



aba-Positionspapier
zum
Verordnungsvorschlag der EU-Kommission über einen Rahmen für den Zu-
gang zu Finanzdaten und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr.
1093/2010, (EU) Nr. 1094/2010, (EU) Nr. 1095/2010 und (EU) 2022/2554
([COM/2023/360](#))

Die **aba Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung e.V.** ist der deutsche Fachverband für alle Fragen der betrieblichen Altersversorgung in der Privat-wirtschaft und dem öffentlichen Dienst. Satzungsgemäß setzt sich die aba neutral und unabhängig vom jeweiligen Durchführungsweg für den Bestand und Ausbau der betrieblichen Altersversorgung ein.

Die aba vereinigt in ihrer Mitgliedschaft Unternehmen aller Größenordnungen, Altersversorgungseinrichtungen, Verbände (u. a. Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften) und Dienstleister wie Beratungsunternehmen, Rechtsanwälte, Versicherungsmathematiker, Steuerberater, Wirtschaftsprüfer, Versicherungen, Banken und Investmenthäuser. Die aba ist aktives Mitglied beim europäischen Verband PensionsEurope, zu dessen Gründungsmitgliedern sie zählt.

Zusammenfassung

- Der FIDA-Verordnungsvorschlag (FIDA-VO-Vorschlag) ist ein weiterer Vorschlag in einer Reihe von immer häufiger erfolgenden, **sektorübergreifenden Finanzmarktregulierungen, in die Teile der betrieblichen Altersversorgung undifferenziert einbezogen werden**. So werden vom FIDA-VO-Vorschlag Ruhegehaltsansprüche aus betrieblichen Altersversorgungssystemen (gemäß Solvency II und EbAV-II-RL) undifferenziert erfasst. Durch die Ausgestaltung als Verordnung werden die Mitgliedstaaten keine Umsetzungsspielräume haben.
- Der FIDA-VO-Vorschlag hat auch eine **rentenpolitische Dimension**. Mit den Vorschlägen über einzubeziehende „Dateninhaber“ und „Kundendaten“ wirft er implizit auch die Frage nach der Definition von Altersvorsorge auf, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt. Unsere bewährte Rechtssystematik zum Zustandekommen von betrieblicher Altersversorgung durch Sozialpartner bzw. Arbeitgeber und Arbeitnehmer wird ignoriert und würde möglicherweise gefährdet.
- Mit den in vielen Mitgliedstaaten bereits existierenden bzw. im Aufbau befindlichen **nationalen Trackingdiensten** sowie dem künftigen **Europäischen Rententracking Service (ETS)** ist der FIDA-VO-Vorschlag nicht sinnvoll verzahnt. Im Gegenteil: durch seine explizite Zielsetzung eines „Trackings“ von Altersvorsorgeansprüchen droht die Schaffung teurer Doppelstrukturen. Gleichzeitig sind nationale Tracking-Systeme wie die Digitalen Rentenübersicht in Deutschland, die u.a. auch die gesetzliche Rentenversicherung einbeziehen, deutlich besser in der Lage, den Menschen einen **Überblick über ihre Altersvorsorge** zu geben.
- Der FIDA-VO-Vorschlag lässt viele Fragen zur Umsetzbarkeit, v.a. **Regelungen über „Systeme für den Austausch von Finanzdaten“ offen**. Die kurze Umsetzungsfrist von 18 Monaten erscheint unrealistisch.
- Der unterstellte **Mehrwert der FIDA-VO für die Begünstigten der betrieblichen Altersversorgung** und die **möglichen Auswirkungen auf EbAV**, die in der Regel kollektive bAV organisieren und in aller Regel nicht vertriebsorientiert auf Markt tätig sind, sollten diskutiert werden. Die für Dateninhaber wie EbAV vorgesehenen Sanktionen erscheinen drakonisch. Auch bei der Gewährleistung des Datenschutzes bestehen offene Fragen.
- Im Sinne einer **effizienten Bereitstellung von Daten** bzw. eine Vermeidung unnötiger Kosten fordert die aba daher die Gewährleistung einer **Vorrangstellung bestehender nationaler Trackingsysteme**. Insbesondere sollte die FIDA-VO kein unmittelbares Recht auf Datenzugang für Finanzinformationsdienstleister direkt bei einer EbAV vorsehen, sondern nur über das nationale Rententracking-System (Single Access Point). Außerdem sollte die FIDA-VO die Übernahme bereits vorhandener technischer und inhaltlicher Standards vorsehen (nationale Tracking-Systeme sind Standardsetter).

Für Rückfragen stehen Ihnen gern zur Verfügung:

Klaus Stiefermann – Tel.: 030 3385811-10 – klaus.stiefermann@aba-online.de

Dr. Cornelia Schmid – Tel.: 030 3385811-60 – cornelia.schmid@aba-online.de

Andreas Zimmermann – Tel.: 030 3385811-15 – andreas.zimmermann@aba-online.de

1 Hintergrund, Zielstellung und Stand des FIDA-VO-Vorschlags

1.1 FIDA-VO-Vorschlag als Teil einer sektorübergreifenden Finanzmarktregulierung

Die EU-Kommission hat am 28. Juni 2023 einen [Vorschlag](#) für die Verordnung „über einen Rahmen für den Zugang zu Finanzdaten“ (FIDA-VO-Vorschlag) vorgelegt. Mit diesem Vorschlag sollen u.a. die EIOPA-VO und die DORA-VO geändert werden. Es handelt sich erneut um eine **sektorübergreifende Finanzmarktregulierung**, in die u.a. Ruhegehaltsansprüche aus betrieblichen Altersversorgungssystemen (gemäß SII und EbAV-II-RL) undifferenziert einbezogen werden sollen. EU-Verordnungen sind in den Mitgliedstaaten unmittelbar wirksam, auf einen nationalen Umsetzungsspielraum kann also nicht gehofft werden.

Der Vorschlag steht im Kontext des von der Kommission angestrebten Rahmens für ein „**Offenes Finanzwesen**“ („Open Finance“). Dieser zielt auf die Ermöglichung des Datenaustauschs im Finanzsektor. Ausgehend von den im Bereich der Kontoinformations- und Zahlungsdienstleistungen ([PSD2-Richtlinie](#)) gemachten Erfahrungen sollen in weit größerem Umfang als bisher Finanzmarktteilnehmer in ihrer Rolle als Dateninhaber („data holders“) verpflichtet werden, Dritten (Datennutzern bzw. „data users“) mit Einwilligung der Kunden („data owners“) Vertragsdaten kostenfrei, unverzüglich und in Echtzeit über automatisierte Schnittstellen verfügbar zu machen. Davon sind auch EbAV bzw. deren Daten betroffen, die durch Artikel 2 Abs. 1 Buchst. c) bzw. durch Art. 2 Abs. 2 Buchst. k) in den Anwendungsbereich einbezogen werden.

Wie alle Finanzinstitute im Anwendungsbereich können auch EbAV grundsätzlich eine Doppelrolle als Dateninhaber und Datennutzer einnehmen und insoweit ihrerseits auf Daten anderer EbAV zugreifen. Begünstigt von dem FIDA-VO-Vorschlag wären jedoch in erster Linie sogenannten Finanzinformationsdienstleister. Als Dritte ohne eigene Kundendaten wären sie nach einer Zulassung durch die zuständige nationale Aufsichtsbehörde berechtigt, im Auftrag von Kunden systematisch auf Daten zuzugreifen, um für sie (im VO-Vorschlag nicht näher beschriebene) innovative Finanzinformationsdienstleistungen zu erbringen. Dateninhaber wie z.B. EbAV können hierfür gemäß dem Vorschlag eine „angemessene Vergütung“ verlangen. Produkt- oder Tarifvergleiche und andere Formen von Unterstützung beim Vertrieb dürften bei den von der EU-Kommission intendierten Anwendungsfällen im Vordergrund stehen. Die nähere Ausgestaltung des Austauschs von Finanzdaten soll durch „Systeme für den Austausch von Finanzdaten“ (englisch: „schemes“) erfolgen, in denen sich Dateninhaber, Datennutzer und Verbraucherorganisationen organisieren (vgl. hierzu insbesondere Kapitel 2.4). Für EbAV in Deutschland wäre die Einbeziehung in den Geltungsbereich der Verordnung mit einer Vielzahl von Unwägbarkeiten und potentiellen Herausforderungen verbunden. So dürfte für EbAV ein hoher technischer Aufwand für die Einräumung von Datenzugriffsrechten, verbunden mit zusätzlichen Risiken, entstehen. Es ist wahrscheinlich, dass die noch zu definierenden technischen Standards von denen abweichen werden, die für die Digitale Rentenübersicht entwickelt wurden. Bei dieser nationalen „Tracking“-Lösung ist bekanntlich allein die Zentrale Stelle für die Digitale Rentenübersicht (ZfDR) berechtigt, im Auftrag von Bürgern Daten abzufragen. Bei der Digitalen Rentenübersicht ist eine verpflichtende Anbindung aller Vorsorgeeinrichtungen bis 1. Jan. 2025 zu erwarten.

Im FIDA-VO-Vorschlag der EU-Kommission werden tatsächlich „Tracking Dienste“ als ein möglicher Anwendungsfall von Finanzinformationsdienstleistungen genannt. Allerdings zeigt der Umstand, dass Tracking Systeme in vielen Mitgliedstaaten bereits existieren, dass ein solches Angebot eben nicht „innovativ“ wäre und sogar weniger umfassend, denn Rentendaten der ersten Säule und weite Teile der privaten Altersvorsorge befinden sich außerhalb des geplanten Anwendungsbereichs der FIDA-VO.

1.2 Rentenpolitische Relevanz des FIDA-VO-Vorschlags

Die Zielstellung „Rententracking“ des FIDA-VO-Vorschlags verdeutlicht auch die rentenpolitische Dimension des Vorhabens. Diese spiegelt sich aber weder in fachlicher noch politischer Hinsicht angemessen im Kreis der beteiligten Akteure wider. Federführend bei der Kommission ist die Generaldirektion FISMA, bei einer zumindest für Dritte unmerklichen Einbeziehung der für beschäftigungs- und sozialpolitischen Fragen, relevanten Generaldirektion EMPL. Im Europäischen Parlament ist der Ausschuss für Wirtschaft und Währung (ECON) federführend tätig, nicht aber der Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (EMPL).

Wichtig ist auch: wie auch auf nationaler Ebene im Rahmen der Etablierung von Tracking Diensten wirft der FIDA-VO-Vorschlag mit den erfassten "Kundendaten" und "Dateninhabern" implizit auch die Frage nach der Definition von Altersvorsorge auf. Die Antwort auf diese zentrale rentenpolitische Frage fällt aber allein in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten. Eine indirekte EU-Vollharmonisierung über den Zugang zu Altersvorsorgedaten durch eine Verordnung, die den Mitgliedstaaten faktisch keine Umsetzungsspielräume lassen würde, ist daher problematisch.

Mit Sorge sieht die aba die Tendenz des VO-Vorschlags Altersversorgung auf einen Ansparvorgang in der Erwerbsphase zu reduzieren. Auch Anlageformen, die keinerlei Mindestanforderungen an die Ausgestaltung der Auszahlungsphase enthalten, wären miterfasst. Gleichzeitig scheint zeitlich eine unbegrenzte Nutzung von FIDA-Diensten bzw. Verpflichtung der Dateninhaber zu bestehen. Dies wäre ein entscheidender Unterschied zu nationalen Trackingsystemen wie der Digitalen Rentenübersicht, deren Nutzung auf die Anwartschaftsphase begrenzt ist.

Kritisch bewertet die aba ferner, dass der FIDA-VO-Vorschlag nicht nur Abgrenzungen in Bezug auf die Altersvorsorgeanbieter vornimmt, sondern auch zum Umgang mit abgesicherten biometrischen Risiken. Der FIDA-VO-Vorschlag nimmt hier – mit Hinweis auf das Risiko der finanziellen Ausgrenzung (z.B. Gesundheitsdaten) Invaliditäts- und Hinterbliebenenleistungen in der dritten Säule vom Datenzugriff aus, nicht jedoch in der zweiten Säule. Bei Altersleistungen obliegt es aus Sicht der aba dem nationalen Gesetzgeber, zu definieren, ob und inwieweit das Langlebkeitsrisiko abgesichert werden kann. Und auch die Risiken der Invalidität bzw. der Hinterbliebenenschutz können durch bewusste Entscheidung des Gesetzgebers (z.B. in § 1 BetrAVG) unter den Begriff der Altersvorsorge subsummiert werden. Auch Art. 6 der EbAV-II-Richtlinie hat ein vergleichbar breites Verständnis von betrieblicher Altersversorgung.

Unter dem Strich stellen sich zahlreiche offene Fragen in Bezug auf die Zielsetzung und Konsistenz der Regelungen über einen Zugang zu Altersvorsorgedaten auf nationaler und europäischer Ebene.

1.3 Aktueller Stand des EU-Gesetzgebungsverfahrens

Der FIDA-VO-Vorschlag wird bereits in der Ratsarbeitsgruppe diskutiert. Im EP ist der Ausschuss für Wirtschaft und Währung (ECON-Ausschuss) federführend, der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) ist mitberatend tätig. Der Ausschuss LIBE hat inzwischen entschieden, keine Stellungnahme abzugeben. Eine Einbeziehung des EP-Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (EMPL) ist offensichtlich nicht angedacht (Überblick: [Legislative Observatory](#); [Legislative Train Schedule](#)). Der Berichterstatter ist der Niederländer Michiel Hoogeveen (Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformer, [ECR](#); stellv. ECON-Vorsitzender). Eine Abstimmung im EP-Ausschuss ECON ist am 23. März 2024 geplant.

2 Fragen und Anregungen zur kritischen Prüfung

2.1 Können FIDA-Dienste im Bereich der Altersvorsorge einen zusätzlichen Nutzen im Vergleich zu nationalen Trackingdiensten wie der Digitalen Rentenübersicht stiften?

Vorsorgesparer wissen – wie EW 15 des FIDA-VO-Vorschlags betont – „oft nicht ausreichend über ihre Rentenansprüche Bescheid, was damit zusammenhängt, dass die Daten über diese Ansprüche oft auf verschiedene Dateneinhaber verteilt sind.“ Genau deshalb sind in zahlreichen Mitgliedstaaten in den vergangenen Jahren sog. Trackingsysteme (oder Aufzeichnungsdienste) entstanden. Für den Bereich der Altersversorgung stellt sich die Frage, was die bestehenden Trackingsysteme leisten und was durch FIDA erreicht werden könnte.

- **Digitale Rentenübersicht – deutsches Trackingsystem zu drei Säulen:** Die digitale Rentenübersicht in Deutschland wird den Bürgern ab 2025 einen **Überblick über alle drei Säulen der Altersversorgung** geben. Es handelt sich um ein gemeinsames Projekt von Vertretern aller drei Säulen der Alterssicherung, des Verbraucherschutzes, des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales sowie des Bundesministeriums der Finanzen ([mehr Infos](#)). Das Portal wird von der Deutschen Rentenversicherung Bund betrieben.

Die digitale Rentenübersicht hat eine **rentenpolitische Zielsetzung**, d.h. der säulenübergreifende Überblick soll den Menschen die Vorsorgeplanung erleichtern. Einbezogen in die digitale Rentenübersicht sind die gesetzliche Altersversorgung, die betriebliche Altersversorgung (Direktzusagen und Unterstützungskassen, soweit eine freiwillige Anbindung erfolgt) und die private Altersvorsorge (einschließlich Riester- und Rürup-Renten).

Damit hat die digitale Rentenübersicht in Deutschland eher die Funktion eines öffentlichen Gutes, den EIOPA in ihrem [Ratschlag](#) zur „development of Pension Tracking Systems“ vom Dez. 2021 angekannt hat. Sie schreibt bei Rn. 56 auf S. 18 u.a.: „*Considering the aforementioned pitfalls of retirement planning and the main goal of a PTS, EIOPA is of the view that a PTS should be regarded as a public good by fulfilling the following two characteristics of a public good: a PTS is non-excludable and non-rivalrous.*“

- **FIDA-Überblick – zwei Säulen zum Teil:** Im Vergleich dazu beschränkt sich der zu erwartende mögliche Altersvorsorgeüberblick durch FIDA auf die bAV-Ansprüche bei EbAV und Versicherungsunternehmen sowie auf Versicherungsanlageprodukte. Dazu zählen Kapitallebens- und Rentenversicherungen, nicht aber Riester- und Rürup-Renten sowie Risikolebensversicherungen. Bei EbAV wird auf Betriebsrentenansprüche im Sinne der EbAV-II-RL, die in Deutschland oft auch Hinterbliebenenschutz und Erwerbsminderungsleistungen umfassen, abgestellt. Dieses Verständnis von „pension rights“ im FIDA-Vorschlag weicht offensichtlich vom Verständnis von der dritten Säule ab. Bei einem Blick auf die betriebliche Altersversorgung der Privatwirtschaft und des öffentlichen Dienstes sowie auf die private Altersvorsorge ist daher festzustellen, dass durch den FIDA-Vorschlag kein säulenübergreifender Überblick entstehen kann.
 - ⇒ Im Bereich Altersversorgung wird die Digitale Rentenübersicht als nationales Trackingsystem den Bürgern einen umfassenden Überblick über ihre Altersversorgung bieten und damit die Vorsorgeplanung optimal unterstützen können. Damit ist die Digitale Rentenübersicht einem möglichen FIDA-Rentenüberblick weit überlegen.

- ⇒ Der Aufbau der digitalen Rentenübersicht wurde zwar von der EU finanziell gefördert, verursacht aber erhebliche Kosten, auch bei EbAV. So kann davon ausgegangen werden, dass im Falle einer Anbindung auch einer kleinen EbAV allein die externen Dienstleister-Kosten (Lizenzen, Individualisierungsaufwand) im sechsstelligen Bereich liegen und anschließend – allein durch Lizenz- und Servicekosten – jährliche Betriebskosten im fünfstelligen Bereich anfallen. **Da derartige Kosten regelmäßig von den Begünstigten und Leistungsempfängern in Form niedrigerer Betriebsrenten zu tragen sind, sollte ernsthaft und sorgfältig geprüft werden, ob für den Bereich Renten überhaupt noch weiterer Handlungsbedarf besteht und falls ja, ob dabei nicht der Nutzung bestehender Systeme sowie deren Verbindung untereinander sowie mit künftigen Systemen der Vorrang vor der Schaffung von finanzmarktgetriebenen Parallelsystemen gegeben werden sollte.**

Die Erwägungsgründe 15¹ und 24² zeigen, dass auch die Generaldirektion FISMA der EU-Kommission um die Existenz nationaler Trackingsysteme weiß. Doch was bedeutet, dass ein Datenzugang „unbeschadet der nationalen sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften über die Gestaltung der Altersversorgungssysteme“ erfolgt? Falls „unbeschadet“ („without prejudice“) einen Schutz des nationalen Arbeits- und Sozialrechts nahelegt, wie wird dieser vom weiteren VO-Vorschlag eingelöst? Sind mit „Dashboards“ im EW 24 Pension Trackingsysteme gemeint? Falls ja, ist eine Erfüllung aller (noch offenen) Anforderungen der künftigen VO durch bestehende nationale Trackingsysteme überhaupt notwendig und umsetzbar? Diese Fragen legen nahe, dass hier erst noch in die Tiefe gegangen werden muss.

Der FIDA-VO-Vorschlag verfolgt - laut dem Impact Assessment der EU-Kommission - auch das Ziel, die Kunden in die Lage zu versetzen, auf Basis des gewonnenen Überblicks bessere Anlageentscheidungen zu treffen.

Allerdings handelt es sich bei Versorgungszusagen eines Arbeitgebers um keine „Retailprodukte“. Bei kollektiven bAV-Systemen wählten die Sozialpartner/Arbeitgeber den „Anbieter“ und das Altersversorgungssystem. Entscheidungen des Begünstigten beschränken sich häufig auf die Teilnahme und Beitragshöhe bei der Entgeltumwandlung. Die Aufnahme in ein betriebliches Versorgungssystem, auf das Nutzer von FIDA-Diensten eventuell aufmerksam werden, ist daher regelmäßig nicht durch einseitigen „Kundenwunsch“ möglich, insbesondere bei unternehmens- oder branchenbezogenen Altersversorgungseinrichtungen.

Betriebsrentenzusagen sind in Deutschland bis heute weit überwiegend leistungsorientiert. Sie sind mit einheitlichen Konditionen für große Kollektive ausgestaltet und durch die Einstandspflichten des Arbeitgebers abgesichert. Wahl- und Gestaltungsmöglichkeiten des einzelnen Begünstigten spielen kaum eine Rolle.

- ⇒ In kollektiven bAV-Systemen stellen die Sozialpartner/Arbeitgeber die zentralen Weichen der Altersversorgung, wie z.B. die Wahl des Anbieters, die Zusageart und den Rahmen der

¹ „... Der Zugang zu Daten im Zusammenhang mit der betrieblichen Altersversorgung erfolgt unbeschadet der nationalen sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften über die Gestaltung der Altersversorgungssysteme, einschließlich der Mitgliedschaft in Systemen und der Ergebnisse von Tarifvereinbarungen.“

² „... Bei Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung kann die Schnittstelle in Dashboards für die Altersversorgung integriert werden, die ein breiteres Spektrum an Informationen abdecken, sofern sie die Anforderungen dieser Verordnung erfüllt.“

Vorsorgebeiträge bzw. -leistungen. Wahl- und Gestaltungsmöglichkeiten des Einzelnen sind daher nicht mit der Auswahl in der dritten Säule vergleichbar.

- ⇒ Versorgungsanwärter und Leistungsempfänger sind sehr gut informiert: Zusätzlich zu den Auskunftspflichten der Arbeitgeber und Versorgungsträger (§4a BetrAVG) und den Informationspflichten von EbAV und Versicherungsunternehmen (insbesondere laut VAG-Informationspflichten-Verordnung) sorgt künftig die säulenübergreifende digitale Rentenübersicht für ein Informationsangebot, das die Altersvorsorgeplanung erleichtert.

2.2 Besteht bei bereits vorhandenen nationalen Trackingsystemen auf nationaler Ebene und guter Perspektive für deren Verknüpfung auf europäischer Ebene überhaupt Bedarf für FIDA-Angebote im Bereich Altersvorsorge?

Angesichts der Überlegenheit nationaler Trackingsysteme im Bereich Renten, an deren EU-weiter Verknüpfung (ETS) gearbeitet wird, regen wir an,

- sich zunächst einen Überblick zu verschaffen, an welche Systeme Rententräger in den Mitgliedstaaten bereits angebunden sind; in welchen Mitgliedstaaten bestehen bereits Trackingsysteme im Bereich Renten? Wie sind diese organisiert? Welche Daten können dort abgerufen werden?
 - mit Experten aus dem Rentenbereich zu analysieren, wie bestehende Systeme ggf. mit FIDA verknüpft und/oder ggf. weiterentwickelt werden könnten;
 - eine Zusammenarbeit der KOM-Generaldirektionen FISMA und EMPL sowie auf der Ebene der Mitgliedstaaten der Finanz- und Sozialministerien zu einem möglichen Datenaustausch im Bereich Renten anzustreben;
 - im europäischen Parlament den Ausschuss EMPL als mitberatenden Ausschuss in die Arbeit zum FIDA-VO-Vorschlag einzubeziehen.
- ⇒ Im Bereich Renten kann eine Finanzmarkt-VO, die nationale Trackingsysteme weitgehend ausblendet, die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bei der Altersvorsorge ignoriert und überdies keinen nationalen Umsetzungsspielraum vorsieht, das gesetzte Ziel nutzenstiftender Tracking-Angebote nicht erreichen. Im weiteren EU-Gesetzgebungsverfahren sollten daher der Sozial- und Finanzbereich zusammenarbeiten, um für den Bereich Renten zu einer Regulierung im Interesse der Versorgungsanwärter und der Leistungsempfänger zu kommen. Sinnvoll erscheint eine Differenzierung danach, ob und welches Trackingsystem in einem Mitgliedstaat besteht.

2.3 Berücksichtigen die Regelungen über „Systeme“ die Besonderheiten der bAV angemessen und sind sie realistisch umsetzbar?

Die nähere Ausgestaltung des Austauschs von Finanzdaten soll durch „Systeme für den Austausch von Finanzdaten“ erfolgen, in denen sich Dateninhaber, Datennutzer und Verbraucherorganisationen organisieren. Für den Fall, dass kein System für den Austausch von Finanzdaten entwickelt wird, sieht der FIDA-Vorschlag vor, dass der Kommission die Befugnis übertragen wird, durch einen delegierten Rechtsakt die Modalitäten zu

ergänzen, nach denen ein Dateninhaber Kundendaten zur Verfügung stellen muss. Der FIDA-VO-Vorschlag lässt in Bezug auf die „Systeme“ (Artikel 9-11) viele Fragen offen, z.B.:

- Ist der Beteiligtenkreis richtig abgegrenzt: ohne eine Einbindung wichtiger bAV-Stakeholder wie etwa der die Versorgungszusagen erteilenden Arbeitgeber, dafür aber unter Einbeziehung von für die bAV nicht zuständigen Verbraucherschutzverbänden?
- Auf welcher Ebene werden Systeme gebildet: national oder EU-weit? Im Rahmen der FIDA-VO erscheinen beide Lösungen möglich. Innerhalb der gesetzten Frist dürften aber maximal nationale Systeme erreichbar sein. Bei Ausbleiben einer Einigung über ein System würde über einen delegierten Rechtsakt wohl ein europaweites System geschaffen werden. Ist dies insbesondere für den Bereich Renten, für den die Mitgliedstaaten zuständig sind und deren Vielfalt groß ist, angemessen und vorstellbar?
- Ist angesichts dieser Vielfalt (Anbieter von Altersvorsorge, relevante Stakeholder, Definition und Rahmenbedingungen von Altersversorgung in den verschiedenen Mitgliedstaaten) ein Zustandekommen eines Systems für Altersvorsorgedaten überhaupt realistisch? Und falls ja, innerhalb von nur 18 Monaten?

3 Mögliche Auswirkungen von FIDA auf EbAV

Die (undifferenzierte) Aufnahme in den FIDA-Anwendungsbereich hätte einen hohen technischen und finanziellen Aufwand für die Gewährung von Zugriffsrechten und einer möglichen eigenen Wahrnehmung einer Rolle als Datennutzer zur Folge. Der Datenzugang bzw. -austausch wäre mit erheblichen Risiken verbunden. Der FIDA-Vorschlag lässt Besonderheiten wie das dreiseitige Vertragsverhältnis von Trägerunternehmen, Altersversorgungseinrichtungen und Versorgungsanwärter/Leistungsempfänger unberücksichtigt. Es ist zudem wahrscheinlich, dass die noch zu definierenden technischen Standards von denen abweichen werden, die für das nationale Trackingsystem „Digitale Rentenübersicht“ entwickelt wurden.

Dem steht ein geringer oder gänzlich fehlender Nutzen angesichts der Existenz nationaler Trackingsysteme und der ETS-Entwicklung gegenüber (siehe oben). EbAV organisieren – teilweise basierend auf Tarifvereinbarungen – für Trägerunternehmen und Sozialpartner betriebliche Altersversorgung, eine Vertriebszielsetzung vergleichbar mit Finanzdienstleistungsunternehmen haben sie nicht. Es erscheint daher auch unwahrscheinlich, dass deutsche EbAV eine Rolle als Datennutzer (Nutzer von Daten anderer Dateninhaber) anstreben.

Ferner geben wir zu bedenken:

- Für die Bereitstellung der Daten wird eine "**angemessene Vergütung**" in Aussicht gestellt. Diese Vergütung ist bislang nicht definiert. Die möglichen Einnahmen hängen aber auf jeden Fall von der Datennachfrage ab, deren Höhe u.E. schwer einzuschätzen ist. Sicher sind dagegen hohe Fixkosten für EbAV, mit denen diese in Vorleistung treten müssen, um den von FIDA-geforderten Datenzugang zu ermöglichen. Unklar ist, welche Auswirkungen entsprechende Einnahmen auf steuerbefreite EbAV hätten.
- Warum sollen **Rentendaten „unverzüglich, kontinuierlich und in Echtzeit“** zur Verfügung gestellt werden? Diese im FIDA-VO-Vorschlag vorgesehene Anforderung (Art. 4 und 5) erscheint nur sinnvoll, wo – wie im Bankbereich – Daten auch kontinuierlich und in Echtzeit entstehen. Dies ist im Bereich Renten regelmäßig nicht der Fall. Die Rentenbeiträge an EbAV und Versicherungsunternehmen sind monatlich

bis jährlich zu zahlen. Die Rentenleistungen werden regelmäßig einmal im Monat ausgezahlt. Bei Leistungszusagen (defined benefit) und hybriden Betriebsrentensystemen sind jährlich aktualisierte Daten daher vollkommen ausreichend. Bei beitragsorientierten Systemen (defined contribution) dürfte es auf deren Ausgestaltung ankommen.

- Vorgesehene **Datenschutzanforderungen für bAV angemessen**? Betriebliche Altersversorgungssysteme sind wegen der Anknüpfung an das Arbeitsrecht häufig in sich geschlossene Systeme. In diesem Zusammenhang gelieferte Daten sind daher u.E. besonderen datenschutzrechtlichen Einschränkungen unterworfen bzw. weisen einen erhöhten Schutzbedarf auf. Das bedeutet, dass aufgrund des arbeitsrechtlichen Grundverhältnisses die Finanzinformationsdienstleister grundsätzlich keinen Zugriff auf die Daten von Versorgungsanwärtern bekommen dürften, die der Arbeitgeber der EbAV nur zur Erfüllung des arbeitsrechtlichen Verschaffungsanspruchs auf bAV geliefert hat. Niemand würde u.E. auch die Idee kommen, arbeitsrechtliche Grunddaten an Dritte weiterzugeben – auch diese Daten könnten einen Beitrag zu innovativen Finanzdienstleistungen leisten. Reicht hier ein Antrag eines Versorgungsanwärters aus, um die in Artikel 2 Absatz 1 aufgeführten Daten zur Verfügung zu stellen? Wir regen eine entsprechende rechtliche Prüfung an.

Darüber hinaus geht der FIDA-VO-Vorschlag davon aus, dass die Bestimmungen der DSGVO und somit auch die Betroffenenrechte gemäß der Artikel 12 - 23 DSGVO gewahrt bleiben. Vor diesem Hintergrund dürfen die neuen und umfassenden Datenverwendungsmöglichkeiten bei Datennutzern und insbesondere auch bei Dateninhabern nicht dazu führen, dass ein unverhältnismäßig hoher zusätzlicher Aufwand durch die Sicherstellung der Betroffenenrechte entsteht (vgl. auch Erwägungsgrund 10).

- Die in den Artikeln 20ff. des FIDA-VO-Vorschlags vorgesehenen **Sanktionen** erscheinen für EbAV drakonisch und unangemessen.
- Bei EbAV müssten die **Kosten**, die aus der Erfüllung der Verpflichtung zur Datenbereitstellung und ggf. wegen deren Verletzung verhängter Sanktionen entstehen, regelmäßig durch die Versorgungsanwärter und der Leistungsempfänger in Form **niedrigerer Betriebsrenten** finanziert werden. Dem steht jedoch insgesamt kein zusätzlicher Nutzen gegenüber, der dies rechtfertigen würde.
- Die **zeitlichen Vorgaben zur Umsetzung der FIDA-Anforderungen** erschienen angesichts der Erfahrungen mit nationalen Trackingsystemen nicht realistisch. Im Fall deutscher EbAV und Versicherungsunternehmen kommt noch hinzu, dass voraussichtlich bis 1. Jan. 2025 eine zwingende Anbindung an die Digitale Rentenübersicht erfolgen muss. Wir haben daher im Hinblick auf die zeitliche Umsetzbarkeit von FIDA große Bedenken und halten angesichts der Komplexität eine wesentlich längere Frist für geboten, mindestens 36 Monate.
- Der Ansatz der EU-Kommission, durch die FIDA-VO auch Finanzinformationsdienstleister zu regulieren und zu beaufsichtigen, ist zu unterstützen. Aus Sicht der betrieblichen Altersversorgung stellt sich jedoch die zentrale Frage: Warum sollte die Schaffung einer besseren Geschäftsgrundlage für Dritte und die Unterstützung von Vertrieb eine Aufgabe der kollektiven betrieblichen Altersversorgung sein, deren damit verbundene höhere Kosten zu Lasten von Betriebsrenten gehen?

4 aba-Forderungen

- Ganz generell: Das Ziel, auch für den Rentenbereich, sollte ein **effizientes Bereitstellen von Daten** bzw. eine Vermeidung unnötiger Kosten sein.
- Jede Einrichtung eines Systems für den Austausch von Finanzdaten birgt die Gefahr eines unerlaubten Datenmissbrauchs. Zudem ist zu erwarten, dass die Cyber-Kriminalität in den nächsten Jahren weiter zunehmen wird. Aus diesem Grund spricht u.E. vieles dafür, die Anzahl der Schnittstellen zwischen Dateneignern und Datennutzern so gering wie möglich zu halten. Der Idealfall, auch für EbAV, ist eine **zentrale Schnittstelle** (z.B. nationales Trackingsystem) zu den jeweiligen Datennutzern. Für diese zentrale Schnittstelle können dann angemessene Schutzvorrichtungen effizienter und kostengünstiger eingerichtet werden.
- Eine undifferenzierte Einbeziehung eines Teils von Rentendaten der zweiten und dritten Säule in den Anwendungsbereich der FIDA-VO ist weder aus Sicht der Versorgungsanwärter und der Leistungsempfänger noch der EbAV und Versicherungsunternehmen sinnvoll. Dank der Digitalen Rentenübersicht werden in Deutschland über alle drei Säulen ab 2025 umfangreiche Rentendaten bereitgestellt. Bestehen in Mitgliedstaaten Trackingsysteme für Renten, dann sollten diese vorrangig die Rolle des Auskunftspflichtigen gegenüber Datennutzern, Finanzinformationsdienstleistern und auch gegenüber „Kunden“ bzw. Versorgungsanwärtern haben. Die **Schaffung kommerzieller digitaler „Parallelstrukturen“ zu den rentenpolitisch motivierten Trackingsystemen für Renten, die in der Regel einen umfassenderen Überblick haben, ist zu vermeiden**. Weder sinnvoll noch notwendig erscheint es, dass die bestehenden nationalen Trackingsysteme alle (noch offenen) Anforderungen der FIDA-VO erfüllen. Im Bereich Renten ist – durch die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und auch bedingt durch das unterschiedliche Verständnis von Altersversorgung – eine gewisse Vielfalt „normal“.
- Sollten EbAV also bereits Daten für ein nationales Trackingsystem bereitstellen, dann
 - sollte die FIDA-VO **kein unmittelbares Recht auf Datenzugang für Finanzinformationsdienstleister** direkt bei einer EbAV vorsehen, sondern nur über das Rententracking-System (**Single Access Point**);
 - sollte die FIDA-VO die **Übernahme bereits vorhandener technischer und inhaltlicher Standards vorsehen (nationale Trackingsysteme sind Standardsetter)**; von der Entwicklung ähnlicher oder redundanter Lösungen im Rahmen der Mitgliedschaft in einem „System für den Austausch von Finanzdaten“ („schemes“) sollte abgesehen werden; insbesondere dürfen die „Systeme für den Austausch von Finanzdaten“ keine Datenanforderungen definieren, die über die des jeweiligen nationalen Trackingsystems hinausgehen;
 - sollten mit einer bündelnden Wirkung für „Kunden“ bzw. Anwärter die **Dashboards zur Überwachung und Verwaltung von Zugriffsberechtigungen** im Rentenbereich („permission dashboards“) in die nationalen Tracking-Plattformen integriert werden.
- **Realistische Umsetzungszeiträume** sind notwendig: Bei der Digitalen Rentenübersicht in Deutschland lagen zwischen Inkrafttreten des Gesetzes im Februar 2021 und der Freischaltung der Internetseite für Nutzer im Rahmen der ersten Betriebsphase („Public Launch“) rund 28 Monate. Begünstigend für die vergleichsweise schnelle Umsetzung kam auf nationaler Ebene hinzu, dass die Verantwortung für die

technische Portalentwicklung eindeutig einem Akteur (DRV Bund) zugewiesen wurde und dass die mit hinzugezogenen Stakeholder der drei Säulen auf erprobten Wegen der Kommunikation und Zusammenarbeit aufbauen konnten. All dies ist auf europäischer Ebene nicht der Fall. Der FIDA-VO-Vorschlag lässt offen, wer mit wem auf welcher Ebene verhandelt und weist keinem Beteiligten eine in organisatorischer und technischer Hinsicht führende Rolle zu.

SD/AZ/ 5. Dezember 2023