



März 2018
AK Positionspapier

Europaweites privates Altersvorsorgeprodukt (PEPP)

COM (2017) 343

Wir über uns

Die Bundesarbeitskammer ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3,6 Millionen ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts- und verbraucherpolitischen Angelegenheiten auf nationaler als auch auf der Brüsseler EU-Ebene. Darüber hinaus ist die Bundesarbeitskammer Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft. Die BAK ist im EU-Transparenzregister unter der Nummer 23869471911-54 registriert.

Das AK EUROPA Büro in Brüssel wurde 1991 errichtet, um die Interessen aller Mitglieder der Bundesarbeitskammer gegenüber den Europäischen Institutionen vor Ort einzubringen.

Zur Organisation und Aufgabe der Bundesarbeitskammer in Österreich

Die Bundesarbeitskammer Österreichs bildet die Dachorganisation von neun Arbeiterkammern auf Bundesländerebene, die gemeinsam den gesetzlichen Auftrag haben, die Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten.

Im Rahmen ihrer Aufgaben beraten die Arbeiterkammern ihre Mitglieder unter anderem in Fragen des Arbeitsrechts, des Konsumentenschutzes, in Sozial- und Bildungsangelegenheiten. Mehr als drei Viertel der rund 2 Millionen Beratungen jährlich betreffen arbeits-, sozial- und insolvenzrechtliche Fragestellungen. Darüber hinaus nimmt die Bundesarbeitskammer im Rahmen von legislativen Begutachtungsverfahren die Aufgabe wahr, die Positionen der ArbeitnehmerInnen und der KonsumentInnen gegenüber dem Gesetzgeber in Österreich als auch auf EU-Ebene einzubringen.

Alle österreichischen ArbeitnehmerInnen sind per Gesetz Mitglied der Arbeiterkammern. Die Mitgliedsbeiträge sind gesetzlich geregelt und betragen 0,5 Prozent des Bruttoeinkommens (maximal bis zur Höchstbemessungsgrundlage in der Sozialversicherung). 816.000 (ua Arbeitslose, Eltern in Karenz, Präsenz- und Zivildienstler) der rund 3,6 Millionen Mitglieder sind von der Zahlung des Mitgliedsbeitrages befreit, haben aber Anspruch auf das volle AK-Leistungsangebot!

Rudi Kaske
Präsident

Christoph Klein
Direktor

Kurzzusammenfassung

Die EU-Kommission hat im Juni 2017 einen „Vorschlag für eine Verordnung über ein europaweites privates Altersvorsorgeprodukt (PEPP)“ veröffentlicht, das nach den Plänen der EU-Kommission Lücken in der gesetzlichen, betrieblichen und privaten Alterssicherung schließen soll. Auf der einen Seite soll der Kapitalmarkt angekurbelt und die Kapitalmarktunion gestärkt werden und andererseits soll KonsumentInnen eine europaweite private Altersvorsorge ermöglicht werden. Insbesondere sollen Möglichkeiten für den grenzüberschreitenden Vertrieb geschaffen werden bzw soll es für die KundInnen europaweite Portabilität geben, sodass bei einem Umzug in ein anderes EU-Land die PEPP-Ansprüche mitgenommen werden können.

Um dieses Ziel zu erreichen, empfiehlt die Kommission den nationalen Regierungen ergänzend, dass sie PEPP-Produkten auch dann Steuervergünstigungen gewähren sollen, wenn diese nicht alle nationalen Kriterien erfüllen. Da die Mitgliedstaaten sich binnen einer 3-jährigen Frist zur Kommissions-Empfehlung äußern sollen, der PEPP-Vertrieb aber schon vorher beginnen soll, erscheint der VO-Vorschlag aus Verbrauchersicht verfrüht, insbesondere weil noch keine Klarheit bzw Rechtssicherheit hinsichtlich der steuerlichen Behandlung herrscht. Da Steuerbegünstigungen aber ein wesentliches Marketing- und Verkaufsargument für Vorsorgeprodukte sind, sollte der VO-Vorschlag aufgeschoben werden.

Aus VerbraucherInnensicht gibt es am VO-Vorschlag auch inhaltlichen Verbesserungsbedarf, vor allem in den wichtigen Punkten Kündigungsmöglichkeiten, Beratungs- und Informationspflichten, Vermeidung von Interessenskonflikten und der lückenhaften Regelung der Kapitalgarantie.

Die Position der AK im Einzelnen

Bei privaten Altersvorsorgeprodukten sind steuerliche Anreize bzw Förderungen ein wesentliches Vertriebs- und Marketingargument. Das hat die Erfahrung mit der Prämienbegünstigten Zukunftsvorsorge in Österreich gezeigt. Es kann sich bei den steuerlichen Anreizen um eine Förderung der eingezahlten Beiträge, um Steuerfreiheit bzw steuerliche Begünstigung der Anlageerträge oder in der Auszahlungsphase handeln, die in der Werbung, im Produktvertrieb und in Beratungsgesprächen regelmäßig entsprechend betont werden.

Die EU-Kommission möchte mit der PEPP-Regulierung verhindern, dass es beim Umzug in einen anderen Mitgliedstaat für VerbraucherInnen zu einem Verlust dieser Steuervorteile kommt und strebt die EU-weite Mitnahmefähigkeit von privaten Altersvorsorgeprodukten an. Da für die steuerliche Behandlung der Altersvorsorgeprodukte die Mitgliedstaaten zuständig sind, hat die Kommission gleichzeitig mit dem PEPP-Verordnungsvorschlag eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten abgegeben für PEPPs dieselbe steuerliche Förderung zu gewähren wie für nationale private Altersvorsorgeprodukte, selbst wenn PEPPs nicht alle Produktmerkmale aufweisen, die der Mitgliedstaat für die steuerliche Förderung seiner nationalen privaten Altersvorsorgeprodukte zur Voraussetzung macht (<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/DE/C-2017-4393-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>). Die EU-Kommission ersucht die Mitgliedstaaten, spätestens 3 Jahre nach dem Geltungsbeginn der Verordnung mitzuteilen, welche Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlung ergriffen wurden.

Die Ermutigung der Kommission zur steuerlichen Förderung des PEPP, unabhängig davon, ob „alle nationalen Voraussetzungen für die steuerliche Förderung erfüllt“ werden, wird skeptisch beurteilt. Beim Setzen steuerlicher Anreize verfolgt der Gesetzgeber einen Lenkungseffekt (so auch in der Förderung bestimmter Vorsorgeprodukte), den eine derartige Pauschregelung unterlaufen könnte. Nicht übersehen werden sollte darüber hinaus, dass der Staat durch das Setzen steuerlicher Anreize, bestimmte private Altersvorsorgeprodukte zu erwerben, im gewissem Ausmaß auch eine politische Haftung übernimmt, was entsprechende Sorgsamkeit erfordert.

Die Bundesarbeitskammer (BAK) spricht sich aus Verbraucherschutzgründen grundsätzlich dagegen aus, PEPP-Produkte einzuführen bzw zuzulassen, bevor Klarheit hinsichtlich der Steueranreize durch die Mitgliedstaaten vorliegt. Wir halten es für dringend notwendig, dass die Mitgliedstaaten vor dem Inkrafttreten der Verordnung (VO) zuerst eine Entscheidung über die nationale Umsetzung der steuerlichen Aspekte treffen, um langfristig Rechtssicherheit zu gewährleisten bzw Schaden von VerbraucherInnen abzuwenden, die einen - auf lange Vertragsdauer konzipierten - PEPP-Vertrag abschließen.

Die von der Kommission getroffene Empfehlung an die Mitgliedstaaten ist jedenfalls nicht ausreichend, um das Ziel der VO zu erreichen – den Verlust der steuerlichen Vorteile nach einem grenzüberschreitenden Um-

zug zu vermeiden. Da dieses Ziel bis zum Inkrafttreten der VO nicht erreicht werden kann, ist der Vorschlag aus VerbraucherInnen-sicht als insgesamt nicht ausgereift einzuschätzen und vor allem der Finanzindustrie (PEPP-Anbieter und PEPP-Vertrieb) dienlich. **Aufgrund der befürchteten Nachteile für VerbraucherInnen plädieren wir daher für den Aufschub des PEPP-Regulierungsvorschlags.**

Ablehnung des VO-Zieles: Ersparnisse aus Spareinlagen auf Kapitalmarkt lenken

Aus VerbraucherInnen-sicht ist es grundsätzlich abzulehnen, dass der Verordnungsvorschlag pauschal darauf abzielt, „mehr Ersparnisse der privaten Haushalte weg von traditionellen Instrumenten wie Spareinlagen hin zu den Kapitalmärkten zu lenken“. Dieses politische Primat zielt an der grundsätzlichen Überlegung vorbei, wonach eine Geldanlageentscheidung in erster Linie nach Ertrags-, Risiko- und Liquiditätsaspekten („Magisches Dreieck“) zu treffen ist. Einlagengesicherte Sparprodukte unterscheiden sich in ihren Produkteigenschaften ganz wesentlich von kapitalmarkt-basierten Finanzprodukten und -instrumenten.

Daher sollten Anlagenentscheidungen eine individuelle Entscheidung bleiben, die von den Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre (zB Erfassung der Risikobereitschaft des Kunden, Erfahrungen und Kenntnisse mit Finanzprodukten, Veranlagungshorizont etc) begleitet werden, die in bedeutsamen und dem Konsumentenschutz dienenden EU-Richtlinien, die vor allem den Beratungs- und Verkaufsprozess an VerbraucherInnen regeln (Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID),

Versicherungsvertriebsrichtlinie (IDD), Basisinformationsblätter für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte (PRIIP-Verordnung) etc), festgelegt sind.

Diese im PEPP-Vorschlag verankerte Maxime wirkt daher wie eine Konterkarierung der mühsam erarbeiteten Verbraucherschutzbestimmungen im Finanzbereich, deren Ausarbeitung - nicht zuletzt aufgrund der zahlreichen Anlegerskandale in ganz Europa - überfällig waren. Ein Merkmal dieser Finanzskandale war ja, dass viele KleinanlegerInnen aus sicheren Sparprodukten in Kapitalmarktprodukte gedrängt wurden, die in Werbung und Verkauf als scheinbar „sicher“ angepriesen wurden. **Spareinlagen bieten eine sichere Basis der Vermögensbildung bzw der individuellen Bildung einer Sparquote. Sie sind und bleiben daher ein wesentlicher Teil der von VerbraucherInnen gewünschten und benötigten Produktpalette. Sie können definitiv nicht 1:1 durch PEPPs oder andere Anlageprodukte ersetzt werden.**

Eingeschränkte Kündigungsmöglichkeit

Die BAK spricht sich dafür aus, dass es bei PEPPs Möglichkeiten der vorzeitigen Vertragsauflösung geben sollte – ähnlich wie bei Lebensversicherungen. Dass der Vorschlag keine oder stark eingeschränkte Kündigungsmöglichkeiten vorsieht, widerspiegelt nicht die Lebensrealität der VerbraucherInnen, die häufig von heterogenen Einkommens- und Familienverhältnissen (zB Scheidung, Wechsel oder Verlust des Arbeitsplatzes und -ortes etc) geprägt ist. Vergessen werden sollte auch nicht (das hat vielfach die Erfahrung mit der österreichischen Prämienbegünstigten

Zukunftsvorsorge gezeigt), dass VerbraucherInnen ein Produkt, das nicht gekündigt werden kann, nicht erwarten und diesen Punkt der Kündbarkeit von sich aus in der Beratung gar nicht ansprechen. Vom Vertrieb und den Vermittlern wurde oft nicht auf die Unkündbarkeit während der Mindestlaufzeit (10 Jahre) hingewiesen. Von diesen Rahmenbedingungen des Vertriebs und des Verbraucherswissens ist unseres Erachtens auch in Zukunft auszugehen. Die Kündbarkeit eines PEPP-Produktes sollte als eine für die Bedürfnisse von VerbraucherInnen wichtige Produkteigenschaft in der Verordnung festgelegt werden.

BAK-Forderung: *In Art 2 Z 1 lit d sollte der letzte Halbsatz zur eingeschränkten Kündigungsmöglichkeit entfallen und eine jährliche Kündigungsmöglichkeit vorgesehen werden.*

PEPP-Kleinanleger statt PEPP-Sparer

Der Begriff „Sparen“ bzw „Sparer“ sollte in der gesamten VO nicht verwendet werden, weil nach den Definitionen keinerlei Zusammenhang mit Spareinlagen gegeben ist, im Gegenteil werden in der Begriffsbestimmung PEPP-Sparer ohnehin als Kleinanleger definiert. Der Begriff „Sparer“ birgt von Anfang an die Irreführung der VerbraucherInnen in sich und ist in Österreich nach dem Bankwesengesetz für andere Produkte als Spareinlagen gar nicht erlaubt.

BAK-Forderung: *In Art 2 Z 3 und im gesamten VO-Text soll der Begriff „PEPP-Sparer“ durch „PEPP-Kleinanleger“ ersetzt werden.*

Beratung und Information über steuerliche Aspekte

„Beratung“ im Zusammenhang mit einem PEPP erfordert, dass auch die steuerlichen Vorschriften in Zusammenhang mit dem Mitnahmeservice in einen anderen Mitgliedstaat Berücksichtigung finden müssen.

Eine Abgabe einer persönlichen Empfehlung nur hinsichtlich des Produkts ist für VerbraucherInnen nicht ausreichend, um eine wohlinformierte Entscheidung treffen zu können. Um das Ziel der VO zu erreichen, muss die Beratung hinsichtlich der Steuerfragen inkludiert werden.

BAK-Forderung: *In Art 2 Z 27 und Art 25 sollte ergänzt werden, dass die Beratung auch die steuerlichen Aspekte umfassen muss. Ebenso sollte in Art 23 Z 3 iv (PEPP-Basisinformationsblatt) beim Mitnahmeservice über die steuerlichen Aspekte informiert werden müssen.*

Verteilung der Abschlussprovision auf die Laufzeit des PEPP-Vertrages

Hohe Abschlussprovisionen zu Vertragsbeginn gelten als eine der Hauptquellen für Interessenskonflikte im Vertrieb von Anlage- und Vorsorgeprodukten. Monetären Fehlanreizen könnte nach Ansicht der BAK wirksam entgegengewirkt werden, indem die Vertriebsprovisionen auf die gesamte Vertragslaufzeit verteilt werden – ratieller Verteilung der Provision anstatt der derzeit häufig üblichen Zillmerung, wo die Provisionen dem Vertrag in den ersten 5 Jahren angelastet werden. Die Verteilung auf die Laufzeit bringt Vorteile für die VerbraucherInnen in Form von höheren Rückkaufswerten und Ablauf-

leistungen und kann schnelle Vertragsabschlüsse von ungeeigneten Produkten verhindern.

BAK-Forderung: In Art 20 soll festgelegt werden, dass PEPP-Vermittler Abschluss- und Vermittlungsprovisionen über die Laufzeit verteilt ausbezahlt bekommen.

Nicht nur elektronischer Vertrieb und Informationen

Die BAK ist grundsätzlich der Ansicht, dass VerbraucherInnen jedenfalls die Auswahlmöglichkeit zwischen Papier und dauerhaften Datenträger haben sollten. Es muss für VerbraucherInnen echte Wahlfreiheit geben, wie intensiv sie am digitalen Leben teilnehmen wollen. Alle Dokumente sollten daher jeweils in Papier oder einem anderen dauerhaften Datenträger erhältlich sein.

BAK-Forderung: Art 21 sollte lauten, dass VerbraucherInnen hinsichtlich aller Informationen und Dokumente, die unter dieses Kapitel fallen, die Auswahl haben sollen, diese in Papierform oder einem anderen dauerhaften Datenträger zu erhalten.

Beratungspflicht für PEPP

Die BAK spricht sich dagegen aus, dass ein PEPP ohne Beratung verkauft werden kann. Auch standardisierte Produkte bedürfen wegen der langjährigen Vertragsdauer (oft mehrere Jahrzehnte und womöglich ohne Kapitalgarantie) einer Beratung, insbesondere wenn es bei den strikten Kündigungsbestimmungen bleiben sollte. Die komplexe steuerliche Situation erschwert zusätzlich die alleinige Entscheidungsfindung und überfordert VerbraucherInnen. Wir

meinen, dass Pensionsvorsorgeprodukte und deren Vertrieb strengen Qualitätskriterien unterliegen sollten und eine Beratungspflicht angebracht ist.

BAK-Forderung: In Art 26 soll die Möglichkeit des beratungsfreien Verkaufs von PEPP-Produkten entfallen.

Kapitalgarantie

Die BAK lehnt den Begriff Kapitalschutz, der auf der Definition in Art 2 Abs 3 Z 21 beruht, ab und plädiert dafür, dass Kapitalschutz so definiert werden sollte, dass der/die AnlegerIn den gesamten von ihm/ihr einbezahlten Betrag erhält. Es ist davon auszugehen, dass VerbraucherInnen Kapitalschutz sicher nicht so verstehen werden, dass sämtliche Kosten, Gebühren und Aufwendungen, die von ihrem einbezahlten Betrag abgezogen wurden, nicht von der Kapitalgarantie umfasst sein sollen. Das ist deswegen so bedeutsam, weil Kapitalgarantien erfahrungsgemäß von Werbung und Vertrieb als Pluspunkt stark strapaziert werden und die Gefahr besteht, dass der nur eingeschränkte Kapitalschutz den Anleger nicht bewusst gemacht wird.

BAK-Forderung: In Art 37 Abs 2 sollte „das von ihm angelegte Kapital“ durch „das von ihm einbezahlte Kapital“ ersetzt werden.

Wegfall des Kapitalschutzes bei Anbieterwechsel

Aus VerbraucherInnensicht ist der Wegfall des Kapitalschutzes beim Anbieterwechsel nicht akzeptabel. Auch hier besteht die Gefahr, dass sich VerbraucherInnen - aufgrund der wahrscheinlich in Werbung und Vertrieb betonten Kapitalgarantie - oft nicht bewusst sein werden, dass es im Fall eines Wechsels den Kapitalschutz nicht mehr gibt. Außerdem würde unserer Einschätzung nach diese Bestimmung die flexiblen Ansätze in der Regulierung des Produkts PEPP konterkarieren und zum Verlust von Verbrauchervertrauen führen.

BAK-Forderung: Art 49 Abs 5 sollte ersatzlos gestrichen werden.

Information über den Entfall des Kapitalschutzes

Sollte der Wegfall des Kapitalschutzes beim Anbieterwechsel aus dem VO-Entwurf nicht gestrichen werden, dann ist es jedenfalls erforderlich bei den Informationen zum Wechselservice zwingend über diesen für VerbraucherInnen wesentlichen Umstand zu informieren.

BAK-Forderung: In Art 50 sollte der Entfall des Kapitalschutzes beim Anbieterwechsel aufgenommen werden.

Für weitere Fragen stehen Ihnen gerne

Benedikta Rupprecht

T: +43 (0) 1 501 651 2694
benedikta.rupprecht@akwien.at

Christian Prantner

T: +43 (0) 1 501 651 2511
christian.prantner@akwien.at

sowie

Peter Hilpold

(in unserem Brüsseler Büro)
T +32 (0) 2 230 62 54
peter.hilpold@akeuropa.eu

zur Verfügung.

Österreichische Bundesarbeitskammer

Prinz-Eugen-Straße 20-22
1040 Wien, Österreich
T +43 (0) 1 501 65-0

AK EUROPA

Ständige Vertretung Österreichs bei der EU
Avenue de Cortenbergh 30
1040 Brüssel, Belgien
T +32 (0) 2 230 62 54
F +32 (0) 2 230 29 73