

Belange der betrieblichen Altersvorsorge stärker berücksichtigen

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Finanzaufsicht über Versicherungen

8. August 2014

Zusammenfassung

Diese Stellungnahme bezieht sich ausschließlich auf Belange der betrieblichen Altersvorsorge, die in Zusammenhang mit der Novellierung des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) stehen.

Die anstehende Novellierung des VAG, mit der die allein für Versicherungsunternehmen vorgesehenen Eigenmittelvorgaben der Solvency-II-Richtlinie implementiert werden, verdeutlicht den Bedarf eigenständiger Aufsichtsregelungen für Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge (EBAV). Das Versicherungsaufsichtsrecht mit einzelnen EBAV-Sonderregelungen führt zu hoher Komplexität und teilweise zu Wertungswidersprüchen. Ein eigenständiges Aufsichtsrecht für EBAV sollte spätestens mit der Umsetzung der überarbeiteten EU-Pensionsfondsrichtlinie angegangen werden.

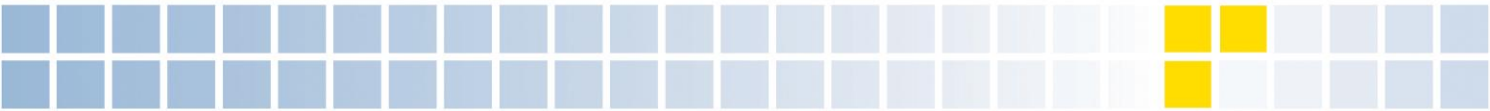
Hinweise zum Entwurf:

- Für regulierte Pensionskassen sollte klar gestellt werden, dass deren Höchstrechnungszinssätze nicht über eine Verordnung festgelegt werden, sondern weiterhin über die Genehmigung des Geschäftsplans.
- Auf die Ausweitung der Übertragung der Verordnungsermächtigung auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht sollte verzichtet werden.

- Die Verweisung auf die Anlagegrundsätze für Versicherungsunternehmen sollte gestrichen werden, da hierdurch auch Solvency-II-Vorgaben auf EBAV Anwendung finden würden.
- Zu begrüßen ist, dass nach dem Entwurf der Pensions-Sicherungs-Verein (PSV) von den Eigenmittelvorgaben nach Solvency II ausgenommen bleibt und die Voraussetzungen für eine flexiblere Nutzung des Ausgleichsfonds geschaffen werden.
- Für regulierte Pensionskassen sollte klar gestellt werden, dass auch diese (bzw. deren Trägerunternehmen) von der Anpassungsprüfungsverpflichtung ausgenommen bleiben, wie bei Wettbewerbspensionskassen und Direktversicherungen.

Weitere Verbesserungsvorschläge:

- Für Pensionskassen sollte die Einschränkung aufgehoben werden, dass Leistungen nur für wegfallendes Erwerbseinkommen gewährt werden dürfen.
- Für Pensionsfonds sollte die Beitragszusage mit Mindestleistung aufsichtsrechtlich weiterentwickelt werden, um die Vorteile eines gemeinsamen Anlageverbandes für die gesamte Laufzeit der Verpflichtungen nutzen zu können.
- Für EBAV sollte ein eigener Fachbeirat innerhalb der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht eingerichtet werden.



Im Einzelnen

1. Korrekturbedarf bei Neufassung für EBAV

Die Verweise im Gesetzentwurf sind teilweise widersprüchlich und führen darüber hinaus sogar zu verschärften Vorschriften, bei denen fraglich ist, ob diese für EBAV gelten sollen. Dies ist nicht zuletzt eine Folge der Verweisungssystematik auf Vorschriften für Versicherungsunternehmen, die ihrerseits Veränderungen unterworfen sind, die häufig – wie hier bei der Umsetzung von Solvency II – allein spezifische Regelungen für Versicherungsunternehmen implementieren sollen. Die anstehende Überarbeitung des VAG sollte daher genutzt werden, derzeit auch für EBAV geltende Regelungen des VAG, in einen eigenen Teil für EBAV zu inkorporieren. Somit würde ein eigener Regelungskreis für EBAV geschaffen, der von künftigen Veränderungen des Versicherungsaufsichtsrechts unabhängig wäre.

Der Gesetzentwurf bedarf folgender Korrekturen:

a. Korrekturen der Verordnungsermächtigungen erforderlich

Für regulierte Pensionskassen sollte in der Verordnungsermächtigung klargestellt werden, dass Höchstrechnungszinssätze, die nach § 235 Abs. 1 Nr. 4, 5 und 7 VAG-E über eine Verordnung festgelegt werden, für sie nicht gelten, sondern weiterhin die Höchstrechnungszinssätze, die zusammen mit dem Geschäftsplan von der Aufsicht genehmigt wurden bzw. werden. Eine mögliche Erstreckung einer Verordnung für Höchstrechnungszinssätze auch auf regulierte Pensionskassen würde die genehmigten Geschäftspläne dieser Pensionskassen in Frage stellen. Daher sollte klargestellt werden, dass die Ermächtigung für Höchstrechnungszinssätze auf deregulierte Pensionskassen beschränkt bleibt.

Außerdem sollte auch auf die Ausweitung der Übertragung der Verordnungsermächtigung auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht nach §§ 235 Abs. 2 bzw.

240 Satz 2 VAG-E verzichtet werden. Mit dieser generellen Ermächtigung wird die Regelungsbefugnis weiter delegiert auf eine Behörde, die die Aufsichtsregelungen anzuwenden hat. Die Erarbeitung und vor allem die Abstimmung der Aufsichtsregelungen mit den Beteiligten und Adressaten der Aufsicht sollte weiterhin im politisch dafür auch unmittelbar verantwortlichen Ministerium verbleiben. Anzumerken ist hier, dass der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht zur Konkretisierung von Regelungen, z. B. durch den Erlass von Rundschreiben, nach wie vor genügend Kompetenzen verbleiben. Anders als in der Begründung dargestellt, geht diese Ermächtigung weit über die bisherige Rechtslage nach § 118b VAG hinaus, wonach die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht für eng umfasste Regelungsgegenstände zum Verordnungserlass ermächtigt wird. Anzumerken ist, dass der in der Begründung zu § 235 VAG-E genannte „inhaltlich unveränderte“ Abs. 3 im Gesetzestext fehlt.

b. Verweisungen auf Anlagegrundsätze der Versicherungsunternehmen für EBAV streichen

Der Verweis (§§ 234 Abs. 2 Satz 1, 237 Abs. 2 Satz 1 VAG-E) für EBAV auf die neu gefassten Anlagegrundsätze (§ 124 VAG-E) sollte gestrichen werden, da dieser eine unklare Rechtslage schafft und Solvency II mittelbar für EBAV zur Anwendung käme.

Die neuen Anlagegrundsätze sind eine zentrale Vorschrift, mit denen der Paradigmenwechsel von der regel- zur prinzipiengebundenen Aufsicht erfolgt. Diese Vorschrift ist aber an die Versicherungsunternehmen adressiert, für die das sog. „unternehmerische Vorsichtsprinzip“ statuiert wird. Da die §§ 124 ff. VAG-E einen zentralen Grundsatz aus Solvency II abschließend umsetzen, käme Solvency II über diesen Verweis auch für EBAV zur Anwendung. Für EBAV gelten aber die Anlagegrundsätze und vor allem das „allgemeine Vorsichtsprinzip oder prudent person Prinzip“ der Pensionsfondsrichtlinie (Art. 18). Insofern ist für EBAV der Verweis auf die neuen Anlagegrundsätze nach § 124 VAG-E überflüssig.



Im Vergleich von Gesetzesbegründung und Gesetzestext zeigen sich weitere Widersprüche: So wird in der Begründung zu den §§ 234, 237 VAG-E ausgeführt, dass faktisch auf die Beibehaltung einer Option der Pensionsfondsrichtlinie verzichtet werde, die Verordnungsermächtigung (§ 240 Nr. 8 VAG-E) wird jedoch so ergänzt, dass von den in Art. 18 Pensionsfondsrichtlinie enthaltenen Optionen Gebrauch gemacht und der status quo (also z. B. der Katalog zulässiger Anlageformen, § 2 PFKapAV) beibehalten werden kann.

Ein weiterer Widerspruch ergibt sich aus § 237 Abs. 1 VAG-E, der die Anwendung der §§ 213, 214 und 215 VAG-E (Anlagegrundsätze für das gebundene Vermögen kleiner Versicherungsunternehmen) für Pensionsfonds ausschließt. In der Verordnungsermächtigung des § 240 Nr. 8 VAG-E werden dann jedoch genau diese Anlageformen des § 215 Abs. 2 Nummer 1 bis 7 VAG-E wieder berücksichtigt.

c. Umfang der Aufsicht nicht weiter ausweiten

Gemäß § 234 Abs. 3 Nr. 10 VAG-E bzw. gemäß § 237 Abs. 3 Nr. 9 VAG-E erstreckt sich die rechtliche Aufsicht auch auf die Einhaltung der im Bereich der betrieblichen Altersversorgung von den Einrichtungen zu beachtenden arbeits- und sozialrechtlichen Vorschriften. Mit diesen Vorgaben wird der speziellen Stellung der betrieblichen Altersversorgung Rechnung getragen.

Wichtig ist allerdings, dass die Aufsichtsbehörde in ihren Entscheidungen und Rechtsverordnungen zu Pensionskassen und Pensionsfonds diese Besonderheiten der betrieblichen Altersversorgung berücksichtigt, nicht jedoch künftig eine rechtliche Beurteilung durchführt, inwieweit die Einrichtungen die zu beachtenden arbeits- und sozialrechtlichen Vorschriften umsetzen. Das war und muss auch weiterhin eine Aufgabe der zuständigen Gerichte sein.

d. Weitere Korrekturen für EBAV erforderlich

Weitere Widersprüche ergeben sich im Hinblick auf die grundsätzliche Nichtanwendbarkeit der Solvency-II-Richtlinie auf Pensionskassen. So wird in der Begründung zu § 234 VAG-E darauf hingewiesen, dass durch die Bezugnahme auf § 212 VAG-E die Anwendung der neu eingeführten Solvency-II-Anforderungen ausgeschlossen wird. Zudem heißt es in der Begründung zu § 235 VAG-E: „Für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung bleibt es beim bisherigen Rechtszustand [...].“ Andererseits heißt es aber in der Begründung zu § 234 VAG-E, dass durch die Inbezugnahme des § 124 VAG-E („unternehmerische Vorsicht“) eine „Ungleichbehandlung von Pensionskassen und anderen Lebensversicherungsunternehmen“ vermieden werden soll.

Schließlich ist anzumerken, dass in dem Entwurf nicht die aktuelle Regelung für Pensionsfonds nach § 112 VAG zugrunde gelegt wird, sondern die Fassung aus dem Jahre 2011. Daher fehlt in § 236 VAG-E die 2013 eingeführte Möglichkeit der Einmalzahlung nach § 112 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 VAG bzw. des vollständigen Kapitalwahlrechts nach § 112 Abs. 1 Satz 2 VAG beim Pensionsfonds. Hier gehen wir – auch aufgrund fehlender Begründung – davon aus, dass es sich um ein Redaktionsversehen handelt.

2. Steuerfreie Dotierung von Pensionskassen bei Nachschussverpflichtungen ermöglichen

Die vorgesehene Anpassung der steuerfreien Leistung von Nachschussverpflichtungen für Pensionsfonds nach § 19 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 EStG-E sollte auch auf Pensionskassen erweitert werden. Hiernach würde bei Fehlbeträgen der Pensionskasse – wie bei Pensionsfonds auch – den Arbeitgebern ermöglicht werden, im Rahmen der Nachschusspflicht, Arbeitgeberbeiträge in der Rentenbezugsphase für die Berechtigten lohnsteuerfrei an die Pensionskasse leisten zu dürfen.



3. Anpassungen für PSV zu begrüßen

Die Anpassung der Solvabilitätsvorschriften in § 14 VAG-E für den PSV ist zu begrüßen. Als gesetzlicher Träger der Insolvenzsicherung ergeben sich Besonderheiten im Hinblick auf das Versicherungsgeschäft des PSV und der daraus folgenden Solvabilitätsanforderung. Insofern ist es auch hier folgerichtig, die Eigenmittelvorgaben nach Solvency II nicht zu übertragen.

Zu begrüßen ist insbesondere, dass nach § 14 Abs. 2 Nr. 3 VAG-E die Voraussetzung geschaffen wird, dass der Ausgleichsfonds flexibler und ggf. in größerem Umfang als bisher genutzt werden kann, wenn dies aufgrund eines hohen Schadenvolumens erforderlich sein sollte. Vor allem wird mit dieser Maßnahme die Möglichkeit geschaffen, den Ausgleichsfonds bei hoher Schadensbelastung beitragsdämpfend einzusetzen.

Hingegen sollte auf die in § 14 Abs. 2 Nr. 2 VAG-E durch Verweisung vorgesehene Anwendung der Compliance-Funktion verzichtet werden. Im Gegensatz zu im Wettbewerb stehenden Unternehmen mit Vertriebsinteressen sind Mitgliedschaft im PSV und Geschäftszweck des PSV gesetzlich vorgegeben. Eine weitere Kontrollfunktion neben der vorhandenen internen Revision würde den PSV nur bürokratisch belasten, ohne dass ein zusätzlicher Nutzen erkennbar ist.

Unklar ist zudem, weshalb die Verweisung in § 10 Abs. 2 BetrAVG-E auf § 65 VAG nach der derzeitigen Fassung beibehalten werden soll. Richtigerweise müsste hier auf die entsprechend geänderte Rechtsgrundlage (entweder §§ 235 Nr. 4 oder 88 bzw. 217 VAG-E) verwiesen werden.

4. Ausnahme von der Anpassungsprüfungspflicht für regulierte Pensionskassen klarstellen

Die Gelegenheit der Folgeänderung des § 16 Abs. 3 Nr. 2 BetrAVG-E sollte zur Klarstellung dieser Ausnahmevoraussetzung („Escape-Klausel“) für regulierte Pensionskassen von der Anpassungs- und Prüfungspflicht

laufender Betriebsrentenleistungen genutzt werden. Hier wäre es konsequent, den Bezug auf die Regelung zum Höchstrechnungszinssatz (derzeit auf § 65 Abs. 1 Nr. 1a VAG) ersatzlos zu streichen. Mit dieser Streichung würden die Berechtigten nicht schlechter gestellt, da die Verwendung sämtlicher Überschussanteile zur Leistungserhöhung zwingende Voraussetzung der Escape-Klausel ist. Eines eigenen Verweises auf die Höchstrechnungszinssätze bedarf es daher nicht.

Der bisherige Wortlaut führte für regulierte Pensionskassen mit genehmigten Höchstrechnungszinssätzen zu Missverständnissen bzw. sogar zu Gerichtsentscheidungen zu Lasten der Arbeitgeber. Denn die bisherige Regelung beschränkt sich lediglich auf den Höchstrechnungszinssatz nach § 65 VAG, obgleich den regulierten Pensionskassen in der Regel ein aufsichtsrechtlich genehmigter Geschäftsplan zugrunde liegt. Die Escape-Klausel des § 16 BetrAVG ist aber für regulierte Pensionskassen aus denselben Gründen gerechtfertigt wie für die übrigen Pensionskassen und Direktversicherungen. Dies wurde in der Vergangenheit jedoch vereinzelt bezweifelt. Mit der Streichung würde diese Unklarheit vermieden. Ungeachtet dessen ist nicht nachvollziehbar, weshalb bei der Escape-Klausel für Pensionskassen und Direktversicherungen auf § 235 Nr. 7 und nicht auf Nr. 4 VAG-E verwiesen wird. Fraglich ist darüber hinaus, ob für die Verweisung für Direktversicherungen eher § 88 VAG-E einschlägig wäre.

5. Vorschläge zur Weiterentwicklung des Aufsichtsrechts für EBAV

Die weitreichenden Änderungen des VAG sollten darüber hinaus genutzt werden, mit folgenden Maßnahmen die Rahmenbedingungen der EBAV zu verbessern und Hemmnisse des bestehenden Aufsichtsrechts zu beseitigen:



a. Erfordernis des Erwerbseinkommenswegs falls bei Pensionskassen streichen

Die Novellierung des VAG sollte genutzt werden, um bei Pensionskassen ein aufsichtsrechtliches Hemmnis bei der Beschäftigung von Rentnern zu beseitigen. Nach derzeitiger Rechtslage und nach § 232 Abs. 1 Nr. 2 VAG-E dürfen Leistungen nur bei Wegfall des Erwerbseinkommens gewährt werden. Bei teilweisem Wegfall des Erwerbseinkommens dürfen Leistungen nur anteilig gewährt werden, wenn diese in den Versicherungsbedingungen vorgesehen sind. Diese Restriktion sollte beseitigt werden, da sie zu inflexibel und bürokratisch ist. Eine Streichung ist auch deshalb geboten, weil die beiden anderen externen Durchführungswege der betrieblichen Altersvorsorge (Pensionsfonds und Direktversicherungen) einer derartigen Einschränkung nicht unterworfen sind. Die vorgesehene Regelung steht insbesondere auch der vom Bundesministerium angestrebten Flexibilisierung der Übergänge vom Erwerbsleben in den Ruhestand entgegen.

b. Beitragszusage mit Mindestleistung für Pensionsfonds weiterentwickeln

Die Durchführung der 2002 vom Gesetzgeber als neue Zusageform eingeführten Beitragszusage mit Mindestleistung sollte für Pensionsfonds erleichtert werden. Die nicht-versicherungsförmige Durchführung sollte auch während der Leistungsphase ermöglicht werden, um die Vorteile eines gemeinsamen Anlageverbundes nutzen zu können. Diese Erweiterung würde die arbeitsrechtliche Beitragsgarantie, für die auch der Arbeitgeber subsidiär einzustehen hat, unberührt lassen. Allerdings müssen nachzeitigem Aufsichtsrecht sowie auch im Entwurf (§ 236 Abs. 2 VAG-E) bei der Beitragszusage mit Mindestleistung die Leistungen eines Pensionsfonds ab Rentenbeginn zwingend versicherungsförmig mit dem jeweils geltenden Höchstrechnungszinssatz durchgeführt werden. Die Folgen sind Komplexitätssteigerungen und Effizienzverluste, da die Anlagestrategie nicht für die gesamte Laufzeit der Zusage einheitlich gestaltet werden kann.

Zudem besteht für diese Vorgabe auch arbeitsrechtlich kein Anlass.

c. Eigene Interessengruppe für EBAV einrichten

Innerhalb der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht sollte eine eigene Interessengruppe für betriebliche Altersvorsorge eingerichtet werden, um die Aufsicht in den spezifischen Belangen der EBAV zu beraten und zu unterstützen. Bisher können Belange der betrieblichen Altersvorsorge lediglich im Fachbeirat eingebracht werden, in dem Vertreter aller Adressaten der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht sitzen. In der neu einzurichtenden Interessengruppe sollten vor allem Vertreter der Trägerunternehmen und der EBAV vertreten sein. Ein solches Fachgremium würde dazu beitragen, dass die Besonderheiten von EBAV in der neuen Aufsichtsstruktur angemessene Beachtung finden. Damit würde auf nationaler Ebene nachvollzogen, was auf europäischer Ebene bereits verankert ist: In der europäischen Aufsichtsbehörde EIOPA wurde bereits eine eigene Interessengruppe für betriebliche Altersvorsorge eingerichtet.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Soziale Sicherung

T +49 30 2033-1600

soziale.sicherung@arbeitgeber.de