

Sonderbericht

## Ausbau der zusätzlichen Altersvorsorge in der EU:

EU-Maßnahmen tragen nicht wirksam zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Etablierung des Paneuropäischen Privaten Pensionsprodukts bei



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF

# Inhalt

	Ziffer
<b>Zusammenfassung</b>	I - VIII
<b>Einleitung</b>	01 - 24
<b>Die Rentensysteme in den EU-Mitgliedstaaten</b>	01 - 09
Drei Säulen: staatliche, betriebliche und sonstige private Altersvorsorge	01 - 04
Altersversorgungssysteme sind für den Sozialschutz und die Stärkung der Kapitalmärkte der EU von großer Bedeutung	05 - 09
<b>Der Regelungsrahmen für die betriebliche Altersvorsorge und die europaweite private Altersvorsorge in der EU</b>	10 - 19
Betriebliche Altersvorsorge	10 - 17
Paneuropäisches Privates Pensionsprodukt	18 - 19
<b>Aufgaben und Zuständigkeiten im Bereich der betrieblichen und privaten Altersvorsorge in der EU</b>	20 - 24
<b>Prüfungsumfang und Prüfungsansatz</b>	25 - 30
<b>Bemerkungen</b>	31 - 108
<b>Die EU-Rechtsvorschriften haben nicht zu einer Zunahme der grenzüberschreitenden Tätigkeiten von EbAV oder zur Schaffung eines Marktes für mitnahmefähige Altersvorsorgeprodukte geführt</b>	31 - 51
Der EbAV-Sektor konzentriert sich auf einige wenige Länder	32 - 33
Weder mit der EbAV-II-Richtlinie noch mit der PEPP-Verordnung wurden greifbare Ergebnisse erzielt	34 - 37
EU-Regulierungsmaßnahmen allein können keine gleichen Wettbewerbsbedingungen für grenzüberschreitende EbAV und PEPP schaffen	38 - 44
Die Kommission hat nicht ausreichend nachgewiesen, dass ihre Gesetzgebungsinitiativen die gewünschte Wirkung haben würden	45 - 51
<b>Die Beaufsichtigung von EbAV und die Bewertung spezifischer und systemischer Risiken sind bedingt wirksam</b>	52 - 87
Die Aufsichtsstandards unterscheiden sich innerhalb der EU voneinander	53 - 68

Die Bemühungen der EIOPA zur Verbesserung der aufsichtlichen Konvergenz in der gesamten EU werden dadurch eingeschränkt, dass sie nur begrenzt auf ihre Instrumente zurückgreift und die Entscheidungen in erster Linie von den zuständigen nationalen Behörden getroffen werden	69 - 78
Die EIOPA hat ihre Bewertung der für EbAV bestehenden systemischen Risiken verbessert, doch bestehen nach wie vor Lücken	79 - 87
<b>Die Maßnahmen der EU zur Verbesserung der Transparenz in Bezug auf die Altersversorgung und zur Förderung der Nachhaltigkeit hatten nur begrenzte Wirkung</b>	<b>88 - 108</b>
Das Potenzial der Leistungs-/Renteninformation, den Zugang zu Informationen zu verbessern, wurde nicht voll ausgeschöpft	89 - 92
Die Instrumente der EIOPA boten keine Transparenz im Hinblick auf die Kosten und Renditen für Versorgungsanwärter und Leistungsempfänger der EbAV	93 - 96
Die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen zur Bereitstellung einer Rentenübersicht wurden nicht umgesetzt	97 - 104
Weitere EU-Initiativen zur Förderung der Tragfähigkeit der Rentensysteme und der individuellen Altersvorsorge hatten nur einen geringen Umfang	105 - 108
<b>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b>	<b>109 - 119</b>

## **Anhänge**

**Anhang I – Überblick über die Renten der ersten und zweiten Säule von sechs in der Stichprobe enthaltenen Mitgliedstaaten (2023)**

**Anhang II – Quote der von Armut bedrohten Personen nach Alter (2023)**

**Anhang III – Überblick über die Instrumente zur Förderung der aufsichtlichen Konvergenz, die die EIOPA bei EbAV einsetzt**

**Anhang IV – Beispiele für Kommentare der Mitgliedstaaten zu den Herausforderungen, mit denen die Arbeit der EIOPA im Bereich der aufsichtlichen Konvergenz verbunden ist**

**Anhang V – EIOPA-Stresstests – Szenarien und Ergebnisse**

**Anhang VI – Mängel bei der Regulierung der Leistungs-/Renteninformation und Maßnahmen der EIOPA**

**Anhang VII – Länderspezifische Empfehlungen in den Jahren 2019–2024 und ARF-Maßnahmen im Bereich der Renten**

## **Anhang VIII – Maßnahmen der EU in Bezug auf die Finanzkompetenz im Bereich der Renten und die automatische Mitgliedschaft in Rentensystemen**

**Abkürzungen**

**Glossar**

**Antworten der Kommission**

**Antworten der EIOPA**

**Zeitschiene**

**Prüfungsteam**

## Zusammenfassung

I Die Rentensysteme in der EU fallen in die Zuständigkeit der jeweiligen Mitgliedstaaten. Die EU befasst sich lediglich mit Fragen der grenzüberschreitenden Mobilität, des Verbraucherschutzes und des Binnenmarkts. In diesem Zusammenhang legt die EU Mindestanforderungen für den Betrieb von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) fest und hat eigens einen Rechtsrahmen für ein Paneuropäisches Privates Pensionsprodukt geschaffen. Die EU ergreift ferner Maßnahmen, um die Transparenz zu erhöhen, was die Rentenansprüche der Bürgerinnen und Bürger und die Auswirkungen von Entwicklungen im Bereich der Altersversorgung auf die öffentlichen Finanzen betrifft. Auch die Frage der Tragfähigkeit der Renten fällt in den Bereich der Koordinierung der makroökonomischen Politik auf EU-Ebene.

II Im Zuge der Prüfung des Hofes sollte bewertet werden, ob die Europäische Kommission und die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) wirksam dazu beigetragen haben, die Rolle der EbAV zu stärken und Paneuropäische Private Pensionsprodukte zu entwickeln. Der Hof wählte dieses Prüfungsthema aus, da diese Altersversorgungssysteme einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dass die Bürgerinnen und Bürger der EU auch in Zukunft ein angemessenes Renteneinkommen erhalten. Die Prüfung deckte den Zeitraum von 2016 bis 2024 ab. Dadurch konnte der Hof Schlussfolgerungen zu diesem Zeitraum ziehen sowie einschlägige Empfehlungen zum Regelungsrahmen an die Kommission und zu geeigneten Aufsichtsmaßnahmen an die EIOPA richten. Der Bericht leistet auch einen Beitrag zur aktuellen Debatte über die Überarbeitung des Rechtsrahmens für EbAV sowie des Rechtsrahmens für das Paneuropäische Private Pensionsprodukt.

III Insgesamt kommt der Hof zu dem Schluss, dass die Maßnahmen der Kommission und der EIOPA – in Anbetracht der ihnen zugewiesenen Verantwortung – bislang nicht wirksam dazu beigetragen haben, die Rolle der von EbAV bereitgestellten betrieblichen Altersversorgung zu stärken und ein Paneuropäisches Privates Pensionsprodukt am Markt zu etablieren.

**IV** Die Maßnahmen der Kommission haben zwar die Voraussetzungen für einen Binnenmarkt für EbAV geschaffen, jedoch wurde das Ziel, diesen Markt zu vertiefen und die grenzüberschreitenden Tätigkeiten zu verstärken, nicht erreicht. Diese Tätigkeiten haben nach wie vor einen geringen Umfang und konzentrieren sich auf einige wenige Mitgliedstaaten, in denen die betriebliche Altersversorgung traditionell bereits eine Rolle spielte. Dies ist in erster Linie auf Faktoren zurückzuführen, die nicht in den Zuständigkeitsbereich der EU fallen und die derzeit nicht durch Gesetzgebungsinitiativen auf EU-Ebene beeinflusst werden können. Grenzüberschreitend tätige EbAV werden jedoch auch dadurch benachteiligt, dass sie gemäß dem EU-Regelungsrahmen zusätzlichen Anforderungen unterliegen, die über die Anforderungen hinausgehen, die für ausschließlich im Inland tätige EbAV gelten. Das Paneuropäische Private Pensionsprodukt hat sich indes für die Bürgerinnen und Bürger der EU im Vergleich zu anderen Produkten nicht als praktikable Möglichkeit zur Altersvorsorge erwiesen.

**V** Auch wenn der EbAV-Markt noch nicht wie erwartet vertieft wurde oder grenzüberschreitend tätig ist, so bedient er doch 47 Millionen Versorgungsanwärter und Leistungsempfänger und muss wirksam überwacht werden. Die Bemühungen der EIOPA haben jedoch nur begrenzt dazu beigetragen, die Konvergenz der Aufsichtspraktiken in Bezug auf EbAV EU-weit zu fördern, den Schutz der Versorgungsanwärter von EbAV sicherzustellen und im Zusammenhang mit EbAV für mehr Transparenz zu sorgen. Die Initiativen der EIOPA wurden von den nationalen Behörden nur in geringem Umfang aufgegriffen, da der Rechtsrahmen für EbAV lediglich eine Reihe grundlegender verbindlicher Anforderungen enthält, was die Bemühungen um aufsichtliche Konvergenz einschränkte. Die Bewertung der spezifischen und systemischen Risiken der EbAV durch die EIOPA hat sich im Laufe der Zeit verbessert, ist jedoch nach wie vor unvollständig.

**VI** In der EU fehlen nach wie vor Instrumente, die einen Überblick über die Renten geben, und zwar sowohl aus der Sicht der Versorgungsanwärter/Leistungsempfänger als auch im Hinblick auf die öffentlichen Finanzen. Die EIOPA hat einige Maßnahmen eingeleitet, durch die der Zugang zu Informationen über EbAV verbessert wurde, aber die Versorgungsanwärter und Leistungsempfänger haben noch immer keinen vollständig transparenten Überblick über die Wertentwicklung der eingezahlten Beiträge. Schließlich haben sowohl die Kommission als auch die EIOPA erste Schritte unternommen, um die Finanzkompetenz der Bürgerinnen und Bürger im Bereich der Renten zu verbessern, die Altersvorsorge zu fördern und die Tragfähigkeit der Renten zu stärken, doch die Wirkung dieser Initiativen ist nach wie vor begrenzt.

## **VII** Der Hof empfiehlt der Kommission,

- den Abschlusstermin für ihre Bewertung der Gründe für die mangelnde Nutzung des Paneuropäischen Privaten Pensionsprodukts vorzuziehen und geeignete Maßnahmen zu ergreifen;
- den Aufsichtsrahmen für EbAV zu stärken;
- die Transparenz der Rentendaten zu erhöhen, indem Fortschritte bei der Einrichtung von Renten-Tracking-Systemen (mit denen die Entwicklung der individuellen Rentenansprüche verfolgt werden kann) und Renten-Dashboards (Übersichten über die Altersversorgung) erzielt werden.

## **VIII** In Bezug auf die EbAV empfiehlt der Hof der EIOPA,

- die Wirksamkeit ihrer Instrumente zu überprüfen und die Instrumente mit den größten Auswirkungen auf die aufsichtliche Konvergenz zu priorisieren;
- ihre Bewertung der Auswirkungen systemischer Risiken zu verbessern;
- im Hinblick auf Kosten und Renditen die Transparenz zu erhöhen.

# Einleitung

## Die Rentensysteme in den EU-Mitgliedstaaten

### Drei Säulen: staatliche, betriebliche und sonstige private Altersvorsorge

**01** In der EU fallen die Rentensysteme in die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten. In Abhängigkeit von den jeweils geltenden sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften unterscheiden sich die Rentensysteme der einzelnen Mitgliedstaaten daher stark voneinander (siehe [Anhang I](#)). Die EU ist befugt, im Rahmen der Koordinierung der makroökonomischen Politik Empfehlungen zu den Rentensystemen abzugeben.

**02** Im Allgemeinen gliedern sich die Rentensysteme in der EU in drei Säulen. Die erste Säule ist verpflichtend. In einigen Mitgliedstaaten fällt auch die gesetzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge unter diese Säule. Sie wird in unterschiedlichem Maße durch eine einkommensbezogene betriebliche Altersvorsorge (zweite Säule) und sonstige private Altersvorsorge (dritte Säule) ergänzt (siehe [Abbildung 1](#)). Die Klassifizierung der einzelnen Altersversorgungssysteme und die bestimmenden Merkmale der Säulenstruktur können sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterscheiden.

### Abbildung 1 – Arten und Hauptmerkmale der Altersversorgungssysteme in der EU



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

**03** Die EU verfügt über Regulierungsbefugnisse in Bezug auf die grenzüberschreitende Mobilität, den Verbraucherschutz, die Gleichstellung der Geschlechter und den Binnenmarkt. Diese Befugnisse sind auch für die Anbieter und Märkte der betrieblichen Altersversorgung sowie für die Gewährleistung der Marktstabilität und den Schutz der Kunden sonstiger privater Altersversorgungssysteme relevant.

**04** Schließlich ist das Recht der EU-Bürgerinnen und -Bürger auf ein Ruhegehalt, das ihren Beiträgen entspricht und ein angemessenes Einkommen für ein würdevolles Leben im Alter sicherstellt, in der europäischen Säule sozialer Rechte<sup>1</sup> verankert. In diesem Zusammenhang kann die EU Maßnahmen ergreifen, um für die Bürger transparenter zu machen, wie hoch ihr Renteneinkommen voraussichtlich ausfällt und wie sich Entwicklungen im Bereich der Altersversorgung auf die öffentlichen Finanzen auswirken.

### **Altersversorgungssysteme sind für den Sozialschutz und die Stärkung der Kapitalmärkte der EU von großer Bedeutung**

**05** Mit dem Mehrsäulenkonzept<sup>2</sup>, das Anfang der 90er Jahre von der Weltbank eingeführt wurde, soll ein diversifiziertes Rentensystem geschaffen werden, das den Bedürfnissen der Bürger gerecht wird und gleichzeitig den demografischen Herausforderungen Rechnung trägt, die sich aus der alternden Bevölkerung ergeben. Zudem soll die finanzielle Tragfähigkeit der Rentensysteme verbessert werden. Darüber hinaus sollen die Kapitalmärkte der EU gestärkt werden.

**06** Das Europäische Parlament und die Kommission haben die Mitgliedstaaten aus Sorge über die Angemessenheit und finanzielle Tragfähigkeit der staatlichen Renten dazu aufgefordert, sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor eine betriebliche Altersversorgung einzuführen. Mit Stand Ende 2021 sind die meisten Menschen in der EU für ihren Ruhestand nach wie vor auf staatliche Renten- und Sozialversicherungssysteme angewiesen.

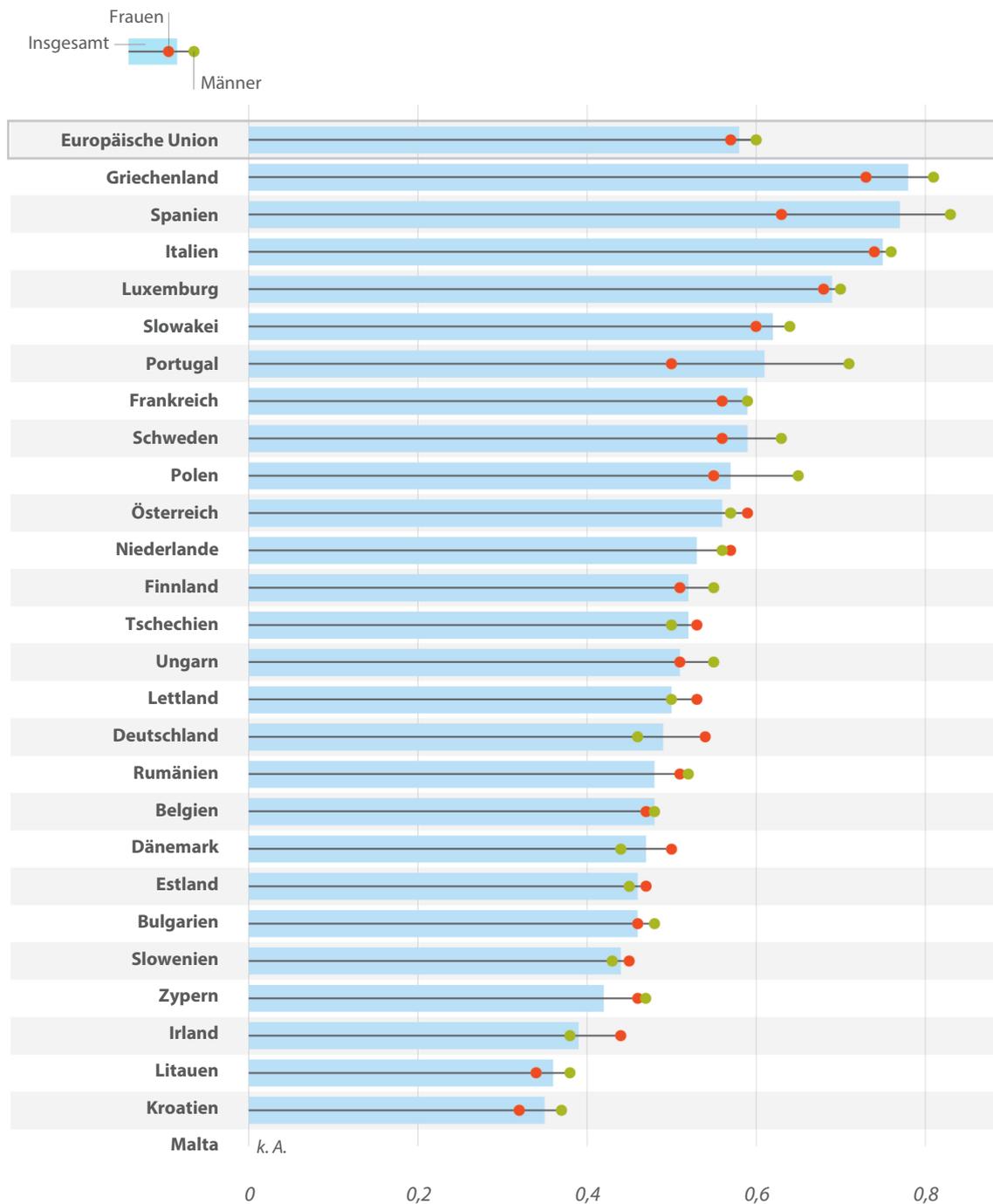
---

<sup>1</sup> Grundsatz 15 der [europäischen Säule sozialer Rechte](#) von 2017: Arbeitnehmer und Selbstständige haben Recht auf ein Ruhegehalt, das ein angemessenes Einkommen für ein würdevolles Leben im Alter sicherstellt.

<sup>2</sup> Weltbank, [Pension Systems and Reform Conceptual Framework](#), Juni 2008.

**07** Die staatlichen Rentensysteme stehen in vielen Mitgliedstaaten vor Herausforderungen, da es gilt, die langfristige finanzielle Tragfähigkeit zu gewährleisten und die Renten auf einem angemessenen Niveau zu halten. Im Jahr 2023 lag das Einkommen älterer Menschen in der EU im Durchschnitt weiterhin unter 60 % des Einkommens im erwerbsfähigen Alter, wobei erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern bestanden und Männer ein höheres Einkommen hatten als Frauen. **Abbildung 2** zeigt die "aggregierte Ersatzquote" (d. h. das durchschnittliche anfängliche Renteneinkommen gegenüber dem Erwerbseinkommen vor dem Eintritt in den Ruhestand), aufgeschlüsselt nach Geschlecht, für die EU und die einzelnen Mitgliedstaaten.

**Abbildung 2 – Aggregierte Ersatzquote für Renten (ohne sonstige Sozialleistungen) nach Geschlecht (Stand 2023)**



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Eurostat-Daten.

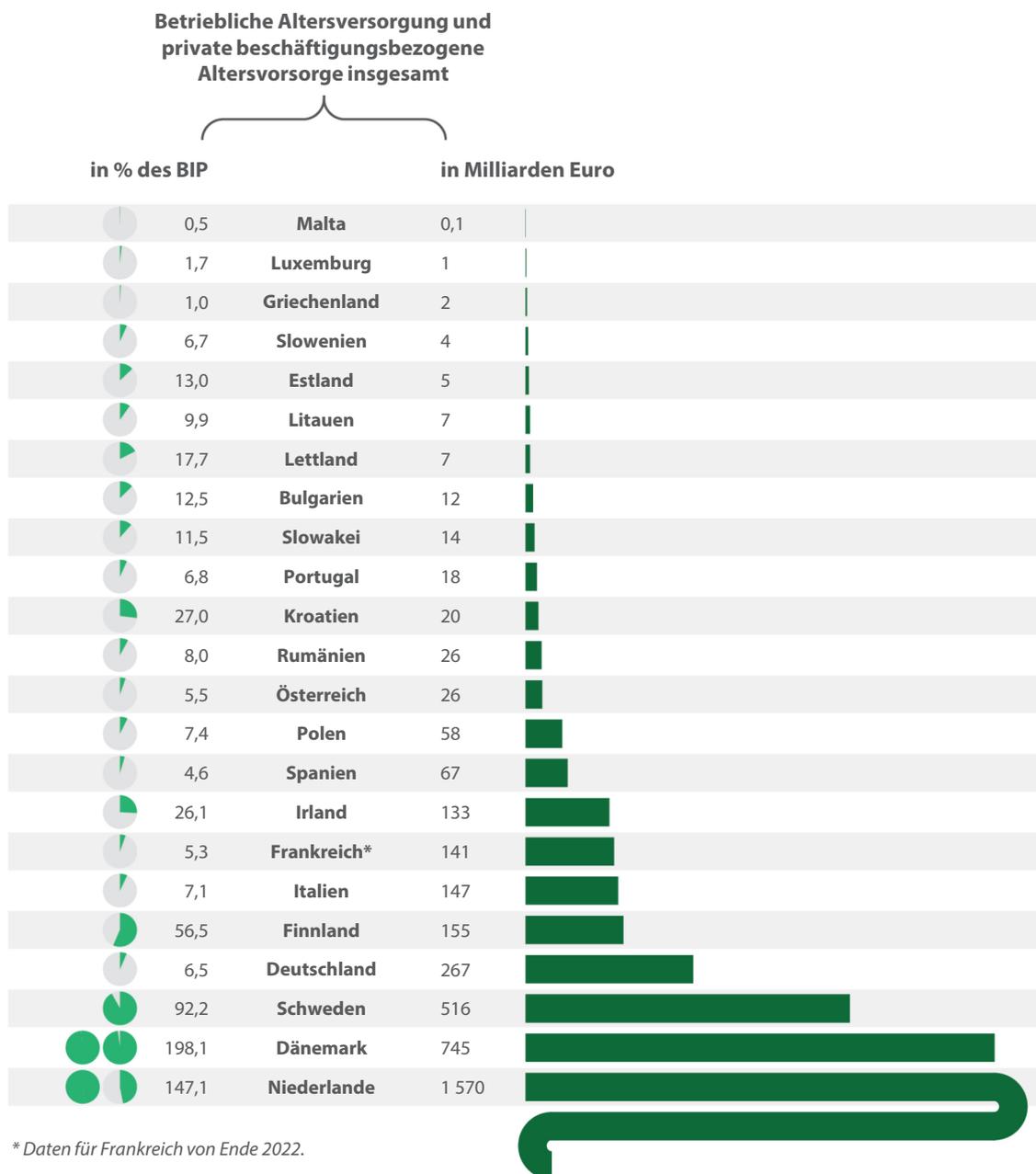
**08** Die Rentenleistungen für Personen im Alter von 65 bis 74 Jahren, d. h. für diejenigen, die sich in einem frühen Rentenalter befinden, belaufen sich im Durchschnitt auf rund drei Fünftel des Arbeitseinkommens der 50- bis 59-Jährigen, d. h. der Personen in ihren späten Arbeitsjahren<sup>3</sup>. Darüber hinaus sind nach Angaben der Kommission ältere Menschen (über 65 Jahren) einem höheren [Armutsrisiko](#) ausgesetzt als 18- bis 64-Jährige, insbesondere in den mittel- und osteuropäischen Ländern (siehe [Anhang II](#)).

**09** Die wirtschaftliche Bedeutung nichtstaatlicher Altersvorsorgeprodukte, in deren Rahmen langfristige Ersparnisse und Rentenersparnisse von Arbeitnehmern verwaltet werden, unterscheidet sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich. In zwei Mitgliedstaaten übersteigen die Vermögenswerte, die von EbAV oder sonstigen Anbietern privater beschäftigungsbezogener Altersvorsorge verwaltet werden, das Bruttoinlandsprodukt (BIP) des Landes: in Dänemark (198 % des BIP) und in den Niederlanden (147 % des BIP) (siehe [Abbildung 3](#)). In diesen Mitgliedstaaten fallen die betrieblichen Renten höher aus und machen tendenziell einen größeren Teil des Renteneinkommens aus als die staatlichen Renten. In den anderen Mitgliedstaaten lag dieser Anteil zwischen 0,5 % des BIP (in Malta) und 92 % des BIP (in Schweden).

---

<sup>3</sup> Europäische Kommission, [The 2024 pension adequacy report – Current and future income adequacy in old age in the EU](#), Band I, S. 31 und 34.

**Abbildung 3 – Wert der betrieblichen Altersversorgung und der privaten beschäftigungsbezogenen Altersvorsorge in der EU im Verhältnis zum BIP und in absoluten Zahlen (Stand Ende 2023)**



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

## Der Regelungsrahmen für die betriebliche Altersversorgung und die europaweite private Altersvorsorge in der EU

### Betriebliche Altersversorgung

**10** Bei der betrieblichen Altersversorgung bzw. vom Arbeitgeber geförderten Rentensystemen handelt es sich um Rentensparpläne, die von Arbeitgebern zugunsten ihrer Arbeitnehmer eingerichtet werden. Diese Renten stellen eine nachträgliche Vergütung dar, d. h. die entsprechenden Beträge werden im Laufe des Erwerbslebens eines Arbeitnehmers verdient, aber erst nach seinem Eintritt in den Ruhestand ausgezahlt. Arbeitnehmer, die in ein System der betrieblichen Altersversorgung einzahlen, werden als "Versorgungsanwärter" bezeichnet und gelten mit dem Eintritt in den Ruhestand, d. h. sobald sie die erworbenen Leistungen beziehen, als "Leistungsempfänger". Bei einigen Rentensystemen ist die Mitgliedschaft freiwillig, während sie bei anderen verpflichtend ist.

**11** Betriebliche Altersvorsorgepläne lassen sich in zwei Grundtypen unterteilen, auch wenn es hybride Formen gibt:

- leistungsorientierte Systeme, bei denen der Arbeitgeber einen bestimmten Betrag der Altersversorgung verspricht, der anhand der Dauer der Beschäftigung bei dem betreffenden Arbeitgeber und des zugrunde gelegten Gehalts berechnet wird;
- beitragsorientierte Systeme, bei denen die Rentenleistungen des Arbeitnehmers von den geleisteten Beiträgen und der Wertentwicklung der angelegten Beiträge abhängen (d. h. der Arbeitnehmer trägt das Anlagerisiko).

**12** In den letzten Jahren hat sich in ganz Europa ein deutlicher Wandel von leistungsorientierten hin zu beitragsorientierten Systemen vollzogen.

**13** Für die betriebliche Altersversorgung gelten unterschiedliche Rechtsrahmen. Sie kann

- o den nationalen Rechtsvorschriften unterliegen,
- o unter den spezifischen EU-Rechtsrahmen für die betriebliche Altersversorgung (Richtlinie über Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV-II-Richtlinie)<sup>4</sup>) fallen,
- o nicht durch einen spezifischen Rechtsrahmen geregelt sein,
- o nur teilweise dem EU-Recht unterliegen (ein Beispiel sind "Direktzusagen", bei denen sich die Arbeitgeber verpflichten, die Renten direkt an die Arbeitnehmer zu zahlen, sobald diese in den Ruhestand eintreten).

**14** Darüber hinaus kommt den Versicherungsunternehmen, die der Aufsicht gemäß der Solvabilität-II-Richtlinie<sup>5</sup> unterliegen, als Anbieter betrieblicher Altersversorgung eine große Bedeutung zu.

**15** Im Jahr 2003 verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat die erste EbAV-Richtlinie<sup>6</sup>. Ziel der Richtlinie war es, den EbAV die Möglichkeit zu geben, in den Mitgliedstaaten der EU und des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) unter der Aufsicht der zuständigen nationalen Behörden ihres Herkunftslandes (d. h. des Mitgliedstaats, in dem die betreffende Einrichtung ihren Sitz oder ihre Hauptverwaltung hat) tätig zu werden, ohne dass eine Genehmigung in einem anderen Land (d. h. dem Tätigkeitsmitgliedstaat) erforderlich ist. In der Richtlinie wurde auf das im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Artikel 56 und 62) verankerte Recht der Dienstleistungsfreiheit in anderen Mitgliedstaaten verwiesen. Damit wurde der Rahmen für einen Binnenmarkt für EbAV geschaffen.

---

<sup>4</sup> [Richtlinie \(EU\) 2016/2341](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung.

<sup>5</sup> [Richtlinie 2009/138/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit (Solvabilität II).

<sup>6</sup> [Richtlinie 2003/41/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Juni 2003 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV-Richtlinie).

**16** Die EbAV-Richtlinie wurde als "Mindestharmonisierungsrichtlinie" konzipiert, d. h. die EU legt Mindeststandards fest, erlaubt es den Mitgliedstaaten jedoch, höhere Standards beizubehalten oder einzuführen, solange diese nicht im Widerspruch zu anderen EU-Rechtsvorschriften stehen. Dies ist vor allem in Mitgliedstaaten mit gut entwickelten EbAV-Märkten der Fall.

**17** 2014 schlug die Kommission eine Überarbeitung der EbAV-Richtlinie vor<sup>7</sup>. Durch diese überarbeitete Fassung der Richtlinie, die 2016 angenommen wurde, sollte die grenzüberschreitende Tätigkeit gefördert werden, um den Binnenmarkt für EbAV zu vertiefen. In dieser Fassung wurde anerkannt, dass die EbAV in den einzelnen Mitgliedstaaten auf höchst unterschiedliche Weise organisiert und reglementiert sind, und dass die grenzüberschreitende Tätigkeit aufgrund der Unterschiede in den nationalen sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften eingeschränkt geblieben ist. Die Erleichterung der grenzüberschreitenden Tätigkeit von EbAV sollte die Arbeitgeber und Arbeitnehmer durch eine zentralisierte Verwaltung der Rentenleistungen unterstützen und die Freizügigkeit der Arbeitnehmer fördern. Mit der Überarbeitung der Richtlinie wurden vier Einzelziele verfolgt:

- Beseitigung der noch verbleibenden aufsichtsrechtlichen Hindernisse für grenzüberschreitend tätige EbAV;
- Gewährleistung, dass die Aufsichtsbehörden über die notwendigen (verbesserten) Instrumente zur wirksamen Beaufsichtigung der EbAV verfügen;
- Bereitstellung klarer und relevanter Informationen für Versorgungsanwärter und Leistungsempfänger, wodurch die Transparenz erhöht wird;
- Gewährleistung einer guten Unternehmensführung und eines soliden Risikomanagements.

---

<sup>7</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (COM(2014) 167 final – 2014/0091 (COD)) vom 27.3.2014, Punkte 1.1 und 3.2.

## Paneuropäisches Privates Pensionsprodukt

**18** Im Juli 2019 nahmen das Europäische Parlament und der Rat den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über ein Paneuropäisches Privates Pensionsprodukt (PEPP) an<sup>8</sup>. Mit dieser Verordnung, die seit März 2022 anwendbar ist, werden die Bedingungen für ein freiwilliges privates Altersversorgungssystem festgelegt, das bestehende private Altersvorsorge- und Sparprodukte ergänzt. Dieses Altersversorgungssystem stellt eine Alternative für Arbeitnehmer dar, die dabei (im Rahmen der dritten Säule) Beiträge in ein mitnahmefähiges grenzüberschreitendes Altersvorsorgeprodukt einzahlen.

**19** Insbesondere wird das PEPP nach Angaben der Kommission<sup>9</sup>

- o den Sparern eine größere Auswahl bieten;
- o den PEPP-Anbietern ermöglichen, vom Binnenmarkt und von einem erleichterten grenzüberschreitenden Vertrieb zu profitieren;
- o dazu beitragen, Ersparnisse in die Kapitalmärkte zu lenken sowie Investitionen und Wachstum in der EU zu fördern.

## Aufgaben und Zuständigkeiten im Bereich der betrieblichen und privaten Altersversorgung in der EU

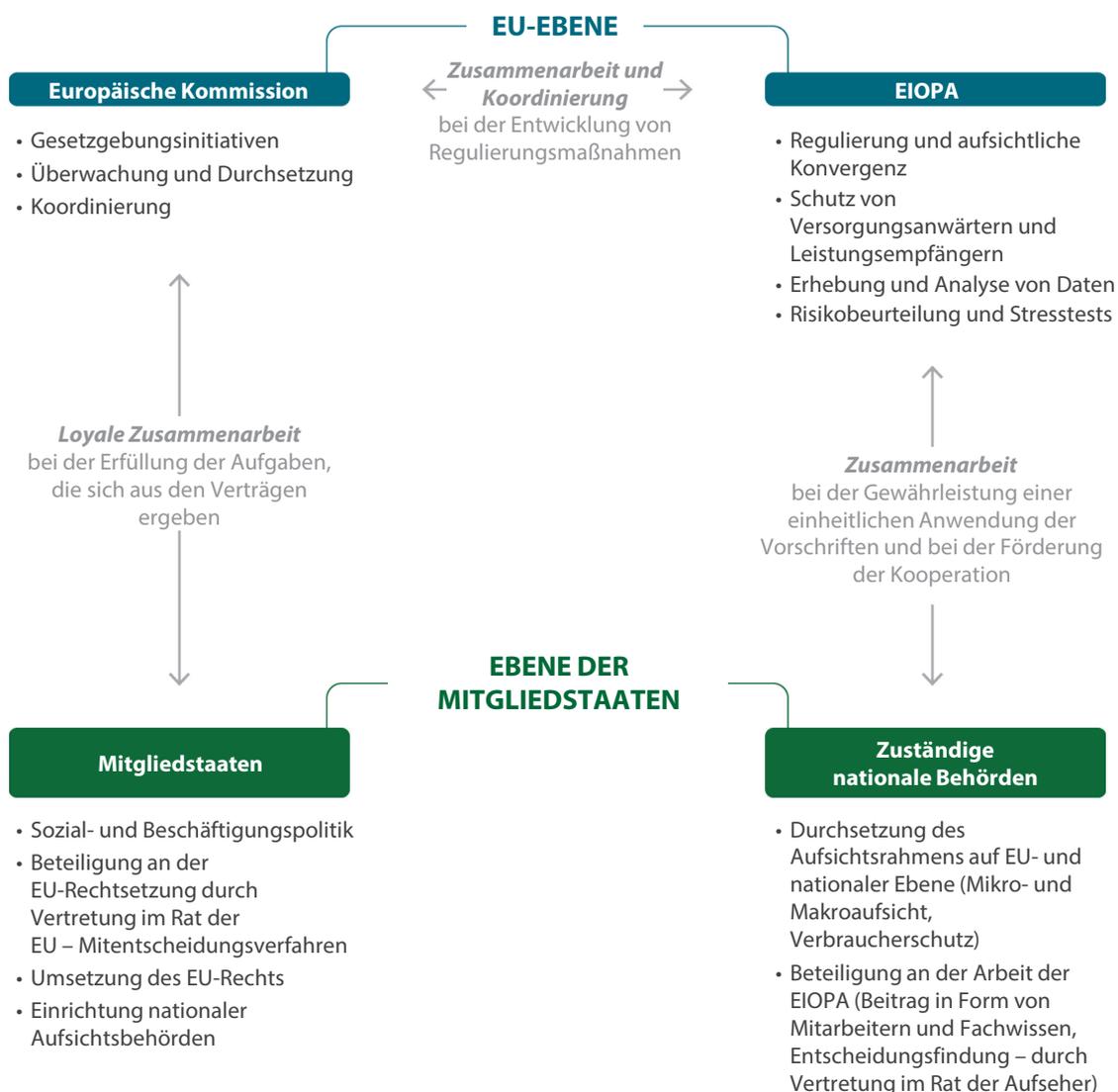
**20** An der Regulierung der betrieblichen Altersversorgung sind verschiedene Akteure beteiligt, u. a. die Kommission, die gesetzgebenden Organe der EU (d. h. Europäisches Parlament und Rat), die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) sowie die Mitgliedstaaten und ihre jeweiligen zuständigen nationalen Behörden. Sie arbeiten zusammen, um einen harmonisierten Regelungsrahmen innerhalb der EU zu gewährleisten und den Binnenmarkt für die betriebliche Altersversorgung zu fördern (siehe [Abbildung 4](#)).

---

<sup>8</sup> [Verordnung \(EU\) 2019/1238](#) vom 20. Juni 2019 über ein Paneuropäisches Privates Pensionsprodukt (PEPP) (PEPP-Verordnung).

<sup>9</sup> Pressemitteilung der Kommission: [Private Altersvorsorge: Ab heute findet das Paneuropäische Private Pensionsprodukt \("PEPP"\) Anwendung](#), 22. März 2022.

## Abbildung 4 – Zuständigkeiten der wichtigsten Akteure im Bereich der betrieblichen Altersversorgung auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

**21** Die Kommission ist – über ihre Generaldirektion Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion – für die Gestaltung und Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften und -Strategien für den Finanzsektor, darunter für die in der EU tätigen Pensionsfonds, zuständig. Ihre Arbeit in diesem Bereich ist Teil ihrer Bemühungen für einen besser funktionierenden Binnenmarkt. Die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration der Kommission wiederum fördert die Bereiche Beschäftigung, Soziales und soziale Inklusion, einschließlich der Rentenpolitik, während die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik, einschließlich der Unterstützung bei der Durchführung von Rentenreformen, zuständig ist.

**22** Darüber hinaus ist die EIOPA<sup>10</sup> seit 2011 für die kohärente Anwendung des EU-Rechts und die Gewährleistung einer wirksamen und kohärenten Beaufsichtigung der EbAV in der EU, für den Schutz der Versorgungsanwärter und Leistungsempfänger der EbAV und – gemeinsam mit dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken – für die Überwachung der Risiken für die Finanzstabilität zuständig. Zudem bietet die EIOPA der Kommission Beratung und Fachwissen an und führt Register der EbAV und PEPP-Anbieter.

**23** Für die Tragfähigkeit der Altersversorgung sind in erster Linie die Mitgliedstaaten zuständig, während die EU im Rahmen des Europäischen Semesters einen Beitrag zur Koordinierung der makroökonomischen Politik leistet<sup>11</sup>. Die Kommission überwacht diesen Aspekt und unterbreitet den Mitgliedstaaten Empfehlungen zur Bewältigung von Herausforderungen wie der Alterung der Bevölkerung, der finanziellen Tragfähigkeit und der Angemessenheit der Renten. Ferner haben einige Mitgliedstaaten beschlossen, in ihre Aufbau- und Resilienzpläne, die infolge der COVID-19-Pandemie ausgearbeitet wurden, Rentenreformen aufzunehmen.

**24** Zudem hat die Kommission im Rahmen umfassenderer Bemühungen zur Verbesserung der Zugänglichkeit und Transparenz des Altersvorsorgemarkts mehrere rentenbezogene Maßnahmen in ihre Leitinitiative – die Kapitalmarktunion<sup>12</sup> – aufgenommen. Neben der Überprüfung der EbAV-II-Richtlinie und der Einführung der PEPP-Verordnung sahen die Aktionspläne der Kommission für die Kapitalmarktunion auch Maßnahmen vor, mit denen einschlägige Daten und eine geeignete Methode zur Entwicklung von Renten-Dashboards ermittelt und bewährte Verfahren für die Einrichtung von Renten-Tracking-Systemen ausgearbeitet werden sollten. Dies sollte den Bürgerinnen und Bürgern mehr Transparenz im Hinblick auf ihr zu erwartendes Renteneinkommen vermitteln, um ihr Interesse für dieses Thema zu wecken, die freiwillige Altersvorsorge zu fördern und letztlich politische Maßnahmen anzustoßen. Ferner haben die Kommission und die EIOPA mehrere Initiativen ins Leben gerufen, um die Finanzkompetenz der EU-Bürgerinnen und -Bürger im Bereich der Renten zu verbessern.

---

<sup>10</sup> [Verordnung \(EU\) Nr. 1094/2010](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung) (EIOPA-Verordnung).

<sup>11</sup> Artikel 153, 121 und 148 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

<sup>12</sup> Europäische Kommission: [Aktionsplan zur Schaffung einer Kapitalmarktunion](#), 30. September 2015; [Halbzeitbilanz des Aktionsplans zur Kapitalmarktunion](#), 8. Juni 2017; [Eine Kapitalmarktunion für die Menschen und Unternehmen – neuer Aktionsplan](#), September 2020.

## Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

**25** Der Hof prüfte, inwieweit die Maßnahmen der Kommission und der EIOPA wirksam dazu beigetragen haben, die Rolle der Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) in den nationalen Rentensystemen zu stärken und ein Paneuropäisches Privates Pensionsprodukt (PEPP) zu entwickeln. Er untersuchte, ob

- 1) die Maßnahmen der Kommission ihr Ziel erreicht haben, einen ordnungsgemäß funktionierenden Binnenmarkt für die betriebliche Altersversorgung und für PEPP zu schaffen und diesen zu vertiefen und insbesondere eine Zunahme grenzüberschreitender Tätigkeiten zu bewirken;
- 2) die Kommission einen geeigneten Aufsichtsrahmen geschaffen und die EIOPA eine angemessene Aufsicht und Bewertung der spezifischen und systemischen Risiken im Sektor der betrieblichen Altersversorgung gewährleistet hat;
- 3) die Maßnahmen der Kommission und der EIOPA die Transparenz in Bezug auf die betriebliche und sonstige Altersversorgung verbessert sowie die Altersvorsorge gefördert und die Tragfähigkeit der Renten gestärkt haben.

**26** Die Prüfung erstreckt sich auf die legislativen und politischen Initiativen der EU im Zeitraum 2016–2024, wobei der Hof auch frühere einschlägige Dokumente berücksichtigt. Bei den Rechtsakten lag der Schwerpunkt des Hofes auf der EbAV-II-Richtlinie, dem Regelungsrahmen für EbAV und der PEPP-Verordnung. Die Solvabilität-II-Richtlinie, die den Regelungsrahmen für Versicherungsunternehmen bildet, war nicht Gegenstand dieser Prüfung, da sie keine spezifischen Anforderungen an die betriebliche Altersversorgung enthält.

**27** Im Hinblick auf die Kommission untersuchte der Hof in erster Linie deren Rolle bei der Rechtsetzung und der ordnungsgemäßen Anwendung des EU-Rechts durch die Behörden der Mitgliedstaaten sowie die Erreichung der Ziele der Kommission im Bereich der betrieblichen Altersversorgung und der PEPP. In Bezug auf die EIOPA lag der Prüfungsschwerpunkt auf deren Bemühungen, eine bessere Aufsicht und Konvergenz der Aufsichtsverfahren und -standards zu fördern, die Versorgungsanwärter und Leistungsempfänger der EbAV zu schützen und zur Finanzstabilität in diesem Sektor beizutragen. Der Hof befragte Mitarbeiter der Kommission und der EIOPA und prüfte einschlägige Dokumente.

**28** Darüber hinaus führte der Hof eine Umfrage unter den zuständigen nationalen Behörden aller 27 Mitgliedstaaten durch, um deren Meinung dazu einzuholen, inwiefern die von der Prüfung abgedeckten Maßnahmen der Kommission und der EIOPA angemessen und wirksam sind. Alle 27 zuständigen nationalen Behörden nahmen an der Umfrage des Hofes teil. Zudem befragte der Hof Vertreter von sechs zuständigen nationalen Behörden (Belgien, Deutschland, Italien, Niederlande, Rumänien und Slowakei), die er aufgrund der Größe ihres EbAV-Marktes ausgewählt hatte (sowohl Länder mit großen EbAV-Märkten als auch Länder ohne EbAV-Markt). Ferner traf sich der Hof mit Vertretern einschlägiger Pensionsfonds- und Verbraucherverbände und mehrerer EbAV sowie Vermögensverwaltern sowohl in den ausgewählten Mitgliedstaaten als auch auf EU-Ebene. Schließlich analysierte er – mit Unterstützung anerkannter Experten auf diesem Gebiet – den Stresstest der EIOPA aus dem Jahr 2022.

**29** Die Prüfungskriterien des Hofes ergeben sich aus dem geltenden EU-Recht (insbesondere der EbAV-II-Richtlinie, der PEPP-Verordnung und der EIOPA-Verordnung) und den Grundsätzen der Kommission für eine [bessere Rechtsetzung](#).

**30** Diese Prüfung ist Teil einer Reihe von Prüfungen des Hofes zum Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen und zur Beaufsichtigung des Finanzsektors. Grund für die Auswahl dieses Prüfungsthemas war die große Bedeutung, die betrieblichen und sonstigen privaten Altersversorgungssystemen bei der Sicherstellung eines weiterhin angemessenen Renteneinkommens im Rahmen der Rentensysteme der EU-Mitgliedstaaten zukommt, sowie der Stellenwert der vorfinanzierten Altersversorgung bei der Entwicklung der Kapitalmärkte. Die Prüfungsfeststellungen des Hofes leisten einen Beitrag zur Überprüfung der EbAV-II-Richtlinie durch die Kommission (die ursprünglich im Januar 2023 erfolgen sollte<sup>13</sup>) und zur anstehenden Evaluierung der PEPP-Verordnung, die für März 2027 geplant ist<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Artikel 62 Absatz 1 der EbAV-II-Richtlinie.

<sup>14</sup> Artikel 73 Absatz 1 der PEPP-Verordnung.

## Bemerkungen

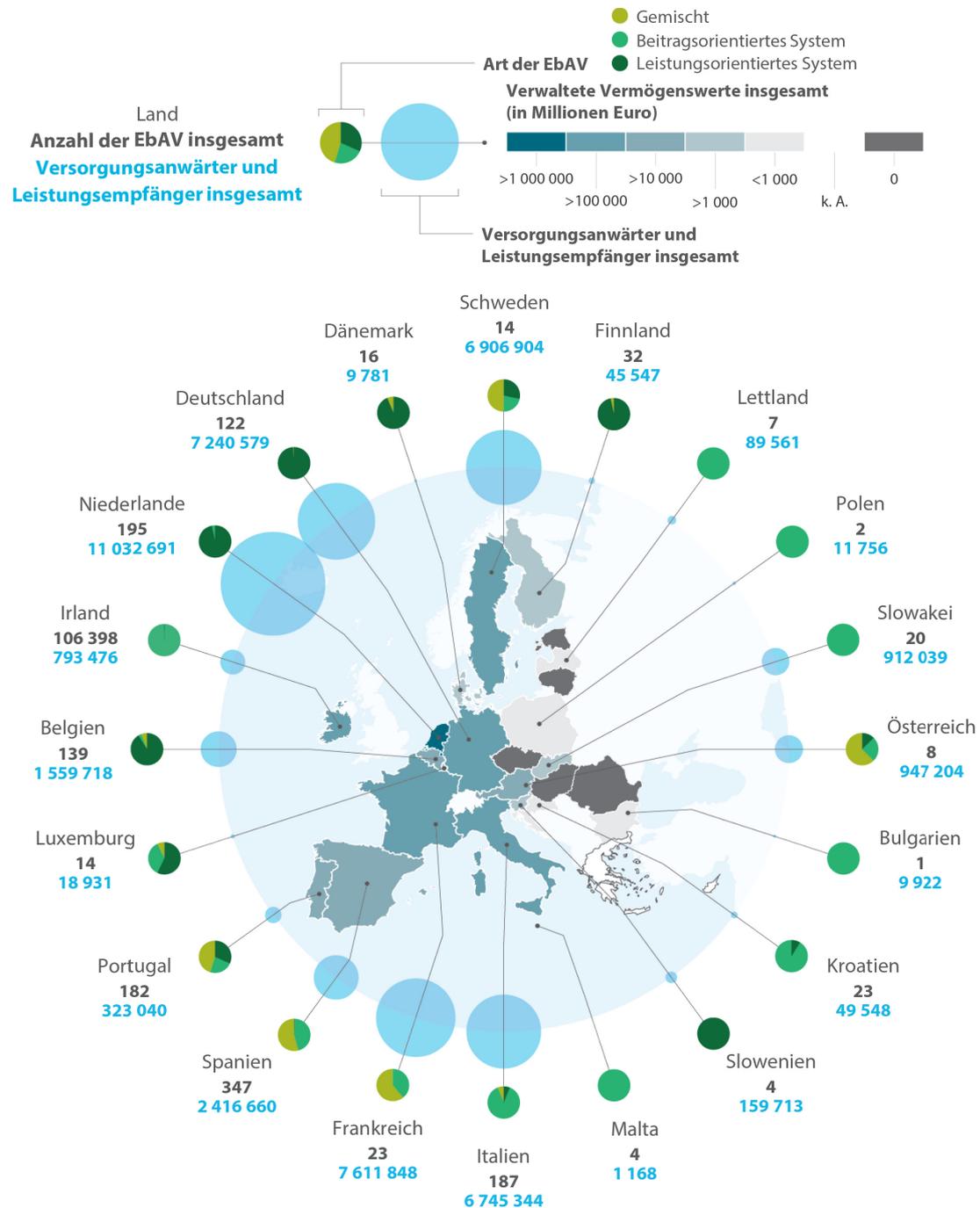
### Die EU-Rechtsvorschriften haben nicht zu einer Zunahme der grenzüberschreitenden Tätigkeiten von EbAV oder zur Schaffung eines Marktes für mitnahmefähige Altersvorsorgeprodukte geführt

**31** Der Hof bewertete, ob die Überarbeitung der EbAV-Richtlinie im Jahr 2016 ([EbAV-II-Richtlinie](#)) und die Annahme der [PEPP-Verordnung](#) im Jahr 2019 den Binnenmarkt für die betreffenden Systeme und Produkte vertieft haben. Mit den beiden Gesetzgebungsinitiativen wurde unter anderem das Ziel verfolgt, die grenzüberschreitenden Tätigkeiten im Bereich der betrieblichen Altersversorgung zu fördern und alternative mitnahmefähige private Altersvorsorgeprodukte zu schaffen. In diesem Zusammenhang untersuchte der Hof, ob diese Rechtsvorschriften wirksam dazu beigetragen haben, bestehende Hindernisse für grenzüberschreitende Tätigkeiten zu beseitigen.

### Der EbAV-Sektor konzentriert sich auf einige wenige Länder

**32** Insgesamt verwaltet der EbAV-Sektor in der EU Vermögenswerte in Höhe von schätzungsweise rund 2,8 Billionen Euro und umfasst rund 47 Millionen Versorgungsanwärter und Leistungsempfänger (siehe [Abbildung 5](#)).

**Abbildung 5 – Unter die EbAV-II-Richtlinie fallender Sektor der betrieblichen Altersversorgung in den EU-Ländern (Stand 2023)**



\* Für EbAV in Griechenland und Zypern liegen keine Daten vor.

\*\* In fünf EU-Ländern (Estland, Litauen, Rumänien, Tschechien und Ungarn) gibt es keine EbAV.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der EIOPA.

**33** Den EbAV kommt insbesondere in den Niederlanden (mit etwa 60 % aller verwalteten Vermögenswerte in der EU) und – in geringerem Maße – in mehreren anderen Ländern (Deutschland, Frankreich, Irland, Italien und Schweden) eine große Bedeutung zu. In den meisten anderen EU-Ländern spielen sie jedoch keine Rolle, und in einigen Ländern (Estland, Litauen, Rumänien, Tschechien und Ungarn) gibt es überhaupt keine EbAV. Dies hat vor allem zwei Gründe:

- **Die Struktur der Rentensysteme in den einzelnen Ländern:** In den Niederlanden beispielsweise bietet die staatliche Rente allen Einwohnern ein Grundeinkommen. Den Großteil ihres Renteneinkommens beziehen Arbeitnehmer jedoch aus der verpflichtenden betrieblichen Altersversorgung. In anderen Ländern fallen die staatlichen Renten höher aus, während die (verpflichtende oder sonstige) betriebliche Altersversorgung ein zusätzliches Einkommen bietet.
- **Die Struktur des Marktes** (d. h. wie sich die Anbieter in den einzelnen Ländern auf den Markt verteilen): In Belgien beispielsweise entfallen 20 % der betrieblichen Altersversorgung des Inlandsmarktes auf EbAV, die übrigen 80 % auf Versicherungsunternehmen. In Deutschland haben EbAV einen Marktanteil von 25 %, der übrige Markt verteilt sich auf Lebensversicherungsprodukte (die gemäß der Solvabilität-II-Richtlinie beaufsichtigt werden), Direktzusagen von Arbeitgebern und öffentliche Anbieter zusätzlicher Altersvorsorge. Daher tragen die unter die EbAV-II-Richtlinie fallenden Altersversorgungssysteme in den einzelnen Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Maße zur Sicherstellung eines angemessenen Einkommens für Rentner bei.

### **Weder mit der EbAV-II-Richtlinie noch mit der PEPP-Verordnung wurden greifbare Ergebnisse erzielt**

**34** Die Dienstleistungsfreiheit gewährleistet, dass Finanzinstitute grenzüberschreitend ihre Tätigkeit ausüben und Altersvorsorgeprodukte anbieten können. Sobald eine EbAV oder eine andere Finanzdienstleistungsgesellschaft in einem Mitgliedstaat der EU oder des EWR zugelassen ist, kann sie ihre Dienstleistungen im gesamten EWR erbringen oder Zweigniederlassungen in anderen Ländern eröffnen, nachdem sie die Aufsichtsbehörde ihres Herkunftslandes davon in Kenntnis gesetzt hat. Diese operativen Regelungen, die in den von der Kommission vorgeschlagenen EU-Rechtsakten festgelegt sind, sollen die grenzüberschreitende Bereitstellung von Finanzprodukten erleichtern. Der Hof untersuchte, wie sich die grenzüberschreitende Erbringung von Leistungen durch EbAV in den letzten Jahren entwickelt hat und ob das PEPP wirksam vermarktet wurde.

**35** Seit 2010 hat die Zahl der grenzüberschreitend tätigen EbAV zunächst stagniert und ist dann erheblich zurückgegangen, was in erster Linie auf den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU zurückzuführen ist<sup>15</sup>. Ende 2023 waren nur 28 EbAV grenzüberschreitend in der EU und im EWR tätig (siehe **Abbildung 6**). Diese machen nur einen geringen Teil (0,2 % der Versorgungsanwärter und 0,4 % der gesamten Vermögenswerte) aller EbAV im EWR aus. Die meisten dieser grenzüberschreitenden EbAV sind nur in wenigen Ländern tätig, vor allem in Belgien. Dabei handelt es sich überwiegend um multinationale Unternehmen, die ihren Beschäftigten in ganz Europa betriebliche Altersversorgung anbieten<sup>16</sup>. Demnach haben sich die Erwartungen hinsichtlich der Größe des Binnenmarkts für EbAV bislang nicht erfüllt. Auch hat dieser Binnenmarkt nicht dazu geführt, dass Mitgliedstaaten mit geringerer Bevölkerungszahl in den Genuss von Systemen größerer Anbieter mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten kommen.

---

<sup>15</sup> EIOPA, [Technical advice for the review of the IORP II Directive](#), 28. September 2023, S. 89.

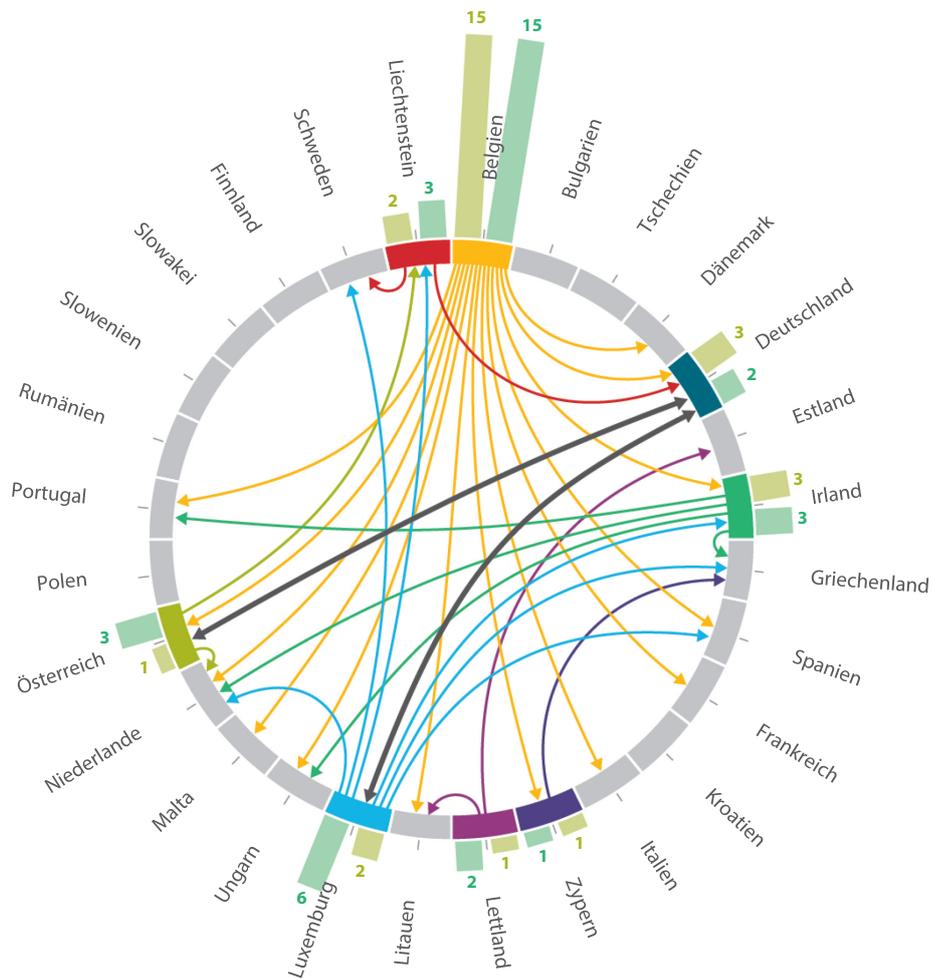
<sup>16</sup> EIOPA, [Cross-border IORPs](#), 27. November 2023, S. 3.

## Abbildung 6 – Grenzüberschreitend tätige EbAV (Stand 2023)

### Legende

#### Grenzüberschreitend tätige EbAV

- Anzahl grenzüberschreitend tätiger EbAV im Herkunftsland
- Anzahl grenzüberschreitend tätiger EbAV in Tätigkeitsländern
- Verbindung zwischen Herkunftsland und Tätigkeitsland (eine Richtung)
- Beidseitige Verbindung zwischen Herkunftsland und Tätigkeitsland (bei Ländern, die sowohl Herkunfts- als auch Tätigkeitsland für grenzüberschreitend tätige EbAV sind)

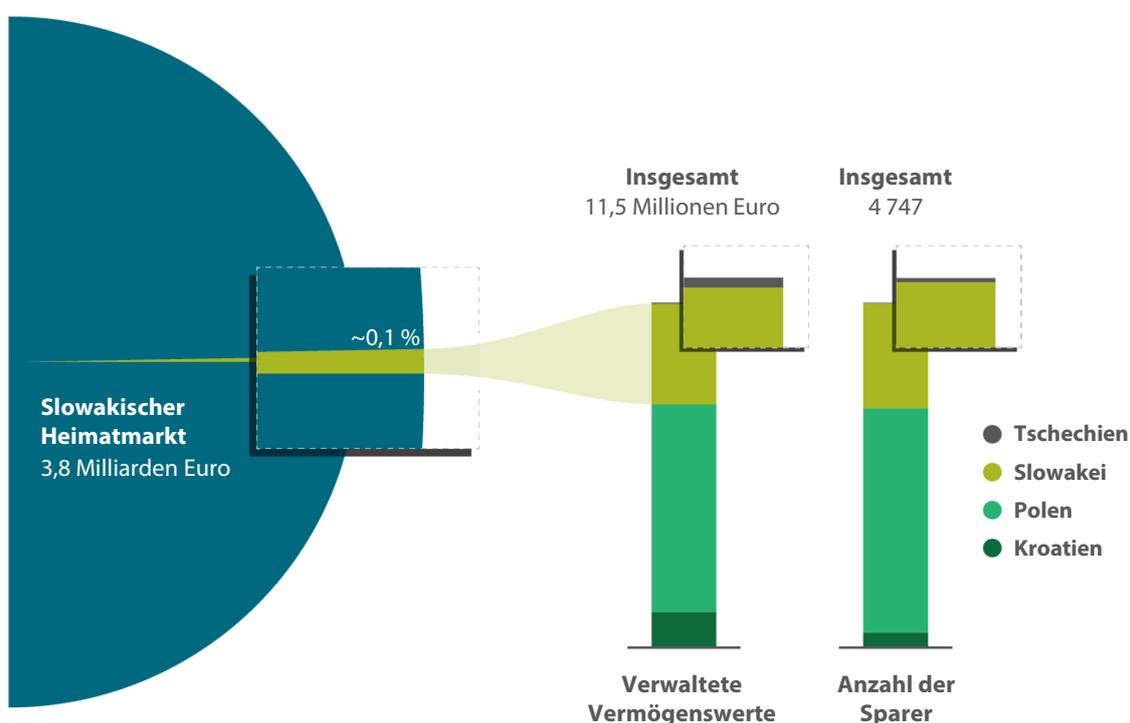


Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der EIOPA.

**36** Die Zahl der grenzüberschreitend tätigen EbAV ist zwar nicht gestiegen, jedoch haben die bestehenden EbAV ihre Tätigkeiten ausgeweitet. So durfte beispielsweise eine in Lettland ansässige EbAV ihre Tätigkeiten auf die anderen baltischen Mitgliedstaaten ausweiten und dort ein Produkt anbieten, das bei den inländischen Anbietern nicht erhältlich war. Nach Angaben der EIOPA hat sich dieser in den Vorjahren zu beobachtende Trend nicht fortgesetzt.

**37** Für unter die PEPP-Verordnung fallende Produkte schätzte die Kommission den potenziellen Wert des Marktes für den Zeitraum 2020–2030 zunächst auf 0,7 Billionen Euro<sup>17</sup>. Im Jahr 2025, d. h. drei Jahre nach Beginn der Anwendung der Verordnung, gibt es jedoch nur ein PEPP auf dem Markt (das im Herkunftsland und in drei Ländern der Region angeboten wird). Bislang wurde dieses Produkt – mit weniger als 5 000 Sparern in allen vier Ländern zusammengenommen und verwalteten Vermögenswerten von weniger als 12 Millionen Euro – kaum in Anspruch genommen (siehe [Abbildung 7](#)), und der einzige Anbieter des Produkts hat nur einen äußerst geringen Anteil von 0,1 % an seinem Heimatmarkt (Slowakei).

**Abbildung 7 – Daten zum einzigen PEPP-Anbieter in der EU (Stand 2023)**



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Nationalbank der Slowakei.

<sup>17</sup> Folgenabschätzung, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2017) 243 final, 29.6.2017, Anhang 4 Abschnitt A.

## **EU-Regulierungsmaßnahmen allein können keine gleichen Wettbewerbsbedingungen für grenzüberschreitende EbAV und PEPP schaffen**

**Aufgrund der Unterschiede in den sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften ist die Verwaltung grenzüberschreitend tätiger EbAV teurer**

**38** Die EU-Rechtsvorschriften sollen eigentlich die grenzüberschreitende Bereitstellung von Finanzprodukten erleichtern. Der Hof untersuchte, warum dies nur in begrenztem Umfang der Fall war. Der Hauptfaktor, durch den grenzüberschreitend tätige EbAV eingeschränkt werden, sind Unterschiede in den geltenden nationalen sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften. Dies wird auch in den EU-Rechtsvorschriften anerkannt<sup>18</sup>. Dadurch, dass unterschiedliche sozial- und arbeitsrechtliche Vorschriften eingehalten werden müssen, ist die Verwaltung grenzüberschreitender EbAV teurer, komplexer und mit größeren operationellen Risiken behaftet. Grenzüberschreitend tätige EbAV haben daher höhere Kosten zu tragen und sind somit weniger rentabel. Dieses grundlegende Problem kann durch die EU-Rechtsvorschriften zur betrieblichen Altersversorgung nicht gelöst werden, da die Zuständigkeit der EU im Bereich sozial- und arbeitsrechtlicher Vorschriften gemäß dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union begrenzt ist<sup>19</sup>.

**39** Dies bedeutet im Wesentlichen, dass grenzüberschreitend tätige EbAV bestenfalls in einem bestimmten Teilssegment des Marktes eine Rolle spielen können. So kann es beispielsweise für multinationale Unternehmen, die nur einen einzigen Pensionsfonds verwalten möchten, oder im Falle von Altersversorgungssystemen, denen mehrere Arbeitgeber angehören, wirtschaftlich sinnvoll sein, grenzüberschreitend tätige EbAV zu gründen oder bestehende EbAV in einem grenzüberschreitend tätigen EbAV zusammenzufassen.

---

<sup>18</sup> Erwägungsgründe 13 und 16 der EbAV-II-Richtlinie.

<sup>19</sup> Artikel 148, 149 und 153 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

**Die Kommission hat keine Nachweise dafür vorgelegt, dass übermäßig aufwendige Verfahren ein Grund für die Schwierigkeiten grenzüberschreitend tätiger EbAV sind**

**40** Bei der Überarbeitung der EbAV-Richtlinie beabsichtigte die Kommission, die Verfahren für grenzüberschreitend tätige EbAV zu ändern, um eine Zunahme grenzüberschreitender Tätigkeiten zu bewirken. Zu diesen Verfahren zählt auch das Mitteilungsverfahren, gemäß dem die EbAV die Regulierungsbehörden des Herkunfts- und des Tätigkeitsmitgliedstaats über ihre Absicht unterrichten, in einem anderen Mitgliedstaat tätig zu werden. In ihrem Vorschlag bewertete die Kommission die Verfahren als übermäßig aufwendig und stellte fest, dass einige Begriffe im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Tätigkeiten unklar definiert sind und unterschiedlich ausgelegt werden können.

**41** Die Kommission legte jedoch keine Nachweise dafür vor, dass die gemäß der Richtlinie geltenden Verfahren übermäßig aufwendig sind. Auf der Grundlage seiner Analyse gelangt der Hof zu dem Schluss, dass sie weitgehend mit den entsprechenden Verfahren übereinstimmen, die in den EU-Verordnungen für andere Finanzsektoren festgelegt sind. Die Bewertung des Hofes ergab ferner, dass der Mangel an grenzüberschreitenden Tätigkeiten nicht auf die grenzüberschreitenden Verfahren selbst, sondern auf die geltenden sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften zurückzuführen war (siehe Ziffer **45**). Die Antworten, die die meisten zuständigen nationalen Behörden im Rahmen einer kürzlich durchgeführten Umfrage der EIOPA<sup>20</sup> gaben, bestätigten dies. Darüber hinaus stellte der Hof bei der Analyse des Gesetzgebungsvorschlags der Kommission für die im Jahr 2016 erfolgte Überarbeitung der EbAV-Richtlinie fest, dass nur geringfügige Änderungen der einschlägigen Bestimmungen vorgeschlagen wurden.

---

<sup>20</sup> EIOPA, [Technical advice for the review of the IORP II Directive](#), 28. September 2023, Kapitel 3.

### **Zusätzliche Aufsichtsanforderungen galten und gelten weiterhin für grenzüberschreitend tätige EbAV**

**42** Mit der Überarbeitung der EbAV-Richtlinie wollte die Kommission auch die jeweiligen Aufsichtsaufgaben der zuständigen nationalen Behörden klar abgrenzen<sup>21</sup>. Aus dem Gesetzgebungsprozess ist jedoch letztlich eine Richtlinie hervorgegangen, die den zuständigen nationalen Behörden des Herkunftsmitgliedstaats Aufgaben überträgt, die außerhalb ihres regulären aufsichtsrechtlichen Zuständigkeitsbereichs liegen. Der Hof stieß auf zwei konkrete Situationen, in denen die überarbeitete Fassung zu zusätzlichen Problemen führte:

- o Erstens sind die zuständigen nationalen Behörden des Herkunftsmitgliedstaats gemäß der EbAV-II-Richtlinie dafür verantwortlich sicherzustellen, dass die EbAV die sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften des Tätigkeitsmitgliedstaats einhalten<sup>22</sup>. Das bedeutet, dass die Überarbeitung der Richtlinie zu einem zusätzlichen Regulierungsaufwand für grenzüberschreitend tätige EbAV geführt hat.
- o Zweitens wurden mit der Richtlinie Anforderungen in Bezug auf grenzüberschreitende Übertragungen von Altersversorgungssystemen eingeführt, d. h. für den Fall, dass eine EbAV ihre Vermögenswerte und Verbindlichkeiten ganz oder teilweise auf eine andere EbAV überträgt. Dies sollte das Übertragungsverfahren klären und vereinfachen, hatte jedoch nicht die beabsichtigte Wirkung.

**43** Ein weiteres Problem, das die Kommission beseitigen wollte, waren rechtliche Hindernisse aufgrund bestimmter höherer Aufsichtsanforderungen, die nur für grenzüberschreitend tätige EbAV gelten. Der Hof stellte fest, dass diese Anforderungen auch in der EbAV-II-Richtlinie enthalten waren und dass sie bei der Überarbeitung nicht oder nur teilweise berücksichtigt wurden (siehe [Tabelle 1](#)).

---

<sup>21</sup> Erwägungsgrund 70 der EbAV-II-Richtlinie.

<sup>22</sup> Artikel 11 Absatz 10 der EbAV-II-Richtlinie.

**Tabelle 1 – Diskriminierende Aufsichtsanforderungen für grenzüberschreitend tätige EbAV**

Problembeschreibung	Artikel der EbAV-II-Richtlinie	Analyse des Hofes
Zusätzliche Finanzierungsanforderungen für in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassene EbAV	<b>Artikel 14 Absatz 3</b> über die Bedeckung der versicherungstechnischen Rückstellungen	<p>Gemäß der Richtlinie müssen die grenzüberschreitenden Tätigkeiten der EbAV jederzeit vollständig kapitalgedeckt sein. Für im Inland tätige EbAV gibt es eine solche Anforderung nicht.</p> <p>Diese diskriminierende Anforderung der EbAV-Richtlinie wurde nicht gestrichen.</p>
Möglichkeit, die Bestellung einer Verwahrstelle im Aufnahmemitgliedstaat zu verlangen	<b>Artikel 33 Absatz 1</b> über die Bestellung einer Verwahrstelle	<p>Die Richtlinie ermöglicht es den Behörden des Tätigkeitsmitgliedstaats zu verlangen, dass in diesem Mitgliedstaat eine Verwahrstelle bestellt wird.</p> <p>Die Befugnis, die Bestellung einer Verwahrstelle zu verlangen, stellt eine aufsichtsrechtliche Befugnis dar und sollte als solche der Aufsichtsbehörde des Herkunftsmitgliedstaats vorbehalten sein. Eine solche Anforderung schränkt die Grundfreiheiten sowohl der EbAV als auch der Verwahrstellen ein.</p>

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

### **Fehlende steuerliche Anreize und eine regulatorische Obergrenze für Gebühren verringern die Attraktivität des Paneuropäischen Privaten Pensionsprodukts**

**44** Was PEPP anbelangt, so haben die zuständigen nationalen Behörden und Vertreter der Branche bestätigt, dass lediglich ein begrenztes Interesse an solchen Produkten besteht. Dies ist im Wesentlichen auf zwei problematische Aspekte zurückzuführen, die sich der Kontrolle der Kommission entziehen:

- Erstens bieten die Mitgliedstaaten keine harmonisierten steuerlichen Anreize für solche Produkte oder sie bieten bereits steuerliche Anreize für nationale Altersvorsorgeprodukte, die mit dem PEPP konkurrieren. Die steuerliche Abzugsfähigkeit ist zwar keine Voraussetzung für ein privates Altersvorsorgeprodukt, jedoch häufig ein wichtiger Faktor, der solche Produkte für die Kunden attraktiver machen kann.
- Zweitens wurde mit der PEPP-Verordnung – wie vom Parlament und vom Rat vorgeschlagen – eine jährliche Obergrenze von 1 % für Kosten und Gebühren eingeführt, die für andere Finanzprodukte nicht existiert. Folglich gibt es nur wenige Anreize für Finanzinstitute, ein solches Produkt anzubieten.

Zudem haben potenzielle Kunden auch Zugang zu alternativen Produkten.

### **Die Kommission hat nicht ausreichend nachgewiesen, dass ihre Gesetzgebungsinitiativen die gewünschte Wirkung haben würden**

**45** Im Rahmen ihrer Agenda für bessere Rechtsetzung bewertet die Kommission Rechtsvorschriften, politische Maßnahmen und Ausgaben, um deren Auswirkungen auf die Bürger und Unternehmen in der EU zu ermitteln. Ein unabhängiges Gremium innerhalb der Kommission, der Ausschuss für Regulierungskontrolle, ist für die Qualitätssicherung zuständig und gibt Empfehlungen ab. Bei seiner Analyse der Folgenabschätzungen der Kommission, die der EbAV-II-Richtlinie und der PEPP-Verordnung zugrunde liegen, stellte der Hof fest, dass die Grundsätze für eine bessere Rechtsetzung nicht immer vollständig eingehalten wurden.

**46** In Bezug auf die EbAV-II-Richtlinie ist der Hof der Auffassung, dass die Kommission nicht nachgewiesen hat, dass eine Überarbeitung der Verfahren für grenzüberschreitende Tätigkeiten erforderlich war. Die Analyse des Hofes hat ergeben, dass der Kommission keine Nachweise dafür vorlagen, dass die Mitteilungsverfahren zur Inkennzeichnung des Herkunfts- und des Tätigkeitsmitgliedstaats die grenzüberschreitenden Tätigkeiten behindert hätten (siehe Ziffer **41**). Folglich hat sie nicht nachgewiesen, dass die vorgeschlagenen Änderungen zu den gewünschten Ergebnissen beitragen würden.

**47** Der Hof stellte ferner fest, dass der **Ausschuss für Folgenabschätzung** (IAB) der Kommission – der Vorgänger des Ausschusses für Regulierungskontrolle – die Folgenabschätzung für die EbAV-II-Richtlinie aus ähnlichen Gründen zweimal abgelehnt hatte. Der IAB kritisierte, dass Nachweise für die genannten Probleme fehlten und nicht erläutert wurde, inwiefern die geplanten Maßnahmen wirksam wären.

**48** Der IAB wies auch darauf hin, dass Leistungsindikatoren oder Benchmarks zur Messung der Fortschritte bei der Umsetzung der Strategien der Kommission fehlten, was der Hof bei seiner Prüfung bestätigen konnte. Darüber hinaus wurde die Frist für die vorgeschriebene Ex-post-Bewertung der EbAV-II-Richtlinie aufgrund der erheblichen Verzögerungen bei der Umsetzung der Richtlinie um mehr als zwei Jahre überschritten (siehe Ziffer **56**). Folglich kann die Kommission weder darlegen, inwieweit die Überarbeitung erfolgreich war, noch erläutern, was schlecht gehandhabt wurde.

**49** Ähnliches gilt für die PEPP-Verordnung: Der Hof stellte bei seiner Analyse der Folgenabschätzung der Kommission<sup>23</sup> fest, dass es keine überzeugende Erklärung dafür gab, warum die PEPP-Verordnung die festgestellten Probleme lösen würde. Insbesondere hat die Kommission

- nicht nachgewiesen, dass die Gründe für die sehr begrenzte Nachfrage nach grenzüberschreitenden Altersvorsorgeprodukten durch die Einführung von PEPP beseitigt würden;
- betont, dass nicht sichergestellt werden kann, dass für PEPP in der gesamten EU Steuervorteile gelten, was einen Mangel an Wettbewerbsfähigkeit zur Folge hat;
- keine zuverlässige empirische Grundlage für ihre Schätzung bezüglich der Nutzung von PEPP (siehe Ziffer **37**).

---

<sup>23</sup> Folgenabschätzung, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen [SWD\(2017\) 243 final](#), 29.6.2017, insbesondere Abschnitte 2.3.2., 2.4. und 4.2.7.

**50** Der Ausschuss für Regulierungskontrolle hatte auf viele dieser Schwachstellen der Folgenabschätzung hingewiesen und einen ersten Entwurf abgelehnt. Er nahm die überarbeitete Folgenabschätzung nur unter bestimmten Bedingungen an; u. a. sollte besser erläutert werden, was das PEPP attraktiver machen würde als nationale Produkte<sup>24</sup>. Mit den von der Kommission vorgenommenen Änderungen wurde jedoch der Mangel an Begründungen nicht ausreichend behoben.

**51** Da die Überarbeitung der EbAV II bevorsteht und die Evaluierung der PEPP-Verordnung für März 2027 geplant ist, wird die Kommission die Gelegenheit haben, die Vorteile und potenziellen Auswirkungen einer Gesetzgebungsinitiative in diesem Bereich erneut kritisch zu bewerten.

### **Die Beaufsichtigung von EbAV und die Bewertung spezifischer und systemischer Risiken sind bedingt wirksam**

**52** Mit der EbAV-II-Richtlinie wollte die Kommission u. a. eine angemessene Aufsicht, eine gute Unternehmensführung und ein solides Risikomanagement von EbAV gewährleisten (siehe Ziffer 17). Der Hof bewertete, ob die Kommission einen wirksamen Regelungsrahmen für die Beaufsichtigung von EbAV geschaffen hatte und ob die EIOPA die Aufsichtstätigkeiten der zuständigen nationalen Behörden wirksam unterstützt und dabei die aufsichtliche Konvergenz im gesamten Binnenmarkt verbessert und systemische Risiken im EbAV-Sektor ermittelt und gemessen hatte.

### **Die Aufsichtsstandards unterscheiden sich innerhalb der EU voneinander**

**53** In der EbAV-II-Richtlinie sind zwei Hauptziele der Beaufsichtigung festgelegt:  
i) Schutz der Rechte von Versorgungsanwärtern von Altersversorgungssystemen und  
ii) Sicherstellung der Stabilität und Solidität der EbAV<sup>25</sup>. Wirksame Aufsichtsstandards erfordern sowohl einen soliden Rechtsrahmen als auch gute Umsetzungspraktiken.

---

<sup>24</sup> Stellungnahme des Ausschusses für Regulierungskontrolle ([Impact Assessment / Pan-European Personal Pension Product – SEC\(2017\)316](#)), 22.5.2017, Abschnitt B.

<sup>25</sup> Artikel 45 der EbAV-II-Richtlinie.

**54** Der Hof ermittelte vier Bereiche, in denen der derzeitige Aufsichtsrahmen nach wie vor unzulänglich ist oder in denen bei der Umsetzung des Aufsichtsrahmens unzureichende Fortschritte erzielt wurden:

- den Übergang von einer regelbasierten zu einer risikobasierten und vorausschauenden Aufsicht;
- die laufende Umstellung von leistungsorientierten zu beitragsorientierten Altersversorgungssystemen (siehe Ziffer [12](#));
- den Mangel an regelmäßiger aufsichtlicher Berichterstattung in einigen Mitgliedstaaten;
- das Risiko von Regulierungsarbitrage.

**Die Mindestharmonisierung und die unterschiedliche Umsetzung der EbAV-II-Richtlinie innerhalb der EU führen zu einer verminderten Wirksamkeit und geringeren Auswirkungen der risikobasierten Aufsicht**

**55** Mit der EbAV-II-Richtlinie wurde die Aufsicht gestärkt, indem die zuständigen nationalen Behörden verpflichtet wurden, einen risikobasierten und vorausschauenden Ansatz zu verfolgen. Außerdem wurden bestimmte Anforderungen in Bezug auf die Unternehmensführung und die Transparenz der EbAV festgelegt, wobei auf die Bedeutung von Standards für ein effizientes Management innerhalb der Altersversorgungssysteme, u. a. für das Management operationeller Risiken, hingewiesen wurde. Darüber hinaus müssen die EbAV ihre eigene Risikobeurteilung vornehmen und regelmäßige Risikobewertungen durchführen und den zuständigen nationalen Behörden über die Ergebnisse Bericht erstatten. Ferner wurden mit der Richtlinie die Aufsichtsbefugnisse der zuständigen nationalen Behörden auf die Überprüfung der Einhaltung dieser neuen Anforderungen ausgeweitet.

**56** Der derzeitige Stand des Aufsichtsrahmens in den verschiedenen Mitgliedstaaten hängt jedoch vom Stand der Umsetzung der EbAV-II-Richtlinie ab, bei der es in 17 Mitgliedstaaten zu Verzögerungen kam. Zwischen 2021 und 2023 leitete die Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen diese Mitgliedstaaten ein. Die Verfahren wurden abgeschlossen, nachdem die Kommission in einer vorläufigen Bewertung die vollständige Umsetzung der Richtlinie überprüft hatte. Die Kommission prüft noch, ob die Mitgliedstaaten die Richtlinie ordnungsgemäß umgesetzt haben.

**57** Zudem befanden sich der EIOPA zufolge einige zuständige nationale Behörden bei der Umsetzung einer risikobasierten Aufsicht oder beim Übergang zu einem risikobasierten Ansatz Ende 2022 noch in einem frühen Stadium<sup>26</sup>. Dies lässt sich auf mehrere Faktoren zurückführen, u. a. auf die Komplexität der Entwicklung und Integration von risikobasierten Rahmen, den Bedarf an spezialisierten Schulungen und Ressourcen, die unterschiedliche Ausgangslage in den Mitgliedstaaten sowie Unterschiede in der Aufsichtskultur. Mehrere Schwachstellen, die in der Peer-Review über die Anwendung des "Grundsatzes der unternehmerischen Vorsicht"<sup>27</sup> bei EbAV<sup>28</sup> festgestellt wurden, darunter Unterschiede zwischen den Aufsichtspraktiken in den Mitgliedstaaten, Lücken bei der Unternehmensführung und die Notwendigkeit besserer Aufsichtsinstrumente, waren zum Zeitpunkt der Vorlage des Folgeberichts noch nicht behoben worden.

**58** Nach Angaben der EIOPA hielten die meisten zuständigen nationalen Behörden die verschiedenen in der EbAV-II-Richtlinie enthaltenen Anforderungen an die Unternehmensführung und die Aufsicht für angemessen oder als EU-Mindestanforderungen für angemessen. Mehrere zuständige nationale Behörden betonten zudem in der Umfrage und während der Befragungen des Hofes, dass die Flexibilität, über die in der Richtlinie festgelegten Mindeststandards hinauszugehen, ein zentraler Aspekt ihres Aufsichtsansatzes sei. Die Mitgliedstaaten haben die für die Unternehmensführung und die Aufsicht geltenden Standards in unterschiedlichem Maße ergänzt.

**59** Mit ihrem Ansatz der Mindestharmonisierung gefährdet die EbAV-II-Richtlinie die Wirksamkeit des Eingriffs der EU, da die unterschiedliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten zu unterschiedlichen Aufsichts- und Durchsetzungsmaßnahmen führen kann. Im Rahmen seiner Prüfung stellte der Hof beispielsweise fest, dass sich die Genehmigungsverfahren oder die Vorschriften über die Notwendigkeit einer lokalen Verwahrstelle von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich unterscheiden. Diese Unterschiede können zwar der Schaffung eines vollständig einheitlichen Regelungsrahmens im Wege stehen, machen jedoch auch deutlich, dass sich die Richtlinie an die unterschiedlichen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten anzupassen vermag.

---

<sup>26</sup> [Follow-up report on peer review on supervisory practices with respect to the application of the prudent person rule for IORPs](#), 8. Dezember 2023, S. 14.

<sup>27</sup> Artikel 19 Absatz 1 der EbAV-II-Richtlinie.

<sup>28</sup> EIOPA, [Results of the peer review on supervisory practices with respect to the application of the prudent person rule for IORPs](#), 2019.

## In der EbAV-II-Richtlinie wurden bestimmte Aufsichtsaspekte nicht angemessen behandelt, darunter viele Aspekte im Zusammenhang mit beitragsorientierten Systemen

**60** Der Hof ermittelte drei aufsichtsbezogene Aspekte, die in der EbAV-II-Richtlinie nicht angemessen behandelt werden, insbesondere in Bezug auf den Übergang von leistungsorientierten zu beitragsorientierten Altersversorgungssystemen, der zum Zeitpunkt der Annahme der EbAV-II-Richtlinie bereits im Gange war:

- Erstens sind die EbAV nicht ausdrücklich verpflichtet, gegenüber ihren Versorgungsanwärtern und Leistungsempfängern im Einklang mit dem Grundsatz der Fürsorgepflicht zu handeln. Gemäß dem Grundsatz der Fürsorgepflicht sollten die Risikoprofile der Versorgungsanwärter regelmäßig bewertet, den Versorgungsanwärtern entsprechend ihren Zielen geeignete Anlagemöglichkeiten vorgestellt sowie eine kompetente Beratung angeboten werden. Dies ist besonders wichtig für Versorgungsanwärter von EbAV, die beitragsorientierte Altersversorgungssysteme anbieten, da diese mit einer größeren Flexibilität und mehr Anlagemöglichkeiten einhergehen. Aus aufsichtsrechtlicher Sicht stellt dies eine Schutzlücke dar.
- Zweitens ist bei den EbAV ein zunehmender Trend zu beobachten, bestimmte Tätigkeiten (wie Anlageverwaltung und Verwaltungsfunktionen) an Dienstleister auszulagern. Die EbAV-II-Richtlinie verpflichtet die EbAV jedoch nicht dazu, potenzielle Interessenkonflikte zwischen ihnen und ihren Dienstleistern offenzulegen. Dies ist problematisch, da eine Auslagerung im Falle bestehender Interessenkonflikte – wie in der Analyse der EIOPA zu den Kostendaten und der aufsichtlichen Überprüfung<sup>29</sup> sowie in einem Bericht des Verbands *Better Finance*<sup>30</sup> dargelegt – zu zusätzlichen Kosten und Gebühren führen kann, die letztlich zulasten der Versorgungsanwärter gehen.
- Drittens ist in der EbAV-II-Richtlinie weder ein Rahmen noch ein Verfahren für die Bearbeitung der Beschwerden von Versorgungsanwärtern festgelegt. Die Festlegung eines Beschwerdeverfahrens in den Rechtsvorschriften würde den Versorgungsanwärtern von EbAV, insbesondere den Versorgungsanwärtern beitragsorientierter Systeme, zusätzlichen Schutz bieten.

---

<sup>29</sup> [Opinion on the supervisory reporting of costs and charges of IORPs](#), 7. Oktober 2021.

<sup>30</sup> *Better Finance*, Bericht [The Real Return of Long-term and Pension Savings](#), Ausgabe 2023, S. xi, 29, 30 und 186.

**Der Mangel an regelmäßiger aufsichtlicher Berichterstattung ist ein zentrales Problem, das die Qualität und Kohärenz der Aufsicht in der EU beeinträchtigt**

**61** Gemäß Artikel 2 der EbAV-II-Richtlinie können bestimmte Altersversorgungssysteme von den Anforderungen der Richtlinie ausgenommen werden. Die Mitgliedstaaten verfügen über Spielraum bei der Festlegung, welche Altersversorgungssysteme nach ihren nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften von den Anforderungen befreit sind, was im Bereich der Aufsicht und Unternehmensführung zu Unstimmigkeiten führen kann.

**62** Die in Artikel 2 vorgesehenen Ausnahmeregelungen bieten zwar Flexibilität, aufgrund der unterschiedlichen Behandlung ist jedoch eine strenge aufsichtliche Berichterstattung erforderlich, um eine wirksame Überwachung sowohl der von den Anforderungen ausgenommenen als auch der unter die Richtlinie fallenden Altersversorgungssysteme zu gewährleisten. Die aufsichtliche Berichterstattung ist von wesentlicher Bedeutung, da sie sicherstellt, dass die zuständigen nationalen Behörden ausreichende Informationen erhalten und Aufsichtsmaßnahmen einleiten können. Gemäß der EbAV-II-Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die zuständigen nationalen Behörden die Befugnis erhalten, die für ihre Aufsicht erforderlichen Daten zu erheben.

**63** In der Richtlinie wird eine regelmäßige quantitative aufsichtliche Berichterstattung jedoch nicht ausdrücklich genannt. Wie in den jüngsten technischen Empfehlungen der EIOPA für die Überarbeitung der EbAV-II-Richtlinie dargelegt, dürfen die zuständigen nationalen Behörden in einigen Mitgliedstaaten (Deutschland, Irland, Österreich und Slowenien) nicht unabhängig über alle Aspekte der Erhebung von Daten bei EbAV entscheiden, da diese Befugnis häufig bei der Regierung liegt. Dies beeinträchtigt die Effizienz und Wirksamkeit der Aufsicht dieser Behörden und hindert sie daran, ihren Berichtspflichten gegenüber der EIOPA nachzukommen.

**64** Darüber hinaus gibt es keinen harmonisierten Rechnungslegungsrahmen für EbAV, d. h. sie unterliegen nationalen Rechnungslegungsstandards, die sich innerhalb der EU erheblich voneinander unterscheiden. Daher würde selbst eine vollständige Standardisierung von Aspekten wie Aufsichtsanforderungen, Berichterstattung und Risikobeurteilung nicht unbedingt gleiche Wettbewerbsbedingungen gewährleisten.

## In der EbAV-II-Richtlinie wird nicht auf das Risiko der Regulierungsarbitrage eingegangen

**65** Die Kommission hatte sich zum Ziel gesetzt, Regulierungsarbitrage (d. h. die Praxis, Unterschiede in den Rechtsvorschriften zu nutzen, um einen Wettbewerbsvorteil zu erlangen) sowohl zwischen Finanzdienstleistungssektoren als auch zwischen Mitgliedstaaten zu verhindern. In ihrer Folgenabschätzung wies die Kommission auf das Risiko hin, dass es möglicherweise zu Arbitrage kommt, wenn Anbieter betrieblicher Altersversorgung – abhängig von der Art des Anbieters (z. B. Lebensversicherungsunternehmen oder EbAV<sup>31</sup>) und dem betreffenden Mitgliedstaat ("Wahl des günstigsten Gerichtsstands") – unterschiedlichen Aufsichtsanforderungen unterliegen. Letzteres kann das Funktionieren des Binnenmarkts behindern und den angemessenen Schutz der Versorgungsanwärter und Leistungsempfänger beeinträchtigen.

**66** Arbitrage kann auch auf andere Faktoren zurückzuführen sein, wie z. B. Unterschiede bei den Regeln für die Berechnung der Altersversorgungsverbindlichkeiten. Die EIOPA betonte zwar<sup>32</sup>, dass in der EbAV-II-Richtlinie spezifische Anforderungen für die Berechnung der Altersversorgungsverbindlichkeiten festgelegt werden sollten, doch wurde dies nicht umgesetzt (siehe **Kasten 1**).

---

<sup>31</sup> Erwägungsgrund 24 der EbAV-II-Richtlinie.

<sup>32</sup> EIOPA, [Opinion to EU Institutions on a Common Framework for Risk Assessment and Transparency for IORPs](#), 14. April 2016.

### **Kasten 1: Nutzung von Arbitragemöglichkeiten: Warum sind unterschiedliche Rechnungslegungsvorschriften von Bedeutung?**

Die Wahl des Abzinsungssatzes hat erhebliche Auswirkungen auf die Altersversorgungsverbindlichkeiten. Je höher der Abzinsungssatz, desto niedriger sind die Verbindlichkeiten und umgekehrt. So kann beispielsweise eine Verringerung des Abzinsungssatzes um 1 Prozentpunkt dazu führen, dass sich die Verbindlichkeiten großer Pensionsfonds um mehrere Milliarden Euro erhöhen.

Sieben niederländische EbAV, darunter betriebliche Altersversorgungssysteme großer US-Unternehmen, haben ihren Sitz nach Belgien verlegt, um günstigere Rechnungslegungsvorschriften für Renten in Anspruch nehmen zu können.

Nach den in den Niederlanden geltenden strengeren Vorschriften müssen die EbAV ihre Verbindlichkeiten anhand des risikofreien Zinssatzes berechnen. Aufgrund der niedrigen Zinssätze nahmen die Altersversorgungsverbindlichkeiten zu. Viele Fonds wiesen einen niedrigen Deckungsgrad auf und waren gezwungen, die Leistungen zu kürzen. In Belgien dürfen Pensionsfonds einen höheren Abzinsungssatz anwenden. Die Verlegung des Sitzes nach Belgien versetzte die EbAV sofort in eine bessere finanzielle Lage, da der Nettogegenwartswert der Altersversorgungsverbindlichkeiten allein aufgrund der Unterschiede in den Rechnungslegungsvorschriften abnahm. Darüber hinaus legt die belgische Aufsichtsbehörde geringere Finanzierungsanforderungen zugrunde und erhebt niedrigere Aufsichtsgebühren.

**67** In der EbAV-II-Richtlinie wird ausdrücklich betont, wie wichtig es ist sicherzustellen, dass die Richtlinie nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führt. Ferner wird beschrieben, wie solche Verzerrungen vermieden werden können, nämlich indem die Aufsichtsanforderungen der Richtlinie auf das betriebliche Altersversorgungsgeschäft von Lebensversicherungsunternehmen angewandt werden oder indem die Anwendung der Richtlinie auf andere regulierte Finanzinstitute erweitert wird<sup>33</sup>. Allerdings wurde dies nicht verbindlich vorgeschrieben, und nur drei von 27 Mitgliedstaaten ergriffen entsprechende Maßnahmen, bevor diese Möglichkeit 2023 abgeschafft wurde.

**68** In der EbAV-II-Richtlinie wird auch nicht auf das Risiko der Regulierungsarbitrage zwischen Mitgliedstaaten eingegangen, auch wenn die Kommission Maßnahmen auf EU-Ebene damit begründet hat, dass sie in diesem Bereich einen beträchtlichen Mehrwert haben könnten. Die Kommission hat keine entsprechenden Vorschriften vorgeschlagen.

---

<sup>33</sup> Erwägungsgrund 24 der EbAV-II-Richtlinie.

**Die Bemühungen der EIOPA zur Verbesserung der aufsichtlichen Konvergenz in der gesamten EU werden dadurch eingeschränkt, dass sie nur begrenzt auf ihre Instrumente zurückgreift und die Entscheidungen in erster Linie von den zuständigen nationalen Behörden getroffen werden**

**69** Eine der wichtigsten strategischen Prioritäten, die im mehrjährigen Arbeitsprogramm der EIOPA für 2024–2026<sup>34</sup> enthalten ist, besteht in der Erreichung aufsichtlicher Konvergenz in der gesamten EU. Die EIOPA hat eine Reihe von Schlüsselmerkmalen festgelegt, die eine wirksame Aufsicht kennzeichnen. Sie wurden erstmals 2015 veröffentlicht<sup>35</sup>. Diese Merkmale gelten sowohl für Versicherungsunternehmen als auch für Anbieter betrieblicher Altersversorgung gemäß der EbAV-II-Richtlinie.

**70** Bei seiner Analyse der Organisationsstruktur der EIOPA stellte der Hof jedoch fest, dass der Schwerpunkt ihrer Aufsichtstätigkeit nach wie vor weitgehend auf Versicherungsunternehmen liegt. Im Jahr 2023 beschäftigte die EIOPA vier Sachverständige, die sich mit EbAV befassten, während im Bereich der Beaufsichtigung von Versicherungsunternehmen rund 60 Mitarbeiter tätig waren. Die Verteilung der Mitarbeiter spiegelt das bestehende Mandat der EIOPA und die Unterschiede zwischen den jeweiligen Rechtsrahmen für den Versicherungs- und für den Altersversorgungssektor wider.

**Die EIOPA hat bislang nur in begrenztem Umfang von den ihr zur Verfügung stehenden Rechtsinstrumenten Gebrauch gemacht, um einheitliche Aufsichtspraktiken zu gewährleisten**

**71** Die EIOPA verfügt über mehrere Rechtsinstrumente, um einen soliden Regelungsrahmen und einheitliche Aufsichtspraktiken zu fördern, von denen einige rechtlich durchsetzbar sind und andere nicht (siehe [Abbildung 8](#) und [Anhang III](#)). Unter der Leitung der EIOPA treffen jedoch die zuständigen nationalen Behörden – als die unmittelbar mit der Beaufsichtigung der EbAV betrauten Behörden – die Entscheidung darüber, welches Instrument jeweils zur Gewährleistung der Konvergenz eingesetzt werden soll.

**72** Die Analyse des Hofes zeigt, dass die EIOPA diese Instrumente seit 2019 nur in begrenztem Umfang bei EbAV eingesetzt hat.

---

<sup>34</sup> Final Single Programming Document 2024–2026.

<sup>35</sup> Broschüre A Common Supervisory Culture.

## Abbildung 8 – Analyse der Nutzung der wichtigsten Rechtsinstrumente der EIOPA bei EbAV

### Durchsetzbarkeit\*

- Durchsetzbar
- Nicht durchsetzbar

Rechtsinstrument / aufsichtsrechtliches Konvergenzinstrument	Bei EbAV eingesetzt	Anzahl der Einsätze	Wann eingesetzt	Anmerkungen des Europäischen Rechnungshofs
Produktintervention, technische Standards, Vermittlung	<span style="color: red;">✗</span>			Im Rahmen der EbAV-II-Richtlinie hat die EIOPA kein Mandat für technische Standards.
Verletzung des Unionsrechts	<span style="color: green;">✓</span>	1	Dezember 2023	Nicht durchsetzbare Empfehlung wird an die zuständige nationale Behörde gerichtet und vollstreckbarer Beschluss ergeht an die betroffenen Finanzinstitute, sofern die Voraussetzungen erfüllt sind.
Warnungen, Leitlinien, Empfehlungen, Untersuchungen; Stellungnahmen an das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission	<span style="color: red;">✗</span>			Leitlinien und Empfehlungen sind typisch für den Mechanismus "Mittragen oder Begründen" der EIOPA und dürften Auswirkungen auf die Reputation der zuständigen nationalen Behörden haben, da deren Antwort veröffentlicht wird.
An die zuständigen nationalen Behörden gerichtete Stellungnahmen	<span style="color: green;">✓</span>	6	4 im Juli 2019, 2 im Oktober 2021	
Aufsichtliche Erklärungen	<span style="color: green;">✓</span>	1	November 2020	
Peer-Reviews	<span style="color: green;">✓</span>	1	April 2019; Folgedokument im September 2023	

\* Merkmal, das angibt, dass die Einhaltung der von der EIOPA angenommenen Maßnahme durch rechtliche Mittel sichergestellt werden kann.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der [Website der EIOPA](#) und ihres Rechtshandbuchs.

**73** Was die durchsetzbaren Instrumente betrifft, so hat sich das Mandat der EIOPA im Rahmen der EbAV-II-Richtlinie geändert, insbesondere in Bezug auf die technischen Durchführungsstandards. Mit der Annahme der EbAV-II-Richtlinie wurden die delegierten Rechtsakte, mit denen der EIOPA zuvor die Befugnis übertragen wurde, diese Standards im Rahmen der EbAV-I-Richtlinie zu erlassen, gestrichen. Folglich kann die EIOPA keine technischen Standards herausgeben, die für den Versicherungssektor weit verbreitet sind. Stattdessen musste die EIOPA auf andere, weniger starke Instrumente zurückgreifen. Im Jahr 2023 leitete sie jedoch erstmals ein Verfahren wegen Verletzung des Unionsrechts ein, was eines ihrer stärksten Eingriffsinstrumente darstellt, und richtete eine Empfehlung an die zuständige nationale Behörde Zyperns (siehe **Kasten 2**).

### **Kasten 2: Von der EIOPA im Jahr 2023 gegen mehrere zyprische EbAV eingeleitetes Verfahren wegen Verletzung des Unionsrechts**

Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, alle EbAV in ein Register einzutragen, stellt die grundlegende Anforderung der EbAV-II-Richtlinie dar. Eine Zulassung der Tätigkeit nicht eingetragener EbAV läuft dem Zweck der Richtlinie zuwider, da die darin vorgesehenen Schutzvorkehrungen nur für eingetragene EbAV gelten.

Im Jahr 2020 nutzte die EIOPA ein nicht durchsetzbares Instrument – eine **aufsichtliche Erklärung** –, um das Problem der unterschiedlichen Praktiken der zuständigen nationalen Behörden bei der Eintragung und Zulassung von EbAV anzugehen. In Ermangelung harmonisierter Vorschriften wurde den zuständigen nationalen Behörden in der aufsichtlichen Erklärung empfohlen, bei der Eintragung oder Zulassung von EbAV eine aufsichtsrechtliche Beurteilung vorzunehmen und die operative Tragfähigkeit und Nachhaltigkeit der EbAV im Rahmen des aufsichtlichen Überprüfungsverfahrens zu bewerten.

Trotz der Bemühungen der EIOPA kam die zuständige nationale Behörde Zyperns dieser Verpflichtung nicht nach, denn mehrere EbAV in dem Land waren weiterhin ohne ordnungsgemäße Eintragung im Register tätig. Die EIOPA leitete daraufhin ein Verfahren wegen Verletzung des Unionsrechts ein und richtete im Dezember 2023 eine Empfehlung an die zuständige nationale Behörde Zyperns, in der sie darlegte, welche Maßnahmen zu ergreifen sind, damit die Richtlinie wieder eingehalten wird. Zu diesem Zweck nutzte die EIOPA auch einschlägige Informationen, die sie bei einem Vor-Ort-Besuch im April 2023, der aufgrund der fehlenden Berichterstattung an die EIOPA notwendig geworden war, gesammelt hatte.

**74** In Bezug auf nicht durchsetzbare Instrumente stellte der Hof fest, dass die EIOPA noch nie Leitlinien und Empfehlungen herausgegeben hatte, in denen die Anwendung des Grundsatzes "Mittragen oder Begründen" (*comply or explain*) im Bereich der Altersversorgung vorgesehen ist, obwohl solche Leitlinien und Empfehlungen mit größerer Wahrscheinlichkeit als andere nicht durchsetzbare Instrumente zur Einhaltung der Rechtsvorschriften durch die zuständigen nationalen Behörden führen. Der Hof stellt ferner fest, dass die Outputs der Aufsicht durch die EIOPA im Bereich der EbAV weniger ehrgeizig sind als im Bereich der Versicherungen. Dies gilt sowohl für den Inhalt der Outputs als auch für die eingesetzten Instrumente (z. B. entscheidet sich die EIOPA bei EbAV für Stellungnahmen, greift jedoch in ähnlichen Tätigkeitsbereichen wie im Bereich des Liquiditätsrisikos auf Leitlinien zurück).

**75** Zudem nutzt die EIOPA auch andere Instrumente wie Netzwerke zuständiger nationaler Behörden oder Workshops zum Thema Aufsicht. Ferner arbeitet sie derzeit ein Aufsichtshandbuch für EbAV aus, in dem bewährte Verfahren dargelegt werden. Dabei arbeitet sie u. a. eng mit den zuständigen nationalen Behörden zusammen, um ein Kapitel zu verfassen, das speziell den Übergang zu einer risikobasierten Aufsicht thematisiert (siehe Ziffern **55–56**).

**Die zuständigen nationalen Behörden setzen die Ergebnisse der Aufsichtstätigkeit der EIOPA nur in begrenztem Umfang um**

**76** Die zuständigen nationalen Behörden setzen die Ergebnisse der Aufsichtstätigkeit der EIOPA in Bezug auf die EbAV nur in begrenztem Umfang um (siehe **Abbildung 8** und **Anhang III**). Den Überwachungsdaten der EIOPA zufolge hat nur ein Drittel der zuständigen nationalen Behörden die vier Stellungnahmen aus dem Jahr 2019 vollständig umgesetzt. In Bezug auf die einzige Peer-Review, die bisher für EbAV durchgeführt wurde, ergab die Weiterverfolgung ein ähnliches Bild. Die EIOPA hat seit dem Inkrafttreten der EbAV-II-Richtlinie noch keine Peer-Review zur betrieblichen Altersversorgung durchgeführt, und für 2023–2024 war keine Peer-Review zu EbAV geplant<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Peer Review Work Plan 2023–2024.

**77** Die EIOPA hat die Umsetzung der Aufsichtsinstrumente, die sie seit 2019 anwendet, nur teilweise analysiert. Noch schwerer wiegt, dass sie nicht bewertet hat, wie wirksam die Instrumente eine Konvergenz der Aufsichtspraktiken gewährleisten. Die zuständigen nationalen Behörden einiger Mitgliedstaaten mit stärker entwickelten EbAV-Märkten verfügten im Allgemeinen bereits vor der Einführung dieser Instrumente durch die EIOPA über bewährte Aufsichtspraktiken. Daher hatten die Instrumente in der Praxis nur geringe Auswirkungen auf die Aufsichtstätigkeit dieser zuständigen nationalen Behörden.

**78** Die zuständigen nationalen Behörden, die an der Umfrage des Hofes teilnahmen, verwiesen auch häufig auf die Herausforderungen für die Aufsichtstätigkeiten, die sich aus dem mit dem EU-Regelungsrahmen verfolgten Ansatz der Mindestharmonisierung und der Heterogenität der nationalen Märkte für Altersvorsorgeprodukte ergeben (siehe [Anhang IV](#)). Nicht zuletzt war weniger als ein Fünftel der zuständigen nationalen Behörden von Ländern, in denen EbAV vertreten sind, der Ansicht, dass die EIOPA mit zusätzlichen Aufgaben und Befugnissen betraut werden sollte, um eine Konvergenz der Aufsichtspraktiken im Bereich der betrieblichen Altersversorgung sicherzustellen.

### **Die EIOPA hat ihre Bewertung der für EbAV bestehenden systemischen Risiken verbessert, doch bestehen nach wie vor Lücken**

**79** Im Rahmen des [Europäischen Finanzaufsichtssystems](#) ist die EIOPA für die Bewertung der Finanzstabilität des EbAV-Sektors zuständig. Dazu gehören die Überwachung des Sektors und die Veröffentlichung regelmäßiger Berichte sowie die Durchführung EU-weiter Stresstests<sup>37</sup>. Der Hof untersuchte, inwieweit die EIOPA diese beiden Aufgaben erfüllt hatte und ob sie dies wirksam getan hatte.

---

<sup>37</sup> Artikel 32 der EIOPA-Verordnung.

### **Der Rahmen der EIOPA für die Erhebung von Daten wird seit 2004 schrittweise weiterentwickelt und optimiert**

**80** Ob die EIOPA in der Lage ist, die für EbAV bestehenden systemischen Risiken gründlich zu analysieren, hängt weitgehend von der Qualität und Vollständigkeit der Daten ab, die sie aus aufsichtsrechtlichen Meldungen und externen Quellen erhält. Die EIOPA erhebt seit mehreren Jahren Daten über die EbAV und veröffentlicht seit 2004 entsprechende Statistiken. Gleichzeitig wurde der Rahmen für die Erhebung von Daten schrittweise weiterentwickelt und optimiert. Dieser Rahmen beruht hauptsächlich auf der EIOPA-Verordnung und einem Beschluss des Rates der Aufseher der EIOPA<sup>38</sup>. Durch die Einführung eines neuen [Datenpunktmodells](#) im Juni 2023 wurde die Datenübermittlung weiter standardisiert und automatisiert.

**81** Ein kürzlich ergangener Beschluss des Rates der Aufseher soll die Fähigkeit der EIOPA zur Bewertung von Risiken und Schwachstellen weiter verbessern und bestehende Datenlücken schließen. Aber auch nach Inkrafttreten des Beschlusses im Jahr 2025 bleiben einige Datenlücken bestehen, was die Ausführlichkeit und Vollständigkeit der Risikobeurteilungen der EIOPA weiterhin beeinträchtigt.

### **Der Schwerpunkt der EIOPA-Berichte liegt nicht auf der Fähigkeit der Altersversorgungssysteme, langfristig ausreichende Renditen zu erzielen**

**82** Seit 2011 veröffentlicht die EIOPA zweimal jährlich einen [Bericht über die Finanzstabilität](#). In diesem Bericht werden die Risiken im Sektor der Versicherungen und EbAV überwacht und bewertet. Seit Februar 2024 veröffentlicht die EIOPA auch ein vierteljährliches Risiko-Dashboard für EbAV. Dieses Dashboard soll den Lesern helfen, die aktuelle Risikolandschaft zu verstehen und fundierte Entscheidungen zu treffen.

---

<sup>38</sup> EIOPA, [Decision of the Board of Supervisors on EIOPA's regular information requests regarding provision of occupational pensions information](#), 10. Februar 2023.

**83** Der Hof stellte fest, dass die Veröffentlichungen der EIOPA in erster Linie die unmittelbaren und mittelfristigen Risiken und Schwachstellen im Finanzsystem behandelten. Gleichzeitig geben sie nicht genügend Aufschluss darüber, wie sich diese Risiken auf die Fähigkeit der Altersversorgungssysteme auswirken, langfristig ausreichende Renditen zu erzielen. Auf die für die EbAV relevanten langfristigen Zeithorizonte – in der Regel 30–40 Jahre des Sparens, gefolgt von 20–25 Jahren Ruhestand – wird ebenfalls nicht eingegangen. Folglich vermitteln die Veröffentlichungen kein Verständnis der potenziellen langfristigen Auswirkungen der ermittelten systemischen Risiken.

**Hinsichtlich der Ermittlung der systemischen Risiken, denen EbAV ausgesetzt sind, hat sich der EU-weite Stresstest 2022 als nicht vollständig wirksam erwiesen**

**84** Stresstests spielen eine entscheidende Rolle bei der Bewertung systemischer Risiken innerhalb der Finanzsysteme, auch im Bereich der betrieblichen Altersversorgung. Ein ungünstiges Szenario muss so ausgelegt sein, dass die Umstände sowohl schwerwiegend als auch plausibel sind. Solide Daten und realistische Annahmen sind für die Ausarbeitung der Szenarien von entscheidender Bedeutung.

**85** Gemäß der EIOPA-Verordnung ist die EIOPA verpflichtet, regelmäßige Stresstests durchzuführen und die Widerstandsfähigkeit des Versicherungssektors und des Sektors der betrieblichen Altersversorgung in verschiedenen ungünstigen Szenarien zu bewerten. Seit 2015 initiiert und koordiniert die EIOPA in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken die Stresstests für die betriebliche Altersversorgung. [Anhang V](#) enthält einen Überblick über die Szenarien und Ergebnisse der Stresstests für die Jahre 2015–2022.

**86** Auf der Grundlage seiner Analyse des Stresstests von 2022 und der Befragung von Interessenträgern stellte der Hof fest, dass die Verfahren der EIOPA für die Durchführung von Stresstests insgesamt gut ausgearbeitet sind und wirksam funktionieren. Der Hof ermittelte jedoch mehrere Mängel bei der Konzeption des jüngsten Stresstests (Klimastresstest 2022) und bei den zugrunde gelegten Annahmen, wobei zu berücksichtigen ist, dass es sich hierbei um den ersten Stresstest dieser Art handelte (siehe [Kasten 3](#)).

### Kasten 3: Klimastresstest 2022 – erster Stresstest dieser Art, der jedoch Mängel aufwies

Für seine Analyse des Klimastresstests 2022 legte der Hof den von der EIOPA verwendeten Rahmen für Stresstests bei EbAV sowie die von der einschlägigen normengebenden Instanz – dem [Netzwerk für die Ökologisierung des Finanzsystems](#) – entwickelten Methoden und Szenarien als Prüfungskriterien zugrunde.

Der Hof ermittelte folgende Mängel:

- Der Schwerpunkt des Stresstests lag auf kurzfristigen Bilanzeffekten, während die Liquidität und die Fähigkeit, langfristige Renditen zu erwirtschaften, von der EIOPA nicht berücksichtigt wurden, obwohl diese Faktoren nach Ansicht des Hofes für die Sicherstellung eines angemessenen Renteneinkommens von entscheidender Bedeutung sind.
- Durch die Fokussierung auf Übergangsrisiken werden unmittelbare physische Risiken wie Überschwemmungen oder extreme Wetterereignisse außer Acht gelassen. Nach Auffassung des Hofes wird die Relevanz der Klimarisikobewertung dadurch eingeschränkt.
- Die Verluste, die die EbAV im Stresstest verzeichneten, lagen deutlich unter den tatsächlichen Verlusten im Jahr 2022, die auf ein ähnliches Szenario zurückzuführen waren, nämlich einen Energiepreisschock.
- Einige zentrale Annahmen wurden nicht durch historische Daten untermauert und/oder standen nicht mit dem Narrativ des Szenarios im Einklang. Dies galt insbesondere für die Annahme, dass die Inflation nur moderat steigen und rasch zum Inflationsziel der EZB zurückkehren würde. Darüber hinaus wurde der Inflationsdruck, der auf die Energiepreisschocks und den ökologischen Wandel zurückzuführen war, in dem Szenario nicht berücksichtigt.

Diese Mängel beeinträchtigten die Bewertung der Sicherheit der Renteneinkommen gegenüber systemischen Risiken sowie die Fähigkeit, die aus dem Klimawandel resultierenden potenziellen Verluste zu ermitteln.

**87** Trotz seiner Bedenken hinsichtlich der spezifischen Gestaltung und der zugrunde liegenden Annahmen des Stresstests 2022 – der ein Pilotprojekt für Klimastresstests darstellt – ist der Hof der Auffassung, dass der Stresstest dazu beigetragen hat, die Entwicklung einer einheitlichen Taxonomie zu fördern, was die Verwendung detaillierterer Szenarien in künftigen Analysen erleichtern könnte. Der Hof stellt ferner fest, dass die einschlägigen Risiken für EbAV durch die Stresstests der EIOPA seit 2015 insgesamt abgedeckt wurden.

## Die Maßnahmen der EU zur Verbesserung der Transparenz in Bezug auf die Altersversorgung und zur Förderung der Nachhaltigkeit hatten nur begrenzte Wirkung

**88** Sowohl die Kommission als auch die EIOPA haben mehrere Schritte unternommen, um die Bürgerinnen und Bürger über die Bedeutung der Altersvorsorge und die verschiedenen Arten von Altersversorgungssystemen zu informieren und die Transparenz sowohl im Hinblick auf die individuellen Renten als auch auf aggregierter Ebene zu erhöhen. Der Hof untersuchte den Stand der Umsetzung dieser Initiativen und ihre Wirksamkeit. Dabei prüfte er u. a. Folgendes:

- die den Versorgungsanwärtern und Leistungsempfängern der EbAV über die Leistungs-/Renteninformation übermittelten Angaben sowie die Informationsinstrumente der EIOPA zur Verbesserung der Informationen über die EbAV;
- das Renten-Tracking-System und das Renten-Dashboard, die einen umfassenden Überblick und Vergleich der Renten in der EU bieten sollen. Diese beiden im Rahmen des Aktionsplans 2020 für die Kapitalmarktunion vorgesehenen Maßnahmen wurden als entscheidende Instrumente betrachtet, um die Bürgerinnen und Bürger der EU für ihr künftiges Renteneinkommen zu sensibilisieren, aber auch um die Politikgestaltung zu verbessern;
- sonstige EU-Initiativen, die darauf abzielen, die Kenntnisse der Bürgerinnen und Bürger im Bereich der Altersversorgung zu verbessern sowie die Altersvorsorge zu fördern und die allgemeine Tragfähigkeit der Renten zu stärken.

## Das Potenzial der Leistungs-/Renteninformation, den Zugang zu Informationen zu verbessern, wurde nicht voll ausgeschöpft

**89** Mit der EbAV-II-Richtlinie wurden neue Informationspflichten für EbAV eingeführt, u. a. die jährliche Bereitstellung einer Leistungs-/Renteninformation<sup>39</sup>. Zweck dieses Dokuments ist es, den Versorgungsanwärtern und Leistungsempfängern der EbAV dabei zu helfen, ihren Rentenstatus, ihre Rentenbeiträge und ihre potenziellen Leistungen zu verstehen. Außerdem sollen sie detaillierte Angaben zu Kosten und Wertentwicklung der Altersvorsorge erhalten.

---

<sup>39</sup> Artikel 38 der EbAV-II-Richtlinie.

**90** Durch die Einführung der Leistungs-/Renteninformation im Rahmen der EbAV-II-Richtlinie hat sich die Transparenz der Informationen verbessert. Dies bestätigten auch die vom Hof befragten Interessenträger und 70 % der zuständigen nationalen Behörden, die an der Umfrage des Hofes teilnahmen. Der Hof stellte jedoch fest, dass mehrere wichtige Einzelheiten in den Bestimmungen der Richtlinie fehlen, sodass es für die Versorgungsanwärter und Leistungsempfänger schwierig ist, die bisherige und künftige Wertentwicklung ihrer Rentenversicherung zu verstehen. Insbesondere ist in der EbAV-II-Richtlinie nicht hinreichend festgelegt, welche Einzelheiten und Annahmen die EbAV im Zusammenhang mit ihrer Projektion der Versorgungsleistungen offenlegen sollten. In der Richtlinie ist auch keine umfassende Aufschlüsselung der Kosten vorgeschrieben (siehe [Anhang VI](#)).

**91** Im Jahr 2018 veröffentlichte die EIOPA einen umfassenden Bericht über die Leistungs-/Renteninformation, der detaillierte Grundsätze und Leitlinien für die Gestaltung und den Inhalt der Leistungs-/Renteninformation enthält. Da die EIOPA jedoch in Bezug auf den Inhalt der Informationen, die den Versorgungsanwärtern und Leistungsempfängern über die nationalen Vorlagen für die Leistungs-/Renteninformation bereitgestellt werden, keine Daten erhoben oder Bewertungen vorgenommen hat, ist nicht bekannt, inwieweit die zuständigen nationalen Behörden diese Leitlinien befolgen.

**92** Darüber hinaus entwickelte die EIOPA im Jahr 2020 zwei Mustervorlagen für Dokumente der Leistungs-/Renteninformation<sup>40</sup>, nachdem sie eine Reihe von Interessenträgern, darunter zuständige nationale Behörden, Verbraucherorganisationen und Vertreter der Industrie, konsultiert und ein Testverfahren durchgeführt hatte. Die Vorlagen enthielten wichtige Elemente, die in der Richtlinie nicht festgelegt wurden. Der EIOPA zufolge ist die Slowakei das einzige Land, das eine der Vorlagen der EIOPA verwendet. Es gibt mehrere Gründe für die begrenzte Nutzung der Vorlagen, u. a. ihren unverbindlichen Charakter, aber auch die erheblichen Verzögerungen bei der Einführung der Vorlagen und die Tatsache, dass es bereits nationale Muster gab. Folglich haben die Bemühungen der EIOPA in diesem Bereich letztlich nicht dazu beigetragen, die Transparenz und Vergleichbarkeit von Informationen auf EU-Ebene zu verbessern.

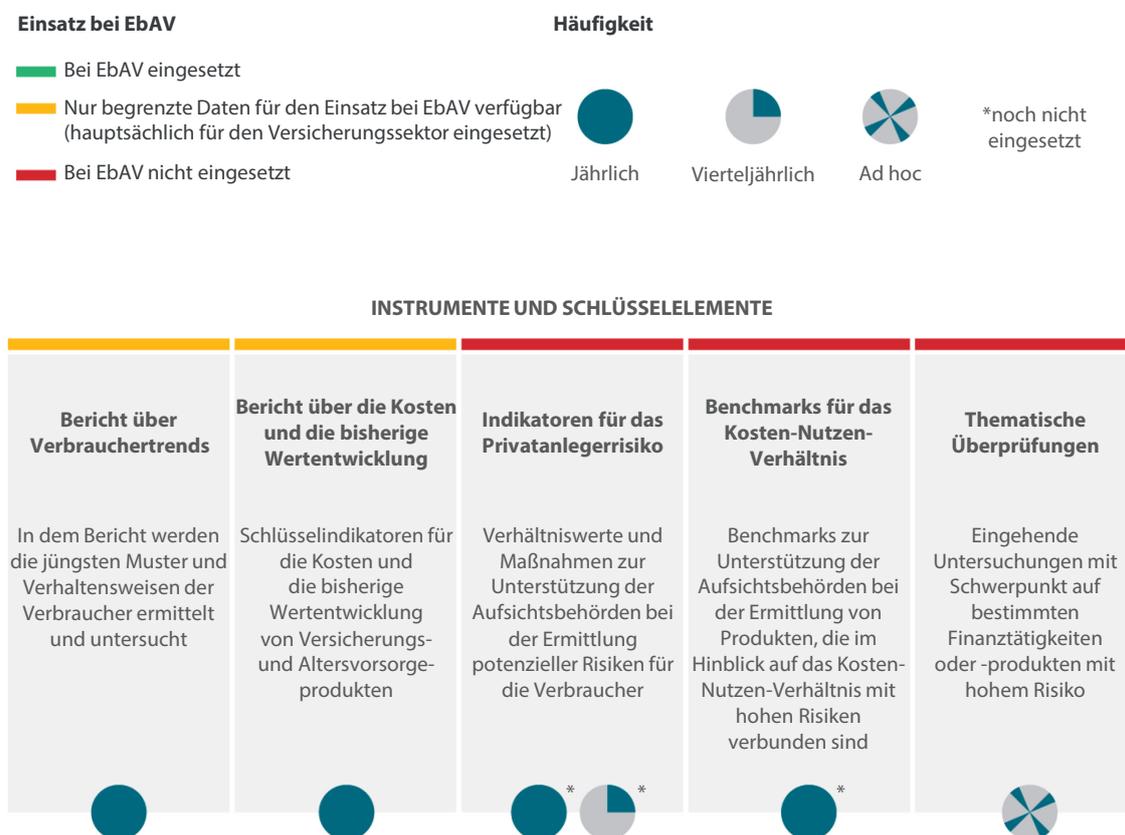
---

<sup>40</sup> EIOPA, [Pension Benefit statement packaged files](#), 25. März 2020.

## Die Instrumente der EIOPA boten keine Transparenz im Hinblick auf die Kosten und Renditen für Versorgungsanwärter und Leistungsempfänger der EbAV

**93** Die EIOPA hat eine Reihe von Instrumenten geschaffen, um die Märkte sowohl für Versicherungen als auch für Altersvorsorgeprodukte zu überwachen, Produktrends zu ermitteln und problematisches Geschäftsgebaren zu erkennen, das ein Risiko für Verbraucher und Finanzmärkte darstellen könnte. Insbesondere aufgrund fehlender Daten deckten diese Instrumente die EbAV jedoch nur in sehr begrenztem Umfang ab (siehe [Abbildung 9](#)).

**Abbildung 9 – Wichtigste Informationsinstrumente der EIOPA für Verbraucher**



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

**94** Zudem stellte der Hof in Bezug auf den Bericht der EIOPA über die Kosten und die bisherige Wertentwicklung, der einen der beiden wichtigsten Berichte für EbAV darstellt, eine Reihe spezifischer Mängel fest:

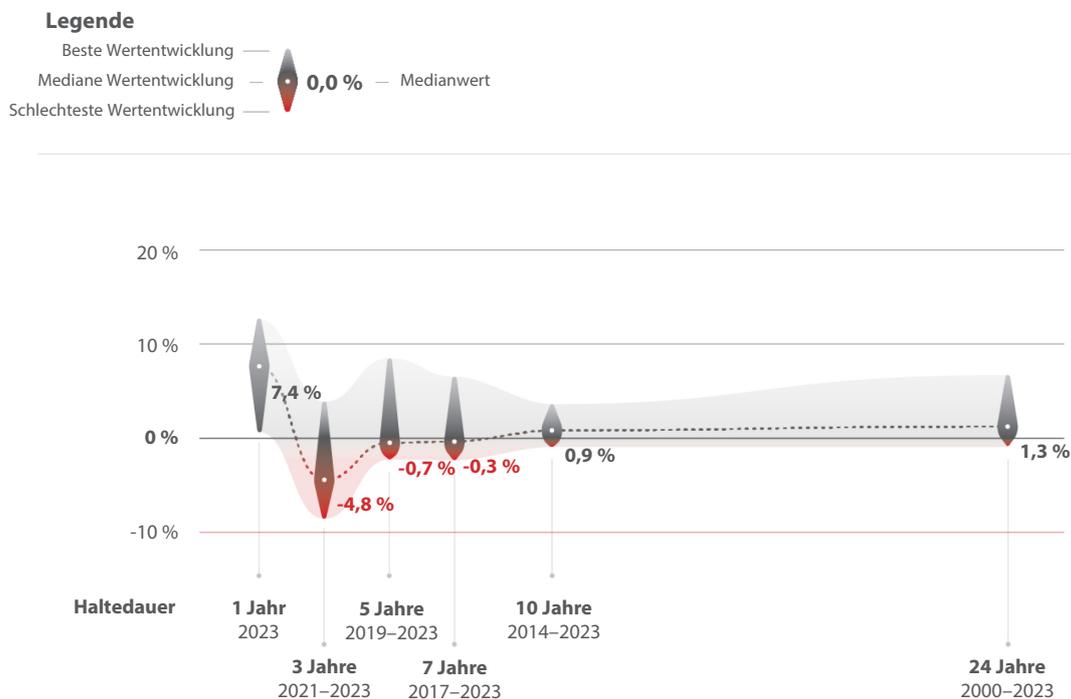
- Der Bericht enthält nur einen einzigen Kostenindikator, nämlich die Kostenquote (jährliche Gebühr ausgedrückt als Prozentsatz der Anlage), die nicht alle Arten von Kosten und Gebühren im Zusammenhang mit EbAV widerspiegelt, und die spezifischen Komponenten werden nicht im Einzelnen darlegt.
- Die Kostenquoten in den einzelnen Mitgliedstaaten sind aufgrund unterschiedlicher Berechnungsmethoden nicht miteinander vergleichbar.
- Der Bericht enthält keine umfassenden Daten über die Leistung der EbAV, da die verwendete Kostenquote kein vollständiges Bild der Leistung der EbAV insgesamt vermittelt.
- Der Bericht enthält keine Informationen der zuständigen nationalen Behörden über die für EbAV bestehenden Risiken im Hinblick auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis (d. h. keine Bewertung, ob die Produkte auf die Bedürfnisse des Zielmarkts abgestimmt sind, einschließlich einer Analyse der Marktrisiken und der Risiken für die Kapitalrendite sowie der operationellen Risiken und der Risiken in Bezug auf Liquidität und Transparenz), auch wenn das Verständnis dieser Risiken für einen wirksamen Schutz von Versorgungsanwärtern und Leistungsempfängern von entscheidender Bedeutung ist. Für Versicherungsprodukte hingegen werden diese Risiken aufgeführt.

**95** Die EIOPA selbst veröffentlicht keine Daten über die bisherige Leistung der EbAV. Nach Angaben des Verbands *Better Finance*<sup>41</sup>, der einzigen verfügbaren Quelle, sind die mittel- und langfristigen Renditen der betrieblichen Altersversorgung in der EU jedoch relativ niedrig. Bei einer Haltedauer von 3, 5 und 7 Jahren sind die medianen annualisierten Renditen nach Gebühren und Inflation negativ. Erst bei Zeiträumen von mehr als 10 Jahren liegen die Renditen bei etwa 1 % (siehe [Abbildung 10](#)).

---

<sup>41</sup> *Better Finance, The Real Return of Long-term and Pension Savings, 2024 edition*, Tabelle GR.3, S. 27.

## Abbildung 10 – Annualisierte reale Wertentwicklung der betrieblichen Altersversorgung bei unterschiedlicher Haltedauer (2000–2023)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben des Verbands *Better Finance*.

**96** Zum Vergleich: Nach Angaben des Verbands *Better Finance* hätte ein theoretisches Portfolio, das zu gleichen Teilen aus EU-Aktien und -Anleihen besteht, im selben Zeitraum nach Gebühren und Inflation eine durchschnittliche Rendite von rund 1,9 % jährlich erzielt. Dies bedeutet, dass über längere Zeiträume (sieben oder mehr Jahre) hinweg betrachtet rund 75 % der Betriebsrenten in der von *Better Finance* analysierten Stichprobe hinter der Wertentwicklung der theoretischen Kapitalmarkt-Benchmark (d. h. des zu gleichen Teilen aus EU-Aktien und -Anleihen bestehenden Portfolios) zurückbleiben würden. Vor diesem Hintergrund bestehen Zweifel daran, ob die EbAV in der Lage sind, den Leistungsempfängern ein angemessenes Renteneinkommen zu bieten.

## Die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen zur Bereitstellung einer Rentenübersicht wurden nicht umgesetzt

**97** In ihrem Aktionsplan 2020 für die Kapitalmarktunion sah die Kommission auch Maßnahmen vor, mit denen einschlägige Daten und eine geeignete Methode zur Entwicklung von Renten-Dashboards ermittelt und bewährte Verfahren für die Einrichtung nationaler Renten-Tracking-Systeme ausgearbeitet werden sollten. Diese zusätzlichen Instrumente sollten die auf Ebene der einzelnen Versorgungsanwärter/Leistungsempfänger und auf nationaler Ebene bestehenden Rentenlücken transparenter machen.

- **Renten-Tracking-Systeme** bieten den Bürgerinnen und Bürgern eine umfassende Übersicht über ihre Rentenansprüche aus verschiedenen Quellen, einschließlich staatlicher, betrieblicher und privater Altersvorsorge. Sie helfen ihnen dabei, ihr gesamtes künftiges Renteneinkommen zu überblicken, etwaige Lücken zu erkennen und fundierte Entscheidungen über zusätzliche Ersparnisse oder Investitionen zu treffen.
- **Renten-Dashboards** geben den Mitgliedstaaten einen umfassenderen Überblick darüber, inwieweit ihre Rentensysteme angemessen sind. Sie bieten eine aggregierte Übersicht auf Makroebene und unterstützen politische Entscheidungsträger und Interessenträger bei der Beobachtung der Rentenentwicklung in verschiedenen Ländern und der demografischen Entwicklung auf EU-Ebene. Dies soll zu einer fundierteren Entscheidungsfindung und einer besseren Verwaltung der Rentensysteme beitragen.

**98** In vielen Mitgliedstaaten gibt es zwar eine Leistungs-/Renteninformation, diese bezieht sich jedoch in erster Linie auf staatliche Renten (erste Säule). Mehrere Mitgliedstaaten (Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Frankreich, Kroatien, Lettland, die Niederlande, Schweden und die Slowakei) verfügen über eine Leistungs-/Renteninformation, die mindestens zwei Säulen abdeckt. Die übrigen Mitgliedstaaten bieten ihren Bürgerinnen und Bürgern derzeit entweder keinen an einer zentralen Stelle zugänglichen umfassenden Überblick über ihre Rentenansprüche oder haben überhaupt kein Renten-Tracking-System. Dieser Mangel an umfassenden Informationen kann dazu führen, dass die Bürgerinnen und Bürger nicht in der Lage sind, ihren Ruhestand wirksam zu planen. Auch wenn eine Reihe von Rentenstatistiken öffentlich zugänglich sind, hat noch kein Mitgliedstaat auf nationaler Ebene ein Renten-Dashboard eingerichtet, das ähnliche Vorteile bietet wie das von der EIOPA vorgeschlagene Dashboard, u. a. Kommunikationsfreundlichkeit, Vollständigkeit und eine umfassende Abdeckung (d. h. die Veröffentlichung einer Reihe von Indikatoren, die Aufschluss über verschiedene Aspekte im Hinblick auf die Angemessenheit und Tragfähigkeit der Renten geben).

**99** Auf EU-Ebene war die Einführung eines europäischen Aufzeichnungsdienstes für Renten- und Pensionsansprüche Teil der Bemühungen, die Informationen über Rentenansprüche für die einzelnen Versorgungsanwärter bzw. Leistungsempfänger, insbesondere für mobile Arbeitnehmer, zu verbessern. Der Dienst wird seit 2018 erprobt, und die Kommission hat zusätzliche Schritte unternommen, um ihn Ende 2024 einführen zu können, indem sie weitere nationale Renten-Tracking-Systeme mit dem europäischen Aufzeichnungsdienst verknüpft und einen Austausch bewährter Verfahren im Bereich der Renten-Tracking-Systeme ermöglicht hat.

**100** Auch die Einrichtung eines europäischen Renten-Dashboards, das einen EU-weiten Überblick über die Rentensysteme und die in den Mitgliedstaaten nach wie vor bestehenden Rentenlücken bieten könnte, wurde in Betracht gezogen. Bislang wurden aufgrund fehlender Daten keine weiteren Maßnahmen ergriffen, um ein europäisches Renten-Dashboard auf den Weg zu bringen.

**101** Wie von der Kommission verlangt, legte die EIOPA 2021 technische Empfehlungen<sup>42</sup> zu beiden Maßnahmen vor, in denen umfassende Analysen enthalten waren und mögliche bewährte Verfahren vorgeschlagen wurden. Die von der EIOPA durchgeführten öffentlichen Konsultationen zum Renten-Dashboard ergaben, dass die nationalen Interessenträger diese Initiative nur teilweise unterstützen. Die Vorschläge wurden zwar mit den Mitgliedstaaten erörtert, jedoch wurde kein Konsens erzielt, und die Kommission hat seither keine politischen Folgemaßnahmen ergriffen.

**102** Die EIOPA prüfte, ob die Arbeit an den Renten-Dashboards fortgesetzt werden könnte, indem sie ein Pilotprojekt für ein europäisches Renten-Dashboard ins Leben rief, das auf einer freiwilligen Beteiligung der Mitgliedstaaten beruhte, deren Beitrag von entscheidender Bedeutung ist, um größere Datenlücken zu schließen. Im Februar 2024 beschloss der Rat der Aufseher der EIOPA jedoch, diese Initiative nicht weiterzuverfolgen, da die Kommission kein konkretes Ersuchen gestellt hatte und die personellen Ressourcen begrenzt waren. Auch die Kommission beschloss, bei dieser Initiative nicht die Federführung zu übernehmen, und unternahm keine weiteren Schritte (z. B. indem sie selbst ein Dashboard erstellt oder Empfehlungen abgegeben hätte). Der Hof stellt jedoch fest, dass die jüngsten Erklärungen und Schlussfolgerungen der Euro-Gruppe und des Rates<sup>43</sup> ein erneutes Engagement für diese Initiative deutlich machen.

**103** Bereits vor den Initiativen zur Einführung eines Renten-Dashboards und eines Renten-Tracking-Systems veröffentlichte die Kommission alle drei Jahre zwei Berichte zum Thema Renten: einen Bericht über die Angemessenheit der Renten (seit 2012) und einen Bericht über das Altern der Bevölkerung in der EU (seit 2006)<sup>44</sup>. Beide Berichte enthalten einschlägige Informationen über die Struktur der Rentensysteme in den Mitgliedstaaten. Der Hof stellte jedoch fest, dass diese Berichte keinen vollständigen Überblick über die Systeme vermitteln und u. a. nicht die wichtigsten Informationen über die EbAV enthielten.

---

<sup>42</sup> EIOPA: [Technical advice on the development of Pension Dashboards and the collection of pensions data](#) und [Technical advice on the development of Pension Tracking Systems](#), 1. Dezember 2021.

<sup>43</sup> Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates – [Schlussfolgerungen vom April 2024](#) und [Schlussfolgerungen des Rates](#) zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe, Juni 2024.

<sup>44</sup> Europäische Kommission, [2024 Pension adequacy report](#) und [2024 Ageing report. Economic and budgetary projections for the EU Member States \(2022–2070\)](#).

**104** Angesichts der aktuellen und prognostizierten demografischen Entwicklungen und ihrer Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt ist es für die Bürgerinnen und Bürger von entscheidender Bedeutung, Zugang zu umfassenden Renteninformationen zu erhalten, wenn sie sich dem Rentenalter nähern. Diese Transparenz ist ebenso wichtig für die Regierungen, da sie es ihnen ermöglicht, die Tragfähigkeit der Rentensysteme zu verbessern und die finanzpolitische Stabilität zu gewährleisten. Renten-Tracking-Systeme und Renten-Dashboards bieten wertvolle Informationen über die Angemessenheit und Tragfähigkeit der Renten und ermöglichen es den Behörden, sich abzeichnende Lücken frühzeitig zu erkennen und zu schließen.

### **Weitere EU-Initiativen zur Förderung der Tragfähigkeit der Rentensysteme und der individuellen Altersvorsorge hatten nur einen geringen Umfang**

**105** In seinem 2024 veröffentlichten Jahresbericht wies der Europäische Fiskalausschuss erneut auf die Auswirkungen der demografischen Entwicklungen auf die Tragfähigkeit der Rentensysteme sowie auf deren haushaltspolitische Auswirkungen hin<sup>45</sup>. Aus diesem Bericht geht u. a. hervor, dass die Angemessenheit der Renten auch ein ernstes soziales Problem darstellt, das das Modell der sozialen Marktwirtschaft der EU gefährden könnte.

**106** Seit 2011 hat die Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters fast 450 länderspezifische Empfehlungen im Zusammenhang mit der Altersversorgung abgegeben<sup>46</sup>. Im geprüften Zeitraum wurden 29 solcher Empfehlungen ausgesprochen (siehe [Anhang VII](#)). In diesen Empfehlungen ging es eher um die finanzielle Tragfähigkeit der Rentensysteme als um die Angemessenheit der Renten. Insbesondere wurde seit 2019 nur in zwei Empfehlungen zum Thema Renten auf die betriebliche Altersversorgung eingegangen. Diese Empfehlungen waren an nur einen Mitgliedstaat gerichtet, nämlich an die Niederlande. Die Kommission bewertete deren Fortschritte Ende 2024 als beträchtlich.

---

<sup>45</sup> Jahresbericht 2024, [Europäischer Fiskalausschuss](#), Kasten 5.1.

<sup>46</sup> [Journal of Common Market Studies: Financial Sustainability Above All Else? Drivers and Types of Pension Reform Recommendations in EU Socio-economic Governance](#), 2024, Seiten 1–23.

**107** Im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfähigkeit (ARF) erhalten die Mitgliedstaaten Mittel für die Durchführung von Maßnahmen, mit denen allen oder einem wesentlichen Teil ihrer länderspezifischen Empfehlungen von 2019/2020 Rechnung getragen wird. Auch wenn sich keiner der Politikbereiche der ARF unmittelbar auf die Altersversorgung bezieht, haben die Mitgliedstaaten 26 ARF-Maßnahmen im Bereich ihrer Rentensysteme geplant. Fünf dieser Maßnahmen, die sich in Umfang und Tragweite voneinander unterscheiden, betreffen die betriebliche Altersversorgung (zwei Maßnahmen in Zypern und jeweils eine Maßnahme in Deutschland, Spanien und den Niederlanden; siehe Beispiele in [Kasten 4](#)). Die tatsächlichen Auswirkungen dieser Reformen auf die öffentlichen Finanzen werden sich erst langfristig zeigen.

#### **Kasten 4 – Beispiele für ARF-Maßnahmen im Zusammenhang mit der betrieblichen Altersversorgung**

**Deutschland:** Entwicklung des Online-Portals "Digitale Rentenübersicht", das den Bürgerinnen und Bürgern Informationen über ihre jeweiligen Rentenansprüche aus allen drei Säulen bereitstellt und es ihnen ermöglicht festzustellen, welche Maßnahmen gegebenenfalls zu ergreifen sind.

**Niederlande:** Umsetzung von Rentenreformen zur Förderung der Fairness; u. a. trat ein Gesetz zur Reform der zweiten Säule des Systems in Kraft, mit dem die systemische Umverteilung zwischen den verschiedenen Altersgruppen abgeschafft wird (angemessene Rente für alle Generationen).

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof.

**108** Die Kommission und die EIOPA haben weitere Maßnahmen ergriffen, um die Finanzkompetenz zu verbessern (siehe [Anhang VIII](#)). Diese Maßnahmen waren aufgrund der begrenzten Zuständigkeit der EU in den Bereichen Altersvorsorge und Bildung von geringem Umfang und bezogen sich nicht speziell auf EbAV. Die Kommission hat im Rahmen ihres Aktionsplans 2020 für die Kapitalmarktunion auch die automatische Mitgliedschaft in Rentensystemen geprüft und gefördert.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

**109** Der Hof kommt zu dem Schluss, dass die Kommission und die EIOPA – vor dem Hintergrund der ihnen übertragenen Verantwortung – bislang keine Maßnahmen ergriffen haben, die wirksam dazu beigetragen hätten, den Binnenmarkt für die betriebliche Altersversorgung zu vertiefen, die Rolle grenzüberschreitender Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) zu stärken oder ein Paneuropäisches Privates Pensionsprodukt zu entwickeln.

**110** Insbesondere stellte der Hof Folgendes fest:

- Die grenzüberschreitenden Tätigkeiten von EbAV haben nach wie vor einen geringen Umfang und konzentrieren sich auf einige wenige Mitgliedstaaten, in denen die betriebliche Altersversorgung bereits etabliert war. Dies ist in erster Linie auf Faktoren zurückzuführen, die nicht in den Zuständigkeitsbereich der EU fallen (einschließlich nationaler Sozial-, Arbeits- und Steuergesetze) und die derzeit nicht durch Gesetzgebungsinitiativen auf EU-Ebene beeinflusst werden können.
- Das von der Kommission vorgeschlagene Paneuropäische Private Pensionsprodukt (PEPP) hat sich weder als alternative Möglichkeit zur Altersvorsorge für die Bürgerinnen und Bürger der EU erwiesen noch das Interesse von Anbietern geweckt. Dies ist in erster Linie auf fehlende steuerliche Anreize, die Kostenobergrenze von 1 % und vorhandene Alternativen zurückzuführen.
- Die Bemühungen der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA), die aufsichtliche Konvergenz und den Schutz der Versorgungsanwärter zu fördern, haben sich nicht als vollständig wirksam erwiesen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Rahmen, in dem die EIOPA tätig ist, auf Mindestharmonisierung beruht und die Initiativen der EIOPA von den zuständigen nationalen Behörden nur unzureichend aufgegriffen wurden.
- Die Bewertung der spezifischen und systemischen Risiken der EbAV durch die EIOPA hat sich verbessert, ist jedoch nach wie vor unvollständig.
- Die Initiativen der Kommission und der EIOPA zur Verbesserung der Transparenz und Sensibilisierung der Öffentlichkeit in Bezug auf Altersvorsorgeprodukte sowie zur Stärkung der Finanzkompetenz der Bürgerinnen und Bürger im Bereich der betrieblichen Altersversorgung waren in Umfang und Tragweite begrenzt.

**111** Die Kommission hat ihre Legislativvorschläge für die Neufassung der EbAV-Richtlinie und für die PEPP-Verordnung vorgelegt, ohne sie durch ausreichende Nachweise zu untermauern, worauf auch der Ausschuss für Regulierungskontrolle hingewiesen hat. Darüber hinaus gibt es bei beiden Rechtsakten nach wie vor konzeptionelle Probleme. Insbesondere hat die EbAV-II-Richtlinie dazu geführt, dass für grenzüberschreitend tätige EbAV höhere rechtliche Anforderungen gelten als für betriebliche Altersversorgungssysteme im Inland. Auf der Grundlage seiner Prüfungsfeststellungen vertritt der Hof die Auffassung, dass es nicht möglich ist, bei der Schaffung eines Binnenmarkts für die betriebliche Altersversorgung größere Fortschritte zu erzielen, wenn nur schrittweise Änderungen innerhalb des aktuellen, auf einer Mindestharmonisierung beruhenden Rahmens vorgenommen werden.

**112** Schließlich hat die Kommission keinen angemessenen Rahmen für die Leistungsüberwachung eingerichtet, der über Indikatoren verfügt, mit denen die Wirksamkeit der EbAV-II-Richtlinie bewertet werden könnte. Zudem hat die Kommission die Frist für die Ex-post-Bewertung der Richtlinie aufgrund der erheblichen Verzögerungen bei der Umsetzung der Richtlinie nicht eingehalten. Daher hat die Kommission keinen Überblick darüber, warum die Ziele der Richtlinie nicht erreicht wurden. Eine Evaluierung der PEPP-Verordnung ist erst für März 2027 geplant (siehe Ziffern [31–51](#)).

## **Empfehlung 1 – Den Abschlusstermin für die Bewertung der Gründe für die mangelnde Nutzung des Paneuropäischen Privaten Pensionsprodukts vorziehen und geeignete Maßnahmen ergreifen**

---

Die Kommission sollte den Abschlusstermin für ihre Bewertung der Gründe für die mangelnde Nutzung des PEPP vorziehen und entscheiden, ob das PEPP-Projekt auf EU-Ebene fortgeführt, geändert oder beendet werden sollte.

**Zieldatum für die Umsetzung: Dezember 2025.**

**113** Der Hof kommt zu dem Schluss, dass die EbAV-II-Richtlinie zwar die Standards für die Unternehmensführung verbessert und bestimmte Aufsichtsbefugnisse der zuständigen nationalen Behörden erweitert hat, dass sie jedoch in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich umgesetzt und durchgesetzt wird. Die meisten zuständigen nationalen Behörden schätzen die Flexibilität, über die in der EbAV-II-Richtlinie festgelegten Mindeststandards hinauszugehen, und ergänzen diese Anforderungen häufig in ihren nationalen Rechtsvorschriften. Einige zuständige nationale Behörden befinden sich bei der Einführung eines risikobasierten Ansatzes noch in einem frühen Stadium, was die Divergenz innerhalb des Aufsichtsrahmens zusätzlich erhöht. Diese Divergenz ist auf die Wahl des Rechtsinstruments zurückzuführen, nämlich einer Richtlinie, die von den Mitgliedstaaten zunächst in nationales Recht umgesetzt werden muss, statt einer Verordnung, die unmittelbar anwendbar ist, sowie auf den Ansatz der Mindestharmonisierung. Darüber hinaus weist der Aufsichtsrahmen erhebliche Lücken auf: So ist der Grundsatz der Fürsorgepflicht nicht vorgeschrieben, die Maßnahmen zur Vorbeugung von Interessenkonflikten sind unzureichend, und es ist kein Verfahren für die Bearbeitung der Beschwerden von Versorgungsanwärttern festgelegt worden. Zudem wirken sich weitere Probleme, darunter der Mangel an regelmäßiger aufsichtlicher Berichterstattung, auf die Qualität und Kohärenz der Aufsicht in der gesamten EU aus (siehe Ziffern [52–64](#)).

**114** Schließlich wurden bei der Überarbeitung der EbAV-Richtlinie nicht, wie beabsichtigt, hinreichend robuste Schutzvorkehrungen gegen Regulierungsarbitrage eingeführt (siehe Ziffern [65–68](#)).

## Empfehlung 2 – Den Aufsichtsrahmen für EbAV stärken

---

Bei der Überarbeitung der EbAV-II-Richtlinie sollte die Kommission der Notwendigkeit einer Stärkung des Aufsichtsrahmens Rechnung tragen, indem sie

- a) die bestehenden Aufsichtsanforderungen ändert, um die spezifischen Risiken im Zusammenhang mit beitragsorientierten Systemen in vollem Umfang zu berücksichtigen; dies sollte u. a. die Einführung eines ausdrücklichen Grundsatzes der Fürsorgepflicht (einschließlich des Ziels der Bereitstellung angemessener Renditen) und zusätzlicher Schutzvorkehrungen gegen Interessenkonflikte sowie die Schaffung eines klaren Rahmens für die Bearbeitung von Beschwerden umfassen;
- b) die Mindeststandards und die Qualität der Aufsicht erhöht sowie ausdrückliche Schutzvorkehrungen gegen das Risiko der Regulierungsarbitrage einführt.

**Zieldatum für die Umsetzung: bei der Überarbeitung der EbAV-II-Richtlinie.**

**115** Die Bemühungen der EIOPA zur Verbesserung der aufsichtlichen Konvergenz in der gesamten EU werden dadurch eingeschränkt, dass sie keine technischen Standards vorschlagen kann und nur in begrenztem Umfang auf andere ihr zur Verfügung stehende Instrumente zurückgreift. Die von der EIOPA eingesetzten Instrumente wurden von den zuständigen nationalen Behörden nur in geringem Umfang genutzt. Durch die Herausforderungen, die sich aus dem auf einer Mindestharmonisierung beruhenden EU-Regelungsrahmen und den unterschiedlichen nationalen Rentensystemen ergeben, wird die Wirkung der Bemühungen der EIOPA weiter eingeschränkt. Die EIOPA hat zwar wirksame Aufsichtsgrundsätze festgelegt, legt jedoch ihren Schwerpunkt auf den Versicherungssektor und weist ihre Ressourcen in erster Linie diesem Sektor zu, was das aktuelle Mandat der EIOPA unmittelbar widerspiegelt. Darüber hinaus hat die EIOPA die Wirksamkeit ihrer Initiativen zur Förderung der aufsichtlichen Konvergenz nicht umfassend bewertet (siehe Ziffern [69–78](#)).

### **Empfehlung 3 – Die Wirksamkeit der Instrumente überprüfen und die Instrumente mit den größten Auswirkungen auf die aufsichtliche Konvergenz priorisieren**

---

Die EIOPA sollte auf den ersten Bewertungen der EbAV-II-Richtlinie aufbauen und die Wirksamkeit der von ihr eingesetzten Instrumente überprüfen, um Lücken zu ermitteln und die wirksamsten Instrumente (einschließlich Leitlinien, Empfehlungen und des Verfahrens wegen Verletzung des Unionsrechts) bei ihrer künftigen Arbeit zu priorisieren.

**Zieldatum für die Umsetzung: 2027.**

**116** Die Veröffentlichungen der EIOPA bieten eine solide Grundlage für das Verständnis der systemischen Risiken, denen EbAV ausgesetzt sind, enthalten aber keine spezifische Analyse der Auswirkungen dieser Risiken auf die langfristigen realen Nettoerträgen. Ferner wird darin nicht bewertet, ob EbAV in der Lage sind, Renditen zu erzielen, die die Inflation übersteigen und den Bedarf der Rentner decken. Auch sind die abgedeckten Zeiträume in Anbetracht der für EbAV relevanten langfristigen Zeithorizonte nicht ausreichend lang (siehe Ziffern [79–83](#)).

**117** Es wurden regelmäßig Stresstests durchgeführt, und die Verfahren der EIOPA zur Durchführung dieser Tests sind gut konzipiert und funktionieren wirksam. Beim Klimastresstest 2022 der EIOPA, bei dem es sich um den ersten Stresstest dieser Art handelte, stieß der Hof jedoch auf Mängel. Daher ist der Hof der Auffassung, dass mit diesem Stresstest nicht vollständig wirksam aufgedeckt werden konnte, welche Schwachstellen die EbAV-Portfolios in Anbetracht der Risiken des Klimawandels aufweisen (siehe Ziffern [84–87](#)).

## Empfehlung 4 – Die Bewertung der Auswirkungen systemischer Risiken auf Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung verbessern

---

Um ihre Bewertung der für EbAV bestehenden systemischen Risiken zu verbessern, sollte die EIOPA

- a) gegebenenfalls über die Auswirkungen der ermittelten systemischen Risiken und Markttrends auf die Finanzlage und die Fähigkeit der EbAV, über die Inflation hinausgehende Renditen zu erzielen, Bericht erstatten, und zwar unter Berücksichtigung langfristiger Zeithorizonte;
- b) sicherstellen, dass in künftigen Klimastresstests weitere wichtige Parameter und Annahmen für den Sektor berücksichtigt werden (z. B. physische Risiken und schwerwiegendere inflationäre Auswirkungen), die plausibel und schwerwiegend genug sind, um die Auswirkungen der relevanten systemischen Risiken auf EbAV zu bewerten.

**Zieldatum für die Umsetzung: a) 2026 und b) beim nächsten Klimastresstest.**

**118** Die Maßnahmen der Kommission und der EIOPA zur Verbesserung des Verständnisses der Bürgerinnen und Bürger für ihre Rentensituation waren von geringem Umfang, was zum Teil auf die begrenzte Zuständigkeit der EU in diesem Bereich zurückzuführen ist. Was die individuellen Rentenansprüche betrifft, so wurden die Mustervorlagen der EIOPA für die Leistungs-/Renteninformation, die den Versorgungsanwärtern und Leistungsempfängern dabei helfen soll, ihren Rentenstatus zu verstehen, von den zuständigen nationalen Behörden nicht übernommen. Zudem ist die Verfügbarkeit von Daten eingeschränkt. Daher bieten die hauptsächlich auf den Versicherungsmarkt zugeschnittenen Informationsinstrumente der EIOPA den Versorgungsanwärtern und Leistungsempfängern der EbAV keine ausreichende Transparenz in Bezug auf Kosten und Renditen (siehe Ziffern **88–96**). Sonstige EU-Initiativen zur Verbesserung der Finanzkompetenz waren nicht auf die betriebliche Altersversorgung als solche ausgerichtet oder hatten nur eine begrenzte Wirkung (siehe Ziffer **108**).

## Empfehlung 5 – Die Transparenz im Hinblick auf die Kosten und Renditen von EbAV verbessern

---

Die EIOPA sollte systematisch vergleichbare Daten über die Kosten und Gebühren, die bisherige Wertentwicklung und die Risiken im Hinblick auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis von EbAV in allen Mitgliedstaaten erheben, analysieren und veröffentlichen.

**Zieldatum für die Umsetzung: 2026.**

**119** Auch der Erfolg der politischen Initiativen der Kommission zur Bereitstellung eines umfassenden Überblicks und Vergleichs der Renten in der EU war bislang begrenzt. Sowohl auf Ebene der einzelnen Versorgungsanwärter/Leistungsempfänger als auch auf Länderebene mangelt es an Informationen und Transparenz im Bereich der Renten. Im Oktober 2024 hatte die Kommission gerade erst mit der Einführung des europäischen Aufzeichnungsdienstes für Renten- und Pensionsansprüche begonnen. In Bezug auf das europäische Renten-Dashboard hat sie noch keine Folgemaßnahmen ergriffen. Diese Instrumente ermöglichen einen umfassenden, EU-weiten Überblick über die Rentensysteme und weisen auf bestehende Rentenlücken in den Mitgliedstaaten hin. Genaue und transparente Daten sind für eine fundierte Politikgestaltung sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene unabdingbar. Die betriebliche Altersversorgung wird in den länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters und in den Maßnahmen der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne nur in geringem Umfang berücksichtigt (siehe Ziffern [97–107](#)).

## **Empfehlung 6 – Durch Fortschritte bei Renten-Tracking-Systemen und Renten-Dashboards die Transparenz im Bereich der Renten erhöhen**

---

Die Kommission sollte die Transparenz der Daten über Rentenlücken sowohl für die einzelnen Versorgungsanwärter/Leistungsempfänger als auch auf Länderebene verbessern, indem sie ihre politischen Maßnahmen zur Einführung von Renten-Tracking-Systemen und Renten-Dashboards weiterverfolgt.

**Zieldatum für die Umsetzung: Dezember 2025.**

Dieser Bericht wurde von Kammer IV unter Vorsitz von Herrn Mihails Kozlovs, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 8. April 2025 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*

Tony Murphy  
*Präsident*



SÄULE II	Belgien	Deutschland	Italien	Niederlande	Rumänien	Slowakei*
<b>Verpflichtend</b>	✓	✗	✗	✓	✓	✗
<b>Merkmale</b>	Von EbAV und Versicherungsgesellschaften verwaltete (kollektive oder individuelle) Rentenzusagen	Pensionskassen (EbAV), Pensionsfonds (EbAV), Direktversicherungen	Vertragliche Pensionsfonds, offene Pensionsfonds, bereits (vor der Reform) bestehende Pensionsfonds ( <i>fondi pensione preesistenti</i> )	Pensionsfonds, Anbieter von Prämienrenten ( <i>premiepensioninstellingen</i> )	Rentenverwaltungsgesellschaften	Verwalter von Zusatzrenten (EbAV)
<b>Verwaltete Vermögenswerte (in Milliarden Euro)</b>	109	-	177,7	1 600**	25,5	3,5
<b>Von EbAV verwaltete Vermögenswerte (in Milliarden Euro)</b>	41,5	270,1	177,7	1 600	-	3,5
<b>Anzahl der Versicherten (in Millionen)</b>	4,5	16,6	6,7	11,0	8,2	0,9
<b>Von EbAV abgedeckt</b>	42 %	~27 %	~26 %	-	0	35,8 %
<b>Anwendbare Richtlinien</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>EbAV-II-Richtlinie</li> <li>Nationale Rechtsvorschriften</li> <li>Solvabilität-II-Richtlinie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>EbAV-II-Richtlinie</li> <li>Nationale Rechtsvorschriften</li> <li>Solvabilität-II-Richtlinie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>EbAV-II-Richtlinie</li> <li>Nationale Rechtsvorschriften</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>EbAV-II-Richtlinie</li> <li>Solvabilität-II-Richtlinie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nationale Rechtsvorschriften</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>EbAV-II-Richtlinie</li> </ul>
<b>Besteuerungsart***</b>	EET	EET	ETT	EET	EET	TTE

\* Slowakei: EbAV fallen unter die Säule III (hier unter Säule II dargestellt), und eine Mitgliedschaft ist für einige Berufsgruppen verpflichtend.

\*\* Niederlande: Die Versicherer bieten auch auf dem niederländischen Markt Altersvorsorgeprodukte der Säule II an, es liegen jedoch keine Daten zum Marktanteil dieser Produkte vor. Die Gesamtgröße des Marktes für betriebliche Altersversorgung übersteigt somit den für EbAV angegebenen Betrag der verwalteten Vermögenswerte.

\*\*\*Besteuerungsart:

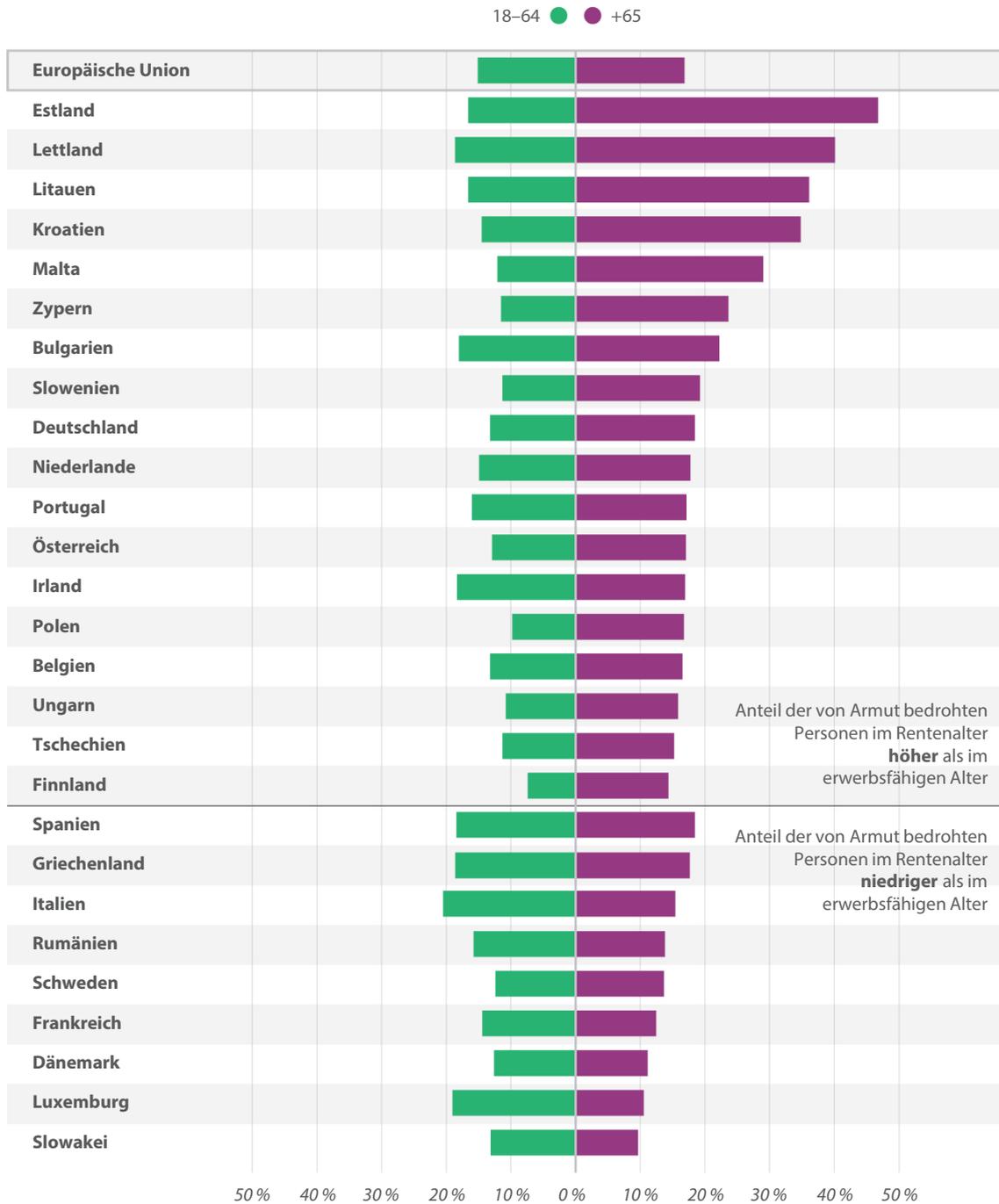
EET ("exempt – exempt – taxed"): Die Beiträge sind steuerfrei, die vom Pensionsfonds erzielten Anlageerträge und Veräußerungsgewinne sind steuerfrei, und die Rentenleistungen sind im Rahmen der Einkommensbesteuerung steuerpflichtig.

ETT ("exempt – taxed – taxed"): Die Arbeitnehmerbeiträge sind steuerfrei, die Anlageerträge und die Rentenleistungen hingegen steuerpflichtig.

TTE ("taxed – taxed – exempt") – Beiträge und Zinsen werden besteuert, während die Rentenleistungen steuerfrei sind. Bei der Besteuerung der Beiträge werden finanzielle Anreize gesetzt.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der EIOPA und Daten der zuständigen nationalen Behörden.

## Anhang II – Quote der von Armut bedrohten Personen nach Alter (2023)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Eurostat-Daten.

### Anhang III – Überblick über die Instrumente zur Förderung der aufsichtlichen Konvergenz, die die EIOPA bei EbAV einsetzt

Instrument	An die zuständigen nationalen Behörden gerichtete Stellungnahmen	Aufsichtliche Erklärungen	Peer-Reviews	Verfahren wegen Verletzung des Unionsrechts
<b>Zweck</b>	Behebung der mangelnden Konvergenz von Aufsichtspraktiken, die auf unterschiedliche Auslegungen des Regelungsrahmens zurückzuführen ist	Angleichung unterschiedlicher Praktiken in Bereichen, in denen konkrete Vorschriften festgelegt sind und die Divergenzen hauptsächlich aus unterschiedlichen Aufsichtspraktiken resultieren	Durchführung einer objektiven Bewertung und eines objektiven Vergleichs einiger oder aller Tätigkeiten der zuständigen nationalen Behörden	Wird eingeleitet, wenn ein systemischer oder wiederholter Verstoß gegen das EU-Recht vorliegt und der Verstoß erhebliche unmittelbare Auswirkungen auf die Ziele der EIOPA hat

Instrument	An die zuständigen nationalen Behörden gerichtete Stellungnahmen	Aufsichtliche Erklärungen	Peer-Reviews	Verfahren wegen Verletzung des Unionsrechts
<b>Titel (Monat und Jahr)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) "Opinion on the use of governance and risk assessment documents in the supervision of IORPs" (Juli 2019)</li> <li>2) "Opinion on the practical implementation of the common framework for risk assessment and transparency of IORPs" (Juli 2019)</li> <li>3) "Opinion on the supervision of the management of operational risks faced by IORPs" (Juli 2019)</li> <li>4) "Opinion on the supervision of the management of environmental, social and governance risks faced by IORPs" (Juli 2019)</li> <li>5) "Opinion on the supervisory reporting of costs and charges of IORPs" (Oktober 2021)</li> <li>6) "Opinion on the supervision of long-term risk assessment by IORPs providing defined contribution schemes" (Oktober 2021)</li> </ol>	"Supervisory statement on the sound practices within the registration or authorisation process of IORPs, including as regards suitability for cross-border activity" (November 2020)	"Peer review on supervisory practices with respect to the application of the prudent person rule for IORPs" (ursprüngliche Peer-Review: April 2019; Folgedokument: September 2023)	"Recommendation to the Registrar of Institutions of Occupational Retirement Provision on actions necessary to comply with Directive (EU) 2016/2341" (Dezember 2023)

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

## Anhang IV – Beispiele für Kommentare der Mitgliedstaaten zu den Herausforderungen, mit denen die Arbeit der EIOPA im Bereich der aufsichtlichen Konvergenz verbunden ist



Hinweis: Beispielhafte Antworten, die den Kommentaren einiger der 27 zuständigen nationalen Behörden, die an der Umfrage des Hofes teilnahmen, entnommen sind.

- Stimme zu
- Bin unentschieden
- Stimme nicht zu/Stimme überhaupt nicht zu

Quelle: Umfrage des Europäischen Rechnungshofs.

## Anhang V – EIOPA-Stresstests – Szenarien und Ergebnisse

Jahr	Schwerpunkt	Szenario	Ergebnis
2015	Niedrigzinsumfeld und höhere Lebenserwartung	Anhaltend niedrige Zinssätze und höhere Lebenserwartung	Der Stresstest zeigte Schwachstellen in leistungsorientierten und beitragsorientierten Systemen auf und machte deutlich, dass viele EbAV Schwierigkeiten hätten, im Falle lang anhaltender Niedrigzinsen ihren Verbindlichkeiten nachzukommen.
2017	Widerstandsfähigkeit gegenüber ungünstigen Marktbedingungen	Schock an den EU-Aktienmärkten und Rückgang der risikofreien Zinssätze	Bei vielen EbAV wurden Finanzierungslücken aufgedeckt. Zudem wurden mögliche Auswirkungen auf die Realwirtschaft und die Finanzmärkte vor Augen geführt. Anpassungen zur Wiederherstellung der Tragfähigkeit von EbAV würden die jüngeren Generationen unverhältnismäßig stark treffen.
2019	Widerstandsfähigkeit gegenüber ungünstigen Marktszenarien und der Übertragung von Schocks	Plötzliche Neubewertung der Risikoprämien und Schocks bei den Zinsen für kurze Laufzeiten, was höhere Renditen und eine Ausweitung der Kreditspreads zur Folge hat	Kurzfristig starke Auswirkungen auf die finanzielle Lage der EbAV, sodass diese von den Trägerunternehmen bzw. durch sonstige Sicherheitsmechanismen finanziell unterstützt werden müssen. Sind diese Effekte nicht nur kurzfristig, sondern von Dauer, so hat dies langfristige Auswirkungen auf das künftige Renteneinkommen der Versorgungsanwärter.

Jahr	Schwerpunkt	Szenario	Ergebnis
2022	Szenario des Klimawandels	Plötzlicher, ungeordneter Übergang zur Klimaneutralität mit einem starken Anstieg der CO <sub>2</sub> - und Energiepreise	Beträchtlicher Rückgang der Vermögenswerte um insgesamt 12,9 %, der vor allem durch einen Rückgang der Verbindlichkeiten aufgrund steigender risikofreier Zinssätze kompensiert wird.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

## Anhang VI – Mängel bei der Regulierung der Leistungs-/Renteninformation und Maßnahmen der EIOPA

Mängel bei der Regulierung der Leistungs-/Renteninformation in der EbAV-II-Richtlinie	Maßnahmen der EIOPA
<p><b>Fehlende Standardisierung:</b> kein gemeinsamer Standard bzw. keine gemeinsame Vorlage für die Leistungs-/Renteninformation; es sind nicht alle relevanten Informationen enthalten (z. B. Berücksichtigung des Übergangs von leistungsorientierten hin zu beitragsorientierten Altersversorgungssystemen)</p>	<p>2018 veröffentlichte die EIOPA einen <b>Bericht über die Leistungs-/Renteninformation</b>, in dem Grundsätze und Leitlinien für die Gestaltung und den Inhalt der Leistungs-/Renteninformation dargelegt wurden. 2020 <b>erstellte sie zwei freiwillige Mustervorlagen für die Leistungs-/Renteninformation</b>, die speziell auf beitragsorientierte Systeme zugeschnitten waren.</p>
<p><b>Unvollständige Angaben zu Kosten und Gebühren:</b> Fehlen rechtlicher Anforderungen an die Berichterstattung über Kosten und Gebühren</p>	<p>2023 (d. h. erst sieben Jahre nach Beginn der Anwendung der einschlägigen Anforderungen) veröffentlichte die EIOPA eine <b>Stellungnahme</b>, in der Fragen im Zusammenhang mit der Offenlegung der Kosten der EbAV gegenüber den Versorgungsanwärttern analysiert wurden.</p>
<p><b>Unzureichende Informationen über die Risiken:</b> Die unvollständige Berichterstattung über die Kosten und Gebühren führt dazu, dass keine ausreichenden Informationen über die Risiken für das Kosten-Nutzen-Verhältnis vorliegen, die als Orientierungshilfe dienen könnten.</p>	<p><b>In den Vorlagen für die Leistungs-/Renteninformation sind die Risiken im Hinblick auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis aufgeführt</b>, was den Versorgungsanwärttern ein besseres Verständnis für die potenziellen Risiken im Zusammenhang mit ihren Altersvorsorgeprodukten vermitteln soll.</p>
<p><b>Fehlende Leistungsdaten:</b> Für die Leistungs-/Renteninformation ist nicht vorgeschrieben, dass sie Angaben zur Wertentwicklung der Anlagen oder einen kurzen Hinweis auf aktuelle Anlageoptionen enthalten muss.</p>	<p><b>Die Mustervorlagen für die Leistungs-/Renteninformation enthalten Angaben</b> über die Entwicklung des Rentenvermögens im Laufe der Jahre und über die erzielte Kapitalrendite.</p>

Mängel bei der Regulierung der Leistungs-/Renteninformation in der EbAV-II-Richtlinie	Maßnahmen der EIOPA
<p><b>Fehlende Projektionen:</b> keine detaillierten Leitlinien zu den Annahmen, die in der Leistungs-/Renteninformation zugrunde zu legen sind, oder den spezifischen Informationen, die darin enthalten sein müssen</p>	<p><b>Die Mustervorlagen für die Leistungs-/Renteninformation enthalten Projektionen, die auf drei verschiedenen Szenarien beruhen</b> (geschätzte Entwicklung der Rentenersparnisse unter verschiedenen Bedingungen) und den Versorgungsanwärtern dabei helfen zu verstehen, wie hoch ihre Rente beim Eintritt in den Ruhestand ausfallen könnte.</p>
<p><b>Kein elektronisches Dokument:</b> Auf Anfrage muss lediglich ein Dokument in Papierform vorgelegt werden.</p>	<p>Die EIOPA hat hervorgehoben, dass die Digitalisierung der Leistungs-/Renteninformation (und auch die Bereitstellung elektronischer Informationen) <b>von entscheidender Bedeutung</b> ist.</p>

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

## Anhang VII – Länderspezifische Empfehlungen in den Jahren 2019–2024 und ARF-Maßnahmen im Bereich der Renten

### Länderspezifische Empfehlungen zu den Rentensystemen

Reformen in Bezug auf die betriebliche Altersversorgung

**2**

Niederlande



Tragfähigkeit, Angemessenheit und Renteneintrittsalter

**27**

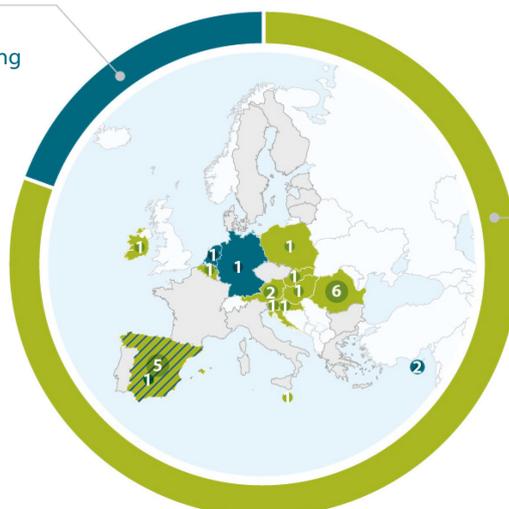
Belgien, Deutschland, Frankreich, Irland, Italien, Lettland, Luxemburg, Malta, Österreich, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien und Ungarn

### Im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität ergriffene Maßnahmen im Bereich der Rentensysteme

Reformen in Bezug auf die betriebliche Altersversorgung

**5**

Deutschland, Niederlande, Spanien, Zypern



Tragfähigkeit, Angemessenheit und Renteneintrittsalter

**21**

Belgien, Irland, Kroatien, Malta, Österreich, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Ungarn

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

## Anhang VIII – Maßnahmen der EU in Bezug auf die Finanzkompetenz im Bereich der Renten und die automatische Mitgliedschaft in Rentensystemen

Bereich	Maßnahme und Jahr	Urheber	Thema	Auf EbAV bezogen?
<b>Finanzkompetenz</b>	Zwei Rahmen für Finanzkompetenz: einer für Erwachsene (2022), der andere für Kinder und Jugendliche (2023)	Europäische Kommission	Beide Dokumente betreffen die Ruhestands- und Rentenplanung, beziehen sich jedoch nicht ausdrücklich auf die betriebliche Altersversorgung oder auf zusätzliche/ alternative Lösungen für Renten der ersten Säule.	Nicht ausdrücklich
<b>Finanzkompetenz</b>	Eine <a href="#">interaktive Karte</a> mit den nationalen Websites der EWR-Länder zur Vermittlung von Finanzwissen (2021)	EIOPA	Eine Karte, anhand der sich die Verbraucher über Versicherungs- und Altersvorsorgeprodukte allgemein informieren können	Nicht ausdrücklich
<b>Automatische Mitgliedschaft (automatische Entgeltumwandlung)</b>	Bewährte Verfahren für die automatische Mitgliedschaft in Rentensystemen (2021)	Europäische Kommission	Bei diesen Systemen werden anspruchsberechtigte Arbeitnehmer automatisch in einen Altersvorsorgeplan aufgenommen, haben jedoch die Möglichkeit, der Mitgliedschaft zu widersprechen ("Opting-out-Modell").	Unmittelbar

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

# Abkürzungen

**EbAV:** Einrichtung der betrieblichen Altersversorgung

**EIOPA:** Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung

**EWR:** Europäischer Wirtschaftsraum

**IAB:** *Impact Assessment Board* (Ausschuss für Folgenabschätzung)

**PEPP:** Paneuropäisches Privates Pensionsprodukt

# Glossar

**Abzinsungssatz:** Zinssatz, der zur Ermittlung des heutigen Werts der Rentenansprüche von Versorgungsanwärtern und der Altersversorgungsverbindlichkeiten von Rententrägern angewandt wird.

**Angemessenheit der Renten:** Konzept, das im alle drei Jahre von der Kommission veröffentlichten Bericht zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe beschrieben wird und in dem drei Hauptaspekte der Angemessenheit unterschieden werden: i) Schutz vor Armut, ii) Einkommenserhalt und iii) Rentenbezugsdauer/Ruhestandsdauer.

**Aufsichtliche Konvergenz:** Prozess der Förderung der einheitlichen und wirksamen Umsetzung und Anwendung harmonisierter – aber nicht einheitlicher – Vorschriften durch die zuständigen nationalen Behörden in der EU.

**Aufsichtsanforderungen:** Regulierungsstandards und Leitlinien zur Gewährleistung der Stabilität und Solidität der Finanzinstitute.

**Beitragsorientiertes System:** Art der Altersversorgung, bei der sich das Renteneinkommen nach vorab festgelegten Beiträgen und der Wertentwicklung der Fonds, in die diese Beiträge investiert werden, richtet.

**Bessere Rechtsetzung:** Konzept, das die Politik und Rechtsetzung der EU leitet und auf dem Grundsatz beruht, dass Rechtsvorschriften in transparenter, evidenzbasierter Weise unter Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern sowie von Interessengruppen gestaltet und ihre Ziele zu möglichst geringen Kosten erreicht werden sollten.

**Einrichtung der betrieblichen Altersversorgung (EbAV):** Finanzinstitut, das im Auftrag eines oder mehrerer Arbeitgeber ein betriebliches Altersversorgungssystem verwaltet.

**Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA):** EU-Agentur, die in den EU-Mitgliedstaaten für die Beaufsichtigung und Regulierung von Tätigkeiten im Versicherungswesen und im Bereich der betrieblichen Altersversorgung zuständig ist.

**Europäischer Ausschuss für Systemrisiken (ESRB):** Stelle, die das EU-Finanzsystem als Ganzes im Hinblick auf Risiken überwacht.

**Europäisches Semester:** jährlicher Zyklus, der einen Rahmen für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der EU-Mitgliedstaaten sowie für die Überwachung von Fortschritten bietet.

**Folgenabschätzung:** Analyse der voraussichtlichen (ex ante) oder tatsächlichen (ex post) Auswirkungen einer politischen Initiative oder einer anderen Maßnahme.

**Gesetzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge:** Gesetzlich geregeltes Altersversorgungssystem, bei dem ein Teil der Sozialversicherungsbeiträge der Versorgungsanwärter in Vermögenswerte investiert wird, die in der Regel von zugelassenen privaten Fondsmanagern verwaltet werden.

**Grundsatz der Fürsorgepflicht:** Grundsatz, nach dem von EbAV erwartet wird, dass sie fair und im besten Interesse der Versorgungsanwärter und Leistungsempfänger handeln und potenziellen Versorgungsanwärtern und Leistungsempfängern dabei helfen, die ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten oder Optionen zu bewerten.

**Grundsatz der unternehmerischen Vorsicht:** Rechtsgrundsatz, nach dem eine Person, die Vermögenswerte für eine andere Person oder für andere Personen verwaltet, Investitionen mit Vorsicht und im besten Interesse dieser Person bzw. Personen zu tätigen hat.

**Konformitätsüberprüfung:** Überprüfung, ob die maßgeblichen Bestimmungen einer EU-Richtlinie korrekt in die nationalen Umsetzungsmaßnahmen übernommen wurden.

**Leistungsorientiertes System:** Art der Altersversorgung, bei der auf der Grundlage des Gehalts und der Zahl der für den Arbeitgeber gearbeiteten Jahre ein im Voraus festgelegtes Renteneinkommen gewährt wird.

**Paneuropäisches Privates Pensionsprodukt (PEPP):** freiwilliges privates Altersversorgungssystem, das von den EU-Bürgerinnen und -Bürgern auch dann weiterhin in Anspruch genommen werden kann, wenn sie ihren Wohnsitz in einen anderen Mitgliedstaat verlegen.

**Regulierungsarbitrage:** Praxis, Schlupflöcher in Regulierungssystemen zu nutzen, um ungünstige Regelungen zu umgehen.

**Risiken im Hinblick auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis:** im Kontext von Altersversorgungssystemen die Risiken im Zusammenhang damit, dass am Markt angebotene Altersvorsorgeprodukte keine angemessenen Rentenleistungen bieten.

**Risikofreier Zinssatz:** Rendite, die ein Anleger bei einer Anlage, die mit keinerlei Risiko verbunden ist, zu erwarten hätte.

**Stresstest:** Simulation zur Beurteilung der Fähigkeit eines Finanzinstituts, verschiedenen Krisenszenarien standzuhalten.

**Systemisches Risiko (Systemrisiko):** Risiko, das sich auf einen ganzen Finanzmarkt oder ein ganzes Finanzsystem und nicht nur auf bestimmte Teilnehmer auswirkt.

**Umlageverfahren:** Methode zur Finanzierung der Renten, bei der die Einnahmen aus den laufenden Beiträgen zur Zahlung der laufenden Rentenleistungen verwendet werden und die Altersversorgungsverbindlichkeiten nicht kapitalgedeckt sind.

**Vertragsverletzungsverfahren:** Verfahren, bei dem die Kommission in mehreren Phasen Maßnahmen in Bezug auf einen EU-Mitgliedstaat ergreift, der seinen gemäß EU-Recht bestehenden Verpflichtungen nicht nachkommt.

**Wirksamkeit:** Umfang, in dem die angestrebten Ziele durch die durchgeführten Tätigkeiten erreicht werden.

**Wirtschaftlichkeit:** optimale Relation zwischen den eingesetzten Mitteln, den durchgeführten Tätigkeiten und der Erreichung von Zielen.

**Zuständige nationale Behörde:** nationale Stelle, die für die Beaufsichtigung eines Finanzsektors wie des Banken-, Versicherungs- oder Altersversorgungssektors zuständig ist.

**Zuständige nationale Behörden des Herkunfts- und des Tätigkeitsmitgliedstaats:**

Grundsätzlich sind die zuständigen nationalen Behörden des Herkunftsmitgliedstaats für die Aufsicht zuständig, während die zuständigen nationalen Behörden des Tätigkeitsmitgliedstaats unterschiedliche Zuständigkeiten im Bereich der Überwachung der Einhaltung der Wohlverhaltensregeln haben, einschließlich der Überwachung der Einhaltung der Vorschriften über die den Verbrauchern bereitzustellenden Informationen und die Transparenz der Bedingungen.

## Antworten der Kommission

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2025-14>

## Antworten der EIOPA

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2025-14>

## Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2025-14>

## Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Rechnungshof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben und künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer IV "Marktregulierung und wettbewerbsfähige Wirtschaft" unter Vorsitz von Mihails Kozlovs, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Mihails Kozlovs, Mitglied des Hofes. Herr Kozlovs wurde unterstützt von seiner Kabinettchefin Edite Dzalbe und der Attachée Laura Graudina, der Leitenden Managerin Kamila Lepkowska und der Aufgabenleiterin Anna Ludwikowska. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Anca Staicu, Georgia Bichta, Jörg Genner und Marc Hertgen. Michael Pyper leistete sprachliche Unterstützung. Dunja Weibel leistete Unterstützung bei der grafischen Gestaltung.



Mihails Kozlovs



Edite Dzalbe



Laura Graudina



Kamila Lepkowska



Anna Ludwikowska



Anca Staicu



Georgia Bichta



Jörg Genner



Marc Hertgen



Michael Pyper



Dunja Weibel

## URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2025

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Eine Weiterverwendung ist somit gestattet, sofern die Quelle ordnungsgemäß genannt und auf etwaige Änderungen hingewiesen wird. Wer Inhalte des Hofes weiterverwendet, darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Bediensteten des Hofes, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt sie die vorstehende allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einzuholen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patenten, Marken, eingetragenen Mustern, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

### Verwendung des Logos des Hofes

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nicht ohne dessen vorherige Genehmigung verwendet werden.

HTML	ISBN 978-92-849-5214-4	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/7649943	QJ-01-25-031-DE-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5215-1	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/9092164	QJ-01-25-031-DE-N

## ZITIERHINWEIS

Europäischer Rechnungshof, [Sonderbericht 14/2025](#): "Ausbau der zusätzlichen Altersvorsorge in der EU: EU-Maßnahmen tragen nicht wirksam zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Etablierung des Paneuropäischen Privaten Pensionsprodukts bei", Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2025.

Aufgrund demografischer und haushaltspolitischer Herausforderungen kommt der zusätzlichen Altersvorsorge bei der Gewährleistung eines angemessenen Renteneinkommens für die Bürgerinnen und Bürger der EU eine immer größere Bedeutung zu. In diesem Zusammenhang hat die EU Mindestanforderungen für Zusatzrenten festgelegt, die von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) bereitgestellt werden, und einen Rechtsrahmen für ein Paneuropäisches Privates Pensionsprodukt geschaffen. Der Hof stellte fest, dass diesen beiden Arten von Rentenprodukten bislang am Markt für Zusatzrenten keine große Bedeutung zukommt. Er empfiehlt der Kommission und der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung, zusätzliche Schritte zur Stärkung dieser Marktsegmente zu unternehmen. Darüber hinaus empfiehlt der Hof, die Aufsicht über die EbAV zu verbessern, Kosten und Renditen für die Versorgungsanwärter der EbAV transparenter zu machen sowie die Transparenz im Hinblick auf bestehende Rentenlücken zu verbessern.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen  
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: [eca.europa.eu/de/contact](https://eca.europa.eu/de/contact)  
Website: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Soziale Medien: @EUauditors