



Solvency II für Pensionskassen und -fonds

Die Auswirkungen des geplanten neuen europäischen bAV-Aufsichtsregimes wurden Ende 2012 anhand einer quantitativen Auswirkungsstudie (QIS) untersucht. Mit deren Durchführung hat sich so grundlegende Kritik an dem vorgestellten Konzept ergeben, dass es ungeeignet für eine weiterführende Entwicklung der bestehenden Pensionsfondsrichtlinie erscheint.

Vom 16. Oktober bis 17. Dezember 2012 hat die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) im Auftrag der Europäischen Aufsichtsbehörde für Versicherungsgesellschaften und Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EIOPA) eine quantitative Auswirkungsstudie (QIS) durchgeführt. Untersucht wurden die quantitativen Auswirkungen des von EIOPA entworfenen Aufsichtsregimes auf Pensionskassen und Pensionsfonds. Die Studie bildet einen wichtigen Baustein im Plan der Europäischen Kommission, bis Mitte dieses Jahres einen Richtlinienentwurf für eine Neuauflage der bestehenden Pensionsfondsrichtlinie aus 2003 vorzulegen.

Mit der Überarbeitung der Pensionsfondsrichtlinie verfolgt die Kommission folgende Hauptziele:

- Förderung der grenzüberschreitenden Tätigkeit von EbAV
 - Modernisierung der Regulierung von reinen Beitragszusagen
 - Schaffung einer Grundlage, die es EbAV ermöglicht, von einer risikobasierten Aufsicht zu profitieren und gleichzeitig eine regulatorische Gleichbehandlung
- die Arbeitgeberunterstützung bei einer etwaigen Unterdeckung der EbAV
 - bei Pensionsfonds die Haftung des Pensions-Sicherungs-Vereins aG (PSV) bei Insolvenz des Arbeitgebers
 - Leistungskürzungen bei einer etwaigen Unterdeckung der EbAV

zwischen EbAV und Lebensversicherungsunternehmen sicher zu stellen („level playing field“)

Leider gibt die nunmehr durchgeführte QIS allen Anlass zu Befürchtungen, dass die Anstrengungen eher zum Schaden der begünstigten Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und unter Umständen sogar der europäischen Volkswirtschaft sein werden – selbst wenn eine klare Abschätzung derzeit noch nicht möglich ist, weil die Europäische Kommission zentrale Bestandteile des Konzepts noch im Dunkeln gelassen hat.

Das neue Aufsichtskonzept und seine Prüfung durch die QIS

Das zentrale Element des geplanten Aufsichtsregimes für EbAV ist die Holistische Bilanz (HBS). Der Grundgedanke der HBS ist die Bewertung der Vermögens- und Verpflichtungswerte einer EbAV nach den gleichen Grundsätzen, die auch für Versicherer unter Solvency II angewendet werden sollen. Dabei lässt die Kommission lediglich folgende drei Unterschiede zu Versicherern gelten, die zusätzlich in die bAV-QIS einbezogen wurden:

Die HBS sollte allerdings nicht als „normale“ Bilanz im herkömmlichen Sinne sondern vielmehr als ein „Instrument zur umsichtigen Regulierung“ verstanden werden – dies hat der Vorsitzende der EIOPA, Gabriel Bernardino, jedoch erst während zweier Konferenzen im Oktober und Dezember 2012 vorgetragen. Es erstaunt, dass dieser zentrale Aspekt nur eher beiläufig und außerhalb der offiziellen Dokumentation erwähnt wurde: Wäre die HBS nämlich als „normale“ Bilanz zu verstehen, müssten Trägerunternehmen, deren EbAV eine Arbeitgeberunterstützung aktiviert, möglicherweise auch einen entsprechenden Posten in der Handelsbilanz des Trägerunternehmens erfassen.

Erhebliche Auswirkungen

Die aggregierten Berechnungsergebnisse stellt EIOPA zwar erst Mitte des Jahres vor. Der zusätzliche Verpflichtungsumfang beläuft sich aber nach grober Schätzung einer großen Beratungsgesellschaft für Deutschland in der sog. „Basisvariante“ und vor Schocks auf ca. 50 Mrd. Euro – zum Vergleich: Großbritannien: 600 Mrd. Euro; Niederlande: 120 Mrd. Euro.

Zahlreiche Kritikpunkte an den Testberechnungen

Etwa 35 große deutsche EbAV haben sich im Rahmen der QIS intensiv mit den tatsächlichen quantitativen Auswirkungen auseinandergesetzt. Dabei haben sich vor allem folgende Kritikpunkte ergeben:

- Die Studie bestätigte die bereits im Vorfeld erahnten Ergebnisse: Die verschiedenen in der deutschen betrieblichen Altersversorgung verankerten Sicherungssysteme halten weitestgehend auch die massivsten Schocks aus.
- Obwohl die Geschäftsmodelle von Versicherern und EbAV grundverschieden sind, verfolgt EIOPA unbeirrt das Ziel der Herstellung eines „level playing field“ zwischen EbAV und Versicherern.
- Das Konzept eines risikofreien Rechnungszinses für die Bewertung der hinsichtlich der Rechtsqualität sehr unterschiedlichen Verpflichtungen, passt mit dem Zeitwertansatz für die Bewertung der Vermögenswerte schon theoretisch nicht zusammen. Auch wurde eine ganze Reihe von Parametern dem Anschein nach willkürlich festgelegt.

- Die Einbeziehung der Themenbereiche Arbeitgeberunterstützung, PSV, Risikomarge und Klassifizierung von Leistungskategorien und ihre zugrundeliegenden Konzepte sind teilweise nur rudimentär entwickelt.
- Das vorgestellte Konzept ist für EbAV unpassend und in der praktischen Anwendung zu teuer.
- Der Prozess der Durchführung war intransparent und erheblich verbesserungswürdig.

Weiterentwicklung des Konzepts erforderlich

Das vorgestellte Modell entspricht darüber hinaus nicht dem Anspruch der Kommission, das Prinzip einer Marktkonsistenz zu erfüllen. Dies liegt auch daran, dass die Bewertungssystematik für die Verpflichtungen nicht im Einklang mit dem Zeitwertansatz für die Vermögenswerte steht. Erfolgversprechender und theoretisch geeigneter wäre die Entwicklung eines Rechnungszinses, der dem aus den Zeitwerten der Aktiva abgeleiteten erwarteten Vermögensertrag entspricht – vergleichbar zu der von EIOPA vorgeschlagenen „Level B“-Variante.

Vonnöten wäre auch eine signifikante Weiterentwicklung der Einbeziehung der Themenbereiche Arbeitgeberunterstützung, PSV, Risikomarge und Klassifizierung von Leistungskategorien und ihrer zugrundeliegenden Konzepte.

Schließlich kann und sollte der Prozess der Durchführung bedeutend verbessert werden. Um beispielsweise eine höhere Transparenz zu erreichen, sollte die Kommission ihr gesamtes Regulierungskonzept offenlegen. Das schließt auch z. B. die Darlegung der Sanktionen bei Defiziten sowie die Klarstellung, dass die HBS keine „normale“ Bilanz sondern nur ein Regulierungsinstrument ist, ein.

Ein weiter Weg bis zu einer befriedigenden Lösung

Es ist zu vermuten, dass die Kommission von ihrem Ziel, eine risikobasierte und marktkonsistente Aufsicht einzuführen, nicht abzubringen sein wird. Dabei gilt es sicher zu stellen, dass ein neues Aufsichtssystem auch allgemein als besser, sicherer und nachhaltiger als das derzeit bestehende, sehr heterogene europäische Regelwerk angesehen wird. Bis dahin ist noch ein langer Weg!