

Hoffentlich mit Augenmaß

Die EZB, bisher aufsichtsrechtlich im Pensionswesen nicht in Erscheinung getreten, plant umfangreiche, teils komplex zu erfüllende Meldepflichten für bAV-Einrichtungen. **Roberto Cruccolini** berichtet.

Die Europäische Zentralbank (EZB) arbeitet derzeit an einer Verordnung zu statistischen Berichtspflichten von Pensionseinrichtungen. Soweit derzeit abzusehen, sollen ab 2019 „Pensionseinrichtungen“ in einem weiten Begriffsverständnis sehr umfangreich und detailliert Daten zur Aktiv- und Passivseite mit kurzen Fristen an die EZB liefern müssen. Auch wenn die Details der Meldung noch erarbeitet werden, so wird es aller Voraussicht nach zu einer erheblichen Zunahme der Berichtspflichten für Pensionseinrichtungen kommen.

Warum neue Meldepflichten: harmonisierte und granulare Daten zur Finanzstabilitätsanalyse

Hintergrund des geplanten EZB-Meldewesens für Pensionseinrichtungen ist, dass die EZB über keine eigenständige Statistik und methodisch konsistent erhobenen Daten zu Pensionseinrichtungen verfügt. Bisher werden Versicherungsunternehmen und Pensionseinrichtungen für statistische Zwecke der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gemeinsam als ein Sektor betrachtet. Für Pensionseinrichtungen werden im Rahmen einer sogenannten Übergangsstatistik verfügbare Daten aus aufsichtlichen Quellen genutzt, ergänzt um vereinzelte zusätzliche (freiwillige) Meldungen von einigen Pensionseinrichtungen. Zudem werden Quervergleiche und Ergänzungen mit Daten anderer Statistiken der Bundesbank verwendet. Daher sind derzeit in großem Umfang Schätzungen nötig, die Meldungen weisen eine unterschiedliche Struktur, Granularität und Qualität auch über die Mitgliedstaaten hinweg auf, und die Meldezeiträume



Roberto Cruccolini
Referent für wirtschaftliche Grundsatzfragen AKA Arbeitsgemeinschaft kommunale und kirchliche Altersversorgung e.V.

betragen teilweise über ein Jahr nach Ende des Berichtszeitraums.

Daher soll nun eine eigenständige Statistik über Pensionseinrichtungen geschaffen werden, um auf europäischer Ebene harmonisierte und konsistente Daten zu erlangen. Den inhaltlichen Maßstab hierfür liefert die entsprechende Verordnung über die statistischen Berichtspflichten der Versicherungsgesellschaften (EZB/2014/50) von 2014, die Meldungen seit 2016 verlangt. Im Vergleich zu der bisherigen Übergangsstatistik sollen eine frühere Bereitstellung, eine größere Abdeckung der Pensionseinrichtungen auf nationaler Ebene und eine tiefere Untergliederung der Meldeinhalte erreicht werden. Zudem sollen damit auch zeitgleich die Anforderungen der EZB-Verordnung über die Statistiken über Wertpapierbestände (EZB/2012/24) abgedeckt werden, die eine Meldung von Beständen auf Einzelwertpapierbasis vorsieht und im Rahmen der nächsten Aktualisierung offenbar die direkte Berichtspflicht von Pensionseinrichtungen vorsehen soll.

Der Hauptzweck der EZB-Verordnung für Pensionseinrichtungen ist jedoch, die zunehmende Zahl der beim Zentralbereich für Finanzstabilität der Bundesbank in Auftrag gegebenen Analysen zur Gesamtstabilität des Finanzsystems auf Basis einer aussagefähigen Datenbasis valider und schneller als bisher beantworten zu können. Die Hoffnung ist, dass somit beispielsweise die direkten und indirekten Auswirkungen von Schocks wie die Schieflage von Banken, Rohstoffpreisschwankungen oder Staatsrisiken unter Berücksichtigung des Verhaltens von institutionellen Anlegern wie Pensionseinrichtungen besser abgeschätzt werden können. Auch das European Systemic Risk Board (ESRB) hat sich in dem im

„Der Nutzen konsistenter Daten sollte in einem angemessenen Verhältnis zu den damit verbundenen Kosten stehen – doch dies scheint aus heutiger Sicht zweifelhaft.“

Juli 2016 veröffentlichten Papier „Macroprudential policy beyond banking: an ESRB strategy paper“ bereits Gedanken zur Nutzung der von der EZB gesammelten Daten auf europäischer Ebene gemacht.

Was bisher geschah und wie es weitergeht

Die EZB hat als Organ der Europäischen Union grundsätzlich das Recht, Verordnungen zu erlassen, die in jedem Mitgliedsstaat unmittelbar geltendes Recht werden. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens müssen die künftigen Nutzer und die betroffenen Meldepflichtigen und Institutionen jedoch konsultiert und eine Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt werden. Die Bestandsaufnahme zur bisherigen Datenverfügbarkeit erfolgte im Winter 2015/16 in Zusammenarbeit mit den nationalen Notenbanken, zu der sich anschließenden Kostenschätzung wurden auf nationaler Ebene im Mai 2016 vor allem Verbände aus dem Bereich der Altersversorgung um Einschätzungen gebeten. Die sehr detaillierte Erhebung fragte überwiegend qualitativ anhand eines Schulnotensystems verschiedene Konstellationen an Meldeumfang, -granularität, -frequenzen und -fristen ab. Insgesamt durfte die Bundesbank für ganz Deutschland eine einzige Antwort zum EZB-Fragebogen abgeben. Nach der Auswertung der Kostenschätzung im September 2016, die an einigen Stellen Erleichterungen gebracht hat, soll bis Ende des Jahres ein Abgleich von Kosten und Nutzen durch den Statistikausschuss der EZB erfolgen. Ein Entwurf der EZB-Verordnung inklusive öffentlicher Konsultation soll dann im Frühjahr 2017 vorgelegt werden. Ziel ist, die Verordnung im zweiten Halbjahr 2017 zu verabschieden. Die erste Datenlieferung ist für das erste Quartal 2019 geplant.

Die Bedenken sind groß

Alles in allem ist die Skepsis bei den potenziell betroffenen Einrichtungen sehr groß ob der Bürden, die da auf sie zukommen werden, und ob ein derartiger Datenhunger überhaupt erforderlich ist, um die gesteckten Ziele zu erreichen. Zum einen sind bei vielen Einrichtungen die IT-Systeme nicht auf die geplanten EZB-Anforderungen ausgerichtet: Bei bestehenden Systemen müssen für die Meldungen abweichende Kategorisierungen (sektorale, geografische und laufzeitbezogene Aufschlüsselungen) IT-technisch neu hinterlegt und laufend gepflegt werden. Zudem muss auch die Nachverfolgung von Neubewertungen und eventuell sogar von Transaktionsdaten in den Systemen eingerichtet werden. Bewegungs- und Klassifizierungsanpassungen müssten zusätzlich

in die Stichtagsbetrachtung einbezogen werden – und der Aufwand, konsistente Transaktionsdaten über den Gesamtbestand zu liefern, ist um ein Vielfaches höher als einfache Bestandslisten. Einige Daten müssen sicherlich händisch ermittelt werden, wodurch die laufenden Kosten dauerhaft erheblich bleiben. Daher werden die statistischen Meldungen relevanten zusätzlichen Programmieraufwand mit sich bringen oder gar die Anschaffung neuer IT-Systeme erforderlich machen, die für die bestehenden aufsichtsrechtlichen Belange nicht erforderlich sind. Dies wird in der Summe zu erheblichen Zusatzkosten führen, welche die Träger der Altersversorgung zu schultern haben. Infolge von Fixkosten werden kleinere Einrichtungen relativ stärker betroffen sein. Erste Schätzungen deuten für die Implementierung je nach Einrichtung auf bis zu 30 Prozent der jährlichen Verwaltungskosten für die Kapitalanlage beziehungsweise auf bis zu 15 Prozent der jährlichen allgemeinen Verwaltungskosten ebenso hin wie auf eine beträchtliche Zunahme bei den laufenden Kosten (beispielsweise für die ständige Pflege der IT-Systeme), die jedoch derzeit schwer abschätzbar sind. Daher sollten EZB und nationale Zentralbanken jegliche zusätzliche Meldeanforderung grundsätzlich auf ihre Relevanz hin prüfen (sind diese Daten unbedingt erforderlich, und rechtfertigt der Mehrwert die damit verbundenen Kosten?), um die Zusatzkosten so klein wie möglich zu halten.

Tausende Träger – die Komplexität auf der Passivseite

Vor allem die von der EZB vorgesehenen Meldungen zur Passivseite sind äußerst problematisch, insbesondere jene zur Deckungsrückstellung. Auch eine Meldefrist von sieben Wochen (die zumindest nicht mehr auf fünf Wochen reduziert werden sollte) ist aktuell bei vielen Einrichtungen nicht umsetzbar. Bei Pensionseinrichtungen mit vielen Trägerunternehmen, die meist hunderte, aber auch bis zu mehrere tausend Arbeitgeber umfassen, liegen die erforderlichen Meldungen der Arbeitgeber oftmals nicht rechtzeitig validiert vor. Auch die sektorale und geografische Aufteilung sowie die angedachte Marktwertbewertung stellen reinen Zusatzaufwand dar, da für aufsichtsrechtliche Belange diese Daten nicht erhoben beziehungsweise derart aufgeschlüsselt werden müssen. Grundsätzlich sollte daher auf bereits vorliegende Daten zurückgegriffen werden können, um unnötigen Extraaufwand für die Pensionseinrichtungen zu vermeiden.

Über diese praktischen Probleme hinaus ergeben sich im Bereich der Altersversorgung erheb-

WER MUSS MELDEN: ANWENDUNGSBEREICH UND OFFENE FRAGEN

Derzeit lässt sich nicht abschließend beurteilen, welche Altersversorgungseinrichtungen vom Anwendungsbereich erfasst sein werden. Ausgangspunkt für die Abgrenzung, ob eine Einrichtung meldepflichtig sein wird, ist die Definition des Begriffs „Pensionseinrichtung“ gemäß Seite 129 des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung 2010, wonach diese einen eigenen Sektor bilden. Demnach stellen Pensionseinrichtungen gemäß Nummer 2.105 „als Systeme der sozialen Sicherung Einkommen im Ruhestand und häufig Leistungen bei Tod und Erwerbsunfähigkeit bereit“ und üben „in ihrer Hauptfunktion als Folge der Zusammenfassung sozialer Risiken und Bedürfnisse der Versicherten finanzielle Mitteltätigkeiten aus [...] (soziale Sicherung)“. Allerdings sind nach Nummer 2.106 nur Systeme erfasst, „die als institutionelle Einheiten getrennt von den sie schaffenden Einheiten sind“, die zudem Entscheidungsfreiheit besitzen und über eine vollständige Rechnungsführung verfügen. Zudem sind auch die Ausführungen in Nummer 17.01 über „Sozialschutzsysteme“ relevant.

Im Verfahren ist bislang deutlich geworden, dass es Absicht der EZB ist, den Begriff „Pensionseinrichtungen“

sehr breit auszulegen. Es sollen somit auch Einrichtungen erfasst werden, die derzeit nicht an nationale Aufsichtsbehörden berichtspflichtig sind einschließlich Vehikel der BAV als auch Einrichtungen aus dem Bereich der ersten Säule der Alterssicherung.

In einigen Konstellationen besteht hierbei noch erheblicher Klärungsbedarf. Viele Einrichtungen in Deutschland, die eindeutig unter die genannten Kriterien fallen und derzeit keine eigenständigen Meldungen zu statistischen Zwecken machen müssen, werden die neuen Meldeanforderungen zu erfüllen haben. Allerdings sind rechtlich unselbstständige Altersvorsorgeeinrichtungen nach Nummer 2.106 „keine institutionellen Einheiten und bleiben deshalb Bestandteil der institutionellen Einheit, die sie betreibt“ und wären somit von den EZB-Meldepflichten nicht betroffen. Ebenso ist fraglich, wann eine Einrichtung die „Zusammenfassung sozialer Risiken und Bedürfnisse der Versicherten“ übernimmt und in welchen Konstellationen eben kein solches „Pooling“ der Risiken über die Einrichtung erfolgt, sondern diese Risiken weiterhin bei den jeweiligen Trägern bleiben. Klarheit über diese Fragen wird man wohl erst haben, wenn die EZB-Verordnung respektive die Klärung der Auslegungsfragen vorliegt.

liche methodische Probleme, wenn hinsichtlich der Passivseite Systeme mit unterschiedlichen Finanzierungsverfahren (umlage- und teilkapitalgedeckte Systeme) zusammengefasst werden oder Einrichtungen die Finanzierungsverfahren wechseln (beispielsweise schrittweise Ausfinanzierung früherer Anwartschaften). Dies stellt die Aussagekraft und Interpretation der aggregierten Daten zur Passivseite im Pensionssektor erheblich in Frage. Daher sollte die EZB-Statistik die passivseitigen Meldungen auf sinnvolle Meldeinhalte beschränken. Damit ließen sich unnötige Kosten und auch methodische Probleme infolge der unterschiedlichsten Finanzierungsverfahren vermeiden.

Proportionalität bis zur vollumfänglichen Ausnahme, bitte!

Außerdem sollte jegliche zusätzliche Meldeanforderung grundsätzlich angesichts der Besonderheiten des Pensionssektors nach Proportionalitäts- und Materialitätsgesichtspunkten geprüft

werden (werden alle diese Daten von allen Einrichtungen gebraucht?). Der jeweilige Aufwand wird deutlich von der Größe der Einrichtung und der Komplexität ihres Geschäfts abhängen. Eine konsequente Berücksichtigung der Tatsache, dass Größe und Struktur der Pensionseinrichtungen sich erheblich vom Versicherungssektor unterscheiden, sollte daher auch für das EZB-Meldewesen zentral sein, um überproportionale Belastungen zu vermeiden. Außerdem spielen zahlreiche Pensionseinrichtungen aus makroökonomischer Perspektive eine vernachlässigbare Rolle. Die Ziele der EZB, Analysen zur Finanzmarktstabilität angemessen durchzuführen, können auch erreicht werden, wenn es dauerhaft angemessene Ausnahmen und Erleichterungen bei den Meldepflichten gibt, wie sie auch bereits für die Assekuranz vorgesehen sind. Insbesondere für kleinere Einrichtungen sollte es vollumfängliche Ausnahmen von der Meldepflicht geben, zumindest jedoch eine Reduktion des Meldeumfangs und der Meldefrequenz. Und Ausnahmeregelungen für offenkundig unwesentliche Positionen (beispielsweise wenn bestimmte Anlageklassen nur geringe Anteile an den Kapitalanlagen der jeweiligen Einrichtung ausmachen) wären ebenfalls angemessen.

Die Hoffnung stirbt zuletzt

Es bleibt zu hoffen, dass in der Kosten-Nutzen-Abwägung der EZB wirklich geprüft wird, ob die geplanten Meldeanforderungen angesichts der mit ihnen verbundenen Kosten erforderlich sind. Der Nutzen konsistenter Daten sollte in einem angemessenen Verhältnis zu den damit verbundenen Kosten stehen – doch dies scheint aus heutiger Sicht zweifelhaft: Nach derzeitigem Stand drohen deutlich umfangreichere, detailliertere und häufigere Meldungen innerhalb kaum darstellbarer Fristen. Solche Meldungen sind aufsichtsrechtlich nicht erforderlich und würden zu erheblichen Zusatzkosten für die Pensionseinrichtungen führen. Gerade die Meldungen zur Passivseite in den geplanten Ausprägungen erscheinen besonders problematisch, ihre Erforderlichkeit besonders fraglich. Wünschenswert wäre, dass die EZB Umfang, Detailgrad, Frequenzen und Fristen der künftigen Meldeanforderungen mit Augenmaß und Rücksicht auf die künftigen Meldepflichtigen (also die Pensionseinrichtungen) festlegt und dem Proportionalitätsprinzip in Form von Schwellenwerten für unwesentliche Positionen und kleine Einrichtungen Genüge tut. Damit könnte sie die Besonderheiten der Pensionseinrichtungen berücksichtigen und unangemessene Zusatzkosten vermeiden, ohne ihre Ziele zu beeinträchtigen. ●