



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 7. April 2014
(OR. en)**

**Interinstitutionelles Dossier:
2014/0091 (COD)**

**8633/14
ADD 1**

**EF 129
ECOFIN 361
SURE 14
SOC 260**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 28. März 2014

Empfänger: Herr Uwe CORSEPIUS, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: SWD(2014) 102 final

Betr.: ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG
Begleitunterlage zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/41/EG über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (Neufassung)

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument SWD(2014) 102 final.

Anl.: SWD(2014) 102 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 27.3.2014
SWD(2014) 102 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung
der Richtlinie 2003/41/EG über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von
Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (Neufassung)**

{COM(2014) 167 final}
{SWD(2014) 103 final}
{SWD(2014) 104 final}

1. EINLEITUNG

Die Altersversorgungssysteme in der gesamten Europäischen Union (EU) bedürfen der Anpassung, denn nur so kann eine angemessene, sichere und nachhaltige Altersversorgung gewährleistet werden. Auch der Binnenmarkt kann einen entscheidenden Beitrag zu diesem Ziel leisten. Im Weißbuch zu Renten und Pensionen wird angekündigt: „*Im Jahr 2012 wird die Kommission einen Legislativvorschlag zur Überprüfung der [Richtlinie 2003/41/EG über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung] vorlegen*“. Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) bilden, wie andere Finanzinstitute auch, einen integralen Bestandteil des Binnenmarkts.

Die Richtlinie 2003/41/EG war ein erster Schritt auf dem Weg zu einem Binnenmarkt in diesem Bereich. Zehn Jahre nach ihrer Verabschiedung bedarf die Richtlinie einer Überarbeitung. Hierfür bestehen fünf Gründe: Erstens bestehen nach wie vor aufsichtsrechtliche Hemmnisse, die für Arbeitgeber den Beitritt zu einer EbAV in anderen Mitgliedstaaten (MS) verteuern. Zweitens hat die Zahl der Europäer, die sich auf beitragsorientierte Programme stützen, erheblich zugenommen. Bei diesen Programmen werden die Risiken von den EbAV und den Arbeitgebern auf die einzelnen Privatpersonen verlagert. Drittens haben die Finanz- und Wirtschaftskrisen der jüngsten Vergangenheit gezeigt, dass beim derzeitigen Mindestniveau an Schutz für Mitglieder und Leistungsempfänger von Versorgungsplänen Verbesserungsbedarf besteht. Viertens erhalten die Menschen keine wesentlichen Informationen in verständlicher Form. Dies hindert sie daran, informierte Entscheidungen über die Finanzierung ihrer Altersversorgung zu treffen. Fünftens reichen die Aufsichtsbefugnisse nicht aus, um die Einhaltung der Anforderungen an gute Unternehmensführung und Transparenz durch die EbAV sicherstellen zu können.

Jetzt Korrekturmaßnahmen zur Stärkung der Regeln für die Beaufsichtigung von EbAV auf Mikroebene zu treffen ist wichtig, denn eine Leistungsverbesserung der betrieblichen Altersversorgungsfonds braucht lange Zeit, bis Ergebnisse sichtbar werden. Jetzt nicht zu handeln würde dazu führen, dass Chancen zur Erzielung von Kosteneinsparungen und Kapitalrenditen verpasst werden und dass Millionen von Europäern ihre Finanzen nicht angemessen planen. Darüber hinaus würde sich die Belastung der jungen Generation unverhältnismäßig stark erhöhen und die Solidarität unter den Generationen würde untergraben.

Der vorliegende Vorschlag lässt die Einführung neuer Solvabilitätsvorschriften für EbAV außer Acht. Diese Entscheidung wurde in Anbetracht der von den Interessenvertretern in den öffentlichen Konsultationen geäußerten, weitreichenden Bedenken sowie auf der Grundlage der Ergebnisse der quantitativen Folgenabschätzung (QIS) der EIOPA vom Juli 2013 getroffen. Die Dienststellen der Kommission werden diese Fragestellung mit Unterstützung der EIOPA erneut prüfen, sobald vollständigere Daten zur Verfügung stehen.

2. PROBLEMDEFINITION

Die Kommission ermittelte die folgenden vier Hauptproblempunkte: (1) die Komplexität grenzüberschreitender Tätigkeiten, (2) die Anforderungen an die Unternehmensführung und das Risikomanagement, (3) die Kommunikation mit den Mitgliedern und (4) die Aufsichtsbefugnisse.

2.1. Die Entwicklung grenzüberschreitender EbAV einschränkende aufsichtsrechtliche Hemmnisse

Die von Arbeitgebern, EbAV und Aufsichtsbehörden in den letzten Jahren gesammelten Erfahrungen zeigten deutlich, dass für grenzüberschreitende Vorhaben von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) nach wie vor bedeutende aufsichtsrechtliche Hemmnisse bestehen. Erstens bestehen zusätzliche Aufsichtsanforderungen für grenzüberschreitende Tätigkeiten, die vor allem Folgendes betreffen: i. die Richtlinie überlässt der Aufsichtsbehörde des Tätigkeitsstaates die Ermessensbefugnis, grenzüberschreitend tätigen EbAV zusätzliche Anlagebestimmungen vorzuschreiben; ii müssen nur grenzüberschreitend tätige Altersversorgungssysteme jederzeit vollständig kapitalgedeckt sein.

Zweitens bestehen bei verschiedenen Begriffsbestimmungen und Verfahrensanweisungen für grenzüberschreitende Tätigkeiten Unklarheiten. Dies betrifft insbesondere Folgendes: i. es ist nicht eindeutig festgelegt, was unter einer grenzüberschreitenden Tätigkeit zu verstehen ist; ii. reibungslose Übertragungen von einer EbAV auf eine andere, in einem anderen Mitgliedstaat befindliche EbAV sind nicht gewährleistet und iii. der Geltungsbereich der in Herkunftsmitgliedstaaten anzuwendenden Aufsichtsvorschriften ist ungewiss.

2.2. Die Anforderungen an die Unternehmensführung und das Risikomanagement sind nicht umfassend genug.

Unmittelbare Zusammenbrüche von EbAV werden nur selten beobachtet. Es treten jedoch indirekte Zusammenbrüche von EbAV auf und es gibt eine Reihe von Hinweisen, dass diese Zusammenbrüche auf Mängel in den Unternehmensführungs- und Risikomanagementpraktiken von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung zurückzuführen sind. Daraus ergeben sich drei Problemkreise:

Erstens bestehen bei EbAV eventuell keine angemessenen, für gute Unternehmensführung zuständige Fachabteilungen. Dies betrifft insbesondere die Aufgabenbereiche der Innenrevision und des Risikomanagements sowie die versicherungsmathematischen Ressorts bei leistungsorientierten Programmen. Auch die Funktionen und Tätigkeiten dieser Aufgabenbereiche sind nicht hinreichend definiert. Infolgedessen existieren diese Aufgabenbereiche in EbAV nicht oder die Schlüsselpositionen in der Unternehmensführungsstruktur von EbAV sind mit unqualifiziertem Personal besetzt. Darüber hinaus können möglicherweise Interessenkonflikte entstehen, wenn Aufgabenbereiche von einer EbAV und deren Träger gemeinsam genutzt werden.

Zweitens gehen EbAV bei ihrer eigenen Risikobewertung eventuell nicht nach einem systematischen Ansatz vor und integrieren das Risikomanagementsystem vielleicht nicht vollständig in die Entscheidungsprozesse der EbAV. In den Finanzkrisen der jüngsten Vergangenheit trat zutage, dass generell eine umfassende Herangehensweise an das Risikomanagement von Finanzinstituten in der EU fehlt.

Drittens nutzen EbAV zur Gewährleistung der Sicherheit ihrer Vermögenswerte nicht notwendigerweise eine Verwahrstelle.

2.3. Die Mitglieder erhalten keine leicht verständlichen Informationen über die Altersversorgung

Die Menschen müssen angemessen gerüstet sein, um informierte Entscheidungen über Sparpläne für die Altersversorgung treffen zu können. Es bestehen jedoch starke Hinweise auf nicht tragbare Ineffizienzen bei der Information. Daraus ergibt sich der Schluss, dass Mitgliedern und Leistungsempfängern Entwicklungen, die negative Auswirkungen auf ihre Altersversorgungsleistungen haben könnten, nicht in angemessenem Umfang bekannt sind. Als Beispiele sind hier Kürzungen erworbener Versorgungsanwartschaften, erhebliche Kosten und Gebühren sowie die mangelnde Kenntnis der Bürger über ihre finanzielle Lage im Allgemeinen zu nennen. Insbesondere ist ihnen nicht bewusst, dass sie generell nicht genügend für ihre Altersversorgung sparen.

2.4. Bei den Aufsichtsbefugnissen bestehen Mängel

Eine wirkungsvolle Aufsicht erfordert die Ausstattung der nationalen Aufsichtsbehörden mit angemessenen Befugnissen, damit sie ihre Aufgabe der Überwachung der Zuverlässigkeit von EbAV ausüben können. Im Zuge der Konsultationen zum vorliegenden Legislativvorschlag wurden drei Probleme im Zusammenhang mit Aufsichtsbefugnissen ermittelt.

Erstens haben die EbAV die Möglichkeit, durch Ausgliederungen im Kettenverfahren, also Verfahren, bei denen Fremddienstleister Tätigkeiten an Subunternehmer übertragen, Aufsichtsnormen zu umgehen. Zweitens verfügen nicht alle Aufsichtsbehörden über die Befugnis zur Entwicklung der notwendigen Instrumente für Stresstests der Finanzlage von EbAV. Drittens benötigen Aufsichtsbehörden eventuell zusätzliche Befugnisse, um durch den vorliegenden Gesetzgebungsvorschlag eingeführte, neue Anforderungen an gute Unternehmensführung und Transparenz wirksam überwachen zu können.

3. SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

Obgleich EbAV gegenwärtig nur in wenigen Mitgliedstaaten wichtige Finanzierungsmodelle für die Altersversorgung darstellen, besteht für die Zukunft Potenzial für eine weitere Ausdehnung auf andere Mitgliedstaaten. Einige Mitgliedstaaten haben die Leistungen aus staatlichen Rentensystemen bereits gekürzt und einige tun dies noch. Folglich werden die europäischen Bürger als angemessenem Ersatz hierfür zusätzliche Ruhestandsbezüge aus der betrieblichen und privaten Altersversorgung benötigen. In vielen Mitgliedstaaten geht man daher davon aus, dass im Laufe der nächsten Jahrzehnte die private Altersvorsorge einen größeren Anteil der Ruhestandsbezüge abdecken wird. Darüber hinaus gewinnen beitragsorientierte Programme an Bedeutung und könnten im grenzübergreifenden Kontext mehr und mehr eingesetzt werden, da ihre Produktmerkmale im Vergleich zu leistungsorientierten Programmen einfacher gestaltet sind.

Nach Artikel 4 des AEUV sind Maßnahmen der EU zur Vollendung des Binnenmarkts im Lichte des in Artikel 5 Absatz 3 des EUV dargelegten Subsidiaritätsprinzips zu bewerten. Eine Maßnahme auf

EU-Ebene kann erheblichen Mehrwert schaffen, da durch die Mitgliedstaaten allein getroffene Maßnahmen Folgendes nicht bewirken werden: i. die Beseitigung der Hindernisse für grenzübergreifende Tätigkeiten; ii. die Sicherstellung eines EU-weit höheren Niveaus an Verbraucherschutz; iii. die Einbeziehung der positiven externen Effekte, die aus Größenvorteilen, Risikostreuung und mit grenzübergreifenden Tätigkeiten einhergehenden Innovationen entstehen; iv. die Vermeidung der Ausnutzung aufsichtsrechtlicher Unterschiede zwischen verschiedenen Finanzdienstleistungssektoren; v. die Vermeidung der Ausnutzung aufsichtsrechtlicher Unterschiede zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten und vi. die Berücksichtigung der Interessen von Grenzgängern.

Die Mitgliedstaaten werden im Rahmen der vorgeschlagenen Maßnahme die volle Verantwortung für die Gestaltung ihrer Altersversorgungssysteme sowie die Entscheidung über die Rolle jeder der drei Säulen des Ruhestandssystems in den einzelnen Mitgliedstaaten behalten. Die Neuregelung stellt dieses Vorrecht nicht in Frage. Auch erstreckt sich die Neuregelung nicht auf Fragen des nationalen Sozial-, Arbeits-, Steuer- oder Vertragsrechts.

Der Vorschlag berücksichtigt den in Artikel 5 Absatz 4 des EUV verankerten **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**, indem er sich auf das für die Erreichung der Ziele erforderliche Maß beschränkt und nicht darüber hinausgeht. Mit den gewählten politischen Optionen wird angestrebt, das richtige Gleichgewicht zwischen dem Interesse der Öffentlichkeit, dem Schutz der Mitglieder und Leistungsempfänger von EbAV sowie den Kosten für EbAV, Träger und Aufsichtsbehörden herzustellen. Obgleich EbAV keine KMU sind - viele EbAV erfüllen das Kriterium des Personalbestands, um als KMU gelten zu können, überschreiten aber die Schwellenwerte für den Jahresumsatz bzw. die Jahresbilanzsumme - ist es wichtig, dass die Verordnung die Art ihrer Tätigkeiten und den Umstand, dass Größenordnung und Komplexität der Tätigkeiten von EbAV im allgemeinen geringer sind als die anderer Finanzinstitute, angemessen berücksichtigt. Die geplanten Anforderungen wurden sorgfältig abgewogen, als Mindeststandards gestaltet und auf die Besonderheiten der Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung abgestimmt.

Die vorgeschlagene Maßnahme berücksichtigt bei jedem der operativen Ziele den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in folgender Weise: i. die mit guter Unternehmensführung betrauten Aufgabenbereiche wurden auf die für EbAV wesentlichen Bereiche begrenzt; ii. die Dokumentation über die Bewertung der Eigenrisiken wurde auf die Besonderheiten der EbAV beschränkt; iii. die zwingende Bestellung einer Verwahrstelle ist auf beitragsorientierte Programme beschränkt und gilt nicht für alle EbAV; iv. die Übersicht über Versorgungsleistungen ist auf höchstens zwei Seiten begrenzt, konzentriert sich auf wesentliche Angaben und hindert die EbAV nicht an der Verwendung zusätzlicher Arten von Auskünften, um nationalen Vorschriften und ihrem eigenen Kommunikationsstil gerecht zu werden; v. neue Aufsichtsbefugnisse werden nur in dem Umfang verliehen, in dem sie zur wirkungsvollen Beaufsichtigung der Tätigkeiten der EbAV notwendig sind; vi. mit Rücksicht auf unterschiedliche nationale aufsichtsrechtliche Ansätze wurde das aufsichtsrechtliche Meldewesen nicht harmonisiert und vii. beschränkt sich die Beseitigung aufsichtsrechtlicher Hemmnisse für grenzübergreifende EbAV auf diejenigen Hemmnisse, die die größten Probleme für die verschiedenen Interessengruppen hervorriefen.

4. ZIELE

4.1. Allgemeines Ziel

Das allgemeine Ziel dieser Initiative besteht darin, die Entwicklung betrieblicher Altersvorsorgesysteme zu fördern. Dies steht im Einklang mit dem Weißbuch der Kommission aus dem Jahr 2012 „Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten“ in der sie zwanzig Initiativen ankündigt, mit denen die Mitgliedstaaten bei der Herstellung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen der im Berufsleben und der im Ruhestand verbrachten Zeit und der Entwicklung ergänzender, privater Altersvorsorgesysteme unterstützt werden sollen. In dem Weißbuch wird erwähnt, dass die betriebliche Altersvorsorge durch die Überprüfung der Richtlinie effizienter und sicherer würde. Außerdem würde dies einen entscheidenden Beitrag zur Angemessenheit und Nachhaltigkeit der Altersversorgung leisten. In seiner Entschließung vom 21. Mai 2013 vertritt das Europäische Parlament die Auffassung, dass dieser Legislativvorschlag die aufsichtsrechtlichen Standards für Unternehmensführung und Risikomanagement sowie eine transparente Offenlegung von Informationen stärken soll.

4.2. Konkrete Ziele

Wenn die betriebliche Altersvorsorge eine größere Rolle spielen soll, müssen ergänzende Altersvorsorgegramme, darunter auch grenzübergreifende Programme, besser zugänglich werden. Dies lässt sich erleichtern, wenn Arbeitgeber die Möglichkeit zur effektiven Bereitstellung ergänzender privater Altersvorsorgesysteme haben und wenn die Menschen darauf vertrauen, dass die Altersversorgungssysteme leisten, was sie versprechen. Dementsprechend werden mit dem vorliegenden Vorschlag - der eine weitere Erleichterung der grenzübergreifenden Tätigkeit und die Erhöhung der Sicherheit durch eine Stärkung des Mitgliederschutzes anstrebt - vier konkrete Ziele verfolgt: i. Beseitigung verbleibender aufsichtsrechtlicher Hemmnisse für grenzübergreifende EbAV; ii. Sicherstellung einer guten Unternehmensführung und eines guten Risikomanagements; iii. die Übermittlung klarer, maßgeblicher Informationen an Mitglieder und Leistungsempfänger und iv. die Sicherstellung dessen, dass die Aufsichtsbehörden über die notwendigen Instrumente zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen.

4.3. Operative Ziele

Zur Erreichung der konkreten Ziele wurden acht operative Ziele ermittelt. Weiterhin bestehende aufsichtsrechtliche Hemmnisse lassen sich beseitigen, indem die besonderen Anforderungen an grenzübergreifende EbAV abgeschafft und die Begriffsbestimmungen und Verfahrensanweisungen für grenzübergreifende Tätigkeiten klarer gefasst werden. Eine bessere Unternehmensführung lässt sich mit drei ergänzenden, einander verstärkenden operativen Zielen erreichen. Diese lauten: (i) eine professionelle Verwaltung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung sicherstellen; (ii) die Dokumentation des Risikomanagements vorschreiben und (iii) die Vermögenswerte vor operativen Risiken schützen. Die Information für Mitglieder lässt sich durch eine jährlich übermittelte, einfache Übersicht mit wesentlichen Angaben zu den Altersversorgungsleistungen klarer und wirkungsvoller gestalten. Dass die Aufsichtsbehörden über die notwendigen Instrumente zur wirkungsvollen Beaufsichtigung von EbAV verfügen, lässt sich dadurch sicherstellen, dass sie neue Befugnisse in Bezug auf Ausgliederungen im Kettenverfahren und die Durchführung von Stresstests erhalten und

indem dafür gesorgt wird, dass die Aufsichtsbehörden ausreichende Befugnisse zur Überprüfung der Einhaltung aufsichtsrechtlicher Vorschriften und der Erfüllung der Anforderungen an die Transparenz haben.

Politische Optionen

4.4. Beseitigung zusätzlicher Anforderungen an grenzübergreifende Tätigkeiten

Bei der Abwägung der politischen Optionen sind Niveau und Ausrichtung einer weiteren Annäherung nationaler Rechtsvorschriften zu beurteilen. Die in Betracht gezogenen Optionen lauten:

Option 1 - Keine Änderung der Politik: Unterschiedliche quantitative Grenzwerte für Anlagen; strengere Regeln für die Kapitaldeckungspflicht bei grenzübergreifenden EbAV.

Option 2 - Streichung der zusätzlichen Anforderungen aus der Richtlinie: Keine nationalen quantitativen Grenzwerte für Anlagen; gleiche Bedingungen zur Wiederherstellung der vollen Kapitaldeckung für grenzübergreifend tätige und inländische EbAV.

In der nachstehenden Tabelle wird die Analyse der politischen Optionen zusammengefasst. Option 2 ist die bevorzugte Option, weil eine wirkungsvolle Auseinandersetzung mit dem Problem Änderungen an der Rechtsgrundlage erfordert.

Vergleich der politischen Optionen anhand der Kriterien der Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz

| | Wirksamkeit Erleichterung der grenzübergreifenden Tätigkeit | Effizienz | Kohärenz |
|----------|--|------------------|-----------------|
| Option 1 | 0 | 0 | 0 |
| Option 2 | ++ | ++ | ++ |

4.5. Klarstellung von Begriffsbestimmungen und Verfahrensanweisungen für grenzübergreifende Tätigkeiten

Um dieses operative Ziel zu erreichen, wurden die folgenden Optionen in Erwägung gezogen:

Option 1 - Keine Änderung der Politik: Die unklaren Begriffsbestimmungen und Verfahrensanweisungen für grenzübergreifende Tätigkeiten bleiben erhalten (unterschiedliche Auslegungen des Begriffs der grenzübergreifenden Tätigkeit, keine Bestimmungen für grenzübergreifende Übertragungen von Altersversorgungssystemen, mangelnde Klarheit hinsichtlich des Geltungsbereichs aufsichtsrechtlicher, sozial- und arbeitsrechtlicher Vorschriften).

Option 2 - Leitlinien oder Empfehlungen für eine bessere Durchsetzung und Umsetzung der Richtlinie.

Option 3 - Klarstellung von Begriffsbestimmungen und Verfahrensanweisungen für grenzübergreifende Tätigkeiten.

In der nachstehenden Tabelle wird die Analyse der politischen Optionen zusammengefasst. Option 3 ist die bevorzugte Option, weil sie die von den Interessenvertretern festgestellten Probleme wirksam löst und zum wirtschaftlichen Nutzen der Arbeitgeber, die zum Beitritt zu einer EbAV im Ausland bereit sind, beitragen würde.

| | Wirksamkeit Erleichterung der grenzübergreifenden Tätigkeit | Effizienz | Kohärenz |
|----------|---|-----------|----------|
| | | | |
| Option 1 | 0 | 0 | 0 |
| Option 2 | 0 | -- | 0 |
| Option 3 | ++ | ++ | ++ |

4.6. Sicherstellung einer professionellen Verwaltung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung

Um dieses operative Ziel zu erreichen, wurden die folgenden Optionen in Erwägung gezogen:

Option 1 - **Keine Änderung der Politik:** Eine mit guter Unternehmensführung betraute Fachabteilung (versicherungsmathematischer Aufgabenbereich) für leistungsorientierte Programme und für Hybridsysteme, keine derartigen Fachabteilungen für beitragsorientierte Programme.

Option 2 - Hinzufügen einer Fachabteilung für Risikomanagement und einer für Innenrevision: Drei mit guter Unternehmensführung betraute Fachabteilungen für leistungsorientierte Programme und für Hybridsysteme und zwei derartige Fachabteilungen für beitragsorientierte Programme.

In der nachstehenden Tabelle wird die Analyse der politischen Optionen zusammengefasst. Option 2 ist die bevorzugte Option, weil sie den Schutz von Mitgliedern und Leistungsempfängern verbessert, indem sie die unterschiedlichen Größen und Arten von EbAV berücksichtigt, zugleich aber den Verwaltungsaufwand für EbAV und Träger nicht unangemessen erhöht.

Vergleich der politischen Optionen anhand der Kriterien der Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz

| | Wirksamkeit | | Effizienz | Kohärenz |
|----------|-----------------|---|-----------|----------|
| | Mehr Sicherheit | Erleichterung der grenzübergreifenden Tätigkeit | | |
| Option 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Option 2 | ++ | + | + | ++ |

4.7. Dokumentation des Risikomanagements vorschreiben

Um dieses operative Ziel zu erreichen, wurden die folgenden Optionen in Erwägung gezogen:

Option 1 - **Keine Änderung der Politik:** EbAV führen keine systematischen Selbstbewertungen ihres Risikoprofils durch und übermitteln diese Bewertung ihrer Aufsichtsbehörde nicht.

Option 2 - Einführung eines Berichts über die Risikobewertung für Altersversorgungen zur Dokumentation der eigenen Risikobewertungen der EbAV. Im Rahmen dieses Berichts werden qualitative Beschreibungen der vier folgenden, die Kapitaldeckungslage bestimmenden Schlüsselemente vorgeschrieben: (i) die ausdrückliche Bewertung der Marge für negative Abweichungen von der bestmöglichen Schätzung als Risikopuffer bei der Berechnung der versicherungstechnischen Rückstellungen; (ii) die qualitative Bewertung der Unterstützung durch Träger, die der EbAV im Fall einer Unterdeckung zur Verfügung steht; (iii) die Beschreibung der Sicherheitsmechanismen, die der EbAV im Fall einer Deckungslücke zur Verfügung stehen, beispielsweise Mischleistungen, freiwillige Leistungen oder nachträgliche Leistungskürzungen und (iv) die qualitative Bewertung der operativen Risiken für sämtliche Versorgungssysteme. Der Risikobewertungsbericht wird an die Aufsichtsbehörde gerichtet.

Option 3 - Wie Option 2 zuzüglich eines gemeinsamen Berichtsformats zu den nationalen Solvabilitätsvorschriften: Für leistungsorientierte Programme und für Hybridsysteme wird ein in einem gemeinsamen Format verfasster, an die Aufsichtsbehörde gerichteter Bericht über den Wert der Vermögenswerte und Verbindlichkeiten nach nationalen Anforderungen vorgeschrieben. Ferner sind, soweit zutreffend, die Sicherheits- und Leistungsanpassungsmechanismen zu quantifizieren.

In der nachstehenden Tabelle wird die Analyse der politischen Optionen zusammengefasst. Die Optionen 2 und 3 würden beide die Unternehmensführung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung verbessern. Option 2 ist aber die bevorzugte Option, weil von ihr eine größere Effizienz für die Arbeitgeber bzw. die EbAV erwartet wird, da sie: (i) den EbAV für die Beschreibung ihrer besonderen Lage in einer Weise, die die Beschaffenheit, Größenordnung und Komplexität ihrer Tätigkeiten widerspiegelt, ausreichend Flexibilität lässt und (ii) da bei ihr von geringeren Kosten als bei Option 3 ausgegangen wird.

Vergleich der politischen Optionen anhand der Kriterien der Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz

| | Wirksamkeit | | Effizienz | Kohärenz |
|----------|-----------------|---|-----------|----------|
| | Mehr Sicherheit | Erleichterung der grenzübergreifenden Tätigkeit | | |
| Option 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Option 2 | + | + | + | + |
| Option 3 | ++ | + | - | + |

4.8. Schutz der Vermögenswerte vor operativen Risiken

Um dieses operative Ziel zu erreichen, wurden die folgenden Optionen in Erwägung gezogen:

Option 1 - Keine Änderung der Politik: EbAV müssen keine Verwahrstelle benennen; keine Bestimmungen zur sicheren Aufbewahrung von

Vermögenswerten und zur Beaufsichtigung der für Vermögenswerte verantwortlichen Fachbereiche.

Option 2 - Stärkung der sicheren Aufbewahrung von Vermögenswerten und der Beaufsichtigung der für Vermögenswerte verantwortlichen Fachbereiche. Das bedeutet: (i) Finanzinstrumente müssen mit angemessener Sorgfalt behandelt und geschützt werden; (ii) es sind Aufzeichnungen zu führen, um sämtliche Vermögenswerte jederzeit unverzüglich identifizieren zu können; (iii) es sind alle erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung von Interessenkonflikten oder Unvereinbarkeiten zu treffen; (iv) Verwahrer oder Treuhänder müssen die Anweisungen der EbAV ausführen, sofern diese nicht im Widerspruch zu anwendbaren nationalen oder EU-Verordnungen stehen; (v) es ist sicherzustellen, dass ihnen bei Transaktionen unter Beteiligung der Vermögenswerte von EbAV eventuelle Entgelte innerhalb der üblichen Fristen überwiesen werden und (vi) ist sicherzustellen, dass mit Vermögenswerten erzeugte Einnahmen im Einklang mit sämtlichen nationalen bzw. EU-Verordnungen eingesetzt werden.

Option 3 - Stärkung der sicheren Aufbewahrung von Vermögenswerten und der Beaufsichtigung der für Vermögenswerte verantwortlichen Fachbereiche und Einführung einer zwingenden Vorschrift zur Bestellung eines Verwahrers für alle EbAV: Wie Option 2, wobei aber die Bestellung eines Verwahrers zwingend vorgeschrieben ist.

Option 4 - Stärkung der sicheren Aufbewahrung von Vermögenswerten und der Beaufsichtigung der für Vermögenswerte verantwortlichen Fachbereiche und Einführung einer zwingenden Vorschrift zur Bestellung eines Verwahrers nur für rein beitragsorientierte Programme: Wie Option 3, wobei aber die Bestellung eines Verwahrers für rein beitragsorientierte Programme zwingend vorgeschrieben ist.

In der nachstehenden Tabelle wird die Analyse der politischen Optionen zusammengefasst. Option 4 ist die bevorzugte Option, weil von ihr erwartet wird, dass sie in angemessener Weise einen Beitrag zum Gewinn der Arbeitnehmer in Bezug auf eine bessere Unternehmensführung beitragen wird, indem eine unnötige Duplikierung des Schutzes vor operativen Risiken vermieden wird.

Vergleich der politischen Optionen anhand der Kriterien der Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz

| | Wirksamkeit | | Effizienz | Kohärenz |
|----------|-----------------|---|-----------|----------|
| | Mehr Sicherheit | Erleichterung der grenzübergreifenden Tätigkeit | | |
| Option 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Option 2 | + | 0 | - | 0 |
| Option 3 | ++ | 0 | -- | ++ |
| Option 4 | ++ | 0 | + | ++ |

4.9. Bereitstellung einer Jahresübersicht über Versorgungsleistungen

Um dieses operative Ziel zu erreichen, wurden die folgenden Optionen in Erwägung gezogen:

Option 1 - Keine Änderung der Politik: Allgemeine Informationen über das Programm werden in den meisten Fällen auf Anfrage übermittelt; persönliche Informationen sind begrenzt; keine verpflichtende Information vor der Aufnahme und keine gemeinsame Vorlage.

Option 2 - Individuell abgestimmte Informationen für alle Phasen: Allgemeine und persönliche Informationen werden einmal jährlich übermittelt; Information vor der Aufnahme, aber keine gemeinsame Vorlage.

Option 3 - Standardisierte Jahresübersicht über Versorgungsleistungen für alle Phasen: Wie Option 2, aber mit einer gemeinsamen Vorlage. Eine kurze, standardisierte Jahresübersicht über Versorgungsleistungen würde sowohl individuell abgestimmte als auch allgemeine Informationen über das Altersversorgungssystem enthalten. Die Jahresübersicht über Versorgungsleistungen würde anhand einer zweiseitigen Standardvorlage erstellt, deren Feinabstimmung seitens der EIOPA in einem delegierten Rechtsakt erfolgen würde. Die Jahresübersicht über Versorgungsleistungen wäre die erste Schicht eines modernen, mehrschichtigen Kommunikationsansatzes, der eine ausführliche Beschreibung nationaler Besonderheiten in den folgenden Schichten zulässt.

In der nachstehenden Tabelle wird die Analyse der politischen Optionen zusammengefasst. Option 3 ist die bevorzugte Option, weil sie Mitgliedern und Leistungsempfängern ermöglichen würde, eine individuell abgestimmte Übersicht über ihre Rechte und Anwartschaften zu erhalten.

Vergleich der politischen Optionen anhand der Kriterien der Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz

| | Wirksamkeit | | Effizienz | Kohärenz |
|----------|---|---|-----------|----------|
| | Übermittlung klarer, maßgeblicher Informationen | Erleichterung der grenzübergreifenden Tätigkeit | | |
| Option 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Option 2 | + | - | + | + |
| Option 3 | ++ | ++ | + | ++ |

4.10. Sicherstellung der Aufsicht über Ausgliederungen im Kettenverfahren und der Möglichkeit, Stresstests zu verlangen

Um dieses operative Ziel zu erreichen, wurden die folgenden Optionen in Erwägung gezogen:

Option 1 - Keine Änderung der Politik.

Option 2 - Aufsichtsbehörden Subunternehmern gegenüber die gleichen Befugnisse wie gegenüber Dienstleistern und darüber hinaus die Möglichkeit, Stresstests zu verlangen, einräumen; keine Harmonisierung des aufsichtsrechtlichen Meldewesens.

In der nachstehenden Tabelle wird die Analyse der politischen Optionen zusammengefasst. Option 2 ist die bevorzugte Option, weil sie durch eine bessere Aufsicht über die EbAV die Sicherheit für Mitglieder und Leistungsempfänger steigern würde und weil die Aufsichtsbehörden über angemessene Instrumente zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen würden.

Vergleich der politischen Optionen anhand der Kriterien der Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz

| | Wirksamkeit | | Effizienz | Kohärenz |
|----------|-----------------|---|-----------|----------|
| | Mehr Sicherheit | Erleichterung der grenzübergreifenden Tätigkeit | | |
| Option 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Option 2 | ++ | + | ++ | ++ |

4.11. Sicherstellung der Überwachung der Anforderungen an gute Unternehmensführung und Transparenz

Um dieses operative Ziel zu erreichen, wurden die folgenden Optionen in Erwägung gezogen:

Option 1 - Keine Änderung der Politik.

Option 2 - Aufsichtsbehörden die Befugnis zur Überwachung der vorgeschlagenen Anforderungen an gute Unternehmensführung und Transparenz verleihen; keine Harmonisierung des aufsichtsrechtlichen Meldewesens.

In der nachstehenden Tabelle wird die Analyse der politischen Optionen zusammengefasst. Option 2 ist die bevorzugte Option, weil sie den Aufsichtsbehörden eine wirkungsvolle Aufsicht über EbAV ermöglichen würde. Dies ist mit anderen Finanzsektoren in der EU kohärent.

Vergleich der politischen Optionen anhand der Kriterien der Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz

| | Wirksamkeit | | Effizienz | Kohärenz |
|----------|-----------------|---|-----------|----------|
| | Mehr Sicherheit | Erleichterung der grenzübergreifenden Tätigkeit | | |
| Option 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Option 2 | ++ | + | ++ | ++ |

5. ANALYSE DER WICHTIGSTEN AUSWIRKUNGEN DER BEVORZUGTEN POLITISCHEN OPTIONEN

Obgleich die vorgeschlagene Maßnahme kurzfristige Anpassungskosten mit sich bringt, geht man davon aus, dass der Nutzen des Gesamtpakets bevorzugter Optionen die Kosten mittel- bis langfristig aufwiegen wird.

5.1. Wirtschaftlicher Nutzen

Für Arbeitnehmer

Es wird erwartet, dass der Vorschlag für die Arbeitnehmer von erheblichem wirtschaftlichen Nutzen sein wird. Bei einer besseren Unternehmensführung ist ein Anstieg der risikobereinigten Kapitalrenditen zu erwarten. Dies unterstützt die Erzielung effizienter Ergebnisse bei den Ruhestandsbezügen bzw. Beiträgen. Eine bessere Kommunikation hilft den Menschen, in größerem Umfang informierte Entscheidungen über die Finanzierung ihrer Altersversorgung zu treffen. Es ist davon auszugehen, dass grenzübergreifende EbAV weitere Effizienzsteigerungen und Größenvorteile für kleine Belegschaften erbringen. Für mobile Arbeitnehmer könnte eine einzige Anlaufstelle für die Regelung ihrer Altersversorgung geschaffen werden.

Für Arbeitgeber

Es wird erwartet, dass die vorgeschlagene Maßnahme den Arbeitgebern Vorteile erbringt, wobei diese für KMU und multinationale Unternehmen sogar stärker ausgeprägt sein könnten.

In kleinem oder örtlichem Maßstab tätige Unternehmen könnten durch den Beitritt zu einer bestehenden Einrichtung der betrieblichen Altersversorgung Kosten sparen. Besser geführte und effizientere EbAV werden die Belastung für ihre Träger wahrscheinlich senken. Darüber hinaus könnten in kleinem oder örtlichem Maßstab an Orten ohne einen tiefen, effizienten EbAV-Markt tätige Unternehmen davon profitieren, einer bestehenden EbAV im Ausland beizutreten, anstatt eine solche Einrichtung vor Ort aufzubauen. Tatsächlich könnten in Mitgliedstaaten mit bewährter Altersversorgungskompetenz gegründete EbAV ihre Dienstleistungen auf Träger in anderen Mitgliedstaaten erweitern. Den Dienststellen der Kommission sind Fälle aus jüngster Zeit bekannt, in denen die Sozialpartner eines in einem Mitgliedstaat tätigen KMU beabsichtigten, in einem anderen Mitgliedstaat eine EbAV zu errichten. Der Grund hierfür war vor allem, dass entsprechende Produkte auf dem lokalen Markt nicht erhältlich waren.

Viele multinationale Unternehmen arbeiten mit einem internationalen Flickenteppich aus örtlichen Altersversorgungsfonds. So nimmt die Komplexität zu und die Transparenz ab und es entstehen verborgene Risiken, Inkohärenzen und Ineffizienzen. Unternehmen können dies vermeiden, indem sie örtliche Altersversorgungsfonds zu einer EbAV verschmelzen.

Für KMU

Formell sind EbAV keine KMU, weil sie im Allgemeinen Vermögenswerte halten, die den Schwellenwert übersteigen. Viele von ihnen sind jedoch kleine Finanzinstitute. Die Vereinfachung grenzübergreifender Begriffsbestimmungen und Verfahrensanweisungen wird kleinen EbAV wahrscheinlich stärker zugutekommen als großen, weil sie über eine geringere finanzielle

Leistungsfähigkeit zum Auffangen von Transaktionskosten verfügen. Trägern, die KMU oder auch Gruppen von KMU sind, wird der leichtere Zugang zu bereits in ausländischen Märkten errichteten EbAV zugutekommen. Auf diese Weise vermeiden sie einen großen Teil der anfänglichen Marktzutrittskosten und können sich das Gesetz der großen Zahl zunutze machen.

Für Aufsichtsbehörden

Das neue Regelwerk wird wahrscheinlich höhere aufsichtsbehördliche Mittel erfordern. Im welchem Ausmaß sich daraus eine Veränderung bei den Kosten für Aufsichtsbehörden ergibt, hängt jedoch stark von den bereits bestehenden nationalen Regelungen ab, in denen eventuell bereits Mittel für Fragen der Qualität der Beaufsichtigung von EbAV vorgesehen sind.

Für die Haushalte der Mitgliedstaaten

Es wird davon ausgegangen, dass die vorgeschlagene Maßnahme zwei positive Auswirkungen auf die Haushalte der Mitgliedstaaten haben wird. Erstens stärken gut geführte EbAV und ein tieferer Markt für EbAV die private betriebliche Altersvorsorge. Dies wiederum trägt zur Minderung des Drucks auf die gesetzlichen Versorgungssysteme bei. Potenziell am stärksten profitieren werden die Mitgliedstaaten, in denen der EbAV-Markt im Verhältnis zur Größe ihrer jeweiligen Volkswirtschaft klein ist. Zweitens ist davon auszugehen, dass gut informierte Menschen in ihrer Jugend bessere Entscheidungen über ihre Sparpläne für die Altersversorgung treffen werden. Insofern wird dieser Vorschlag wahrscheinlich zu einer Situation führen, in der besser informierte Bürger weniger Druck auf die gesetzlichen Altersversorgungssysteme ausüben werden. Dies kommt der langfristigen Finanzierbarkeit zugute.

5.2. Sozialer Nutzen

Man geht davon aus, dass der Vorschlag in erheblichem Umfang positive soziale Auswirkungen haben wird. Erstens wird die Nachfrage nach Finanzprodukten stark durch Vertrauen und Leistung beeinflusst. Durch die vorgeschlagene Maßnahme werden Produkte der betrieblichen Altersvorsorge effizienter und sicherer. Es ist daher davon auszugehen, dass sie einen Beitrag zur Erhöhung der Bedeckungsquote ergänzender privater Altersvorsorgesysteme leisten und dadurch den sozialen Schutz und die Einkommensgleichheit in einer rasch alternden Gesellschaft stärken wird. Zweitens werden die größere Sicherheit und ein durch wirkungsvollere Offenlegungen von Informationen geschaffenes, stärkeres Bewusstsein für einen besseren Wissenstand der Öffentlichkeit bezüglich der Vorsorgelücke sorgen. Dies ist ein Anreiz für die Menschen, informierte Entscheidungen über die für eine angemessen Altersversorgung erforderliche Ansparsumme und die Auswahl an Geldanlagen für eine effiziente Sparleistung zu treffen. Drittens ist zu erwarten, dass sich das gemeinsame Format der Übersicht über Versorgungsleistungen für in verschiedenen Mitgliedstaaten arbeitende Menschen unterstützend auf die Funktionsweise des Arbeitsmarkts auswirken wird. Und schließlich wird eine größere Transparenz den Sozialpartnern helfen, die Verwaltung der EbAV stärker zu disziplinieren und somit möglicherweise die risikobereinigten Kapitalrenditen zu verbessern.

5.3. Nutzen für die Umwelt

Von der vorgeschlagenen Maßnahme wird kein bedeutender, unmittelbarer Umwelteinfluss erwartet.

5.4. Kosten

Die erwarteten Kosten der vorgeschlagenen Maßnahmen werden in einer Erhöhung des Verwaltungsaufwands bestehen, wobei kurzfristig vor allem einmalige Anpassungskosten entstehen werden. Unter der neuen Regelung werden etwas höhere wiederkehrende Kosten anfallen. In einer von der Branche der EbAV vorgenommenen Schätzung des Verwaltungsaufwands wird auf drei Elemente hingewiesen, bei denen man die höchsten Kosten erwartete. In der vorgeschlagenen Maßnahme werden die beiden kostspieligsten Elemente vermieden, da insofern Rücksicht auf die Verhältnismäßigkeit genommen wurde, dass die EbAV in ihrem Risikobewertungsbericht keine quantitativen Elemente der Kapitaldeckung melden müssen und sie die mit guter Unternehmensführung betrauten Fachabteilungen auf zwei verringern können. Man geht davon aus, dass beitragsorientierten Programmen in einigen Mitgliedstaaten durch die Bestellung einer Verwahrstelle höhere Kosten entstehen werden.

5.5. Makroökonomische Auswirkungen

Die vorgeschlagene Maßnahme wird wahrscheinlich keine wesentlichen unmittelbaren Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft haben. Man könnte jedoch von drei mittelbaren Vorteilen ausgehen. Erstens wird erwartet, dass gute Unternehmensführung und ein gutes Risikomanagement der EbAV deren Rolle als langfristige Investoren in der europäischen Wirtschaft stärken werden, indem sie auf kurze Sicht eine unverhältnismäßig starke Konzentration auf Rendite-Risiko-Profile vermeiden. Zweitens wird erwartet, dass Altersversorgungsprodukte mit höherer Leistung und Sicherheit die Motivation der Mitarbeiter steigern und sich positiv auf die Arbeitsproduktivität auswirken. Drittens werden unter dem Aspekt der Erzielung eines höheren Niveaus an risikobereinigten Gesamtkapitalrenditen effizientere betriebliche Altersversorgungen einen Beitrag zur Stützung der Kaufkraft der im Ruhestand lebenden Bevölkerung leisten.

5.6. Auswirkungen auf Drittländer

Die vorgeschlagene Maßnahme betrifft keinen politischen Bereich, in dem internationale Regulierungsansätze bestehen. Bedeutende, unmittelbare Auswirkungen auf Drittländer werden nicht erwartet.

5.7. Überblick über die Kosten und Nutzen

Die Nutzen des Pakets bevorzugter Optionen sind überwiegend wirtschaftlicher aber, in Anbetracht der Wichtigkeit eines angemessenen und nachhaltigen Altersversorgungssystems in einer alternden Volkswirtschaft, auch sozialer Art.

Obgleich die vorgeschlagene Maßnahme kurzfristige Anpassungskosten mit sich bringt, geht man davon aus, dass der Nutzen des Gesamtpakets bevorzugter Optionen die Kosten aufwiegen wird. Man erwartet erhebliche finanzielle Gewinne für die Arbeitnehmer. Arbeitgeber können mit der Realisierung weiterer Größenvorteile rechnen und dürfen zumindest einen Teil des zusätzlichen Verwaltungsaufwands an die Mitglieder und Leistungsempfänger von Versorgungsplänen weiterreichen. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die vorgeschlagene Maßnahme in einer alternden Volkswirtschaft wertschöpfend wirken wird. Sie kann die Erreichung eines höheren sozialen Ergebnisses unterstützen, ohne das Wirtschaftswachstum zu schwächen.

6. ÜBERWACHUNG UND EVALUIERUNG

Die Dienststellen der Kommission werden einen Durchführungsplan erstellen, in dem die folgenden Maßnahmen in Erwägung gezogen werden: Gespräche mit Mitgliedstaaten, ein Austausch über empfehlenswerte Verfahren zwischen allen Mitgliedstaaten und an nationale Behörden gerichtete Schulungsprogramme. Auch eine Vorprüfung durch die EIOPA, gefolgt von einem Evaluierungsbericht durch die Kommission, würde in Erwägung gezogen und geplant.

Die Evaluierung der Auswirkungen der bevorzugten politischen Optionen erfolgt, damit festgestellt werden kann, in welchem Ausmaß die erwarteten Auswirkungen tatsächlich eintreten. Aus diesem Grund sollte fünf Jahre nach der Verabschiedung der Richtlinie eine Ex-post-Bewertung der Anwendung der geänderten Richtlinie stattfinden. Sie erfolgt in Form eines Kommissionsberichts an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Der Bericht kann bei Bedarf und je nach eingetretener Entwicklung von politischen Empfehlungen oder Vorschlägen für Änderungen dieser Richtlinie begleitet werden. Die EIOPA wird die qualitativen und quantitativen Daten erheben. Die EIOPA-Interessengruppe der betrieblichen Altersversorgung wird ebenfalls konsultiert werden und auch die Nutzergruppe Finanzdienstleistungen der Kommission könnte einbezogen werden. Eine Eurobarometer-Umfrage und eine freie Umfrage bei EbAV, Arbeitgebern, Mitgliedern und Leistungsempfängern wird in Erwägung gezogen werden. Arbeitgeber könnten gezielt mit Fragen über mögliche Schwierigkeiten bei der Errichtung von Altersversorgungssystemen im Ausland angesprochen werden. Quantitativ bessere Offenlegungen durch EbAV (d. h. eine größere Zahl von Übersichten oder Berichten) und eine höhere Qualität der offengelegten Informationen würden auf eine bessere Transparenz hinweisen. Hinsichtlich der Unternehmensführung würde man die Zunahme besonderer Anforderungen an Fachabteilungen beurteilen. Was die grenzübergreifende Versorgung betrifft, so würde die Anzahl grenzübergreifend tätiger EbAV berücksichtigt.