

Köln, 15. September 2017

Stellungnahme der Deutschen Aktuarvereinigung zum Vorschlag des EU-Parlamentes und des Rates für eine PEPP-Verordnung

Nachdem die Europäische Kommission am 29. Juni 2017 einen [Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein europaweites privates Altersvorsorgeprodukt \(PEPP\)](#) veröffentlicht hat, sieht es die DAV als wichtige Aufgabe an, die Einschätzung der Aktuare bezüglich des Verordnungsvorschlags zu adressieren.

Ziel des Entwurfs ist es, den grenzüberschreitenden Aufbau privater Altersversorgung zu fördern. Als EU-Verordnung träte diese in Kraft, ohne dass es dazu nationaler Umsetzung bedarf. Bei delegierten Rechtsakten haben das EU-Parlament und der Rat keine unmittelbare Mitsprache in Bezug auf den Inhalt.

Die Empfehlung zur steuerlichen Behandlung ruft die Mitgliedstaaten dazu auf, das PEPP auch dann steuerlich zu fördern, wenn es den nationalen Kriterien für eine Förderung nicht (komplett) entspricht. Die Mitgliedstaaten sollen Initiative zur Angleichung der unterschiedlichen steuerlichen Regimes ergreifen. Dies offenbart das Dilemma des PEPP, über die unterschiedlichen steuerlichen Regime aller Mitgliedstaaten hinweg sinnvoll förderfähig gestaltbar zu sein.

Die nachfolgende Stellungnahme der DAV geht im ersten Teil A zunächst konkret auf den Verordnungsentwurf ein, bevor sich im zweiten Teil B einige grundsätzliche Anmerkungen zum Vorhaben, ein europaweites Altersvorsorgeprodukt einzuführen, anschließen.

A. Inhaltliche Anmerkungen zum vorliegenden Verordnungsentwurf

Nach Ansicht der DAV ist die Sprache des Verordnungsvorschlags sehr Investment-bezogen, versicherungstechnische Spezifika werden regelmäßig nicht berücksichtigt.

Es gibt eine Standard-Anlageoption. Für diese wird ein Erhalt / eine Garantie / ein Kapitalschutz der investierten Mittel zum Fälligkeitszeitpunkt im Entwurf formuliert. Nach Auslegung der DAV ist dieser Erhalt / diese Garantie / dieser Kapitalschutz endfällig ausgestaltet. Es ist eine Präzisierung erforderlich, dass nur endfällige Garantien gemeint sind; insbesondere auch deshalb, weil der Spielraum, der den Mitgliedstaaten für die Definition der Rückkaufswerte gegeben ist, dazu führen könnte, dass aus aktuarieller Sicht keine sinnvolle Rentenprodukte erzeugt werden können. Eine Mindestgarantie in der Standard-Anlageoption ist sinnvoll. Eine derartige Garantie reduziert für den Begünstigten das Kapitalanlagerisiko und erhöht somit die Planbarkeit für den Aufbau von Altersversorgung. Dabei sollte die Garantie aus Verbrauchersicht angemessen unter Berücksichtigung von Anlagechancen dimensioniert sein. Die Absicherung zusätzlicher biometrischer Risiken ist ratsam.

Der Entwurf sieht auch in der Standard-Anlageoption keinen Standard für die Entsparphase vor. Aufgrund der Zielsetzung des grenzüberschreitenden Aufbaus von privater Altersversorgung ist aus Sicht der DAV als Standard-Anlageoption für die Entsparphase auch aus Gründen der Planbarkeit eine lebenslange Rente vorzusehen.

In dem Verordnungsvorschlag geht die EU-Kommission von den unterschiedlichen steuerlichen Anforderungen der (nach dem Brexit) 27 Mitgliedstaaten aus (vergleiche Artikel 12ff.). Das PEPP soll „Compartments“ für diese 27 steuerlichen Anforderungsregime enthalten sowie die Möglichkeit bieten, zwischen diesen Compartments zu wechseln. Nicht nur dies ist aus aktuarieller Sicht problematisch – ebenso sind Anbieterwechsel (einmal in fünf Jahren möglich) aus aktuarieller Sicht kritisch; häufiges Wechseln erschwert ein Investieren in illiquide langfristige Anlagen. Kurze Durationen verhindern, dass Anbieter in langfristige Anlageklassen investieren können; der Aufbau von Garantien wird signifikant erschwert bis unmöglich gemacht.

- Es gibt in Europa unterschiedliche steuerliche Anforderungen.
 - i. Z.B. kann die Auszahlungsform variieren: lebenslange Rente vs. Einmalzahlung bei Erreichen der Altersgrenze. Die aktuariellen Anforderungen differieren.
 - ii. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass in einigen Mitgliedsstaaten (vgl. o. a. Ausführungen zur endfälligen Garantie) aus steuerlichen Gründen das Erfordernis garantierter Rückkaufswerte existiert – in anderen nicht: dies erfordert unterschiedliche Kapitalanlagestrategien (in kleinen *Parzellen*).
- Die vorvertraglichen Anzeigepflichten umfassen dem Entwurf zufolge allgemeine Informationen zur Portabilität einschließlich Informationen über die o.g. Compartments. Die DAV erwartet, dass auch nur allgemeine Informationen über diese 27 Compartments, die sehr unterschiedlichen Fördervoraussetzungen unterliegen, hochkomplex sein werden und für den normalen Verbraucher kaum transparent gestaltet werden können (Artikel 23f.).
- Bei einem Wechsel des Anbieters sollen Vermögenswerte übertragen werden, so der Entwurf der Verordnung. Es findet also nicht notwendigerweise eine Barwertbetrachtung statt – was für das klassische Sicherungsvermögen von Lebensversicherungen und Pensionskassen sowie Pensionsfonds so nicht funktioniert; aber auch bei typischen fondsgebundenen Rentenversicherung können nur ganze Anteile von Fonds übertragen werden (Artikel 45ff.). Hier gilt es aus Sicht der DAV die Spezifika des deutschen Lebens-, Pensionskassen- und Pensionsfondsgeschäfts uneingeschränkt zu berücksichtigen.

Das Recht, delegierte Rechtsakte zu erlassen, betrifft die nachfolgenden Bereiche (vergleiche u.a. Artikel 62 des Entwurfs):

- Interessenkonflikte;
- Anreize;
- Vertrieb von PEPPs mit und ohne Beratung;
- Aufsichts- und Lenkungsanforderungen;
- Bereitstellung von Informationen während der Vertragslaufzeit; und
- Berichterstattung an nationale Behörden und Anlagemöglichkeiten.

Mit Blick auf die bisherigen Erfahrungen mit den delegierten Rechtsakten speziell bei PRIIP sieht die DAV zum einen die Gefahr von nicht ausgereiften Anforderungen. Zum anderen ist die Ausgestaltung der Vorgaben stark Investment-fokussiert, was einen versicherungsmäßigen Vermögensaufbau nahezu unmöglich macht. Daher erachtet es die DAV als erforderlich, die Vorschriften soweit als möglich und nötig auf Level 1 Ebene unter Einbezug von Versicherungs-Spezifika zu konkretisieren.

Die Vorabinformationspflichten, die die Produkthanbieter an EIOPA zu erfüllen haben umfassen u.a. Angaben zur gegenwärtigen und bisherigen finanziellen Erfahrung des Antragstellers, zum Risikomanagement, zum Umgang mit Beschwerden und zur Zulassung zum Geschäftsbetrieb.

Diese Vorabinformationspflichten sind nach Ansicht der DAV extrem umfangreich. Für das deutsche Rentenprodukt Riesterrente gelten derart umfangreiche Erfordernisse nicht, obwohl es seinerzeit quasi als Teilsubstitut für die im Versorgungsniveau abgesenkte gesetzliche Rente eingeführt worden war. Hier liegt nach Sicht der DAV ein Übermaß an Anforderungen vor. EIOPA hat innerhalb von zwei Monaten nach Stellung des kompletten Antrags – sofern alle Bedingungen erfüllt sind – die Klassifikation als PEPP zu erteilen. Sollte es bei der Anforderung der Autorisierung durch EIOPA bleiben, so ist sicherzustellen, dass innerhalb dieser zwei Monate EIOPA den Prüfpflichten fundiert nachkommen kann, so dass Korrekturen oder Einschränkungen im Nachhinein nicht zum Regelfall werden. Das Verfahren erscheint nicht praktikabel und kein vernünftiges Aufwand-/ Nutzen-Verhältnis darzustellen (Artikel 4ff.).

Sprachlich ist zu guter Letzt anzumerken, dass in den Erwägungsgründen wiederholt das Verb „*should*“ verwendet wird, was u.a. dem Verbraucher kaum Rechte im Falle eines Fehlverhaltens des Anbieters einräumen würde. Im Gegensatz dazu wird im Gesetzestext durchgehend das Verb „*shall*“ verwendet, das richtigerweise als ein „muss“ zu verstehen ist. Der unterschiedliche Gebrauch der Wörter deutet darauf hin, dass die Wortwahl bewusst vorgenommen wurde. Daher überrascht die Verwendung des Wortes „*should*“ in Artikel 63, Absatz 2, in dem es um die Pflicht der Kommission geht, Änderungsmaßnahmen umzusetzen. Hier sollte eine Klarstellung erfolgen.

B. Grundsätzliche Anmerkungen zu PEPP

a. Passt der Lösungsansatz zur Fragestellung?

Aus Sicht der DAV ist zu hinterfragen, inwieweit die Einführung eines europaweiten privaten Altersvorsorgeprodukts, unabhängig von der konkreten Ausgestaltung, geeignet sein kann, die damit verbundenen Ziele zu erreichen. Ziel der Einführung von PEPP ist die Ausweitung des Sparvolumens in der Altersversorgung, um das Versorgungsniveau der Unionsbürger zu erhöhen. Zwischen diesem Ziel und dem vorliegenden Vorschlag gibt es zwei Unstimmigkeiten:

- Es ist nicht erkennbar, weshalb sich das Sparvolumen durch eine zusätzliche Produktklasse auf dem Altersversorgungsmarkt ausweiten lassen sollte. Die private Sparneigung wird stark von der wirtschaftlichen Lage der Haushalte, dem allgemeinen Zinsniveau sowie langfristigen Gewohnheiten geprägt, so dass fraglich ist, inwieweit eine Veränderung der Produktlandschaft überhaupt quantitative Auswirkungen hierauf haben kann.
- Wenn man annimmt, dass die Unionsbürger mit ihren zusätzlichen Sparvorhaben auf ein geeignetes Produkt warten und sich mangels geeigneter Angebote auf höheren Konsum verlegen, so erklärt dies noch nicht, warum ein neues, zusätzliches Produktmodell eingeführt werden muss. Näherliegend wäre, die Rahmenbedingungen und Eigenschaften der existierenden Produktpalette zur Altersversorgung in ihren Ausgestaltungen zu überprüfen (z.B. steuerliche Behandlung, erwartete Markttrendite) und ggf. Anpassungen vorzunehmen.

b. Ist der vorgeschlagene Rechtsbegründungsakt angemessen?

Aus Sicht der DAV ist es kritisch zu bewerten, dass die Europäische Kommission als Rechtsbegründungsakt eine Verordnung empfiehlt, die sich insofern von einer Richtlinie unterscheidet, als dass sie zur Umsetzung den nationalen Gesetzgeber nicht benötigt. Sie gilt bei Verabschiedung in den Mitgliedsstaaten sofort als Gesetz, ohne dass sie zuerst durch die Parlamente der EU-Mitgliedsstaaten in nationales Recht umgesetzt werden müsste. Die der Verordnung zugrundeliegende Idee trägt dem Grundgedanken eines großen europäischen Wirtschaftsraums und der damit verbundenen immer stärkeren Mobilität der Arbeitnehmer Rechnung, indem sie die Möglichkeit bietet, die private Altersversorgung auch über Ländergrenzen hinweg mitzunehmen. Allerdings muss dafür zwangsläufig auch in Gebiete eingegriffen werden, die grundsätzlich in der nationalen Gesetzgebungsgewalt liegen. Genau durch diesen Konflikt zwischen europäischer und nationaler Zuständigkeit ergeben sich die Konstruktionsmängel des Verordnungsvorschlags (siehe Abschnitt „Inhaltliche Anmerkungen zum vorliegenden Verordnungsentwurf“).

c. Ist die Kernannahme einer europaweiten Steuerreform realistisch?

Die „Empfehlung der Kommission zur steuerlichen Behandlung“ offenbart, dass die Kommission ebenfalls davon ausgeht, dass das PEPP ohne nationale steuerliche Flankierung wahrscheinlich nicht den erhofften Zuspruch finden wird. Da steuerliche Themen nicht in den Verantwortungsbereich der Kommission, sondern in den der Mitgliedsstaaten fallen, bleibt nur der Appell an die Mitgliedstaaten, die lokal für Produkte der dritten Säule bereits bestehenden steuerlichen Rahmenbedingungen auch auf PEPPs zu übertragen, selbst wenn letztere nicht alle Voraussetzungen für die steuerlichen Anreize erfüllen sollten. Allerdings ist die steuerliche Förderung von Anforderungen abhängig, die aus Sicht der jeweiligen nationalen Politik an Altersvorsorgeprodukte, insbesondere der zweiten, aber auch der dritten Säule gestellt werden (vergleiche beispielsweise Rürup- und Riester-Förderung). Gleichzeitig soll – so der Vorschlag der Kommission – ein neues europaweit einheitliches Produkt für die private Altersvorsorge geschaffen werden, welches andere, bestehende Systeme nicht tangieren soll. Dies steht im Widerspruch zu der Erfahrung, dass ein neues System unter diesen Voraussetzungen unweigerlich substituierenden Charakter haben wird. Auch der europäischen Kommission scheint bewusst zu sein, dass das europaweite Altersvorsorgeprodukt in Konkurrenz zu den bestehenden Möglichkeiten der privaten Altersversorgung steht, weil für dieses stark investitorientierte Produkt auch Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung bzw. Lebensversicherer als Anbieter vorgesehen sind und eine Übertragungen aus Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge an andere PEPP-Anbieter zulässig sein soll (vergleiche Erwägungsgrund 33).

d. Wunschdenken oder begründete Erwartungen?

Darüber hinaus enthält der Verordnungsentwurf Aussagen über die erwartete große Akzeptanz, die das neue Produkt unter Verbrauchern haben wird. Beispielsweise wird gesagt: *„Insgesamt wird der Vorschlag ein Gütesiegel für private Altersvorsorgeprodukte in der EU schaffen und das Vertrauen der Verbraucher steigern.“*, ohne diese Aussage hinreichend zu begründen. Unzutreffend wäre sie, wenn der Vorschlag z.B. keine Verbreitung fände, weil keine europaweit einheitliche steuerliche Regelung zustande käme. Auch andere Aussagen wie *„Er wird für die Verbraucher zu einer größeren Auswahl an Anbietern führen und für die Anbieter gleiche Wettbewerbsbedingungen schaffen.“* sind fraglich, wenn beispielsweise

gesetzliche Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedsstaaten die Einführung entweder nicht ermöglichen oder kein *level playing field* hergestellt werden kann.

(Der im Vorschlag erwähnte Bericht von EY zu den Gründe für eine künftige Verbreitung ist hier verfügbar: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/170629-personal-pensions-study_en.pdf.)

e. Vorläufige Beurteilung aus Sicht der DAV

Insgesamt stellt der Vorschlag einen Versuch dar, sowohl vorhandene als auch neue Vermögensmittel in ein neues Regelungssystem umzuleiten. Dieses neue System soll gemäß des Gutachtens von EY auch dazu führen, die Sparquote des europäischen Bürgers wesentlich anzuheben. Wesentliche Voraussetzung der EY Aussage ist allerdings, dass der Kommissionsvorschlag zur steuerlichen Flankierung auch tatsächlich flächendeckend umgesetzt wird.

Um konstruktiv an der Ausgestaltung des Systems mitzuwirken, möchte die DAV gerne auf die folgenden bestehenden Schwachstellen aufmerksam machen:

- Da die Kommission keine Weisungsbefugnis in Steuerangelegenheiten hat, ist die „*Empfehlung zur steuerlichen Behandlung*“ letztlich eine Aufforderung zur Gewährung von Steuervergünstigungen für PEPP Produkte, auch wenn diese unter Umständen nicht alle Kriterien erfüllen, die Mitgliedstaaten für Vorsorgeprodukte in ihrem Hoheitsbereich derzeit vorgeben. Somit sollen Steuererleichterungen der nationalen Altersvorsorgeprodukte auch für die neue Produktart gelten. Bei der sehr heterogenen Steuerlandschaft in der Europäischen Union ist allerdings zu befürchten, dass dadurch Steuerarbitrage ermöglicht wird, was dem Wunsch nach einem „*level playing field*“ widerspricht.
- Das erklärte Ziel der Kommission ist es, dem Verbraucher eine ausreichende Altersvorsorge aus den Quellen der sozialen, betrieblichen und privaten Systeme zu ermöglichen. Dem kann nur zugestimmt werden. Zur Erreichung dieses Ziels soll der Verbraucher in größerem Umfang als bislang freiwillig mehr sparen; eine Verbreiterung des Angebots an angemessenen, kapitalmarktorientierten Finanzprodukten soll zum Erfolg führen. Diese neuen Produkte sollen die Sparquote aller Bürger mit dem rein finanzpolitischen Argument erhöhen, dass der europäische Kapitalmarkt dadurch eine höhere Liquidität und Tiefe gewinnen solle. Weiterhin wird angeführt, dass im Vergleich zu den USA, wo Pensionsfonds eine größere Rolle als institutionelle Investoren spielen, in Europa Nachholbedarf bestünde.

Unsere Meinung: Diese Erwartungen erscheinen überzogen, weil die Umschichtung von Sichteinlagen in „neue Kapitalmarktprodukte“ keinesfalls für jede Person unter allen Bedingungen zum Erfolg führen wird. Darüber hinaus erreichen Pensionsfonds in den Niederlanden bereits jetzt einen weit größeren Anteil am BIP als in den USA. Es kann nicht das Primärziel einer Reform sein, dem Kapitalmarkt in Europa eine höhere Liquidität und Tiefe zu geben, ohne dabei die sehr unterschiedlichen Anforderungen von Einzelpersonen an ihre Altersvorsorge zu berücksichtigen.

- Als Anlagestrategie für sein Vermögen sollen dem einzelnen Verbraucher durch die neue Produktart einfache, effiziente und zu den bestehenden Produkten konkurrenzfähige Anlageoptionen angeboten werden. Diese sollen von einer sicheren, standardmäßigen Option (hier soll mindestens das eingesetzte Kapital durch eine geeignete Investmentstrategie garantiert werden – ob jederzeit, zum Zeitpunkt eines Wechsels des Anbieters oder rein endfällig

bleibt allerdings unklar) bis hin zu maximal vier weiteren Alternativen (mit verschiedenen Risiko-Ertrag Profilen) reichen. Dabei soll den Anbietern ausreichend Flexibilität gegeben werden, um die sicherste und effizienteste Alternative für den Verbraucher zu bestimmen. Der Anbieter soll darüber hinaus von dem Grundsatz der unternehmerischen Vorsicht geleitet werden.

Unsere Meinung: Die von EY in ihrer Studie durchgeführten Analysen von bestehenden „einfachen, effizienten und konkurrenzfähigen“ Produkten sind allerdings im Detail fehlerhaft. Die Alternativen, insbesondere die „sichere und standardmäßige Option“ sollen einseitig vom Anbieter festgelegt werden, wobei lediglich globale Strukturen nach dem Grundsatz der unternehmerischen Vorsicht anzuwenden sind. Unter bestimmten Bedingungen ist es jedoch möglich, dass „sicher“ für eine Einzelperson, aufgrund ihrer Zielvorstellungen und ihres Risiko-Rendite-Profiles, nicht die am besten geeignete Lösung sein kann.

- Neben Versicherern soll es auch „Kapitalsammelstellen“ (die nach Artikel 5 eine Zulassung in der EU haben) ermöglicht werden, lebenslange Renten und sonstige Produkte mit biometrischen Risiken anzubieten. Dass bei diesen Produkten regelmäßig versicherungsaufsichtsrechtliche Aspekte zum Tragen kommen und die Vermögensanlage hier nicht zum Großteil in Produktivkapital angelegt wird, wird in dem Vorschlag nicht berücksichtigt (vergleiche Artikel 52).

Unsere Meinung: Hier sollte eine Klarstellung erfolgen. Darüber hinaus sollte ergänzt werden, dass Produkte mit Garantien bzw. Sicherheiten Solvency II unterliegen. Artikel 9 des Verordnungsvorschlags trifft eine Aussage zum anwendbaren Aufsichtssystem. Anbieter müssen demnach alleine die Vorgaben der PEPP Verordnung sowie die des generell nach 5 I des Vorschlags jeweils auf sie anwendbaren europäischen Rechtsrahmens erfüllen.

Abschließend ist festzuhalten, dass der vorliegende Verordnungsentwurf gegenüber dem von EIOPA im Jahr 2015 zur Konsultation veröffentlichten Vorschlag inhaltlich zwar eine Verbesserung darstellt, allerdings eine weitere Überarbeitung des Vorschlags aus den genannten Gründen unerlässlich ist. Es sollten zumindest die beiden folgenden grundlegenden Konstruktionsfehler behoben werden:

- die Wahl der Mittel sowie die Logik für deren Rechtfertigung und
- das steuerliche und aufsichtsrechtliche Gesamtgefüge.

Das Ziel, die beklagte Heterogenität der bestehenden Systeme aufzuheben, ist mit dem vorliegenden Vorschlag aus Sicht der DAV nicht erreichbar. Zur Erreichung dieses Ziels müssten die „Spielregeln“, insbesondere die steuerlichen und aufsichtsrechtlichen Rahmenbedingungen, im Vorhinein und im Detail zunächst überdacht, klar gestellt und dann mit den Mitgliedstaaten geklärt werden.

Über diese Stellungnahme hinaus stehen wir selbstverständlich gerne für eine ergänzende Erläuterung unserer Anmerkungen zur Verfügung.

Köln, 13. September 2017

Deutsche Aktuarvereinigung e.V.



Die Deutsche Aktuarvereinigung (DAV) e.V. ist die berufsständische Vertretung der Aktuare und damit auch der Verantwortlichen Aktuare in Deutschland. Sie schafft die Rahmenbedingungen für eine fachlich fundierte Berufsausübung ihrer Mitglieder und steht im ständigen Dialog mit allen für sie relevanten nationalen und internationalen Institutionen, um Interesse der Aktuare und zum Nutzen von Verbrauchern und Unternehmen ihren Sachverstand in gesetzgeberische Prozesse einzubringen.