

Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksachen 19/4673, 19/5418, 19/5647 Nr. 16 –

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2341 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) (Neufassung)

A. Problem

Mit der Richtlinie (EU) 2016/2341 des Europäischen Parlaments und des Rates wird die Aufsicht über Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung konsequent weiterentwickelt und modernisiert. Die Richtlinie ist in deutsches Recht umzusetzen. Daneben sind im deutschen Aufsichtsrecht weitere Anpassungen erforderlich.

B. Lösung

Das Versicherungsaufsichtsgesetz und weitere Vorschriften werden geändert.

Annahme des Gesetzentwurfs in unveränderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Zusätzliche Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand infolge des Gesetzes sind für Bund, Länder und Gemeinden nicht zu erwarten. Infolge der Umsetzung des Gesetzes entsteht beim Bund kein Vollzugsaufwand.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Der Gesetzentwurf enthält keine Regelungen, die zu Erfüllungsaufwand bei Bürgerinnen und Bürgern führen.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht ein einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von 11,4 Millionen Euro. Der wiederkehrende Erfüllungsaufwand erhöht sich um 9 Millionen Euro. Der wiederkehrende Erfüllungsaufwand resultiert ausschließlich aus der Umsetzung europäischer Vorgaben und unterliegt damit nicht der „One in, one out“- Regel der Bundesregierung.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Der einmalige Erfüllungsaufwand für Informationspflichten beträgt 8,7 Millionen Euro. Die Kosten für wiederkehrende Informationspflichten erhöhen sich um 3 Millionen Euro.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung des Bundes, der Länder und der Kommunen erhöht sich der wiederkehrende Erfüllungsaufwand um 0,8 Millionen Euro. Einmaliger Erfüllungsaufwand entsteht nicht.

F. Weitere Kosten

Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Gesetzentwurf auf Drucksachen 19/4673, 19/5418 unverändert anzunehmen.

Berlin, den 28. November 2018

Der Finanzausschuss

Bettina Stark-Watzinger
Vorsitzende

Dr. Carsten Brodesser
Berichtersteller

Sarah Ryglewski
Berichterstellerin

Frank Schäffler
Berichtersteller

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Dr. Carsten Brodesser, Sarah Ryglewski und Frank Schäffler

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf auf **Drucksachen 19/4673, 19/5418** in seiner 55. Sitzung am 11. Oktober 2018 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, dem Ausschuss für Arbeit und Soziales und dem Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Mit dem Gesetzentwurf werde die Richtlinie (EU) 2016/2341 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) (Neufassung) (ABl. L 354 vom 23.12.2016, S. 37) – im Folgenden: Richtlinie – in deutsches Recht umgesetzt.

Außerdem würden in Artikel 2 dieses Gesetzes weitere Änderungen im Aufsichtsrecht vorgenommen.

Die Richtlinie erweitere gegenüber der Vorgängerrichtlinie 2003/41/EG den Aufsichtsrahmen für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) mit den folgenden Schwerpunkten und Zielen:

- besserer Schutz der Versorgungsanwärter und Versorgungsempfänger,
- grundlegender Ausbau des Risikomanagements der Pensionskassen und Pensionsfonds (u. a. Durchführung einer eigenen Risikobeurteilung), höhere Anforderungen an die Geschäftsorganisation und korrespondierende Stärkung der Aufsicht bei der Bewertung von Risiken;
- umfassende Information der Versorgungsanwärter und Versorgungsempfänger,
- Beseitigung von aufsichtsrechtlichen Hindernissen für grenzüberschreitend tätige EbAV.

Da die Systeme der betrieblichen Altersversorgung in den Mitgliedstaaten große Unterschiede aufweisen und maßgeblich an das jeweilige nationale Arbeits- und Steuerrecht anknüpfen würden, sei die Richtlinie auf eine Mindestharmonisierung ausgelegt und lasse den Mitgliedstaaten damit größere Spielräume in der Umsetzung. Folgerichtig enthalte die Richtlinie keine Ermächtigungen zum Erlass von delegierten Rechtsakten. Sie sei bis zum 13. Januar 2019 in nationales Recht umzusetzen.

III. Öffentliche Anhörung

Der Finanzausschuss hat in seiner 21. Sitzung am 7. November 2018 eine öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf auf Drucksachen 19/4673, 19/5418 durchgeführt. Folgende Einzelsachverständige, Verbände und Institutionen hatten Gelegenheit zur Stellungnahme:

1. Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung e. V. (aba)
2. Bund der Versicherten e. V.
3. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)
4. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

5. Deutscher Gewerkschaftsbund
6. FIAN Deutschland e. V.
7. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. (GDV)
8. Verband der Firmenpensionskassen e. V.

Das Ergebnis der öffentlichen Anhörung ist in die Ausschussberatungen eingegangen. Das Protokoll einschließlich der eingereichten schriftlichen Stellungnahmen ist der Öffentlichkeit zugänglich.

IV. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat den Gesetzentwurf in seiner 28. Sitzung am 28. November 2018 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. Annahme des Gesetzentwurfs ohne Änderungen.

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat den Gesetzentwurf in seiner 30. Sitzung am 28. November 2018 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. Annahme des Gesetzentwurfs ohne Änderungen.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit** hat den Gesetzentwurf in seiner 23. Sitzung am 28. November 2018 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. Annahme des Gesetzentwurfs ohne Änderungen.

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** hat sich in seiner 6. Sitzung am 10. Oktober 2018 mit dem Gesetzentwurf gutachtlich befasst und festgestellt, dass eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfes gegeben sei. Die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung sei plausibel, auch wenn keine konkreten SDGs und Indikatoren als von dem Entwurf berührt angeführt würden. Eine Prüfbitte sei daher nicht erforderlich.

V. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Finanzausschuss** hat den Gesetzentwurf auf Drucksachen 19/4673, 19/5418 in seiner 18. Sitzung am 17. Oktober 2018 erstmalig beraten und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung beschlossen. In seiner 20. Sitzung am 7. November 2018 hat der Finanzausschuss die Beratung des Gesetzentwurfs fortgesetzt. Nach Durchführung der Anhörung am 7. November 2018 hat der Finanzausschuss die Beratung des Gesetzentwurfs in seiner 24. Sitzung am 28. November 2018 abgeschlossen.

Der Finanzausschuss empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksachen 19/4673, 19/5418 in unveränderter Fassung.

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD** betonten, dass man die unter anderem in der öffentlichen Anhörung geäußerten Bedenken der Interessenvertreter der deutschen Pensionskassen und Sozialpartner zur umzusetzenden Richtlinie und zum Gesetzentwurf in den Berichterstattergesprächen habe ausräumen können.

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD** hoben hervor, dass die europäische Richtlinie EbAV II insbesondere wegen bestehender Unterschiede der nationalen Systeme betrieblicher Altersversorgung auf eine Mindestharmonisierung ausgerichtet sei. Das bedeute, dass den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung, aber auch bei der Anwendung Spielräume verbleiben würden. An diesen Grundsatz der Mindestharmonisierung sei auch die Europäische Aufsichtsbehörde EIOPA gebunden. Die europäische Aufsichtsbehörde EIOPA habe die Aufgabe, in Europa eine kohärente Anwendung des Unionsrechts sicherzustellen. Dazu könne sie unter anderem Leitlinien und Empfehlungen herausgeben. Dabei sei sie an den durch die Richtlinie gesetzten Rahmen gebunden. So sollten

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

etwa für EbAV keine quantitativen Eigenmittelanforderungen nach einem marktwertbasierten Solvabilitätsmodell auf Unionsebene konzipiert werden, wie aus dem Erwägungsgrund 77 der Richtlinie explizit hervorgehe.

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) wirke in den Gremien von EIOPA an der Entwicklung und der Beschlussfassung über Leitlinien und Empfehlungen mit. Sie entscheide darüber hinaus über die Anwendung von Leitlinien und Empfehlungen auf nationaler Ebene im Wege des sogenannten „comply or explain“-Ansatzes.

Bei der künftigen Entwicklung aufsichtlicher Standards auf nationaler und europäischer Ebene sei den nationalen Besonderheiten der betrieblichen Altersversorgung in besonderem Maße Rechnung zu tragen und sicherzustellen, dass der in der Richtlinie verankerte Grundsatz der Mindestharmonisierung respektiert werde.

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD** wiesen darauf hin, dass mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz den Sozialpartnern die Möglichkeit eröffnet worden sei, eine betriebliche Altersversorgung in Form der reinen Beitragszusage zu vereinbaren. Kennzeichnend für die reine Beitragszusage sei der Verzicht auf Garantien. Dadurch werde eine flexiblere Kapitalanlage mit höheren Ertragschancen ermöglicht, und für den Arbeitgeber entfalle die Einstandspflicht für garantierte Leistungen. Die reine Beitragszusage solle auch zur weiteren Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung beitragen. Die Durchführung könne durch Pensionsfonds, Pensionskassen und andere Lebensversicherungsunternehmen erfolgen. Die durchführende Einrichtung unterliege damit der Versicherungsaufsicht.

Nach § 21 des Betriebsrentenstärkungsgesetzes müssten sich die Sozialpartner an der Durchführung und Steuerung der reinen Beitragszusage beteiligen. Einzelheiten zum konkret angewendeten Modell der reinen Beitragszusage und der Organisation seien in einer Durchführungsvereinbarung zu treffen, die die Sozialpartner mit der durchführenden Einrichtung schließen. Die Vereinbarung sollte auch den Informationsfluss zwischen der durchführenden Einrichtung bzw. deren Organen und den Sozialpartnern näher regeln. Das betreffe insbesondere Informationen und Unterlagen zur reinen Beitragszusage, die für das Risikomanagement der durchführenden Einrichtung relevant seien oder die von den neu einzurichtenden Schlüsselfunktionen generiert würden. Details der Ausgestaltung würden grundsätzlich den Vertragsparteien obliegen. Im Lichte der künftigen Erfahrungen mit der reinen Beitragszusage sollte überprüft werden, ob hierfür ggf. weitergehende gesetzliche Konkretisierungen notwendig seien.

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD** hoben das Thema der „Environment Social Governance“ (ESG)-Kriterien hervor. Im vorliegenden Gesetzentwurf würden die EbAV verpflichtet, sich mit ökologischen, sozialen und die Unternehmensführung betreffenden Fragen auseinanderzusetzen. Hierbei dränge man auf eine schnelle Konkretisierung dieser Kriterien. Auch müsse man darüber nachdenken, wie man weitergehende Verpflichtungen zur Nachhaltigkeit hinsichtlich Informationen und Anlagestrategien auf europäischer Ebene unterstützen könne.

Zu den Änderungsanträgen der FDP betonten die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD**, dass man sich hinsichtlich der Zielsetzung einig sei, dass man keine Vollharmonisierung durch die Hintertür wolle. In der öffentlichen Anhörung sei aber deutlich geworden, dass die BaFin diese Problematik auf dem Schirm habe und angehalten sei, darauf zu achten, dass nicht etwas durch die Hintertür eingeführt werde, was dem deutschen System der betrieblichen Altersvorsorge schaden könnte. Diese Bedenken seien durch die öffentliche Anhörung und die Beratung in den Berichterstattegesprächen ausgeräumt worden.

Die **Fraktion der AfD** kritisierte, dass mit dem Gesetzentwurf eine Vollharmonisierung durch die Hintertür ermöglicht werde. Darüber hinaus befürchte man für die Versorgungsträger einen großen bürokratischen Aufwand bei der Umsetzung des Gesetzentwurfs.

Die **Fraktion der AfD** sprach sich gegen eine Berücksichtigung von ESG-Indikatoren bei Anlageentscheidungen der EbAV aus. Man sehe die Gefahr, dass Regierungen mittels der Festlegung von ESG-Indikatoren Einfluss auf private Kapitalströme nehmen könnten. Damit bewege man sich in Richtung einer Planwirtschaft, die man ablehne. Es dürfe nicht vorgeschrieben werden, wie die betriebliche Altersvorsorge angelegt werde. Man müsse auch berücksichtigen, dass es bei der Altersvorsorge von Millionen von Versicherten um erhebliche Kapitalmenge gehe. Darüber hinaus sehe man die Gefahr von Klumpenrisiken bei der Kapitalanlage.

Die **Fraktion der FDP** kritisierte, dass man mit dem Gesetzentwurf nicht dem Anspruch gerecht werde, eine Pensionseinrichtung zu schaffen, die grenzüberschreitend in Europa tätig werden könne. Das sei weder mit der

Vorgängerrichtlinie noch mit der dem Gesetzentwurf zugrunde liegenden Richtlinie gelungen. Die Ziele einer Kapitalmarktunion, grenzüberschreitend Kapital anlegen und auch Altersvorsorge betreiben zu können, würden mit dem Gesetzentwurf nicht erreicht.

In den Änderungsanträgen habe man die Erkenntnisse aus der öffentlichen Anhörung aufgenommen. Die Stellungnahme der BaFin sowie die Leitlinien und Empfehlungen von EIOPA seien in der Branche nicht auf Akzeptanz gestoßen. Die Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzentwurf bestätige, dass nur 1,01 Prozent der EIOPA-Standards nicht angewandt würden. Das bedeute, dass die BaFin die EIOPA-Standards größtenteils akzeptiere, und die Branche dann Standards umsetzen müsste, die für ihren Bereich nicht passten.

Die **Fraktion der FDP** betonte, dass es daher notwendig gewesen wäre, im Gesetzentwurf ausdrücklich zu regeln, dass EIOPA nicht eine Vollharmonisierung durch die Hintertür durchführen könne, und am Ende die Solvency II-Anforderungen an Versicherungsunternehmen künftig auch für alle EbAV gelten würden. Da man dies unterlassen habe, gefährde man die Existenz der Versorgungseinrichtungen in Deutschland.

Die **Fraktion DIE LINKE** begrüßte die Zielsetzung und die Schwerpunkte der Richtlinie und des vorliegenden Gesetzentwurfs, insbesondere im Hinblick auf die Schlüsselfunktion der ESG-Nachhaltigkeitsfaktoren und der grenzüberschreitenden Geschäftstätigkeit der EbAV. Sinnvoll sei auch der Ausbau des Risikomanagements angesichts des Niedrigzinsumfeldes und der zunehmenden Kapitalmarktorientierung bei den Betriebsrenten.

Die **Fraktion DIE LINKE** sprach sich für ein besseres Risikomanagement aus, was sich aber nicht nur in zunehmenden Berichts- und Informationspflichten für die EbAV erschöpfen dürfe.

Die Übertragung der Solvency II-Regulierung auf die betriebliche Altersvorsorge und damit eine Vollharmonisierung durch die Hintertür halte man hingegen für nicht sinnvoll. Dies würde viele kleine und mittlere EbAV unverhältnismäßig belasten. Darüber hinaus hätten die Mitgliedstaaten auch ein sehr unterschiedliches Arbeits- und Sozialrecht.

Hinsichtlich der Änderungsanträge der Fraktion der FDP könne man sich zwar bestimmten Aspekten in den Anträgen anschließen. Allerdings schieße die Fraktion der FDP mit ihrer grundsätzlichen Ablehnung einer zusätzlichen Regulierung in diesem Bereich über das Ziel hinaus. Auch könne man die Kritik der Fraktion der FDP hinsichtlich der Maßnahmen für eine bessere Risikobeurteilung nicht nachvollziehen, da es die erwähnten Risiken durch das Niedrigzinsumfeld und die zunehmende Kapitalmarktorientierung bei den Betriebsrenten gäbe.

Die Fraktion **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** begrüßte den Gesetzentwurf. Die Maßnahmen stellten eine sinnvolle Verbesserung im Bereich der EbAV dar. Zum ersten Mal sei das Thema Nachhaltigkeit berücksichtigt worden. Zwar bestehe keine Verpflichtung zur Berücksichtigung der ESG-Kriterien bei Anlageentscheidungen. Jedoch gebe es jetzt eine Transparenz hinsichtlich der Art und Weise der Berücksichtigung der ESG-Kriterien und die Verpflichtung zur Berücksichtigung im Risikomanagement. Man hätte sich auch noch weitere Maßnahmen im Bereich der EbAV vorstellen können, insbesondere hinsichtlich der Transparenz.

Vom Ausschuss abgelehnte Änderungsanträge

Die **Fraktion der FDP** brachte zum Gesetzentwurf drei Änderungsanträge ein:

Änderungsantrag 1 der Fraktion der FDP (EU-Mindestharmonisierung)

Änderung:

„Zu Artikel 1 (Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes - VAG)

Der § 329 Absatz 1 Satz 2 VAG wird durch folgenden Sätze ersetzt:

„Im Hinblick auf die Richtlinie 2009/138/EG berücksichtigt sie so weit möglich deren Leitlinien und Empfehlungen und begründet eventuelle Abweichungen. Im Hinblick auf die Richtlinie (EU) 2016/2341 setzt sich die Aufsichtsbehörde vor einer möglichen Berücksichtigung von Leitlinien und Empfehlungen oder anderen Formen der

EU-Standardisierung der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung ins Benehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen und soweit Fragen des nationalen Arbeits- und Sozialrecht betroffen sind, auch mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales ins Benehmen. Die Aufsichtsbehörde beachtet beim Umgang aller Leitlinien, Empfehlungen und anderen Formen der EU-Standardisierung von der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung die Grundsätze der Proportionalität. Die Aufsichtsbehörde begründet den Umgang mit diesen Leitlinien und Empfehlungen sowie anderen Formen der EU-Standardisierung und macht ihn transparent.““

Begründung:

„Zur Änderung von Artikel 1 (Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes)

Die Richtlinie 2016/2341 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung vom 14. Dezember 2016 (EbAV-II-RL) fasst die ursprüngliche Richtlinie 2003/41 vom 3. Juni 2003 neu. Auch die EbAV-II-Richtlinie zielt weiterhin bewusst auf eine Mindestharmonisierung ab (Erwägungsgrund 3 der EbAV-II-RL). Hintergrund ist, dass die Systeme der betrieblichen Altersversorgung in den Mitgliedstaaten große Unterschiede aufweisen und maßgeblich am jeweiligen nationalen Arbeits- und Sozialrecht anknüpfen.

Die Solvency-II-RL und das VAG sind – anders als die EbAV-II-RL – auf eine EU-Vollharmonisierung ausgerichtet. Mit der Änderung des § 329 VAG soll dem Charakter der EbAV-II-RL als EU-weite Mindestharmonisierung für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung im VAG Rechnung getragen werden. Insbesondere soll vermieden werden, dass über den Umweg von Leitlinien und Empfehlungen oder anderen Formen der EU-Standardisierung der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen (EIOPA) faktisch eine nach der EbAV-II-RL gerade nicht intendierte Vollharmonisierung erfolgt.

Mit dieser Änderung wird zugleich einer Forderung des Bundesrates (BR-Drs. 627/17 (Beschluss)) zum Vorschlag der Europäischen Kommission zum sog. ESA-Review (Verordnungsvorschlag KOM(2017) 536 endg.) aufgegriffen, wonach in den letzten Jahren eine Vielzahl von sehr detailgenau ausgestalteten (sic. überschießenden) Level-3-Maßnahmen für die Aufsichtspraxis geschaffen worden seien. Diese hätten sich für viele kleine und mittlere regional orientierte Marktteilnehmer zu einem kaum noch bewältigenden und vollkommen unverhältnismäßigen Regulierungsrahmen entwickelt. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht soll darin gestärkt werden, dem Grundsatz der Proportionalität eine höhere Beachtung zukommen zu lassen.

In der BR-Drs. 428/18 (Beschluss) stellt der Bundesrat ferner fest, dass die BaFin im Rahmen des „comply or explain“-Verfahren von Leitlinien und Empfehlungen der EIOPA abweichen kann, hiervon jedoch in der Praxis kaum Gebrauch macht. Lediglich 1,01 Prozent der untersuchten Leitlinien der EIOPA seien von der BaFin nicht berücksichtigt worden.

Um die gewünschte Transparenz insbesondere gegenüber Bundestag, Bundesrat und der betroffenen Unternehmen sicherzustellen, soll die Aufsichtsbehörde künftig dem Umgang mit Leitlinien und Empfehlungen sowie anderen Formen der EU-Standardisierung der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung begründen und ihn transparent machen.“

Voten der Fraktionen:

Zustimmung: AfD, FDP

Ablehnung: CDU/CSU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Enthaltung: DIE LINKE.

Änderungsantrag 2 der Fraktion der FDP (Berichtspflichten nach § 43a VAG)

Änderung:

„Zu Artikel 1 (Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes - VAG)

Der § 329 Absatz 2 VAG wird wie folgt gefasst:

„Das Bundesministerium der Finanzen prüft, ob das Informationsgesuch angesichts der betreffenden Aufgabe und der zugrundeliegenden EU-Aufsichtsrichtlinie gerechtfertigt ist. Ist dies der Fall, ist das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, für beaufsichtigte Unternehmen und beaufsichtigte Gruppen, die jeweils nicht der Aufsicht durch die Aufsichtsbehörden der Länder unterliegen, durch Rechtsverordnung Vorschriften zu erlassen, die Berichtspflichten nach Absatz 1 begründen und den Inhalt, die Form der zu übermittelnden Informationen sowie die Frist für die Einreichung bei der Bundesanstalt festlegen. Das Ergebnis der Prüfung ist zu begründen und zu veröffentlichen. Die Ermächtigung kann durch Rechtsverordnung auf die Bundesanstalt übertragen werden. Rechtsverordnungen nach den Sätzen 1 und 2 bedürfen nicht der Zustimmung des Bundesrates.““

Begründung:

„Zur Änderung von Artikel 1 (Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes)

Der § 43a VAG enthält eine Verordnungsermächtigung zugunsten des Bundesministeriums der Finanzen (BMF). Danach kann das BMF Vorschriften erlassen, die die Berichtspflichten der beaufsichtigten Unternehmen und beaufsichtigten Gruppen gegenüber der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) näher festlegen.

In der öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2341 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung am 7. November 2018 wurde von den Sachverständigen beanstandet, dass die EIOPA dazu tendiert, den Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung zusätzlich zu den bereits bestehenden nationalen Meldepflichten und künftigen EZB-Berichtspflichten weitere, neue Meldeanforderungen aufzuerlegen.

Durch diese Informationsgesuche auf Level-3-Ebene dürfen die Leitentscheidungen der Rechtsetzungswerke auf Level-1-Ebene nicht unterlaufen werden. Daher ist auch im Hinblick auf den § 43a VAG zu gewährleisten, dass keine auf den Solvency-II-Anforderungen für die Versicherungswirtschaft basierende Berichtspflicht für die Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung geschaffen wird. Dies würde der in der Richtlinie (EU) 2016/2341 weiterhin vorgesehenen EU-Mindestharmonisierung widersprechen.

Um von der Richtlinie (EU) 2016/2341 gedeckte (Doppel-)Meldungen an die EIOPA besser identifizieren und idealerweise vermeiden zu können, soll das Bundesministerium der Finanzen eine Vorprüfung im Sinne des vorgeschlagenen § 43a Absatz 2 VAG durchführen.“

Voten der Fraktionen:

Zustimmung: AfD, FDP

Ablehnung: CDU/CSU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Enthaltung: DIE LINKE.

Änderungsantrag 3 der Fraktion der FDP (Risikobeurteilung nach § 234d VAG)

Änderung:

„Zu Artikel 1 (Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes - VAG) und Artikel 7 (Inkrafttreten)

1. Der Artikel 1 Ziffer 25, § 234d Absatz 3 VAG wird wie folgt gefasst:

„Für die Durchführung der Risikobeurteilung nach Absatz 2 hat die Pensionskasse Methoden zu verwenden, anhand der sie diejenigen Risiken erkennen und beurteilen kann, die

1. sie kurz- oder langfristig betreffen oder betreffen könnten und
2. sich auf die Fähigkeit der Pensionskasse auswirken könnten, die Verpflichtungen zu erfüllen.

Die Methoden müssen der Größenordnung, der Art, dem Umfang und der Komplexität der Tätigkeiten der Pensionskasse angemessen sein und auch die in Absatz 2 Satz 2 genannten Risiken erfassen. Sie sind in der eigenen

Risikobeurteilung darzustellen. Der Pensionskasse bleibt nachgelassen, zur Erfüllung der Anforderungen von Satz 1 eigene Methoden zu wählen.“

2. Der Artikel 1 Ziffer 25, § 234d Absatz 4 VAG wird wie folgt gefasst:

„Die eigene Risikobeurteilung fließt in die strategischen Entscheidungen der Pensionskasse ein. Die Vorgaben in Bezug auf die finanzielle Ausstattung der §§ 234f bis 234j in Abschnitt 3 bleiben unberührt.“

3. Der Artikel 7 wird wie folgt gefasst:

„Artikel 1 Nummer 25, § 234d Absatz tritt zum Ende des Geschäftsjahres in Kraft, das nach dem 31. Dezember 2018 beginnt, Artikel 1 Nummer 28 am Tag nach der Verkündung, Artikel 2 am 1. Februar 2019. Im Übrigen tritt dieses Gesetz am 13. Januar 2019 in Kraft.““

Begründung:

„Zur Änderung von Artikel 1 (Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes)

§ 234d VAG-E regelt die umfassenden Anforderungen zur Durchführung einer eigenen Risikobeurteilung, die künftig alle drei Jahre durchzuführen ist. Danach hat die Pensionskasse gemäß § 234d VAG-E unverzüglich eine eigene Risikobeurteilung vorzunehmen, wenn eine wesentliche Änderung (1) in ihrem Risikoprofil oder (2) im Risikoprofil der von ihr betriebenen Altersversorgungssysteme eingetreten ist.

Im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2341 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung am 7. November 2018 wurde offenbar, dass der § 234d VAG-E zumindest im Hinblick auf die in Absatz 3 benannten Bewertungsmethoden zur Durchführung der eigenen Risikobeurteilung detaillierter gefasst werden. Derzeit werden diese weder ausdrücklich im Gesetz vorgegeben noch sieht der Gesetzentwurf eine Verordnungsermächtigung zugunsten des Bundesministeriums der Finanzen dazu vor. Die Sachverständigen schlugen in der öffentlichen Anhörung vor, die Absätze 3 und 4 des § 234d VAG-E wie oben dargestellt anzupassen. Den Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung soll die Flexibilität gewährt werden, die für sie angemessene Methode zu wählen. So soll zugleich die Gefahr einer Standardsetzung durch die Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung vermieden werden, die die durch die Richtlinie (EU) 2016/2341 vorgegebene EU-Mindestharmonisierung unterläuft.

Zur Änderung von Artikel 7 (Inkrafttreten)

Die Inkrafttretensregelung orientiert sich an der Stellungnahme des Bundesrates (BR-Drs. 428/18 (Beschluss)), wonach eine Risikobewertung frühestens zum Ende des Geschäftsjahres, das nach dem 31. Dezember 2018 beginnt, vorzulegen sein soll. Die Möglichkeit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, im Bedarfsfall eine Risikobewertung anzufordern, solle davon unberührt bleiben.“

Voten der Fraktionen:

Zustimmung: FDP

Ablehnung: CDU/CSU, SPD, DIE LINKE., BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Enthaltung: AfD

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Berlin, den 28. November 2018

Dr. Carsten Brodesser
Berichtersteller

Sarah Ryglewski
Berichterstellerin

Frank Schäffler
Berichtersteller

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.