EU-Verordnung und Empfehlung

EUROPAWEITES PRIVATES ALTERSVORSORGEPRODUKT (PEPP)

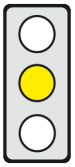
cep**Analyse** Nr. 28/2017

Centrum für Europäische Politik

KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die Kommission will einen Binnenmarkt für private Altersvorsorgeprodukte schaffen.

Betroffene: Banken, Versicherungen, Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge, Investmentfondsgesellschaften, Versicherungsvertreiber; Sparer.



Pro: Die Märkte für private Altersvorsorgeprodukte sind stark national fragmentiert. Das Bestreben der Kommission, die Barrieren abzubauen, verdient daher Anerkennung.

Contra: (1) Ob die Verordnung einen Binnenmarkt für Altersvorsorgeprodukte tatsächlich ermöglichen wird, ist fraglich. Das Haupthindernis – die unterschiedlichen sozialpolitischen und steuerlichen Regelungen – bleibt bestehen.

(2) Die Beratungspflicht verzerrt den Marktprozess zu Gunsten der – renditeschwächsten – Standard-Anlageoption.

Die wichtigen Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2017) 343 vom 29. Juni 2017 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates **über ein europaweites privates Altersvorsorgeprodukt (PEPP)**
Empfehlung C(2017) 4393 der Kommission vom 29. Juni 2017 **zur steuerlichen Behandlung** privater Altersvorsorgeprodukte und insbesondere **des europaweiten privaten Altersvorsorgeprodukts**

Kurzdarstellung

- **Hintergrund, Begriffe und Ziele**
  - Die Kommission will ein Rahmenwerk für ein europaweites privates Altersvorsorgeprodukt (pan-European Personal Pension Product (PEPP)) schaffen. Das PEPP soll bestehende nationale Altersvorsorgeprodukte ergänzen, also nicht ersetzen oder harmonisieren (sog. 2nd Regime). (Begründung S. 2 und 3)
  - PEPP sind langfristig ausgerichtete Sparprodukte für Kleinanleger, deren Erwerb freiwillig ist. Sie gewähren ein Einkommen im Ruhestand und sind nicht oder nur beschränkt kündbar (Art. 2 Ziff. 1–3). Sie dürfen auch die biometrischen Risiken Langlebigkeit, Invalidität und Tod abdecken (Art. 42).
  - Die Verordnung unterscheidet zwischen PEPP-Anbietern und PEPP-Vertreibern:
    - PEPP-Anbieter sind staatlich zugelassene Finanzunternehmen – Banken, Versicherungen, Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge, Investmentfondsgesellschaften –, die ein PEPP herstellen und vertreiben (Art. 2 Ziff. 14 i.V.m. Art. 5 Abs. 1).
    - PEPP-Vertreiber sind Finanzunternehmen und Versicherungsvermittler in Haupt- oder in Nebentätigkeit, die PEPP nur vertreiben, also nicht selbst herstellen (Art. 2 Ziff. 15).
  - Die Verordnung soll (Begründung S. 2, 4 und 5)
    - einen Binnenmarkt für die private Altersvorsorge schaffen und den Wettbewerb fördern,
    - Ersparnisse hin zu den Kapitalmärkten und weg von klassischen Spareinlagen bei Banken lenken und
    - die Verbreitung privater Altersvorsorgeprodukte in der EU steigern.
  - Die Verordnung wird begleitet von einer Empfehlung, die den Mitgliedstaaten unverbindliche Vorgaben zur steuerlichen Behandlung von PEPP macht.

- **Herstellung, Zulassung und Vertrieb von PEPP**
  - PEPP müssen von der Europäischen Versicherungsaufsichtsbehörde (EIOPA) zugelassen werden (Art. 4 Abs. 1). Die Zulassung ist EU-weit gültig (Art. 4 Abs. 2).
  - Bestehende nationale Altersvorsorgeprodukte können nach Genehmigung durch die EIOPA auch als PEPP vertrieben werden (Art. 7 Abs. 2).
  - PEPP-Anbieter müssen von der zuständigen Behörde zugelassen sein (Art. 5 Abs. 1). PEPP-Vertreiber benötigen keine Zulassung.
  - PEPP-Anbieter dürfen ihre (eigenen) PEPP vertreiben (Art. 8). PEPP-Vertreiber benötigen für den Vertrieb von (fremden) PEPP (Art. 8)
    - die Zustimmung ihrer nationalen Aufsichtsbehörde, wenn sie Finanzunternehmen sind,
    - keine Zustimmung, wenn sie Versicherungsvermittler sind.

Autoren: Philipp Eckhardt, Anne-Kathrin Baran und Dr. Bert Van Roosebeke | eckhardt@cep.eu
cep | Kaiser-Joseph-Straße 266 | 79098 Freiburg | Telefon 0761 38693-107 | www.cep.eu

– PEPP-Anbieter und PEPP-Vertreiber dürfen PEPP im Rahmen der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit auch im EU-Ausland herstellen und vertreiben (Art. 11).

- **Mitnahmefähigkeit der PEPP bei Wohnsitzwechsel ins EU-Ausland**
  – Sparer haben das Recht, beim Wechsel ihres Wohnsitzes ins EU-Ausland weiter in ihr PEPP einzuzahlen. In diesem Fall haben sie weiterhin Anspruch auf alle mit dem PEPP-Anbieter vereinbarten Vorteile und Anreize („Mitnahmeservice") (Art. 12).
  – Bei Abschluss eines PEPP wird zunächst innerhalb des PEPP eine dem Wohnsitz des Sparers entsprechende nationale Kammer („compartment") eröffnet (Erwägungsgrund 20).
  – Bei jedem Wohnsitzwechsel ins EU-Ausland muss der PEPP-Anbieter eine neue Kammer für den neuen Wohnsitzstaat eröffnen. Für diese Eröffnung ist der bestehende Vertrag anzupassen oder ein neuer Vertrag zu schließen. (Art. 13-15)
  – Für die einzelne Kammer gilt das Recht des jeweiligen Wohnsitzstaates. Insbesondere muss jede Kammer die jeweiligen rechtlichen Rahmenbedingungen und Bedingungen für die Inanspruchnahme von Anreizen auf nationaler Ebene, also etwa Steuerregelungen, berücksichtigen. (Art. 13–15)
  – PEPP-Anbieter müssen potentielle Sparer bei Auflage eines PEPP über die sofort verfügbaren nationalen Kammern informieren (Art. 13 Abs. 2).
  – Spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung muss jedes PEPP nationale Kammern für alle Mitgliedstaaten anbieten (Art. 13 Abs. 3).
  – Auf Antrag der Sparer kann das angesparte Vermögen von verschiedenen nationalen Kammern in der Kammer des Wohnsitzstaates zusammengeführt werden (Art. 16).

- **Wechsel des PEPP-Anbieters**
  – Sparer können ihren PEPP-Anbieter maximal alle fünf Jahre wechseln. Hierfür müssen PEPP-Anbieter die Übertragung von Guthaben zu einem anderen PEPP-Anbieter ermöglichen („Wechselservice").
  – Die Gebühren und Entgelte für das Schließen des alten PEPP-Kontos dürfen maximal 1,5% des angesparten Guthabens betragen. (Art. 45 ff.)

- **Anlagevorschriften für PEPP-Anbieter und Sparer**
  – PEPP-Anbieter müssen Vermögenswerte nach dem Grundsatz der unternehmerischen Vorsicht, zum „größtmöglichen langfristigen Interesse" der Sparer und „vorrangig" an regulierten Börsen anlegen. Die Anlagen sind „in angemessener Weise" zu streuen, und der Anbieter darf keine übermäßigen Hebelungs- oder Fristentransformationsrisiken eingehen. (Art. 33 Abs. 1) Existieren für einen PEPP-Anbieter diesbezüglich strengere sektorale Rechtsvorschriften, gelten diese (Art. 33 Abs. 2).
  – PEPP-Anbieter dürfen PEPP-Sparern maximal fünf Anlageoptionen zur Auswahl stellen. Eine Option fungiert als Standard-Anlageoption, die die Rückzahlung des eingesetzten Kapitals in voller Höhe „garantiert". PEPP-Sparer können ihre gewählte Anlageoption alle fünf Jahre kostenlos wechseln. (Art. 34–39)

- **Bedingungen für die Anspar- und die Auszahlungsphase**
  – Die Bedingungen für die Anspar- und die Auszahlungsphase sind im Wesentlichen von den Mitgliedstaaten festzulegen. Dies betrifft etwa die Mindestdauer der Ansparphase, Mindest- und Höchsteinzahlungen, das Rentenalter und die Mindestzugehörigkeitsdauer zum PEPP-Sparplan. (Art. 40 und 51)
  – PEPP-Anbieter können PEPP-Sparer bei Vertragsschluss aus bis zu vier Auszahlungsoptionen wählen lassen: regelmäßige Rentenzahlungen, Kapitalausschüttung, regelmäßige, an eine Höchstgrenze gebundene Auszahlungen („Entnahmen") und Kombinationen davon (Art. 52).
  – In der Ansparphase darf der Sparer die gewählte Option alle fünf Jahre ändern. (Art. 52, Art. 2 Ziff. 13)

- **Vertriebsvorschriften und Informationspflichten**
  – PEPP-Anbieter müssen für jedes PEPP ein Basisinformationsblatt mit den wesentlichen Eigenschaften des PEPP gemäß der PRIIPs-Verordnung [(EU) Nr. 1286/2014, s. cep**Analyse**] erstellen. (Art. 23 Abs. 3 und 4)
  – PEPP-Anbieter und PEPP-Vertreiber müssen für den Vertrieb relevante Informationen standardmäßig elektronisch bereitstellen (Art. 21). Sie müssen potentiellen Sparern über die Finanzlage des PEPP-Anbieters und die bisherige Wertentwicklung „der Anlagen" ihrer PEPP informieren (Art. 23 Abs. 4 und 5).
  – PEPP-Anbieter müssen für jeden PEPP-Sparer und jeden PEPP-Leistungsempfänger – vor und auch nach Renteneintritt – eine persönliche „Leistungsinformation" erstellen mit Projektionen der Versorgungsleistung, Auszahlungsoptionen, dem angesparten Kapital und den Anwartschaften (Art. 27–31).
  – PEPP-Sparer können nur bei der Wahl der Standardoption auf eine Beratung verzichten (Art. 26 Abs. 1).
  – PEPP-Vertreiber, die Versicherungsvermittler oder Wertpapierfirmen sind, müssen die einschlägigen, in nationales Recht umgesetzten Vertriebsvorgaben der Richtlinie zum Versicherungsvertrieb [IDD-Richtlinie (EU) 2016/97, s. cep**Analyse**] bzw. der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID-Richtlinie 2014/65/EU, s. cep**Analyse**) – z.B. zur Vergütung, zu Informationspflichten, zum Anlegerschutz und zu Interessenkonflikten – beachten (Art. 18–32).
  – Alle PEPP-Anbieter und jene PEPP-Vertreiber, die weder Versicherungsvermittler noch Wertpapierfirma sind, müssen die Vertriebsvorgaben dieser Verordnung erfüllen (Art. 20, Art. 24, Art. 25). Diese Vorgaben orientieren sich zum Teil an der Richtlinie zum Versicherungsvertrieb – z.B. bei den vorvertraglichen Informationspflichten – und Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente – z.B. bei den Vorgaben zu Gebühren, Provisionen und anderen nicht-monetären Vorteilen sowie bei der Einholung von Informationen über die Kenntnisse der Sparer über PEPPs.

- **Aufsicht**
  - Die zuständige Behörde im Herkunftsmitgliedstaat des PEPP-Anbieters überwacht die Einhaltung der Verordnung. Verfügt ein PEPP-Anbieter im EU-Ausland über eine Zweigniederlassung oder eine „ständige Präsenz" hat, ist zum Teil die dortige Behörde zuständig. (Erwägungsgrund 17, Art. 55 Abs. 1 und 2)
  - Die EIOPA kann die nationalen Behörden bei der Beilegung von Konflikten unterstützen. Einigen sich die Behörden nicht, kann sie den Streit mit einem Beschluss schlichten. Leistet eine Behörde dem Beschluss nicht Folge, kann EIOPA Beschlüsse an die betroffenen PEPP-Anbieter oder -Vertreiber richten. (Art. 56)
- **Steuerliche Behandlung von PEPP**
  - Die Mitgliedstaaten werden „ermutigt", PEPP dieselben Steuererleichterungen wie ihren nationalen privaten Altersvorsorgeprodukten zu gewähren, auch wenn die Eigenschaften der Produkte nicht übereinstimmen (Empfehlung Ziff. 2.1 UAbs. 1).
  - Wenn es in einem Mitgliedstaat mehrere Arten privater Altersvorsorgeprodukte gibt, sollte für ein PEPP die „günstigste steuerliche Behandlung" gelten, die dieser Mitgliedstaat den nationalen privaten Altersvorsorgeprodukten gewährt (Empfehlung Ziff. 2.1 UAbs. 2).

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission behindert die rechtliche Fragmentierung bei der Regulierung von Altersvorsorgeprodukten die Vollendung des Binnenmarkts.

Politischer Kontext

Die Kommission hat sich mit der Schaffung eines EU-weiten privaten Altersvorsorgeprodukts bereits im Aktionsplan zur Kapitalmarktunion [COM(2015) 468, s. cep**Analyse**], in der Mitteilung zur Kapitalmarktunion [COM(2016) 601] sowie in der Mitteilung zur Halbzeitbilanz zur Kapitalmarktunion [COM(2017) 292] befasst.

Stand der Gesetzgebung

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

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Wirtschaft und Währung (federführend), Berichterstatterin: Sophia in't Veld, ALDE
Bundesministerien:	Bundesfinanzministerium (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	EU-Angelegenheiten (federführend);
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 114 AEUV (Binnenmarkt); Art. 292 S. 4 AEUV (Rechtsgrundlage für Empfehlungen)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Die Märkte für private Altersvorsorgeprodukte sind stark national fragmentiert. Der wichtigste Grund dafür sind die unterschiedlichen sozialpolitischen und steuerlichen Regelungen, mit denen die Mitgliedstaaten ihre Bürger dazu motivieren wollen, in ihre Altersvorsorge zu investieren. Hinzu kommt die oft mangelnde Mitnahmefähigkeit, d.h. bei Umzug ins EU-Ausland ist eine weitere Ansparung in ein Altersvorsorgeprodukt oft aufgrund sozialpolitischer Vorgaben der Mitgliedstaaten nicht möglich oder aus steuerlichen Gründen nicht attraktiv. Diese Hemmnisse sind Markteintrittsbarrieren, die den Wettbewerb einschränken und Skaleneffekte verhindern. Sie treiben die Kosten der Altersvorsorge. Auch schränken sie die grenzübergreifende Mobilität der EU-Bürger ein. **Das Bestreben der Kommission, Barrieren abzubauen, verdient daher Anerkennung.**

Ob die PEPP-Verordnung einen Binnenmarkt für Altersvorsorgeprodukte ermöglichen wird, ist jedoch fraglich. Nicht nur lässt die Verordnung die sozialpolitischen Unterschiede unberührt. Auch die steuerrechtlichen Unterschiede, etwa ob eine Besteuerung in der Einzahlungs- oder erst in der Auszahlungsphase stattfindet, geht die Kommission mit ihrer unverbindlichen Empfehlung nur unzureichend an. Dies mag politische Gründe haben: Die direkten Steuern lassen sich in der EU nur mit Einstimmigkeit aller Mitgliedstaaten harmonisieren. Diese Einstimmigkeit ist jedoch extrem unwahrscheinlich, da die Mitgliedstaaten die Steuerpolitik als Kernelement der nationalen Souveränität ansehen. Darüber hinaus dürfte es – auch aufgrund unterschiedlicher demo-

graphischer Entwicklungen in den Mitgliedstaaten – keine einheitliche Auffassung darüber geben, wie eine sachgerechte steuerliche Behandlung von Altersvorsorgeprodukten zu gestalten wäre. Und auch wenn alle Mitgliedstaaten die Empfehlung der Kommission befolgen, können steuerliche Unterschiede – etwa ob die Besteuerung in der Einzahlungs- oder Auszahlungsphase stattfindet – weiter fortbestehen. **Das Haupthindernis** für das grenzüberschreitende Angebot von Altersvorsorgeprodukten **– die** für sie jeweils geltenden **unterschiedlichen sozialpolitischen und steuerlichen Regelungen – bleibt** daher **bestehen**.

Hinzu kommt: Da die PEPP-Anbieter nach spätestens drei Jahren für alle EU-Mitgliedstaaten nationale Kammern anbieten müssen, müssen sie sich, wie schon bisher, mit 28 verschiedenen Steuerregimen auseinandersetzen. Dies geht mit beträchtlichen Kosten einher, welche ihre Bereitschaft, PEPP überhaupt anzubieten, schmälert. Auch im Hinblick auf die PEPP-Sparer ist fraglich, ob sich der Aufwand lohnt: Weil die Förderkriterien und das Ausmaß der steuerlichen Förderung zwischen den Mitgliedstaaten auch künftig divergieren werden, wird es für PEPP-Sparer oft nicht attraktiv sein, nach einem grenzüberschreitenden Wohnsitzwechsel in eine andere Kammer desselben PEPP zu wechseln.

Die Zuständigkeit der EIOPA für die Zulassung von PEPP-Produkten ist aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters der Produkte und der ausschließlich europäischen Produktregulierung sachgerecht. Zu beachten ist: Falls ein Mitgliedstaat der Empfehlung der Kommission folgt und PEPP die gleiche steuerliche Behandlung wie den nationalen Altersvorsorgeprodukten gewährt, haben EIOPA-Entscheidungen fiskalpolitische Auswirkungen, sofern der Mitgliedstaat die Steuerförderung nur an die EIOPA-Zulassung knüpft.

Die geplanten fixen Fünf-Jahres-Fristen für mögliche Wechsel der Anlage- oder der Auszahlungsoptionen seitens der Sparer sind verfehlt. Die PEPP-Anbieter sollten die Fristen bei ihrer Produktgestaltung frei wählen können. Bei Transparenz darüber können die Kunden dann entscheiden, ob sie Wert auf diese Flexibilität legen und bereit sind, die damit verbunden Kosten zu tragen. Denn je kürzer die genannten Fristen sind, desto weniger Planungs- und Anlagesicherheit haben die Anbieter und desto geringer fällt die Rendite für den Sparer tendenziell aus. Kürzere Fristen erhöhen auf der anderen Seite die Flexibilität der Sparer und können dem Verbraucherschutz dienen. Aufgrund des Spannungsverhältnisses zwischen Kosten und Flexibilität sollten weder die Anbieter noch die Sparer in starren Fristen gefangen sein, sondern sich individuell für das für sie optimale Modell entscheiden dürfen.

Die geplante **Beratungspflicht** – von der nur die risikoarme Standard-Anlageoption ausgenommen sein soll – **verzerrt den Marktprozess zu Gunsten der –** in der Regel **renditeschwächsten – Standard-Anlageoption**. Insbesondere im Online-Vertrieb, der bei PEPP eine zentrale Rolle spielen soll, wird diese Option daher bevorteilt. Die dahinterstehende implizite Annahme, dass die Standard-Anlageoption für den Sparer am sinnvollsten sei, ist anmaßend.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Verordnung wird zu Recht auf die Binnenmarktkompetenz (Art. 114 AEUV) gestützt. Durch die PEPP-Altersvorsorgeprodukte mit einheitlichen Merkmalen kann von der Arbeitnehmerfreizügigkeit sowie der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit leichter Gebrauch gemacht werden.

Die Verträge erlauben zwar eine Harmonisierung der direkten Steuern durch einstimmige Entscheidungen des Rates (Art. 115 AEUV). Die Kommission beschränkt sich allerdings auf eine Empfehlung, die zu Recht auf Art. 292 AEUV S. 4 gestützt wird.

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Unproblematisch.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Die Verordnung gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat (Art. 288 AEUV), sodass keine nationalen Umsetzungsakte erforderlich sind. Aus Gründen der Rechtsklarheit müssen die nationalen Rechtsvorschriften zu Altersvorsorgeverträgen jedoch angepasst werden.

Um der Empfehlung der Kommission zur steuerlichen Gleichbehandlung von PEPP nachzukommen, müsste das Einkommensteuergesetz (Sonderausgaben, §§ 10 ff.) geändert werden.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Märkte für private Altersvorsorgeprodukte sind stark national fragmentiert. Das Bestreben der Kommission, die Barrieren abzubauen, verdient daher Anerkennung. Ob die PEPP-Verordnung einen Binnenmarkt für Altersvorsorgeprodukte ermöglichen wird, ist jedoch fraglich. Das Haupthindernis – die unterschiedlichen sozialpolitischen und steuerlichen Regelungen – bleibt bestehen. Die Beratungspflicht verzerrt den Marktprozess zu Gunsten der – renditeschwächsten – Standard-Anlageoption.