorsorge auf freiwilliger Basis auszubauen, fortgesetzt werden. Ein staatlicher Zwang zur Entgeltumwandlung hätte dagegen erhebliche Nachteile, auch wenn er durch die Möglichkeit, durch Widerspruch darauf zu verzichten, gemildert würde:

- Die Verantwortung des Einzelnen, für das Alter vorzusorgen, würde nachhaltig geschwächt. Statt dafür zu sorgen, dass jeder Altersvorsorge als eigene Aufgabe



begreift, sich informiert und dann entscheidet, würde die insoweit teilweise noch immer bestehende Lethargie sogar noch gefördert.

- Außerdem kann nicht immer gewährleistet werden, dass die Entgeltumwandlung stets die vorteilhafteste Altersvorsorge für den Berechtigten ist. Daran ändert auch das Widerspruchsrecht wenig, da dieses gerade bei denjenigen, die sich nicht mit ihrer Altersvorsorge befasst haben, gar nicht oder zu spät ausgeübt wird, was auch zu rechtlichen Auseinandersetzungen führen kann.
- Für die Arbeitgeber hätte ein gesetzliches Opting-out-Modell zudem weitere Bürokratie, neues Konfliktpotenzial und auch zusätzliche Haftungsrisiken zur Folge.
- Schließlich ist ein gesetzliches Opting-out-Modell auch kein zielgenaues Mittel, um künftige Altersarmut zu vermeiden. Denn diejenigen, die von späterer Altersarmut bedroht sind, stehen häufig in keinem Beschäftigungsverhältnis. Für sie wäre z. B. die Einbeziehung in den Kreis der staatlich geförderten Riester-Rente eine sehr viel bessere Hilfe.

14. Frage: 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?

Eine Änderung des bisherigen Koordinierungsrahmens ist nicht erforderlich. Mit der OMK besteht ein ausreichendes Forum für den erforderlichen Erfahrungsaustausch der Mitgliedstaaten. Wie in den vorangegangenen Antworten aufgezeigt, sollte die BAV in der OMK ein stärkeres Gewicht erhalten. Besonders hilfreich wäre die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses zur Bezeichnung „Altersvorsorge“.