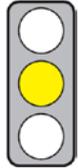


KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Die Kommission will den Binnenmarkt für die betriebliche Altersversorgung stärken.

Betroffene: Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV), Arbeitgeber (Trägerunternehmen) und Arbeitnehmer



Pro: (1) Die Neudefinition der grenzüberschreitender EbAV-Tätigkeit schafft Rechtsklarheit.

(2) Die Möglichkeit, Altersversorgungssysteme grenzüberschreitend zu übertragen, stärkt die Effizienz.

(3) Dass die Auskunfts- und Anlagevorschriften des Herkunftsmitgliedstaats gelten, senkt administrative Kosten.

Contra: Die Pflicht zur vollständigen Kapitaldeckung erschwert die grenzüberschreitende Tätigkeit. Bei grenzüberschreitender Tätigkeit sollten daher die Kapitaldeckungsvorschriften des Tätigkeitsmitgliedstaates Anwendung finden.

INHALT

Titel

Vorschlag COM (2014) 167 vom 27. März 2014 über die **Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung**

Kurzdarstellung

► Definitionen

- „Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung“ (EbAV) erbringen auf Grundlage von Vereinbarungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer Altersversorgungsleistungen, die an eine berufliche Tätigkeit geknüpft sind; sie arbeiten nach dem Kapitaldeckungsverfahren (Art. 6 lit. a).
- „Altersversorgungssysteme“ sind Verträge, Vereinbarungen oder Vorschriften über die Art der Versorgungsleistungen und die Bedingungen ihrer Gewährung (Art. 6 lit. b).
- „Trägerunternehmen“ sind Unternehmen oder Körperschaften, die ihren Mitarbeitern eine betriebliche Altersversorgung über ein Altersversorgungssystem anbieten (Art. 6 lit. c).
- „Versorgungsanwärter“ sind Personen, die Anspruch auf Altersversorgungsleistungen haben. „Leistungsempfänger“ sind Personen die Altersversorgungsleistungen erhalten. (Art. 6 lit. e und f)
- „Herkunftsmitgliedstaat“ ist der Mitgliedstaat, in dem die EbAV zugelassen oder eingetragen ist. „Tätigkeitsmitgliedstaat“ ist der Mitgliedstaat, dessen „sozial- und arbeitsrechtliche Vorschriften“ für das Rechtsverhältnis zwischen dem Trägerunternehmen und dem Versorgungsanwärter bzw. dem Leistungsempfänger einschlägig sind. (Art. 6 Abs. i und j).

► Hintergrund, Geltungsbereich und Ziele

- Die Richtlinie ersetzt die bestehende Richtlinie zur betrieblichen Altersversorgung („EbAV I“, 2003/41/EG).
- Die Richtlinie gilt für EbAV (in Deutschland: Pensionsfonds und -kassen) sowie – auf relevante Vorschriften beschränkt und nur auf Wunsch des Mitgliedstaats – für Lebensversicherungen, die das betriebliche Altersversorgungsgeschäft anbieten („Direktversicherungen“) (Art. 2 Abs. 1, Art. 4).
- Die Richtlinie gilt nicht für (Art. 2 Abs. 2)
 - Einrichtungen, die Altersversorgungssysteme der sozialen Sicherheit verwalten,
 - Einrichtungen, die nach dem Umlageverfahren arbeiten,
 - Einrichtungen ohne gesetzlichen Leistungsanspruch für Arbeitnehmer („Unterstützungskassen“) und
 - Unternehmen, die für ihre Beschäftigten Pensionsrückstellungen bilden („Direktzusagen“).
- Mit der Richtlinie will die Kommission (Begründung S. 3 und 4)
 - die grenzüberschreitende Tätigkeit von EbAV vereinfachen,
 - eine wirksame Aufsicht über EbAV sicherstellen und die Governance von EbAV stärken,
 - die Anlagevorschriften anpassen sowie
 - die Auskunftspflichten gegenüber Versorgungsanwärtern und Leistungsempfängern ausdehnen.

► Grenzüberschreitende Tätigkeit und Übertragung von EbAV

– Neudefinition der grenzüberschreitenden Tätigkeit von EbAV

- EbAV sind grenzüberschreitend tätig, wenn ein Trägerunternehmen die Trägerschaft übernimmt, dessen Standort (Art. 12 Abs. 1):
 - in einem anderen Mitgliedstaat liegt oder
 - im selben Mitgliedstaat liegt, dabei jedoch die sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften eines anderen Mitgliedstaats Anwendung finden.

- Für die grenzüberschreitende Tätigkeit benötigen EbAV nur die Genehmigung der zuständigen Behörde ihres Herkunftsmitgliedstaats (Art. 12 Abs. 2).
- **Grenzüberschreitende Übertragung von Altersversorgungssystemen**
 - EbAV dürfen ihre Altersversorgungssysteme auf andere EbAV übertragen, die in anderen Mitgliedstaaten zugelassen oder eingetragen sind (Art. 13).
 - Der Übertragung zustimmen müssen (Art. 13 Abs. 1-3)
 - die Behörde, die für die übernehmende EbAV zuständig ist, sowie
 - die Versorgungsanwärter und Leistungsempfänger oder ggfs. deren Vertreter, es sei denn, die sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften sehen etwas anderes vor.
 - Die übernehmende EbAV muss die sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften des Tätigkeitsmitgliedstaats einhalten (Art. 13 Abs. 6 und 7).
- **Volle Kapitaldeckung**
 - EbAV dürfen nur dann grenzüberschreitend tätig werden und tätig sein, wenn und solange die versicherungstechnischen Rückstellungen vollständig kapitalgedeckt („fully funded“) sind (Art. 15 Abs. 3).
- ▶ **Neue Grundsätze bei der Aufsicht über – grenzüberschreitend tätige– EbAV**
 - Alle EbAV – auch grenzüberschreitende – werden von der zuständigen Behörde des Herkunftsmitgliedstaats beaufsichtigt (Art. 61 Abs. 1).
 - Primäres Ziel der Aufsicht über EbAV ist der Schutz der Versorgungsanwärter und Leistungsempfänger. Die Aufsichtsbehörden berücksichtigen aber „in gebührender Weise“ die Finanzmarktstabilität (Art. 59).
 - Der zuständigen Behörde stehen die notwendigen Befugnisse zur Verfügung - z.B. Durchführung von Stresstests -, um „Schwachstellen oder Defizite“ bei EbAV beheben zu können (Art. 63 Abs. 2 und 3).
- ▶ **Einführung eines Governance-Systems für EbAV**
 - Alle EbAV müssen „wirksame“ Governance-Systeme einführen, die im Verhältnis zur Art, zum Umfang und zur Komplexität ihrer Tätigkeiten „angemessen“ sind (Art. 22).
 - EbAV müssen als „zentrale Funktionen“ Abteilungen für Risikomanagement, für Innenrevision sowie, sofern die Versorgungsanwärter und Leistungsempfänger nicht alle Risiken tragen, für Versicherungsmathematik vorsehen. Die Leitung des Risikomanagements und die Leitung der Innenrevision müssen „getrennt“ sein. (Art. 25 Abs. 1 und 2, Art. 26-28)
 - Sowohl die Leiter von EbAV als auch die Leiter ihrer „zentralen Funktionen“ müssen fachlich qualifiziert und persönlich zuverlässig sein (Art. 23 Abs. 1).
 - EbAV müssen für die Leitungsebene eine „solide Vergütungspolitik“ festlegen. Die Kommission kann dazu delegierte Rechtsakte erlassen. (Art. 24)
- ▶ **Anlagevorschriften für EbAV**
 - Alle EbAV müssen in ihrer Anlagepolitik nach dem „Vorsichtsprinzip“ verfahren und eine Reihe allgemeiner, EU-weiter Anlagevorschriften – etwa Vermeidung von Klumpenrisiken – befolgen (Art. 20). Mitgliedstaaten können Investitionen von EbAV in Staatsanleihen von den Vorschriften zur Vermeidung von Klumpenrisiken ausnehmen (Art. 20 Abs. 1 UAbs. 1).
 - Die Mitgliedstaaten dürfen für EbAV in ihrem Hoheitsgebiet „ausführlichere“ Anlagevorschriften erlassen. Sie dürfen EbAV jedoch insbesondere nicht untersagen, in „Instrumente mit langfristigen wirtschaftlichen Profil“ – z.B. Infrastrukturprojekte – zu investieren. Wenn „aufsichtsrechtlich geboten“, können die Mitgliedstaaten „strengere“ Vorschriften für einzelne EbAV erlassen. (Art. 20 Abs. 6 und 7).
 - Für grenzüberschreitend tätige EbAV gelten neben den allgemeinen EU-Anlagevorschriften die Anlagevorschriften ihres Herkunftsmitgliedstaats (Art. 20 Abs. 8).
- ▶ **Informationen für Versorgungsanwärter und Leistungsempfänger**
 - **EU-weit einheitlicher Rentenanwartschaftsbescheid**
 - EbAV informieren jeden Versorgungsanwärter jedes Jahr in einem „Rentenanwartschaftsbescheid“ kostenlos über die Kernelemente – Garantien, Kosten, Risiken, Zielwerte – seiner Altersversorgung (Art. 40).
 - Der Rentenanwartschaftsbescheid folgt einem EU-weit vorgegebenen Aufbau (s. [cepBegleitdokument](#)). Die Kommission legt in delegierten Rechtsakten Einzelheiten zum Inhalt des Bescheids fest. (Art. 45-54)
 - **Auskunftspflichten von EbAV**
 - EbAV informieren
 - „potenzielle Versorgungsanwärter“ über die „Merkmale“ des Altersversorgungssystems, alle Anlageoptionen sowie „Umwelt-, Klima- und soziale Aspekte“ in der Anlagepolitik (Art. 55)
 - Versorgungsanwärter mindestens zwei Jahre vor dem vorgesehenen Rentenalter sowie auf Anfrage über die Wahlmöglichkeiten bei der Inanspruchnahme der Versorgungsleistungen – z.B. verschiedene Auszahlungsvarianten – sowie deren Vor- und Nachteile (Art. 56),
 - Leistungsempfänger über die ihnen zustehenden Leistungen und Auszahlungsvarianten; tragen diese ein Anlagerisiko, müssen sie auch hierüber informiert werden (Art. 57).
 - Für grenzüberschreitend tätige EbAV gelten neben den EU-Vorschriften die Auskunftsvorschriften des Herkunftsmitgliedstaates (Art. 12 Abs. 10).

Wesentliche Änderungen zum Status quo

- ▶ Die bisherige vage Definition grenzüberschreitender EbAV-Tätigkeiten wird durch eine präzise ersetzt.
- ▶ Bisher gibt es keine EU-Vorschriften zur grenzüberschreitenden Übertragung von Altersversorgungssystemen, zu einem Governance-System für EbAV und zu einem einheitlichen Rentenanwartschaftsbescheid.
- ▶ Wie bisher besteht bei grenzüberschreitender Tätigkeit eine Pflicht zur vollständigen Kapitaldeckung.
- ▶ Bisher stellen die Anlagevorschriften auf „Risikokapitalmärkte“ ab, künftig auf „Instrumente mit langfristigen wirtschaftlichen Profil“.
- ▶ Bisher können die Mitgliedstaaten grenzüberschreitend tätige EbAV strengeren nationalen Anlagevorschriften unterwerfen. Künftig gelten nur die Vorschriften des Herkunftsmitgliedstaats.
- ▶ Bisher können die Mitgliedstaaten grenzüberschreitend tätige EbAV strengeren nationalen Auskunftsspflichten unterwerfen. Künftig gelten nur die Auskunftsspflichten des Herkunftsmitgliedstaats.
- ▶ Bisher gibt es keine klare Zuteilung der Aufsicht über grenzüberschreitend tätige EbAV. Künftig ist die Behörde des Herkunftsmitgliedstaats ausschließlich zuständig.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission kann nur EU-Handeln die Hindernisse für die grenzüberschreitende Tätigkeit von EbAV beseitigen, EU-weit ein höheres Verbraucherschutzniveau gewährleisten,

Politischer Kontext

Bereits 2010 legte die Kommission das Grünbuch „Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme“ vor [KOM (2010) 365, s. [cepAnalyse](#)]. 2012 folgte das Weißbuch „Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige und sichere Pensionen und Renten“ [KOM(2012) 55, s. [cepAnalyse](#)]. Lange diskutiert wurde die Einführung von Solvabilitätsvorschriften für EbAV, wie sie für Versicherungsunternehmen eingeführt wurden [„Solvency II, Richtlinie 2009/138/EG, s. [cepAnalyse](#)]. Die Europäische Versicherungsaufsichtsbehörde (EIOPA) hat der Kommission aber empfohlen, dazu weitere Auswirkungsstudien durchzuführen.

Stand der Gesetzgebung

27.03.2014 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Binnenmarkt
Federführender Ausschuss des EP:	Wirtschaft und Währung, Berichterstatter: N.N.
Federführendes Bundesministerium:	Finanzen
Federführender Ausschuss des BT:	Finanzen
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 260 von 352 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 53 AEUV i.V.m. Art. 62 AEUV (selbstständige Tätigkeit) und Art. 114 AEUV (Binnenmarkt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Die Richtlinie baut durch mehrere Einzelmaßnahmen Hürden für die grenzüberschreitende Tätigkeit von EbAV ab und stärkt damit den Binnenmarkt. Konkret tragen dazu folgende Elemente der Richtlinie bei:

Die Neudefinition grenzüberschreitender Tätigkeit schafft Rechtsklarheit. Sie stellt sicher, dass die nationalen Aufsichtsbehörden die grenzüberschreitende Tätigkeit von EbAV als solche in gleicher Weise anerkennen. Eine unterschiedliche Rechtsanwendung auf nationaler Ebene – wie unter der bestehenden EbAV-I-Richtlinie geschehen – unterbleibt.

Die Möglichkeit, Altersversorgungssysteme von einer EbAV auf eine EbAV aus einem anderen Mitgliedstaat zu übertragen, vereinfacht es, Größenvorteile zu realisieren. Das **stärkt die Effizienz** und senkt die Kosten der Altersversorgung. Davon profitieren insbesondere große Unternehmen, die in mehreren Mitgliedstaaten aktiv sind. Falls aber alle Versorgungsanwärter und Leitungsempfänger zustimmen müssen, lassen sich die genannten Vorteile nicht realisieren.

Die Regelungen zur Aufsicht über EbAV und insbesondere die Klarstellung der Zuständigkeiten und Befugnisse schaffen Rechtsklarheit, vermindern Reibungsverluste und Aufsichtsarbitrage.

Dass für grenzüberschreitend tätige EbAV künftig die Anlagevorschriften und Auskunftsspflichten des Herkunftsmitgliedstaats gelten, senkt administrative Kosten und stärkt die Effizienz. Die Vorgabe allgemeingültiger Anlagegrundsätze, die gleichzeitige Einführung umfassender EU-weiter Governance-Regeln und die

Tatsache, dass das nationale Arbeits- und Sozialrecht mit seinen Arbeitnehmerschutzvorkehrungen weiter Anwendung findet, beugen einer Absenkung des Arbeitnehmerschutzes vor. Dies wird auch durch die gleichzeitige Einführung umfassender EU-weiter Informationspflichten gegenüber Versorgungsanwärtern und Leistungsempfängern gewährleistet.

Ob diese richtigen und wichtigen **Änderungen die grenzüberschreitende Tätigkeit von EbAV jedoch befördern, ist** dennoch **fraglich. Grund dafür ist die Vorschrift, dass die Rückstellungen** bei grenzüberschreitender Tätigkeit **vollständig kapitalgedeckt sein müssen** („fully funded“). Erstens gibt es diese Vorschrift – die ein hohes Schutzniveau sicherstellt, allerdings auch mit Kosten verbunden ist – für inländisch tätige EbAV in vielen Mitgliedstaaten nicht. Der Anreiz, grenzüberschreitend tätig zu werden, ist daher oft nicht gegeben. Zweitens ist eine überzeugende Begründung für die Pflicht zur vollständigen Kapitaldeckung bei grenzüberschreitender Tätigkeit nicht ersichtlich. Schließlich sind andere nationale Vorschriften des Tätigkeitsmitgliedstaates zur Insolvenzabsicherung – etwa Arbeitgeberrückstellungen oder Sicherungsfonds mit Beitragspflicht für Arbeitgeber, die in der Regel im nationalen Arbeits- und Sozialrecht verankert sind – gemäß dem Richtlinienentwurf auch bei grenzüberschreitender Tätigkeit anzuwenden. **Daher sollten die Kapitaldeckungsvorschriften des Tätigkeitsmitgliedstaates Anwendung finden.** Im Ergebnis wären dann für nationale und grenzüberschreitend tätige EbAV die Vorschriften zur Insolvenzabsicherung identisch.

Zu rechtfertigen wäre die Pflicht zur vollständigen Kapitaldeckung als Teilvorschrift eines möglichen EU-Statuts („29. Regime“) für grenzüberschreitend tätige EbAV. Ein solches Statut würde die Transaktionskosten dieser EbAV senken und Effizienzgewinne ermöglichen. Es müsste aber eine umfassende Harmonisierung wesentlicher Teile des Arbeits-, Sozial- und Steuerrechts beinhalten. Das ist jedoch politisch wie juristisch – angesichts fehlender Kompetenz der EU – aussichtslos.

Einheitliche Governance-Regeln sind wichtig. Zusätzlich zur Aufsicht stärken sie das Vertrauen bei Trägerunternehmen in das Risikomanagement von EbAV aus anderen Mitgliedstaaten und somit den Binnenmarkt. Sie dürfen jedoch aufgrund der Heterogenität der betrieblichen Altersversorgungssysteme in den Mitgliedstaaten nicht allzu detailliert sein.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Richtlinie wird zu Recht auf die Kompetenz zur Angleichung der nationalen Vorschriften über die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten (Art. 53 Abs. 1, 62 AEUV) und auf die Binnenmarktkompetenz gestützt (Art. 114 AEUV). Zwar hat die betriebliche Altersversorgung faktisch auch eine große sozialpolitische Bedeutung: Sie ergänzt die gesetzliche Rente. Auch unterscheiden sich ihre Strukturen erheblich von denen anderer Finanzmarktakteure. Jedoch erfasst die Richtlinie ausschließlich solche EbAV, deren Produkte den klassischen Versicherungsprodukten des Finanzmarktes stark ähneln.

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Unproblematisch.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Vergütungsregeln könnten gegen das Recht auf unternehmerische Freiheit [Art. 16 Grundrechtecharta der EU (GRCh)] verstoßen. Die Vertragsfreiheit fällt in den Schutzbereich. Die Vergütungsregeln stellen einen Eingriff dar. Ob dieser gerechtfertigt ist, wird von der Ausgestaltung des delegierten Rechtsakts der Kommission abhängen. Anhaltspunkte für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Vergütungsregeln könnten sich aus dem noch ausstehenden Urteil des EuGH über die Nichtigkeitsklage ergeben, mit der sich Großbritannien gegen die Vergütungsregeln für Bankmitarbeiter der Richtlinie (2013/36/EU, CRD IV) und der Verordnung Nr. 575/2013 (CRR) wendet (Rs. C-507/13).

Auswirkungen auf das deutsche Recht

In Deutschland gibt es fünf Arten der betrieblichen Altersversorgung: Direktzusagen der Arbeitgeber, Direktversicherungen, Pensionskassen, Pensionsfonds und Unterstützungskassen (§ 1 Abs. 1 und § 1b Abs. 2 bis 4 Betriebsrentengesetz). Die von der Richtlinie erfassten Pensionskassen und -fonds unterliegen der Aufsicht durch die BaFin [§ 1 Abs. 1 Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG)]. Das VAG muss an die Richtlinie angepasst werden.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Neudefinition grenzüberschreitender Tätigkeit schafft Rechtsklarheit. Die Möglichkeit der grenzüberschreitenden Übertragung von Altersversorgungssystemen stärkt die Effizienz. Dass die Auskunftspflichten und Anlagevorschriften des Herkunftsmitgliedstaats gelten, senkt administrative Kosten und stärkt die Effizienz. Ob diese Änderungen die grenzüberschreitende Tätigkeit von EbAV befördern, ist fraglich. Grund ist die Pflicht zur vollständigen Kapitaldeckung. Bei grenzüberschreitender Tätigkeit sollten daher die Kapitaldeckungsvorschriften des Tätigkeitsmitgliedstaates Anwendung finden.