

PEPP-VO

Horvath / Ramharter

2025

ISBN 978-3-406-77891-9

C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

PEPP-VO 2019/1238

Kapitel I

Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1

Gegenstand

Mit dieser Verordnung werden einheitliche Vorschriften für die Registrierung, die Herstellung, den Vertrieb und die Beaufsichtigung privater Altersvorsorgeprodukte festgelegt, die in der Union unter der Bezeichnung „Paneuropäisches Privates Pensionsprodukt“ oder „PEPP“ vertrieben werden.

Literatur

Bär, The pan-European Personal Pension Product: key characteristics and main challenges, ZVersWiss 2022, 305; *Korinek*, Versicherungsaufsichtsrecht, in Holoubek/Potacs (Hrsg), Öffentliches Wirtschaftsrecht⁴ II (2019) 125; *Ladler*, Soft Law und Sorgfaltspflichten – Strukturprinzipien im Unternehmens- und Wirtschaftsrecht (2023); *Reiner/Horvath*, Das neue europäische private Altersvorsorgeprodukt PEPP (Pan-european Personal Pension Product) und seine Marktgängigkeit im Binnenmarkt, wbl 2018, 187 (Teil 1) und 249 (Teil 2); *Ramharter*, Aufsichtliches Meldewesen und Förderung grenzüberschreitender Behördenzusammenarbeit und Kohärenz beim Paneuropäischen Privaten Pensionsprodukt, ZVers 2022, 13; *Ramharter*, EU Retail Investment Strategy: Eine kritische Würdigung zentraler Instrumente zur Verwirklichung einer Kapitalmarktunion – Teil I: Europa auf dem Weg zum Provisionsverbot und der Suche nach dem iustum pretium, ZVers 2023, 181; *Ramharter*, EU Retail Investment Strategy: Eine kritische Würdigung zentraler Instrumente zur Verwirklichung einer Kapitalmarktunion – Teil II: Information und Beratung im digitalen Zeitalter, ZVers 2023, 245; *Ramharter*, EU-AIFM als Anbieter des Paneuropäischen Privaten Pensionsprodukts PEPP, in Stern (Hrsg), Praxishandbuch Alternative Investmentfonds (2024) 271; *Raschauer*, Verfahren der abgeleiteten Rechtsetzung im EU-Finanzmarktrecht nach dem Vertrag von Lissabon, ZFR 2011, 159; *Reiner*, Pensions- und Vorsorgekassen als Anbieter des paneuropäischen privaten Pensionsprodukts PEPP? in Köck/Niksova/Risak/Wolf (Hrsg), Liber Amicorum Wolfgang Mazal (2019) 123; *van Meerten*, EU Pension Law (2019).

Für weitere Literaturhinweise zum PEPP siehe Art 2.

Inhaltsübersicht

I. Allgemeines	1
1. Norminhalt im Überblick	1
2. Regelungsproblem und rechtspolitische Perspektiven	16
a. Vorarbeiten zur PEPP-VO	16
b. Europäischer Gesetzgebungsprozess auf Level 1	23
c. Maßnahmen auf Level 2 und 3	29
d. Status quo und Ausblick	39
3. Systematische Einbettung	48
4. Europäische und nationale Konkretisierungen	49
a. Europäische Konkretisierungen auf Level 2 und 3	49
b. Österreich	54
c. Deutschland	55
d. Liechtenstein	56
II. Geltungsbereich	57
1. Sachlicher Geltungsbereich	57
2. Persönlicher Geltungsbereich	58
3. Räumlicher Geltungsbereich	59
III. Einzelfragen	62
1. Charakter der Aufzählung der Regelungsgegenstände	62
2. Keine Anwendung der VO auf Nicht-PEPP	64
3. Die Rechtsaktform der VO	65
4. Harmonisierungsgrad	69
IV. Tabellarische Übersichten	72
1. Verordnung (EU) 2019/1238	72
2. Delegierte Verordnung (EU) 2021/473	73
3. Durchführungsverordnung (EU) 2021/897	74

I. Allgemeines

1. Norminhalt im Überblick

- Art 1 beschreibt den Regelungscharakter und den Regelungsgegenstand der PEPP-VO. Der **Regelungscharakter** ergibt sich aus der **Rechtsaktform der VO** (Rz 64 ff), die mit dem Hinweis in Art 1 auf die **Einheitlichkeit der Vorschriften** (Rz 68 ff) eng verbunden ist.
- Mit der Verordnung (EU) 2019/1238¹ (PEPP-VO) werden – so der Wortlaut von Art 1 – **einheitliche Vorschriften für die Registrierung, die**

¹ Verordnung (EU) 2019/1238 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über ein Paneuropäisches Privates Pensionsprodukt (PEPP), ABl L 198 vom 25.7.2019, S 1.

Herstellung, den Vertrieb und die Beaufsichtigung privater Altersvorsorgeprodukte festgelegt, die in der Union unter der Bezeichnung „Pan-europäisches Privates Pensionsprodukt“ oder „PEPP“ vertrieben werden. Art 1 hat **programmatischen Charakter**. Im Detail richtet sich der **Regelungsgegenstand** nach dem Inhalt der gesamten PEPP-VO (vgl dazu die tabellarische Übersicht bei Rz 72 ff).

Beim PEPP handelt es sich ausweislich der **Legaldefinition** gem Art 2 Nr 2 **3** um ein langfristiges Sparprodukt für die private Altersvorsorge (zum Begriff des privaten Altersvorsorgeprodukts siehe Art 2 Nr 1), das von einem nach Art 6 Abs 1 zugelassenen Finanzunternehmen (siehe dazu sogleich Rz 5) im Rahmen eines PEPP-Vertrags iSd Art 2 Nr 4 iVm Art 4 angeboten und von einem PEPP-Sparer iSd Art 2 Nr 3 oder einer unabhängigen Vereinigung von PEPP-Sparern im Namen ihrer Mitglieder (zu dieser Besonderheit siehe Art 2 Rz 46 f und bei Art 4) zur Altersvorsorge abgeschlossen wird und für das keine oder nur streng eingeschränkte vorzeitige Kündigungsmöglichkeiten bestehen, und das gem der PEPP-VO registriert ist (zu den einzelnen Tatbestandsmerkmalen siehe im Detail Art 2 Rz 12 ff). Beim PEPP handelt es sich daher um ein **privates Altersvorsorgeprodukt der dritten Pensionssäule** (individuell-private Alterssicherung), das freiwillig auf vertraglicher Basis als zusätzliche Alterssicherung angeboten werden kann. Eine Harmonisierung bestehender nationaler Regelungen für die private Altersvorsorge erfolgt nicht (siehe dazu unter Art 2 Nr 29).²

Ziele der PEPP-VO sind die Verbesserung der **Alterssicherung**, die Vertiefung der europäischen **Kapitalmarktunion** und die Stärkung des **Binnenmarkts** für private Alterssicherung gleichermaßen. Der europaweite Wettbewerb um PEPP-Kunden (zum Begriff siehe Art 2 Nr 7) soll für kostengünstige und hochwertige Produkte sorgen (weiterführend zu den Zielen der PEPP-VO siehe Art 2 Rz 12 ff). **4**

Um den gewünschten Wettbewerb in Gang zu setzen, soll das PEPP grds **5** von möglichst vielen konzessionierten Finanzdienstleistern in der Union angeboten werden können.³ *De lege ferenda* umstritten war freilich insbesondere die Rolle von Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge (dazu näher Art 6 Rz 19) und von Verwaltern alternativer Investmentfonds (siehe Art 6 Rz 21). Art 6 Abs 1 PEPP-VO nennt nunmehr folgende mög-

² Siehe schon Reiner/Horvath, wbl 2018, 187 (188).

³ Zu den Überlegungen *de lege ferenda* siehe Reiner/Horvath, wbl 2018, 187.

liche **PEPP-Anbieter** (zu diesem in Art 2 Nr 15 definierten Begriff siehe auch Art 2 Rz 65 ff): nach der Richtlinie 2013/36/EU (CRD) zugelassene Kreditinstitute (lit a); nach der Richtlinie 2009/138/EG (Solvency II) zugelassene Versicherungsunternehmen, die die Lebensversicherung gem Art 2 Abs 3 Solvency II und Anhang II der genannten Richtlinie betreiben (lit b); nach der Richtlinie (EU) 2016/2341 (IORP II) zugelassene oder eingetragene Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV), die gem nationalem Recht überwacht werden und dafür zugelassen sind, auch private Altersvorsorgeprodukte anzubieten⁴. In diesem Fall wird für alle Vermögenswerte und Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit der Bereitstellung von PEPPs ein separater Abrechnungsverband eingerichtet, wobei die Übertragung auf andere Altersversorgungsgeschäfte der Einrichtung keinesfalls möglich ist (lit c); nach der Richtlinie 2014/65/EU (MiFID II) zugelassene Wertpapierfirmen, die die Portfolioverwaltung anbieten (lit d); nach der Richtlinie 2009/65/EG (UCITS) zugelassene Investment- oder Verwaltungsgesellschaften (lit e) und nach der Richtlinie 2011/61/EU (AIFMD) zugelassene Verwalter alternativer Investmentfonds mit Sitz in der EU (EU-AIFM; lit f)⁵.

- 6 Nur diese Unternehmen können ein PEPP registrieren lassen (vertiefend zur Rolle des – *de lege ferenda* sehr umstrittenen (siehe Rz 27) – Registrierungsverfahrens gem Art 5 ff vgl Art 2 Rz 67 ff und die Kommentierung der genannten Artikel). Erst nach Eintrag im durch die EIOPA geführten öffentlichen **Zentralregister** (vgl Art 13), darf ein PEPP angeboten werden. Dieser Eintrag vermittelt die Erlaubnis, das PEPP in der gesamten Union anzubieten oder zu vertreiben (vgl Art 5 und Art 7 Abs 3). Der Antrag auf Registrierung eines PEPP ist bei den jeweils zuständigen (nationalen) Behörden (zum Begriff siehe Art 2 Nr 18) zu stellen, die auch über den Antrag entscheiden (vgl Art 6). Die **laufende Überwachung** der Einhaltung der PEPP-VO erfolgt primär durch die (nationalen) zuständigen (Herkunftsland-)Behörden (vgl Art 5 Abs 2 UAbs 2 iVm Art 14 ff und Art 61 Abs 1). Ein Monitoring privater Altersvorsorgeprodukte führt die EIOPA gemeinsam mit den nationalen zuständigen Aufsichtsbehörden durch (vgl Art 61 Abs 2).

4 Für Pensionskassen gem PKG besteht keine solche Ermächtigung. Vgl auch § 2 Abs 1 Z 1 PEPP-Vollzugsgesetz, BGBl I Nr 74/2022; *de lege ferenda* krit zur potenziellen Einbeziehung von EbAV siehe bereits *Reiner* in Liber Amicorum Mazal 123.

5 Dazu näher *Ramharter* in Stern, Alternative Investmentfonds 271 ff.

Was den **Vertrieb** von PEPPs angeht (zum Definition des Begriffs des PEPP-Vertriebs siehe Art 2 Nr 8) ist zu differenzieren (ebenso Art 2 Rz 56 ff): Die in Art 6 Abs 1 genannten Finanzunternehmen dürfen PEPPs, die sie selbst entwickelt haben, dh Eigenprodukte, vertreiben (Art 10 Abs 1 S 1). Darüber hinaus dürfen sie auch PEPPs, die sie nicht selbst hergestellt haben, dh Fremdprodukte, vertreiben, sofern sie das einschlägige sektorspezifische Recht (vgl etwa § 130a VAG 2016 zum Fremdproduktvertrieb durch Versicherungsunternehmen) einhalten, demgemäß sie Produkte vertreiben dürfen, die sie nicht hergestellt haben (vgl Art 10 Abs 1 S 2). Eingetragene Versicherungsvermittler nach Maßgabe der Richtlinie (EU) 2016/97 (IDD) sowie nach Maßgabe der Richtlinie 2014/65/EU (MiFID II) zugelassene Wertpapierfirmen, die Anlageberatung iSv Art 4 Abs 1 Nr 4 MiFID II anbieten, sind berechtigt, PEPPs, die sie nicht selbst hergestellt haben, zu vertreiben (Art 10 Abs 2).

Ein- und Auszahlungen werden in einem **PEPP-Konto** iSd Art 2 Nr 5 erfasst (dazu näher Art 2 Rz 52 ff). Gem Art 2 Nr 2 muss das PEPP – wie erwähnt – der **Altersvorsorge** dienen. Vorzeitige Kündigungen bzw Abfindungen (zum Begriff der Leistungsphase siehe Art 2 Nr 12) sind nur begrenzt möglich (ausf Art 2 Rz 18 ff; zu den PEPP-Leistungen im Allgemeinen und den PEPP-Altersvorsorgeleitungen im Speziellen siehe Art 2 Nr 10 bzw 9). Zum Begriff des PEPP-Leistungsempfängers siehe Art 2 Nr 6).

Die **Veranlagung** (zum Begriff der Ansparphase siehe Art 2 Nr 11) hat gem Art 41 Abs 1 nach dem Grundsatz der unternehmerischen Vorsicht (Prudent Person Principle) zu erfolgen. Es können bis zu sechs Anlageoptionen angeboten werden (Art 42 Abs 1), zwischen denen der PEPP-Sparer wechseln kann (vgl Art 44). Das **Basis-PEPP** ist eine davon und stellt die jedenfalls anzubietende sog Standard-Anlageoption dar (Art 45).

Alle Anlageoptionen werden auf der Grundlage einer **Garantie oder Risikominderungstechnik** ausgestaltet (vgl Art 42 Abs 3). Das Basis-PEPP soll ein sicheres Produkt darstellen (vgl Art 45 Abs 1)⁶, weshalb es entweder eine Kapitalgarantie bieten muss (zum Begriff des Kapitals siehe Art 2 Nr 24) oder alternativ eine Risikominderungstechnik (zum Begriff siehe Art 2 Nr 28 iVm Art 46), die mit dem Ziel im Einklang steht, dass der PEPP-Sparer das Kapital zurückerlangen kann (vgl Art 45 Abs 1).

6 Siehe auch ErwG 54.

- 11 Das PEPP zeichnet sich auch durch die sog **Mitnahmefähigkeit** (Art 17 ff) und die Möglichkeit aus, einen sog **Wechsel**service in Anspruch zu nehmen (Art 52 ff). Mitnahmefähigkeit bedeutet, dass der PEPP-Sparer seinen Wohnsitz in einen anderen Mitgliedstaat verlegen kann, ohne den PEPP-Anbieter zu wechseln, wohingegen ein Wechsel des PEPP-Anbieters auch unabhängig von einer Wohnsitzveränderung möglich ist.⁷
- 12 Die PEPP-VO regelt PEPP betreffende Rechtsfragen **nicht abschließend**, sondern bietet lediglich eine Art **Rahmenordnung** (siehe auch noch Rz 70). So sorgt das PEPP-Regime – entgegen dem durch die Formulierung von Art 1 vielleicht erweckten Eindruck – keineswegs für eine vollständige Harmonisierung der Produkteigenschaften des PEPP. Insbesondere sind die Bedingungen für die Ansparphase sowie die Leistungsphase und die Auszahlungen sog **nationaler Unterkonten** iSd Art 2 Nr 23 von den Mitgliedstaaten zu bestimmen, sofern die Bedingungen in der PEPP-VO nicht festgelegt sind (vgl Art 47 und 57). Bspw enthält die PEPP-VO keine Bestimmungen zur Beitragsgestaltung. Auch hinsichtlich der zulässigen Altersvorsorgeleistungen (zum Begriff siehe Art 2 Nr 9) besteht gewisser Spielraum der Mitgliedstaaten (vgl Art 58 Abs 3). Zu den Hintergründen dieser differenzierenden Regelung, zur Funktionsweise der nationalen Unterkonten und zum Zusammenspiel zwischen den Vorgaben der PEPP-VO und nationalen Vorgaben zur Produktgestaltung siehe Art 2 Rz 25 ff und bei Art 47 und 57. In den Erwägungsgründen wird daher zu Recht nur von einheitlichen „Hauptmerkmalen“ für das PEPP gesprochen.⁸
- 13 Angeboten wird das PEPP im Rahmen der jeweiligen **sektoralen Aufsichtsvorschriften**, soweit die PEPP-VO nicht anderes bestimmt (vgl Art 6 Abs 1 und Art 11). Es bestehen daher potenziell nicht nur Unterschiede zwischen PEPPs unterschiedlicher Anbieter, sondern auch Unterschiede aufgrund der jeweiligen nationalen Zielmärkte des PEPP (dazu näher Art 2 Rz 25 ff).⁹
- 14 Gar nicht harmonisiert wird das **Steuerrecht**. Dieses richtet sich ausschließlich nach nationalem Recht (siehe auch Rz 64 und Art 2 Rz 30). Auch **genuin zivilrechtliche Aspekte** wie das Leistungsstörungenrecht bleiben

⁷ ErwG 33.

⁸ ErwG 23.

⁹ Vgl bereits *Reiner/Horvath*, wbl 2018, 187 (190).

von der PEPP-VO unberührt.¹⁰ Art 4 legt aber immerhin Mindestinhalte für den PEPP-Vertrag fest.

Verschiedene sektorale Aufsichtsregime für unterschiedliche PEPP-Anbieter (vgl Art 6 Abs 1) und das Zusammenspiel mehrerer unterschiedlicher Rechtsgebiete führen zu einer **komplexen Gemengelage verschiedener Rechtsquellen**, bspw von nationalem und europäischem Recht, von Rechtsquellen unterschiedlicher Normqualität (Verordnungen, Richtlinien, delegierten Verordnungen und Durchführungsverordnungen, nationalen Begleitgesetzen etc), von öffentlichem Recht und Privatrecht sowie von Rechtsgebieten unterschiedlicher Systematik (Aufsichtsrecht, Steuerrecht, Vertragsrecht etc). Art 3 soll daher eine Hilfestellung bei der Beantwortung der Frage bieten, welche Regelungen für die Registrierung und Herstellung sowie den Vertrieb und die Beaufsichtigung von PEPPs gelten. Als Grundsatz gilt, dass die **PEPP-VO** – sofern sie nicht ohnedies als unmittelbar anwendbares EU-Recht anderen Vorschriften vorgeht – als *lex posterior* und *lex specialis* (iWS) anzusehen ist (klarstellend Art 3 lit a). Weiterführend sei auf die Kommentierung zu Art 3 verwiesen.

15

2. Regelungsproblem und rechtspolitische Perspektiven

a. Vorarbeiten zur PEPP-VO

Der Schaffung des PEPP-Regimes gingen umfangreiche Vorarbeiten voraus.¹¹ Dabei entwickelte sich die Zielsetzung weiter und es wurden unterschiedliche Ansätze zur **Schaffung eines Binnenmarkts für private Altersvorsorgeprodukte** diskutiert.

16

Von der Kommission wurde die **Idee einer Zertifizierung** von Altersvorsorgeprodukten zunächst in Zusammenhang mit allgemeinen Überlegungen zur Stärkung der Altersvorsorge entwickelt. Später wurden private Altersvorsorgeprodukte von der Kommission auch als Mittel gesehen, um Investitionen in Europa zu stärken. Darüber hinaus dürften auch große Finanzdienstleister schon länger einen Ausbau der privaten Alterssicherung und Vereinfachungen des grenzüberschreitenden Geschäfts gefordert haben.¹²

17

10 Zur zivilrechtlichen Haftung in Zusammenhang mit der Bereitstellung des PEPP-Basisinformationsblatts siehe aber Art 31.

11 Siehe dazu auch schon Bär, ZVersWiss 2022, 305 (310 ff).

12 Reiner/Horvath, wbl 2018, 187.

- 18 Konkret findet sich die Idee standardisierter privater Altersvorsorgeprodukte auf europäischer Ebene zunächst im Zusammenhang mit Überlegungen zu steigenden **Herausforderungen für nationale Altersvorsorgesysteme**. Bereits im Jahr 2012 beschäftigte sich die Kommission in einem Weißbuch¹³ mit diesem Thema. Dem Weißbuch ging eine breit angelegte Konsultation¹⁴ voraus. Die Kommission sah damals die Notwendigkeit einer größeren Rolle der ergänzenden Altersvorsorge. Hingewiesen wurde auch auf die Gefahr, dass mobile Arbeitskräfte grenzüberschreitende Ansprüche in Hinblick auf ergänzende Altersvorsorge verlieren.¹⁵ Neben anderen Lösungsvorschlägen findet sich bereits im **Weißbuch** aus dem Jahr 2012 die mögliche Schaffung eines EU-Zertifizierungssystems für Vorsorgeprodukten der dritten Säule, um die Qualität solcher Produkte zu erhöhen.¹⁶
- 19 Während die Diskussionen ursprünglich im Kontext der Herausforderungen für Altersvorsorgesysteme geführt wurden, wurde die Idee eines paneuropäischen Altersvorsorgeprodukts auch in Zusammenhang mit der Vollendung der europäischen **Kapitalmarktunion**¹⁷ von der Kommission aufgegriffen. Im Rahmen dieser Initiative sollte insbesondere auch die Förderung von Investitionen in die und die Erschließung alternativer Finanzierungsquellen für die Realwirtschaft erfolgen. In einer Kommunikation der Kommission aus dem Jahr 2014 findet sich die Idee, dass gerade auch private Altersvorsorgeprodukte das Potential haben, langfristige Investitionen zu steigern.¹⁸ Auch im **Grünbuch**¹⁹ und dem **Aktionsplan**²⁰

13 Weißbuch – Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten, COM(2012) 55 final vom 16.2.2012.

14 Die Konsultation basierte auf dem Grünbuch – Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme, KOM(2010) 365 endgültig vom 7.7.2010.

15 COM(2012) 55 final vom 16.2.2012, S 14 ff.

16 COM(2012) 55 final vom 16.2.2012, S 20.

17 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Aktionsplan zur Schaffung einer Kapitalmarktunion, COM(2015) 468 final vom 30.9.2015.

18 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die langfristige Finanzierung der europäischen Wirtschaft, COM(2014) 168 final vom 27.3.2014, S 7.

19 Grünbuch – Schaffung einer Kapitalmarktunion, COM(2015) 63 final vom 18.2.2015, S 19.

20 COM(2015) 468 final vom 30.9.2015, S 21 f.