

Brüssel, den 29.6.2017
SWD(2017) 244 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über ein europaweites privates Altersvorsorgeprodukt (PEPP)

und zur

EMPFEHLUNG DER KOMMISSION

**zur steuerlichen Behandlung privater Altersvorsorgeprodukte und insbesondere des
europaweiten privaten Altersvorsorgeprodukts**

{ COM(2017) 343 final }

{ SWD(2017) 243 final }

Zusammenfassung
Folgenabschätzung zum Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über ein europaweites privates Altersvorsorgeprodukt
A. Handlungsbedarf
Warum? Um welche Problematik geht es?
Private Altersvorsorgeprodukte sind definiert als Finanzprodukte für die Altersvorsorge, die auf freiwilliger Basis im Wege eines Vertrags mit einer nichtstaatlichen Einrichtung abgeschlossen werden. Sie dienen ausdrücklich der Altersvorsorge, ermöglichen eine bis zum Renteneintritt reichende Kapitalansparung und sorgen für ein zusätzliches Alterseinkommen. Sie ergänzen die Leistungen der gesetzlichen und betrieblichen Altersvorsorge. In ihrem Aktionsplan zur Schaffung einer Kapitalmarktunion¹ hat die Kommission festgestellt, dass für private Altersvorsorgepläne („dritte Säule“) kein echter Binnenmarkt besteht. Unterschiedlichste Einzelregelungen auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene stehen der umfassenden Entwicklung eines großen und wettbewerbsfähigen Marktes für die private Altersvorsorge im Wege. Die Zersplitterung des Marktes hindert private Vorsorgeanbieter an der Maximierung von Skaleneffekten, Risikodiversifizierung und Innovation, was eine geringere Auswahl und steigende Kosten für die Rentensparer bedeutet. Darüber hinaus sind die Produktmerkmale bestehender privater Altersvorsorgeprodukte in einigen Fällen nicht angemessen. Viele Teilnehmer der öffentlichen Konsultation betrachten das aktuell verfügbare Angebot an Produkten für die private Altersvorsorge in der EU als unzureichend. Diese Einschätzung wird auch im Scoreboard der Europäischen Kommission für Kleinanlegermärkte aus dem Jahr 2015 bestätigt, aus dem hervorgeht, dass Produkte für die private Altersvorsorge zu den drei Produkten gehören, mit denen die Kleinanleger am wenigsten zufrieden sind. Schließlich werden Produkte für die private Altersvorsorge kaum grenzüberschreitend verkauft und sind nur in sehr begrenztem Maße mitnahmefähig. Eine verstärkte Förderung der Entwicklung von Produkten für die private Altersvorsorge auf EU-Ebene könnte dazu beitragen, die Probleme der unzureichenden Ersatzeinkommen im Ruhestand und der fehlenden Investitionen auf den EU-Kapitalmärkten anzugehen.
Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?
Übergreifendes Ziel ist es, einen Binnenmarkt für die private Altersvorsorge zu schaffen und die Vollendung der Kapitalmarktunion voranzubringen. Dieses Hauptziel umfasst drei spezifische Ziele: 1) Steigerung der Investitionen in der EU und Beitrag zur Vollendung der Kapitalmarktunion – langfristig sollen größere Pools für Altersersparnisse entstehen, die zusätzliches Kapital in produktive langfristige Investitionen lenken. 2) Verbesserung der Merkmale von Produkten für die private Altersvorsorge – es sollen einfache, transparente europaweite Produkte für die private Altersvorsorge geschaffen werden. 3) Förderung der grenzüberschreitenden Bereitstellung und Mitnahmefähigkeit von Produkten für die private Altersvorsorge – die Anbieter sollen in die Lage versetzt werden, verstärkt Größenvorteile zu erzielen und die Effizienz und Innovation zu steigern, und Kleinanlegern soll die Möglichkeit geboten werden, ihre private Altersvorsorge bei einem Umzug in einen anderen Mitgliedstaat mitzunehmen.
Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?
Unkoordinierte Bemühungen der Mitgliedstaaten werden nicht ausreichen, um den derzeitigen Flickenteppich nationaler Regelungen für die private Altersvorsorge anzugehen. Maßnahmen auf EU-Ebene würden einen beträchtlichen Mehrwert generieren, die Marktzersplitterung verringern und den Anbietern dabei helfen,

¹ COM(2015) 468 final.

grenzüberschreitend tätig zu werden, da sie bestimmte Funktionen auf EU-Ebene zentralisieren könnten. Einzelpersonen würden von den in den EU-Vorschriften festgelegten Mindestanforderungen an die Transparenz und Einfachheit der einschlägigen Produkte profitieren, und für Kleinanleger würde ein höheres Maß an Sicherheit gewährleistet, was Arbeitnehmern und Selbstständigen zugutekäme, unabhängig davon, ob sie mobil sind oder nicht. Nur Maßnahmen auf EU-Ebene können dafür sorgen, dass die Mitnahmefähigkeit verbessert und den Bedürfnissen der steigenden Zahl mobiler Arbeitnehmer Rechnung getragen wird.

B. Lösungen

Welche gesetzgeberischen und sonstigen Politikoptionen wurden erwogen? Wird eine davon bevorzugt? Warum?

In der Folgenabschätzung werden folgende drei Optionen analysiert:

1. Basisszenario, d. h. es werden keine politischen Maßnahmen auf EU-Ebene getroffen.
2. Ein europaweites privates Altersvorsorgeprodukt (PEPP), d. h. es werden Vorschriften für ein freiwilliges ergänzendes System für EU-PEPPs eingeführt, die auf einheitlichen und flexiblen Merkmalen basieren.
3. Harmonisierung, d. h. die nationalen Regelungen für die private Altersvorsorge werden harmonisiert.

Die bevorzugte Option ist Option 2. Im Rahmen dieser Option würden sich den Anbietern durch die stärkere Standardisierung der wesentlichen Produktmerkmale Möglichkeiten bieten, Größenvorteile zu erzielen; gleichzeitig könnten die wesentlichen Merkmale in gewissem Umfang flexibel ausgestaltet werden, damit die Anbieter einen möglichst großen Nutzen aus nationalen steuerlichen Anreizen ziehen können. Über einen längeren Zeitraum von zehn Jahren und darüber hinaus und unter der Annahme, dass für das PEPP dieselben steuerlichen Vergünstigungen wie für nationale Produkte gelten, würde dies dazu führen, dass Produkte für die private Altersvorsorge verstärkt in Anspruch genommen werden, die Anbieter höhere Investitionen im Kontext der Kapitalmarktunion tätigen und die grenzüberschreitende Entwicklung gefördert wird. Die Verbraucher würden von einer größeren Auswahl und einem angemessenen Schutz profitieren, wenn sie für den Ruhestand sparen. Die Festlegung entsprechender Vorschriften wäre kosteneffizient und politisch machbar, da dadurch keine Anpassung der bestehenden Produkte für die private Altersvorsorge an ein neues Regelungsumfeld notwendig wäre und die geltenden Regelungen davon nicht berührt wären.

Wer unterstützt welche Option?

Von den Verbrauchern und Verbraucherverbänden wird die Schaffung eines einfachen, transparenten Produkts für die private Altersvorsorge (Option 2) befürwortet. Angesichts des Potenzials von Option 2, auf dem Markt bestehende Defizite auszuräumen, erhielt diese Option auch von der Anbieterseite (Versicherer, Rentenkassen, Vermögensverwaltungsgesellschaften) die größte Unterstützung. Im Rahmen der fachlichen Beratung der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) wurde ebenfalls die Schaffung eines PEPP befürwortet. Eine Harmonisierung der nationalen Regelungen wird von den Anbietern für am wenigsten wirksam gehalten. Auch die Mitgliedstaaten sprachen sich im Rahmen der öffentlichen Konsultation vehement gegen eine Harmonisierung nationaler Regelungen (Option 3) aus.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Im Rahmen der bevorzugten Option könnten die nach den sektoralen EU-Rechtsvorschriften zugelassenen Anbieter (darunter Versicherer, Rentenkassen, Wertpapierfirmen, Banken und Vermögensverwaltungsgesellschaften) auf der Grundlage einer Reihe einheitlicher Merkmale europaweite Produkte für die private Altersvorsorge (PEPPs) entwickeln. Kleinanleger hätten durch PEPPs eine zusätzliche Wahlmöglichkeit für die ergänzende Altersvorsorge. Mobile Arbeitnehmer würden von der besseren Mitnahmefähigkeit profitieren. Einer Studie zufolge dürfte das Volumen des Markts für Produkte für die private Altersvorsorge, das derzeit auf rund 0,7 Bio. EUR geschätzt wird, auf entweder 1,4 Bio. EUR (Basisszenario) oder 2,1 Bio. EUR anwachsen (unter Berücksichtigung von PEPPs, sofern diese von steuerlichen Vergünstigungen profitieren). Dabei würde rund die Hälfte der potenziellen Gesamtzuwächse auf dem Markt auf PEPPs entfallen, die andere Hälfte wäre auf die Wachstumsdynamik bei den derzeit verkauften nationalen Produkten zurückzuführen. Die zunehmende Inanspruchnahme einschlägiger Produkte würde auf längere Sicht dazu beitragen, das Ziel der Kapitalmarktunion zu erreichen.

Diese Initiative hätte positive soziale Auswirkungen, da sich durch eine zunehmende Inanspruchnahme von Produkten für die private Altersvorsorge die Zahl der Menschen erhöhen würde, die ein angemessenes

Alterseinkommen erhalten. Insbesondere würde dadurch Selbstständigen und mobilen Arbeitnehmern eine neue Möglichkeit eröffnet, für den Ruhestand zu sparen.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen?

Da im Rahmen der bevorzugten Option die Einführung eines zusätzlichen Systems vorgesehen ist, das die nationalen Regelungen parallel ergänzt, ist nicht mit negativen wirtschaftlichen, sozialen oder ökologischen Auswirkungen zu rechnen.

Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?

Durch die Initiative dürfte der bislang in erster Linie aus Versicherern bestehende Anbieterkreis auf Vermögensverwaltungsgesellschaften und spezialisierte Rentenkassen ausgedehnt werden. Da es sich bei Anbietern wie Vermögensverwaltungsgesellschaften häufig um KMU handelt, könnten diese angesichts der neu entstehenden Geschäftsmöglichkeiten positive Impulse erhalten.

Darüber hinaus könnte diese Initiative positive Auswirkungen auf KMU haben, indem zusätzliche private Ersparnisse mobilisiert und in die Wirtschaft gelenkt werden, sodass weitere Finanzierungsquellen zugunsten von KMU entstehen. Die Initiative würde außerdem Selbstständigen dabei helfen, weitere Möglichkeiten der Kapitalbildung für den Ruhestand zu erschließen.

Hat die Initiative spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und für Behörden?

PEPPs wären eine neue Produktkategorie, die von einer breiten Palette von Anbietern, die der Regulierungsaufsicht durch die zuständigen nationalen Behörden gemäß den bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen unterliegen, angeboten wird. Die Überwachung des grenzüberschreitenden Vertriebs der PEPPs könnte mit einigen zusätzlichen Aufgaben für die nationalen zuständigen Behörden verbunden sein. Für die Zulassung einzelner PEPPs wäre die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) zuständig, die daher zusätzliche Ressourcen benötigt. Im Sinne der geltenden Kofinanzierungsbestimmungen werden die Mittel in den EU-Haushalt aufgenommen und nicht über die Mittel hinausgehen, die im bis 2020 gültigen mehrjährigen Finanzrahmen vorgesehen sind. Darüber hinaus werden Entscheidungen über die Gewährung steuerlicher Anreize für PEPPs weiterhin auf nationaler Ebene getroffen, und etwaige Auswirkungen wären von der Inanspruchnahme der Produkte abhängig.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Es sind keine weiteren nennenswerten Auswirkungen zu erwarten.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Strategie überprüft?

Die vorgeschlagene Maßnahme sollte eine Überprüfung drei Jahre nach Geltungsbeginn vorsehen. Bei der Überprüfung sollten die Inanspruchnahme von Produkten für die private Altersvorsorge, der Beitrag zur Kapitalmarktunion, Zuwächse bei der grenzüberschreitenden Bereitstellung und die Mitnahmefähigkeit für Kleinanleger bewertet werden.