
Grenzüberschreitende Tätigkeit von Pensionsfonds EU-Direktive 41/2003 und die Schweiz

Grundsatzpapier zuhanden Vorstand der Kammer

1. EU-Direktive 41/2003 Worum geht es ?

Grenzüberschreitende Pensionsfonds

Die EU-Direktive 41/2003 ermöglicht für Pensionsfonds grenzüberschreitende Tätigkeiten innerhalb der Europäischen Union. Solche EIORPs (= European Institution for Occupational Retirement Provision) operieren ähnlich wie die Schweizer Sammelstiftungen, d.h. jeder angeschlossene Plan muss in einem separaten Kompartiment geführt werden, mit separater Buchhaltung. Jedoch Vermögensanlage, Mitgliederverwaltung, aktuarieller Support etc. können planübergreifend abgedeckt werden.

Jeder im Herkunftsland zugelassenen EIORP-Pensionsfonds kann im EU-Ausland tätig werden (Prinzip "single passport"). Eine Diskriminierung aufgrund des ausländischen Status ist nicht zulässig, einzig eine formale Registrierung ist erforderlich. Es wird also ein freier und offener Dienstleistungsmarkt angestrebt. – Dies kann in der Schweiz etwa damit verglichen werden, dass eine im Kanton XY registrierte Sammelstiftung ohne weiteres auch im Kanton YZ tätig werden kann.

Die EIORP-Direktive ist im September 2005 in Kraft getreten. Sie ist nicht direkt anwendbar, sondern muss in jedem Land noch in lokales Recht umgesetzt werden. (Erst in 9 von 25 EU-Staaten ist diese Umsetzung bereits ganz oder teilweise erfolgt, es sind also noch einige "Spätstarter" unterwegs.) Die EIORP-Direktive deckt alle Verpflichtungen der zweiten Säule ab. Ausnahmen gelten für kleine Pläne (weniger als 100 Versicherte), ungedeckte Pläne (unfunded Rückstellungen in der Firmenbilanz) und Einrichtungen der Ersten und Dritten Säule.

Für wen könnten grenzüberschreitende Pensionsfonds interessant sein? Es zeichnen sich zwei Gruppen von möglichen Interessenten ab: Multinationale Konzerne können ein Interesse haben, ihre Pensions-Aktivitäten im europäischen Ausland zu bündeln. Hier besteht der Treiber darin, Skalenerträge zu holen, die in einer rein nationalen Betrachtung nicht zu holen sind, vor allem Skalenerträge im Bereich Vermögensanlage. Ferner wird es eine zweite Gruppe von Dienstleistern geben, die firmenübergreifend operieren, beispielsweise Versicherungsgesellschaften oder Verbandslösungen oder in die Schweizer Verhältnisse übertragen, die klassischen Sammelstiftungen.

Aus Sicht der Arbeitnehmer besteht in der Regel nur die Wahl innerhalb der lokal operierenden Anbieter. Eine grenzüberschreitende Tätigkeit eines Pensionsfonds stellt kein ausschlaggebendes Argument dar, denn zuerst werden die Dienstleist-Kriterien kommen, wie z.B. Qualität des Service oder geographische Verfügbarkeit. (Zudem hat in der Schweiz der Arbeitnehmer faktisch nur einen sehr beschränkten Einfluss auf die Wahl des Anbieters, trotz der im BVG vorgesehenen Arbeitnehmer-Mitbestimmung.) Im Bereich grenzüberschreitende Freizügigkeit könnten für die Arbeitnehmer resp. die Versicherten langfristig erhebliche Vorteile sichtbar werden. Die EU ist aber erst daran, eine Richtlinie zum Thema Freizügigkeit zu erarbeiten (der entsprechende Entwurf ist im Oktober 2005 veröffentlicht worden). Ganz grosse Hindernisse bestehen in der uneinheitlichen Steuergesetzgebung. Solange dies nicht gelöst ist, bringen EIORPs den Arbeitnehmern vergleichsweise wenig Vorteile.

Pooling-Möglichkeiten auf der Aktivseite : Skalenerträge als Motor

Für EIORPs ergeben sich seitens Vermögensanlage interessante Skalenerträge, weil die Vermögensanlage gepoolt werden kann. Die Pooling-Möglichkeiten auf der Aktivseite werden einer der Haupttreiber für die Skalenerträge sein. Ferner gelten vergleichsweise liberale Anlagerichtlinien. Für einige Länder (z.B. Deutschland) bedeuten diese neuen Richtlinien sogar eine Liberalisierung.

Deckungsgrad

Die EIORP-Direktive verlangt "jederzeit" einen Deckungsgrad von mindestens 100%, gemäss lokaler Bilanzierung im Herkunftsland. Bei einer Unterdeckung muss innerhalb einer "befristeten" Zeitperiode saniert werden. Die Frist ist aber nicht näher bestimmt und wird also von der Aufsichtsgesetzgebung im Herkunftsland abhängen. Es ist davon auszugehen, dass für EIORPs die Anforderungen an den Deckungsgrad eher strenger sein werden, als die Anforderungen an lediglich lokal operierende Vorsorgeeinrichtungen. Ferner wird in einigen (aber nicht in allen) Ländern noch eine zusätzliche Solvabilitätsmarge von z.B. 5% verlangt. – Im Vergleich zur Schweiz bedeutet diese Anforderung eher eine Verschärfung der Anforderungen.

Anerkennung der lokalen Gesetzgebung

Eine EIORP-Einrichtung muss die lokale Gesetzgebung hinsichtlich Sozialversicherung und Arbeitsrecht im Tätigkeitsland befolgen (compliance). In der Praxis führt das zu juristischen Fragestellungen, die rasch auch das Ausmass von Wettbewerbsverzerrungen annehmen können.

Betrachten wir das Beispiel der vested deferred benefits in Grossbritannien. Es ist a priori unklar, (a) ob vested deferred benefits eine Regel des lokalen Sozialversicherungsrechts darstellen, die für alle Pensionsfonds im Tätigkeitsland anzuwenden ist, oder (b) ob dies eine Regel des englischen Aufsichtsrechts ist, die für alle Pensionsfonds gilt, die aus Grossbritannien heraus operieren wollen. Letztere Interpretation würde englische Anbieter innerhalb der EU benachteiligen, weil sie Pläne anbieten müssten, die in den Tätigkeitsländern nicht üblich oder nicht erlaubt sind. – Ein umgekehrtes, aber sonst analoges Beispiel wären Kapitalzahlungen (statt Rente) in den Niederlanden.

Eine weitere spannende Frage ist die, was passiert, wenn ein ausländischer Fonds gegen die lokale Gesetzgebung im Tätigkeitsland verstösst. Zuerst wird die lokale Aufsichtsbehörde im Tätigkeitsland die Bewilligungs-erteilende Aufsichtsbehörde im Herkunftsland darum bitten, den betroffenen Pensionsfonds anzuweisen, die Geschäftstätigkeit im Tätigkeitsland einzustellen. Die Bewilligungs-erteilende Aufsichtsbehörde wird also eine entsprechende Verfügung erlassen. Gegen diese Verfügung kann der betroffene Pensionsfonds im Herkunftsland mittels üblichem Rechtsweg vorgehen. Letztlich wird ein Gericht im Herkunftsland über einen hochspezialisierten Sachverhalt im Tätigkeitsland entscheiden müssen.

CEIOPS

Das CEIOPS ist das "Committee of European Insurance and Occupational Pension Supervisors". Es besteht seit 2003, mit Sitz in Frankfurt. Wie schon der Name andeutet, ist das ein Komitee, in dem Versicherungsaufsicht und Pensionsfonds-Aufsicht vereint sind. Es lässt sich schon aus dem Namen unschwer erkennen, dass hier ein Trend besteht hin zu einer Aufsicht für Versicherungsgesellschaften. (Im Vergleich zur Schweiz stellte das einen Paradigmenwechsel dar, der einem Wechsel von der (Ober-) Aufsicht durch das Bundesamt für Sozialversicherung hin zum Bundesamt für Privatversicherungen entspräche.)

Es ist davon auszugehen, dass dieser Trend zu verschärften Anforderungen punkto Solvabilität oder Deckungsgrad führen wird. Ein Beispiel: In den Niederlanden wird aktuell diskutiert, den Mindestdeckungsgrad von 105% auf 130% zu erhöhen. Das führt wohl längerfristig dazu, dass die Entscheidungsträger in einem EIORP-Pensionsfonds dazu tendieren, die Verpflichtungen (Passivseite) auf der Aktivseite mit entsprechend strukturierten Obligationen-Portefeuilles zu immunisieren. Dies wird längerfristig zu erhöhten Kosten führen und einen weiteren Schub in Richtung Beitragsprimat auslösen.

International

Ende 2004 waren Luxemburg und Irland gut positioniert, mit bereits fertig umgesetzter Gesetzgebung. Auch Deutschland hat mittlerweile den Anschluss gut geschafft. Momentan ist wohl davon auszugehen, dass das Konzept der EIORP einen eher verhaltenen Start haben wird, aber zu einem späteren Zeitpunkt rasch an Geschwindigkeit zunehmen wird. In einigen Mitgliedsländern herrscht momentan die Meinung vor, dass das lokale Geschäft viel bedeutender ist, als das grenzüberschreitende Geschäft.

Schlussfolgerung

Für wen sind grenzüberschreitende Pensionsfonds interessant ? Momentan zeichnen sich zwei Gruppen ab: Multinationale Konzerne können ein Interesse haben, ihre Pensions-Aktivitäten im europäischen Ausland zu bündeln. Hier besteht der Treiber darin, Skalenerträge zu holen, die in einer rein nationalen Betrachtung nicht zu holen sind. Wie schon erwähnt, handelt es sich vor allem um Skalenerträge im Bereich Vermögensanlage. Ferner wird es eine zweite Gruppe von Dienstleistern geben, die firmenübergreifend operieren, beispielsweise Versicherungsgesellschaften oder Verbandslösungen oder in die Schweizer Verhältnisse übertragen, die klassischen Sammel- und Gemeinschaftsstiftungen. Aus Sicht der Arbeitnehmer sind grenzüberschreitende Pensionsfonds kein Argument, denn dort zählt vor allem der lokale Service und der zu erreichende Versicherungsschutz.

Damit sich grenzüberschreitende Pensionsfonds für die Betreiber rechnen, ist ein Abwägen zwischen den Skalenerträgen auf der Seite Vermögensanlage und den teilweise verschärften und sich verschärfenden aufsichtsrechtlichen Anforderungen (z.B. Deckungsgrad) nötig. Zudem müssen die verschiedenen Pläne aktuariell und administrativ abgebildet werden können, mit den zugehörigen Sterbetafeln, mit verschiedenen Sprachen und z.B. verschiedenen Belegen (Steuerbelege). Der Initialaufwand zur Gründung ist nicht zu unterschätzen.

Wenn es nur um das reine Poolen der Vermögensanlage geht, hat es wohl keinen Sinn, grenzüberschreitenden Pensionsfonds weiter zu verfolgen. Denn auf der Aktivseite gibt es schon lange das Pooling, z.B. in der Schweiz mit den Anlagestiftungen oder Anlagefonds.

In diesem Abwägen zeichnet sich ab, wohin die Marktentwicklung gehen könnte: Die Skalenerträge auf der Seite Vermögensanlage sind nur mit sehr grossen Vermögen zu holen. Als Vergleichszahl: Der grösste Pensionsfonds in den Niederlanden hat schon weit über EUR 100 Milliarden Vermögen akkumuliert. Längerfristig werden die EIORP-Anbieter ebenfalls in diese Dimension vorstossen. Entweder als reiner Asset Manager (z.B. Anlagefonds) oder als Dienstleister (Anbieter von verschiedenen Plänen, inkl. Vermögensanlage). Das könnte im Vergleich zur Schweiz bedeuten, dass Pensionsfonds, die wie in der Schweiz die autonomen Fonds ausschliesslich an einen Arbeitgeber gebunden sind, als Dienstleister nicht mehr genügend Volumen haben. Der Trend für die Dienstleister wird also tendenziell in Richtung Sammelstiftung gehen, um eben genügend Volumen zu sammeln. Die Planvielfalt wird tendenziell weiter verflachen, z.B. mit einem weiteren Schub in Richtung Beitragsprimat, eventuell gekoppelt mit individuellen Anlageprofilen.

2. Wo steht die Schweiz ?

Wie ist die Schweiz betroffen ?

Es ist anzunehmen, dass die meisten Firmen in der Schweiz mit (grösseren) Niederlassungen im Ausland von den neuen EIORPs direkt oder indirekt betroffen sein werden. Aber auch umgekehrt, alle grösseren ausländischen Firmen mit Niederlassungen in der Schweiz sind betroffen.

Aber: Die EU-Direktive 2003/41 ist nicht anwendbar, sie ist nicht Bestandteil der Bilateralen Verträge. Die Schweiz steht somit im Abseits, mit möglicherweise langfristigen negativen Konsequenzen. (Die Situation erinnert von ferne an das Ende der 1980er Jahre, als die Anlagefonds-Industrie Auswege vor der Schweizer Stempelsteuer in Luxemburg suchte.)

Wir haben die Situation eines neuen Marktes mit neuen Regeln, wo die Schweiz zuerst einmal auf der Ersatzbank sitzt, bildlich gesprochen. Nun stellt sich die Frage, ob wir in diesem Spiel aktiv mitmachen wollen. Oder können wir "später" noch einsteigen ? Was ist unsere Position ?

An sich hätten wir eine hervorragende Ausgangslage, um in diesem Markt mitspielen zu können: Wir haben schon viele Jahrzehnte Erfahrung, wir haben diversifizierte Anbieter mit bestens qualifiziertem Personal und wir haben schon einiges Kapital in der zweiten Säule akkumuliert. Aber wir haben keine Lizenz, um mitspielen zu können, abgesehen vielleicht von den Versicherungsgesellschaften, die via ihre ausländischen Tochtergesellschaften mitspielen könnten.

Stand Mitte Oktober 2005