

Christian Röhle, Frankfurt am Main

PEPP – Wohin geht die Reise?*

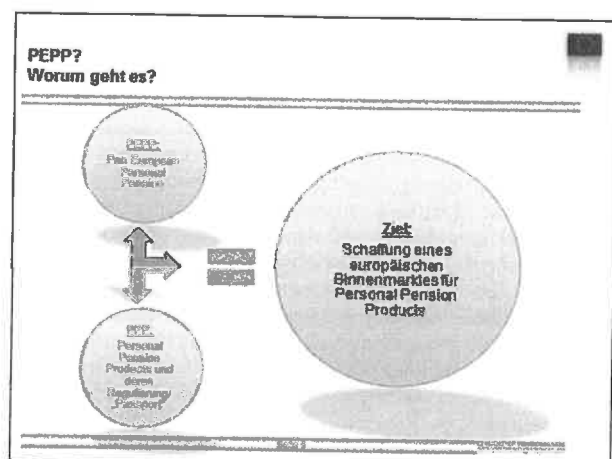
I. Einleitung

Die zukünftige Ausgestaltung der Systeme ergänzender Altersversorgung in den einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union wird auf europäischer Ebene weiter umfassend diskutiert. So hat die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung, EIOPA¹, im Juli 2015 die Öffentlichkeit erneut zur Teilnahme an einer öffentlichen Diskussion in Bezug auf „die Schaffung eines standardisierten paneuropäischen Personal Pension Produktes“² (PEPP) aufgefordert und in diesem Kontext um die Beantwortung diverser Fragestellungen gebeten. In den folgenden Abschnitten werden nun Hintergrund und Ausgestaltung des PEPP auf Basis der bisherigen Erwägungen der EIOPA erläutert und abschließend mit einem ersten Fazit unterlegt werden.

II. Hintergrund

Die Überlegungen zur Einführung eines PEPP sind grundsätzlich dem Bereich der Regulierung sogenannter Personal Pension Products zuzuordnen und sollen im Falle der Einführung letztlich dem Ziel der Schaffung eines europäischen Binnenmarktes für diese Produkte dienen. Ausgehend von einer dreigliedrigen Säulenqualifizierung im Bereich der Altersversorgung, in der die erste Säule die Elemente der staatlichen Rentensysteme repräsentiert und die betriebliche Altersversorgung mit der Einbindung der Sozialpartner und insbesondere der Arbeitgeber der zweiten Säule zugeordnet wird, ist der Bereich der Personal Pension Products und damit auch ein zukünftiges PEPP als (separater) Teil der dritten Säule anzusehen und damit der privaten (zusätzlichen) Altersversorgung zuzuordnen.

Abbildung 1



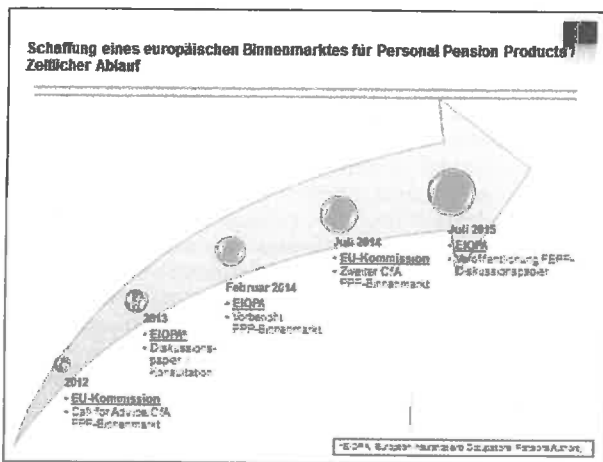
* Kurzzusammenfassung eines Vortrages gehalten auf der Tagung der Fachvereinigung Pensionskassen am 9.9.2015 in Mannheim.

1 EIOPA: European Insurance and Occupational Pensions Authority.

2 PEPP: Pan European Personal Pension.

Eingeleitet worden ist die Diskussion bezüglich der Schaffung eines entsprechenden Binnenmarktes auf diesem Gebiet durch die Regulierung bzw. Zertifizierung entsprechender Personal Pension Products bereits im Jahre 2012 vonseiten der Europäischen Kommission. Diese hat zunächst im „Weißbuch Renten“³ entsprechende Schritte angekündigt und sodann durch ein spezifisches Beratungsersuchen⁴ an die EIOPA, einen sogenannten Call for Advice, die aktive Debatte eröffnet.

Abbildung 2



Nach der Veröffentlichung mehrerer Dokumente vonseiten der EIOPA sowie eines weiteren vertiefenden Beratungsersuchens durch die EU-Kommission⁵ steht daher aktuell insbesondere die grundsätzliche Frage im Fokus, welcher Regulierungsart sich die EU-Kommission bedienen soll, um auf europäischer Ebene auf sinnvollstem Wege die Schaffung des angestrebten Binnenmarktes zu erreichen. Extrempositionen zum weiteren Vorgehen stellen dabei eine Vollharmonisierung aller als Personal Pension Products qualifizierter Produkte auf europäischer Ebene auf der einen Seite oder aber andererseits die Schaffung des PEPP als neuem separaten paneuropäischen Personal Pension Product dar, welches im Ergebnis separat und unabhängig als eigene Produktklasse neben den nationalen Produkten des Bereiches der Personal Pensions geregelt würde und grenzüberschreitend angeboten werden soll. Vor diesem Hintergrund werden Überlegungen in diese Richtung auch gerne mit dem Zusatz der Schaffung eines 29. Regimes betitelt, welches im Falle der Implementierung unabhängig neben den bestehenden nationalen Personal Pensions-Systemen der 28 einzelnen Mitgliedstaaten stehen würde. Im Rahmen der aufgegriffenen zwei Extrempositionen zu einer zukünftigen Regulierung sind Ansätze in jeglichen Abstufungen und Mischformen denkbar. In der aktuell eingeleiteten Konsultation hat sich EIOPA in Abstimmung mit der EU-Kommission zunächst allerdings ausschließlich mit der Schaffung eines PEPP beschäftigt und die Behandlung alternativer Regulierungsansätze sowie die Beantwortung weiterer aufgeworfener Fragen in Bezug auf die Schaffung eines Personal Pension Product-Binnenmarktes zunächst (bis auf weiteres) zurückgestellt. Diese Vorgehensweise resultiert im Wesentlichen aus der, infolge der Neubesetzung der EU-Kommission in 2014, veränderten Prioritätensetzung, welche sich aktuell insbesondere auf die Schaffung einer europaweiten Kapitalmarktunion fokussiert⁶ und in

3 EU-Kommission, WEISSBUCH Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten, 2012.

4 EU-Kommission, Technical advice to develop an EU Single Market for personal pension schemes, 2012.

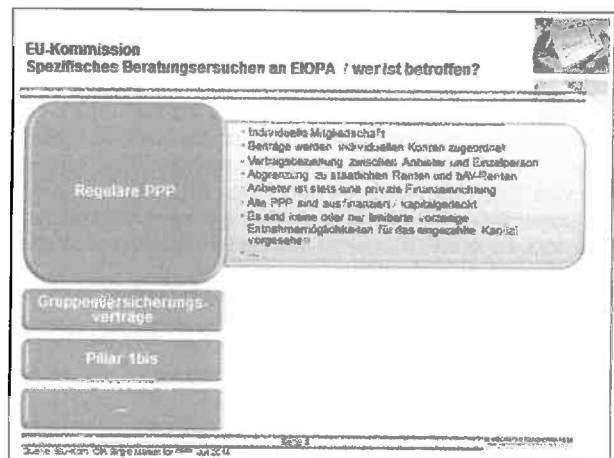
5 EU-Kommission, CALL FOR ADVICE FROM THE EIOPA ON THE DEVELOPMENT OF AN EU SINGLE MARKET FOR PERSONAL PENSION PRODUCTS (PPP), 2014.

6 EU-Kommission, Grünbuch Schaffung einer Kapitalmarktunion, 2015.

diesem Kontext derzeit die Schaffung eines 29. Regimes zu favorisieren scheint. Zu den weiteren Regulierungsalternativen sowie den ansonsten noch offenen Fragestellungen soll EIOPA lediglich im Rahmen des finalen Antwortdokuments an die Kommission Stellung nehmen, das für Anfang des Jahres 2016 erwartet wird.

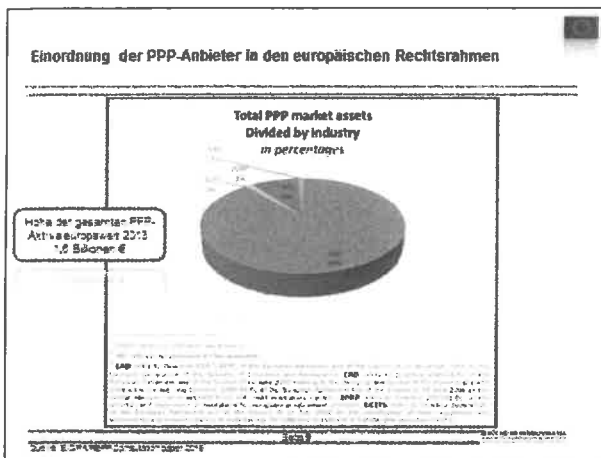
Unbeantwortet ist beispielsweise immer noch die Frage nach einer einheitlichen europäischen Definition für Personal Pension Products (PPP) und damit nach dem endgültigen Anwendungsbereich der eingeleiteten Regulierungsbestrebungen auf diesem Themengebiet. Bisher hat die EIOPA in Abstimmung mit der EU-Kommission lediglich diverse Charakteristika identifiziert, die ein Personal Pension Product erfüllen soll. Dazu gehören insbesondere die individuelle Teilnahme verbunden mit der Zuordnung eingezahlter Beiträge zu individuellen Konten sowie der maßgeblichen Vertragsbeziehung im Verhältnis zwischen dem jeweiligen Anbieter und der betroffenen Einzelperson. Des Weiteren ist eine klare Abgrenzung zu staatlichen Rentensystemen und der betrieblichen Altersversorgung angedacht, ohne dass konkrete Abgrenzungskriterien dargestellt werden. Weiteres Produktmerkmal soll außerdem das Ansparen von Kapital im Wege der Kapitaldeckung sein, wobei Wege zur vorzeitigen Kapitalentnahme überhaupt nicht oder zumindest nur in limitierter Form möglich sein sollen.

Abbildung 3



Fraglich ist außerdem der Einbezug spezieller Produktklassen, die als Grenzfälle in Bezug auf die Zuordnung zu Personal Pension Plans anzusehen sind. Exemplarisch seien hier nur die insbesondere in Großbritannien verbreiteten Gruppenversicherungsverträge sowie die in den östlichen Ländern der Europäischen Union verbreiteten kapitalgedeckten Pillar 1 bis-Pläne, welche dort ergänzend den staatlichen Rentensystemen zugeordnet werden, genannt, für die eine definitive Aussage bezüglich des Einbezuges in den Anwendungsbebereich weiter aussteht. Im Rahmen der aktuellen Konsultation geht EIOPA mangels genauer Definition davon aus, dass PEPP-Produkte einem individuellen Personenkreis auf Einzelbasis angeboten werden sollen. Um sich jedoch einen genaueren Überblick zu verschaffen, hat EIOPA aufgrund der genannten Kriterien europaweit Anbieter identifiziert, die bereits heute reguläre Personal Pension Products anbieten und diese sodann anhand des derzeit für diese Einrichtungen geltenden europäischen Regelungsrahmens klassifiziert.

Abbildung 4



Danach gelten für solche PPP-Anbieter auf europäischer Ebene (derzeit) zum überwiegenden Teil die Regelungen für originäre Lebensversicherungsunternehmen in Form der sogenannten Solvency-II-Regulierung gemäß der Richtlinie 2009/138/EG „betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und Rückversicherungstätigkeit“. Wenige Anbieter sind dem Bereich der Regulierung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung⁷ zuzuordnen bzw. gelten als Kreditinstitute⁸. Für rund zehn Prozent der betroffenen Einrichtungen besteht bisher noch kein europäischer Rechtsrahmen. In Deutschland werden nach dem derzeitigen Stand Lebensversicherungsunternehmen, aber auch Kreditinstitute, Kapitalanlagegesellschaften sowie Genossenschaften und Bausparkassen von der EIOPA als Anbieter von Personal Pension Products eingeordnet⁹.

Durch die Einführung einer europäischen Regulierung für Personal Pension Products im Rahmen einer Vollharmonisierung oder mittels der Einführung von Regelungen für ein PEPP erhofft sich die EU-Kommission in erster Linie einen Schub dahingehend, EU-Bürger zu ermutigen, im Rahmen der individuellen ergänzenden Altersversorgung mehr vorzulegen, um damit der Gefahr einer Altersarmut wirksam vorbeugen zu können. Daneben soll durch die Schaffung eines Binnenmarktes auf diesem Gebiet eine verstärkte Diversifizierung der Altersversorgung erreicht werden, wobei hier insbesondere EU-Mitgliedstaaten im Fokus stehen sollen, welche bisher für die Altersversorgung nahezu alleine auf die erste Säule der staatlichen Rentensysteme setzen. Hier sollen Personal Pension Products auf grenzüberschreitender Basis von der Zielsetzung her zukünftig eine angemessene Alternative bieten, die für den Einzelnen transparent sowie leicht verständlich und aufgrund der europaweiten Herangehensweise ebenso vergleichbar sein soll. Im Ergebnis möchte man sowohl einen verbesserten Verbraucherschutz als auch eine Verstärkung des grenzüberschreitenden Angebotes und damit letztlich ein weiteres Zusammenwachsen der einzelnen Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene erreichen.

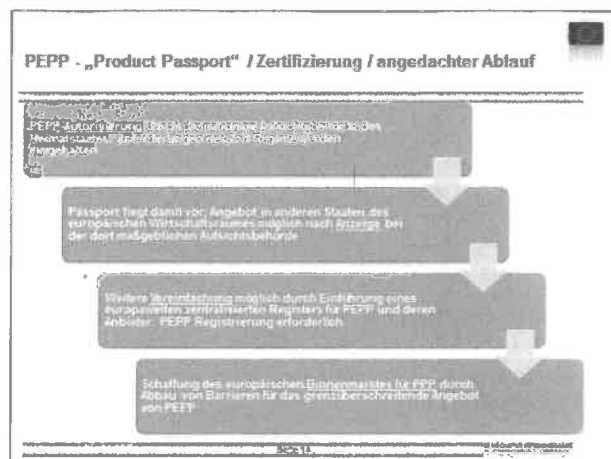
Im Hinblick auf diese Zielsetzung gilt es nun zu bewerten, ob das von der EIOPA aktuell konsultierte PEPP-Modell zur maßgeblichen Zielerreichung überhaupt geeignet ist und dazu in einem ersten Schritt zunächst kurz die maßgeblichen Elemente der angedachten PEPP-Ausgestaltung darzustellen.

7 Richtlinie 2003/41/EG „über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung“ (Pensionsfondsrichtlinie).
8 Richtlinie 2006/48/EG „über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute“.
9 EIOPA, Towards an EU-single market for personal pensions, preliminary report, 2014.

III. PEPP-Design

Die Einführung des grenzüberschreitend anbietbaren PEPP soll nach den Vorstellungen der EIOPA bereits bestehende individuelle Altersversorgungsprodukte, die dem Bereich von Personal Pension Products zuzuordnen sind, weder ersetzen noch unter einer einheitlichen europäischen Regulierung zusammenführen. Vielmehr sollen PEPP im Falle der Implementierung selbstständig als weitere Produktklasse neben den (nationalen) Personal Pension Products stehen und damit die Rolle des bereits erwähnten grenzüberschreitenden europaweiten 29. Regimes neben den unabhängigen nationalen Rechtsrahmen der 28 Mitgliedstaaten einnehmen. Die Möglichkeit zum vereinfachten grenzüberschreitenden Angebot soll dabei mittels einer entsprechenden „Passport“-Regelung erreicht werden, die von der Funktionsweise her einem zu schaffenden, europaweit einheitlichen Zertifizierungsmodell entsprechen dürfte.

Abbildung 5



So soll für die Anbieter von PEPP zunächst eine entsprechende Autorisierung im jeweiligen Heimatstaat, im europäischen Kontext also in dem EU-Mitgliedstaat, in dem sich der Sitz der jeweiligen Anbieterinstitution befindet, vorgesehen sein. Diese Autorisierung würde eine entsprechende Prüfung dahingehend beinhalten, dass die festzulegenden, anbieter- und produktbezogenen Kriterien eingehalten und beachtet werden. Zum grenzüberschreitenden Angebot in den weiteren EU-Mitgliedstaaten bzw. in den weiteren teilnehmenden Staaten des Europäischen Wirtschaftsraumes wäre nach erfolgreichem Abschluss der ersten Autorisierung / Zertifizierung sodann nur noch eine entsprechende Anzeige an die zuständigen einzelnen Aufsichtsbehörden der gewünschten Tätigkeitsstaaten notwendig, wobei hier sogar noch weitere Vereinfachungen diskutiert werden. So könnte beispielsweise eine entsprechende Anzeige bei der Aufsichtsbehörde in einem weiteren Mitgliedstaat auch durch die Einführung eines europaweit zentralisierten Registers für autorisierte / zertifizierte PEPP ersetzt werden und somit nach den Vorstellungen der EIOPA dazu führen, dass bestehende Barrieren für das grenzüberschreitende Angebot überwunden werden können.

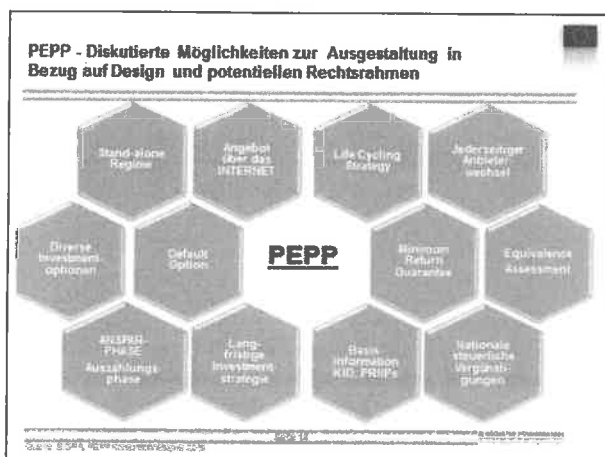
Das PEPP-Design selbst soll nach den bisherigen Vorstellungen im wahrsten Sinne des Wortes einer „Quadratur des Kreises“ gleichen. In dem maßgeblichen Konsultationspapier beschreibt EIOPA das PEPP mit den abstrakten Schlüsselcharakteristika „simpel, transparent und kosteneffizient sowie vertrauenswürdig und gut geführt“¹⁰. Um diese Produkte

10 EIOPA, Consultation paper on the creation of a standardised pan-European Personal Pension Product, 2015.

genschaften zu erreichen, soll sowohl die Regulierung von anbieterbezogenen als auch von produktbezogenen Bereichen mittels einer hohen Standardisierung erfolgen. Dem anbieterbezogenen Bereich sind dabei beispielsweise natürlich die zu regelnde künftige PEPP-Autorisierung oder aber auch Regelungen zur Unternehmensführung in Verbindung mit entsprechenden Informationsanforderungen zuzuordnen. Als produktbezogen sind u.a. entsprechende Investmentregeln sowie Vorgaben zu möglichen Verbreitungs- und Vertriebskanälen zu sehen. Jegliche Überlegungen zu europäischen Harmonisierungsbemühungen sind aber stets auch vor dem Hintergrund und unter Einbezug der bestehenden nationalen Regelungen zu beleuchten und zu bewerten. Obwohl ein potentieller zukünftiger PEPP-Rechtsrahmen neben den bestehenden nationalen Regelungen für Personal Pension Products eingeführt werden soll und somit unmittelbar grundsätzlich keine direkten Kollisionspunkte mit nationalen Regelungen aufweisen würde, kann und soll es nach den Darstellungen der EIOPA aus Verbraucherschutz- und Transparenzgesichtspunkten aber trotzdem geboten sein, auch für einige bestehende nationale Regelungen in Bezug auf PEPP eine Harmonisierung auf europäischer Ebene anzustreben. Zu diesem Zweck enthält das Konsultationspapier eine erste Klassifizierung bestehender nationaler Regelungen auf diesem Gebiet nebst einer Einschätzung dahingehend, ob eine Harmonisierung auf europäischer Ebene für PEPP angemessen sein könnte oder aber derzeit als nicht empfehlenswert erscheint bzw. noch weiter zu diskutieren ist. Beispielhaft sei hier nur der Bereich der Investmentregeln und entsprechender Investmentbeschränkungen genannt, für den eine europäische Vereinheitlichung als zwingend notwendig erachtet wird, während diese in Bezug auf die Festlegung eines einheitlichen europäischen Renteneintrittsalters für PEPP unter Verweis auf die genau austarierten und jeweils divergierenden nationalen Altersversorgungssysteme nicht vorgesehen ist.

Auch in Bezug auf die konkreten Eigenschaften und Designparameter eines zukünftigen PEPP ist noch vieles im Unklaren und wird im Laufe des Andauerns der Regulierungsdiskussion weiter konkretisiert werden.

Abbildung 6



Die EIOPA stellt diesbezüglich viele Ideen vor und im Rahmen der durchgeführten öffentlichen Konsultation zur Diskussion, um hier entsprechenden Input durch die sich beteiligenden Interessenvertreter zu erhalten. In Bezug auf die PEPP-Ausgestaltung fällt dabei die klare Schwerpunktsetzung auf den Bereich der Ansparphase auf, während der Bereich der Auszahlungsphase und damit einhergehende Fragestellungen nach Aussage von Mitarbeitern der europäischen Aufsichtsbehörde derzeit bewusst außen vor bleiben,

um zusätzliche Komplexität in dem aktuellen Diskussionsdokument zu vermeiden. Bezüglich der Ansparphase wird dabei insbesondere der Bereich Investmentoptionen thematisiert. Jeder PEPP-Nutzer soll grundsätzlich zwischen mehreren verschiedenen angebotenen Investitionsstrategien auswählen können. Wer jedoch keine entsprechende Entscheidung treffen will, dessen Beiträge sollen im Rahmen einer Default Option nach Standardkriterien entweder im Rahmen einer Life Cycling Strategie oder aber gegebenenfalls in Verbindung mit der Gewährung einer Garantie für den Erhalt der eingezahlten Beiträge angelegt werden. Daneben sollen PEPP derart standardisiert werden, dass sie ohne Probleme über das Internet angeboten werden können, wobei aus Verbraucherschutzgesichtspunkten bereits ein Mindestmaß an Beratungsaufwand ausreichend sein soll. Bestehende nationale Steuervergünstigungen für private Altersvorsorgeprodukte sollen nach Möglichkeit auch für PEPP in Anspruch genommen werden können, da gerade solche Förderungen oftmals zusätzlich die Attraktivität einer ergänzenden Altersversorgung erhöhen. Wie solche Steuervergünstigungen allerdings den PEPP zugänglich gemacht werden sollen, bleibt dagegen offen und benötigt im Falle der Weiterverfolgung des PEPP-Vorschlages noch der erläuternden Ausgestaltung. Dabei wird insbesondere nicht deutlich, wie die nationalen Gesetzgeber, denen weiterhin die Hoheit in Bezug auf die steuerrechtlichen Regelungen der einzelnen Mitgliedstaaten obliegt, von einer solchen Übertragung von Regelungen zur steuerlichen Förderung auch auf grenzüberschreitend angebotene PEPP überzeugt werden sollen.

Neben solchen Unklarheiten enthält das Konsultationsdokument der EIOPA außerdem eindeutige Widersprüche, die es im weiteren Verlauf der Konsultation unbedingt aufzulösen gilt. Exemplarisch sei hier nur der Gegensatz zwischen der vorgesehenen grundsätzlichen Möglichkeit zum jederzeitigen PEPP-Anbieterwechsel unter Transfer des angesammelten Kapitals sowie die gleichzeitig angestrebte Optimierung des Renditepotentials durch eine Kapitalanlage mit langfristigen Anlagehorizont genannt. Dazu lässt sich ausführen, dass im Rahmen ergänzender Altersvorsorge aufgrund der langfristigen Laufzeit entsprechender Verträge grundsätzlich natürlich die Möglichkeit für einen langfristigen Anlagehorizont besteht. Eine wirksame Umsetzung im Rahmen der Kapitalanlage erfordert jedoch neben einer langen Laufzeit bestehender Verträge zusätzlich, ebenso wie beispielsweise im Rahmen einer betrieblichen Altersversorgung gesetzlich vorgesehen, den Ausschluss vorzeitiger und kurzfristiger Möglichkeiten zur Entnahme des eingebrachten Kapitals und kann damit in Bezug auf die PEPP-Regelungen solange nicht funktionieren, wie entsprechende (weitgehende) Transfermöglichkeiten aus Transparenzgründen vorgesehen sind. Diesbezüglich müssen folglich entweder Abstriche bei den Transfermöglichkeiten oder im Rahmen der Renditemöglichkeiten bei der Kapitalanlage hingenommen werden.

IV. Fazit

Im Rahmen der PEPP-Initiative sind derzeit noch viele Fragestellungen offen und bedürfen der weiteren klärenden Ausgestaltung. Aus diesem Grund hat die EIOPA im Rahmen der eingeleiteten Konsultation mehr als 20 Fragen aufgeworfen und die jeweiligen Interessenvertreter um entsprechende Antworten gebeten. Im Rahmen dieser Vielzahl an Fragestellungen ist im Hinblick auf die generelle Weiterentwicklung ergänzender Altersvorsorge letztlich jedoch nur die Beantwortung der Frage entscheidend, ob die Einführung eines solchen PEPP bzw. 29. Regimes EU-Bürger wirklich dazu ermuntern wird, mehr als bisher ergänzend für ihre Altersversorgung vorzusorgen. Nach den bisherigen Darstellungen erscheint dies jedoch zweifelhaft, da ein tatsächlicher Mehrwert im Vergleich zu den bisher bestehenden Systemen

ergänzender Altersversorgung (noch) nicht zu erkennen ist. So mag das PEPP eine Möglichkeit darstellen, in Mitgliedstaaten mit lediglich einer ausgebildeten Altersversorgungssäule auf nationaler Ebene gegebenenfalls eine zusätzliche Möglichkeit zur Altersversorgung zu eröffnen. Gleichzeitig besteht in Ländern mit einem bereits ausgeprägten und funktionierenden Drei-Säulen-System dagegen die Gefahr einer (weiteren) Fragmentierung einhergehend mit einer Schwächung der maßgeblichen bestehenden Altersversorgungssysteme. Weitere Untersuchungen sollten deshalb darlegen, warum hier überhaupt Bedarf für eine (weitere) europäische Regulierung von Personal Pension Products gegeben sein soll, wenn doch bereits mehr als 90% der Anbieter solcher Produkte schon heute von einer entsprechenden europäischen Regulierung umfasst sind. Insbesondere auch aus von den Regulierungsbehörden selbst geforderten Effizienz Gesichtspunkten kann diesbezüglich keine Doppelregulierung gewollt sein. Die Beantwortung der Frage, ob Sie ebenso wie EIOPA bereits von der Notwendigkeit einer solchen zusätzlichen Regulierung überzeugt sind, möchte ich nun allerdings gerne Ihren eigenen Erwägungen überlassen und bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.