



Bundesministerium der Finanzen
Unterabteilungen VII B und IV A
Wilhelmstraße 97
10117 Berlin
Per Mail an:

Berlin und München, den 17. Dezember 2020

BMF-Referentenentwurf Fondsstandortgesetz: Stellungnahme von aba und AKA zur Einbettung der Taxonomie- und Offenlegungsverordnung in das VAG

GZ: VII B 2 - WK 6366/19/10001 :004
IV A 1 - S 1910/20/10084 :001
DOK: 2020/0644945

Sehr geehrter ,
sehr geehrter ,
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Übersendung des Referentenentwurfs für das geplante Fondsstandortgesetz (FoG-E) und die Möglichkeit zur Stellungnahme. Die Verfasser dieser Stellungnahme vertreten die betriebliche Altersversorgung (aba) und die kommunalen und kirchlichen Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen (AKA).

Unsere Altersversorgungseinrichtungen mit ihren über Jahrzehnte laufenden Verpflichtungen sind wahrhaft langfristige Investoren. Wir begrüßen daher die im FoGE vorgesehenen Maßnahmen zur Förderung von Infrastrukturinvestitionen im KAGB. Für unsere konkreten Anmerkungen zu den Vorschlägen zur Änderung des KAGB und weiterer fondsbezogener Aspekte verweisen wir auf die gemeinsame Stellungnahme von aba, ABV und AKA vom 16. Dezember 2020. Wir weisen gleichzeitig darauf hin, dass die langfristige Kapitalanlage der Altersversorgungseinrichtungen durch kurzfristig orientierte regulatorische Vorgaben im VAG nicht behindert werden sollte.

In dieser Stellungnahme beziehen wir uns ausschließlich auf die vorgeschlagenen Änderungen des FoG-E, die die Einbettung der Taxonomie-Verordnung (EU) 2020/852 und insbesondere der Offenlegungsverordnung (EU) 2019/2088 in das VAG betreffen. Zum einen regen wir **zu den geplanten Änderungen des VAG mit Blick auf die Offenlegungsverordnung an, durch angemessene Formulierungen der Gesetzesbegründung zu den Ordnungswidrigkeiten und dem Prüfungsmaßstab für den Wirtschaftsprüfer im VAG der aktuellen „Regulierungs-Situation“ Rechnung zu tragen.** Die Verfügbarkeit, Vergleichbarkeit und Verlässlichkeit der geforderten Daten sind aktuell unzulänglich und die Anwendung der Level II-Vorgaben zur Offenlegung-VO wurde inzwischen auch offiziell verschoben. Daher sollten die Anforderungen auf absehbare Zeit im Rahmen des Möglichen zu erfüllen und der Prüfungsmaßstab daran ausgerichtet sein. Zudem ist es uns ein **zunehmend drängenderes Anliegen, auf die grundsätzliche Problematik einer angemessenen Umsetzbarkeit der Anforderungen der Offenlegung-VO für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) hinzuweisen.** Zentrale Aspekte der in diesem Jahr vorgelegten Entwürfe der technischen Regulierungsstandards der Offenlegung-VO sind nicht

von den beschlossenen Level I-Regelungen gedeckt und es werden Anforderungen vorgeschlagen, die nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem finanziellem Aufwand bzw. externer Unterstützung durch EbAV umsetzbar wären, wie wir in einem [aba-AKA Positionspapier](#) näher ausgeführt haben.

Unsere Anliegen sind im Folgenden weiter dargelegt:

Zu Artikel 6 – Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes

- **§ 332 Abs. 4b und 4c VAG-E – Nur Verstöße gegen umsetzbare Anforderungen dürfen zu Ordnungswidrigkeiten führen**

Das FoG-E sieht Erweiterungen in § 332 Abs. 4b und 4c VAG-E vor, um Verstöße gegen die Pflichten der beiden EU-Verordnungen als Ordnungswidrigkeit zu werten und diese mit Geldbußen zu sanktionieren. Die vorgesehenen Erweiterungen der Bußgeldvorschriften, die verhindern sollen, dass die geforderten Informationen „*nicht, nicht richtig, nicht vollständig, nicht rechtzeitig oder nicht in der vorgeschriebenen Weise veröffentlicht*“ werden, ignorieren jedoch sowohl den aktuellen Stand der EU-Regulierung als auch die unzulängliche Datensituation.

Insbesondere weisen wir darauf hin:

In einem [Brief](#) an die EU-Aufsichtsbehörden bestätigte die EU-Kommission Ende Oktober 2020 offiziell, dass die ursprünglich ab 10. März 2021 vorgesehene Anwendung der technischen Regulierungsstandards zur Offenlegung-VO (kurz: Offenlegung-RTS) verschoben wird, um den Finanzmarktteilnehmern angemessene Zeit für die Umsetzung zu geben. In der Zwischenzeit (zwischen dem 10. März 2021 und dem "neuen" Inkrafttreten der Offenlegung-RTS) müssten die Finanzmarktteilnehmer die Anforderungen der Offenlegungs-VO (u.a. Artikel 4, 8, 9 und 11) selbst erfüllen.

Die Verfügbarkeit, Vergleichbarkeit und Verlässlichkeit der geforderten Daten sind aktuell unzulänglich. Gerade dem Gesetzgeber sollte bewusst sein, dass ein Großteil der benötigten Informationen derzeit nicht vorliegt und mit Schätzungen gearbeitet werden muss. Diese vorerst unbefriedigende Situation muss sich in den Anforderungen an die Finanzmarktteilnehmer widerspiegeln. Zu Verbesserungen könnten die Schaffung eines zentralen Datenregisters (European Single Access Point, siehe [Aktionsplan der Kommission zur Kapitalmarktunion](#) vom September 2020) und die geplante Überarbeitung der Berichtsanforderungen an Unternehmen zu Nachhaltigkeitsaspekten ([Richtlinie 2014/95/EU; RL-Vorschlag wird für 1. Quartal 2021 erwartet](#)) beitragen. Die Überarbeitung dieser Richtlinie sollte dazu führen, dass Finanzmarktteilnehmer die Anforderungen der Offenlegung-VO inkl. der Offenlegung-RTS erfüllen können. Bisher erfolgte durch die Taxonomie-VO nur eine inhaltliche Ergänzung jener zu berichtenden Daten, die im Rahmen der Taxonomie-VO selbst erforderlich sind.

- Wir bitten darum, **durch angemessene Formulierungen im VAG dieser „Regulierungs-Situation“ und / oder den Übergangsregelungen Rechnung zu tragen. Verstöße gegen nicht umsetzbare Anforderungen dürfen nicht als Ordnungswidrigkeiten sanktioniert werden! Zumindest in der Gesetzesbegründung sollte klargestellt werden, dass die Anforderungen im Rahmen des nach jeweils aktuellem Sachstand Möglichen zu erfüllen sind und der Prüfungsmaßstab der Wirtschaftsprüfer daran ausgerichtet sein sollte.**

- **Das Grundproblem: Die neuen ESG-Anforderungen müssen umsetzbar gemacht werden – auch für EbAV**

Die Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) teilen das Verständnis, dass Nachhaltigkeit in allen drei Aspekten Umwelt, Soziales und Governance ein wesentlicher Bestandteil für eine dauerhafte und tragfähige Erfüllung ihrer originären Aufgabe, der Erbringung von Alters-, Invaliditäts- oder Hinterbliebenenleistung, ist. **Mit zunehmender Sorge stellen wir jedoch fest, dass Gesetzgeber auf europäischer und nationaler Ebene sowie EU-Aufsichtsbehörden Anforderungen in diesem Bereich entwickeln, die nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem finanziellem Aufwand bzw. externer Unterstützung durch EbAV umsetzbar wären.**

- **Wir bitten daher das BMF, sich dafür einzusetzen, dass die Anforderungen der Offenlegungs-VO auch für EbAV umsetzbar werden.**

Zum Hintergrund: Zu den Finanzmarktteilnehmern zählt die Offenlegungs-VO auch EbAV (Art. 2 Nr. 1c Offenlegungs-VO), die aufsichtsrechtlich durch die EbAV-II-RL ([RL 2016/2341](#)) reguliert sind. Im Gegensatz zu anderen EU-Aufsichts-RL sieht die EbAV-II-RL bereits verschiedene ESG-Anforderungen vor und strebt eine EU-Mindestharmonisierung an. Sie trägt damit der unterschiedlichen Rolle und Ausgestaltung der betrieblichen Altersversorgung in den Mitgliedstaaten und der engen Verflechtung mit dem jeweiligen nationalen Arbeits- und Sozialrecht Rechnung. In der Offenlegungs-VO werden Altersversorgungssysteme hingegen als „Finanzprodukt“ definiert (Art. 2 Nr. 12iv Offenlegungs-VO).

Allerdings stellen sich aktuell viele ungeklärte Fragen zur Anwendung der Anforderungen für EbAV, die wir im [aba-AKA Positionspapier](#) noch ausführlicher dargestellt haben:

- **In welchem Verhältnis stehen die neuen Anforderungen der Offenlegungs-VO zu den bereits im VAG umgesetzten ESG-Anforderungen der EbAV-II-RL?** Dies betrifft insbesondere die Erklärung über die Grundsätze der Anlagepolitik bzw. Vorgaben gemäß Art. §§ 234i, 239 Abs. 2 VAG, die bereits zu veröffentlichende Informationen zur Berücksichtigung von ESG-Merkmalen vorsehen?
- **Wann ist ein Altersversorgungssystem ein nachhaltiges Finanzprodukt nach Art. 8?** Derzeit besteht erhebliche Unsicherheit bei der sich abzeichnenden Praxisfrage der Abgrenzung von „normalen“ Finanzprodukten und „nachhaltigen“ Finanzprodukten nach Art. 8 Offenlegungs-VO, die baldmöglichst beseitigt werden sollte. Um zu vermeiden, dass EbAV mit den von ihnen angebotenen Produkten nur aufgrund der Einhaltung von regulatorischen Anforderungen in die Kategorie „nachhaltiges Finanzprodukt“ fallen, sollte das „Bewerben“ im Sinne der Offenlegungs-VO sehr klar Elemente einer aktiven Vermarktung umfassen und das gezielte „in den Vordergrund stellen“ der Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bzw. einer übergeordneten Nachhaltigkeitsstrategie in der Außendarstellung umfassen.
- **Wie genau werden die Proportionalitätserwägungen der Offenlegungs-VO für EbAV auf Level II-Ebene umgesetzt?** Die Offenlegungs-Verordnung sieht vor, dass Größe, Art und Umfang der Tätigkeiten der Finanzmarktteilnehmer sowie die verschiedenen Arten der Finanzprodukte bei der Umsetzung der Anforderungen berücksichtigt werden. Dies spiegelt sich jedoch nicht in den [Vorschlägen der EU-Aufsichtsbehörden vom April 2020](#) für die technischen Regulierungsstandards, insbesondere zu Art. 4 (nachteilige Nachhaltigkeitsauswirkungen auf Ebene des Unternehmens), und in der [Umfrage der EU-Aufsichtsbehörden vom September 2020](#), u.a. zu Art. 8 (nachhaltige Finanzprodukte, die ökologische oder soziale Merkmale bewerben), wider. Wir bitten darum, die im Level I-Text vorgesehenen Anforderungen so auszugestalten, dass sie für EbAV auch umsetzbar werden.

- **Wie sollen EbAV mit der Unzulänglichkeit der Daten umgehen?** Wie oben dargelegt, sind die Verfügbarkeit, Vergleichbarkeit und Verlässlichkeit der geforderten Daten aktuell unzulänglich. Dieses Problem stellt sich nicht nur konkret bei der Frage der Ordnungswidrigkeiten und der Prüfung der Offenlegung-VO-Pflichten, sondern bereits bei einer sinnvollen, aber auch praktikablen Umsetzung einer Nachhaltigkeitsstrategie.
- **Der Rolle und Besonderheiten der einzelnen Finanzmarktakteure muss angemessen Rechnung getragen werden:** Erstens muss bei den Anforderungen zwischen verschiedenen Akteuren angemessen differenziert werden und zweitens muss die geforderte Umsetzung von Anforderungen zwangsläufig mit der Anwendung des Proportionalitätsprinzips einhergehen. Dabei muss bei den Finanzmarktakteuren das Zusammenspiel zwischen institutionellen Anlegern und Vermögensverwaltern angemessen berücksichtigt werden. So können EbAV, die regelmäßig in ihrer Administration sehr schlank und damit effizient aufgestellt sind, viele Anforderungen nur zusammen mit den Vermögensverwaltern erfüllen. Ein grundsätzlich sinnvolles Vorgehen wurde daher z.B. bei der deutschen Umsetzung der Anforderungen der ARRL-II (siehe insbesondere Art. 3g und 3h ARRL II) im Aktiengesetz gewählt, bei der EbAV für ihre indirekten Anlagen auf die Umsetzung der Anforderungen durch den Vermögensverwalter verweisen können (siehe § 134b und 134c AktG und insb. die Gesetzesbegründung auf S. 102ff. in BT-Drs. 19/9739). Die Vorgaben zur Umsetzung der Offenlegung-VO sollten sich daran orientieren.

Für Rückfragen sowie eine vertiefende Diskussion, insbesondere auch zu möglichen regulatorischen Änderungen im Zusammenhang mit der langfristigen Kapitalanlage von Altersversorgungseinrichtungen, stehen wir Ihnen selbstverständlich jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Geschäftsführer

Hauptgeschäftsführer

aba – Arbeitsgemeinschaft
betriebliche Altersversorgung e. V.

AKA – Arbeitsgemeinschaft kommunale
und kirchliche Altersversorgung e.V.