

Pensionsfonds im Dschungel der Paragraphen

Ein Schwerpunkt der EU-Gesetzgebung der letzten Jahre ist die Liberalisierung und Öffnung der Binnengrenzen in den Bereichen Kapitalmarkt und Dienstleistungen. Auch bei der EU-Direktive 2003/41, der so genannten EU-Pensionsfonds-Direktive, geht es um eine solche Öffnung: Es soll ein Binnenmarkt für Teilfunktionen der betrieblichen Altersversorgung (bAV) geschaffen werden. Bei Einhaltung bestimmter Mindeststandards sollen externe bAV-Trägervehikel einen „EU-Pass“ als Pensionsfonds erhalten können, mit dem sie grenzüberschreitend tätig werden können. Die EU erwartet sich daraus eine Steigerung der Effizienz und mehr Wettbewerb auf der Produktionsseite der bAV.

Die Zulassung bzw. Vergabe des Passes wird durch die heimatische Aufsichtsbehörde durchgeführt; nationale Regelungen des Arbeits- und Steuerrechts sind im jeweiligen Bestimmungsland zu definieren und zu beaufsichtigen, allerdings ohne Diskriminierung ausländischer EU-Pensionsfonds. Der deutsche Gesetzgeber hat nun nach eigenem Bekunden die Direktive mit dem 7. Gesetz zur Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) im Juli in nationales Recht umgesetzt. Neuregelungen waren v.a. für die unter die Direktive fallenden Vehikel Pensionskasse und Pensionsfonds notwendig.

Beurteilt man die Auswirkungen der EU-Direktive auf die deutsche bAV, stellt sich zunächst die Frage, ob deutsche Pensionsfonds und Pensionskassen innerhalb der EU wettbewerbsfähig sind. Die Antwort: ein klares „Ja“. Der Gesetzgeber hat erstmalig in §§112-116 VAG den Pensionsfonds als solchen definiert und in §§118a und b die Pensionskasse; er hat außerdem in §117 die grenzüberschreitende Tätigkeit – also den Export – von deutschen Pensionsfonds und Pensionskassen geregelt (für beide unter der Überschrift „Pensionsfonds“, sic!). Dazu hat der Gesetzgeber nun endlich einen wesentlichen Schritt zur Deregulierung gemacht: Den Pensionsfonds wird die Möglichkeit eingeräumt, unter bestimmten Bedingungen ihre Verbindlichkeiten mit „vorsichtig gewähltem Rechnungszins“ abzudiskontieren (Art.3 PF-DeckRV). Dies bedeutet bei einer Diskontierung nach IFRS im Prinzip die Gleichstellung mit deutschen Direktzusagen oder auch mit ausländischen Pensionsfonds, und somit volle Wettbewerbsfähigkeit in puncto Kapitalbedarf.

Andererseits ist man aber wohl mit dem neuen Gesetz davon ausgegangen, dass deutsche Pensionsfonds im Ausland dieselben Leistungen anbieten sollten wie im Inland. Zwar schließt §117 VAG z.B. ein Angebot reiner Beitragszusagen im Ausland nicht aus, explizite Regelungen über die Umsetzung sind aber weder in §§112-116 noch in den entsprechenden Verordnungen getroffen. Angesichts der Entwicklungen in der bAV in Europa darf man bezweifeln, ob ausländische Unternehmen in großer Zahl bereit sind, die nach deutschem Betriebsrentengesetz notwendige Form der Beitragszusage mit Mindestleistung zu akzeptieren. Die Zwänge der Versicherungsaufsicht, Solvabilitätsanforderungen, eingeschränktes Outsourcing und mangelnde Portabilität sind notwendige Begleiterscheinungen der Garantien, auch bei Pensionsfonds. Da erschiene es eher konsistent, wenn sich deutsche deregulierte Pensionskassen im Export darstellen würden – für stark sicherheitsorientierte Unternehmen oder auch Arbeitnehmer wäre hier ein Konzept der „Quasi-Versicherung“ in Verbindung mit ausgewiesener bAV-Expertise wohl plausibel darstellbar.

Die zweite Frage ist, ob die deutsche bAV wettbewerbsfähig gegenüber anderen EU-Pensionsfonds im Inland ist. Der Import von bAV-Leis-

tungen durch EU-Pensionsfonds wurde im §118e VAG neu geregelt, und auch hier herrschte wohl ein bisschen die Vorstellung, dass sich alles im Ausland zumindest so ähnlich darstellen müsste wie im Inland (man beschreibt den EU-Pensionsfonds aber unter der Überschrift „Pensionskasse“, sic!). Die Regelung selbst sieht dann so aus, dass die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen (BaFin) den ausländischen EU-Pensionsfonds in der Einzelbegutachtung einem deutschen Durchführungsweg zuordnet. Begründet wird diese Regelung ohne direkten Gesetzesbezug mit der „Heterogenität der Erscheinungsformen von Einrichtungen der bAV in der EU“, sicher keine falsche Beobachtung.

Die Überprüfung der Leistungsseite soll die BaFin mit Amtshilfe im Rahmen der „Zuständigkeit anderer Stellen für arbeits- und sozialrechtliche Fragen“ umsetzen, für die Kernaufgabe im Bestimmungsland wohl nur eine Verlegenheitslösung. Mit diesen Regelungen wird grundsätzlich zumindest der Sinn der EU-Direktive konterkariert, denn danach soll die Aufsicht auf der Produktionsseite ja im Heimatland ausgeübt und die Leistungsseite eben konkret im Bestimmungsland überprüft werden. Zukünftig kann sich auch für die BaFin durch den Rückgriff auf die Durchführungswege bald ein Dilemma ergeben: Nimmt sie die Einordnung sehr restriktiv vor, ergibt sich indirekt ein Zwang für EU-Pensionsfonds zur Angleichung an deutsche Durchführungswege, und dies letzten Endes nicht nur im Arbeitsrecht – ein direkter Widerspruch zur Direktive. Geht die BaFin sehr flexibel vor – und dies wäre bei einer spiegelbildlichen Übertragung der liberalen Regelungen in der Begründung des §117 VAG zwingend, so würde die ganze Systematik der deutschen Durchführungswege verwischt.

Hier liegt aber auch der Ansatz für eine wesentlich bessere Lösung: Eigentlich sollte ein ausländischer Pensionsfonds unter der Direktive überhaupt nicht über das VAG und die BaFin in ihrer heutigen Form reguliert werden; vielmehr müsste im Betriebsrentengesetz Platz für den EU-Pensionsfonds als eigenen Durchführungsweg geschaffen werden, um somit der Einhaltung des Arbeitsrechts nicht nur über Amtshilfe-Umwege Genüge zu tun. Bei einer Überarbeitung des Betriebsrentengesetzes mit seinen starren Durchführungsweegen könnte man dann auch die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen bAV grundlegend verbessern. Die starre Bindung einzelner Eigenschaften wie Bilanzierungsregeln, Zusageformen oder steuerliche Regeln an bestimmte Durchführungswege ist nämlich unflexibel und damit ineffizient.

Eine moderne, international wettbewerbsfähige Lösung muss so aussehen, wie auch die meisten EU-Direktiven gestaltet sind: Man definiert Mindeststandards und überlässt es den Unternehmen und Arbeitnehmern, die passende Detailform der Ausgestaltung zu wählen. Dies kann grundsätzlich unter Beibehaltung der derzeitigen Zusageformen d.h. der arbeitsrechtlichen Vorgaben erfolgen. Man könnte aber dann Altersversorgung in Form von Riester-Plänen oder CTAs [Treuhandmodelle] als betriebsunmittelbare Pensionsfonds besser als heute in die bAV integrieren, sofern sie im Einzelfall alle vorher definierten Mindestanforderungen erfüllen. Wenn man dann auch noch reine Beitragszusagen einführen würde, hätte Deutschland ein sehr wettbewerbsfähiges System der bAV in einem offenen Binnenmarkt, vielleicht sogar mit CTA-Pensionsfonds, Pensionskassen und Riester-Plänen als Exportschlagern.

– Dr. Peter König, Geschäftsführer, Deutsche Vereinigung für Finanzanalyse und Asset Management GmbH