

EU-Altersvorsorgeprodukt PEPP: Sozialpolitik ohne politisches Mandat?¹

aba Positionen

- In einer alternden Gesellschaft sollte eine nachhaltige Rentenpolitik v.a. auf den Ausbau der kollektiven betrieblichen Altersversorgung setzen – statt auf individuelle Altersvorsorgeprodukte. Die aba spricht sich daher sowohl gegen eine EU-weite Harmonisierung der Produktregulierung von privaten Altersvorsorgeprodukten und Governanceanforderungen für deren Anbieter als auch gegen die Einführung eines sog. Zweiten Regimes in Form eines „Pan-European Personal Pension Products“ (PEPP) aus.
- Der Erfolg von PEPP steht und fällt mit den steuerlichen und sozialabgabenrechtlichen Rahmenbedingungen. Über die Altersversorgung, einschließlich ihrer Definition, der Gewichtung von gesetzlicher, betrieblicher und privater Altersversorgung sowie deren steuerlicher Rahmen, kann auch in Zukunft nur auf nationaler Ebene entschieden werden. Die Kompetenz der Mitgliedstaaten muss von der EU-Kommission und EIOPA weiterhin respektiert werden.

Für Rückfragen stehen Ihnen gern zur Verfügung:

Klaus Stieffermann – Tel.: 030 3385811-10 – klaus.stieffermann@aba-online.de

Dr. Cornelia Schmid – Tel.: 030 3385811-60 – cornelia.schmid@aba-online.de

Verena Menne – Tel.: 030 33 85811-13 – verena.menne@aba-online.de

Die **aba Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung e.V.** ist der deutsche Fachverband für alle Fragen der betrieblichen Altersversorgung in der Privatwirtschaft und dem öffentlichen Dienst. Die aba vereinigt mit ihren ca. 1.100 Mitgliedern Unternehmen mit betrieblicher Altersversorgung, Versorgungseinrichtungen, versicherungsmathematische Sachverständige und Beratungshäuser, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften sowie Versicherungen, Banken und Investmenthäuser. Satzungsgemäß setzt sich die aba neutral und unabhängig vom jeweiligen Durchführungsweg für den Bestand und Ausbau der betrieblichen Altersversorgung ein.

¹ Versicherungswirtschaft heute, [Kritik schießt sich auf Europa-Rente ein](#) (15. Februar 2016).

PEPP – eine Art europäisches Alterszertifizierungsgesetz?

Im Weißbuch von 2012 hatte sich die Europäische Kommission die Verbesserung der Qualität der Vorsorgeprodukte der dritten Säule – auf Englisch oft als Personal Pension Products oder PPPs bezeichnet – vorgenommen und ließ seitdem die europäische Aufsichtsbehörde EIOPA daran arbeiten.² Im abschließenden Rat an die Kommission, der am 06. Juli 2016 veröffentlicht wurde,³ spricht sich EIOPA für die Schaffung eines „Pan-European Personal Pension Product“ (PEPP) aus. Dafür sollen zusätzliche Anbieterregulierungen und neue Produktregulierungen auf EU-Ebene definiert werden. Aus deutscher Perspektive geht es somit im Ergebnis um ein EU-Alterszertifizierungsgesetz für Altersvorsorgeprodukte. Diese EU-Regulierung soll parallel zu den ggf. national bestehenden Anforderungen an Altersvorsorgeprodukte bestehen (sog. Zweites Regime).

Aus deutscher Sicht entspricht das PEPP eher einem Sparprodukt, das bestenfalls zur Altersversorgung beitragen kann: die vorgeschlagenen EU-Anforderungen beschränken sich auf die Ansparphase, die Sicherstellung einer dauerhaften Altersleistung sowie eine Absicherung gegen die elementaren Risiken in der Ansparphase (Tod und Invalidität) könnte allenfalls national gefordert werden. Die Ausgestaltung solcher Systeme muss jedoch vorrangig auf nationaler Ebene erfolgen.

Das PEPP und die bAV – Interdependenzen bestehen und dürfen nicht ignoriert werden

Aus Sicht der aba ist die Analyse der Herausforderungen richtig – aber wie würde ein PEPP in das Gesamtsystem der Altersversorgung und insbesondere zur bAV passen?

Obwohl das deutsche Recht definiert, was betriebliche Altersversorgung ist⁴ und sie damit klar von der dritten Säule abgrenzt, gibt es aber natürlich Berührungspunkte. Arbeitnehmer können entscheiden, ob sie mittels Entgeltumwandlung betriebliche Altersversorgungsansprüche aufbauen, ein nationales Altersvorsorgeprodukt oder ggf. künftig ein PEPP erwerben oder das Geld ganz anders verwenden. Aber auch Arbeitgeber können das Bruttoeinkommen ihrer Arbeitnehmer erhöhen, eine bAV (mit)finanzieren oder ggf. künftig Beiträge in PEPP leisten. Zum Teil nehmen auch die Tarifvertragsparteien Weichenstellungen vor. Wie die Entscheidungen getroffen werden, hängt in hohem Maße von den jeweiligen steuerlichen und sozialabgabenrechtlichen Rahmenbedingungen inkl. ggf. gewährter staatlicher Zuschüsse (siehe Riester-Förderung) ab. Damit gibt es – entgegen der Behauptungen von EIOPA – ganz klar Interdependenzen zwischen einem möglichen PEPP, den vorhandenen Altersvorsorgeprodukten und der bAV: würde das PEPP als Sparprodukt mit Kapitalzahlung und ohne Einstandspflicht der Arbeitgeber ebenfalls nachgelagert besteuert werden, dürften sich zahlreiche Arbeitgeber und vor allem kurzfristige Arbeitnehmer für die Dotierung von PEPP und gegen die bAV entscheiden. Dies ist weder sozialpolitisch sinnvoll noch im Interesse künftiger Steuerzahler, die bei unzureichender Altersversorgung und mangelndem Vermögen für die Finanzierung der bedarfsorientierten Grundsicherung aufkommen müssen. Da EIOPA

² Maßnahme 13 des [Weißbuchs \(2012\)](#): „Bis 2013 wird die Kommission eine Initiative vorschlagen, um die Qualität von Vorsorgeprodukten der dritten Säule für Frauen und Männer zu erhöhen und die Normen für Konsumenteninformation und Konsumentenschutz mittels freiwilliger Verhaltenskodizes und möglicherweise eines EU-Zertifizierungssystems für derartige Produkte zu verbessern.“

³ EIOPA: [EIOPA's advice on the development of an EU Single Market for personal pension products \(PPP\)](#), 06 July 2016 (Dem Rat gingen u.a. drei Konsultationen voraus. Die [aba Website](#) gibt einen Überblick über den gesamten Prozess).

⁴ „Werden einem Arbeitnehmer Leistungen der Alters-, Invaliditäts- oder Hinterbliebenenversorgung aus Anlass seines Arbeitsverhältnisses vom Arbeitgeber zugesagt (betriebliche Altersversorgung), gelten die Vorschriften dieses Gesetzes“ (§ 1 Absatz 1 Satz 1 BetrAVG).

diese Zusammenhänge und möglichen Auswirkungen (auch im Impact Assessment) unberücksichtigt gelassen hat, sollten sich die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten dieser zentralen Frage annehmen.

Die Gestaltung des steuerlichen und sozialabgabenrechtlichen Rahmens für die zusätzliche Altersvorsorge in den einzelnen Mitgliedstaaten sollte der jeweiligen Rolle, die diese im Rentensystem spielt, Rechnung tragen. In Mitgliedstaaten mit einem relativ geringen Versorgungsniveau über die erste Säule sind die steuerlichen Rahmenbedingungen für die zusätzliche Vorsorge daher oft großzügiger als in Systemen, in denen die erste Säule bereits einen großen Anteil am Alterseinkommen sichert. Die steuerlichen und sonstigen Rahmenbedingungen für Produkte der dritten Säule, die immer eine Ergänzung der ersten und zweiten Säule ist, sind also in den einzelnen Mitgliedstaaten verschieden.

Aber auch innerhalb eines Landes können private Altersvorsorgeprodukte verschiedene Förderbedingungen haben: Ein Beispiel aus Deutschland sind Riester- und Basisrente (sog. Rüruprente), die aufgrund ihrer verschiedenen Ziele unterschiedliche Voraussetzungen für die steuerliche Abzugsfähigkeit vorsehen und sich in Art und Umfang der Förderung deutlich unterscheiden. Dies liegt daran, dass Riester-Produkte als eine Ergänzung zur ersten und zweiten Säule verstanden werden, Basisrenten hingegen die erste Säule für Selbstständige bilden, die nicht in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert sind.⁵ Dieses Beispiel zeigt zum einen die Spannweite der Produkte, die auf europäischer Ebene unter dem Kürzel „PPP“ zusammengefasst werden sollen, zum anderen macht es deutlich, dass die Rahmenbedingungen für Altersvorsorgeprodukte gegebenenfalls jeweils angepasst werden müssen, was nur auf nationaler Ebene gelingen kann.

Besteuerung: eine Kompetenz der Mitgliedstaaten

Rechtlich gesehen steht es außer Frage, dass Entscheidungen über den steuerlichen Rahmen der Altersvorsorge in die Kompetenz der Mitgliedstaaten fallen; die EU-Kommission hat keine Regelungskompetenz und höchstens die Befugnis, in Steuerfragen Empfehlungen auszusprechen und auf „best practices“ hinzuweisen. Von einer EU-Aufsichtsbehörde erwarten wir hierzu keine Ratschläge. Insbesondere im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Produkten geht EIOPA im Rat an die Kommission auf Probleme der Besteuerung ein, schlägt als Lösung aber lediglich vor, dass das PEPP flexible Elemente haben sollte, damit verschiedene Besteuerungssysteme angewendet werden können. EIOPA erkennt an, dass die Besteuerung eine klare Kompetenz der Mitgliedstaaten ist, fordert aber dennoch „further research“, um die Besteuerungsproblematik näher zu untersuchen.

Da die Weichen für das Altersversorgungssystem v.a. über den steuerlichen Rahmen gestellt werden, sollten die Mitgliedstaaten darauf achten, dass sie dies auch in Zukunft tun können: Nur wenn der Ausbau individueller Sparprodukte überhaupt politisch gewollt ist, sollten auch attraktive Rahmenbedingungen gewährt werden.

In einer alternden Gesellschaft sollte eine nachhaltige Rentenpolitik v.a. auf den Ausbau der kollektiven betrieblichen Altersversorgung setzen – statt auf individuelle Altersvorsorgeprodukte. Die zweite Säule bietet den begünstigten Arbeit-

⁵ Hintergrund der Basisrente ist das deutsche Alterssicherungssystem, bei dem nur wenige Selbstständige der Versicherungspflicht in einer gesetzlichen Rentenversicherung unterliegen. Der steuerliche Rahmen ist daher im Vergleich zur Riesterrente, die ja nur die staatlichen Renten ergänzen bzw. zum Teil ersetzen soll, großzügig, dafür sind die Fördervoraussetzungen bei der Basisrente eng an die gesetzliche Rentenversicherung angelehnt. So muss die Auszahlung der Basisrente als lebenslange Rente erfolgen (ohne Kapitalwahlrecht). Erworbene Anwartschaften dürfen nicht beliehen werden, sie sind nicht vererblich, nicht übertragbar, nicht veräußerbar und nicht kapitalisierbar. (Siehe Regelungen im Einkommensteuergesetz und dem „Gesetz über die Zertifizierung von Altersvorsorge- und Basisrentenverträgen“; ergänzend v.a. BMF-Schreiben zur „[Steuerlichen Förderung der privaten Altersvorsorge und betrieblichen Altersversorgung vom 24. Juli 2013, geändert durch das BMF-Schreiben vom 13. Januar 2014](#)“).

nehmern die effizienteste Form kapitalgedeckter Altersversorgung. Diese Effizienz resultiert im Kern aus der kollektiven Organisation über die Sozialpartner/Tarifpartner als soziale Leistung. Damit geht die betriebliche Altersversorgung in der Regel und im Gegensatz zur dritten Säule ohne Vertriebskosten und mit nur geringen Verwaltungskosten einher. Viele Arbeitgeber/Trägerunternehmen tragen die gesamten Verwaltungskosten. Die aba spricht sich daher sowohl gegen eine EU-weite Harmonisierung der Produktregulierung von Altersvorsorgeprodukten und Governanceanforderungen für deren Anbieter als auch gegen die Einführung eines sog. Zweiten Regimes aus.

Die bestehenden Systeme der betrieblichen Altersversorgung bieten in vielen Bereichen bessere Lösungen für die von EIOPA identifizierten Probleme. Eine nachhaltige Rentenpolitik sollte die betriebliche Altersversorgung fördern – wir begrüßen daher die aktuelle Reformdebatte in Deutschland. Politische Entscheidungen zur Altersvorsorge und deren Rahmenbedingungen können auch in Zukunft nur auf nationaler Ebene getroffen werden. In diesem Rahmen gilt es, bestehende Systeme sinnvoll fortzuentwickeln.

Es wird erwartet, dass die Kommission basierend auf EIOPAs Rat vom 06. Juli 2016 eine weitere (eigene) Konsultation veröffentlicht, bevor sie über das weitere Vorgehen entscheidet. Die Mitgliedstaaten sollten sich frühzeitig in die europäische Diskussion einbringen und auf ihre Kompetenz achten. Andernfalls wird die Sozialpolitik künftig von Brüssel und EU-Behörden, losgelöst von den nationalen Parlamenten, vorgegeben werden und Diskussionen, wie beispielsweise bezüglich der vorgeschlagenen Deutschland-Rente, von vornherein hinfällig werden lassen.

Berlin, den 12. Juli 2016 / VM/SD