

Neue statistische Berichtspflichten für Pensionskassen

Wesentliche Entwicklungen der Berichtspflichten zur Pensionskassenstatistik

Andrea Fenzal¹

In Österreich gibt es derzeit zehn Pensionskassen, die ihre aggregierten Daten auf Basis der Leitlinie EZB/2016/450 an die Oesterreichische Nationalbank (OeNB) melden. Eine neue EZB-Verordnung über die statistischen Berichtspflichten der Pensionskassen bildet den rechtlichen Rahmen für eine harmonisierte Meldung von granularen Daten von Pensionskassen im Euroraum. Ziel der Verordnung ist es, die Datenqualität wesentlich zu verbessern, eine raschere Datenverfügbarkeit zu gewährleisten und Definitionen zu vereinheitlichen. Dadurch kann ein besserer Überblick und mehr Transparenz zum Sektor der Pensionskassen erlangt werden.

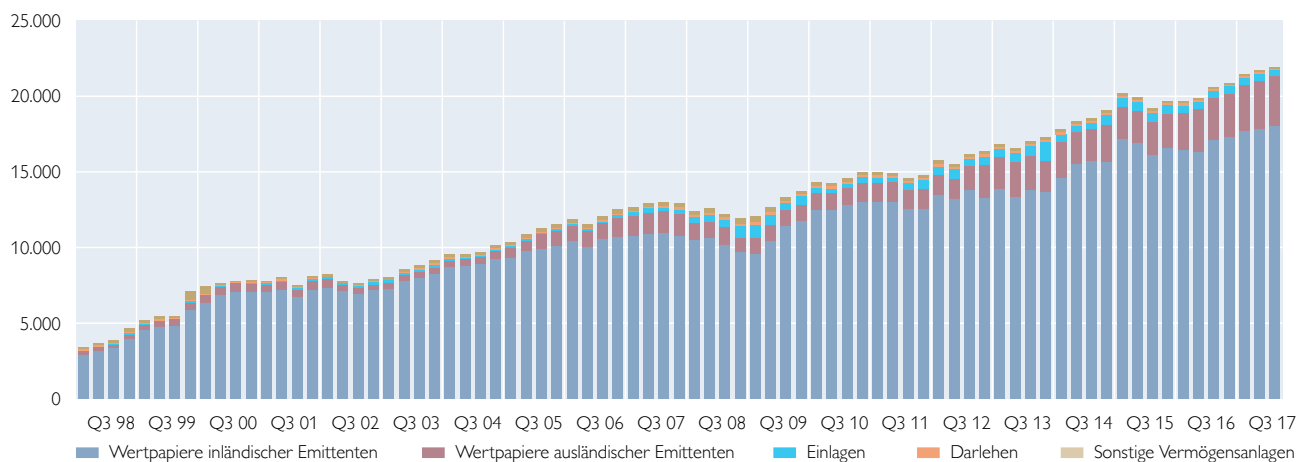
Die Situation in Österreich

Seit Beginn der Kompilierung der Pensionskassenstatistik auf Basis von österreichischen Pensionskassendaten durch die OeNB im Jahr 1998 zeigte sich eine enorme Entwicklung des durch Pensionskassen veranlagten Vermögens. Innerhalb von rund zwei Jahrzehnten hat sich das Vermögen trotz krisengeprägter Jahre mehr als verfünffacht. Mit dem 3. Quartal 2017 verwalteten die österreichischen Pensionskassen 21,9 Mrd EUR. Der überwiegende Teil der Aktiva wurde kontinuierlich in Euro (im 3. Quartal 2017 97,9%) und lediglich ein geringer Anteil von 2,1% in Fremdwährung gehalten. Die Gliederung der Anlageklassen zeigt, dass die Kategorie Wertpapiere zum 3. Quartal 2017 einen deutlich überwiegenden Anteil (97,3%) am Vermögensbestand hatte. 84,6% der gesamten Wertpapierveranlagungen erfolgten in inländische Wertpapiere, lediglich ein Anteil von 15,4% wurde in ausländische Wertpapiere investiert. Diese Wertpapiere waren beinahe zur Gänze Investmentzertifikate.

Grafik 1

Vermögensentwicklung der österreichischen Pensionskassen seit 1998 gegliedert nach Anlageklassen

in Mio EUR



Quelle: OeNB.

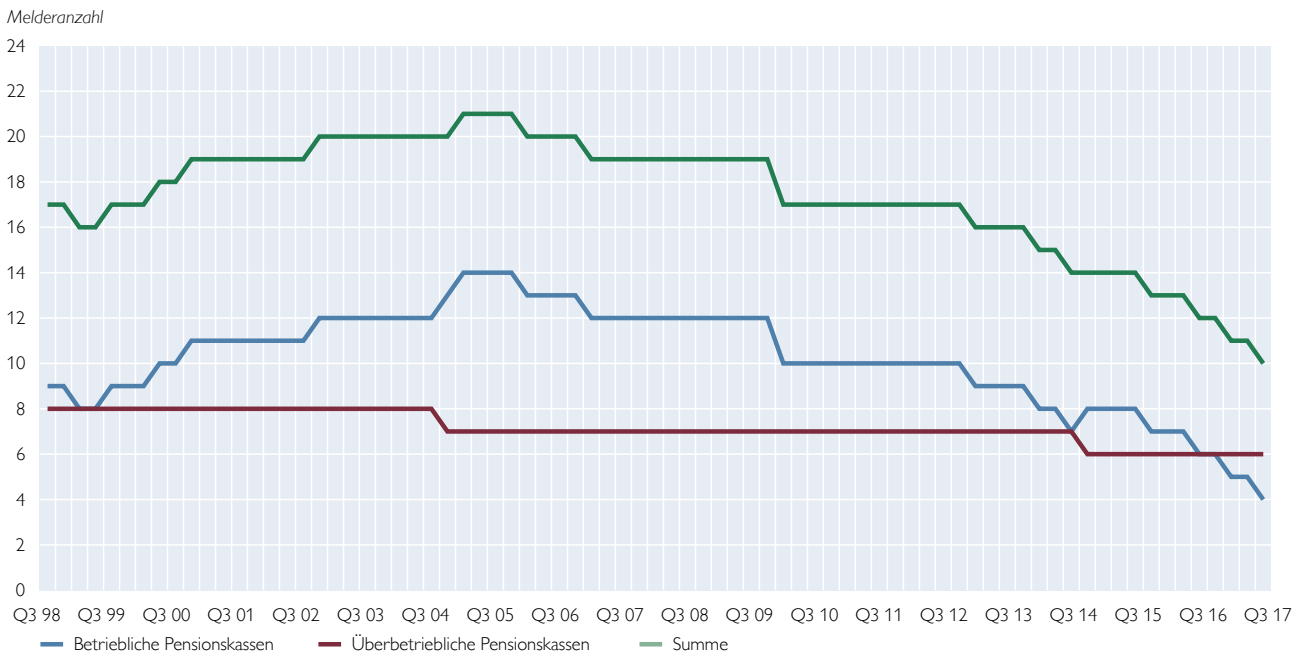
¹ Oesterreichische Nationalbank, Abteilung Statistik – Außenwirtschaft, Finanzierungsrechnung und Monetärstatistiken, andrea.fenzal@oebn.at

Die Anzahl der Pensionskassen reduzierte sich im Laufe der letzten 20 Jahre von 21 auf 10, was sich allerdings nicht negativ auf die Summe der Vermögensveranlagung auswirkte – (Grafik 1). Die derzeitige Gliederung in zwei Arten von Pensionskassen zeigt, dass 91,6% des verwalteten Vermögens von 6 überbetrieblichen Pensionskassen und 8,4% von 4 betrieblichen Pensionskassen verwaltet werden. Die drei größten Pensionskassen (gemessen am verwalteten Vermögen) verfügten über mehr als drei Viertel des Gesamtvermögens. Bei Betrachtung der Performance-Kennzahlen zeigt sich, dass die Pensionskassen seit Jahresbeginn bis September 2017 einen Wertzuwachs des Vermögens von 4,33% erwirtschafteten.²

Bei steigender Bedeutung des Pensionskassensektors sind eine raschere Datenverfügbarkeit und eine verbesserte Datenstruktur unabdingbar. Die EZB und EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) streben deshalb in Kooperation eine Anpassung der statistischen und aufsichtsrechtlichen Berichtspflichten an.

Grafik 2

Entwicklung der Anzahl der Pensionskassen in Österreich seit 1998



² Performance-Kennzahlen der Oesterreichischen Kontrollbank per September 2017 für alle Pensionskassen. <https://www.oekb.at/kapitalmarkt-services/unser-datenangebot/veranlagungsentwicklung-der-pensionskassen.html;jsessionid=7268FBEFFAAE00934694E5D95CDB0B5A>. Stand vom 22. November 2017.

Entwicklung der statistischen Berichtspflichten der Pensionskassen im Euroraum

Die EZB verfügt über einen standardisierten Prozess, der eine Verordnungsentstehung in verschiedene Prozessschritte untergliedert. Dieser Prozess wurde im Fall der Pensionskassenverordnung durch eine Task Force einiger Notenbankexperten unterstützt und von Organisationen wie OECD, Eurostat und EIOPA begleitet. Basierend auf den länderspezifischen Informationen durch einzelne Experten, erhielt die EZB ein klares Bild über die Problemstellungen in den einzelnen Euroländern. Im Rahmen eines „fact finding“-Fragebogens, welcher an die Pensionskassen sowie Notenbanken und nationalen Aufsichtsbehörden gerichtet wurde, erfolgte die Abklärung einiger wesentlicher methodologischer Fragestellungen. Dieser Prozess umfasste unter anderem die Eruierung einer repräsentativen Anzahl an Meldepflichtigen sowie das Aufzeigen von Datenlücken, die derzeit nur durch Schätzungen abgedeckt werden können. Ein wesentlicher Meilenstein war die Formulierung einheitlicher Definitionen zur Gewährleistung einer künftig einheitlichen Datenbasis von EZB-Daten und Daten anderer Institutionen. Mit den Ergebnissen des „fact finding“ erfolgte die Ausarbeitung einer Kostenschätzung, welche denselben Adressatenkreis wie das „fact finding“ hatte. Im Zuge dieses Prozessschrittes wurden spezifische Schwerpunkte herausgearbeitet, deren Kosten von den Adressaten auf einer Skala von 1 bis 5 zu bewerten waren. Dabei wurde die Kostenschätzung getrennt nach einmaligen und laufenden Kosten vorgenommen. Auf diese Weise zeichnete sich ein klares Bild ab, welche Rahmenbedingungen die Meldung sehr aufwendig gestalten bzw. welche Bilanzpositionen zu erheben sind. Für quartalsweise Daten zu Pensionsrückstellungen, Transaktionsdaten, Reklassifikationen sowie Länder- und Sektorenuntergliederungen wurden sehr hohe Kosten angegeben. Die Pensionskassen meldeten zudem Schwierigkeiten bei der quartalsweisen Erhebung der passivseitigen Bilanzpositionen. Aufbauend auf dem „cost assessment“ folgte das „merits assessment“, welches sich direkt an die Datennutzer (z. B. spezifische EZB-interne Abteilungen und internationale Organisationen) richtete. Bei der Schätzung des Nutzens wurde ein quantitativer Ansatz mit einer qualitativen Bewertung kombiniert. Der quantitative Anteil lag darin, die Schätzung des Zusatznutzens mittels eines Scoring-Systems zu bewerten und der qualitative Anteil bestand aus der Begründung für die einzeln zugewiesenen Punkte. Nach Vorlage der Ergebnisse mussten Kosten und Nutzen gegenübergestellt werden, um eine solide Grundlage für die Ausarbeitung des Verordnungsentwurfes zu erhalten. Erstmals mit der Entstehung der Pensionskassenverordnung führte die EZB eine „public consultation“³ durch, die den Prozess der Entstehung einer EZB-Verordnung transparenter machen und zusätzlichen Input für die Ausarbeitung der Verordnung geben soll. Die finalen Ergebnisse lagen im Oktober 2017 vor. Der gesamte standardisierte Prozess zur Verordnungsentstehung startete im 3. Quartal 2015 und wird voraussichtlich mit Anfang des Jahres 2018, nach Durchlaufen aller notwendigen Instanzen, in Kraft treten.⁴

³ Für weiterführende Informationen siehe: http://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_statistics/governance_and_quality_framework/consultations/html/pension_funds.en.html, Stand vom 24. November 2017.

⁴ Durch die Kooperation zwischen EZB und EIOPA, ist die EZB bedingt abhängig vom Fortschritt der EIOPA.

Vorteile einer Verordnung über die statistischen Berichtspflichten

Es gibt eine Vielzahl von Vorteilen einer Verordnung über die statistischen Berichtspflichten der Pensionskassen. Da sich die Verordnung direkt an die Pensionskassen richtet, fällt ein Großteil der Schätzungen weg. Dies bringt eine eindeutig verbesserte Datenqualität mit sich. Die geänderten Meldefristen sorgen für eine schnellere zeitliche Verfügbarkeit der Daten. Weiters wurden Definitionen vereinheitlicht. Dies betrifft nicht nur die bisher unterschiedliche Auslegung von Meldepositionen durch einzelne Pensionskassen, sondern auch durch internationale Organisationen, die mit den Daten der Pensionskassen arbeiten, wie zum Beispiel EIOPA, OECD und Eurostat. Die einheitlichen Definitionen ermöglichen auch das Erstellen von harmonisierten Melde-Templates für die EZB-Anforderungen und für Aufsichtszwecke (überarbeitete Pensionskassen-Richtlinie IORP-II). Beide Institutionen, EZB und EIOPA, haben gemeinsam Melde-Templates erarbeitet um eine zentrale Meldung zu ermöglichen. Somit kann der Wunsch der Pensionskassen nach einem „single data flow“ erreicht werden. Dies führt dazu, dass Pensionskassen verschiedene Meldeverpflichtungen mit nur einer Meldung an die Aufsichtsbehörde oder Notenbank erfüllen, von der aus die Daten der jeweils anderen Institution zur Verfügung gestellt werden um allfällige Redundanzen zu vermeiden. Die aktuelle aufsichtsrechtliche Meldung wird in Österreich um die neuen Anforderungen von EZB und EIOPA erweitert. Das technische Meldeformat bedarf somit keiner Änderung, was eine wesentliche Reduktion von potentiellen Kosten für die Pensionskassen bedeutet. Der Fokus der österreichischen Pensionskassen liegt ausschließlich bei den Meldeinhalten, dadurch können Risiken bei der Implementierung reduziert werden. Demnach können die Pensionskassen ihre Daten im bereits bestehenden technischen Meldeformat an die Aufsichtsbehörde melden, welche die Daten an die OeNB weiterleitet. Beide Institutionen können somit nach erfolgtem Einlangen der Daten ihre erforderlichen Datenverarbeitungsschritte sowie die Aggregation der Daten vornehmen und an die jeweiligen Institutionen (EZB, EIOPA, OECD und Eurostat) übermitteln.

Inhalte der Pensionskassenverordnung

Die Inhalte der Verordnung⁵ beziehen sich auf quartalsweise Datenmeldungen und eine Jahresmeldung. Bestände und Transaktionen von aktivseitigen Positionen werden nach Finanzierungsinstrumenten, Sektoren, Laufzeiten sowie Ländern gegliedert. Weitere Inhalte sind Positionen der Passivseite, Anzahl der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten und die Anzahl der Pensionskassen. Schätzungen der jährlichen Meldung von passivseitigen Positionen werden unterjährig durch die OeNB durchgeführt und an die EZB übermittelt. Betrachtet man die Templates der aufsichtsrechtlichen Pensionskassenrichtlinie (IORP-II)⁶ im Vergleich zu den EZB-Anforderungen, dann lassen sich einige Differenzen erkennen. EZB und EIOPA versuchen jedoch, an vorhandenen Überschneidungen anzusetzen und entsprechende EZB-Anforderungen in die aufsichtsrechtlichen Melde-Templates

⁵ Entwurf der Verordnung: http://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_statistics/governance_and_quality_framework/consultations/shared/files/pension_funds/draft_ecb_regulation_on_statistical_reporting_requirements_by_pension_funds_201707.en.pdf. Stand vom 24. November 2017.

⁶ Siehe hierzu consultation paper von EIOPA: <https://eiopa.europa.eu/Pages/Consultations/EIOPA-CP-17-005-Consultation-paper-on-EIOPA's-regular-information-requests-towards-NCAs-regarding-provision-of-occupational.aspx>. Stand vom 27. November 2017.

der Pensionskassenrichtlinie zu integrieren. Auf diese Weise können künftig Redundanzen vermieden werden und durch den – von den Pensionskassen stark befürworteten – „single-data-flow“ eine Entlastung der Melder erreicht werden.

Vergleich der aktuellen und der künftigen Pensionskassenstatistik

Bei einem Vergleich der aktuellen EZB-Meldung über Pensionskassendaten basierend auf der Leitlinie EZB/2016/450 und der künftigen Meldung auf Basis der Pensionskassenverordnung gibt es wesentliche Unterschiede. Von den einzelnen Ländern der Währungsunion werden vierteljährlich aggregierte Bilanzdaten mit einer Zeitverzögerung von 80 Kalendertagen an die EZB gesandt. Es dauert danach 10 Arbeitstage bis die Daten aller Pensionskassen publiziert werden können. Die Zeitspanne bis zur Datenveröffentlichung wird aufgrund der neuen Verordnung wesentlich reduziert werden. Mit einer Übergangsfrist bis zum Jahr 2022 soll die Meldefrist für Pensionskassen an die nationalen Aufsichtsbehörden auf 7 Wochen reduziert werden. Zwischen der Meldung und der Publikation sollen wenige Tage liegen. Damit wird eine wesentlich raschere Publikation der Pensionskassendaten erreicht. Auch bei den jährlichen Bilanzdaten wird es einen engeren Zeitplan geben. Die Meldung der Pensionskassen soll mit derselben Übergangsfrist bis zum Jahr 2022 auf 14 Wochen reduziert werden. Entsprechend rascher können damit auch die Jahresdaten durch die EZB veröffentlicht werden. Die erste Meldung gemäß der Verordnung soll voraussichtlich Ende des Jahres 2019 erfolgen. Der Vergleich der Erhebungen zeigt zudem, dass ein wesentlicher Punkt der neuen Verordnung die Festlegung von Definitionen darstellt. Einheitlichkeit zwischen den einzelnen Statistiken erleichtert die Vergleichbarkeit; somit lag der Fokus nicht nur auf der genauen Definition von Pensionskassen selbst, sondern auch auf einer Auflistung von Bereichen, die nicht unter diese Definition fallen. Weiters umfasst die Verordnung genaue Erklärungen der einzelnen Bilanzpositionen und bezieht sich bei allen Definitionen grundlegend auf das ESVG 2010⁷. Da sich die Verordnung – im Gegensatz zur Leitlinie – direkt an die Pensionskassen richtet, sind für Länder mit einer sehr großen Anzahl an Pensionskassen (wie zum Beispiel Irland) Sample-Ansätze vorgesehen. Eine jährliche Überprüfung des Abdeckungsgrades muss jedoch durch die Zentralbanken vorgenommen werden. Allfällige Hochrechnungen sollen zusätzlich zu einer Entlastung der Melder führen. Auf Basis der Verordnung werden im Rahmen der Datenmeldung künftig detailliertere Daten gemeldet, wie zum Beispiel die Meldung auf Einzelwertpapierbasis. Diese erfolgte bisher lediglich an die Finanzmarktaufsicht (FMA) zu Aufsichtszwecken und wird nunmehr auch der OeNB bzw. in weiterer Folge der EZB für Analysezwecke zur Verfügung gestellt. Bei einem Vergleich der Templates zwischen der aktuellen Meldung der Pensionskassenstatistik und der künftigen – basierend auf der Verordnung – wird die vergleichbare Grobgliederung der Bilanz bei der neuen Verordnung mit detaillierteren Unterpositionen wie etwa Laufzeitgliederung, Gliederung in Finanzierungsarten und detaillierteren Dimensionen zur Länder- und Sektorengliederung ergänzt. Dadurch können nicht nur Statistiken übergreifend betrachtet werden, sondern es besteht auch die Möglichkeit einer länderübergreifenden Betrachtung. Auf diese Weise kann ein besserer Überblick und mehr Transparenz im Bereich der Pensionskassen erreicht werden.

⁷ Nähere Informationen zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung: <https://www.oenb.at/Statistik/Klassifikationen/ESVG-2010.html>. Stand vom 27. November 2017.