

Köln, 16. Juli 2018

Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2341 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (Neufassung)

Die Deutsche Aktuarvereinigung (DAV) e. V. und das IVS – Institut der Versicherungsmathematischen Sachverständigen für Altersversorgung e. V., ein Zweigverein der DAV, haben den am 2. Juli 2018 seitens des Bundesministeriums der Finanzen zur Verfügung gestellten Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/234 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) (Neufassung) mit Blick auf Themen, die speziell für Aktuare von Interesse sind, gesichtet und möchten folgende Punkte anmerken.

Fazit der Stellungnahme

DAV und IVS begrüßen sehr, dass mit dem Referentenentwurf die Umsetzung eines eigenen EbAV-Aufsichtsrechts innerhalb des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) begonnen wurde. Verweisketten wurden an vielen Stellen aufgebrochen. Dennoch ist die Lesbarkeit weiterhin schwer. Für den Pensionsfonds wurden allerdings durch die Verweise auf Pensionskassenregelungen einige Ketten sogar verlängert.

Die Änderungen setzen die EU-Richtlinie um. Aktuell bleiben noch einige Formfragen offen, die über eine Verordnungsermächtigung präzisiert werden sollten. In einigen anderen Punkten geht die Umsetzung dagegen über die Richtlinie hinaus. So könnten beispielsweise Berichtspflichten der EIOPA direkt über eine Verordnung in allen beaufsichtigten Unternehmen umgesetzt werden.

Die explizite Aufnahme eines nachträglichen Gründungsstocks in den Gesetzestext ist sehr zu begrüßen, ebenso trägt die Verlängerung der Fristen für Sanierungs- und Finanzierungspläne den Besonderheiten von EbAV Rechnung.

Die noch wünschenswerte Klarstellung, dass die Versicherungsmathematische Funktion auch vom Verantwortlichen Aktuar übernommen werden kann, liegt DAV und IVS naturgemäß am Herzen.

Bewertung im Einzelnen

Allgemeines

DAV und IVS begrüßen sehr, dass mit dem Referentenentwurf die Umsetzung eines eigenen EbAV-Aufsichtsrechts innerhalb des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) begonnen wurde. Im Entwurf sind die Verweisketten, die sich bisher über die kleinen Versicherungsunternehmen hin zu den allgemeinen Vorschriften erstreckten, zwar anders gestaltet und alle Regelungen zu Pensionskassen in den fortlaufenden Paragraphen §234 bis §234p gesammelt, dennoch bleiben viele Verweisketten erhalten

oder werden – wie für Pensionsfonds – nun über die Pensionskassen geleitet. Für Pensionsfonds verkürzen sich einige dieser Ketten, andere werden dadurch nochmal länger.

§ 7 Begriffsbestimmungen

Aus unserer Sicht fehlt die Definition von „Altersversorgungssystem“, ein Begriff, der in § 234k ff verwendet wird. Aus Sicht des Begünstigten kann dies auch die zugrundeliegende arbeitsrechtliche Vereinbarung (z.B. eine Betriebsvereinbarung) umfassen, während eine EbAV nur die eigenen Dokumente, also die Satzung, Allgemeinen Versicherungsbedingungen, Pensionsplan oder Tarif zur Verfügung stellen kann.

§ 43a Berichtspflichten zum Zwecke der Finanzstabilität; Verordnungsermächtigung

Diese Erweiterung um den Absatz 3 ermöglicht es, Vorschriften zu erlassen, die die beaufsichtigten Unternehmen direkt verpflichtet, der Aufsichtsbehörde die von EIOPA verlangten Informationen zu melden. Damit könnten im Wege einer einfachen Verordnung die Rechtsgrundlagen für eine direkte Umsetzung von EIOPA-Vorgaben geschaffen werden. Eine derartige Regelung in der konkreten Ausgestaltung geht weit über das Erforderliche hinaus und wird deshalb von uns abgelehnt.

§ 178 Gründungsstock

Die explizite Regelung zur Auflage eines nachträglichen Gründungsstock zur Gewährleistung der langfristigen Risikotragfähigkeit wird ausdrücklich begrüßt.

§ 214 Eigenmittel

Als Eigenmittel kommt unter bestimmten Voraussetzungen künftig auch Kapital, das in Form von Wertpapieren mit unbestimmter Laufzeit aufgenommen wird, in Betracht. Auch wenn die praktische Auswirkung dieser Erweiterung der potenziell möglichen Eigenmittel noch nicht konkret absehbar ist, ist diese Regelung zu begrüßen.

§ 234a Ergänzende allgemeine Vorschriften

Pensionskassen werden nach wie vor von der Verpflichtung zur Überprüfung externer Ratings befreit. Das begrüßen wir sehr.

§ 234b Besondere Vorschriften zu den Schlüsselfunktionen

§ 234b Abs. 4 setzt die Whistle-Blower-Verpflichtung um. Die gewählte Formulierung in Satz 3 dieses Absatzes kann man aktuell so verstehen, dass immer an Vorstand und Aufsichtsbehörde zu melden ist, da die Formulierung u.E. zeitlich dehnbar ist. Besser wäre hier, „dass“ durch „sofern“ zu ersetzen.

DAV und IVS begrüßen sehr, dass die Übernahme der Schlüsselfunktionen durch Personen, die im Trägerunternehmen eine ähnliche Aufgabe ausüben, unter Beachtung des Grundsatzes der Proportionalität des betriebenen Geschäfts möglich ist. Die Übernahme der Versicherungsmathematischen Funktion (VMF) durch den Verantwortlichen Aktuar wird durch den Gesetzestext und die Gesetzesbegründung zwar nicht ausgeschlossen, eine Klarstellung, dass der Verantwortliche Aktuar einer EbAV diese Funktion ausüben kann, wäre – zumindest in der Gesetzesbegründung – jedoch wünschenswert. Hinsichtlich der Aufgaben der VMF nach § 234b Abs. 5 des Entwurfs

sehen wir bei EbAV erhebliche Überschneidungen mit denen des Verantwortlichen Aktuars.

§ 234d Eigene Risikobeurteilung

Die Umsetzung der EU-Richtlinie ist an dieser Stelle missverständlich. Die Richtlinie verlangt ein Eingehen auf soziale, ökologische und ethische Belange im Rahmen der Risikobeurteilung nur für den Fall, dass entsprechende Kriterien bei der Anlageentscheidung berücksichtigt werden – der Gesetzesentwurf kann so gelesen werden, dass diese Risikobeurteilung generell notwendig ist. Wir regen an, dass hier eine Klarstellung erfolgt, z.B. das in § 234d Abs. 2 Punkt 8 Risiken, die sich aus einer Kapitalanlage und Unternehmensführung nach ESG-Kriterien ergeben, nur dann betrachtet werden müssen, sofern – wie in der Richtlinie beschrieben – diese auch in den Entscheidungsprozess einbezogen werden. Eine Ausweitung derart, dass ESG-Risiken auch dann beurteilt werden müssen, auch wenn das Unternehmen nicht danach gesteuert wird, lehnen wir ab, da sich daraus kein Mehrwert für die Begünstigten ergibt.

§ 234f Allgemeines

Die Fristverlängerungen bei Sanierungs- und Finanzierungsplänen tragen den Bedürfnissen der Praxis Rechnung und sind sehr begrüßenswert.

§ 234g Solvabilitätskapitalanforderung, Mindestkapitalanforderung und Eigenmittel

Der erste Verweis auf § 214 muss auf § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 statt Nr. 7 gehen.

§ 234h Ergänzende allgemeine Anlagegrundsätze

Vermögenswerte müssen zum größtmöglichen langfristigen Nutzen der Versorgungsanwärter und Versorgungsempfänger angelegt werden und im Falle eines Interessenskonflikts muss die Anlage der Mittel ausschließlich im Interesse der Versorgungsberechtigten erfolgen. Hierzu sollte (zumindest in der Gesetzesbegründung) klargestellt werden, dass bei rein arbeitgeberfinanzierten Altersversorgungssystemen kein Interessenskonflikt besteht.

§ 234i Anlagepolitik

Statt auf das Kalenderjahr wäre ein Abstellen der Fristen auf das Geschäftsjahr der EbAV inhaltlich besser passend.

Die EbAV müssen die Erklärungen zu ihrer Anlagepolitik künftig öffentlich zugänglich machen (bisher nur der Aufsicht zu übermitteln). Hierbei handelt es sich um eine Bestimmung, die so aus der EbAV II-Richtlinie übernommen wurde. Wünschenswert wäre eine Präzisierung zur öffentlichen Bekanntmachung.

§ 234l Allgemeine Informationen zu einem Altersversorgungssystem

In Absatz 3 wird eine Information der Versorgungsberechtigten bei einer wesentlichen Änderung der Methoden und Annahmen der Rückstellungsberechnung postuliert. Der Begriff „wesentlich“ bleibt in diesem Zusammenhang undefiniert.

§ 234m Information der Versorgungsanwärter bei Beginn des Versorgungsverhältnisses

Versorgungsanwärter sind bei Beginn des Versorgungsverhältnisses zu informieren über „die mit dem Altersversorgungssystem verbundenen finanziellen, versicherungstechnischen und sonstigen Risiken“. Aus Konsistenzgründen wäre u.E. die Verwendung des Begriffs „Risiken aus Kapitalanlagen“ an Stelle des Begriffs der „finanziellen Risiken“ zu bevorzugen.

§ 235a Verordnungsermächtigung zu Informationspflichten

Wir regen an, dass in der Verordnung eine angemessene Übergangsfrist von mindestens 12 Monaten, besser 24 Monaten, eingeräumt wird, bis die Anforderungen vollständig umgesetzt sind. Allein die technische Implementierung wird in einigen EbAV diesen Zeitraum in Anspruch nehmen.

In diesem Zusammenhang regen wir an, dass die konkrete Ausgestaltung der Informationspflichten für EbAV zu den EbAV-relevanten Pflichten keine abweichenden Regelungen zu den bereits bestehenden Pflichten für Lebensversicherungen enthält, um zusätzlichen Einrichtungsaufwand und Komplexität zu vermeiden.

§ 237 Anzuwendende Vorschriften

In Abs. 3 sollte von der „Erlaubnis zum Geschäftsbetrieb“ gesprochen werden (statt nur von „Erlaubnis“), da durch den Wegfall des Verweises auf § 8 nicht eindeutig ist, auf welche Erlaubnis Bezug genommen wird.

§ 238 Finanzielle Ausstattung

Die Regelung in Abs. 1 Satz 2 ist sehr schwer verständlich. Hier würde es der Lesbarkeit deutlich helfen, die Regelung des § 234 f Abs. 2 Satz 2 nochmals in angepasster Form wiederzugeben.

§ 243a/b:

Die Paragraphen regeln die Modalitäten von Bestandsübertragungen auf EbAV von einem AV-System im Ausland nach Deutschland (§ 243a) bzw. von Deutschland ins Ausland (§ 243b), wobei der andere Herkunftsstaat jeweils nicht Deutschland ist.

Die Richtlinie erinnert hierbei an das Lokalisierungsprinzip bei Einrichtungen der ersten Säule (ges. RV und berufsständische Versorgungswerke), bei denen die Leistungen pro rata temporis entsprechend der Mitgliedszeiten zu gewähren sind. Der Schutz der Versicherten bei einem Wechsel über Grenzen geht in den Paragraphen über die Vorschriften für den innerstaatlichen Wechsel hinaus, z. B. der Wechsel eines Arztes zwischen den Versorgungswerken verschiedener Bundesländer (sog. "Inländerdiskriminierung").

Die in § 243b Abs. 3 Nr. 1 geforderte Dreiviertel-Mehrheit geht über die Regelungen der Richtlinie hinaus. Eine Mehrheit kann auch über die „Zustimmung der Vertreter“ bzw. mit einer niedrigeren Zustimmungsmehrheit erreicht werden.

Die Verrechnung der Kosten einer Übertragung ist noch nicht abschließend klar geregelt. Muss das Trägerunternehmen die kompletten Kosten übernehmen oder ist eine Verrechnung mit etwaigen überrechnungsmäßigen Erträgen möglich?

§ 294 Aufgaben

In Abs. 3 und Abs. 5 jeweils am Ende stellt sich im Sinne der besseren Lesbarkeit die Frage, ob man den Pensionsfonds nicht explizit nennen sollte, auch wenn man über die Verweisung in § 237 Abs. 1 (=Anwendbarkeit der PK-Bestimmungen) dahin kommt.

Gesetzesbegründung

Redaktionelle Anmerkung: In der Gesetzesbegründung zu Nummer 14 (§ 144 Absatz 1) (Seite 62) sollte es u.E. heißen: „Kapitel zu Pensionskassen“ (statt „Kapital ...“)

Die Deutsche Aktuarvereinigung (DAV) e. V. ist die berufsständische Vertretung der Aktuare in Deutschland. Sie schafft die Rahmenbedingungen für eine fachlich fundierte Berufsausübung ihrer Mitglieder und steht im ständigen Dialog mit allen für sie relevanten nationalen und internationalen Institutionen, um im Interesse der Aktuare und zum Nutzen von Verbrauchern und Unternehmen ihren Sachverstand in gesetzgeberische Prozesse einzubringen.

Das IVS – Institut der Versicherungsmathematischen Sachverständigen für Altersversorgung e. V., ein Zweigverein der Deutschen Aktuarvereinigung, vertritt mit seinen zurzeit rund 840 Mitgliedern die berufsständischen Belange der versicherungsmathematischen Sachverständigen für die betriebliche Altersversorgung in Deutschland. In Stellungnahmen bezieht das IVS Position gegenüber dem politischen Umfeld und beteiligt sich als fachliche Instanz auch beratend an Gesetzgebungsprozessen.