

Schutzzwecks des BetrAVG ist angesichts ihrer Undifferenziertheit ebenfalls ungeeignet, die Divergenz zu rechtfertigen.

Die Divergenz ist juristisch unter keinem Gesichtspunkt begründbar, insbesondere nicht vor dem Hintergrund eines steigenden Verbraucherschutzes im Versicherungsrecht. Die Divergenz ist sozialpolitisch motiviert. Sie beruht in dem fehlenden Willen der Arbeitsgerichtsbarkeit, die Zillmerung von Versicherungstarifen als notwendiges Instrument der versicherungstechnischen Gestaltung anzuerkennen.

Da weder gesetzlich noch rechtsdogmatisch untermauerte, sozialpolitische Positionen der Judikatur per se ungeeignet sind, eine Rechtsfortbildung zu tragen, liegt in der vom BAG entwickelten Theorie eines „besseren Versicherungsverbraucherschutzes“ im Arbeitsrecht ein Verstoß gegen das verfassungsrechtlich verankerte Prinzip der Gewaltenteilung.

(Aus: Versicherungswissenschaft im Wandel wirtschaftsrechtlicher und rechtsökonomischer Analysen mit Finanzmarkt- und Freiberufsrecht – Festschrift für Harald Herrmann, S. 36 ff.)

Hagen Hügelschäffer, München

Das Grünbuch zur Sicherung der Renten – Wegbereiter für eine vereinheitlichte europäische Zusatzversorgung?

A. Einleitung

Mit ihrem am 7.7.2010 veröffentlichten Grünbuch¹ hat die Kommission eine europaweite Diskussion zu der Frage eingeleitet, ob und wie der Rahmen für Pensionen und Renten auf europäischer Ebene angepasst werden soll, damit die einzelnen Staaten eine angemessene und nachhaltige Altersversorgung für ihre Bürger sicherstellen können und wie die Europäische Union die nationalen Bemühungen dabei am besten unterstützen kann. Auslöser dieser Überlegungen waren die demografischen Entwicklungen sowie die Herausforderungen für die Rentensysteme aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise². Durch diese am 15.11.2010 abgeschlossene Konsultation wollte die Kommission von den Mitgliedstaaten, Verbänden und sonstigen Organisationen, aber auch von interessierten Einzelpersonen Ansichten und

1 KOM(2010)365 endgültig – SEK(2010) 830; vgl. auch BetrAV 2010 S. 770.
2 Memo/10/302 der Europäischen Kommission vom 7.7.2010; abrufbar unter <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=89&newsId=839&furtHerNews=yes>.

Ideen einholen, um sich so ein Bild über den derzeitigen Meinungsstand innerhalb der EU als Grundlage für weitere Schritte zu verschaffen.

Aus Sicht der Zusatzversorgung des öffentlichen und kirchlichen Dienstes mag dieses Thema auf den ersten Blick nur von eingeschränkter Bedeutung sein. Denn die Zusatzversorgung basiert in erster Linie auf tarifvertraglichen Grundlagen, nämlich auf dem Tarifvertrag Altersversorgung (ATV) bzw. auf dem Altersvorsorge-TV-Kommunal (ATV-K), und die Tarifhoheit genießt in Deutschland – wie übrigens auch in anderen europäischen Ländern³ – über Art. 9 Abs. 3 GG Verfassungsrang. Außerdem finden EU-Richtlinien gemäß Art. 288 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) keine direkte Anwendung in den Mitgliedstaaten, sondern bedürfen der Umsetzung in das nationale Recht, wobei dem Gesetzgeber aber ein gewisser Gestaltungsspielraum zur Verfügung steht.

Eine derartige Betrachtungsweise würde allerdings die in den letzten Jahren langsam, aber stetig gewachsene Bedeutung des Europarechts für die betriebliche Altersversorgung im Allgemeinen und für die Zusatzversorgung im Speziellen außer Acht lassen⁴. Zu nennen ist hier zunächst die Pensionsfondsrichtlinie aus dem Jahr 2003⁵, die infolge der anschließenden Novellierung des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) für die freiwillige Versicherung in der Zusatzversorgung von Bedeutung ist und ein Schwerpunktthema dieses Grünbuchs und infolgedessen auch dieses Beitrags ist. Zwei Jahre später, am 20.10.2005, veröffentlichte die Kommission ihren ersten Entwurf der sogenannten Portabilitätsrichtlinie⁶, der neben Regelungen für die Übertragbarkeit von Betriebsrentenansprüchen europaweit geltende Mindeststandards für die betriebliche Altersversorgung vorsah, nämlich für die Unverfallbarkeitsfristen und die Wahrung ruhender Rentenansprüche, was ebenfalls Folgen für die Zusatzversorgung gehabt hätte⁷. Selbst wenn bislang dieser Richtlinienentwurf (noch) nicht verabschiedet worden ist⁸, hat die Kommission dieses Thema in ihrem Grünbuch wieder aufgegriffen, sodass die Diskussion hierüber in der kommenden Zeit mit Sicherheit wiederaufleben wird.

Schließlich tragen auch die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in der letzten Zeit dazu bei, dass die tarifvertraglich geregelte Zusatzversorgung immer mehr unter den Einfluss des Europarechts gerät. Bereits Anfang 2005 hat sich der EuGH bei einem gegen die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) gerichteten Verfahren mit der Berücksichtigung von Mutterschutzzeiten beschäftigt und kam dabei zu dem Ergebnis, dass der Berechnungsmodus zur Ermittlung der „alten Versicherungsrente“ nach § 44 Abs. 1 Satz 1a VBL-S a.F. europarechtswidrig war⁹. Die Entscheidung C-271/08 vom 15.7.2010 zur Frage der Ausschreibungspflicht bei der tarifvertraglich geregelten Entgeltumwandlung im kommunalen Bereich belegt, dass die nationale Tarifhoheit durchaus ihre Grenzen in europäischen Regelungen finden kann¹⁰. Und die jüngste Entscheidung C-236/09 vom 1.3.2011, mit der die bisherige Verwendung geschlechtsspezifischer Risikofaktoren in Versicherungstarifen ab dem 21.12.2012 für europarechtswidrig erklärt worden

3 Aufzählung bei Hügelschäffer, BetrAV 2006 S. 42, Fn. 43.

4 Gesamtdarstellung in H-BetrAV, Kapitel 20: Betriebliche Altersversorgung in Europa.

5 Richtlinie 2003/41/EG vom 3.6.2003 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung.

6 Vorschlag für eine Richtlinie zur Verbesserung der Portabilität von Zusatzrentenansprüchen; KOM(2005)607 endgültig.

7 Einzelheiten bei Hügelschäffer, a.a.O. (Fn. 3), S. 36 ff.

8 Erläuterung der Gründe bei Oetting, BetrAV 2008 S. 5 ff. (6 ff.).

9 Rechtssache Mayer, C-356/03, vgl. BetrAV 2005 S. 292.

10 Vgl. BetrAV 2010 S. 571; dazu Schwintowski/Ortlieb, BetrAV 2010 S. 522 ff.; Wagner/Weber, BB 2010 S. 2499 ff.; Kiwit/Reinker, Lohn + Gehalt Spezial, Oktober 2010, S. 20 ff.

ist¹¹, wird sich ebenfalls auf die Zusatzversorgung auswirken, die in der freiwilligen Versicherung geschlechtsspezifische Zuschläge bei Verzicht auf die Hinterbliebenenabsicherung bzw. auf das Erwerbsminderungsrisiko vorsieht¹². Denn selbst wenn Gegenstand dieses Verfahrens die Richtlinie 2004/113/EG ist, die gemäß Art. 3 Abs. 4 keine Anwendung im Bereich Beschäftigung und Beruf und somit auch nicht auf die betriebliche Altersversorgung findet, wird es wahrscheinlich nur eine Frage der Zeit sein, bis der EuGH seine Rechtsprechung auf die für die betriebliche Altersversorgung geltende Richtlinie 2006/54/EG ausdehnen wird.

Diese Beispiele verdeutlichen, dass die Schnittmengen zwischen dem Europarecht und der Zusatzversorgung größer als häufig angenommen sind. Längst sind europäische Entwicklungen keine Randerscheinungen mehr, sondern entfalten nunmehr oft schon direkte Auswirkungen auf das Recht der Zusatzversorgung. Ziel dieses Beitrages ist es daher, den konkreten Einfluss des Europarechts und der europäischen Entwicklungen auf die Zusatzversorgung darzulegen. Ausgangspunkt ist dabei das Grünbuch, dessen Hintergrund und Struktur einleitend dargestellt wird (Abschnitt B.). Anschließend werden die Themen mit Bezug zur Zusatzversorgung des öffentlichen und kirchlichen Dienstes behandelt, wobei diese Ausarbeitung über das Grünbuch hinaus weitere Hintergrundinformationen vermittelt, um die wichtigsten Entwicklungen möglichst umfassend darzustellen. Konkret handelt es sich dabei um die andiskutierte Änderung der Pensionsfondsrichtlinie, die für die freiwillige Versicherung von Bedeutung ist (Abschnitt C.). Mögliche Auswirkungen könnten sich ferner ergeben, sofern unter dem Stichwort „Mobilität von Pensionen und Renten“ auf europäischer Ebene einheitliche Standards für den Erwerb und die Wahrung von Betriebsrentenanwartschaften definiert würden (Abschnitt D.). Der sich anschließende Abschnitt E. geht auf kurz- bis mittelfristig zu erwartende Folgen ein, bevor im Abschnitt F. eine Schlussbetrachtung gezogen wird.

B. Das Grünbuch – Hintergrund und Struktur

I. Die Entstehung

Dieses Grünbuch mit dem offiziellen Titel: „Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme“ umfasst im Gegensatz zum vorherigen Grünbuch „Zusätzliche Altersversorgung im Binnenmarkt“ aus dem Jahr 1997¹³ sämtliche Altersvorsorgesysteme, selbst wenn der Schwerpunkt auf den ergänzenden Zusatzrentensystemen – wie beispielsweise der Zusatzversorgung des öffentlichen und kirchlichen Dienstes – liegt. Der Begriff „Pensions- und Rentensysteme“ orientiert sich dabei nicht an der in Deutschland geläufigen Terminologie, sondern wird synonym für alle Arten von Vorsorgesystemen verwendet¹⁴.

Nachdem der Präsident der Kommission, José Manuel Barroso, im September 2009 die Rentenfrage zu einem der strategischen Themen für seine zweite Amtszeit erklärt hatte¹⁵, wurde dieses Grünbuch in den Folgemonaten von drei Generaldirektionen der Kommission erarbeitet. Federführend war aufgrund des sozialpolitischen Schwerpunkts die Generaldirektion „Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheiten“, die von den Generaldirektionen „Binnenmarkt und Dienstleistungen“ und „Wirtschaft und

Finanzen“ unterstützt wurde. Diese ressortübergreifende Zusammenarbeit unterstreicht den hohen Stellenwert dieses Themas, welcher durch die Einsetzung einer aus acht Kommissaren bestehenden Arbeitsgruppe im Mai 2010 verstärkt wird. Aufgabe dieser Arbeitsgruppe ist die Ausarbeitung eines Ansatzes auf EU-Ebene zur Schaffung adäquater, nachhaltiger und sicherer Rentensysteme im Gesamtkontext der EU-2020 Strategie¹⁶, mit der die Kommission in den kommenden Jahren u.a. den sozialen Zusammenhalt innerhalb der Europäischen Union stärken will. Konkret beabsichtigt sie, im Anschluss an das Grünbuch mögliche künftige Szenarien für verschiedene Rentensysteme zu entwickeln, Politikbereiche zu identifizieren, in denen Spielraum für eine erweiterte politische Koordination besteht, den Austausch von „Best Practice“ zu fördern sowie diejenigen Bereiche zu definieren, in denen mögliche gesetzgeberische Initiativen auf EU-Ebene zur Schaffung und Sicherung adäquater, nachhaltiger und sicherer Rentensysteme beitragen können¹⁷. Das Mandat dieser Gruppe beginnt mit der Veröffentlichung des Grünbuchs und läuft im Sommer 2012 aus.

II. Ausgangspunkt und Zielsetzung

Vergleichbar mit der Situation in der Zusatzversorgung bei Schließung des Gesamtversorgungssystems¹⁸ ist der Ausgangspunkt dieses Grünbuchs zunächst die demografische Entwicklung in der überwiegenden Anzahl der Mitgliedstaaten, die durch sinkende Geburtenraten bei gleichzeitig gestiegener Lebenserwartung gekennzeichnet ist. Hinzu kommt, dass in den meisten Ländern die Beschäftigten vor Erreichen der Regelaltersgrenze aus dem Berufsleben ausscheiden. Sofern sich dieser Trend fortsetzt, wird bei den umlagefinanzierten Vorsorgesystemen entweder die Angemessenheit der Altersversorgung leiden oder die Pensions- und Rentenausgaben stark ansteigen. Vor diesem Hintergrund haben in den letzten Jahren die meisten Mitgliedstaaten eine Reihe von Reformen vorgenommen, um die Altersversorgung auf eine nachhaltigere Basis zu stellen, indem vor allem mehr Menschen dazu gebracht werden, mehr und länger zu arbeiten. Ein anderer häufig beschrittener Weg ist die Einführung bzw. der Aufbau eines Altersvorsorgesystems mit mehreren Säulen, wobei die kapitalgedeckte zusätzliche Altersversorgung eine entscheidende Rolle spielt; eine Tendenz, die auch bei der Zusatzversorgung seit der Umstellung auf das Punktemodell zu beobachten ist. Problematisch ist hierbei aber die jüngste Finanz- und Wirtschaftskrise, welche die gegenseitige Abhängigkeit der einzelnen Systeme aufgezeigt und Schwachpunkte mancher Systemstrukturen – gleichgültig ob umlagefinanziert oder kapitalgedeckt – aufgezeigt hat. Kapitalgedeckte Altersvorsorgeeinrichtungen haben gemäß einer Erhebung der OECD im Jahr 2008 bis zu 20% an Wert verloren, selbst wenn sie diese Verluste im Folgejahr teilweise wieder ausgleichen konnten¹⁹. In diesem Punkt konnte sich aber die Zusatzversorgung von den anderen Ländern abkoppeln und selbst das Jahr 2008 noch mit einem positiven Ergebnis abschließen²⁰.

Vor diesem Hintergrund definiert das Grünbuch eine Reihe von Zielen für die Pensions- und Rentenpolitik in der EU²¹. Als übergeordnete Ziele nennt es zunächst die Angemessenheit und Nachhaltigkeit, die untrennbar miteinander

11 Vgl. BetrAV 2011 S. 168; kritisch dazu *Arnübüster*, LMK 2011, 315339 sowie *Günther*, FD-VersR 2011, 315404; beide Fundstellen abrufbar unter www.beck-online.de; *Kahler*, NJW 2011 S. 894 ff.

12 Z.B. § 6 Abs. 3 der Allgemeinen Versicherungsbedingungen der VBL für die freiwillige Versicherung in Anlehnung an das Punktemodell – VLextra.

13 KOM(97)283; Einzelheiten bei *Stürmer*, BetrAV 1998 S. 210 ff.

14 Grünbuch: Glossar.

15 Sozial Agenda Nr. 25 vom November 2010, veröffentlicht von der Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheiten, S. 15.

16 Mitteilung der Kommission vom 3.3.2010: „Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“; KOM(2010)2020 endgültig.

17 Note from José Manuel Barroso: „Commissioner's Group on Pensions“; Ares(2010)285119 – 27/05/2010.

18 *Stephan*, ZfR 2002 S. 49 ff. (49).

19 Ausführlich dazu Grünbuch, Ziffer 2: „Die wichtigsten Herausforderungen“.

20 Darstellung der Entwicklung der Nettoverzinsung bei der VBL in *dprn* – Deutsche Pensions & Investmentnachrichten, Ausgabe Dezember 2010/Januar 2011, S. 21 ff. (22).

21 Ziffer 3: „Prioritäten für die Modernisierung der Pensions- und Rentenpolitik in der EU“.

verbunden und daher gemeinsam zu betrachten sind. Sofern eine Alterssicherung Gefahr läuft, nicht angemessen zu sein, kann es zu Forderungen nach ad-hoc-Erhöhungen von Leistungen kommen, was dann die Nachhaltigkeit gefährdet. Genauso wird sich ein nicht nachhaltiges Pensions- oder Rentensystem bei plötzlich notwendigen Änderungen langfristig als ungeeignet erweisen. Diese Überlegungen galten auch für die Zusatzversorgung in der Zeit unmittelbar vor der Systemumstellung und spiegelten sich demzufolge auch in den Zielsetzungen der Tarifvertragsparteien des öffentlichen Dienstes wider, die letztendlich zum Altersvorsorgeplan 2001 geführt haben²².

Mit Blick auf die eingangs problematisierten demografischen Entwicklungen spricht sich das Grünbuch für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Dauer des Arbeitslebens und des Ruhestandes aus, was im Ergebnis auf ein Anheben des Renteneintrittsalters hinausläuft. Gerade dieser Punkt wurde bei der Veröffentlichung des Grünbuchs von der Presse mit der Behauptung aufgegriffen, dass sich die Kommission konkret für eine „Rente mit 70“ eingesetzt hätte, was vom federführenden Kommissar *László Andor* aber dementiert wurde²³. Auslöser war die Tabelle 2 im statistischen Anhang des Grünbuchs mit Hochrechnungen verschiedener Altersabhängigkeitsquotienten von 20-Jährigen zu älteren Menschen im Zeitraum von 2010 bis 2060. Ausgehend von einem durchschnittlichen europaweiten Renteneintrittsalter von derzeit 60 Jahren beläuft sich der Altersabhängigkeitsquotient von den 20-Jährigen zu den 60-Jährigen im Jahr 2010 auf einen Wert von etwas über 0,4. Sollte dieser Wert im Jahr 2040 beibehalten werden, müsste das durchschnittliche Renteneintrittsalter auf etwa 67 Jahre und im Jahr 2060 auf 70 Jahre steigen.

Für die Zusatzversorgung ist dieser Punkt auf den ersten Blick von nur eingeschränkter Bedeutung, da der Leistungsfall gemäß § 5 ATV/ATV-K an die Regelungen in der gesetzlichen Rentenversicherung anknüpft. Allerdings waren auch die längeren Rentenlaufzeiten ein Grund für die Probleme, denen sich das ehemalige Gesamtversorgungsmodell vor der Systemumstellung ausgesetzt sah²⁴. Außerdem liegt nach den Feststellungen des Vierten Versorgungsberichts der Bundesregierung das durchschnittliche Renteneintrittsalter bei der VBL mit etwa 60 Jahren²⁵ immer noch weit unterhalb der gesetzlichen Regelaltersgrenze von derzeit 65 Jahren und auch noch unter dem durchschnittlichen Renteneintrittsalter in Deutschland von 61,7 Jahren²⁶.

III. Letztendliche Verantwortung der Mitgliedstaaten und Sozialpartner

Selbst wenn die vorstehenden Ausführungen auf den ersten Blick den Schluss nahelegen, dass die Kommission nunmehr eine allumfassende Regelungskompetenz im Bereich der Altersversorgung beanspruchen will, erkennt das Grünbuch ungeachtet dessen an, dass die letztendliche „Verantwortung für Pensionen und Renten [...] bei den Mitgliedstaaten [liegt]. Das Grünbuch stellt die Vorrechte der Mitgliedstaaten oder die Rolle der Sozialpartner in diesem Bereich nicht in Frage und geht nicht davon aus, dass es ein „ideales“ universelles Pensions- bzw. Rentenmodell gibt.“²⁷ Diese Klarstellung gleich zu Beginn des

Grünbuchs ist von großer Bedeutung, da die Kommission dadurch der Vielschichtigkeit der unterschiedlichen Altersvorsorgesysteme in den einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung trägt, die einheitliche, für alle Systeme gleichermaßen passende Lösungsansätze nicht zulässt. Auch aus Sicht der Zusatzversorgung ist diese Feststellung wichtig, da sie die derzeitige Rolle und Verantwortlichkeit der Tarifvertragsparteien des öffentlichen Dienstes nicht infrage stellt und ihnen eine gleichbedeutende Rolle neben den Mitgliedstaaten zuweist. Außerdem spiegelt sich in dieser Aussage der Grundsatz der Subsidiarität wider, wonach „die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig [wird], sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können“²⁸. Trotz dieses eindeutigen Bekenntnisses zur letztendlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten unterstreicht die Kommission aber an derselben Stelle, dass es „einige gemeinsame Themen [gebe], die in koordinierter Weise in Angriff genommen werden [müssen]“. Hinter dieser Feststellung verbirgt sich die Ankündigung der Kommission, in den ihr durch den Lissabon-Vertrag zugewiesenen Bereichen²⁹ auch konkrete Regelungen vorzuschlagen. Und die in dem Grünbuch diskutierten Themen zeigen, dass die Kommission auch gewillt ist, ihre Zuständigkeiten wahrzunehmen.

IV. Unmittelbarer Bezug zur Zusatzversorgung

Weitere Ziele des Grünbuchs sind die Beseitigung von Mobilitätshindernissen in der EU sowie die Schaffung sicherer und transparenter Pensionen und Renten. Hinter diesen, auf den ersten Blick belanglosen Überschriften der Kapitel 3.3 und 3.4 verbergen sich die für die Zusatzversorgung besonders relevanten Themen, die in den nachfolgenden Abschnitten näher dargestellt werden. Im Vordergrund steht dabei die mögliche Änderung der Pensionsfondsrichtlinie (Abschnitt C.). Ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt ist die zur Sprache gebrachte Verbesserung der Übertragbarkeit von Pensionsansprüchen einschließlich der Festlegung EU-weiter Standards für den Erwerb und die Wahrung ruhender Rentenansprüche (Abschnitt D.).

C. Änderung der Pensionsfondsrichtlinie

Die mit Abstand wichtigste EU-Richtlinie für die betriebliche Altersversorgung ist die Pensionsfondsrichtlinie, die einen europäischen Aufsichtsrahmen für rechtlich selbstständige, kapitalgedeckte Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung festlegt, um insbesondere grenzüberschreitende Tätigkeiten innerhalb der EU zu fördern.

Gemäß Art. 22 war die Pensionsfondsrichtlinie bis zum 23.9.2005 von den Mitgliedstaaten umzusetzen. In Deutschland erfolgte dies in mehreren Schritten und wurde mit der 7. VAG-Novelle abgeschlossen. Diejenigen Bestimmungen der Pensionsfondsrichtlinie, die auf die Zusatzversorgung des öffentlichen und kirchlichen Dienstes anwendbar sind, wurden bereits mit der VAG-Novelle 2004 umgesetzt³⁰. In der Praxis ist hiervon ausschließlich die freiwillige Versicherung erfasst, die durchgängig bei sämtlichen Zusatzversorgungseinrichtungen kapitalgedeckt ist³¹. Infolgedessen werden auch zukünftige Änderungen der Pensionsfondsrichtlinie über die dann erforderliche Umsetzung in das deutsche Recht Auswirkungen auf die Zusatzversorgung entfalten.

22 Vgl. *Stephan*, a.a.O. (Fn. 18), S. 51 f.

23 FAZ-net vom 7.7.2010: „EU-Kommission für späteres Renteneintrittsalter“; n-tv.de vom 7.7.2010: „Aim im Alter – EU denkt an Rente mit 70“; Handelsblatt vom 6.7.2010: „Lebenserwartung steigt: EU-Kommission empfiehlt Rente mit 70 Jahren“.

24 *Stephan*, a.a.O. (Fn. 18), S. 49; *Fieberg*, BetrAV 2002 S. 230 ff. (234).

25 Vierter Versorgungsbericht der Bundesregierung, BT-Drucksache 16/12660 vom 21.4.2009, S. 48. Da dieser Versorgungsbericht bei der Zusatzversorgung nur die VBL erfasst, liegen entsprechende aktuelle Daten aus dem kommunalen und kirchlichen Bereich nicht vor.

26 Grünbuch, Statistischer Anhang, Figure 6: „Standard pension eligibility age and average labour market exit age in EU-27“.

27 Grünbuch, Einleitung, S. 2.

28 Art. 5 Abs. 3 des Vertrages über die Europäische Union – EUV.

29 Grundsatz der begrenzten Einzelmächtigung gemäß Art. 4 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV.

30 *Baumelster*, DB 2005 S. 2076 ff. (2077).

31 § 26 Abs. 1 Satz 1 ATV/ATV-K.

Im Grünbuch wird die Pensionsfondsrichtlinie in den Fragen 5 und 10 aufgegriffen. Dabei stellt die Kommission zunächst die Frage, ob die Pensionsfondsrichtlinie zu ändern ist, um die Bedingungen für grenzüberschreitende Angebote zu verbessern (Ziffer I.). Des Weiteren wird zur Diskussion gestellt, wie entsprechende Solvabilitätsregelungen aussehen sollten (Ziffer II.). Im weitesten Sinne ist in diesem Zusammenhang auch die Frage 8 zu sehen, bei der es um eine möglicherweise einheitliche Regulierung und Aufsicht für kapitalgedeckte Vorsorgemodelle und -produkte geht (Ziffer III.).

I. Verbesserung grenzüberschreitender Angebote

Die Frage 5 des Grünbuchs beschäftigt sich mit dem Thema, ob die Pensionsfondsrichtlinie geändert werden soll, um die Bedingungen für transnationale Angebote zu verbessern. Selbst wenn für die Zusatzversorgungseinrichtungen des öffentlichen und kirchlichen Dienstes vor allem wegen der Vorgaben in den jeweiligen Errichtungsgesetzen die grenzüberschreitende Tätigkeit kein Thema ist, so ist es dennoch wichtig, sich mit diesen Überlegungen der Kommission auseinanderzusetzen. Denn die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes für die betriebliche Altersversorgung ist eines der vorrangigen Ziele der Pensionsfondsrichtlinie³², zu dessen Verwirklichung die dann für die Zusatzversorgung praxisrelevanten Bereiche der Aufsicht³³ und der Solvabilitätsbestimmungen³⁴ beitragen sollen. Außerdem ist durchaus der umgekehrte Fall denkbar, dass Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung außerhalb Deutschlands überlegen könnten, ihre Angebote hierzulande zu platzieren, wie eine Pressemitteilung der für den öffentlichen Dienst der Niederlande zuständigen Pensionseinrichtung ABP aus dem Jahr 2006 verdeutlicht³⁵.

Jedoch ist zweifelhaft, ob eine Überarbeitung der Pensionsfondsrichtlinie zur Verbesserung grenzüberschreitender Angebote zum jetzigen Zeitpunkt angebracht ist. Denn zunächst stellt sich die Frage, ob es derzeit überhaupt einen Binnenmarkt für die betriebliche Altersversorgung gibt. Denn die Praxis zeigt, dass dessen Realisierung wegen der immer noch unterschiedlichen nationalen Rechtsvorschriften vor allem im Bereich des Aufsichts-, Bilanzierungs- und Steuerrechts nur langsam voranschreitet. Im Juni 2010 gab es insgesamt nur 78 Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung, die ihre Leistungen in anderen Ländern angeboten haben, wobei bezeichnend ist, dass fünf Einrichtungen im Laufe der vorausgegangenen zwölf Monate ihre grenzüberschreitenden Aktivitäten sogar eingestellt haben³⁶ und 39 bereits vor Inkrafttreten der Pensionsfondsrichtlinie grenzüberschreitend aktiv gewesen waren³⁷. Zudem konzentrieren sich die transnationalen Angebote vor allem auf Großbritannien (37) und Irland (25)³⁸. Auf der anderen Seite sind insgesamt 140.000 Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung in sämtlichen EU-Mitgliedstaaten zugelassen. Diese Relation verdeutlicht, dass die grenzüberschreitende betriebliche Altersversorgung noch nicht zur gelebten Realität des Binnenmarktes zählt. Denn bis auf die Fälle internationaler Konzerne ist und bleibt die betriebliche Altersversorgung in der überwiegenden Anzahl der Fälle ein auf betrieblicher oder regionaler Ebene begrenztes Geschäft. Dies verdeutlicht das Beispiel der Zusatzversorgungseinrichtungen des öffentlichen und kirchlichen Dienstes mit ihren

mehr als fünf Millionen Pflichtversicherten, deren Geschäftsgebiet aufgrund gesetzlicher Bestimmungen im Regelfall auf eine bestimmte Region³⁹ oder wie im Fall der VBL auf das Bundesgebiet⁴⁰ begrenzt ist.

Außerdem stellt sich die Frage, ob eine Überarbeitung der Pensionsfondsrichtlinie derzeit nicht verfrüht wäre. Denn obwohl die nationalen Rechtsordnungen gemäß Art. 22 der Pensionsfondsrichtlinie bis zum 23.9.2005 anzupassen waren, erfolgte tatsächlich die endgültige Umsetzung erst gut zwei Jahre später. Daher wäre es vorzugswürdiger, zunächst einige Jahre abzuwarten und anschließend zu untersuchen, wie sich die Pensionsfondsrichtlinie im Binnenmarkt bewährt hat.

Auch sollte die Forderung nach Verbesserung der grenzüberschreitenden betrieblichen Altersversorgung nicht zum Anlass genommen werden, die Einführung des sogenannten „28. Regimes“ zu fördern. Hierunter wird ein von den Rechtsordnungen der 27 Mitgliedstaaten unabhängiges Zusatzrentensystem mit eigenständigen, auf EU-Ebene festgelegten Regelungen verstanden, das in sämtlichen EU-Staaten anerkannt wird und sich demzufolge zur Lösung der Probleme eignen soll, die bei der grenzüberschreitenden betrieblichen Altersversorgung auftreten⁴¹. Jedoch ist bei diesem Ansatz fraglich, ob hierfür eine tragfähige politische Mehrheit auf europäischer Ebene gefunden werden kann, da vor allem Fragen des Steuerrechts nach wie vor im ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten verbleiben, ohne dass sich ein politischer Wille abzeichnet, Kompetenzen auf die Gemeinschaftsebene zu verlagern⁴². Außerdem bietet die Pensionsfondsrichtlinie ausreichende Möglichkeiten, bei Bedarf grenzüberschreitende Sachverhalte zu regeln, was unlängst eine Studie über die Altersversorgung mobiler Forscher innerhalb der EU belegt hat⁴³. Schließlich stellt sich angesichts des geringen Verbreitungsgrades von derzeit nur 78 grenzüberschreitend tätigen Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung die Frage, ob ein „28. Regime“ außerhalb der bestehenden nationalen Regelungen geeignet wäre, grenzüberschreitende Angebote zu fördern.

II. Neue Solvabilitätsregelungen

Mit der Frage 10 stellt die Kommission zur Diskussion, wie entsprechende Solvenzregelungen (oder Solvabilitätsregelungen) für Pensionsfonds aussehen sollten. Ausgangspunkt ihrer Überlegungen ist dabei die Richtlinie 2009/138/EG vom 25.11.2009, mit der Solvency II für Lebensversicherungsunternehmen eingeführt worden ist. Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung sind gemäß Art. 303 dieser Richtlinie ausgenommen, da der europäische Gesetzgeber aufgrund intensiver und kontroverser Diskussionen im Vorfeld⁴⁴ die bisherigen Solvency I-Regelungen in den laufenden Richtlinientext aufgenommen hat. Allerdings ist gemäß Erwägungsgrund 138 die Kommission verpflichtet, die Pensionsfondsrichtlinie so schnell wie möglich zu überprüfen, um „ein sachgerechtes System von Solvabilitätsvorschriften für die Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung [zu] entwickeln“. Vor diesem Hintergrund hatte die Kommission bereits vor der Veröffentlichung dieses Grünbuchs in der Zeit von

32 Erwägungsgrund 6 der Richtlinie 2003/41/EG vom 3.6.2003.

33 Erwägungsgrund 7 der Richtlinie 2003/41/EG vom 3.6.2003.

34 Erwägungsgrund 26 der Richtlinie 2003/41/EG vom 3.6.2003.

35 Pressemitteilung von IPE vom 24.11.2006: „ABP board sees pan-Europe potential“.

36 CEIOPS report 56/10 vom 24.6.2010: „2010 Report on Market Developments“.

37 CEIOPS report OP-19/08 vom 11.11.2008: „2008 Report on Market Developments“.

38 IPE magazine vom Februar 2011, „CEIOPS: Cross-border IORPs stagnate in 2010“, S. 7.

39 Z.B. § 10 des Gesetzes über die kommunalen Versorgungskassen und Zusatzversorgungskassen im Lande Nordrhein-Westfalen (VKZVKG), der die Geschäftsbereiche der Rheinischen Zusatzversorgungskasse und der Kommunalen Zusatzversorgungskasse Westfalen-Lippe festlegt.

40 Vgl. § 2 Abs. 1 i.V.m. §§ 19 ff. VBL-Satzung.

41 Grünbuch, Ziffer 3.3.1 m.w.N.

42 Siehe z.B. die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Rates der Europäischen Union vom 18./19.6.2009 (Dok. 11225/2/09), Abschnitt B – Steuerwesen: „Durch den Vertrag von Lissabon erfolgt für keinen Mitgliedstaat irgendeine Änderung in Bezug auf den Umfang und die Ausübung der Zuständigkeiten der Europäischen Union im Bereich der Steuerpolitik.“

43 Hewitt: „Feasibility study for a EU Pension Fund for Researchers“, Ziffer 8

44 „Operational conclusions and possible next steps“, S. 86.

44 Überblick bei Scheurer, BetrAV 2008 S. 527 ff.

Anfang September bis Ende November 2008 eine Konsultation zu der Frage durchgeführt, ob für bestimmte Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung die Solvabilitätsbestimmungen in Anlehnung an den Solvency II-Ansatz zu harmonisieren sind, nämlich für grenzüberschreitend tätige Anbieter und Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung, die – wie die Zusatzversorgungseinrichtungen – selbst Risikoträger sind.

Solvency II ist ein dreigliedriges System für die Beaufsichtigung von Versicherungsunternehmen, die aus quantitativen und qualitativen Elementen sowie aus Transparenzvorschriften besteht. Die erste Säule von Solvency II enthält quantitative Anforderungen an Versicherungsunternehmen insbesondere zu den versicherungstechnischen Rückstellungen und zu den tatsächlich vorhandenen Eigenmitteln. Die zweite Säule behandelt die qualitativen Anforderungen an das Risikomanagement. Und die dritte Säule sieht eine verstärkte Offenlegungs- und Publizitätspflicht der Versicherungsunternehmen vor⁴⁵. Vor allem die quantitativen Anforderungen der ersten Säule würden die Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung vor große Herausforderungen stellen. Eine Untersuchung der OECD vom März 2008⁴⁶ hat ergeben, dass derzeit ausreichend dotierte Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung bei Umsetzung des Solvency II-Modells nur noch zu 64% ausfinanziert wären⁴⁷.

Ausgangspunkt für jede Diskussion über neue Solvabilitätsregelungen sind zunächst die strukturellen Besonderheiten (Ziffer 1), aber auch die systemimmanenten Sicherungsmechanismen (Ziffer 2), die Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung von Lebensversicherungsunternehmen, die von Solvency II erfasst werden, unterscheiden. Alternativ zu der Übernahme eines an Solvency II orientierten Ansatzes wäre es denkbar, dass auf Gemeinschaftsebene bestimmte Grundprinzipien definiert werden, die später durch den nationalen Gesetzgeber bzw. durch die Tarifvertragsparteien konkretisiert werden (Ziffer 3).

1. Strukturelle Unterschiede

Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung und Lebensversicherungsunternehmen weisen folgende grundlegende Unterschiede auf, die gegen eine Übernahme von Solvency II sprechen:

- Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung sind Sozialeinrichtungen, deren Aufgabe es ist, den Versicherten eine zusätzliche Altersversorgung bzw. Hinterbliebenenabsicherung neben den Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung oder einer alternativen Grundversorgung zu gewähren⁴⁸. Deshalb reichen sie die erzielten Gewinne aus der Kapitalanlage an ihre Versicherten in Form von höheren Leistungen weiter, ebenso wie die Steuervorteile aufgrund der Befreiung beispielsweise von der Körperschaftsteuerpflicht gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 3 KStG.
- Solidarität ist ferner ein grundlegendes Merkmal von Systemen der betrieblichen Altersversorgung. Beiträge und Leistungen werden ohne Berücksichtigung der beruflichen Risiken kalkuliert. Auch findet eine Gesundheitsprüfung nicht statt, sodass auch diejenigen Beschäftigten erfasst werden, die bei individuellen Lösungen möglicherweise auf Schwierigkeiten stoßen würden. Schließlich beinhalten Systeme der betrieblichen Altersversorgung weitere solidarische Elemente durch Leistungen ohne vorherige

Umlagen- oder Beitragszahlungen. In der Zusatzversorgung sind dies z.B. die in § 9 ATV/ATV-K genannten sozialen Komponenten (Elternzeit, Zurechnungszeiten bei Erwerbsminderung vor dem 60. Lebensjahr und Mindeststartgutschrift bei langjährig Versicherten).

- Betriebsrenteneinrichtungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie nahezu sämtliche Beschäftigten eines Unternehmens oder – wie im Fall von tarifvertraglichen Regelungen – einer Branche abdecken. Dadurch kommen bestimmte Teile der Bevölkerung in den Genuss einer zusätzlichen Altersversorgung, die ansonsten nicht oder nur mittels individueller Lösungen abgesichert würden. Ein hoher Erfassungsgrad hat wiederum zur Folge, dass die internen Kosten von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung sehr gering sind. So sinken beispielsweise die jährlichen Verwaltungskosten von Betriebsrenteneinrichtungen überproportional mit der Bestandsgröße, wie eine niederländische Studie aus dem Jahr 2007 belegt⁴⁹. Belaufen sich die internen Kosten pro Jahr und Versichertem bei einer Bestandsgröße von 1.000 bis 10.000 Personen noch auf 156 €, sinken sie auf 86 € bei Beständen von 10.000 bis zu 100.000 Versicherten. Bei großen Kollektiven von bis zu 1.000.000 Personen reduzieren sie sich sogar auf nur noch 28 € pro Jahr⁵⁰.

Auch ein Abgleich der Verwaltungskosten von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung und von Lebensversicherungsunternehmen ist aufschlussreich. Die nachstehende Gegenüberstellung der Relation von Verwaltungskosten zu den eingenommenen Beiträgen, gemessen am Gesamtvolumen der Kapitalanlagen, verdeutlicht, dass Einrichtungen der zweiten Säule durchgehend mit geringeren Kosten aufwarten können.

Relation von Verwaltungskosten (einschließlich Aufwand für Akquisition) zu Beiträgen bei Lebensversicherern und Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung gemäß dem Kapitalanlagevolumen⁵¹

Gesamtsumme Kapitalanlage	Lebensversicherer	Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung
10 – 100 Mio. €	36,1%	7,8%
100 – 1.000 Mio. €	17,2%	5,0%
1.000 – 10.000 Mio. €	13,2%	3,9%

- Eine weitere strukturelle Besonderheit sind schließlich die unterschiedlichen Finanzierungsverfahren bei Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung in Europa, die von der reinen Umlagefinanzierung ohne Bildung zusätzlicher Rücklagen bis hin zum Kapitaldeckungsverfahren reichen⁵². Ein Spiegelbild dieser Vielfalt auf europäischer Ebene ist die Zusatzversorgung des öffentlichen und kirchlichen Dienstes in Deutschland, deren Kassen nach der Umstellung auf das Punktemodell ebenfalls unterschiedliche Finanzierungsverfahren in der Pflichtversicherung praktizieren, nämlich die Umlagefinanzierung mit unterschiedlich langen Deckungsabschnitten, die „gemischte“ Hybridfinanzierung oder das Kapitaldeckungsverfahren⁵³.

45 Scheurer, a.a.O. (Fn. 44), S. 527.

46 Peek/Reuss/Scheuennstühl, Evaluating the Impact of Risk Based Funding Requirements on Pension Funds, OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, 2008, No. 16.

47 Scheurer, a.a.O. (Fn. 44), S. 528.

48 Siehe § 25 TVöD für den Bereich der Zusatzversorgung.

49 Steenbeck/van der Lecq, Costs and Benefits of Collective Pension Systems, veröffentlicht vom Springer-Verlag.

50 Steenbeck/van der Lecq, a.a.O. (Fn. 49), S. 55.

51 Steenbeck/van der Lecq, a.a.O. (Fn. 49), S. 64.

52 Siehe H-BetrAV, Kapitel 40: Bewertung und Finanzierung von Versorgungspflichten, Ziffer C.

53 Langenbrinck/Mühlstädt, Betriebsrente der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, S. 109 ff.

2. Systemimmanente Sicherungsmechanismen

Abgesehen von diesen strukturellen Unterschieden spricht auch eine Reihe von systemimmanenten Sicherungsmechanismen gegen die Entwicklung von vereinheitlichten Solvabilitätsregelungen auf europäischer Ebene:

- In Deutschland bestehen zunächst die gesetzliche Einstandspflicht des Arbeitgebers gemäß § 1 Abs. 1 Satz 3 BetrAVG sowie eine zusätzliche Absicherung infolge der Aufsicht bzw. über den Pensionssicherungsverein.
- Vor allem bei tarifvertraglich geregelten Betriebsrentensystemen können sich die Sozialpartner im Notfall auf eine Korrektur der Parameter des Systems oder sogar auf eine grundlegende Reform verständigen. Denn die Interessen der Arbeitnehmer werden durch die Gewerkschaften hinreichend geschützt, die bei den Tarifvertragsverhandlungen als gleichberechtigte Partner gegenüber den Arbeitgebern auftreten. Eine solche Verständigung erreichten beispielsweise die Tarifvertragsparteien des öffentlichen Dienstes bei der Umstellung auf das Punktemodell, wodurch die langfristige Tragfähigkeit der Zusatzversorgung des öffentlichen und kirchlichen Dienstes sichergestellt worden ist⁵⁴.
- Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung, wie beispielsweise die Zusatzversorgungskassen des öffentlichen und kirchlichen Dienstes, verfügen häufig über eine paritätische Besetzung der Kontrollgremien⁵⁵. Dadurch wird sichergestellt, dass die Interessen der Versicherten und der Versorgungsempfänger gewahrt werden.
- Schließlich schreibt § 64a VAG die Einrichtung eines Risikomanagementsystems vor, welches die 2. Säule von Solvency II abbildet. Adressat dieser Verpflichtung sind neben Lebensversicherungsunternehmen auch Pensionskassen. Die Zusatzversorgungseinrichtungen des öffentlichen und kirchlichen Dienstes haben dieses sogar auf freiwilliger Basis eingeführt, obwohl sie dazu gesetzlich nicht verpflichtet gewesen wären, da § 64a VAG von der abschließenden Aufzählung in § 1a VAG nicht erfasst ist⁵⁶.

3. Alternativer Lösungsansatz

Vor diesem Hintergrund ist die Übernahme von Solvency II für Einrichtungen der zweiten Säule nicht interessengerecht. Darüber hinaus gilt zu bedenken, dass sich die Einführung verschärfter Solvabilitätsanforderungen insbesondere auf den Verbreitungsgrad leistungsorientierter Betriebsrentensysteme negativ auswirken könnte. Dies wiederum könnte den Trend zu beitragsorientierten Systemen beschleunigen, die den Nachteil haben, dass der Großteil des Investitions-, Inflations- und Langlebkeitsrisikos auf den Einzelnen abgewälzt wird und die im Regelfall mit einer Absenkung des durchschnittlichen Leistungsniveaus einhergehen. Dies wäre im Ergebnis kontraproduktiv, da eine zusätzliche Altersabsicherung – wie das Beispiel der betrieblichen Altersversorgung in Deutschland infolge der Reformen der letzten Jahre verdeutlicht – immer wichtiger wird, um die Einschnitte in der ersten Säule zu kompensieren.

Alternativ zu einer an Solvency II orientierten Lösung käme eine Definition bestimmter Grundregeln auf Gemeinschaftsebene in Betracht, die später durch den nationalen Gesetzgeber bzw. durch die Tarifvertragsparteien konkretisiert werden.

54 Stephan, a.a.O. (Fn. 18), S. 154.

55 Z.B. § 11 Abs. 1 Satz 1 und 2 der VBL-Satzung; § 4 Abs. 1 Satz 1 der Satzung der Zusatzversorgungskasse der bayerischen Gemeinden.

56 Einzelheiten für die VBL bei Mangang/Huber, BetrAV 2008 S. 457 ff. sowie für die kommunalen und kirchlichen Zusatzversorgungskassen bei Fuhrmann, BetrAV 2008 S. 461 f.

Dieser Gedanke wurde im Jahr 2010 sowohl von der OECD⁵⁷ als auch von der europäischen Aktuarvereinigung Groupe Consultatif Actuariel Européen (GCAE) in ihrem Bericht „Security in occupational pensions“⁵⁸ entwickelt, der folgende acht Prinzipien enthält⁵⁹:

- Balance zwischen Sicherheit für die Begünstigten und Kosten für die Sponsoren, welche die Aufwendungen für die betriebliche Altersversorgung tragen;
- Berücksichtigung inhärenter Risiken nicht nur zeitpunkt-, sondern zukunftsbezogen, um langfristige Entwicklungen einbeziehen zu können;
- Verwendung von Marktdaten zur Messung der Risiken von Assets und Liabilities, was aber aus Sicht der deutschen betrieblichen Altersversorgung abzulehnen ist⁶⁰;
- Volle Transparenz gegenüber allen an der jeweiligen Einrichtung der betrieblichen Altersversorgung interessierten Parteien, wie den (zahlenden) Sponsoren, den Begünstigten, der Aufsicht und der interessierten Öffentlichkeit;
- Proportionalität hinsichtlich der Natur, Komplexität und Größe der inhärenten Risiken;
- Flexibilität gegenüber sich ändernden Bedingungen;
- Antizyklizität bei der Schaffung von Sicherheitspuffern, wobei dieses Prinzip generell auf die Kapitalanlage ausgedehnt werden sollte;
- Praktikabilität bei Implementierung und Verwaltung, um insbesondere kleinere Einrichtungen nicht zu überfordern.

III. Einheitliche Regulierung und Aufsicht für kapitalgedeckte Vorsorgemodelle und -produkte

Bei der Frage 8 stellt die Kommission schließlich zur Diskussion, ob „die derzeitigen EU-Bestimmungen überprüft werden [müssen], um eine einheitliche Regulierung und Aufsicht für kapitalgedeckte Vorsorgemodelle und -produkte zu gewährleisten“, deren Fehlen einer der Hauptgründe für den geringen Verbreitungsgrad der grenzüberschreitenden betrieblichen Altersversorgung sei. In ihren Erläuterungen geht die Kommission noch einen Schritt weiter und fragt, ob angesichts des Trends zu beitragsorientierten Rentensystemen, von denen inzwischen knapp 60 Millionen Europäer erfasst sind, eine Neubewertung der Pensionsfondsrichtlinie in Bereichen wie Governance, Risikomanagement, Wahrung der Vermögenswerte sowie Investitions- und Informationspflichten notwendig sei⁶¹.

Mit Blick auf die vorstehenden Überlegungen unter Ziffer II. wäre die Schaffung einer einheitlichen Regulierung und Aufsicht nicht zielführend. Gemäß den Stellungnahmen vor allem der Arbeitgeber und der Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung zum Grünbuch⁶² unterscheiden sich die Produkte der betrieblichen Altersvorsorge grundlegend von denen der Lebensversicherung und von Sparprodukten. Zudem weist die betriebliche Altersversorgung innerhalb Europas eine große Vielfalt auf, wird durch das jeweilige nationale Arbeits- und Sozialrecht bestimmt und ist generell nicht allgemein zugänglich. Vor diesem Hintergrund beste-

57 Yermo/Severinson, The Impact of the Financial Crisis on Defined Benefit Plans and the Need for Counter-Cyclical Funding Regulations, OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, 2010, No. 3: „International standardization of funding regulations is unlikely and that in any case it would risk being ill-fitting across jurisdictions. However, some convergence of over-arching funding principles to promote counter-cyclical features [...] could strengthen DB systems. This could be complemented by general international best-practices and guidelines on how to determine minimum funding contributions and assets and liabilities ...“.

58 Appendix B (S. 50 ff.): „Best practice principles for pension supervisory process“.

59 Eingehende Bewertung bei Nellshen, BetrAV 2010 S. 750 ff.

60 Begründung bei Nellshen, a.a.O. (Fn. 59), S. 751 f.

61 Grünbuch, Ziffer 3.4.1.

62 Europäische Kommission: „Summary of consultation responses to the Green Paper“ vom 7.3.2011, S. 15.

hen zu viele Unterschiede, sodass eine Vereinheitlichung bei der Regulierung und Aufsicht kaum zu realisieren wäre.

Allerdings wäre es im Sinne einer in sich konsistenten gemeinschaftsrechtlichen Gesetzgebung sinnvoll, wenn auf EU-Ebene eine zumindest in den Grundzügen einheitliche Terminologie bei dem Begriff der „Alterssicherung“ eingeführt würde (Ziffer 1.). Hierdurch könnte eine klare Trennung der Altersvorsorge zu Investmentprodukten, aber auch zu den Angeboten von Lebensversicherungsunternehmen erreicht werden.

Außerdem hat der europäische Gesetzgeber mit Wirkung zum 1.1.2011 auf EU-Ebene eine neue Aufsichtsstruktur und eine europäische Aufsichtsbehörde mit dem Kürzel EIOPA eingeführt, die für das Versicherungswesen und für die betriebliche Altersversorgung zuständig ist und deren zukünftige Aktivitäten auch die Zusatzversorgung im Bereich der freiwilligen Versicherung von gesteigertem Interesse sein dürften (Ziffer 2.). Aufgrund dieser erst vor kurzem beschlossenen Neuregelung ist eine weitergehende Revision des Aufsichtsrechts auf Gemeinschaftsebene momentan nicht angezeigt. Stattdessen sollte abgewartet werden, wie sich diese neue Aufsichtsstruktur bewähren wird und ob darüber hinaus noch Anpassungsbedarf besteht.

1. Schaffung eines einheitlichen Begriffs der Alterssicherung

In den Erläuterungen zu Frage 8 unterbreitet die Kommission zunächst den Vorschlag, auf europäischer Ebene in Abgrenzung zu einem normalen Sparvorgang einen einheitlichen Begriff der „Alterssicherung“ zu entwickeln, der durch bestimmte Merkmale wie „Sicherheit, eingeschränkter Zugang, Auszahlungsplan und regelmäßigen Zahlungsfluss im Ruhestand“ ausgefüllt wird⁶³. Ausgangspunkt war die Erkenntnis, dass die bisherigen EU-Vorschriften nur lückenhaft sind und die verschiedenen Systeme der Altersversorgung aufgrund der unklaren Abgrenzung zwischen staatlichen Systemen der Sozialversicherung einerseits und den Zusatzrentensystemen andererseits nur unzureichend erfassen. Weitere Abgrenzungsprobleme ergeben sich aus der Unterscheidung zwischen Altersvorsorgeleistungen zur Absicherung biometrischer Risiken und sonstigen Finanzprodukten zum Vermögensaufbau. Diese auf den ersten Blick eher abstrakt erscheinende Frage war auch ein Thema anlässlich einer von Ende November 2010 bis Ende Januar 2011 durchgeführten Konsultation der Kommission zu den „Packaged Retail Investment Products“ (PRIps). Dabei ging es um die Schaffung von Anlegerschutzstandards für Endanleger u.a. durch vorvertragliche Informationspflichten, die nach dem Vorbild des sogenannten KID⁶⁴ modelliert werden sollen. Von dieser Verpflichtung sollen bestimmte Investmentprodukte, nämlich Fonds, strukturierte Wertpapiere und andere strukturierte Retailprodukte sowie einige Lebensversicherungsprodukte erfasst werden, nicht aber die Altersversorgung. Demnach stellte die Kommission zur Diskussion, ob dieser Ausschluss zu Recht erfolgt⁶⁵. Dem ist im Ergebnis vor allem wegen des grundsätzlichen Unterschieds zwischen Altersvorsorge- und Investmentprodukten, aber auch wegen der unterschiedlichen Zielsetzungen und Zielgruppen zuzustimmen⁶⁶. Die Einbeziehung der Zusatzversorgung des öffentlichen und kirchlichen Dienstes in diese vorvertraglichen Informationspflichten hätte für die Kassen angesichts des Volumens von fünf Millionen Pflichtversi-

cherten einen erheblichen Mehraufwand bei der Beratung und Dokumentation zur Folge.

Dieses praxisbezogene Beispiel verdeutlicht die Notwendigkeit, eine allgemeingültige Abgrenzung von Altersvorsorge- und Finanzprodukten auf europäischer Ebene zu schaffen, wobei allerdings das Problem besteht, sich angesichts der Vielfalt der Altersvorsorgesysteme in Europa auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zu verständigen. Vor diesem Hintergrund könnte der Begriff der Alterssicherung folgende Kernelemente enthalten:

- Abdeckung biometrischer Risiken, wie z.B. Langlebigkeit, Invalidität und Hinterbliebenenschutz in Anlehnung an die Legaldefinition in § 1 Abs. 1 Satz 1 BetrAVG durch ein regelmäßiges Einkommen im Versorgungsfall.
- Erfassung einer Vielzahl von Versicherten, häufig infolge von tarifvertraglichen Einigungen, wie z.B. bei der Zusatzversorgung durch § 25 TVöD in Verbindung mit dem ATV/ATV-K.
- Kollektive Risikoabsicherung mit solidarischen Elementen, die häufig tarifvertraglich erfolgt und sich somit von individuellen Lösungen abgrenzt. Ein Beispiel aus der Zusatzversorgung sind die sozialen Komponenten gemäß § 9 ATV/ATV-K.

2. Die neue Finanzaufsicht auf EU-Ebene

a) Einleitung

Seit dem 1.1.2011 haben drei neue europäische Aufsichtsbehörden sowie der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (European Systemic Risk Board – ESRB) ihre Tätigkeit aufgenommen. Gemeinsam mit den nationalen Aufsichtsbehörden sollen die neuen EU-Behörden für eine verbesserte und harmonisierte Aufsicht im europäischen Binnenmarkt sorgen. Die Grundlage für die neue Aufsichtsstruktur war der Bericht der vom Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso im November 2008 eingesetzten Expertengruppe unter der Leitung des ehemaligen Direktors des Internationalen Währungsfonds, Jacques de Larosière. Der „de Larosière-Bericht“ wurde am 25.2.2009 veröffentlicht⁶⁷ und kam zu dem Ergebnis, dass der europäische Aufsichtsrahmen gestärkt werden müsse, um das Risiko und den Schweregrad künftiger Finanzkrisen zu vermindern. Der Bericht empfahl schließlich die Schaffung eines Europäischen Systems der Finanzaufsicht⁶⁸. Interessant ist dabei, dass hierbei die Altersvorsorgesysteme (noch) keine Rolle spielten und demzufolge auch nicht als Verursacher der Finanzkrise angesehen wurden.

Zur Umsetzung dieser Empfehlungen veröffentlichte die Kommission am 23.9.2009 Verordnungsentwürfe, die in den Folgemonaten Gegenstand intensiver Diskussionen im Rat und dem Europäischen Parlament waren. Während das Parlament eine zentrale europäische Aufsichtsbehörde mit weitreichenden Kompetenzen bevorzugte, wollte der Rat – insbesondere auf Initiative von Großbritannien und Deutschland – direkte Aufsichtsbefugnisse nur zögerlich auf die europäische Ebene übertragen. Angesichts der Auswirkungen der letzten Finanzkrise sahen jedoch die Mehrheit im Rat und das Parlament die Notwendigkeit, eine effiziente Finanzaufsicht für den Binnenmarkt zu schaffen. Das Ergebnis war die Einigung von 22.9.2010, mit dem sich beide Beteiligten auf die Gründung des Europäischen Systems der Finanzaufsicht (European System of Financial Supervisors – ESFS) verständigten.

63 Grünbuch, Ziffer 3.4.1 (4).

64 „Key Information Document“; ein Produktinformationsblatt für harmonisierte Fonds nach europäischen Standards.

65 Consultation by Commission Services on legislative steps for the Packaged Retail Investment Products initiative; http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/prips_en.htm.

66 S. dazu beispielsweise die Stellungnahme der European Association of Public Sector Pension Institutions (EAPSPI) vom 28.1.2011; abrufbar unter www.eapspi.eu / Aktuelles.

67 Abrufbar von der Homepage der Europäischen Kommission – Generaldirektion Binnenmarkt: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/committees/index_de.htm.

68 Erwägungsgrund 3 der Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA).

b) Struktur der neuen Finanzaufsicht

Das ESFS umfasst neben dem unter Buchst. c) näher beschriebenen Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (European Systemic Risk Board – ESRB) und den nationalen Aufsichtsbehörden drei neue Europäische Aufsichtsbehörden: Dies sind die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA⁶⁹, die Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA⁷⁰ sowie die für die betriebliche Altersversorgung zuständige Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA)⁷¹, deren Aktivitäten auch für die Zusatzversorgung des öffentlichen und kirchlichen Dienstes zukünftig von gesteigertem Interesse sein dürften. Diese drei europäischen Aufsichtsbehörden sind im Wege der Rechtsnachfolge aus den bisherigen Level-3-Ausschüssen der Lamfalussy-Struktur hervorgegangen, deren Aufgabe vor allem darin bestand, Empfehlungen und Auslegungshinweise auszuarbeiten und somit zu einer einheitlichen Aufsichtspraxis auf EU-Ebene beizutragen⁷². Die neuen Aufsichtsbehörden verfügen dagegen jeweils über eine eigene Rechtspersönlichkeit und haben im Vergleich zu den bisherigen Level-3-Ausschüssen auch weitergehende Kompetenzen, die anhand der für die betriebliche Altersversorgung zuständigen Behörde EIOPA unter Buchst. e) dargestellt werden.

Das Hauptziel des Europäischen Systems der Finanzaufsicht besteht darin, die angemessene Anwendung der für den Finanzsektor geltenden Vorschriften zu gewährleisten, um die Stabilität zu erhalten und für Vertrauen in das Finanzsystem insgesamt und für einen ausreichenden Verbraucherschutz zu sorgen. Das Konzept beruht dabei auf zwei Grundpfeilern, nämlich der makro-prudentiellen Aufsicht durch das ESRB (Buchst. c)) und der mikro-prudentiellen Aufsicht durch ein Netzwerk der drei europäischen und der nationalen Aufsichtsbehörden (Buchst. d)).

c) Grundzüge der makro-prudentiellen Aufsicht

Im Rahmen der makro-prudentiellen Aufsicht überwacht das ESRB die Stabilität des Finanzsystems als Ganzes. Rechtsgrundlage des ESRB ist die Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 vom 24.11.2010. Im Gegensatz zu den drei europäischen Aufsichtsbehörden verfügt es über keine eigene Rechtspersönlichkeit, sondern ist als spezielles Gremium bei der Europäischen Zentralbank (EZB) angesiedelt, deren Präsident auch zugleich Vorsitzender des ESRB ist. Das ESRB soll insbesondere makro-ökonomische Entwicklungen beobachten und Systemrisiken für die Finanzstabilität in der EU abwehren oder eindämmen. Stellt es dabei signifikante Risiken fest, kann das ESRB Warnungen oder Empfehlungen allgemeiner oder spezifischer Art aussprechen, deren Adressaten die Europäische Union insgesamt, einer oder mehrere Mitgliedstaaten oder einzelne europäische oder nationale Aufsichtsbehörden sein können. Allerdings hat das ESRB keine Möglichkeiten, Maßnahmen zwangsweise durchzusetzen. Eine Durchsetzbarkeit ergibt sich alleine durch politischen Druck. Der Adressat muss nämlich dem ESRB und dem Rat mitteilen, welche Maßnahme er zur Umsetzung ergreifen wird bzw. im umgekehrten Fall angemessen begründen, warum er eine Empfehlung nicht umgesetzt hat⁷³.

d) Grundzüge der mikro-prudentiellen Aufsicht

Die Solvenz- und Marktaufsicht wird von den europäischen Aufsichtsbehörden gemeinsam mit den nationalen

Behörden wahrgenommen. Dabei verbleibt die laufende Aufsicht im Wesentlichen auf nationaler Ebene bei den bisher zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden, sodass sich (zunächst) für die tägliche Aufsichtspraxis und somit auch für die Zusatzversorgungseinrichtungen des öffentlichen und kirchlichen Dienstes nichts ändern wird. Die Aufgabe der europäischen Behörden besteht dagegen darin, für eine größere Harmonisierung und kohärentere Anwendung von gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften zu sorgen. Dadurch werden die Aufgaben der neuen Behörden im Vergleich zu ihren Vorgängergremien erheblich anwachsen⁷⁴.

Jede der europäischen Aufsichtsbehörden verfügt über einen unabhängigen Vorsitzenden, der die Behörde auch nach außen vertritt. Wichtigstes Organ ist der Rat der Aufseher, der operative und verwaltungstechnische Entscheidungen trifft. Stimmberechtigte Mitglieder dieses Organs sind nur die Leiter der nationalen Aufsichtsbehörden.

Um den Austausch mit der Praxis sicherzustellen, werden bei jeder europäischen Aufsichtsbehörde Interessengruppen eingerichtet. Sie sollen beim Erlass von technischen Regulierungs- und Durchführungsstandards sowie von Leitlinien und Empfehlungen konsultiert werden. Bei EIOPA besteht dabei die Besonderheit, dass sie als einzige Behörde zwei Interessengruppen hat, nämlich eine für die Versicherungs- und Rückversicherungsbranche und eine zweite für die betriebliche Altersversorgung. Die Interessengruppe der betrieblichen Altersversorgung setzt sich aus insgesamt 30 Mitgliedern zusammen, die in ausgewogenem Verhältnis in der Union tätige Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung, Beschäftigtenvertreter, Vertreter der Begünstigten, Vertreter von kleinen und mittleren Unternehmen sowie Vertreter einschlägiger Berufsverbände umfasst. Zehn ihrer Mitglieder vertreten Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (Art. 37 Abs. 3 der EIOPA-VO).

Den europäischen Aufsichtsbehörden stehen zahlreiche Kompetenzen und Befugnisse zu, die nachfolgend unter Buchst. e) anhand der für die betriebliche Altersversorgung zuständigen Behörde EIOPA näher dargestellt werden. In erster Linie handelt es sich um koordinierende Aufgaben. Jedoch können sie unter bestimmten Voraussetzungen auch verbindliche Entscheidungen gegenüber nationalen Behörden sowie gegenüber Finanzinstituten treffen⁷⁵.

e) Befugnisse von EIOPA⁷⁶

Die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) wurde durch die Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 vom 24.11.2010 (nachfolgend: EIOPA-VO) errichtet, die somit gemäß Art. 288 AEUV ohne weiteren Transformationsakt direkt für alle Mitgliedstaaten verbindlich ist. Eine der zentralen Kompetenzen von EIOPA ist die Harmonisierung der Aufsichtsregeln in der EU⁷⁷. Hierfür kann EIOPA in den Fällen, die in der Pensionsfondsrichtlinie vorgesehen sind, technische Regulierungs- und Durchführungsstandards entwickeln sowie Leitlinien und Empfehlungen erlassen. Technische Regulierungsstandards regeln ausschließlich technische Fragen der EU-Rechtsanwendung und beinhalten keine strategischen und politischen Entscheidungen. Sie treten erst dann in Kraft, wenn sie von der Kommission mittels Verordnung oder Beschluss erlassen wurden (Art. 10 der EIOPA-VO). Dasselbe

⁷⁴ Schmitz-Lippert, a.a.O. (Fn. 73), S. 11 f.

⁷⁵ Schmitz-Lippert, a.a.O. (Fn. 73), S. 12.

⁷⁶ Ausführlich dazu Forst, BetrAV 2009 S. 623 ff. (627 ff.).

⁷⁷ Erwägungsgrund 10 der EIOPA-VO: „Zu den Aufgaben der Behörde sollte auch gehören, die Angleichung der Aufsicht zu fördern ...“; siehe auch Draft EIOPA Work Programme 2011 and Draft Joint Committee Work Programme 2011, Ziffer 7.1: Supervisory culture: „The new Regulation establishing EIOPA ... stresses the importance of the Committee's role in the development of common supervisory culture in the European Union ...“.

⁶⁹ European Banking Authority.

⁷⁰ European Securities and Markets Authority.

⁷¹ European Insurance and Occupational Pensions Authorities.

⁷² Näheres unter www.eiopa.europa.eu.

⁷³ Schmitz-Lippert, BaFin Journal 12/10 S. 10 ff. (11).

gilt auch für technische Durchführungsstandards gemäß Art. 15 der EIOPA-VO.

Aufgrund des Verweises auf das in Art. 1 Abs. 2 der EIOPA-VO genannte materielle EU-Recht kann aber die Aufsichtsbehörde technische Regulierungs- und Durchführungsstandards nur in denjenigen Fällen erlassen, die in der Pensionsfondsrichtlinie vorgesehen sind. Dies betrifft infolge der parallel durchgeführten Änderung der Pensionsfondsrichtlinie durch Art. 4 der sogenannten „Omnibus I-Richtlinie“⁷⁸ zunächst nur die Formen und Formate der Dokumente, welche die Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung den nationalen Aufsichtsbehörden gemäß Art. 13 der Pensionsfondsrichtlinie zu übermitteln haben. Darüber hinaus entwickelt EIOPA technische Durchführungsstandards, mit denen die Verfahren sowie die Formulare und Mustertexte im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden betrieblichen Altersversorgung gemäß Art. 20 der Pensionsfondsrichtlinie festgelegt werden. Im Übrigen fördert die Pensionsfondsrichtlinie insbesondere durch die geänderten Art. 9, 14 und 21 den Informationsfluss zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden einerseits und EIOPA andererseits.

Darüber hinaus hat EIOPA gemäß Art. 16 der EIOPA-VO die Befugnis, Leitlinien und Empfehlungen herauszugeben. Im Gegensatz zu den oben beschriebenen Durchführungsstandards haben diese nur einen unverbindlichen Charakter. Ihre Beachtung wird jedoch ähnlich wie die Warnungen und Empfehlungen des ESRB nur durch politischen Druck gewährleistet⁷⁹. Konkrete aufsichtsrechtliche Befugnisse kann EIOPA nur bei einer Verletzung des Unionsrechts, in Krisenfällen sowie bei Meinungsverschiedenheiten zwischen nationalen Aufsichtsbehörden in grenzüberschreitenden Fällen wahrnehmen⁸⁰.

Vor diesem Hintergrund werden sich die konkreten Folgen für die Zusatzversorgungseinrichtungen des öffentlichen und kirchlichen Dienstes kurz- bis mittelfristig noch in Grenzen halten. Diese stehen nämlich im Regelfall unter Landesaufsicht bzw. im Fall der VBL unter der Aufsicht des Bundesministeriums der Finanzen bei der Pflichtversicherung und der BaFin bei der freiwilligen Versicherung. Außerdem beschränkt sich der Anwendungsbereich der Pensionsfondsrichtlinie aufgrund der Regelung in § 1a Abs. 2 VAG nur auf die freiwillige Versicherung. Allerdings ist zu erwarten, dass im Laufe der Zeit das nationale Aufsichtsrecht autonom-europäischer interpretiert werden wird, selbst wenn die nationalen Aufsichtsbehörden nach wie vor für die laufende Aufsicht zuständig bleiben. Belegt wird diese Annahme u.a. durch den Erwägungsgrund 10 der EIOPA-VO, wonach es „zu den Aufgaben der Behörde [...] auch gehören [sollte], die Angleichung der Aufsicht zu fördern“. Ein weiteres Indiz für den zunehmenden Einfluss des Europarechts sind die der Frage 10 des Grünbuchs zugrundeliegenden Überlegungen der Kommission zu neuen Solvabilitätsregelungen für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (siehe oben Ziffer II. und später Abschnitt E., Ziffer II.). Folglich ist damit zu rechnen, dass der Einfluss von EIOPA auch für die Aufsichtspraxis über die Zusatzversorgung des öffentlichen und kirchlichen Dienstes mit der Zeit wachsen wird⁸¹.

78 Richtlinie 2010/78/EU vom 24.11.2010 zur Änderung der Richtlinien 98/26/EG, 2002/87/EG, 2003/6/EG, 2003/41/EG, 2003/71/EG, 2004/39/EG, 2004/109/EG, 2005/60/EG, 2006/48/EG, 2006/49/EG und 2009/65/EG im Hinblick auf die Befugnisse der Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde), der Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung) und der Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde).

79 Schmitz-Lippert, a.a.O. (Fn. 73), S. 12.

80 Art. 17 – 19 der EIOPA-VO.

81 So im Ergebnis auch Forst, a.a.O. (Fn. 76), S. 629.

D. Mobilität von Pensionen und Renten

Während es im vorherigen Abschnitt C. um mögliche Änderungen der Pensionsfondsrichtlinie ging, behandelt der nun folgende Abschnitt D. die Frage, wie die Mobilität von Pensionen bzw. Renten verbessert werden kann, um insbesondere Lösungen für mobile Arbeitskräfte in der EU, aber auch innerhalb eines Landes zu finden. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Frage 7, mit der die Kommission fragt, ob „die EU die Frage der Übertragung noch einmal prüfen [sollte] oder [ob] Mindeststandards für Erwerb und Wahrung plus ein Aufzeichnungsdienst für alle Arten von Pensions- und Rentenansprüchen eine bessere Lösung [wäre]“. Dieser Vorschlag hätte im Falle der Realisierung auch Auswirkungen auf die Zusatzversorgung, was nachfolgend unter Ziffer I. und II. behandelt wird. Die Übertragung und die Schaffung von Mindeststandards waren bereits Gegenstand des ersten Entwurfs der Portabilitätsrichtlinie vom 20.10.2005, der trotz intensiver Diskussion auf EU-Ebene und eines von der Kommission überarbeiteten Entwurfs vom 9.10.2007 bislang noch nicht verabschiedet worden ist. Daher ist damit zu rechnen, dass dieser Entwurf in der damaligen oder in abgewandelter Fassung in absehbarer Zeit wieder auf die Agenda der Kommission gesetzt wird.

Ein weiterer Vorschlag zur Verbesserung der Mobilität befindet sich an einer etwas versteckten Stelle, nämlich in der Fußnote 28 des Grünbuchs, in welcher die Kommission die Einrichtung eines transnationalen EU-Pensionsfonds für hochmobile Arbeitskräfte als denkbare Option vorschlägt. Da in diesem Zusammenhang die Forscher als Beispiel genannt werden, wäre von diesen Überlegungen bei der Zusatzversorgung vor allem die VBL betroffen (Ziffer III.).

I. Übertragung von Anwartschaften

Mit Blick auf die Erfahrungen beim Überleitungsverkehr innerhalb des öffentlichen und kirchlichen Dienstes⁸² wäre die Anwartschaftsübertragung unter folgenden Prämissen ein gangbarer Weg, Mobilitätshindernisse nicht nur auf der Ebene der EU, sondern auch innerhalb der Mitgliedstaaten zu beseitigen⁸³:

- Es sollte ausschließlich der versicherungsmathematische Barwert übertragen werden. Die Übertragung von Anwartschaften sollte dagegen nicht vorgesehen werden, da dies voraussetzen würde, dass die dann zuständige Einrichtung den Leistungskatalog der ehemaligen Kasse auch deckungsgleich abbilden müsste. Dies könnte aber nur zwischen Einrichtungen erfolgen, die ein identisches Leistungsrecht anwenden.
- Der versicherungsmathematische Barwert muss nach den Regeln der abgebenden Einrichtung kalkuliert und anschließend nach den Regeln der annehmenden Kasse umgewandelt werden. Nur so ist gewährleistet, dass keine der beteiligten Kassen finanzielle Einbußen erleidet. Der Barwert sollte dabei möglichst zeitnah, spätestens aber vor Beginn der Auszahlungsphase übertragen werden.
- Zusammen mit der Übertragung muss auch die rechtliche Verpflichtung der abgebenden Einrichtung bzw. des Arbeitgebers erlöschen⁸⁴. Daher darf es nur einen vollständigen Transfer, nicht aber Teilübertragungen geben.
- Vor jedem Transfer muss der Beschäftigte über die Folgen aufgeklärt werden. Denn die Übertragung nach den vorstehenden Grundsätzen kann unter Umständen auch nachteilig sein, sofern die abgebende und die annehmende Kasse verschiedene Parameter verwenden, wie unter-

82 Grundlegend dazu Stürmer, BetrAV 2004 S. 346 ff.; Mühlstädt, Festschrift für Kemper, 2005, S. 303 ff.

83 Siehe den Portabilitätsbericht vom April 2007 der European Association of Public Sector Pension Institutions (EAPSPI); abrufbar unter www.eapspi.eu/ Aktuelles.

84 Siehe § 4 Abs. 6 BetrAVG.

schiedliche Sterbetafeln, Zinssätze oder unterschiedliche Risiken abdecken.

- Vor diesem Hintergrund sollte die Kommission zum jetzigen Zeitpunkt die Übertragbarkeit nicht mittels eines verbindlichen Rechtsaktes regeln. Stattdessen würde sich die in Art. 156 AEUV vorgesehene Offene Methode der Koordinierung oder eine unverbindliche Empfehlung gemäß Art. 288 AEUV anbieten. In diesem Sinne sollte schrittweise der Transfer zwischen vergleichbaren Systemen gefördert und auf die Erfahrungen in anderen Ländern zurückgegriffen werden, wie beispielsweise im öffentlichen und kirchlichen Dienst in Deutschland, aber auch in den Niederlanden oder im öffentlichen Dienst in Großbritannien.

II. Schaffung von Mindeststandards

Als Alternative zur Übertragbarkeit von Anwartschaften schlägt die Kommission vor, Mindeststandards für Erwerb und Wahrung einschließlich eines Aufzeichnungsdienstes zu schaffen. Dieses Ziel verfolgte sie bereits mit dem ersten Entwurf der Portabilitätsrichtlinie vom 20.10.2005 sowie mit dem späteren überarbeiteten Entwurf mit dem Titel „Richtlinie über Mindestvorschriften zur Erhöhung der Mobilität von Arbeitnehmern durch Verbesserung der Begründung und Wahrung von Zusatzrentenansprüchen“ vom 9.10.2007⁸⁵. Die Verabschiedung dieses Entwurfs scheiterte damals am Widerstand zunächst der Niederlande und dann Deutschlands und Luxemburgs⁸⁶. Ungeachtet dessen scheint die Kommission aber weiterhin das Ziel zu verfolgen, in diesem Bereich Standards setzen zu wollen, sodass es sich daher anbietet, die zuletzt von der Kommission vorgeschlagenen Regelungen kurz zu betrachten.

Gemäß Art. 4 des Richtlinienentwurfs aus dem Jahr 2007 sollte die Unverfallbarkeitsfrist für aktive Versorgungsanwärter, die älter als 25 Jahre sind, höchstens ein Jahr betragen. Für jüngere Beschäftigte war ein Zeitrahmen von maximal fünf Jahren vorgesehen. Allerdings räumte der Vorschlag den Sozialpartnern das Recht ein, abweichende Regelungen zu treffen, die einen gleichwertigen Schutz gewährleisten. Darüber hinaus sollten nach Art. 5 dieses Entwurfs die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen treffen um sicherzustellen, dass „die Behandlung der ruhenden Rentenanswartschaften oder ihres Wertes dem Wert der Ansprüche aktiver Versorgungsanwärter oder der Entwicklung der derzeit ausgezahlten Renten entspricht“, wobei der Richtlinienentwurf an dieser Stelle ausdrücklich auch andere Mittel zulässt, die eine „faire Behandlung“ sicherstellen. Auch hier räumt der Richtlinienentwurf den Sozialpartnern das Recht ein, sich auf abweichende Regelungen zu verständigen.

Ein Abgleich mit dem ATV/ATV-K ergibt, dass diese Vorschläge Auswirkungen auf das Leistungsrecht der Zusatzversorgung haben könnten. Denn § 6 ATV/ATV-K legt für die Pflichtversicherung die Unverfallbarkeitsfrist einheitlich auf 60 Monate fest. Ansprüche ausgeschiedener Arbeitnehmer erfahren – abgesehen von der Bonuspunkteuteilung bei Erfüllung der qualifizierten Wartezeit von 120 Monaten gemäß § 19 Abs. 1 Satz 2 ATV/ATV-K – keine weitere Dynamisierung. Dies entspricht auch dem Grundsatz des deutschen Betriebsrentenrechts in § 16 BetrAVG, wonach lediglich Betriebsrenten, nicht aber Anwartschaften ausgeschiedener Mitarbeiter angepasst werden. Aus Sicht der Zusatzversorgung ist dabei positiv zu bewerten, dass den Tarifvertragsparteien ein Vorbehalt eingeräumt wird, abweichende Regelungen zu treffen. Dies entspricht auch dem Verständnis beispielsweise des BGH, wonach „gerade die

Tarifvertragsparteien in Bezug auf die Arbeitsbedingungen (einschließlich der Versorgungsbedingungen) die jeweiligen Interessen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern angemessener zum Ausgleich als der Staat [bringen]“⁸⁷.

Während die Übertragung von Anwartschaften dem Grunde nach ein geeignetes Mittel wäre, Mobilitätshindernisse abzubauen, stehen der Schaffung von Mindeststandards folgende Argumente gegenüber:

- Aufgrund der Vielschichtigkeit von Betriebsrentensystemen und ihrer Bedeutung in den jeweiligen Mitgliedstaaten erscheint die Einführung von Mindeststandards als problematisch. Während die betriebliche Altersversorgung in den skandinavischen Ländern, den Niederlanden, Großbritannien und Irland wegen der geringen Leistungen aus der Grundversorgung einen sehr hohen Stellenwert hat, ist sie in den süd- und osteuropäischen Staaten nur von untergeordneter Bedeutung bzw. nicht existent⁸⁸. In Deutschland belaufen sich die Leistungen aus der zweiten Säule derzeit im Durchschnitt nur auf etwa 6% des gesamten Alterseinkommens⁸⁹. Jedoch ist mit einem weiteren Anstieg zu rechnen, der auch notwendig sein wird, um die zukünftigen Einschnitte in der gesetzlichen Rentenversicherung zu kompensieren.
- Die Schaffung von Mindeststandards könnte darüber hinaus zu beachtlichen Mehrkosten führen. Untersuchungen im Vorfeld des ersten Entwurfs der Portabilitätsrichtlinie vom Oktober 2005 haben einen Kostenanstieg von bis zu 35% prognostiziert⁹⁰. Ein derartiger Kostenanstieg könnte in letzter Konsequenz eine Bedrohung vor allem von leistungsbezogenen Systemen zur Folge haben. Dies haben die Entwicklungen der letzten Jahre in Großbritannien gezeigt, wo aufgrund der Zunahme von gesetzlichen Regelungen die ehemals großzügigen leistungsbezogenen Systeme geschlossen und durch beitragsbezogene Leistungspläne ersetzt worden sind⁹¹. Aber auch für die öffentlichen und kirchlichen Arbeitgeber in Deutschland wäre ein derartiger Kostenanstieg angesichts der momentanen Sparzwänge schwer vermittelbar.
- Durch ihren Vorschlag, Mindeststandards zu schaffen, setzt sich die Kommission in Widerspruch zu ihrer einleitenden Feststellung im Grünbuch, dass es kein „ideales“ universelles Pensions- bzw. Rentenmodell gäbe und dass das Grünbuch die Vorrechte der Mitgliedstaaten oder die Rolle der Sozialpartner in diesem Bereich nicht in Frage stelle. Hierdurch akzeptiert die Kommission die Verschiedenheit der unterschiedlichen Rentensysteme, was aber gegen die Einführung von Mindeststandards spricht.
- Betriebs- bzw. Zusatzrentensysteme sind entsprechend ihrer Funktion und Bezeichnung dazu bestimmt, die Leistungen aus der ersten Säule zu ergänzen. Die gesetzlichen Systeme der ersten Säule sind auf europäischer Ebene durch die Verordnungen (EG) 883/2004 und 987/2009 erfasst, die lediglich eine Koordinierung vorsehen. Aufgrund der Akzessorietät der zweiten Säule zur gesetzlichen Rentenversicherung sollte sich somit die Rolle der EU ebenfalls auf die Koordinierung beschränken; vor allem vor dem Hintergrund, dass die Kommission in dem Grünbuch die Vorrechte der Mitgliedstaaten und Sozialpartner

85 KOM(2007)603 endgültig.

86 Ausführlich dazu *Ottling*, a.a.O. (Fn. 8), S. 5 ff.

87 BGH, Urteil vom 14.11.2007 – IV ZR 74/06 –, Rn. 60, BetrAV 2008 S. 203 ff. (208).

88 Impact assessment zum Vorschlag für eine Richtlinie zur Verbesserung der Portabilität von Zusatzrentenansprüchen vom 20.10.2005, Table 2, S. 7: „Active membership in supplementary schemes (% of the working age population or of the population in employment)“.

89 H-BetrAV, Kapitel 10, Betriebliche Altersversorgung, Rn. 114.

90 *Stiefemann/Schmid*, BetrAV 2005 S. 677 ff. (678).

91 „Quelling the Pensions Storm – Lessons from the past“, Studie des britischen „Think tanks“ Policy Exchange; abrufbar unter: www.policyexchange.org.uk.

bei der Ausgestaltung der Altersvorsorgesysteme nicht in Frage stellt.

- Auch stellt sich bei diesem Vorschlag die Frage der Vereinbarung mit dem Subsidiaritätsprinzip⁹² und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Gemäß Art. 5 Abs. 3 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) „wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr [...] auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind“. Nach Art. 5 Abs. 4 gehen nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit „die Maßnahmen der Union [...] nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus“. Konkretisiert werden diese Prinzipien durch das Protokoll Nr. 2 zum EUV und zum AEUV. Gemäß Art. 5 dieses Protokolls sollten Gesetzgebungsentwürfe u.a. einen Vermerk über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit enthalten. Dieser Vermerk sollte Angaben zu den voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen sowie im Fall einer Richtlinie zu den Auswirkungen auf die von den Mitgliedstaaten zu erlassenden Rechtsvorschriften enthalten. Ziel ist dabei, dass die finanziellen Belastungen und der Verwaltungsaufwand u.a. der Wirtschaftsteilnehmer so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen.

Aufgrund dieser Vorgaben bestehen Zweifel, ob die Definition von Mindeststandards durch den Gemeinschaftsgesetzgeber im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit steht. Denn angesichts von etwa 140.000 Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung in der Union und der damit verbundenen Vielseitigkeit der Leistungspläne stellt sich die Frage, ob das erklärte Ziel, die Mobilität zu fördern, nicht besser auf nationaler Ebene oder durch die Sozialpartner erfolgen kann. Darüber hinaus ist wegen der drohenden Kostensteigerungen zu befürchten, dass die Zusatzversorgungssysteme durch die Setzung derartiger Standards überfordert werden.

- Schließlich ist bei diesem Vorschlag fraglich, ob die Schaffung eines Aufzeichnungsdienstes auf EU-Ebene für alle Arten von Pensions- und Rentenansprüchen zielführend ist. Nach den Vorstellungen der Kommission soll dieser den Menschen helfen, den Überblick über ihre Ansprüche aus unterschiedlichen Quellen innerhalb des Mitgliedstaates zu behalten. Selbst wenn die Notwendigkeit unbestritten ist, dass die Beschäftigten regelmäßig über die Höhe ihrer erworbenen Anwartschaften zu informieren sind, gilt es zu hinterfragen, ob dies mittels eines auf EU-Ebene eingerichteten Aufzeichnungsdienstes erreicht werden kann. Dies hätte nämlich zunächst zur Folge, dass sämtliche rund 500 Millionen Einwohner der EU zentral erfasst werden müssten. Ferner müsste ein einheitliches Format für die Datenabfrage bzw. -weitergabe definiert werden, wie es in Deutschland beispielsweise durch § 22a EStG für die Rentenbezugsmitteilungen an die Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) erfolgt ist. Dies wiederum würde angesichts der Vielschichtigkeit der innerhalb der EU bestehenden Rentensysteme auf große Probleme stoßen. Und schließlich wäre es auch schwierig, wenn nicht sogar unmöglich, konkrete Auskünfte über die Anwartschaften von endgehaltsbezogenen Systemen zu erhalten. Ein anschauliches Beispiel bietet auch hier die Zusatzversorgung, und zwar aus der Zeit vor der Systemumstellung. Das alte Gesamtversorgungssystem

sah lediglich eine unverbindliche Auskunft ab dem 55. Lebensjahr vor⁹³. Eine verbindliche Mitteilung oder Informationen zu einem früheren Zeitpunkt waren aufgrund der Anknüpfung an das Endgehalt nicht möglich.

Anstelle eines zentralen Aufzeichnungsdienstes sollten daher in einem ersten Schritt Anstrengungen unternommen werden, den Informationsfluss zwischen den Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung und den Versicherten zu verbessern. Ein anschauliches Beispiel liefert auch hier das Recht der Zusatzversorgung, das nach der Umstellung auf das Punktemodell gemäß § 21 ATV/ATV-K nunmehr eine jährliche Mitteilung über den Stand der erworbenen Anwartschaften bzw. eine unterjährige Benachrichtigung beim Ausscheiden des Arbeitnehmers vorsieht. Ermöglicht wurde diese verbesserte Information vor allem durch die Einführung des Punktemodells, bei dem die erworbenen Anwartschaften jährlich bestimmt werden können.

Langfristig ist allenfalls daran zu denken, eine zentrale Stelle zu errichten, welche die Anfragen der Versicherten bündelt und dann an die jeweiligen Altersvorsorgeeinrichtungen weiterleitet. Ein derartiger Informationsdienst besteht seit 2004 in Schweden mit dem internetbasierten System www.minpension.se, dem sich insgesamt 25 verschiedene schwedische Altersvorsorgeeinrichtungen aus allen drei Säulen angeschlossen haben. Jede Einzelperson kann sich nach erfolgter Registrierung kostenlos eine Prognose über die zukünftige Gesamthöhe ihrer Altersversorgung von den an diesem Programm beteiligten Einrichtungen berechnen lassen. Minpension leitet die Anfragen weiter und benachrichtigt anschließend den Versicherten, sobald die Berechnungen eingetroffen sind⁹⁴. Dieses System erfreut sich in Schweden großer Beliebtheit, da im Jahr 2010 über eine Millionen Nutzer (bei knapp 9,5 Millionen Einwohnern) registriert waren.

III. EU-Pensionsfonds für hochmobile Arbeitskräfte

Eine weitere Möglichkeit zur Verbesserung der Mobilität könnte nach Auffassung der Kommission in der Errichtung eines transnationalen Pensionsfonds liegen, der vor allem Forscher absichern soll. Denn diese gehen insbesondere zu Beginn ihrer Karriere häufig kurzfristige Arbeitsverhältnisse im In- und Ausland ein und stehen daher wegen der unterschiedlichen Warte- und Unverfallbarkeitsfristen häufig vor dem Problem, Betriebsrentenansprüche aufbauen zu können. Dieser Vorschlag ist in Deutschland vor allem für die VBL von Interesse, bei der mehr als 60.000 Forscher versichert sind.

Die Kommission hat zur Lösung dieser Problematik im Sommer 2009 eine Studie in Auftrag gegeben, welche die Machbarkeit eines paneuropäischen Pensionsfonds untersuchen sollte. Diese Untersuchung vom Mai 2010⁹⁵ kommt zu dem Ergebnis, dass die Errichtung eines derartigen Fonds nach den Regeln in der Pensionsfondsrichtlinie machbar sei und von den Arbeitgebern auch gewünscht werde. Allerdings räumt die Studie ein, dass eine Teilnahme an diesem Fonds für die Gruppe der im öffentlichen Sektor beschäftigten Wissenschaftler in vielen Staaten Europas problematisch sei. Eine Schwierigkeit liege z.B. darin, dass der vorgeschlagene Sonderfonds als rein beitragsbezogener Leistungsplan ausgestaltet werden soll, während die Systeme des öffentlichen Dienstes – nicht nur in Deutschland – leistungsbezogen sind und somit eine höhere Versorgung gewähren⁹⁶.

92 Hügelschäffer, a.a.O. (Fn. 3), S. 38.

93 § 60 AKA-Mustersatzung a.F.; § 70a VBL-Satzung a.F. in Verbindung mit den jeweiligen Ausführungsbestimmungen.

94 www.minpension.se / Så kommer du igång.

95 Siehe Fn. 28 des Grünbuchs: „Feasibility study of a Pan-European pension fund for EU researchers“.

96 Wegner-Walmschaffe, BetrAV 2011 S. 263 ff. (265).

Anzumerken ist zu diesem Vorschlag, dass ein solcher Sonderfonds zunächst relativ hohe Kosten für die Errichtung und spätere Verwaltung verursachen würde. Diese Kosten könnten vermieden werden, wenn innerhalb der bestehenden Systeme Lösungen für die Gruppe der hochmobilen Arbeitnehmern entwickelt werden. Im Bereich der Zusatzversorgung wurde mit dem Umstieg auf das Punktemodell eine Regelung in § 2 Abs. 2 ATV/ATV-K aufgenommen, wonach Beschäftigte mit einer wissenschaftlichen Tätigkeit an Hochschulen oder Forschungseinrichtungen sich auf Antrag statt in der Pflichtversicherung in der freiwilligen Versicherung anmelden können, sofern sie nur befristet eingestellt werden und sie dadurch die Unverfallbarkeitsfrist von 60 Monaten in der Pflichtversicherung nicht erfüllen können. Da die freiwillige Versicherung keine Unverfallbarkeitsfrist kennt, können diese Beschäftigten trotz ihrer Befristung vom ersten Tag an unverfallbare Ansprüche erwerben.

Eine weitere Möglichkeit bestünde in der (Weiter-) Entwicklung der Übertragbarkeit von Betriebsrentenanwartschaften gemäß den unter Ziffer I. dargestellten Grundsätzen. Sollte eine Übertragbarkeit auf nationaler oder internationaler Ebene daran scheitern, dass eine der beteiligten Einrichtungen umlagefinanziert ist und nicht die Möglichkeiten hat, den Barwert zu übertragen, verbliebe für diesen Fall immer noch die Möglichkeit, dass sich beide Kassen auf die wechselseitige Anerkennung von Versicherungszeiten verständigen. Dadurch könnte sichergestellt werden, dass der mobile Arbeitnehmer keine Einbußen infolge nicht erfüllter Unverfallbarkeitsfristen erleidet. Ein solcher Mechanismus der gegenseitigen Anerkennung von Versicherungszeiten sieht nicht nur die „Wanderarbeitnehmerverordnung“ 883/2004, sondern auch das zwischen der VBL und der AKA abgeschlossene Überleitungsabkommen zur Regelung der gegenseitigen Anerkennung von Versicherungszeiten vor.

Darüber hinaus gilt zu bedenken, dass die meisten Wissenschaftler ihre gesamte berufliche Laufbahn nicht im Forschungsbereich verbringen. Ein späterer Wechsel in die Privatwirtschaft oder ein Verbleib im öffentlichen Dienst würde dann die Mitgliedschaft in weiteren Versorgungssystemen zur Folge haben. Zudem sind die meisten Wissenschaftler nicht während ihrer gesamten Karriere „auf Wanderschaft“, sondern verbleiben irgendwann bei einem Arbeitgeber. Dann stellt sich die Frage, wie die Trennlinie zwischen „mobilen“ und „sesshaften“ Forschern zu ziehen ist. Eine Aufteilung des wissenschaftlichen Personals eines Arbeitgebers auf verschiedene Systeme der betrieblichen Altersversorgung könnte hierbei zu Gleichbehandlungsverletzungen führen⁹⁷.

Ferner hätte die Auflage eines paneuropäischen Fonds für die öffentlichen Arbeitgeber die Mitgliedschaft in zwei unterschiedlichen Altersvorsorgeeinrichtungen zur Folge. Dies würde zu erheblichem Mehraufwand bei der internen Verwaltung führen. Und schließlich stellt sich die Frage, ob zu einem späteren Zeitpunkt auch andere mobile Berufsgruppen die Mitgliedschaft in diesem Fonds fordern bzw. sogar die Errichtung einer eigenständigen Vorsorgeeinrichtung anstreben⁹⁸.

E. Folgen aus dem Grünbuch

Der Veröffentlichung des Grünbuchs Anfang Juli 2010 folgte eine über viermonatige Konsultationsphase, die zu einer Vielzahl von Stellungnahmen der Mitgliedstaaten, der Interessenverbände, aber insbesondere auch von Einzelpersonen führte (Ziffer I.). Diese Konsultation wird aber erst der Auftakt weiterer Aktivitäten der Kommission sein, wie ein näherer Blick

97 Wegner-Wahnschaffe, a.a.O. (Fn. 96), S. 265.

98 Wegner-Wahnschaffe, a.a.O. (Fn. 96), S. 264.

auf ihr Arbeitsprogramm für das Jahr 2011 zeigen wird (Ziffer II.). Für die weiteren Entwicklungen ist ferner der Standpunkt des Europäischen Parlaments von Interesse (Ziffer III.). Denn gemäß Art. 289 in Verbindung mit Art. 294 AEUV müssen beim ordentlichen Gesetzgebungsverfahren als dem im Lisabon-Vertrag vorgesehenen Regelfall sowohl der Rat, der die Regierungen der Mitgliedstaaten repräsentiert, als auch das Parlament die von der Kommission vorgeschlagenen Richtlinien (bzw. Verordnungen oder Beschlüsse) annehmen. In diesem Zusammenhang erfolgt dann unter Ziffer IV. eine kurze Betrachtung des Gesetzgebungsverfahrens auf EU-Ebene sowie des Einflusses der einzelnen Mitgliedstaaten.

I. Ergebnis der Konsultation

1. Einleitung

Im Vergleich zu anderen Konsultationen mit Bezug zur Altersversorgung ist dieses Grünbuch auf eine sehr große Resonanz gestoßen. Insgesamt erhielt die Kommission 1.673 Antworten, von denen 1.503 mittels des hierfür eingerichteten Online-Fragebogens abgegeben wurden. Zum Vergleich dazu wurden bei der Ende 2008 durchgeführten Konsultation zur Frage der Anwendung von Solvency II auf bestimmte Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung⁹⁹ nur 60 Stellungnahmen eingereicht. Bemerkenswert ist auch, dass die überwiegende Anzahl der Antworten von Einzelpersonen stammte, nämlich insgesamt 1.234. Davon kamen 1.008 von britischen Rentnern, die vor allem in Kanada leben und denen es im Rahmen einer konzertierten Aktion einzig und allein um die Anhebung der aus ihrer Sicht unzureichenden Leistungen aus dem staatlichen britischen Rentensystem ging. Die übrigen Antworten verteilten sich auf die Mitgliedstaaten, Nichtregierungsorganisationen, Sozialpartner und weitere Interessenvertreter. Nach Ländern aufgeteilt kamen die mit Abstand meisten Stellungnahmen aus Großbritannien (279), gefolgt von Deutschland (73), Frankreich (68) und Belgien (44)¹⁰⁰, wobei sich diese vergleichsweise hohe Anzahl dadurch erklären lässt, dass viele Interessenvertretungen ihren Sitz in Brüssel haben¹⁰¹.

Am 7.3.2011 veröffentlichte die Kommission eine zusammenfassende Darstellung¹⁰² der eingegangenen Antworten zu den 14 Fragen einschließlich der allgemeinen Anmerkungen. Dieser Bericht beinhaltet ebenfalls die Stellungnahmen des Europäischen Parlaments (siehe dazu im Einzelnen unter Ziffer III.), des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) sowie des Ausschusses der Regionen (AdR)¹⁰³. Diese Zusammenfassung hat zum Ziel, die ganze Bandbreite der Antworten von Einzelpersonen bis hin zum Europäischen Parlament abzubilden und somit ein Gesamtbild der unterschiedlichen Meinungen zu schaffen, was insbesondere für die Kommission mit Blick auf weitere gesetzgeberische Initiativen eine Orientierungshilfe sein dürfte.

Vor diesem Hintergrund wird unter den nachfolgenden Ziffern 2. bis 4. die mehrheitliche Auffassung zu den für die Zusatzversorgung relevanten Fragestellungen zusammengefasst. Dabei handelt es sich um die zukünftige Rolle der EU im Bereich der Altersversorgung, die Änderung der Pensionsfondsrichtlinie und die Übertragbarkeit einschließlich der

99 S.o. Abschnitt C. II.

100 IPE magazine vom Januar 2011: „European Commission publishes responses to Green Paper on pensions“, S. 10.

101 Quelle: Untersuchung der Kommission: „Green Paper on pensions – statistics“.

102 Summary of consultation responses to the Green Paper „Towards adequate, sustainable and safe European pension systems“; vollständige Zusammenfassung (nur auf Englisch) abrufbar unter <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=700&langId=de&consultId=3&visib=0&furtherConsult=yes>.

103 Sowohl der EWSA als auch der AdR nehmen beratende Tätigkeiten für die Kommission und das Parlament wahr; Einzelheiten dazu unter Art. 300 ff. AEUV.

Schaffung von Mindeststandards im Bereich der betrieblichen Altersversorgung.

2. Zukünftige Rolle der EU

Einigkeit bestand zunächst unter (fast) allen Teilnehmern an dieser Konsultation, dass die Mitgliedstaaten weiterhin die Altersversorgung selbst regeln sollten, wobei eine Koordinierung auf EU-Ebene bzw. ein Erfahrungsaustausch der einzelnen Länder untereinander als notwendig erachtet wurde. Diesen Ansatz griffen auch die Stellungnahmen einiger Mitgliedstaaten sowie des Europäischen Parlaments auf, die sich ungeachtet der gleichgelagerten Herausforderungen für die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips aussprachen¹⁰⁴. In dieselbe Richtung ging auch die Forderung, dass sich die Rolle der EU auf die Definition von Grundprinzipien und gemeinsamer Ziele beschränken sollte, da es zu schwierig sei, Fragen der Altersversorgung zentral auf Gemeinschaftsebene zu regeln¹⁰⁵. Die meisten Stellungnahmen waren sich insoweit einig, dass die EU die Mitgliedstaaten am besten im Wege der Offenen Methode der Koordinierung bei ihren Bemühungen unterstützen könnte, die Angemessenheit ihrer Rentensysteme sicherzustellen¹⁰⁶.

3. Änderung der Pensionsfondsrichtlinie

Bei der Frage, ob und bejahendenfalls wie die Pensionsfondsrichtlinie überarbeitet werden sollte, vertraten viele Teilnehmer den Standpunkt, dass diese Richtlinie zu ändern sei, um verbleibende rechtliche Unsicherheiten zu beseitigen. Allerdings sollte jeder Änderung eine eingehende Kosten-/Nutzenanalyse vorausgehen¹⁰⁷. Bei der Frage nach geänderten Solvabilitätsbestimmungen vertraten vor allem die Arbeitgeber und die Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung den Standpunkt, dass eine Überarbeitung derzeit nicht angezeigt und dass außerdem ein einheitlicher Ansatz hierbei nicht möglich sei. Insbesondere wurde bezweifelt, ob Solvency II aus den unter C.II. genannten Gründen der richtige Ausgangspunkt für Betriebsrentensysteme sei. Die stärksten Einwände wurden in diesem Zusammenhang gegen die quantitativen Anforderungen der ersten Säule von Solvency II erhoben. Andererseits bestand weitestgehend Einigkeit, dass die zweite und dritte Säule von Solvency II einige sinnvolle Grundprinzipien – wie beispielsweise das Risikomanagement oder die Offenlegung von Informationen – enthielten¹⁰⁸.

4. Übertragbarkeit und Schaffung von Mindeststandards

Die meisten Stellungnahmen sprachen sich gegen die Regelung der Übertragbarkeit und stattdessen für die Schaffung von Mindeststandards aus. Eine Regelung der Übertragbarkeit wurde vor allem aufgrund technischer und rechtlicher Probleme verworfen, die schon seinerzeit die Kommission dazu bewogen hatte, die Möglichkeit des Transfers von Betriebsrentenanwartschaften aus dem ersten Entwurf der Portabilitätsrichtlinie zu streichen. Bei der Schaffung von Mindeststandards war aber das Meinungsbild hinsichtlich der Reichweite und des zeitlichen Horizonts uneinheitlich. Hervorgehoben wurde in diesem Zusammenhang vor allem, dass genügend Zeit für die Anpassung der Leistungspläne vorgesehen werden müsste, sodass die Einführung solcher Standards nur langsam erfolgen könnte¹⁰⁹.

II. Arbeitsprogramm der Kommission für das Jahr 2011

Dass das Grünbuch nur der Ausgangspunkt für weitere Initiativen der Kommission auf dem Gebiet der Altersvorsorge in der näheren Zukunft ist, erschließt sich vor allem aus deren Arbeitsprogramm für das Jahr 2011 vom 27.10.2010¹¹⁰. Unter dem Stichwort „Integratives Wachstum“ kündigt die Kommission zunächst in allgemeiner Form an, die „Mitgliedstaaten in ihrem Bemühen, für die Bürger eine angemessene und nachhaltige Altersvorsorge zu gewährleisten, mit konkreten Maßnahmen [zu] unterstützen, die im Anschluss an die 2010 eingeleitete Konsultation festgelegt werden sollen“¹¹¹. Präziser wird die Kommission dann in den Anhängen zu ihrem Arbeitsprogramm. Unter dem Kapitel „Strategische Initiativen, deren Annahme für 2011 vorgesehen ist“ stellt sie für das dritte Quartal 2011 die Veröffentlichung eines Weißbuchs in Aussicht. Dieses Weißbuch wird dann Vorschläge für ein gemeinschaftliches Vorgehen enthalten, welche an die Ergebnisse der Konsultation zum Grünbuch anknüpfen werden. In ihrem Arbeitsprogramm umschreibt die Kommission bereits ihre Zielrichtung, indem sie ankündigt, dass zur Sicherstellung angemessener und nachhaltiger Renten „der unvollständige und aufgesplitterte europäische Rahmen für die Koordinierung und Regulierung der Strategien als Ganzes überarbeitet werden [muss]“¹¹². Konkret soll das Weißbuch u.a. gesetzgeberische Vorschläge für die Verbesserung der Portabilität von Anwartschaften beinhalten¹¹³, was auch Auswirkungen auf die Zusatzversorgung haben könnte.

Ebenfalls in den Anhängen zu ihrem Arbeitsprogramm kündigt die Kommission in dem Kapitel „Vorläufiges Verzeichnis möglicher, zur Prüfung vorliegender Initiativen“ die Überarbeitung der Pensionsfondsrichtlinie an. Auch hier gibt sie bereits das Ziel vor, nämlich „die gleichen Ausgangsbedingungen mit Solvency II aufrechtzuerhalten und eine verstärkte grenzüberschreitende Tätigkeit in diesem Bereich zu fördern und sich dabei mit den Herausforderungen der demografischen Alterung und der Staatsverschuldung auseinanderzusetzen“¹¹⁴. Zur Vorbereitung hat die Kommission Anfang April 2011 EIOPA einen sogenannten „Call for Advice“ zugeleitet. Hierdurch soll EIOPA der Kommission bis Ende 2011 konkrete Hinweise und Ratschläge erteilen, wie die Pensionsfondsrichtlinie überarbeitet werden kann, um die von der Kommission angestrebten Ziele zu erreichen, nämlich die Verbesserung der grenzüberschreitenden Tätigkeiten sowie die Entwicklung eines risikobasierten Aufsichtsrahmens.

Die Überarbeitung der Pensionsfondsrichtlinie war darüber hinaus – wenn auch nur am Rande – Gegenstand einer weiteren Konsultation zur Binnenmarktakte¹¹⁵. Hierin unterbreitete die Kommission insgesamt 50 Vorschläge, um dem Binnenmarkt zum 20. Jahrestag im Jahr 2012 neuen Schwung zu verleihen. Vorschlag Nr. 31 griff die Absicht der Kommission auf, die Pensionsfondsrichtlinie zu überarbeiten, um einerseits langfristig angemessene Renten zu garantieren und andererseits Hindernisse für mobile Arbeitnehmer abzubauen.

104 Summary of consultation responses to the Green Paper, S. 2.

105 Summary of consultation responses to the Green Paper, S. 3.

106 Summary of consultation responses to the Green Paper, S. 4.

107 Summary of consultation responses to the Green Paper, S. 10 und 21.

108 Summary of consultation responses to the Green Paper, S. 20 und 21.

109 Summary of consultation responses to the Green Paper, S. 13 und 14.

110 KOM(2010)623 endgültig.

111 Volume I, Ziffer 2.5.

112 Volume II, Ziffer 21.

113 IPE-news vom 11.2.2011: „European Commission stands by 'holistic' approach to pension reform“.

114 KOM(2010)623 endgültig, Volume II, Ziffer 29.

115 Mitteilung vom 27.10.2010 „Auf dem Weg zu einer Binnenmarktakte – Für eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft“; KOM(2010)608 endgültig.

III. Standpunkt des Europäischen Parlaments

Von Bedeutung ist ferner die Auffassung des Europäischen Parlaments¹¹⁶ zu den im Grünbuch aufgeworfenen Fragen, wobei sich die nachfolgenden Ausführungen auf die für die Zusatzversorgung relevanten Bereiche der Übertragbarkeit einschließlich der möglichen Schaffung von Mindeststandards in der betrieblichen Altersversorgung sowie auf die Überarbeitung der Pensionsfondsrichtlinie konzentrieren werden. Denn das Europäische Parlament muss neben dem Rat grundsätzlich gemäß Art. 289 in Verbindung mit Art. 294 AEUV den Gesetzgebungsvorschlägen der Kommission zustimmen. Insofern ist der Initiativbericht des Parlaments nach Auffassung des für das Grünbuch federführenden Kommissars *László Andor* für die Kommission eine unverzichtbare Orientierung für zukünftige Gesetzgebungsinitiativen¹¹⁷.

Das Europäische Parlament hat sich am 16.2.2011 mit einer eindeutigen Mehrheit von 535 Stimmen bei 85 Gegenstimmen auf einen Initiativbericht zum Grünbuch verständigt¹¹⁸. Schon allein diese klare Mehrheit beinhaltet eine eindeutige Botschaft nicht nur an die Kommission, sondern auch an die Mitgliedstaaten und sonstige Interessenvertreter. Mit Blick auf die Pensionsfondsrichtlinie kam es dabei zu dem Ergebnis, dass vor einer Änderung eine Studie über die finanziellen und verwaltungstechnischen Auswirkungen („*impact assessment*“) zu erstellen sei¹¹⁹. Das Parlament ist ferner der Ansicht, dass die qualitativen Elemente von Solvency II einen guten Ausgangspunkt für eine Überarbeitung der Pensionsfondsrichtlinie darstellen und nennt dabei ausdrücklich das Risikomanagement als zweite Säule von Solvency II¹²⁰. Aus Sicht der Zusatzversorgungseinrichtungen ist diese Entscheidung zu begrüßen, da sie – losgelöst von einer gesetzlichen Verpflichtung nach § 64a VAG – bereits auf freiwilliger Basis ein kasseninternes Risikomanagement eingeführt haben. Darüber hinaus vertritt das Parlament den Standpunkt, dass jede Änderung der Pensionsfondsrichtlinie in Bezug auf die Solvabilitätsbestimmungen die Besonderheiten der betrieblichen Altersversorgung berücksichtigen müsse. Denn Risiken, die Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung eingehen, unterscheiden sich von denen der Versicherungswirtschaft. Dies betreffe die Bedingtheit von Rentenansprüchen, die Laufzeit der Verpflichtungen sowie die Tatsache, dass Betriebsrentensysteme spezielle Einrichtungen mit einem homogenen Produktangebot seien¹²¹. Auch dieser Auffassung ist aus Sicht der Zusatzversorgung zuzustimmen, da das Parlament bestätigt, dass sich die Einrichtungen der zweiten von denen der dritten Säule grundlegend unterscheiden, was infolgedessen auch bei den Solvabilitätsbestimmungen berücksichtigt werden muss.

Bei der Übertragbarkeit vertritt das Parlament den in Abschnitt D. Ziffer I. beschriebenen Ansatz, dass diese nur mittels einer Barwertübertragung nach dem Arbeitgeberwechsel auf eine Altersvorsorgeeinrichtung (der zweiten oder dritten Säule) erfolgen kann, ohne dass aber der Bericht hierzu weitere Details enthält¹²². An derselben Stelle fordert das Parlament aber, zukünftige Aktivitäten auf EU-Ebene auf die Schaffung von Mindeststandards zum Erwerb und zur Wahrung von Betriebsrentenanwartschaften zu konzentrieren. Im Klartext beinhaltet diese EntschlieÙung eine Aufforderung des Parla-

ments an die Kommission, den überarbeiteten Richtlinienentwurf aus dem Jahr 2007 über Mindestvorschriften zur Erhöhung der Mobilität von Arbeitnehmern durch Verbesserung der Begründung und Wahrung von Zusatzrentenansprüchen wiederaufzugreifen, der damals zunächst am Widerstand der Niederlande wegen der Wahrung ruhender Rentenansprüche und später Deutschlands und Luxemburgs aufgrund der vorgesehenen Absenkung der Warte- und Unverfallbarkeitsfristen gescheitert war. Vor diesem Hintergrund stellt sich dann die Frage, ob ein erneuter Versuch der Kommission wegen des geänderten Gesetzgebungsverfahrens im Lissabon-Vertrag möglicherweise erfolversprechend sein könnte.

IV. Das Gesetzgebungsverfahren nach dem Lissabon-Vertrag

Durch den am 1.12.2009 in Kraft getretenen Lissabon-Vertrag erhielt das europäische Primärrecht neue Vertragsgrundlagen, nämlich den Vertrag über die Europäische Union (EUV) und den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Der EUV enthält u.a. allgemeine Grundsätze der Europäischen Union, wozu auch das Subsidiaritätsprinzip und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Art. 5 EUV zählen. Der AEUV enthält das für die betriebliche Altersversorgung wichtige Kapitel „Sozialpolitik“ in den Art. 151 ff. AEUV mit den Bestimmungen zur Offenen Methode der Koordinierung (Art. 156) und dem Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen (Art. 157), den der EuGH auch bei seiner Rechtsprechung zur betrieblichen Altersversorgung heranzieht¹²³.

Von großer Bedeutung für zukünftige Initiativen der Kommission sind die neuen Bestimmungen über das gemeinschaftsrechtliche Gesetzgebungsverfahren. Gemäß Art. 289 in Verbindung mit Art. 294 AEUV erfolgt nunmehr die EU-Gesetzgebung im Regelfall im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens. Dies sieht zukünftig nach Ablauf einer bis 2014/2017 laufenden Übergangsfrist eine qualifizierte Mehrheit im Rat von 55% der Mitgliedstaaten, die mindestens 65% der EU-Bevölkerung repräsentieren, vor. Vormals galt vielfach das Einstimmigkeitsprinzip, so beispielsweise beim Entwurf der Portabilitätsrichtlinie aus dem Jahr 2005, sodass die Verabschiedung am Veto eines einzigen Mitgliedstaates scheitern konnte. Daher werden zukünftig die Gegenstimmen nur einzelner Staaten nicht mehr ausreichen, um ein Inkrafttreten zu verhindern.

Als Gegengewicht hierzu sieht Art. 12 Buchst. b) EUV in Verbindung mit dem Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union vor, dass die nationalen Volksvertretungen dafür sorgen, dass ein von der Kommission vorgeschlagener Richtlinienentwurf mit dem Subsidiaritätsprinzip in Einklang steht. Äußert im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens die einfache Mehrheit der nationalen Parlamente Zweifel an der Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip, ist die Kommission verpflichtet, ihren Vorschlag zu überprüfen und die Vereinbarkeit zu begründen, sofern sie an ihrem Vorschlag festhält. Sollten die Zweifel fortbestehen, muss die Kommission ihren Vorschlag bei einer qualifizierten Mehrheit von 55% im Rat und einer einfachen Mehrheit im Parlament zurückzulehnen¹²⁴.

F. Schlussbemerkungen und Ausblick

„Nach dem Spiel ist vor dem Spiel.“ Dieser bekannte Ausspruch des ehemaligen Bundestrainers *Sepp Herberger* gilt im besonderen Maße für dieses Grünbuch, da es nur der Auftakt für

116 Ausführlich dazu: IPE magazine vom März 2011: „Letter from Brussels – MEPs rush Green paper follow-up“, S. 14.

117 IPE-news vom 11.2.2011: „European Commission stands by 'holistic' approach to pension reform: However, it is clear that we need a set of clear messages from the Parliament“.

118 Provisorischer Bericht abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0058+0+DOC+XML+V0//EN>.

119 Ziffern 32 und 40 des Initiativberichts.

120 Ziffer 35 des Initiativberichts.

121 Ziffer 50 des Initiativberichts.

122 Ziffer 38 des Initiativberichts.

123 H-BetrAV, Kapitel 20, Betriebliche Altersversorgung in Europa, Rn. 256 ff.
124 Art. 7 Abs. 3 des Protokolls Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

weitere gesetzgeberische Initiativen der Kommission ist, welche auch für die Zusatzversorgung von Bedeutung sein könnten.

Angesichts der Fragestellung im Grünbuch, ihres Arbeitsprogramms für das Jahr 2011 sowie des an EIOPA Anfang April 2011 adressierten „Call for Advice“ wird die Kommission voraussichtlich nach Eingang der Stellungnahme von EIOPA Ende 2011 Schritte zur Änderung der Pensionsfondsrichtlinie einleiten, um einen einheitlichen Rahmen unter anderem für die Solvabilitätsbestimmungen zu schaffen. Ausgangspunkt wird dabei die Pensionsfondsrichtlinie sein, um einen risiko-basierten Aufsichtsrahmen sui generis zu entwickeln, der die Besonderheiten der betrieblichen Zusatzrentensysteme in der Europäischen Union berücksichtigt. Allerdings steht weiterhin im Raum, dass die Kommission eine enge Anlehnung an Solvency II suchen wird¹²⁵, was mit Sicherheit eine intensive Diskussion vor allem wegen der quantitativen Anforderungen auslösen wird.

Kurz- bis mittelfristig ist auch damit zu rechnen, dass die Kommission das Thema der einheitlichen Mindeststandards beim Erwerb und bei der Wahrung ruhender Anwartschaften wieder auf die Tagesordnung setzen wird. Hierbei wird sie sicherlich durch die vorherrschende Meinung in den Stellungnahmen zum Grünbuch und vor allem durch das Votum des Europäischen Parlaments gestützt werden. Positiv aus Sicht der Zusatzversorgung ist dabei, dass der letzte, von der Kommission überarbeitete Richtlinienvorschlag einen erweiterten Gestaltungsrahmen für die Sozialpartner vorsah. Wegen der Neuregelung im Lissabon-Vertrag wird ein derartiger Richtlinienentwurf nicht mehr am Veto nur einzelner Staaten scheitern. Stattdessen müssten die entsprechenden Mehrheiten auf Ebene des Rates organisiert werden, was aber eine länderübergreifende Koordinierung voraussetzt. Eine Alternative wäre der Weg, die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips über die nationalen Parlamente überprüfen zu lassen, was allerdings auch eine entsprechende Mehrheit bedingt.

Zweifelhaft ist dagegen, ob in absehbarer Zeit die Übertragbarkeit gemeinschaftsrechtlich geregelt wird. Dagegen spricht, dass sie bereits aus dem ersten Entwurf der Portabilitätsrichtlinie gestrichen wurde und dass es noch keine greifbaren Erkenntnisse gibt, dass die Kommission zu diesem Thema in Kürze neue gesetzgeberische Initiativen starten wird. Auch die Reaktionen der Teilnehmer an der Konsultation legen den Schluss nahe, dass die Übertragbarkeit in absehbarer Zukunft nicht mit Priorität behandelt werden wird.

Diese Gesamtbetrachtung führt somit zu der Schlussfolgerung, dass der Einfluss des Europarechts stetig zunehmen wird¹²⁶. Die Zeiten, in denen ausschließlich die nationalen Rahmenbedingungen, bestehend aus Gesetzen und Tarifverträgen, zu beachten sind, dürften sich daher dem Ende nähern. Auf der anderen Seite ist aber nicht damit zu rechnen, dass der Weg in eine vereinheitlichte europäische Altersversorgung bevorsteht. Sämtliche relevanten Akteure erkennen die Unterschiede der historisch gewachsenen Rentensysteme in Europa an. Demzufolge wird dieses Grünbuch auch nicht den Grundstein für eine vereinheitlichte Zusatzversorgung des öffentlichen und kirchlichen Dienstes legen.

¹²⁵ Handelsblatt vom 29.3.2011, S. 36: „EU-Kommission setzt Pensionskassen unter Druck“.

¹²⁶ So im Ergebnis auch Wiesner, IPE-magazine, April 2011, S. 22, Guest Viewpoint.

Claudia Wegner-Wahnschaffe, Karlsruhe

Wissenschaftler- mobilität – Herausforderung und Chance für die europäischen Zusatzrenten- einrichtungen

I. Betriebliche Altersversorgung und Mobilität – ein immer wiederkehrendes Thema auf der europäischen Agenda

Nachdem sich die EU-Staaten bisher nicht auf eine Portabilitätsregelung im Rahmen einer Richtlinie zur betrieblichen Altersversorgung einigen konnten, hat die Kommission das Thema Mobilität im Grünbuch „Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme“ erneut auf die Tagesordnung gebracht. Keine Frage: Die Freiheit, in jedem Land Europas arbeiten zu können, ist eine bedeutende Grundfreiheit der EU-Bürger. Je mehr nun die betriebliche Altersversorgung zum unverzichtbaren Bestandteil der Alterssicherung der EU-Bürger wird, umso häufiger könnte sich eine bestehende betriebliche Vorsorge als Mobilitätshindernis auswirken. Zwar ist die Mobilität europäischer Bürger bis heute keine Massenerscheinung. Im Zuge des demografischen Wandels und der Globalisierung wird eine steigende Mobilität auf dem europäischen Arbeitsmarkt aber unverzichtbar sein, wenn die EU als Wettbewerber in der Welt einen Spitzenplatz erhalten möchte. Unabhängig von diesen zu erwartenden Entwicklungen ist Mobilität gerade in bestimmten Berufen schon heute besonders gefragt: Dies ist vor allem in Wissenschaft und Forschung sowie in der Gesundheitsbranche der Fall.

In Deutschland ist die ganz überwiegende Anzahl von Wissenschaftlern im öffentlichen Dienst beschäftigt oder in mit öffentlichen Mitteln geförderten Forschungseinrichtungen tätig. Diese Wissenschaftler in sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen sind meistens in der VBL Zusatzversichert (Ausnahme Stadtstaat Hamburg und das Saarland). Auch in Frankreich, Belgien, den Niederlanden, Großbritannien, Irland und Schweden sind viele Wissenschaftler in einer betrieblichen Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes. Das gleiche gilt für Forscher an schweizerischen Hochschulen. So müssen auch die Zusatzversorgungseinrichtungen des öffentlichen Sektors Antworten auf die Herausforderung „Mobilität“ finden.

II. Die Europäische Forscherpartnerschaft

Europa braucht dringend junge Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, um den Anforderungen der Zukunft gerecht werden zu können. Eine möglichst uneingeschränkte berufliche Mobilität ist dabei unverzichtbar für deren erfolgreiche Rekrutierung. Es ist deshalb nicht erstaunlich, dass die Europäische Kommission die Gruppe der Wissenschaftler im Grünbuch als Beispielgruppe für eine Verbesserung der Mobilität

