

10.12.91

EG - AS - FS - R - Wi

25 Seiten

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Freiheit der
Vermögensverwaltung und Vermögensanlage für Einrichtungen zur
Altersversorgung

KOM(91) 301 endg.; Ratsdok. 9752/91

KEP-AE-Nr.: 913141

Übermittelt vom Bundesminister für Wirtschaft am 10. Dezember 1991 gemäß Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte (BGBl. II 1986 S. 1102 f.).

Die Vorlage ist vom Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 12. November 1991 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß werden an den Beratungen beteiligt.

Die Kommission strebt die Festlegung eines Gemeinsamen Standpunktes des Rates im Dezember 1992 an.

BEGRÜNDUNG

I. EINLEITUNG - ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

Durch das Zusammenwirken einer Reihe von Faktoren ist die Altersversorgung in den letzten Jahren Gegenstand großen Interesses und vielfältiger Debatte geworden.

Der wohl wichtigste Gesichtspunkt ist dabei der soziale und demographische Wandel, der nahezu allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft gemein ist und der wahrscheinlich zur Zunahme des Verhältnisses der Anzahl der sich im Ruhestand befindenden Bürger zur Anzahl der erwerbstätigen Bevölkerung in den nächsten 20 bis 30 Jahren führen wird. Der Richtlinienvorschlag bezieht sich zwar nicht unmittelbar auf diese Probleme, muß jedoch vor deren Hintergrund gesehen werden.

Gleichzeitig haben die Entwicklungen innerhalb der Gemeinschaft und die Fortschritte bei der Vollendung des Binnenmarktes, insbesondere die Verabschiedung der Richtlinie über den freien Kapitalverkehr (88/361/EWG) und der Zweiten Lebensversicherungsrichtlinie (90/619/EWG), die verschiedenen Probleme im Zusammenhang mit der betrieblichen Altersversorgung auf europäischer Ebene deutlich gemacht.

Altersversorgungseinrichtungen und ihre Mitglieder haben verschiedene Rechte, die direkt aus dem Vertrag oder aus der bestehenden Gesetzgebung abgeleitet werden können. Obwohl es auf Gemeinschaftsebene relativ wenig gesetzliche Regelungen gibt, die sich ausdrücklich auf solche Einrichtungen beziehen, sind die Regelungen des Vertrags bezüglich der Dienstleistungsfreiheit und der freien Kapitalbewegung selbstverständlich von direkter Bedeutung für diese.

Die verschiedenen Richtlinien, die sich auf andere Finanzinstitutionen beziehen sind ebenso von indirekter Bedeutung, da diese Institutionen Dienstleistungen für Alters- versorgungseinrichtungen anbieten, insbesondere Vermögensverwaltung und -verwahrung. Ein gewisser Vergleich mit den Regelungen dieser Richtlinien ist auch deswegen unvermeidlich, weil

die Leistungen von Altersversorgungseinrichtungen auch oft von anderen Finanzinstitutionen, besonders Lebensversicherungsunternehmen, angeboten werden können.

Die Hauptregelungen dieses Richtlinienvorschlags betreffen die tatsächliche Anwendung von Rechten, die im Prinzip bereits vom Vertrag und den bestehenden gesetzlichen Vorschriften garantiert werden.

Im Hinblick auf diese Probleme haben die Dienststellen der Kommission drei Hauptziele identifiziert, die in einem den Mitgliedstaaten im Oktober 1990 übermittelten Arbeitspapier vorgestellt und erläutert wurden. Dieses Arbeitsdokument wurde daraufhin in einer Reihe von Sitzungen mit den Experten der Mitgliedstaaten beraten. Die Ziele sind daraufhin ausgerichtet, die vom Vertrag gegebenen Freiheiten des Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs für Einrichtungen zur Altersversorgung wirksam umzusetzen. Sie wurden unter den drei Titeln

- Freiheit der grenzüberschreitenden Vermögensverwaltung
- Freiheit der grenzüberschreitenden Vermögensanlage
- Freiheit der grenzüberschreitenden Mitgliedschaft in solchen Einrichtungen diskutiert.

Die Ziele selbst sind lediglich Ausdruck der Vertragsprinzipien Dienstleistungsfreiheit und freie Kapitalbewegung. Allerdings wurden durch die Diskussion auch eine Reihe praktischer Probleme hervorgehoben und zwar insbesondere in bezug auf die Anwendung des dritten oben genannten Ziels. Diese können allerdings in keiner Weise die zugrundeliegenden, vom Vertrag gegebenen Freiheiten beschränken.

Altersversorgungssysteme haben sich über viele Jahre in den verschiedenen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft in sehr unterschiedlicher Weise entwickelt. Dies ist an der unterschiedlichen Zusammensetzung der Ruhestandsbezüge erkennbar, die aus der staatlichen, betrieblichen oder individuellen, der kapitalisierten oder im Umlageverfahren finanzierten

Vorsorge, der Deckungs- oder Umlagevorsorge, der öffentlich oder privat verwalteten Vorsorge sowie der Pflichtversicherung oder der freiwilligen Vorsorge stammen, wobei betriebliche Altersversorgung für einen Arbeitgeber oder sektoriell organisiert sein kann. Eine ähnliche Vielfalt existiert in bezug auf die Möglichkeiten, ein Versorgungswerk einzurichten. Sie können gegründet sein auf Vereinbarung der Sozialpartner, oder sie werden vom Arbeitgeber oder von Gruppen oder anderen eingerichtet. Diese Unterschiede sind in den Kulturen und Wirtschaftssystemen der Mitgliedstaaten tief verwurzelt und machen eine Vereinheitlichung auf Gemeinschaftsebene weder erforderlich noch wünschenswert.

Es besteht insbesondere kein Erfordernis dafür, die Höhe der Leistungen der einzelnen Komponenten der Altersversorgung noch des Systems insgesamt zu harmonisieren. Auf Gemeinschaftsebene muß deshalb umsichtig vorgegangen werden, damit das im nationalen Rahmen erzielte Gleichgewicht nicht verzerrt oder zum Schwanken gebracht wird. Tatsächlich weist die Kommission in ihrem Dokument SEK (91) 500 "Erste Beiträge der Kommission zur Regierungskonferenz über die Politische Union" darauf hin, dass eine allgemeine Harmonisierung der bestehenden Systeme nicht zur Debatte steht. Es ist ebenfalls anzumerken, dass die Regierungskonferenz den Entscheidungsprozess von Artikel 51 des Vertrags neu überdenkt.

Es gibt jedoch eine Reihe von grenzüberschreitenden Gesichtspunkten der Altersversorgung, die eine spürbare Behinderung der Verwirklichung der grundlegenden Freiheiten der Gemeinschaftsverträge bewirken können.

Mit der Fortentwicklung des Binnenmarktes geben die Unternehmen ihrem Geschäft zunehmend eine transnationale Grundlage und stellen dazu Personal ein, das in mehr als einem Mitgliedstaat ansässig ist; dieses Vorgehen kann mit der voranschreitenden wirtschaftlichen Integration nur an Bedeutung gewinnen. Damit wird die Aufmerksamkeit unweigerlich auf die vielen Schwierigkeiten gelenkt, betriebliche Altersversorgung in einer Weise zu organisieren, die den Interessen der Arbeitnehmer und Unternehmen, darunter auch viele kleine, die zum Beispiel in grenznahen Gebieten tätig sind, entspricht.

Diese Schwierigkeiten lassen sich am unmittelbarsten bei den Wanderarbeitnehmern erkennen, die in mehr als einem Mitgliedstaat beschäftigt waren, und den Arbeitgeber nicht gewechselt haben oder in derselben Unternehmensgruppe verblieben sind. In solchen Fällen ist es oft unmöglich, eine abgestimmte und steuergünstige Vorsorge für den Ruhestand zu treffen, wodurch eine spürbare Schranke vor der Freizügigkeit der Arbeitnehmer aufgerichtet wird. Solche Probleme im Bereich der Einrichtungen zur Altersversorgung sind auch durch den Fortschritt zum Binnenmarkt für Lebensversicherungen und insbesondere durch die Verabschiedung der zweiten Lebensversicherungsrichtlinie (90/619/EWG), die sich auch auf Gruppenlebensversicherungsverträge erstreckt, deutlich geworden. Solche Verträge werden oft für die Altersversorgung benützt, und es wird somit möglich sein, betriebliche Altersversorgung grenzüberschreitend durch Lebensversicherungsverträge zu erbringen. Die alternative, häufig direktere Finanzierung durch Einrichtungen zur Altersversorgung bleibt jedoch äußerst schwierig. Die alternativen Finanzierungsmethoden sollten jedoch die gleichen Möglichkeiten haben. Die Vielfalt der nationalen Finanzierungssysteme der Altersversorgung bringt in diesem Zusammenhang viele praktische Probleme mit sich.

Trotz dieser verschiedenen Probleme muß betont werden, daß Einrichtungen zur Altersversorgung und deren Mitglieder nicht ohne Rechte sind, die in vielen Fällen direkt aus dem Vertrag oder der existierenden Gesetzgebung abgeleitet werden können. Massnahmen, die geeignet sind, solche Beschränkungen zu beseitigen, sind nicht Gegenstand des vorliegenden Vorschlags. Die Kommission untersucht aber gegenwärtig diese Schwierigkeiten und hat die Absicht, weitere Vorschläge oder andere Massnahmen im Laufe der Zeit zu präsentieren, um die Freizügigkeit von Personen und Dienstleistungen zu erleichtern. In diesem Zusammenhang hat die Kommission bereits am 17. Juli 1991 eine Mitteilung an den Rat verabschiedet, in der es um die Rolle der betrieblichen Altersversorgungssysteme in der sozialen Absicherung von Arbeitern und ihre Auswirkungen auf die Freizügigkeit geht. Dieser Vorschlag steht im Einklang mit dieser Mitteilung, gleiches würde selbstverständlich auch für alle weiteren Vorschläge gelten.

Seitens der Verbraucherorganisationen gibt es starken Druck für weitere Vorschläge, die den Verbrauchern mehr Freiheiten gewähren würden. Aus ihrer Sicht erscheint der vorliegende Vorschlag unausgewogen, da er den Einrichtungen die Ausübung bestimmter Freiheiten erleichtert, ohne den Verbrauchern (im Sinne von Mitgliedern oder Nutznießern dieser Einrichtungen) irgendwelche Freiheiten zu gewähren, in einem System zu verbleiben, wenn sie ihre Freiheit ausüben, in anderen Mitgliedstaaten zu arbeiten. Dies muss jedoch mit der Notwendigkeit abgewogen werden, sicherzustellen, dass künftige Vorschläge ergänzende Pflichtsysteme der Altersversorgung, die nach dem Umlageverfahren arbeiten und die die Funktion sozialer Solidarität erfüllen, nicht in Frage stellen.

Im Augenblick bedarf es jedoch bezüglich der praktischen Probleme, die mit dem Ziel der grenzüberschreitenden Mitgliedschaft verbunden sind, weiterführender Studien, bevor zusätzliche gesetzliche Vorschriften vorgeschlagen werden können. Dieser Richtlinienvorschlag behandelt deshalb Einrichtungen zur Altersversorgung im wesentlichen in ihrer Eigenschaft als Finanzinstitutionen, d.h. er bezieht sich auf die ersten beiden oben beschriebenen Ziele und nicht auf das dritte. Hinsichtlich des Umfangs der von ihnen kontrollierten Vermögenswerte gehören solche Einrichtungen zu den größten Finanzinstitutionen innerhalb der Gemeinschaft.

Der Umfang solcher Vermögenswerte der Pensionsfonds ist jedoch unterschiedlich in den einzelnen Mitgliedstaaten und in den verschiedenen Systemen der Altersversorgung. Pensionsverbindlichkeiten, die in der Bilanz eines Arbeitgebers als Rückstellungen ausgewiesen sind, stellen keine Einrichtungen zur Altersversorgung im obigen Sinne dar, und sie werden deshalb nicht von dem vorliegenden Vorschlag erfaßt. Die Forderungen dieses Vorschlags haben in solch einem Fall wenig Sinn. Das gleiche gilt für Umlagesysteme, bei denen die Renten unmittelbar aus dem Beitragsaufkommen bestritten werden. In dem Maße, wie in solchen Systemen jedoch Rücklagen aufgebaut und in Vermögenswerten angelegt werden, sind diese Systeme eindeutig als Finanzinstitutionen anzusehen, auf die die Anforderungen dieses Vorschlags zutreffen und die somit in seinen Anwendungsbereich fallen.

Der größte Teil der von diesem Vorschlag erfaßten Vermögenswerte wird jedoch von Einrichtungen zur Altersversorgung gehalten, die nach dem Deckungsverfahren aufgebaut sind und Vermögenswerte ansammeln, um nicht nur die laufenden Renten, sondern auch die Verbindlichkeiten der zukünftigen Zahlungen zu decken. Solche Einrichtungen haben zur Gewährleistung der Ansprüche ihrer Mitglieder auf Ruhestandsleistungen die Vermögenswerte vorsichtig anzulegen. Die Vorschriften der Richtlinie über den freien Kapitalverkehr (88/361/EWG) haben einen bedeutenden Einfluss auf die Einrichtungen zur Altersversorgung, nehmen aber nicht das Recht der Mitgliedstaaten vorweg, alle nötigen Massnahmen zu treffen, um Verstösse gegen ihre Gesetze und Vorschriften, unter anderem im Bereich der Aufsicht aus Vorsichtszwecken (Artikel 4), zu verhindern.

Damit Einrichtungen zur Altersversorgung in vollem Umfang in Genuß des freien Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs kommen, ist es nötig, sorgfältig das Ausmaß und die Art von Anlageregeln aus Vorsichtsgründen zu definieren, die mit diesen Freiheiten verträglich sind. Solche Regeln müssen durch das Allgemeininteresse gerechtfertigt sein und damit die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in die Lage versetzen, Einrichtungen zur Altersversorgung in einer Weise zu beaufsichtigen, die proportional ist zu den Zielsetzungen aufgrund der Vorsicht, die gerechtfertigter Weise verfolgt werden.

Einerseits begrenzt dieser Richtlinienvorschlag also die Arten von Beschränkungen, die von Mitgliedstaaten aus Vorsichtsgründen auferlegt werden können, insoweit, als solche Beschränkungen mit den Grundsätzen des Vertrages unverträglich sind. Andererseits wird jedoch eine Zahl von vorsichtigen Anlagegrundsätzen vorgeschlagen, die alle Einrichtungen zur Altersversorgung befolgen sollen. Obwohl dies die Mitgliedstaaten nicht hindert, andere, möglicherweise detailliertere Anlageregeln in Übereinstimmung mit diesen Prinzipien vorzuschreiben, wird so ein Standard definiert, an dem diese Regeln gemessen werden können.

Bei ihren die vorsichtige Vermögensanlage betreffenden Vorschlägen hat die Kommission die bereits gemachten Vorschläge für Versicherungsgesellschaften, vor allem im Bereich der Lebensversicherung,

berücksichtigt und in bestimmten Fällen einen identischen Text vorgeschlagen. Dies ist besonders der Fall für die Begrenzungen der Art von Beschränkungen, die auferlegt werden können, wie z.B. diejenigen, die die Lokalisierung der Vermögensanlage oder die Anlage in bestimmten Vermögenskategorien betreffen. Trotzdem berücksichtigt der Vorschlag ebenso die Unterschiede zwischen Einrichtungen zur Altersversorgung und Versicherungsgesellschaften und zwar sowohl in der Art ihrer Verpflichtungen als auch in dem Ausmass der benötigten Harmonisierung. Insbesondere erfordert der vorliegende Vorschlag, da er das Ziel der grenzüberschreitenden Mitgliedschaft nicht abdeckt, nicht die gegenseitige Anerkennung der Aufsichtssysteme in verschiedenen Mitgliedstaaten. Es ist deshalb angemessen, daß die Harmonisierung, die für die Regeln der vorsichtigen Vermögensanlage vorgeschlagen werden, nicht so umfangreich sind wie im Fall der Lebensversicherung.

Der Vorschlag zielt darauf ab, Einrichtungen zur Altersversorgung die Ausübung von Freiheiten in Bezug auf die Vermögensanlage und die Auswahl von Vermögensverwaltern zu erleichtern. Selbstverständlich wird es keinen Zwang geben, von diesen Freiheiten Gebrauch zu machen. Der Vorschlag ändert in keiner Weise Vorgehensweisen bei der Entscheidungsfindung von Einrichtungen zur Altersversorgung im Hinblick auf Vermögensanlage oder -verwaltung. Insbesondere ändert er in keiner Weise das Ausmass oder die Art von Vorkehrungen für die Mitbestimmung durch Vertreter der Mitglieder.

Zusammenfassend liegt der wesentliche Wert des Vorschlags darin, dass er präziser darlegt, wie grundlegende Vertragsprinzipien auf Einrichtungen zur Altersversorgung anzuwenden sind. Indem er einen Rahmen steckt für die Anwendung von Regeln zur vorsichtigen Vermögensanlage wird der Vorschlag es bedeutend vereinfachen zu beurteilen, ob einzelne Vorschriften in den Mitgliedstaaten den Freiheiten des Vertrags nicht entgegenstehen. Gleichermassen führt der Vorschlag für die Dienstleistungsfreiheit von Einrichtungen zur Altersversorgung größere rechtliche Präzision, aber keine grundsätzlich neuen Prinzipien ein.

II. BEMERKUNGEN ZU EINZELNEN ARTIKELN

Artikel 1 - Begriffsbestimmung

Dieser Artikel enthält Bestimmungen bestimmter Begriffe zur Klarstellung deren Bedeutung, womit ein Beitrag zum besseren Verständnis der Richtlinie geleistet werden soll.

Die Begriffe "Einrichtungen zur Altersversorgung" und "Leistungen der Altersversorgung" sind weit gesteckt, damit die Richtlinie eine Vielzahl verschiedener Arten von Einrichtungen erfassen kann, denen gemeinsam ist, daß sie Vermögenswerte für die Erbringung von Leistungen der Altersversorgung oder sonstigen Sozialleistungen im Rahmen eines Berufs- oder Beschäftigungsverhältnisses halten. Gesetzliche Sozialversicherungseinrichtungen gemäss Verordnung 1408/71 sind ausdrücklich vom Anwendungsbereich ausgenommen.

Artikel 2 - Anwendungsbereich

In diesem Artikel wird anhand der Begriffsbestimmungen von Artikel 1 der Anwendungsbereich des Richtlinienvorschlags umrissen. Der Anwendungsbereich ist weiter gefasst, als dies für eine Richtlinie angemessen wäre, die das Ziel der grenzüberschreitenden Mitgliedschaft abdecken würde, und beinhaltet insbesondere Einrichtungen, die hauptsächlich nach dem Umlageverfahren arbeiten, bei denen Pflichtmitgliedschaft besteht und die begrenzte Rücklagen haben. Der Vorschlag stellt die Pflichtmitgliedschaft in diesen Einrichtungen in keiner Weise in Frage, und dies ist auch nicht die Absicht in künftigen Vorschlägen.

In Absatz 2 wird klargestellt, daß sich der Vorschlag nicht auf Finanzinstitutionen bezieht, die bereits von anderen Richtlinien in verwandten Bereichen erfaßt werden. Diese Klarstellung ist angesichts des engen Zusammenhangs und der Überschneidung der Tätigkeitsmerkmale zwischen den verschiedenen Arten von Finanzinstitutionen erforderlich.

Artikel 3 – Vermögensverwaltung und Vermögensverwahrung

Die tatsächliche Wahrnehmung des Rechtes auf freie Erbringung von Dienstleistungen, in diesem Fall der Anlageverwaltung der Vermögenswerte, erfordert nicht nur, daß die Erbringer einer Dienstleistung die Freiheit haben, ihre Dienste in der gesamten Gemeinschaft anzubieten, sondern auch, daß es den Nachfragern nach einer Dienstleistung freisteht, einen Erbringer zu wählen, der nicht in ihrem Mitgliedstaat niedergelassen ist. Während in anderen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften oder Vorschlägen die Zulassung und die Ausübung der Tätigkeit der Erbringung von Anlagendienstleistungen geregelt wird, soll mit Absatz 1 dieses Artikels gewährleistet werden, daß die Einrichtungen zur Altersversorgung als Nachfrager nach dieser Dienstleistung unter den zur Ausübung dieser Tätigkeit Zugelassenen eine freie Auswahl treffen können. In Absatz 3 sind gleichartige Regeln für die Dienstleistungen des Treuhänders oder Verwahrers der Vermögenswerte einer Einrichtung zur Altersversorgung enthalten. Die Bestimmungen in diesen Absätzen sind lediglich dazu gedacht, die Situation in dieser Hinsicht klarzustellen, denn diese Freiheiten ergeben sich im Prinzip bereits aus der direkten Anwendung des Vertrages.

Absatz 2 behandelt die Fälle in denen eine Einrichtung zur Altersversorgung ihre Anlagen oder die Anlagen einer verbundenen Einrichtung zur Altersversorgung innerhalb einer Unternehmensgruppe selbst verwaltet. Obwohl nicht alle Mitgliedstaaten diese Möglichkeit zulassen, muss die Gleichbehandlung insbesondere in den Fällen gewährleistet werden, in denen ein Unternehmen oder eine Unternehmensgruppe getrennte Einrichtungen für Beschäftigte in verschiedenen Mitgliedstaaten errichten musste, sofern die Möglichkeit der Selbstverwaltung besteht. Diesen Einrichtungen soll die Möglichkeit eingeräumt werden, bei der Wahl des Anlageverwalters so vorzugehen, wie sie es getan hätten, wenn eine einheitliche Einrichtung bestanden hätte, und insbesondere, ihre Vermögensanlagen selbst zu verwalten.

Die Verwendung einer Einrichtung zur Altersversorgung als Vermögensverwalter für eine getrennte, aber mit der selben Unternehmensgruppe verbundenen Einrichtung hat hingegen weder zur Folge, dass die Vermögenswerte solcher Einrichtungen zusammengelegt werden, noch,

dass die Behandlung solcher Einrichtungen in steuerlicher Hinsicht anders gehandhabt wird. Die getrennte Zuweisung der Vermögensanlagen zu jeder Einrichtung ist in der Praxis wohl für verschiedene Zwecke nötig, wie zum Beispiel für die Anwendung des Rechts der Mitglieder, an der Verwaltung der Einrichtungen teilzuhaben.

Artikel 4 – Anlage der Vermögenswerte

Dieser Artikel enthält einige Grundsätze für die vorsichtige Anlage der Vermögenswerte von Einrichtungen zur Altersversorgung. Sie schränkt auch die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten ein, Regeln anzuwenden, die diese Freiheit beschränken. Dies gilt insbesondere für Vorschriften über Mindestanlagen in bestimmten Vermögenskategorien, Vorschriften über den Anlageort und die Währungskongruenz, mit denen grenzüberschreitende Vermögensanlagen beschränkt werden könnten. Die vorgeschlagenen Regeln stimmen in dieser Hinsicht mit den entsprechenden Vorschlägen für Versicherungsgesellschaften überein. In dem vorliegenden Vorschlag wird jedoch danach unterschieden, ob die Verbindlichkeiten der Einrichtungen zur Altersversorgung in Festbeträgen oder aufgrund anderer Faktoren, wie z.B. der zukünftigen Einkommenshöhe festgesetzt sind. In letzterem Fall gelten die Grundsätze der Währungskongruenz nicht in der gleichen Weise und kann die Währungsstreuung ein wichtiges Merkmal eines sorgfältigen Anlageverhaltens darstellen. Es ist deshalb angebracht, weniger einschränkende Vorschriften für die Währungskongruenz vorzusehen.

Absatz 5 dieses Artikels macht deutlich, dass es den Mitgliedstaaten anheimgestellt ist, eingehendere Regeln für die Anlage der Vermögenswerte durch die auf ihrem Gebiet niedergelassenen Einrichtungen zur Altersversorgung festzusetzen. Diese eingehenderen Regeln dürfen jedoch nicht den in diesem Artikel enthaltenen Grundsätzen zuwiderlaufen.

Da es keine Vorschläge für grenzüberschreitende Mitgliedschaft gibt und dieser Vorschlag deshalb nicht die gegenseitige Anerkennung der

Aufsichtssysteme in verschiedenen Mitgliedstaaten voraussetzt, besteht im Augenblick keine Notwendigkeit, auf Gemeinschaftsebene detailliertere Vorschriften zu harmonisieren.

Artikel 5 bis 7 - Umsetzung

In diesen Artikeln sind die Schlussbestimmungen enthalten.

Vorschlag für eine
RICHTLINIE DES RATES
über die Freiheit der Vermögensverwaltung
und Vermögensanlage für Einrichtungen zur Altersversorgung

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,
insbesondere auf die Artikel 57 Absatz 2 und 66,

gestützt auf den Vorschlag der Kommission,

in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament,

unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Wirtschafts- und
Sozialausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Die Einrichtungen zur Altersversorgung sind Einrichtungen eigener Art, die mit zu den größten und wichtigsten Finanzinstitutionen innerhalb der Gemeinschaft zählen und in vielen Fällen Alternativen bei der Erbringung der gleichen Leistungen wie andere konkurrierende Finanzinstitutionen bieten.

Die ergänzende Altersversorgung durch Einrichtungen zur Altersversorgung ist für die Sozialpolitik in der Gemeinschaft von besonderer Bedeutung und Bestandteil des Gesamtgefüges der Altersversorgung, deren Zusammensetzung in den einzelnen Mitgliedstaaten vor allem im Hinblick auf die Höhe und die Form der Leistungen der gesetzlichen Sozialversicherung erheblich voneinander abweicht. Es besteht nicht die Absicht, auf Gemeinschaftsebene das in den einzelnen Mitgliedstaaten in dieser Beziehung erreichte Gleichgewicht zu verändern. Ergänzende Altersversorgung kann es erleichtern, daß ein insgesamt

zufriedenstellendes Niveau in der Altersversorgung erreicht wird. Die Sicherung der Ansprüche auf Altersversorgung ist deshalb ein bedeutsames Anliegen der Mitgliedstaaten.

Die Vorschriften der Richtlinie beziehen sich in gleicher Weise auf ganz verschiedene Arten von Einrichtungen zur Altersversorgung, wie solche, die nach dem Deckungsverfahren arbeiten, aber auch solche, die hauptsächlich nach dem Umlageverfahren mit Zwangsmitgliedschaft und begrenzten Rückstellungen auf der Grundlage eines Ausgleichs zwischen den Generationen arbeiten. Solche Einrichtungen sind in vielerlei anderer Hinsicht verschieden. Die Besonderheiten, die zur Gewährleistung ihrer Stabilität erforderlich sind, müssen berücksichtigt werden.

Dienstleistungsfreiheit erstreckt sich auf Vermögensverwaltung und Vermögensverwahrung für Einrichtungen zur Altersversorgung. Eine Situation, in der solche Einrichtungen nur auf solche Vermögensverwalter oder Vermögensverwahrstellen zurückgreifen dürfen, die in einem bestimmten Mitgliedstaat niedergelassen sind, ist mit dem Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit unvereinbar. Die Anforderungen in Bezug auf Zulassung und gegenseitige Anerkennung der Erbringer solcher Dienstleistungen sind in den jeweiligen auf sie anwendbaren Rechtsvorschriften vorgesehen.

Einrichtungen zur Altersversorgung sind bedeutende Kapitalsammelstellen in der Gemeinschaft. Die Bestimmungen der Richtlinie 88/361/EWG des Rates betreffend Kapitalbewegungen⁽¹⁾ betreffen solche Einrichtungen in klarer Weise, berühren aber nicht das Recht der Mitgliedstaaten, insbesondere auf dem Gebiet der Beaufsichtigung von Finanzinstitutionen, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um Zuwiderhandlungen gegen ihre Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu verhindern. Deshalb ist es notwendig, die Grundsätze für die vorsichtige

(1) ABI. Nr. L 178 vom 8. 7.1988, S. 5

Vermögensanlage, die mit dem freien Kapitalverkehr und der Dienstleistungsfreiheit vereinbar sind, genauer zu bestimmen. Die Einführung von gemeinsamen Grundsätzen für die vorsichtige Vermögensanlage wird den Einrichtungen zur Altersversorgung die Ausübung der Niederlassungsfreiheit erleichtern.

Zur Sicherung der Ansprüche der Einzahler sind die Vermögenswerte der Einrichtungen zur Altersversorgung vorsichtig anzulegen. Die Kapitalbewegungen innerhalb der Gemeinschaft dürfen jedoch nicht dazu führen, daß ein erhöhtes Anlagerisiko diese Ansprüche zu beeinträchtigen droht. Die Vermögenswerte einer Einrichtung zur Altersversorgung müssen deshalb mit Umsicht, Geschick, Besonnenheit und Sorgfalt unter den obwaltenden Umständen auf eine Weise angelegt werden, die dem Vorgehen einer mit diesen Fragen vertrauten, umsichtigen Person mit vergleichbarer Funktion bei der Führung eines vergleichbaren Unternehmens mit gleichartigen Zielen entspricht. Die für die Anlage der Vermögenswerte einer Einrichtung zur Altersversorgung zuständigen Direktoren, Treuhänder und ihre Bevollmächtigten, wie z.B. externe oder interne Verwalter und Berater müssen im alleinigen Interesse der Einzahler und Begünstigten zusammenarbeiten. Es dürfen keine Anlagen getätigt werden, die dem eigenen Interesse der Direktoren, Treuhänder oder ihrer Bevollmächtigten dient oder ausschließlich die Interessen des/der Trägerunternehmens verfolgt. Bei der Anlage der Vermögenswerte einer Einrichtung zur Altersversorgung sollten die Grundsätze der ausreichenden Streuung, Qualität, Liquidität und Zurückhaltung bei Anlagen in das/die Trägerunternehmen maßgeblich sein. Diese Anlageentscheidungen müssen nach Maßgabe des Gesamtanlagebestandes, seiner Leistungsvorgaben und der Risikogrenzwerte und nicht im Hinblick auf die jeweilige Einzelanlage erwogen und beurteilt werden.

Zusätzliche Altersvorsorge ist häufig mit einem Arbeitsverhältnis verbunden, entweder organisiert auf sektorieller Basis oder für ein bestimmtes Unternehmen. Wegen der Fortschritte bei der Vollendung des Binnenmarkts sind solche Unternehmen oft in grenzüberschreitender Weise organisiert und wollen die Altersversorgung jeweils auf der gleichen Grundlage aufbauen.

Der ungehinderten Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen durch Einrichtungen zur Altersversorgung stehen weiterhin direkte und indirekte Schranken im Wege. Auch Verbrauchervertreter fordern in dieser Hinsicht, die Gemeinschaftliche Dimension in der Entwicklung der zusätzlichen Altersversorgung zu berücksichtigen. Diese Dimension könnte unter bestimmten Bedingungen zur transnationalen Mobilität der Arbeitnehmer beitragen. In dieser Hinsicht muß weitere Arbeit geleistet werden, unter Berücksichtigung bestehender Unterschiede zwischen den verschiedenen Arten von Einrichtungen zur Altersversorgung, wobei das Funktionieren der Einrichtungen mit Pflichtmitgliedschaft nicht in Frage gestellt wird -

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

- 1) Diese Richtlinie ist auf Einrichtungen zur Altersversorgung anwendbar, um bestimmte Freiheiten, die ihre Vermögensverwaltung und Vermögensanlage betreffen, zu gewährleisten.
- 2) Diese Richtlinie ist nicht auf Finanzinstitutionen anwendbar, die abgedeckt sind durch

Richtlinie 89/646/EWG des Rates⁽¹⁾

Richtlinie (3. Lebensversicherungsrichtlinie)

Richtlinie (3. Nicht-Lebensversicherungsrichtlinie)

Richtlinie 85/611/EWG des Rates⁽²⁾

Richtlinie (Wertpapier-Dienstleistungsrichtlinie)

Artikel 2

Im Sinne dieser Richtlinie sind

- a) "Einrichtungen zur Altersversorgung": Versorgungseinrichtungen, die als rechtlich eigenständige Einheit unabhängig von jeglichen Trägerunternehmen eingerichtet sind, um Leistungen der Altersversorgung an eine Gruppe von Personen, die durch ein Beschäftigungs- oder Berufsverhältnis oder ähnliche Beziehungen gekennzeichnet sind, zu finanzieren. Einrichtungen, die Leistungen der Altersversorgung erbringen und im Sozialversicherungsrecht bezeichnet oder vorgesehen sind, sind - mit Ausnahme solcher Einrichtungen im Sinne der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates⁽³⁾ - Einrichtungen zur Altersversorgung im Sinne dieser Begriffsbestimmung;
- b) "Leistungen der Altersversorgung": Leistungen in Form von lebenslänglichen oder zeitlich begrenzten Ruhestandsbezügen oder in Form einmaliger Zahlungen bei Tod, Invalidität, Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses oder bei Erreichen des Ruhestandsalters, oder Unterstützungszahlungen im

(1) ABl. Nr. L 386 vom 30.12.1989, S. 1

(2) ABl. Nr. L 375 vom 31.12.1985, S. 3

(3) ABl. Nr. L 149 vom 5. 7.1971, S. 2

Fälle von Krankheit oder Bedürftigkeit als Ergänzung zu den genannten Leistungen. Leistungen, welche die vorstehend beschriebenen Leistungen der Sozialversicherung ersetzen, sind Leistungen der Altersversorgung im Sinne dieser Begriffsbestimmung;

- c) "Trägerunternehmen": Unternehmen oder andere Körperschaften, die Beiträge in eine Einrichtung zur Altersversorgung einzahlen.

Artikel 3

- 1) Mitgliedstaaten, die zulassen, daß die Vermögensanlagen von bestimmten Arten von Einrichtungen zur Altersversorgung extern verwaltet werden, beschränken nicht die Freiheit dieser Einrichtungen, für einen Teil oder die Gesamtheit ihrer Kapitalanlagen einen Vermögensverwalter zu bestellen, der in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen und gemäß Richtlinie (3. Lebensversicherungsrichtlinie), Richtlinie (Wertpapier-Dienstleistungsrichtlinie) oder Richtlinie 89/646/EWG für die Ausübung dieser Tätigkeit zugelassen ist.
- 2) Mitgliedstaaten lassen zu, dass Einrichtungen, deren Trägerunternehmen zu einer Unternehmensgruppe gehören, ihre Vermögensverwaltung gruppenweit durch eine dieser Einrichtungen organisieren. Dies berührt nicht das Recht der Mitgliedstaaten vorzusehen, dass Altersversorgungseinrichtungen von einer getrennten rechtlichen Einheit verwaltet werden.
- 3) Mitgliedstaaten, die zulassen oder vorschreiben, daß die Vermögensanlagen einer Einrichtung zur Altersversorgung von einem Treuhänder verwahrt werden, beschränken nicht die Freiheit dieser Einrichtungen, einen Treuhänder zu bestellen, der einen Teil oder die Gesamtheit ihrer Vermögensanlagen verwahrt, jedoch in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen und gemäß der Richtlinie 89/646/EWG oder Richtlinie (Wertpapier-Dienstleistungsrichtlinie) für die Ausübung dieser Tätigkeit zugelassen oder als Verwahrstelle im Sinne der Richtlinie 85/611/EWG anerkannt ist.

Artikel 4

- 1) Die Mitgliedstaaten verlangen von den in ihrem Gebiet niedergelassenen Einrichtungen zur Altersversorgung, die für die Deckung der erwarteten zukünftigen Versorgungszahlungen gehaltenen Vermögenswerte nach folgenden Grundsätzen anzulegen:
 - a) die Anlagemittel sind auf eine der Art und Dauer der eingegangenen Verbindlichkeiten und der Höhe ihrer Finanzierung angemessene Weise zu investieren, wobei den Erfordernissen nach Sicherheit, Qualität, Liquidität und Ertragsfähigkeit der Vermögensanlage insgesamt Rechnung zu tragen ist;
 - b) die Anlagen sind in ausreichender Weise so zu streuen, daß größere Risikoballungen in der Vermögensanlage insgesamt vermieden werden;
 - c) Anlagen in das/die Trägerunternehmen sind auf ein vorsichtiges Ausmaß zu beschränken.

Bei der Anwendung dieser Prinzipien muß der Umfang einer Insolvenzversicherung oder staatlicher Garantien berücksichtigt werden.

- 2) Die Mitgliedstaaten verlangen nicht, daß Einrichtungen zur Altersversorgung in bestimmte Anlagekategorien investieren oder ihre Vermögenswerte in einem bestimmten Mitgliedstaat lokalisieren.
- 3) Die Mitgliedstaaten verlangen von den Einrichtungen zur Altersversorgung auf keinen Fall, mehr als 80 % ihres Anlagevermögens nach Berücksichtigung der Auswirkungen möglicher Kurssicherungsinstrumente der Einrichtung in kongruenten Währungen zu halten. Im Falle derjenigen Einrichtungen zur Altersversorgung, deren Verbindlichkeiten nicht als Festbeträge definiert, sondern z.B. an zukünftige Einkommensniveaus geknüpft sind, ist dieser Satz auf 60 % zu verringern.

In ECU lautende Anlagen werden als kongruent zu jeder Währung der Gemeinschaft angesehen.

- 4) Die Mitgliedstaaten machen die Anlageentscheidungen einer Einrichtung zur Altersversorgung oder ihres Anlageverwalters nicht von einer vorherigen Genehmigung oder systematischen Mitteilung abhängig.
- 5) Die Mitgliedstaaten können eingehendere Bestimmungen festsetzen, die im Einklang mit den Absätzen 1 bis 4 stehen.

Artikel 5

1. Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie bis spätestens 31. Dezember 1992 nachzukommen. Sie unterrichten die Kommission unverzüglich davon.

Wenn die Mitgliedstaaten diese Vorschriften erlassen, nehmen sie in diesen Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.

2. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der wichtigsten Rechts- und Verwaltungsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

Artikel 7

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident

FOLGENABSCHÄTZUNG

AUSWIRKUNG DES VORSCHLAGS AUF UNTERNEHMEN, INSBESONDERE KLEINE UND MITTLERE UNTERNEHMEN (KMU)

Titel des Vorschlags: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Koordinierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Freiheit der Vermögensverwaltung und Vermögensanlage für Einrichtungen zur Altersversorgung

Bezugsnummer des Dokuments: KOM(91)

Der Vorschlag

1. Warum sind angesichts des Subsidiaritätsprinzips gemeinschaftliche Rechtsvorschriften in diesem Bereich erforderlich und welche Hauptziele werden mit ihnen verfolgt?

Die Hauptziele der Richtlinie sind:

1. Das Ausmass und die Art von Vorsichtsregeln zur Vermögensanlage in Übereinstimmung mit der auf Einrichtungen zur Altersversorgung angewandten Dienstleistungsfreiheit und freien Kapitalbewegung zu definieren.
2. Die Behinderungen der Dienstleistungsfreiheit für Vermögensverwalter und Anlageverwahrer zu beseitigen, indem Beschränkungen aufgehoben werden, die Einrichtungen zur Altersversorgung in ihrer freien Wahl eines Anbieters solcher Dienstleistungen einengen.

Da die Hauptziele dieser Richtlinie die Beseitigung von Behinderungen grenzüberschreitender Dienstleistungen und Kapitalanlage beinhalten, sind Rechtsvorschriften auf

Gemeinschaftsebene erforderlich. Es wird jedoch anerkannt, daß es die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips auf den Bereich der Altersversorgung erfordert, daß die Mitgliedstaaten ein großes Maß an Freiheit in Bezug auf die Wahl der Finanzierungssysteme und auch des Niveaus der Altersversorgung behalten. Diese Freiheit wird durch diesen Richtlinienvorschlag vollständig respektiert.

Auswirkung auf die Unternehmen

2. Für wen wird der Vorschlag gelten?

- welche Wirtschaftsbereiche

Es wird eine indirekte Auswirkung auf Unternehmen in allen Bereichen geben, in soweit Unternehmen Beiträge an Einrichtungen zur Altersversorgung leisten, die zum Wohle ihrer Arbeitnehmer errichtet worden sind. Einrichtungen zur Altersversorgung sind selbst keine Unternehmen im üblichen Sinne des Wortes, obwohl sie in einigen ihrer Tätigkeiten in ähnlicher Weise funktionieren.

- welche Unternehmensgrößen (Anteil der kleinen und mittleren Unternehmen)?

Alle Unternehmensgrößen sind in der oben beschriebenen indirekten Weise potentiell betroffen. Wahrscheinlich werden jedoch verhältnismäßig mehr größere Unternehmen berührt, denn wenn Unternehmen bezüglich des Ausmaßes der Altersversorgung und ihrer Finanzierungsmethode die Wahl haben, so werden eher größere Unternehmen sich für die Gründung einer Einrichtung zur Altersversorgung entscheiden. Kleinere Unternehmen werden sich andererseits eher für Altersversorgung durch Lebensversicherungsverträge entscheiden.

- Sind die genannten Unternehmen in besonderen geographischen Gebieten in der Gemeinschaft angesiedelt?

Einrichtungen zur Altersversorgung finden sich so, wie sie im Richtlinienvorschlag definiert sind, besonders häufig im Vereinigten

Königreich, in den Niederlanden und in geringerem Ausmaß in Irland, zumindest was die Vermögenswerte anbetrifft. Die Vermögenswerte von Einrichtungen zur Altersversorgung sind in anderen Mitgliedstaaten deutlich geringer, obwohl die absoluten Gesamtbeträge immer noch recht bedeutend sein können.

3. Welche Maßnahmen müssen die Unternehmen treffen, um dem Vorschlag nachzukommen?

Die Unternehmen müssen keine direkten Maßnahmen ergreifen, um dem Vorschlag nachzukommen. Lediglich die nationalen Gesetzgeber und Aufsichtsbehörden werden tätig werden müssen. Dies wird jedoch die Freiheit für Einrichtungen zur Altersversorgung vergrößern, und diese werden dann diese größere Freiheit nützen wollen. In soweit wie Einrichtungen zur Altersversorgung selbst als Unternehmen angesehen werden können oder in soweit wie Unternehmen mit der Verwaltung von Einrichtungen zur Altersversorgung befaßt sind, werden diese indirekt betroffen sein.

4. Welche wirtschaftlichen Auswirkungen wird der Vorschlag haben?

- auf Investitionen und die Gründung neuer Unternehmen:

Durch die Beseitigung von Anlagebeschränkungen für das Vermögen von Einrichtungen zur Altersversorgung sollte der Vorschlag die wirtschaftliche Effizienz der Anlagen verbessern und die Ressourcen produktiveren Anlageobjekten zuführen, was die Gründung neuer Unternehmen mit einschließen könnte.

- auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen:

In vielen Fällen sehen Versorgungspläne der Höhe nach im voraus definierte Leistungen vor, wobei das Unternehmen die Verpflichtung übernimmt, den Unterschied zwischen den Kosten und den fixen Beiträgen der Mitglieder zu finanzieren. Jede Verbesserung der wirtschaftlichen Effizienz der Anlage von Einrichtungen zur Altersversorgung könnte deshalb direkt die Kosten der Unternehmen für die Finanzierung dieser Verpflichtung reduzieren und ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern.

5. Enthält der Vorschlag Maßnahmen, mit denen der besonderen Situation der kleinen und mittleren Unternehmen Rechnung getragen werden soll (herabgesetzte oder unterschiedliche Anforderungen usw.)?

Solche Maßnahmen werden in Anbetracht der Natur des Vorschlags, der sich auf den Abbau von Beschränkungen für Einrichtungen zur Altersversorgung und damit indirekt auf Unternehmen jeder Größe bezieht, für nicht notwendig erachtet.

Anhörung

6. Verzeichnis der Einrichtungen, die zu dem Vorschlag gehört wurden und wesentliche Bestandteile ihrer Stellungnahme:

Europäische Föderation für Altersversorgung (EFRP)

Die EFRP unterstützt den Vorschlag insbesondere in bezug auf die Freiheit der grenzüberschreitenden Vermögensanlage. Sie hat außerdem ihre Unterstützung allgemeiner Vorsichtsprinzipien für die Anlage der Vermögenswerte von Einrichtungen zur Altersversorgung zugesagt.

Beschluß
des Bundesrates

zum

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Freiheit der Vermögensverwaltung für Einrichtungen zur Altersversorgung

KOM(91) 301 endg.; Ratsdok. 9752/91

Der Bundesrat hat in seiner 639. Sitzung am 14. Februar 1992 zu der Vorlage wie folgt Stellung genommen:

1. Der Bundesrat begrüßt die Bemühungen der EG-Kommission, auch im Bereich der Einrichtungen zur Altersversorgung die Freiheit des Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs - insbesondere durch grenzüberschreitende Vermögensverwaltung und Vermögensanlage in solchen Einrichtungen - herbeizuführen. Er bittet die Bundesregierung jedoch, im Verlauf der weiteren Beratungen des Richtlinienvorschlags sicherzustellen, daß eine Einbeziehung der in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden öffentlich-rechtlichen Beamten- und Zusatzversorgungseinrichtungen in den Anwendungsbereich der Richtlinie unterbleibt. Diese Einrichtungen sind angesichts ihres Auftrages weder Teilnehmer am allgemeinen

...

Wirtschaftsverkehr noch Nachfrager von Finanzdienstleistungen; auch stehen sie mit privaten Anbietern nicht im Wettbewerb. Insbesondere die Beamtenversorgung ist Bestandteil des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses der Beamten, wird von den öffentlichen Dienstherrn wie Bund, Ländern und größeren Städten wahrgenommen und unmittelbar aus Haushaltsmitteln finanziert. Die für die Versorgungsleistungen erforderlichen Mittel werden im Umlageverfahren von den angeschlossenen Gebietskörperschaften erhoben. Gleiches gilt auch für die Zusatzversorgungseinrichtungen der Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes. Eine entsprechende Ausdehnung des Richtlinienvorschlages würde somit weder dem Wesen noch den Aufgaben dieser Einrichtungen entsprechen. Auch wäre damit letztlich eine Beeinträchtigung der Haushaltshoheit von Bund, Ländern und anderen Gebietskörperschaften verbunden, die zugleich präjudizierende Wirkung für andere Richtlinien haben könnte.

2. Um sonst möglichen Bedenken gegen das ordnungsgemäße Zustandekommen der Richtlinie zu begegnen, empfiehlt es sich nach Auffassung des Bundesrates, in ihrer Präambel ausdrücklich auch auf Artikel 69 EWGV abzuheben und zum Ausdruck zu bringen, daß der Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Währungsausschusses vorgelegt worden ist.