

Der Kommentar

Dr. Georg Thurnes, München

Referentenentwurf zur Umsetzung der EbAV-II-RL: Von Kleinigkeiten und wichtigen Dingen!

Schon wieder keine Sommerpause in der bAV-Gesetzgebung! Damit uns allen nicht langweilig wurde, durften wir, während Parlament und große Teile der Ministerien am Strand oder in den Bergen weilten, zwei Wochen lang über dem 84-seitigen Referentenentwurf zur Umsetzung der EbAV-II-Richtlinie brüten¹. Seit andert-halb Jahren liegt die Richtlinie, die bis Januar nächsten Jahres umgesetzt sein muss, schon auf den Tischen des Bundesfinanzministeriums. Sicher hat man gedacht, dass diejenigen, die sich mit EU- und Aufsichtsthemen beschäftigen, Schlimmeres, will heißen deutlich längere Texte mit kurzen Fristen zur Stellungnahme, gewohnt und insoweit hart im Nehmen sind. Ein Schelm, der Böses dabei denkt. Nach der ersten Lektüre kam mir spontan *Gotthold Ephraim Lessing* in den Sinn. Richtig, *Lessing* war weder Jurist noch Mathematiker, er war Dichter und Philosoph der Aufklärung. Wenn *Lessing* heute leben würde, wäre es zwar wenig wahrscheinlich, dass er sich gerade mit Fragen der angemessenen Aufsichtsregulierung für Pensionskassen und Pensionsfonds befassen würde, seine Art zu denken passt aber sehr wohl. Es gibt ein Zitat von *Lessing* in Sachen „wichtige Dinge“, das man etwas abgeändert den Berliner Parlamentariern ans Herz legen könnte:

„Zu einem guten Gesetzgeber gehört beides: Kleinigkeiten als Kleinigkeiten und wichtige Dinge als wichtige Dinge zu behandeln.“

Der Entwurf ist aus Sicht der aba mit wenigen Ausnahmen und bei rein formaler Betrachtung eine direkte Eins-zu-Eins-Umsetzung der einzelnen EbAV-II-Anforderungen in nationales Recht. Der dabei abgeschafften Regelungssystematik für Pensionskassen und Pensionsfonds



aufbauend auf kleinen Versicherungsunternehmen, die bei der Umsetzung der Solvency-II-Richtlinie eingeführt wurde, wird zwar keiner nachweinen. Die Neuregelung verbessert die Lesbarkeit jedoch nicht so wesentlich, wie es durch ein eigenes EbAV-Aufsichtsrecht möglich gewesen wäre, das die aba seit Jahren fordert.

Verloren gegangen ist aber der Geist der Richtlinie, der lediglich eine Mindestharmonisierung für EbAV vorsieht und insbesondere kein Hintertürchen öffnen sollte für EIOPAs Eigenmächtigkeit. Für diese Grundausrichtung der EbAV-II-Richtlinie hatte man sich nämlich ganz bewusst entschieden bzw. man hatte einer aufsichtsrechtlichen EU-Vollharmonisierung wie etwa im Bereich der Fonds- oder Versicherungsindustrie eine klare Absage erteilt.

Die Gründe hierfür sind stichhaltig und sind sogar in der Begründung des BMF-Referentenentwurfs wiedergegeben: Die Systeme der betrieblichen

Altersversorgung in den Mitgliedstaaten weisen große Unterschiede auf und knüpfen maßgeblich an das jeweilige nationale Arbeits- und Steuerrecht an. Die Richtlinie ist daher auf eine Mindestharmonisierung ausgelegt, um den Mitgliedstaaten größere Spielräume in der Umsetzung zu verschaffen. Der Referentenentwurf nutzt diesen größeren Umsetzungsspielraum aber leider an entscheidenden Stellen nicht, um die künftige Regulierung von Pensionskassen und Pensionsfonds auf das nationale Arbeits- und Sozialrecht besser abzustimmen. Mit dem Fokus „individueller Verbraucherschutz“ werden Pensionskassen weiterhin als Lebensversicherungsunternehmen definiert und die Regulierung der Pensionsfonds darauf aufgebaut. Entsprechend wird der Aufsichtsauftrag formuliert.

Weitgehend ausgeblendet wird hingegen die in der betrieblichen Altersversorgung typische Dreiecksbeziehung zwischen Arbeitgeber, Arbeitnehmer und EbAV sowie die Rolle tarifvertraglicher Regelungen. Die Charakterisierung aus der EbAV-II-Richtlinie „EbAV sind Altersversorgungseinrichtungen mit einem sozialen Zweck, die Finanzdienstleistungen erbringen“ schlägt sich in dem Entwurf nicht so recht nieder.

Der deutsche Gesetzgeber kann diesen, den Mitgliedstaaten gegebenen Umsetzungsspielraum auch ungenutzt lassen. Eine solche Entscheidung sollte in der Umsetzung dann aber transparent, politisch bewusst und nicht am parlamentarischen Prozess vorbei gefällt werden. Die europäische Aufsichtsbehörde arbeitet bereits daran, Umsetzungsspielräume für sich zu nutzen und arbeitet mit Unterstützung der BaFin an sogenannten EIOPA-Guidances. Dazu ergeben sich Fragen:

1 Vgl. BetrAV 5/2018 S. 377.

- Tragen diese Guidances dem Mindestharmonisierungsziel der EbAV-II-Richtlinie angemessen Rechnung oder werden sie genutzt, um die Solvency-II-Standards auf die EbAV zu übertragen?
- Will der deutsche Gesetzgeber eine EU-Vollharmonisierung für EbAV durch EIOPA zulassen?

Die aktuellen für das VAG geplanten Regelungen sehen nicht einmal vor, dass national durch die zuständigen Ministerien oder sogar noch einmal parlamentarisch überprüft werden kann, welche EIOPA-Standards und wie diese für die Regulierung deutscher EbAV angemessen genutzt werden.

Die aktuellen Pläne von EIOPA betreffen nicht nur alle wichtigen Anforderungen der EbAV-II-Richtlinie, sondern gehen dabei auch deutlich über die EbAV-II-Richtlinie hinaus. Es werden Projekte aufgesetzt, die über die „Eigene Risikoanalyse“ der Einführung einer für die EbAV ungeeigneten Solvency-II-Bewertungsmethodik (inzwischen unter der Bezeichnung „Common Framework“) und Berichtspflichten für EbAV in Anlehnung an Säule 3 von Solvency-II Vorschub leisten, Solvency-II quasi durch die Hintertür.

Die Inhalte der EbAV-II-Richtlinie waren das Ergebnis jahrelanger Diskussionen, in denen man sich auf höhere Anforderungen an Governance und Risikomanagement, eine effektivere Information künftiger Begünstigter, aktueller Begünstigter und Versorgungsempfänger sowie auf die Erleichterung von grenzüberschreitender Tätigkeit und Bestandsübertragungen geeinigt hat. Aber dies alles sollte eben nach der Philosophie einer EU-Mindestharmonisierung geschehen. Und neue Eigenmittelanforderungen und ein Solvency-II-Berichtswesen für EbAV waren überhaupt nicht dabei.

Wenn man sich fragt, warum EIOPA diese Ideen konterkarieren könnte, nun: EIOPA wurde unter großem Zeitdruck infolge der Finanzmarktkrise als unabhängige EU-Behörde eingerichtet. Aufgaben und Befugnisse in Sachen betriebliche Altersversorgung, bei der das Aufsichtsrecht ja bewusst nicht vollharmonisiert ist, wurden nicht ausreichend spezifiziert. Die EU-Kommission hat im September 2017 vorgeschlagen, die Aufgaben und Befugnisse aller EU-Aufsichtsbehörden zu erweitern. Nach sieben Jahren Erfahrung mit EIOPA im Bereich betriebliche Altersversorgung erscheint es allerdings dringender denn je, die Grenzen ihrer Aufgaben und Befugnisse im Bereich der betrieblichen

Altersversorgung klarer und zum Prinzip der Mindestharmonisierung passend zu definieren.

Will man die betriebliche Altersversorgung – wie durch das Betriebsrentenstärkungsgesetz angestrebt – wirklich stärken, dann müssen auch Überregulierung und unpassende Regulierung für Pensionskassen und Pensionsfonds vermieden werden – für bestehende und für künftige bAV-Systeme. Und dies gilt auch für das neue hoffnungsträchtige Sozialpartnermodell.

EbAV brauchen eine nachhaltig verlässliche und in das nationale Arbeits- und Sozialrecht eingebettete Aufsichtsumgebung. Das sind für uns alle wichtige Dinge, die von uns wie wichtige Dinge behandelt werden müssen!

*Dr. Georg Thurnes
Chefaktuar Aon Hewitt Deutschland
Stv. Vorstandsvorsitzender der aba*