

# Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes aus Anlass der öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Finanzen des Bundestages zum

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

02.11.2018

## Grundsätzliche Anmerkungen

Der Deutsche Gewerkschaftsbund nahm im Rahmen der Verbändeanhörung mit seiner Stellungnahme vom 16. Juli 2018 zu dem Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen umfangreiche Stellung.

Aus Anlass der öffentlichen Anhörung nehmen wir im Folgenden nur zu ausgewählten Aspekten des Regierungsentwurfs Stellung. Ansonsten behalten die Ausführungen unserer Stellungnahme von Juli 2018 ihre Gültigkeit, da der Regierungsentwurf keine nennenswerten Verbesserungen in den vom DGB kritisierten Bereichen enthält.

Dr. Marta Böning  
Deutscher Gewerkschaftsbund  
Bundesvorstand  
Abteilung Recht

rec@dgb.de

Telefon: 030 24060-513  
Telefax: 030 24060-761

Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin

[www.dgb.de/recht](http://www.dgb.de/recht)

## Notwendigkeit einer Definition der EbAV

Der Gesetzesentwurf enthält keine Definition der Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge und lässt die Festlegung zu der Funktion und der Rolle der EbAV vermissen. Damit werden die entsprechenden Vorgaben der Richtlinie (Art. 6 Nr. 1 und insbesondere Erwägungsgrund 32) nicht umgesetzt.

Der Erwägungsgrund 32 stellt zutreffend klar, dass EbAV keine reinen Anbieter von Finanzdienstleistungen sind, sondern Einrichtungen zur Altersversorgung mit einem sozialen Zweck. Die soziale Funktion der EbAV in Abgrenzung zu Lebensversicherungsunternehmen ebenso wie die Dreiecksbeziehung zwischen Arbeitnehmer/innen, Arbeitgebern und der EbAV soll in angemessener Weise erkannt und als grundlegende Prinzipien dieses Gesetzes gestärkt werden.

Um sicherzustellen, dass der soziale Charakter der EbAV in der künftigen Aufsichtspraxis und der künftigen Regulierung Berücksichtigung findet, ist **dies bei den Begriffsdefinitionen im VAG zu berücksichtigen.**



## **Berücksichtigung der Rolle der Sozialpartner**

Die herausgehobene Rolle, die tarifvertragliche Regelungen in der betrieblichen Altersversorgung in Deutschland spielen und die Ausgestaltung der Rechtsverhältnisse zwischen den Beteiligten mit den Mitteln des kollektiven Arbeitsrechts, werden in dem Gesetzesentwurf nicht ausreichend berücksichtigt.

Die potenziellen Weiterentwicklungen in der Welt der bAV, deren arbeitsrechtliche Grundlage mit der Einführung des Sozialpartnermodells durch das Betriebsrentenstärkungsgesetz geschaffen wurde, finden in dem Gesetz keine Berücksichtigung. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften vermissen eine stärkere Verankerung der arbeitsrechtlich zwingenden „Durchführungs- und Steuerungs-Funktion“ der Sozialpartner bei Sozialpartnermodellen (§ 21 BetrAVG) in den Governance-Vorgaben des Aufsichtsrechts. Diese ist beispielsweise bei der Ausgestaltung der Schlüsselfunktionen (§ 234b Absatz 1 VAG-E), bei der Regelung zum Risikomanagement und zur Risikobeurteilung (§ 234c VAG-E und § 234d Absatz 2 Ziffer 5 und 6 VAG-E) entsprechend zu berücksichtigen. So müssen etwa Personen mit Schlüsselfunktionen auch von den Sozialpartnern (mit-)kontrolliert werden können. Dazu sollten direkte Berichtspflichten der Schlüsselfunktionen an das im Sozialpartnermodell eingerichtete Kontrollorgan etabliert werden. Als Muster könnte der im Corporate Governance Kodex vorgeschlagene Prüfungsausschuss (Audit Committee) (5.3.2 des Deutschen Corporate Governance Kodex) dienen. Entsprechend ist auch die Regelung der Zielsetzung der Beaufsichtigung (§ 294 VAG) anzupassen. Wird dieses Spannungsfeld nicht hinreichend deutlich geregelt, könnten daraus für die Sozialpartner in der Zukunft praktische Schwierigkeiten resultieren.

## **Rolle der EIOPA**

Der DGB steht den Bestrebungen von EIOPA, entgegen der Mindestharmonisierung aus der EbAV-II-Richtlinie über Standards sowie rechtlich nicht geregelte „Guidances“ eine Vollharmonisierung der Aufsicht über die EbAV zu erreichen, kritisch gegenüber.

Leitlinien und Empfehlungen, die EIOPA erlässt, dürfen nicht ungeprüft durch die BaFin und ohne Beachtung des deutschen Arbeits- und Sozialrechts umgesetzt werden. Ausuferndes Risikomanagement sowie die undifferenzierte Berichterstattung, die von der EIOPA eingefordert wird, erhöht nicht den Schutz der Interessen der Versorgungsanwärter. Sie birgt stattdessen aber das Risiko der Einführung des Aufsichtsregimes nach Solvency II „durch die Hintertür“. Um sicherzustellen, dass es bei der durch die EbAV-II-Richtlinie bezweckten Mindestharmonisierung unter Berücksichtigung der nationalen Besonderheiten bleibt, ist die Regelung der Zusammenarbeit zwischen BaFin und EIOPA (§ 329 VAG) entsprechend zu ergänzen und die Beteiligung des BMAS über das BMF sicherzustellen.

Es gilt zu verhindern, dass EIOPA auch im Bereich der Berichtspflichten (§ 43a VAG) eine Vollharmonisierung durchsetzt, zumal die Einführung neuer Berichtspflichten regelmäßig auch Kostenlasten mit sich bringt und daher auch zu Lasten der Versorgungshöhe geht. Sie sollte nach Ansicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften vorrangig nationalen Gesetzgebungsverfahren und Kompetenzen vorbehalten bleiben.



### **Absicherungsmechanismen**

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen, dass die Anforderungen des Solvency-II-Regimes im Rahmen der EbAV-II-Richtlinie ausdrücklich ausgeschlossen wurden, da sie der Individualität der Einrichtungen der EbAV nicht gerecht würden.

Vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklung – insbesondere der Informationen zur Schieflage der Pensionskassen aus dem letzten Jahresbericht der BaFin – ist jedoch eine engmaschige Kontrolle durch die BaFin notwendig.

Für die reinen Beitragszusagen im Sozialpartnermodell halten wir die kollektiv festgelegten Arbeitgeberbeiträge zum Ausgleich drohender Leistungskürzungen zum Schutz der Interessen der Arbeitnehmer/innen für unabdingbar.

### **Rolle der Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsgremien**

Die wichtige Rolle der Arbeitnehmervertreter/innen (in einigen heute schon bestehenden Einrichtungen auch die der Sozialpartner) in den EbAV-Geschäftsorganisationen ist aus Sicht des DGB von zentraler Bedeutung. Die Wahrnehmung von Arbeitnehmerinteressen durch die Vertreter/innen in Aufsichtsgremien oder die Benennung dieser Vertreter/innen darf nicht erschwert werden. Die Gewerkschaften legen viel Wert darauf, dass das bewährte System der mitbestimmten Einrichtungen erhalten bleibt. Bei der Festlegung der fachlichen Anforderungen an die Aufsichtsgremien, ist die Fachkompetenz des gesamten Gremiums im Kollektiv entscheidend. Wichtig ist zudem, dass auch die Funktionsträger/innen für sozialpolitische Belange sensibilisiert sind und ein entsprechendes arbeits- und sozialrechtliches Verständnis haben. Diese Forderung sehen wir als nicht berücksichtigt und fordern dies im Gesetz noch aufzunehmen, der § 234a Abs. 4 VAG ist entsprechend zu ergänzen.

### **Umfang der Informationspflichten gegenüber den Versorgungsanwärtern**

Der DGB hat weiterhin Bedenken – wie bereits zum Referentenentwurf – hinsichtlich des Umfangs und der Ausgestaltung der Informationspflichten für die Versorgungsanwärter/innen. Das Ob und Wie der Informationen hat sich am Nutzen für die Versorgungsanwärter/innen zu orientieren – umgekehrt tragen umfangreiche Informationen nicht unbedingt zu besseren Kenntnissen eigener Rechte bei den Adressaten bei. Informationen, von denen weder die Leistung des Informationsempfängers abhängt, noch deren Kenntnis für eine Entscheidung des Informationsempfängers eine Relevanz hat, sind im Entwurf der Bundesregierung – entgegen unserer Forderung – nicht auf ein Minimum beschränkt worden. Auf die nationalen Spezifika, zu deren Berücksichtigung der Gesetzgeber ausdrücklich berechtigt wäre, geht der Gesetzesentwurf nicht ein: hier meinen wir insbesondere den Schutz- und den daraus resultierenden Informationsbedarf für Versorgungsanwärter/innen in kollektivrechtlichen Versorgungswerken. Dieser unterscheidet sich im Wesentlichen von Anforderungen des Konsumentenschutzes in der privaten Altersvorsorge. Gerade in den unter Beteiligung der Gewerkschaften organisierten Systemen der bAV werden die Interessen der



Arbeitnehmer/innen in den Tarifverhandlungen bereits berücksichtigt und durch die Beteiligung der Vertreter an der Aufsicht mitbedacht.

Aufgrund der derzeit unterschiedlichen, teilweise kumulativ zu erfüllenden Informationspflichten (§ 144 Abs. 1 VAG-E für die PK, PF oder Lebensversicherungsunternehmen, VVG-Info-Verordnung für die Direktversicherung, §§ 40-41 PFAV für die reine Beitragszusage; §§ 234k bis 234p VAG-E für die regulierten PK und § 237 VAG-E für PF) halten wir eine Harmonisierung und Vereinfachung für notwendig. Durch das „Hin- und Herverweisen“ zwischen den Vorschriften für die Lebensversicherer auf der einen und den Pensionskassen und Pensionsfonds auf der anderen Seite sind die Vorgaben intransparent. Im Hinblick auf das Sozialpartnermodell wird so jeglicher Vergleich zwischen den durchführenden Einrichtungen und damit auch die Steuerung der Sozialpartner erheblich erschwert wenn nicht gar unmöglich.

### **Bedeutung der ESG – Faktoren**

Die grundsätzliche Bindung des verantwortungsbewussten Investments an Kriterien der ökologischen Nachhaltigkeit, der sozialen Verantwortung und der ethischen Belange wird vom DGB und seinen Gewerkschaften ausdrücklich begrüßt. Wir begrüßen zugleich, dass durch eine angemessene Mischung und Streuung der Vermögensanlage eine entsprechende Risikobegrenzung erfolgen kann.

### **Compliance-Funktion**

Die Einführung der internen Kontrollsysteme zur Überwachung der Einhaltung der Anforderungen (Compliance-Funktion) in § 29 Absatz 1 VAG wird begrüßt, unklar bleibt aber, warum durch den Verweis in § 234a Absatz 7 VAG-E die – für den Schutz der der Versorgungsanwärter wichtigen – Compliance-Funktion für deregulierte Pensionskassen gezielt entfallen soll. Die Compliance-Funktion halten wir auch für die deregulierten Pensionskassen für wichtig und erwarten, dass sie analog zu den Pensionsfonds auch für Kassen greift.

### **IV. Schlussbemerkungen**

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften vermissen im vorliegenden Gesetzentwurf die ausreichende Berücksichtigung der sozialen Funktion der EbAV und der nationalen Besonderheiten der reinen Beitragszusage im Sozialpartnermodell nach § 21 Absatz 1 BetrAVG. Die in der Richtlinie vorhandenen Möglichkeiten, auf die Spezifika der kleineren EbAV gegenüber den wettbewerbsstarken, großen Einrichtungen einzugehen, sehen der DGB und seine Gewerkschaften im vorliegenden Entwurf als unzureichend genutzt. Mehrkosten und Mehraufwand, die kleineren Einrichtungen überproportional belasten werden, können sich nach unserer Einschätzung überproportional stark auf die Leistungserwartungen und -höhe auswirken.