

Deutscher Bundestag
Finanzausschuss

Per E-Mail: finanzausschuss@bundestag.de

01. November 2018

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2341 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV)

Sehr geehrte Damen und Herren,

herzlichen Dank für die Zusendung des oben genannten Gesetzentwurfs. Mit den folgenden Ausführungen nehmen wir im Namen unserer Mitglieder zu diesem Entwurf Stellung.

Wir begrüßen es ausdrücklich, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf der Versuch unternommen wird, die für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) maßgeblichen Regelungen besser nachvollziehbar zu machen. Konkret wird jedoch nur die Regelungssystematik umgestellt, es bleibt bei der Technik mit Verweisen und Ausnahmen. Daher bleibt es auch im Ergebnis unübersichtlich und komplex, so dass das Ziel der Transparenz insgesamt nicht erreicht wird. Der Gesetzentwurf kann insofern als Beleg dafür angesehen werden, dass ein eigenes Aufsichtsrecht für EbAV erforderlich ist.

Vor dem Hintergrund der Anforderungen aus der betrieblichen Praxis an flexible Modelle für den gleitenden Übergang in den Ruhestand halten wir das in § 232 Abs. 1 Nr. 2 VAG unverändert übernommene Leitbild, dass Pensionskassen bei teilweisem Wegfall des Erwerbseinkommens nur anteilige Leistungen vorsehen dürfen, für nicht mehr zeitgemäß. Es müssen auch solche Gestaltungen ermöglicht werden, bei denen Arbeitnehmer nach einer Reduktion ihres Beschäftigungsgrades nach Alter 60 bzw. 62 parallel zum Teilzeiteinkommen ihre volle Pensionskassenrente beziehen können. Die Grenze ergibt sich aus dem Zweck der Absicherung des wegfallenden Erwerbseinkommens.

Die Umsetzung der EbAV-II-Richtlinie in den nationalen aufsichtsrechtlichen Rechtsrahmen sollte zudem dem Charakter der nationalen betrieblichen Altersversorgungssysteme, der durch die starke Einbindung in das nationale Arbeits-

und Sozialrecht sowie der Beziehung zwischen Arbeitgeber, Arbeitnehmer und EbAV geprägt wird, gerecht werden. Insbesondere die Einführung der reinen Beitragszusage als neue Zusageart erfordert eine Berücksichtigung im Aufsichtsrecht, denn wenn das sog. Sozialpartnermodell die in es gesetzten Erwartungen erfüllen soll, ist ein Gleichlauf von Arbeitsrecht und Aufsichtsrecht für eine nachhaltige Entwicklung entsprechender Versorgungssysteme unverzichtbar. In § 294 VAG sollte daher sichergestellt werden, dass es bei Anwendung der aufsichtsrechtlichen Regelungen nicht zu Widersprüchen mit der in § 21 Abs. 1 BetrAVG zwingend vorgeschriebenen Beteiligung der Tarifvertragsparteien an der Durchführung und Steuerung der bAV in Form einer reinen Beitragszusage kommt.

Positiv bewerten wir die Tatsache, dass die Vorgaben der EbAV-II-Richtlinie weitestgehend ohne weitere Änderungen oder zusätzliche Verschärfungen des VAG umgesetzt werden sollen.

Dennoch gibt es Passagen im Entwurf, die das Ziel des Gesetzgebers, die betriebliche Altersversorgung in Deutschland auch weiterhin zu stärken, konterkarieren würden. Daher halten wir die im Folgenden beschriebenen Anpassungen an die praktischen Erfordernisse für dringend geboten.

Beschränkung der Einflussnahme durch EIOPA

Der Gesetzentwurf sollte zum Anlass genommen werden, die Möglichkeit der europäischen Aufsichtsbehörde EIOPA, ihre Regelungskompetenz auf der Ebene untergesetzlicher Regelungen, die an der parlamentarischen Kontrolle vorbei implementiert werden können, zu beschränken.

Einer uneingeschränkten Einflussnahmemöglichkeit der EIOPA auf die nationale Aufsicht von EbAVs durch Leitlinien und Empfehlungen (§ 329 VAG) sowie durch Berichtspflichten (§ 43a VAG) wohnt aus unserer Sicht die Gefahr inne, dass für EbAVs ungeeignete Solvency-II-Vorgaben wie etwa die Bewertungsmethode nach dem Holistic Balance Sheet-Ansatz („HBS“ bzw. heute „common framework“), quasi „durch die Hintertür“ umgesetzt werden. Denkbar wäre beispielsweise eine künftige Verpflichtung nicht nur zur Bereitstellung von Informationen zu angewandten Bilanzbewertungsmethoden, sondern eine Berichterstattung angelehnt an die HBS-Methodik. Sind solche Berichte erst einmal in der Welt, können sie Gegenstand weiterer Vorlagepflichten werden, z. B. gegenüber Wirtschaftsprüfern. Infolge dessen wäre es ein kleiner Schritt, dass solche Berichte auch im Rahmen des Own Risk Assessments eine Rolle spielen, wenn nicht gar mittelfristig, wie es das Bestreben der EIOPA zu sein scheint, zur Beurteilungsmethode werden. Dies hätte nicht nur unmittelbare Auswirkungen auf die Versorgungseinrichtungen, sondern könnte, wie bereits in der Solvency-II-Konsultation angeführt, direkt auf die Trägerunternehmen durchschlagen.

Wir fordern daher mit Nachdruck, dem Risiko, dass für EbAVs die quantitativen Anforderungen von Solvency-II über die zweite Säule eingeführt werden, ausdrücklich zu begegnen. Der Gesetzgeber sollte sich – mindestens im Rahmen der Gesetzesbegründung – dazu bekennen, den Eigenmittelvorgaben und Be-

wertungsgrundsätzen nach Solvency-II für EbAVs keinen Weg zu ebnen. Hierfür bietet sich eine entsprechende Übernahme des 77. Erwägungsgrunds der EbAV-II-Richtlinie an, in dem klargestellt wird:

Die Weiterentwicklung von Solvabilitätsmodellen — wie der holistischen Bilanz (Holistic Balance Sheet, HBS) — auf Unionsebene ist praktisch nicht realisierbar und mit Blick auf Kosten und Nutzen nicht effizient, was insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass die EbAV innerhalb der Mitgliedstaaten und zwischen den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sind. Aus diesem Grund sollten auf Unionsebene keine quantitativen Eigenmittelanforderungen — wie etwa Solvabilität II oder davon abgeleitete HBS-Modelle — für EbAV konzipiert werden, da sie möglicherweise die Bereitschaft von Arbeitgebern, ein betriebliches Altersversorgungssystem anzubieten, schmälern könnten.

§ 234d VAG-E

Ähnlich verhält es sich mit den in § 234d VAG-E formulierten Anforderungen an eine eigene Risikobeurteilung, in denen auf Vorgaben für die zu verwendenden Bewertungsmethoden verzichtet wird. Diese sollten durch den Gesetzgeber auf nationaler Ebene festgelegt und im VAG verankert werden. Diese Festlegung würde die notwendige Rechtssicherheit für die EbAVs bei der Erstellung ihrer Risikobewertung sicherstellen, sie wüssten, was zu tun ist. Darüber hinaus muss auch hier sichergestellt sein, dass europäische Aufsichtsbehörden wie bspw. EIOPA diese Regelungslücke nicht nutzen, um am Gesetzgeber vorbei konkretisierende Regelungen einzuführen, auf deren Einführung man auf europäischer Ebene speziell für die EbAVs mit guten Gründen verzichtet hat.

Die Übermittlungsfrist für die Risikobewertungen ist mit den vorgeschlagenen 14 Tagen zu kurz und sollte deutlich verlängert, mindestens aber verdoppelt werden.

Informationspflichten

Bereits heute besteht ein hohes Maß an Transparenz im Bereich der betrieblichen Altersversorgung durch Pensionskassen. Pensionskassen sind sich ihrer großen Verantwortung bewusst und unterstützen Versorgungsanwärter und Leistungsempfänger aktiv in ihren ruhestandsbezogenen Entscheidungen mit klaren und ausreichenden Informationen im Rahmen der Vertragsunterlagen, Regelkorrespondenz sowie weiterer Veröffentlichungen.

Bei den Anforderungen an die Informationspflichten sollten EbAVs die Möglichkeit haben, bewährte und mit ihren Mitgliedern bereits etablierte Verfahren auch weiterhin zu nutzen. Informationen an die Versorgungsempfänger über die ihnen zustehenden Leistungen sollten aus Effizienzgründen dann als ausreichend bezeichnet werden, wenn sie bei Änderungen an der jeweiligen Auszahlungssumme erteilt werden. Es sollte klargestellt werden, dass Informationspflichten generell auch mit einem elektronischen Dokument bzw. bei allgemeinen Informationen auch in Form eines Verweises auf eine Internet-Seite erfüllt werden können. Die nach § 234l Abs. 2 und 3 VAG-E zu erteilenden Informationen haben für die Empfänger keinen praktischen Nutzen. Sie sollten daher gestrichen werden.

Der Verordnungsgeber der Rechtsverordnung zu § 235a VAG-E muss dazu angehalten werden, insbesondere bei der Konkretisierung des Inhalts der Renteninformation mit Augenmaß vorzugehen. Nur so kann u. a. das gesetzgeberische Ziel erreicht werden, den Versorgungsanwärtern im Laufe des Jahres 2020 die Renteninformation nach den neuen Vorschriften zur Verfügung zu stellen.

Die Informationspflichten müssen angemessen und praktikabel sein, sodass der damit verbundene Verwaltungsaufwand für die EbAVs tragbar ist. Diesen Leitgedanken greift bereits die EbAV-II-Richtlinie im 63. Erwägungsgrund auf. Besondere Zurückhaltung ist deshalb bei der Umsetzung der Anforderung nach Art. 39 der EbAV-II-Richtlinie zu fordern, wonach die in den letzten zwölf Monaten einbehaltenen Kosten aufzuschlüsseln sind. Praktikabel ist hier einzig ein prozentualer Ausweis der rechnungsmäßigen bzw. kalkulatorischen Kosten.

Ferner fordern wir, dass mit dem Umsetzungsgesetz und der Rechtsverordnung nach § 235a VAG-E angemessene Übergangsfristen für die neuen Informationspflichten festgelegt werden, um deren rechtzeitige technische Implementierung durch die EbAVs gewährleisten zu können. Als Übergangsfrist halten wir zwei Jahre auch mit Blick auf kleinere EbAVs für angemessen.

Schlüsselfunktionen

Die in § 234b VAG-E getroffene Regelung, unter welcher Voraussetzung Personen, die Schlüsselfunktionen in einer EbAV innehaben, diese auch im Trägerunternehmen ausüben dürfen, begrüßen wir. Diese Möglichkeit ist ein wesentlicher Faktor für die Effizienz betrieblicher Einrichtungen. Aus diesem Grund sollte eine ergänzende Bezugnahme aufgenommen werden, die den Besonderheiten der bAV Rechnung trägt. Eine Umkehrung des Regelausnahmeverhältnisses wäre unseres Erachtens daher wünschenswert. Dementsprechend schlagen wir vor, in § 234b Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VAG-E, die Formulierung folgendermaßen zu ändern:

...die Pensionskasse gegenüber der Aufsichtsbehörde ~~darlegt~~ darlegen kann, wie Sie Interessenkonflikte ...

und den anschließenden Satz 2

Die Pensionskasse übermittelt oder übernehmen soll.

komplett zu streichen.

Sehr geehrte Damen und Herren, wir sind davon überzeugt, dass die Umsetzung der EbAV-II-Richtlinien mit den von uns vorgeschlagenen Änderungen einen weiteren Beitrag leisten kann, die betriebliche Altersversorgung in Deutschland zu stärken. Sollten Sie zu unseren Ausführungen Rückfragen haben, stehen wir Ihnen hierfür sehr gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Helmut Aden
Vorsitzender des Vorstands



Carsten Ebsen
Vorstand



Andreas Hilka
Vorstand



Hubert Stücke
Vorstand

Der Verband der Firmenpensionskassen e.V. (VFPK) ist die Interessenvertretung der regulierten Pensionskassen in Deutschland. Die 16 Mitglieder repräsentieren mehr als 5.000 angeschlossene Trägerunternehmen, bei denen über 1,6 Million Arbeitnehmer und über 330.000 Rentner versichert sind. Die Bilanzsumme der im Verband zusammengeschlossenen Kassen beträgt rund 60 Mrd. Euro.