

2023

Fokusgruppe private Altersvorsorge

ABSCHLUSSBERICHT

IMPRESSUM

Abschlussbericht
der Fokusgruppe private Altersvorsorge

Stand:

18. Juli 2023

Herausgeber:

Fokusgruppe private Altersvorsorge
c/o Bundesministerium der Finanzen
10117 Berlin

Inhaltsverzeichnis

1	Zentrale Empfehlungen der Fokusgruppe	5
2	Einleitung und Auftrag der Fokusgruppe.....	8
3	Aktueller Stand und künftige Rolle der zusätzlichen Altersvorsorge in Deutschland	10
3.1	Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge.....	10
3.2	Hemmnisse bei der Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge.....	14
3.3	Zielgruppen und sozialpolitische Rahmenbedingungen.....	15
3.4	Wirkung steuerlicher Anreize auf die Altersvorsorge	16
3.5	Aktuelle Herausforderungen.....	18
4	Fördersystematik	19
4.1	Mindesteigenbeitrag und Zulagen.....	20
4.2	Kinderzulage	22
4.3	Sonderausgabenabzug und nachgelagerte Besteuerung.....	22
4.4	Förderberechtigter Personenkreis	22
4.5	Förderung junger Personen	23
5	Ansparphase.....	23
6	Auszahlungsphase	25
6.1	Verwendung von Einmalzahlungen.....	25
6.2	Verzicht auf eine obligatorische lebenslange Leistungskomponente (Verzicht auf Verrentungspflicht)	27
6.3	Regulatorischer Rahmen für Leibrenten.....	28
7	Transparenz und Beratung	29
8	Bestandsverbesserungen für Riester-Vorsorgende	29
8.1	Beseitigung der Schriftform.....	31
8.2	Abschaffung der verpflichtenden Verrentung über das 85. Lebensjahr hinaus	31
8.3	Möglicher Verzicht auf die verpflichtende Beitragserhaltungszusage	32
9	Prüfung der gesetzlichen Anerkennung privater Altersvorsorgeprodukte mit höheren Renditemöglichkeiten	32
9.1	Internationale Beispiele privater Altersvorsorgeprodukte	32
9.2	Vorstellung von Konzepten zu privaten Altersvorsorgeprodukten, die eine höhere Rendite als bisherige Riester-Verträge ermöglichen.....	34
9.2.1	„Bürgerrente“: Konzeptvorstellung – GDV	35
9.2.2	„Fondsspardepot“: Konzeptvorstellung – BVI	35
9.3	Zusammenfassende Prüfungsergebnisse	36

10 Prüfung eines öffentlich verantworteten Fonds mit Abwahlmöglichkeit	37
10.1 Internationale Beispiele öffentlicher Fonds mit Abwahlmöglichkeit.....	38
10.1.1 Das schwedische Prämienrentensystem.....	38
10.1.2 Staatliche organisierte Standardprodukte in UK und den USA.....	40
10.2 „Extrarente“: Konzeptvorstellung - vzbv.....	42
10.3 Zusammenfassende Prüfungsergebnisse	42
Literaturverzeichnis.....	45
Anlagen	50

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge nach Produktarten für die Jahre 2010/11, 2014, 2017 und 2021	11
Abbildung 2: Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge nach Produktarten und Nettohaushaltseinkommen im Jahr 2021.....	12
Abbildung 3: Das Alterssicherungssystem in Schweden	38
Abbildung 4: Der Beschaffungs- und Zulassungsprozess ab 2023	39

Abschlussbericht

1. Zentrale Empfehlungen der Fokusgruppe

1. Die Fokusgruppe hatte den Auftrag, einerseits die Möglichkeit eines öffentlich verantworteten Fonds zu prüfen, der Altersvorsorgenden ein kostengünstiges und effektives Angebot unterbreitet und abgewählt werden kann, und andererseits die gesetzliche Anerkennung privater Produkte zu prüfen, die eine höhere Rendite als Riester-Verträge ermöglichen. Die folgenden mehrheitlich getroffenen Empfehlungen stellen Leitgedanken für die von der Bundesregierung angestrebte grundlegende Reform der geförderten privaten Altersvorsorge dar, die unabhängig vom Reformkonzept relevant sind. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Vor- und Nachteilen der beiden Reformkonzepte erfolgt in Kapitel 9 und 10.
2. Zielgruppen: Ziel einer Reform der steuerlich geförderten privaten Altersvorsorge sollte aus Sicht der Mehrheit der Fokusgruppe sein, ein effizientes Angebot zur Lebensstandardsicherung nach Renteneintritt für breite Bevölkerungsgruppen zu schaffen, sofern sie über eine hinreichende Sparfähigkeit verfügen. Für Personen, denen der finanzielle Spielraum für eine eigene Sparleistung fehlt, ist nach wie vor die Absicherung über die gesetzliche Rentenversicherung entscheidend; auch die Grundrente für langjährig Versicherte mit geringen Rentenansprüchen leistet hier einen Beitrag. Eine Förderung der privaten Altersvorsorge über ergänzende Zulagen sollte untere Einkommensgruppen, junge Menschen und Personen mit Kindern gezielt adressieren. In diesem Kontext sollte in der betrieblichen Altersversorgung auch die Geringverdienerförderung nach § 100 Einkommensteuergesetz verbessert werden. Weiterhin soll die Förderung der privaten Altersvorsorge auch in der betrieblichen Altersversorgung nutzbar sein (§ 82 Absatz 2 Einkommensteuergesetz).
3. Einfachheit: Eine Reform der privaten Altersvorsorge sollte auf eine möglichst einfache, transparente und gut erklärbare geförderte private Altersvorsorge hinwirken. Zentral dafür ist ein leicht verständliches Produktdesign. Ergänzend kann eine Stärkung der finanziellen Bildung in Bezug auf die Altersvorsorge erfolgen.
4. Fördersystematik: Die Fokusgruppe empfiehlt, an einem System, bei dem untere Einkommensgruppen, junge Menschen und Eltern von Kindern oder jungen Erwachsenen in Ausbildung besonders hohe Förderquoten erreichen (in der bestehenden Riester-Fördersystematik über zielgenaue Zulagen und Sonderausgabenabzug mit nachgelagerter Besteuerung), auch für neue Konzepte der privaten Altersvorsorge im Grundsatz festzuhalten. Besser nachvollziehbare Zulageformen, eine vereinheitlichte Kinderzulage, ein Ausbau des Berufseinsteigerbonus sowie eine Anpassung des Höchstbetrags, in dem der Sonderausgabenabzug auf vier Prozent der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung begrenzt wird, sind hierfür sinnvolle Möglichkeiten. Ganz zentral wird dabei aber auch sein, dass hinsichtlich der Produktqualität Fortschritte erzielt werden können. Die einkommensabhängige Mindesteigenbeitragsberechnung sollte durch eine bürokratieärmere

und anlegerfreundlichere Regelung ersetzt werden oder zumindest Kulanzregelungen zulassen. Die geförderte zusätzliche private Altersvorsorge soll perspektivisch allen Erwerbstätigen offenstehen. Die Ausweitung des förderberechtigten Personenkreises auf Selbstständige sollte daher spätestens erfolgen, sobald eine Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung (mit Möglichkeit eines Opt-Out) für diese Gruppen besteht.

5. Rendite, Risiken und Garantien: Um höhere Renditen für die Altersvorsorge in der Ansparphase zu erzielen, ist neben geringeren Kosten eine mit entsprechenden Chancen und Risiken verbundene realwertorientierte Kapitalanlage (insbesondere Aktien, aber auch Beteiligungen und Immobilien) sinnvoll. Die damit verbundenen Verlustrisiken können z. B. dadurch reduziert werden, dass frühzeitig mit der Altersvorsorge begonnen wird und lange Anlagezeiträume erreicht werden. Künftig soll daher zusätzlich auch ein förderfähiges und zertifiziertes Altersvorsorgedepot zugelassen werden, in dessen Rahmen in Fonds, aber auch in andere geeignete realwertorientierte Anlageklassen investiert werden kann, um eine private Altersvorsorge mit höheren Renditen als bei den bisherigen Riester-Verträgen zu ermöglichen. Gerade bei einem langem Vorsorgezeitraum bergen Garantien den Nachteil, dass sie Anbieter vorrangig zu einer sicherheitsorientierten Anlage verpflichten und dadurch geringere Renditechancen bieten („implizite Kosten der Garantien“). Die Garantieforderung bei Fondsprodukten sowie reinen fondsgebundenen Versicherungsprodukten sollte daher entfallen. Die verpflichtende Beitragserhaltungszusage bei klassischen versicherungsförmigen und hybriden Produkten in der Ansparphase sollte reduziert werden (*Dissens: vzbv, Begründung siehe Minderheitsvotum in Anlage 2*). Die durch Garantiereduktion entstehenden Renditevorteile sind uneingeschränkt an die Vorsorgenden weiterzugeben und dürfen nicht durch höhere Kosten aufgezehrt werden. Für diejenigen, die einen hohen Wert auf Sicherheit legen, sollen aber auch weiterhin Produkte mit Garantien angeboten werden können (*Dissens: vzbv, Begründung siehe Minderheitsvotum in Anlage 2*). Risikominderungstechniken wie Lebenszykluskonzepte, die das Anlagerisiko mit steigendem Alter reduzieren oder kollektive Sparmodelle, bei denen Kapitalmarktschwankungen in der Zeit ausgeglichen werden, können zeitpunktbezogene Risiken reduzieren und die Planbarkeit von Alterseinkünften verbessern.
6. Kosten: Geringere Kosten sind zentral für die Rentabilität und Attraktivität der privaten Altersvorsorge und müssen unabhängig von der individuellen Wahl der Altersvorsorgenden sichergestellt werden. Die Fokusgruppe empfiehlt zur Senkung von Kosten, Produkt- und Bürokratieranforderungen zu vereinfachen und durch einfache und kostengünstige Wechselmöglichkeiten den Wettbewerb zwischen Anbietern in der Ansparphase sowie vor der Auszahlungsphase zu stärken. Abschlusskosten könnten in laufende Kosten auf die gesamte Vertragslaufzeit umgerechnet werden. Ferner könnte auf Abschlusskosten beim Wechsel von Altersvorsorgeprodukten und Anbietern verzichtet werden. (*Dissens vorheriger Absatz: vzbv, Begründung siehe Minderheitsvotum in Anlage 2*) Zudem sollte das Angebot der Eigenheimrenten-Förderung („Wohn-Riester“) nicht mehr verpflichtend vorgegeben werden, sondern nur noch optional sein, so dass ein solches Angebot auf freiwilliger Basis (z. B. durch Bausparkassen) den Altersvorsorgenden als Option unterbreitet werden kann. Ferner sollte erwogen werden, bestehende Optionsmöglichkeiten in den geförderten Produkten (z. B. Absicherung der Berufsunfähigkeit) zugunsten einer stärkeren Vereinheitlichung zu reduzieren (*Dissens: DGB, siehe Minderheitsvotum in Anlage 2*). Vergleichbarkeit und Transparenz der Kosten soll durch die verbindliche Angabe der Renditeminderung durch Kosten gewährleistet werden.

7. Zertifizierungsverfahren: Die Ausgestaltung eines erweiterten Zertifizierungsverfahrens für die Zulassung aller privaten förderfähigen Altersvorsorgeprodukte (möglicherweise per Ausschreibung, ähnlich wie es in Schweden praktiziert wird) sollte ausgearbeitet und umgesetzt werden. Durch ein solches Verfahren könnte in transparenter Form sichergestellt werden, dass qualitative und quantitative Kriterien (u. a. Risikodiversifikation, Kosten, Garantien) berücksichtigt werden.
8. Transparenz, Digitalisierung und Beratung: Transparenz der unterschiedlichen Kosten, Vergleichbarkeit von Angeboten und Digitalisierung von Informationen und dem Vertrieb von Altersvorsorgeprodukten können zu besser informierten Vorsorgeentscheidungen, mehr Wettbewerb zwischen Anbietern und höherer Effizienz beitragen. Die Produktinformationen sowohl für die Anspar- als auch für die Auszahlungsphase sollten den Altersvorsorgenden über eine unabhängige, digitale und kostenlos zugängliche Vergleichsplattform in verständlicher Form bereitgestellt werden. Die Ausweisung der Kosten sollte den europäischen Standards der "Packaged Retail and Insurance-based Investment Products" (PRIIPs)-Verordnung entsprechen. Altersvorsorgenden wird so der Produktvergleich anhand der relevanten Parameter erleichtert. *(Dissens vorheriger Absatz: vzbv, Begründung siehe Minderheitsvotum in Anlage 2)* Die dafür notwendigen Informationen sollten von den Anbietern zur Verfügung gestellt werden müssen. Darüber hinaus sollte sowohl zu Beginn der Ansparphase als auch vor Beginn der Auszahlungsphase eine zusätzliche unabhängige und individuelle Altersvorsorgeberatung erfolgen. Zudem wird im Riester-Verfahren noch an mehreren Stellen die Schriftform bei Einwilligungen, Anzeigen und Anträgen gefordert. Es sollte auch die elektronische Übersendung zulässig sein, wenn der Altersvorsorgende dies wünscht. Zur Information der Altersvorsorgenden kann auch das Angebot der säulenübergreifenden „Digitalen Rentenübersicht“ beitragen, die seit Jahresmitte 2023 verfügbar ist.
9. Auszahlungsphase: Vorsorgende sollten auch künftig vor Beginn der Auszahlungsphase innerhalb eines gewissen Spielraums über ihr Altersvorsorgevermögen entscheiden können. Um mehr Flexibilität in der Verwendung der privaten Altersvorsorge und befristet höhere Auszahlungsbeträge zu ermöglichen, könnte auf eine verpflichtende, in der Höhe konstante oder steigende Absicherung des Langlebkeitsrisikos z. B. ab der Regelaltersgrenze verzichtet werden, und höhere Teilauszahlungen sowie Auszahlungspläne ohne Restverrentung könnten ermöglicht werden. Dabei sollte die Länge der Auszahlungsphase so bemessen sein, dass sie in der Regel einen hohen Anteil der erwarteten Rentenzeit abdeckt. Die Fokusgruppe empfiehlt zudem, die Möglichkeiten der kompletten Auszahlung von Altersvorsorgevermögen zu Beginn der Auszahlungsphase für eine selbstgenutzte Immobilie zu ermöglichen, sei es zur Sanierung, zum altersgerechten Umbau oder zur Tilgung einer Immobilienfinanzierung. Zudem sollte die Möglichkeit geschaffen werden, das gesamte Altersvorsorgevermögen zu Beginn des Ruhestands dafür zu nutzen, den Vollrentenbezug der gesetzlichen Altersrente aufzuschieben oder andere Leibrenten (möglicherweise auch über den Erwerb von Entgeltpunkten in der Gesetzlichen Rentenversicherung) zu erwerben. Die Fokusgruppe empfiehlt dazu nähergehende Prüfung. Vorsorgende sollten insofern natürlich weiterhin die Möglichkeit haben, sich vor Rentenbeginn für eine lebenslange Rente zu entscheiden. *(Dissens für den Absatz: GDV, Begründung siehe Minderheitsvotum in Anlage 2)*

10. Riester-Bestand: Die Weichenstellungen, die für eine neue geförderte private Altersvorsorge empfohlen werden, sollten im Rahmen des rechtlich Möglichen auch für den aktuellen Riester-Bestand aufgenommen werden können, wobei bestehende Verträge nur im Konsens zwischen den Vertragspartnern geändert werden können. (Dissens: vzbv, Begründung siehe Minderheitsvotum in Anlage 2)
11. Öffentlich verantworteter Fonds: Nach kontroverser Diskussion empfahl eine Mehrheit von zwölf Mitgliedern der Fokusgruppe, das Modell eines öffentlich verantworteten Fonds mit Abwahlmöglichkeit nicht weiterzuverfolgen. Demgegenüber votierten fünf Mitglieder (darunter BMWK, Begründung siehe Minderheitsvotum in Anlage 2) dafür, einen öffentlich verantworteten Altersvorsorgefonds einzurichten, auf den die Altersvorsorgenden über ihren Arbeitgeber voreingestellt werden und bei dem eine Abwahlmöglichkeit besteht. Zwei Mitglieder enthielten sich der Stimme.

2. Einleitung und Auftrag der Fokusgruppe

13. Neben der gesetzlichen Rente (1. Säule, GRV) und der betrieblichen Altersversorgung (2. Säule, bAV) ist die private Altersvorsorge (3. Säule, pAV) eine weitere Einkommensquelle für das Alter. Der Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode sieht vor, das bisherige System der geförderten pAV grundlegend zu reformieren. Eine Reform der geförderten pAV soll die Verbreitung, Effizienz und Attraktivität der pAV insgesamt stärken. Die Bundesregierung hat angesichts dessen am 30. November 2022 die Einsetzung der Fokusgruppe private Altersvorsorge beschlossen. Der Kabinettsbeschluss zur Einsetzung liegt dem Bericht bei (Anlage 1).
14. Die Fokusgruppe hat sich mit den im Koalitionsvertrag zur pAV formulierten Prüfaufträgen befasst. Sie sollte zum einen das Angebot eines öffentlich verantworteten Fonds prüfen, der Altersvorsorgenden ein kostengünstiges und effektives Angebot mit Abwahlmöglichkeit unterbreitet, und zum anderen die gesetzliche Anerkennung privater Altersvorsorgeprodukte, die eine höhere Rendite als bisherige Riester-Verträge ermöglichen. Eine Förderung soll Anreize insbesondere für untere Einkommensgruppen bieten, diese Produkte in Anspruch zu nehmen. Die angestrebte Reform soll aber auch die Attraktivität und Verbreitung der pAV insgesamt steigern.
15. Aufgrund des im Koalitionsvertrag betonten Bestandsschutzes für Riester-Verträge hat die Fokusgruppe auch Bestandsverbesserungen der derzeitigen geförderten pAV in den Blick genommen.
16. Die Fokusgruppe setzte sich aus folgenden Vertreterinnen und Vertretern zusammen:
 - Bundesministerien (Bundesministerium der Finanzen (BMF), Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) und Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS))
 - Anbieterverbände (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. (GDV) und Bundesverband Investment und Asset Management e. V. (BVI))
 - Verbraucherschutz (Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv) und Stiftung Warentest)

- Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung e. V. (aba)
 - Sozialpartner (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB))
 - Wissenschaft (Prof. Dr. Tabea Bucher-Koenen (Universität Mannheim und ZEW), Prof. Dr. Oskar Goecke (TH Köln), Prof. Dr. Marlene Haupt (Hochschule Ravensburg-Weingarten), Prof. Dr. Constanze Janda (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer), Prof. Dr. Raimond Maurer (Goethe-Universität Frankfurt) und Prof. Dr. Markus Roth (Philipps-Universität Marburg))
17. Vertreterinnen und Vertreter des Bundeskanzleramtes (BKAm), der Deutschen Bundesbank (BBk), der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV Bund) nahmen als ständige Gäste der Fokusgruppe an den Sitzungen teil. Die Fokusgruppe tagte unter dem Vorsitz des Parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundesminister der Finanzen, Dr. Florian Toncar.
18. Die teilnehmenden Verbände wurden vor der konstituierenden Sitzung gebeten, Stellungnahmen zu den Prüfaufträgen aus dem Koalitionsvertrag einzureichen und folgende Prüfkriterien in ihre Prüfung einfließen zu lassen:
- Potenzieller Beitrag zur weiteren Verbreitung der pAV/ Niederschwelligkeit des Angebots
 - Erreichbare Höhe und Art der Absicherung
 - Rendite-Risiko-Relation und Kosteneffizienz
 - Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht, insbesondere Wettbewerbsrecht
 - Administrierbarkeit (inkl. Digitaltauglichkeit), Transparenz und Regulierung
 - Kompatibilität mit bestehendem Alterssicherungssystem und Auswirkungen auf bestehende Marktstrukturen
 - Wirksamkeit der Förderung/Anreize für untere Einkommensgruppen
 - Auswirkungen auf öffentliche Haushalte
19. Die Sitzungen zur Abarbeitung der Prüfaufträge wurden wie folgt gegliedert:
- 1. Sitzung *Fokus Bestand*: Status-Quo und Verbesserungsmöglichkeiten für den Riester-Bestand (24.01.2023)
 - 2. Sitzung *Fokus Produkt*: Private Altersvorsorgeprodukte mit höheren Renditemöglichkeiten als bisherige Riester-Verträge (07.03.2023)
 - 3. Sitzung *Fokus Förderung*: Ausgestaltung einer Förderung mit Anreizen für untere Einkommensgruppen (18.04.2023)
 - 4. Sitzung *Fokus Fonds*: Prüfung eines öffentlich verantworteten Fonds mit kostengünstigem und effektivem Angebot mit Abwahlmöglichkeit (16.05.2023)
 - 5. Sitzung *Fokus Fazit*: Gegenüberstellung der verschiedenen Reformoptionen und Fazit (06.06.2023)
 - 6. Sitzung *Fokus Bericht*: Besprechung der Inhalte des Abschlussberichts (27.06.2023)

20. BVI, GDV und vzbv haben in der Fokusgruppe ihre Konzepte „Fondsspardepot“, „Bürgerrente“ und „Extrarente“ vorgestellt (siehe Kapitel 9 und 10). Dieser Bericht fasst die Beratungen der Fokusgruppe zusammen und gibt Reformempfehlungen ab. Dabei wurden teilweise auch Empfehlungen mit Stimmenmehrheit getroffen. Dies wird an den jeweiligen Stellen im Bericht kenntlich gemacht. Minderheitsvoten einzelner Mitglieder der Fokusgruppe sind in Anlage 2 zu diesem Bericht enthalten. Die eingegangenen Stellungnahmen von aba, BDA, BVI, DGB, GDV und vzbv liegen dem Bericht ebenfalls bei (Anlage 3).

3. Aktueller Stand und künftige Rolle der zusätzlichen Altersvorsorge in Deutschland

3.1 Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge

21. Die GRV ist in Deutschland für weite Teile der Bevölkerung die wichtigste Einkommensquelle im Alter. Sie zahlte im Jahr 2020 gut 60 % der Alterssicherungsleistungen an die 65-Jährigen und Älteren, berufsständische Versorgungswerke oder Pensionen stehen für weitere 15 % der Alterssicherung. Betriebsrenten machen rund 8 % aus und auf Einkommen aus privater Vorsorge entfielen rund 7 % der Alterseinkommen.¹ Nach Angaben der OECD (2021) beträgt das Deckungskapital von bAV und steuerlich geförderter pAV ca. 8 % des deutschen Sozialprodukts und ist damit im Vergleich der OECD Länder weit unterdurchschnittlich.² Gegenüber den heutigen Bezieherinnen und Beziehern von Alterseinkünften haben seit den Rentenreformen im Jahr 2001 aber deutlich mehr Personen im erwerbsfähigen Alter eine zusätzliche Anwartschaft aufgebaut. Der Aufwuchs der bAV (in der Anwartschaftsphase) von 14,6 Mio. auf zuletzt 21,2 Mio. Anwartschaften ist überwiegend in den Jahren 2001 bis 2005 erfolgt.³ Die Entwicklung der Gesamtzahl der Riester-Verträge ist seit dem Jahr 2018 rückläufig, nachdem der jährliche Zuwachs seit Einführung der Riester-Rente bis zum Jahr 2011 noch bei einer Million und mehr Verträgen gelegen hatte. Ende 2022 gab es rund 15,9 Mio. Verträge.⁴ Insgesamt gab es somit seit der Jahrtausendwende eine hohe Dynamik bei der Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge, allerdings kam es in den letzten Jahren zu einer Verlangsamung dieser Dynamik.

¹ BMAS Alterssicherungsbericht (2020).

² OECD Pension Markets in Focus (2022). Die Daten beinhalten für Deutschland jedoch nur bAV-Verträge in Form von Direktzusagen.

³ BMAS Alterssicherungsbericht (2020).

⁴ BMF Riester-Förderstatistik (2022).

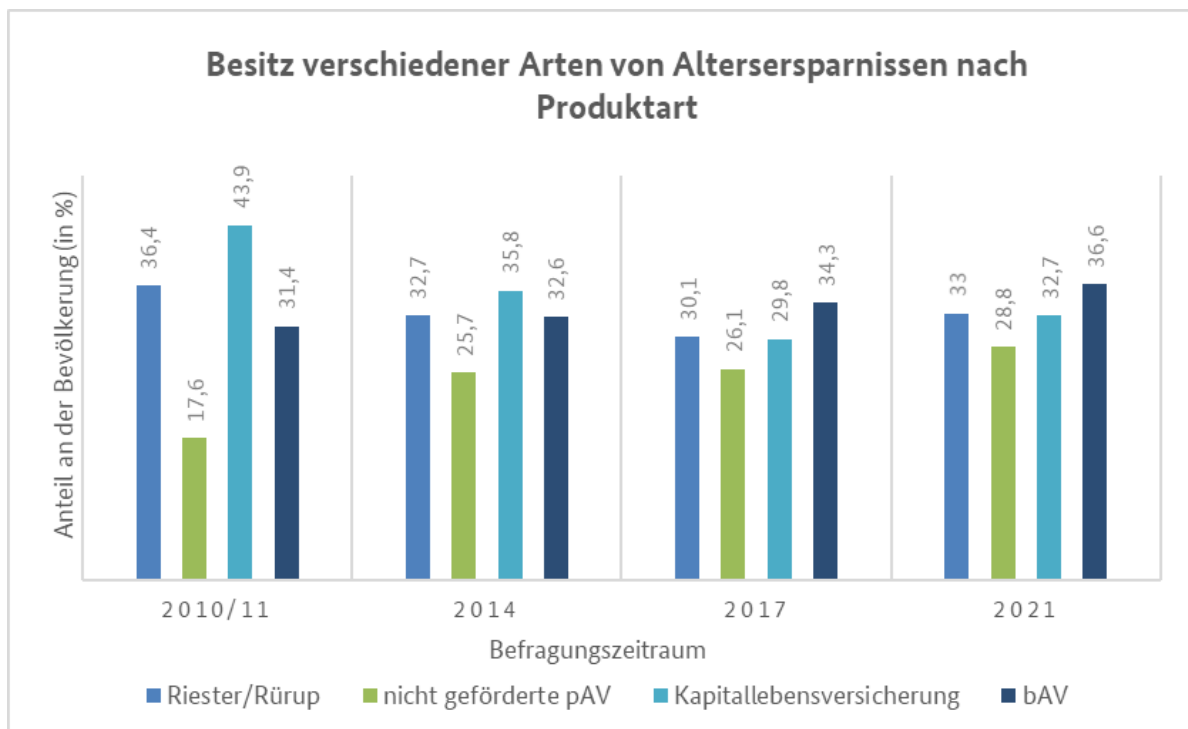


Abbildung 1: Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge nach Produktarten für die Jahre 2010/11, 2014, 2017 und 2021⁵

⁵ Vgl. Deutsche Bundesbank, Panel on Household Finances (2021). Nur Haushalte mit mind. einer volljährigen Person, die nicht in (Früh-) Rente ist, wurden berücksichtigt. Haushalte, in denen die befragte Person sowie deren Partner/in verrentet waren, wurden ausgeschlossen. Die Daten sind gewichtet.

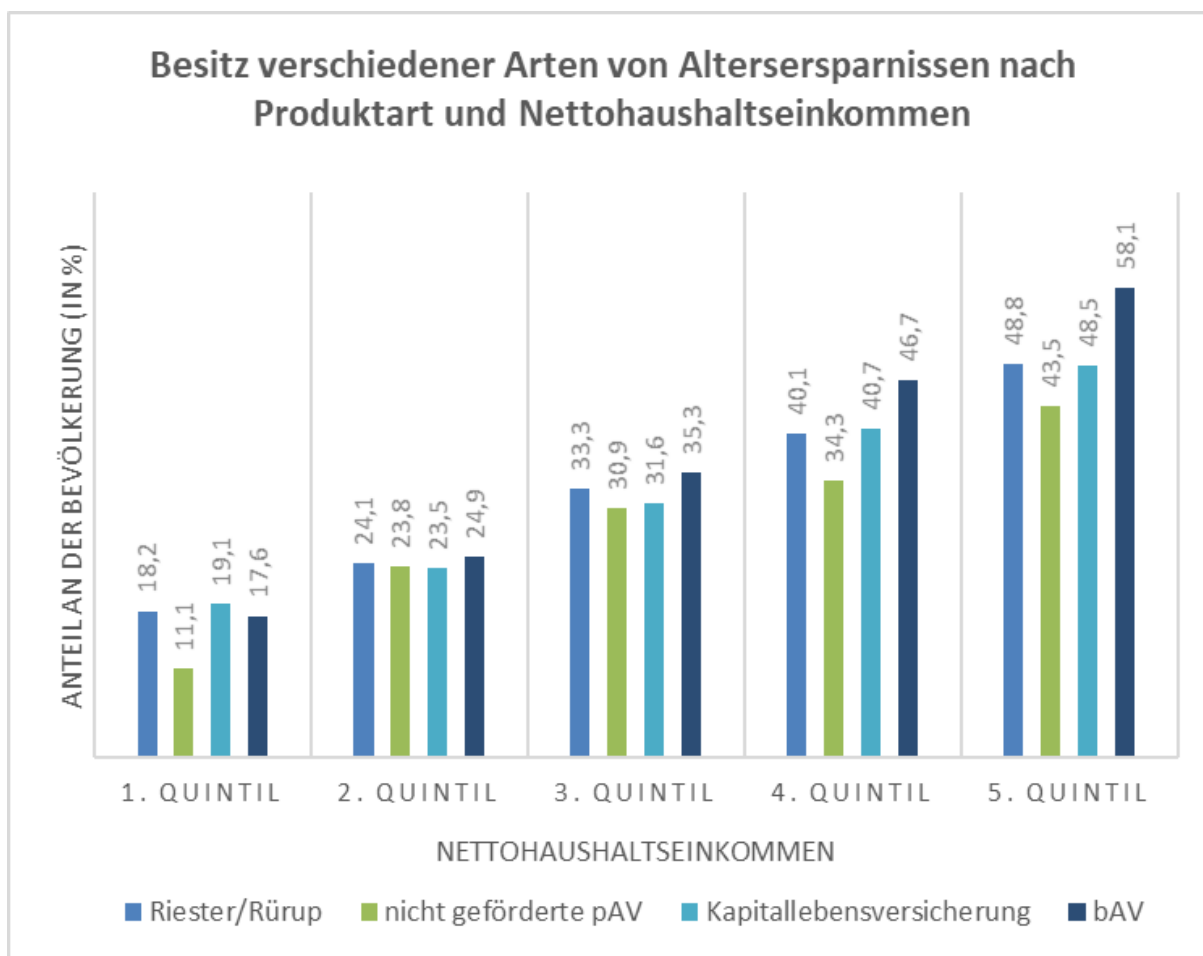


Abbildung 2: Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge nach Produktarten und Nettohaushaltseinkommen im Jahr 2021⁶

22. Abbildung 1 zeigt die Verbreitung unterschiedlicher Formen der zusätzlichen Altersvorsorge auf Basis der Daten des Panel on Household Finances der Bundesbank (PHF) für die Jahre 2010/11 bis 2021.⁷ Insgesamt gaben im Jahr 2021 33 % dieser Haushalte an, mindestens einen geförderten Altersvorsorgevertrag (Riester- oder Basisrentenvertrag („Rürup-Rente“)) zu besitzen. Etwa gleich viele besitzen eine Kapitallebensversicherung und knapp 29 % besitzen einen nicht geförderten Altersvorsorgevertrag. Gut 36 % geben an, eine bAV zu besitzen, allerdings ist hier zu beachten, dass in Umfragedaten Selbstangaben zur bAV meist zu einer Untererfassung der Abdeckung führen.
23. Abbildung 2 zeigt die Abdeckung mit diesen Arten der Verträge nach Einkommensquintilen. Insgesamt sorgen Bezieher geringer Einkommen seltener mit bAV oder pAV für das Alter vor. Während über alle Einkommensklassen hinweg rund 29 % der Haushalte angaben, über keine zusätzliche Altersvorsorge zu verfügen, sind es unter den 20 % einkommensärmsten Haushalten

⁶ Vgl. Deutsche Bundesbank, Panel on Household Finances (2021). Nur Haushalte mit mind. einer volljährigen Person, die nicht in (Früh-) Rente ist, wurden berücksichtigt. Haushalte, in denen die befragte Person sowie deren Partner/in verrentet waren, wurden ausgeschlossen. Die Daten sind gewichtet.

⁷ Dies ist derzeit die aktuellste Datenquelle für einen umfassenden Überblick der Altersvorsorgeverträge auf Haushaltsebene. Die von uns unterstellte Grundgesamtheit umfasst alle Haushalte, in denen mindestens ein Haushaltsmitglied noch erwerbstätig ist. Für weitere Informationen zu Methodik und Hintergrund der PHF Befragung siehe <https://www.bundesbank.de/en/bundesbank/research/panel-on-household-finance>.

mehr als die Hälfte (54 %) und unter den 20 % einkommensstärksten knapp 11 %. Geyer et al. (2021) zeigen basierend auf Daten des Sozio-ökonomischen Panels ebenfalls eine hohe Diskrepanz in der Verbreitung der Riester-Verträge nach Haushaltseinkommen. Unterschiede in der Dynamik der Verbreitung haben über die Zeit dazu geführt, dass sich die Lücke in der Verbreitung nach Einkommen leicht vergrößert hat. Auch die Verbreitung der bAV ist unter Beziehern höherer Einkommen höher als unter Bezieher niedriger Einkommen.⁸

24. Weiterhin zeigen sich in verschiedenen Untersuchungen die folgenden Verbreitungsmuster: Die Verbreitung (besonders von Riester-Verträgen) ist höher unter Familien mit Kindern, höher unter Personen mit höherer Bildung bzw. beruflicher Qualifikation, höher in den alten im Vergleich zu den neuen Bundesländern und geringer unter Personen im Alter zwischen 25 und 35 im Vergleich zu Personen zwischen 35 und 55.
25. Eine weitere Herausforderung für den Aufbau der zusätzlichen Altersvorsorge stellen die aktuellen wirtschaftlichen Herausforderungen durch die Corona-Krise, den russischen Überfall auf die Ukraine und die hohe Inflation dar. Bucher-Koenen et al. (2023) analysieren drei bevölkerungsrepräsentative Befragungen zwischen 2020/21, 2021/22 und 2022/23.⁹ Während im ersten Pandemiejahr 17,5 % der Erwerbsbevölkerung angaben, weniger für die Altersvorsorge gespart zu haben als vor der Pandemie, stieg dieser Anteil 2021 auf 21,2 % und erreichte 2022 31,1 %. Insbesondere Personen mit geringerem Einkommen reduzierten ihr Sparen für das Alter. Neben verringerten Sparraten musste außerdem ein zunehmender Anteil der Befragten auf bestehendes Vermögen zurückgreifen, um die Ausgaben des Haushalts zu decken. In den Jahren 2020 und 2021 traf dies auf etwa jeden fünften Haushalt zu (19,2 % bzw. 22,5 %), 2022 gaben hingegen fast doppelt so viele (39,3 %) an, dass sie auf Ersparnisse und Vermögen zurückgegriffen haben, um tägliche Ausgaben zu decken. Acht von zehn dieser Personen konnten zwar auf liquide, finanzielle Rücklagen zurückgreifen. Dennoch gaben 14,2 % an, im Jahr 2022 Finanzanlagen wie Fonds, Aktien und andere Wertpapiere veräußert zu haben, und 11,5 % lösten bestehende Altersvorsorgeverträge wie Lebensversicherungen und Riester-Renten auf.

⁸ Vgl. Geyer, J. et al. (2021).

⁹ Vgl. Bucher-Koenen T. et al. (2023/2).

3.2 Hemmnisse bei der Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge

26. Die wissenschaftliche Literatur dokumentiert eine Vielzahl an Gründen, die die Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge (insbesondere der Riester-Rente) in Deutschland hemmt.¹⁰
- Geringe finanzielle Bildung und fehlende Altersvorsorgeplanung: Finanzwissen ist in Deutschland nicht universell verbreitet.¹¹ Personen mit geringer finanzieller Bildung planen und sparen seltener für ihre Altersvorsorge.¹²
 - Hohe Unsicherheit und Fehleinschätzungen über die künftige Rente: Informationen über den Stand der eigenen Altersvorsorge sind häufig schwer verständlich und erzeugen Unsicherheit und Fehlwahrnehmungen.¹³
 - Komplexität: Komplizierte Förderregeln führen zu falschen Einschätzungen über die Förderberechtigung besonders unter Haushalten mit niedrigem Einkommen.¹⁴
 - Einschätzung der eigenen Lebenserwartung: Fehleinschätzungen bei der eigenen Lebenserwartung und der Entwicklung der Langlebigkeit führen zu unzureichender Alterssicherung.¹⁵
 - Marktintransparenz und hohe Kosten: Gasche et al. (2013) dokumentieren teilweise hohe Verwaltungs- und Abschlusskosten, hohe Wechselkosten, die zu Lock-in Effekten führen, hohe Kostenkomplexität und eine hohe Streuungsbreite der Kosten existierender Riester-Verträge.¹⁶
 - Beratung: Gleichzeitig zeigen Altersvorsorgende geringe Kostensensibilität beim Abschluss der Verträge – mehr als 60 % der Personen mit Riester-Vertrag hatten bei Abschluss kein Vergleichsangebot eingeholt.¹⁷ Gleichzeitig ist unzureichende Beratung ein zentraler Grund für die Stilllegung und Kündigung von Verträgen.¹⁸
 - Kosten: Anbieterseitig erzeugen die restriktive Ausgestaltung der Verträge hohe Kosten. Insbesondere die Kosten, die durch die verpflichtenden Garantien (lebenslange Renten, Beitragsgarantien) entstehen, haben zudem zu unattraktiven Rahmenbedingungen für die Anbieter und einem Rückzug aus dem Neugeschäft geführt.
 - Geringe Verbreitung der bAV in kleinen und mittleren Unternehmen¹⁹.
27. Insgesamt sei die Datenlage zu Anwartschaften laut Frau Prof. Bucher-Koenen lückenhaft und sollte verbessert werden. Vor allem Daten, die die Absicherung im Haushaltskontext und auf Basis verknüpfter administrativer und Befragungsdaten erlauben, hätten ein großes Potenzial, zeitnah Aufschluss über die Absicherung zu geben und systematische Lücken frühzeitig zu erkennen.

In der Fokusgruppe wurde diskutiert, welche Gruppen bisher erreicht werden und welche Gruppen perspektivisch durch die geförderte pAV erreicht werden können.

¹⁰ Vgl. Börsch-Supan, A. et al. (2015).

¹¹ Vgl. Bucher-Koenen, T. et al. (2021).

¹² Vgl. Bucher-Koenen, T. et al. (2011).

¹³ Vgl. Bucher-Koenen, T. et al. (2011), Hackethal, A. et al. (2018).

¹⁴ Vgl. Coppola, M. et al. (2011).

¹⁵ Vgl. Bucher-Koenen, T. et al. (2013), Arapakis, K. et al. (2023).

¹⁶ Vgl. Gasche, M. et al. (2013).

¹⁷ Vgl. Bucher-Koenen, T. et al. (2015).

¹⁸ Vgl. Ziegelmeyer, M. et al. (2013).

¹⁹ Vgl. BMAS Alterssicherungsbericht (2020).

3.3 Zielgruppen und sozialpolitische Rahmenbedingungen

28. Gemessen am ursprünglichen Ziel, mit der geförderten Altersvorsorge (pAV und bAV) für alle Rentenversicherten einen Ausgleich für das im Zusammenhang der Reform der GRV sinkende Rentenniveau zu erreichen, ist der Verbreitungsgrad der geförderten Altersvorsorge noch zu gering.
29. In dieser Legislaturperiode strebt die Bundesregierung an, ein GRV-Rentenniveau von 48 % dauerhaft zu sichern. Durch das sog. „Generationenkapital“ soll die GRV zudem eine zusätzliche, kapitalgedeckte Finanzierungsquelle erhalten. Die bAV soll gestärkt werden. Für die Lebensstandardsicherung breiter Bevölkerungsschichten im Alter bleibt es dennoch weiterhin bedeutsam, ergänzende private Vorsorge zu unterstützen. Dabei wurde in der Diskussion zwischen verschiedenen Einkommensgruppen mit Sparfähigkeit unterschieden.
30. Aus Sicht der Fokusgruppe eignen sich diejenigen als Zielgruppe für die geförderte pAV, denen eine eigene Sparleistung für die zusätzliche Altersversorgung möglich ist. Diesen dient die pAV als Teil der Lebensstandardsicherung im Alter und sie sollen durch die geförderte Altersvorsorge ggf. auch sozialpolitisch unterstützt werden. Dies schließt die breite Mittelschicht der Bevölkerung als Zielgruppe ein. Diese Gruppe profitiert bei der geförderten Altersvorsorge von Zulagen in Verbindung mit dem Sonderausgabenabzug im Zuge der nachgelagerten Besteuerung, und einer Steuerfreistellung der Erträge in der Ansparphase. Obere Einkommensgruppen nutzen häufig auch andere Formen der Vermögensbildung. Unabhängig vom Einkommen profitieren Altersvorsorgende von der Gestaltung attraktiver Rahmenbedingungen für die Vorsorgeentscheidungen – insbesondere im Hinblick auf Leistungen, Transparenz über Kosten und alternative Angebote.
31. Die unteren Einkommensgruppen profitieren von der Zulagenförderung am stärksten. Sie können bei geringen eigenen Sparleistungen (wenn nur ein Sockelbetrag in Höhe von monatlich fünf Euro erforderlich ist) Förderquoten von mehr als 90 % erreichen. Allerdings ist für diese Gruppe in vielen Fällen die Altersvorsorge ein nachgelagertes Sparmotiv gegenüber dem Schuldenabbau, der Schaffung einer Liquiditätsreserve, der unmittelbaren Risikoabsicherung sowie möglichen Investitionen in den Erwerb von Fähigkeiten, Aus- und Weiterbildung. In der Fokusgruppe besteht Einigkeit, dass für diese Personen in erster Linie die Absicherung über die GRV entscheidend ist. Hierzu kann die Grundrente für langjährig Versicherte mit geringen GRV-Ansprüchen einen Beitrag leisten, soweit die Voraussetzungen für die Grundrente erfüllt werden. Zudem hängt die Sparfähigkeit neben dem aktuellen Einkommen von weiteren individuellen Faktoren (z. B. finanziellen Verpflichtungen) ab. Wenn Personen aus unteren Einkommensgruppen privat für ihr Alter vorsorgen, sollten auch ihnen qualitativ hochwertige Angebote zur Verfügung stehen. Zudem kann sich die Sparfähigkeit im Zeitverlauf ändern, es ist daher niemand „für die pAV verloren“.
32. Ziel einer Reform der steuerlich geförderten pAV sollte sein, ein effizientes Angebot für breite Bevölkerungsgruppen mit hinreichender Sparfähigkeit zur Lebensstandardsicherung nach Renteneintritt zu schaffen. Eine Förderung über die Steuerfreistellung hinausgehend (und diese ist Voraussetzung für die nachgelagerte Besteuerung) mit ergänzenden Zulagen sollte gezielt untere Einkommensgruppen, junge Menschen und Personen mit Kindern adressieren.

33. Vorgeschlagen wurde in der Fokusgruppe auch, für die Gruppe der erwerbstätigen Bezieherinnen und Bezieher geringer Einkommen eine Anhebung der in § 100 Einkommensteuergesetz (EStG) geregelten Geringverdienerförderung der bAV in den Blick zu nehmen (**siehe Empfehlung Zielgruppen**). Dieser Vorschlag wurde parallel auch im Fachdialog bAV diskutiert und befürwortet.

3.4 Wirkung steuerlicher Anreize auf die Altersvorsorge

34. Frau Prof. Bucher-Koenen wertete Literatur zu den Wirkungen steuerlicher Anreize auf die Altersvorsorgenden aus. Neben Literatur zu Deutschland wurden als internationale Beispiele Studien zu den USA, Dänemark und Australien herangezogen.
35. Die zentralen empirischen Fragen zur Wirkung von Preissubventionen wie steuerlichen Anreizen, Zulagen und Matching auf die Ersparnisbildung sind²⁰:
- Reagieren die Altersvorsorgenden auf die Förderung und sparen in den geförderten Verträgen?
 - Führt die Förderung insgesamt zu einer Erhöhung der Ersparnis für die Altersvorsorge oder werden vor allem Mitnahmeeffekte erzeugt?
 - Gibt es Evidenz zu unterschiedlichen Arten der finanziellen Anreize (Zulagen, vorgelagerte vs. nachgelagerte Besteuerung, Matching)?
36. Für Deutschland ist die empirische Evidenz zur Wirkung der Riester-Förderung gemischt. Während die Evidenz zeigt, dass viele Haushalte auf die steuerlichen Anreize reagiert haben²¹, finden sowohl Corneo et al. (2009)²² als auch Pfarr und Schneider (2013)²³ eher Evidenz für sogenannte Mitnahmeeffekte. Mit Hilfe einer direkten Frage, wie Haushalte ihr Sparverhalten mit Abschluss eines Riester-Vertrags geändert haben, dokumentieren Coppola und Reil-Held (2010)²⁴, dass mehr als die Hälfte der Haushalte nach eigenen Angaben nach Abschluss eines Riester-Vertrages mehr spart. Dies trifft vor allem auch auf die Bezieher niedriger Einkommen zu.
37. Im internationalen Kontext gibt es vor allem Studien zu den USA. Die präsentierte Evidenz zur Wirkung der steuerlichen Anreize in sogenannten Individual Retirement Accounts (IRAs) und 401k-Plänen ist gemischt. Es gibt sowohl Ergebnisse, die zeigen, dass die steuerliche Förderung die Vorsorge in geförderten Konten erhöht und andere Ersparnis nicht verdrängt,²⁵ als auch Evidenz für Verdrängungseffekte.²⁶ Untersuchungen zur Wirkung des sogenannten Savers' credit, einem Programm, das ähnlich wie die Zulagenförderung vor allem für untere Einkommen in den USA attraktiv ist, zeigen, dass Altersvorsorgende auf diese Anreize reagieren, aber dass Informations- und Verständnisprobleme den Erfolg der steuerlichen Förderung behindern

²⁰ Chetty, R. et al. (2014) argumentieren basierend auf einem einfachen theoretischen Modell, dass Preissubventionen z. B. durch steuerliche Anreize, keine Auswirkung auf die Ersparnisbildung von sogenannten passiven Sparern zeigen sollten, da diese nicht auf die Anreize reagieren. Die Wirkung auf aktive Sparer ist unklar und hängt von der Höhe der Preis- und Vermögenseffekte ab. Theoretisch lässt sich daher keine exakte Vorhersage treffen, wie Preissubventionen den Aufbau von Altersvorsorgevermögen insgesamt beeinflussen.

²¹ Vgl. Börsch-Supan, A. et al. (2015).

²² Vgl. Corneo, G. et al. (2009).

²³ Vgl. Pfarr, C. et al. (2013).

²⁴ Vgl. Coppola, M. et al. (2010).

²⁵ Vgl. z. B. Poterba, J.M. et al. (1995), Poterba, J.M. et al. (1995), Engen, E.M. et al. (2000), Gelber, A.M. (2011).

²⁶ Vgl. z. B. Benjamin, D.J. (2003), Engelhardt, G.V. et al. (2007).

können.²⁷ Eine wegen ihrer guten Datenqualität und ihres empirischen Ansatzes besonders überzeugende Studie mit dänischen Daten kommt zu dem Ergebnis, dass Personen vor allem ihre Altersvorsorgeersparnis aufgrund von automatischer Einbeziehung und passivem Verhalten erhöhen. Die Änderung von steuerlichen Anreizen führte dagegen nur bei knapp 20 % der Betroffenen zu Anpassungen im Sparverhalten und führte vor allem zu Umschichtungen zwischen geförderten und nicht geförderten Konten (Crowding-out) (Chetty et al. 2014).²⁸ Eine weitere Studie untersucht die Wirkung der steuerlichen Anreize im Kontext des australischen Superannuation Funds und kommt zu dem Schluss, dass die Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze unter Beziehern von höheren Einkommen insgesamt zu einer Erhöhung der Sparbeiträge geführt hat, die vor allem über eine erhöhte Arbeitsleistung unter den Betroffenen finanziert wurde (Cowding-in).²⁹

38. Insgesamt besteht eine große Bandbreite und Komplexität der Ausgestaltung geförderter Altersvorsorge. Steuerliche Anreize erhöhen die Ersparnis in den geförderten Produkten, der Effekt auf die gesamte Ersparnis ist jedoch unklar (Evidenz für Crowding-in und Crowding-out vorhanden). Personen mit höheren Einkommen, Vermögen, Bildung etc. gelingt es eher, steuerlich optimale Entscheidungen zu treffen. Personen, die weniger gut informiert sind, reagieren weniger auf staatlich gesetzte steuerliche Anreize. Auf Basis der Ergebnisse wurde über die Notwendigkeit einer einfachen, transparenten und gut erklärbaren Förderung diskutiert (**siehe Empfehlung Einfachheit**).
39. Neben dem Instrument der steuerlichen Förderung wurden weitere Instrumente vorgestellt, die vor allem Anreize für Angehörige unterer Einkommensgruppen schaffen sollen, privat für das Alter vorzusorgen, wie eine automatische Einbeziehung, eine vertrauensvolle zentrale (staatliche) Abwicklung (beide unter Kapitel 10.1) oder die Erhöhung der Sparleistung über zusätzliche Arbeitgeberbeiträge in der bAV.

²⁷ Vgl. z. B. Duflo, E. et al. (2006), Duflo, E. et al. (2007), Saez, E. (2009).

²⁸ Vgl. Chetty, R. et al. (2014). Zu einer ähnlichen Schlussfolgerung kommt auch Andersen, H.Y. (2018).

²⁹ Vgl. Chan, M.K. et al. (2022).

3.5 Aktuelle Herausforderungen

40. Als Herausforderung für die Attraktivität der pAV identifizierte die Fokusgruppe u. a. die Kosten von Riester-Verträgen. Ein erster Faktor ist dabei der zu schwach ausgeprägte Wettbewerb zwischen den Anbietern, der sich auch in großen Unterschieden in der Kostenquote verschiedener Riester-Verträge widerspiegelt. Zudem holen viele Altersvorsorgende beispielsweise keine Vergleichsangebote ein (siehe Kapitel 3.2). Dies betreffe insbesondere Frauen und Menschen mit geringem Finanzwissen; hier zeige die Studienlage, dass ihnen im Vertrieb weniger Vergleichsangebote unterbreitet werden als Männern und Personen mit höherer finanzieller Bildung.³⁰
41. Der vzbv berichtete, dass sich Altersvorsorgende zu dem komplexen Thema der pAV gerne beraten ließen, da sie häufig über kein Expertenwissen verfügten. Allerdings führe die Beratung nach Einschätzung des vzbv nicht dazu, dass Altersvorsorgenden das beste Produkt angeboten werde. Hintergrund sei die provisionsbasierte Vergütung, die in den meisten Fällen dazu führe, dass Produkte empfohlen werden, die auskömmliche Provisionen für den Vertrieb ermöglichen. In der Beratung der Verbraucherzentralen sei regelmäßig zu beobachten, dass Altersvorsorgenden üblicherweise eher teure Produkte angeboten werden. Untersuchungen u. a. der BaFin und von Finanzwende belegen die erhebliche Kostenspreizung im Markt.³¹ Der Provisionsverkauf führe laut vzbv systemimmanent zu Fehlberatung, weil preiswerte Alternativen im Grunde nicht empfohlen werden könnten. Beratung unzureichender Qualität sei also strukturell vorgegeben. Der GDV verwies auf den seit Februar 2018 geltenden Rechtsrahmen (§ 48a Versicherungsaufsichtsgesetz), der untersagt, Vergütung so zu gestalten, dass ein Produkt angeboten wird, obwohl ein anderes, den Bedürfnissen des Kunden besser entsprechendes Versicherungsprodukt angeboten werden könnte. Systematische Verstöße gegen dieses Gesetz seien nicht belegt.
42. Ein gut funktionierender Wettbewerb im Bereich der pAV ist voraussetzungsreich. Die Fokusgruppe weist unter anderem auf Informationsasymmetrien zwischen Altersvorsorgenden und Anbietern bzw. Beratern und die Komplexität von Altersvorsorgeprodukten (aufgrund von langen Laufzeiten, Kosten in Anspar- und Auszahlungsphase sowie aktuell geringer Transparenz) hin. Bestehende Produktinformationsblätter seien noch nicht ausreichend für Produktvergleiche genutzt worden, da sie erst dann eingeführt worden seien, als der Großteil der heutigen Riester-Vorsorgenden bereits einen Vertrag abgeschlossen hatte. Die Stiftung Warentest berichtete, dass sich einzelne Anbieter der Teilnahme an Produkttests entzogen und damit einen Produktvergleich verhindert oder erschwert hätten. Zudem gebe es nach Vertragsabschluss und zu Beginn der Auszahlungsphase für unzufriedene Altersvorsorgende kaum Wechselmöglichkeiten zu anderen Anbietern. Diese Faktoren führten in der Gesamtheit zu einer zu geringen Wettbewerbsintensität.
43. Ein zweiter Faktor sind kostentreibende Produktmerkmale, wie zum Beispiel das verpflichtende Angebot der Eigenheimrenten-Förderung („Wohn-Riester“) für alle Anbieter, also auch für jene, die üblicherweise eine solche Entnahme nicht anbieten würden (**siehe Empfehlung Kosten**).

³⁰ Vgl. Bucher-Koenen, T. et al. (2015).

³¹ Siehe https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2022/fa_bj_2203_Effektivkosten_Versicherer.html und <https://www.finanzwende.de/themen/verbraucherschutz/riester-rente/riester-viel-gebuehren-wenig-rente/kosten-der-riester-anbieterinnen/>.

Laut Anbieterverbänden gebe es zudem erhebliches Kostensenkungspotential über Skaleneffekte. Eine größere Standardisierung von förderfähigen Produkten mit weniger Optionen könne dabei helfen, diese Skaleneffekte zu realisieren. Zudem muss für die Altersvorsorgenden transparent werden, in welchem Umfang die Kosten zu einer Renditeminderung führen. Als weitere Herausforderung für die Attraktivität der pAV identifizierte die Fokusgruppe geringe Renditen auf das in der pAV angelegte Kapital. Anbieter müssen Riester-Vorsorgenden aktuell zusagen, dass zu Beginn der Auszahlungsphase mindestens die eingezahlten Altersvorsorgebeiträge (Eigenbeiträge plus der vom Staat ausgezahlten Altersvorsorgezulagen) zur Verfügung stehen (100 % Beitragserhaltungszusage). Sie sind daher faktisch gezwungen, Kapital sicher und daher wenig renditestark anzulegen, was zu deutlich geringeren Auszahlungen im Alter führen kann.

44. Dabei ermöglichen lange Anlagezeiträume in der Altersvorsorge in Kombination mit hohen Aktienquoten, die aufgrund des Verzichts auf vorgegebene Garantien ermöglicht werden, einen Ausgleich von Wertschwankungen und somit renditestärkere Anlagen zu Risiken, die aus Sicht der Fokusgruppe vertretbar sind. Daher sieht es die Fokusgruppe als sachgerecht an, in Zukunft in der pAV renditestärkere Anlagen zu ermöglichen und zu einem möglichst frühen Vorsorgebeginn anzuregen, sofern dies die Sparfähigkeit zulässt und andere prioritäre Sparziele nicht beeinträchtigt (**siehe Empfehlung Rendite, Risiken und Garantien**).
45. Unabhängig von den Prüfaufträgen und den konkreten Reformkonzepten (Kapitel 9 und 10) bieten sich für die Förderung, die Anspar- sowie die Auszahlungsphase grundsätzliche Lösungen für eine Reform der pAV an, um den oben genannten Herausforderungen zu begegnen.

4. Fördersystematik

46. Die steuerliche Förderung von Altersvorsorgebeiträgen in der Ansparphase erfolgt durch die Gewährung von Zulagen und einen ggf. darüber hinaus gehenden Sonderausgabenabzug. Die Zulage ist insoweit eine Vorauszahlung auf den zu gewährenden Steuervorteil, bzw. tritt an die Stelle des Steuervorteils bei den Altersvorsorgenden, die diesen wegen eines geringen steuerpflichtigen Einkommens nicht in Anspruch nehmen können. Sofern der Altersvorsorgende den Sonderausgabenabzug beantragt, prüft das Finanzamt, ob die Inanspruchnahme des Sonderausgabenabzugs oder der Zulageanspruch für den Altersvorsorgenden günstiger ist. Ist der Steuervorteil größer als der Zulageanspruch, erhält der Altersvorsorgende die über die Zulage hinausgehende Steuerermäßigung unmittelbar. Zudem erfolgt während der Ansparphase keine Besteuerung der Kapitalerträge. Das gesamte geförderte Altersvorsorgevermögen wird in der Auszahlungsphase nachgelagert besteuert.
47. Die Fokusgruppe stellt fest, dass die bisherige Riester-Förderung von im sozialpolitischen Fokus stehenden Personen durchaus angenommen wird. Knapp die Hälfte der geförderten Personen hat ein Jahreseinkommen von unter 30.000 Euro. Rund 57 % der Altersvorsorgezulagen werden an Frauen gezahlt. Riester-Verträge sind durch die Kinderzulagen vor allem für Familien mit Kindern attraktiv. Für kinderlose Menschen übersteigt hingegen bereits ab einem zu versteuernden Einkommen von gut 20.000 Euro der Steuervorteil die Grundzulage. Ein

erheblicher Teil der Geringverdienenden, die einen Riester-Vertrag besparen, lebt in Haushalten mit höherem Einkommen.

48. Insgesamt gab es im Kreis der Fokusgruppe große Unterstützung für die Beibehaltung eines Systems, bei dem untere Einkommensgruppen, junge Menschen und Personen mit Kindern besonders hohe Förderquoten erreichen (aktuell erreicht durch eine Kombination von Sonderausgabenabzug, Zulagen und nachgelagerter Besteuerung) auch bei einer inhaltlichen Neuausrichtung der pAV-Förderung. Zu einzelnen Aspekten der bisherigen Riester-Förderung wie Vereinfachungen sowie erhöhte beziehungsweise dynamisierte Fördergrenzen wurden Vorschläge unterbreitet und diskutiert, die im Folgenden aufgeführt sind. Diese Vorschläge lassen sich prinzipiell mit allen von der Fokusgruppe diskutierten Ideen und den in diesem Bericht geprüften Produktvarianten – also Versicherungsprodukten, oder privaten oder öffentlichen Fondsprodukten – vereinbaren (**siehe Empfehlung Fördersystematik**). Die Förderung sollte auch weiterhin wie im bisherigen Rahmen für Produkte der bAV umsetzbar sein.
49. Eine Bewertung der Haushaltswirkungen der einzelnen Vorschläge wurde durch die Fokusgruppe nicht vorgenommen. Dies bleibt dem politischen Umsetzungsprozess vorbehalten. Nach Überzeugung der Fokusgruppe führt allerdings auch eine insgesamt unzureichende Vorsorgepraxis langfristig zu finanziellen Kosten für den Fiskus. Die finanziellen Auswirkungen der Empfehlungen dürfen nicht in Konkurrenz zur Finanzierung anderer renten- oder vorsorgepolitischer Ziele treten.

4.1 Mindesteigenbeitrag und Zulagen

50. Voraussetzung für den Erhalt der vollen Altersvorsorgezulage ist, dass ein Mindesteigenbeitrag gezahlt wird. Dieser beträgt in der Regel 4 % der beitragspflichtigen Einnahmen/ Besoldung des Vorjahres, abzüglich der Zulagen. Lediglich bei sehr geringem Jahreseinkommen gilt ein fester jährlicher Mindesteigenbeitrag von 60 Euro (sog. Sockelbetrag). Bei nicht gleichbleibendem Jahreseinkommen muss der Beitrag jedes Jahr neu berechnet werden, um die vollen Zulagen zu erhalten. Diese Berechnung und die daran angepasste Einzahlung sind von den Riester-Vorsorgenden selbst vorzunehmen.
51. Zu vielen Personen gelingt es häufig nicht, ihre Eigenbeiträge für ihren Riester-Vertrag rechtzeitig anzupassen, wenn ihr Einkommen steigt. Als Folge geht ihnen ein Teil der Zulagenförderung (Grund- und ggf. Kinderzulage) verloren. Die einkommensabhängige Mindesteigenbeitragsberechnung wird von vielen als kompliziert wahrgenommen und häufig nur beim Abschluss des Riester-Vertrags beachtet. Eine einfachere Ausgestaltung der Zulagenförderung und eine Reform der Mindesteigenbeitragsberechnung würden hier Abhilfe schaffen (**siehe Empfehlung Fördersystematik**).
52. Eine Lösungsmöglichkeit wäre die Umgestaltung der Fördersystematik hin zu einer beitragsproportionalen Grundzulage, mit der die einkommensabhängige Mindesteigenbeitragsberechnung entfallen könnte. Diese Variante ist administrativ deutlich einfacher als das bisherige System. Auch bei einer beitragsproportionalen Zulage dient diese lediglich als Vorauszahlung für den sich aus dem Sonderausgabenabzug ergebenden Steuervorteil, der wiederum mit nachgelagerter Besteuerung einher geht. Sie hätte zudem den

Vorteil, dass die Förderung unmittelbar im Altersvorsorgevertrag ankommt und stärker als solche wahrgenommen wird.

53. Auch bei einer grundsätzlich beitragsproportionalen Förderung ist es möglich, weiterhin gezielt und verstärkt Familien mit Kindern und Personen mit geringem Einkommen sowie Berufseinsteiger zu fördern. Eine Möglichkeit bestünde in der Zahlung der vollen Kinderzulage oder des Berufseinsteigerbonus (bei Leistung eines Sockelbetrags) und der Gewährung ergänzender fester Erhöhungsbeträge bei Unterschreiten einer zu bestimmenden Einkommensgrenze. Allerdings wurde auch bezweifelt, dass ein einkommensabhängiger Erhöhungsbetrag zu einer administrativen Vereinfachung des Zulagensystems führt.
54. Eine weitere Möglichkeit der Förderung für untere Einkommensgruppen wäre ein nicht-proportionales Beitrags-Matching-System, in dem der Fördersatz an die Höhe der geleisteten Eigenbeiträge gekoppelt wird. Geringere Beiträge werden dann besonders stark, höhere Beiträge weniger stark durch Zulagen gefördert. Dies könnte umgesetzt werden durch verschiedene Matching-Zonen für den Eigenbeitrag, mit unterschiedlichen Matching-Raten.³² Ein nicht-proportionales System ist administrativ nicht komplexer als ein rein proportionales System, da eine leicht beobachtbare und eindeutige Größe (vom Anbieter gemeldeter Eigenbeitrag) zu einem eindeutigen Zulagenbeitrag führt. Die einzelnen Matching-Zonen wären vom Gesetzgeber zu bestimmen und könnten mit einem Sockelbetrag kombiniert werden. Ein Teil der Fokusgruppe empfiehlt, die bisherige Zulagensystematik zu einem solchen Beitrags-Matching-System weiterzuentwickeln.
55. Als eine Lösung, die weniger stark in die bestehende Fördersystematik eingreift, käme auch eine Kulanzregelung in Anlehnung an die Kleinbetragsgrenze in Betracht. So könnte beispielsweise die volle Zulage ausbezahlt werden, wenn der Kürzungsbetrag weniger als 25 Euro betragen würde. Mit der jährlichen Bescheinigung nach § 92 EStG könnte dann der Altersvorsorgende darüber informiert werden, dass der Mindesteigenbeitrag nicht mehr geleistet wurde und für das Folgejahr eine Kürzung der Zulage droht. Zudem könnte es sinnvoll sein, den Vorsorgenden zu ermöglichen, eine bestehende Differenz zum erforderlichen Mindesteigenbeitrag im Folgejahr nachzuzahlen, um die volle Zulage doch noch zu erhalten bzw. sie zu behalten. Insgesamt wird die Komplexität des Verwaltungsverfahrens bei einer Nachentrichtung von Beiträgen allerdings deutlich erhöht. Eröffnet man die Nachzahlungsmöglichkeit, ergäben sich im Übrigen auch Steuergestaltungsmöglichkeiten, die eigentlich nicht intendiert sind. Darüber hinaus könnte ein digitales Informationsangebot geschaffen werden, welches die Altersvorsorgenden in die Lage versetzt, ihre Fördermöglichkeiten durch rechtzeitige Anpassung des Eigenbeitrags möglichst vollständig auszuschöpfen.

³² Beispielsweise ein Matching von 1:1 bis 200 Euro Eigenbeitrag, und ein Matching von 1:0,3 zwischen 201 bis 3.500 Euro Eigenbeitrag.

4.2 Kinderzulage

56. Die Kinderzulage wurde für nach dem 31. Dezember 2007 geborene Kinder auf 300 Euro festgesetzt; für vor 2008 geborene Kinder blieb sie der Höhe nach unverändert bei 185 Euro. Im Sinne der Gleichbehandlung und Verwaltungsvereinfachung ist eine Erhöhung der Kinderzulage auch für vor dem 1. Januar 2008 geborene Kinder auf 300 Euro empfehlenswert. Eine Vereinheitlichung würde Alleinerziehende oder Familien mit älteren Kindern und geringem Einkommen beim Aufbau einer Altersvorsorge unterstützen. Insbesondere bei Alleinerziehenden oder Familien mit zwei oder mehr Kindern ist die Förderung von 300 Euro je Kind plus Grundzulage sehr attraktiv. **(siehe Empfehlung Fördersystematik)**

4.3 Sonderausgabenabzug und nachgelagerte Besteuerung

57. Während die Grundzulage ab 2018 von 154 Euro auf 175 Euro angehoben wurde und diese Maßnahme unteren Einkommensgruppen zu Gute kommt, erfolgte seit 2008 keine Anpassung des Höchstbetrages beim Sonderausgabenabzug, der sich ursprünglich an einer Größenordnung von 4 % der Beitragsbemessungsgrenze der GRV orientierte. Es ist aus Sicht der Mehrheit der Fokusgruppe empfehlenswert, diese unterbliebenen Anpassungen nachzuholen und den Höchstbetrag entsprechend zu erhöhen oder künftig zu dynamisieren **(siehe Empfehlung Fördersystematik)**.
58. In der Ansparphase sollte weiterhin keine Besteuerung von Kapitalerträgen stattfinden, die in einem Produkt der geförderten pAV entstehen. Soweit der Aufwand für geförderte pAV steuerfrei gestellt und auf eine Besteuerung von Kapitalerträgen während der Ansparphase verzichtet wird, ist eine nachgelagerte Besteuerung in der Auszahlungsphase systemgerecht. Dadurch soll die vollständige Besteuerung aller Einkünfte sichergestellt werden, ohne dass es zu einer Doppelbesteuerung kommt.
59. Aus Sicht von Prof. Roth sollten Altersvorsorgende zwischen der Förderung aus unversteuertem oder aus versteuertem Einkommen wählen können. Die Förderung aus versteuertem Einkommen führt (anders als bei einer Förderung aus unversteuertem Einkommen) während der Ansparphase nicht zu Steuermindereinnahmen des Staates, es wären aber die Entnahmen im Alter steuerfrei zu stellen. Diese Regelung wäre jedoch systemfremd in der derzeitigen Besteuerungspraxis von Altersvorsorge und würde die Komplexität (und damit auch den Beratungsaufwand für die Altersvorsorgenden) deutlich erhöhen.

4.4 Förderberechtigter Personenkreis

60. Des Weiteren wurde diskutiert, den förderberechtigten Personenkreis auszuweiten und insbesondere Selbstständige einzubeziehen. Die geförderte zusätzliche pAV soll grundsätzlich allen Erwerbstätigen offenstehen. Die Förderberechtigung koppelt sich aktuell an die Versicherungspflicht in der inländischen GRV oder an den Beamtenstatus. Die Ausweitung des förderberechtigten Personenkreises auf Selbstständige wird somit spätestens dann erfolgen, wenn die von der Bundesregierung geplante Einführung einer Versicherungspflicht in der GRV für diese Gruppen (mit der Möglichkeit eines Opt-Outs) besteht. **(siehe Empfehlung Fördersystematik)**

4.5 Förderung junger Personen

61. Diskutiert wurde auch, eine Förderung bereits früh anzusetzen. Der Aufbau eines Kapitalstocks durch jüngere Personen könnte zur Finanzbildung beitragen und durch lange Anlagehorizonte risikominimierend und renditesteigernd wirken. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass Altersvorsorge bei jungen Leuten in vielen Fällen noch keine Priorität gegenüber anderen Sparmotiven hat und unter Umständen auch rational nicht haben sollte. Dennoch erscheint es sinnvoll, gerade auch jungen Menschen einen Anreiz zu bieten, frühzeitig in die Altersvorsorge einzusteigen. Um jungen Personen, die am Anfang ihres Berufslebens stehen, einen besonderen Anreiz zu bieten, frühzeitig mit der Altersvorsorge zu beginnen, sollte Zulageberechtigten unter 25 Jahren der bisher nur einmalig gewährte Erhöhungsbetrag zur Grundzulage („Berufseinsteigerbonus“, § 84 Satz 2 EStG) für jedes Jahr gewährt werden, in dem Beiträge in ein förderfähiges Produkt eingezahlt werden (**siehe Empfehlung Fördersystematik**). Aus Sicht des vzbv wäre dabei auch der Verzicht auf die Anforderung eines Eigenbeitrags erwägenswert.
62. Perspektivisch schlägt Prof. Maurer vor, die derzeitige Kinderzulage von 300 Euro p. a. zukünftig nicht mehr ausschließlich auf den Altersvorsorgevertrag der Eltern einzuzahlen, sondern zumindest teilweise (etwa 50 % = 150 Euro) auf einen eigenständigen Altersvorsorgevertrag des Kindes, solange sich dieses noch in Ausbildung befindet bzw. maximal 25 Jahre alt ist. Hierzu würde ab einem zu bestimmenden Stichtag der Staat bei Geburt des Kindes einen Altersvorsorgevertrag einrichten, auf das die für alle Kinder identische Zulage durch die Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) jährlich eingezahlt wird, selbst wenn die Eltern über keinen eigenen Altersvorsorgevertrag verfügen. Dieser Vorschlag garantiere die maximale Laufzeit für den Ansparvorgang für die pAV (maximaler Zinseszinsseffekt, maximale zeitliche Diversifikation), führe perspektivisch zu einer 100 %igen Partizipation der Bevölkerung und könne helfen, Altersarmut vorzubeugen. Der Vorschlag wurde in der Fokusgruppe mit Interesse aufgenommen; es wurden allerdings mehrheitlich Einwände unter anderem im Hinblick auf die Administrierbarkeit und Zielgenauigkeit geltend gemacht.

5. Ansparphase

63. Die Spardauer und die effektiv (nach Abzug der Kosten) erzielten Renditen sind die entscheidenden Erfolgsfaktoren der Ansparphase. Daher ist es wichtig, dass junge Menschen schon mit dem Berufseinstieg mit dem Altersvorsorgespargen beginnen (siehe Kapitel 4.5). Die Rendite wird, abgesehen von den Kosten, durch die Art und Zusammensetzung der Kapitalanlagen des Anbieters bestimmt. Realwertorientierte Kapitalanlagen (insbesondere Aktien, Beteiligungen, Immobilien) ermöglichen eine unmittelbare Beteiligung am Unternehmenserfolg, unterliegen aber deutlichen Wertschwankungen, die im wesentlichen die Unsicherheit künftiger Gewinne bzw. Erträge widerspiegeln. Nominalwertorientierte Kapitalanlagen (Anleihen, Geldmarktpapiere) hingegen versprechen eine feste Verzinsung auf das investierte Kapital und sind daher besser planbar. Studien zeigen, dass auf lange Sicht die inflationsbereinigte Rendite realwertorientierter Kapitalanlagen um rund 3-5 % höher sind als

die inflationsbereinigten Renditen ausfallsicherer Anleihen.³³ Befragungen zeigen, dass insbesondere junge Personen trotz Präferenzen für eine möglichst sichere gesetzliche Rente eine hohe Risikoaffinität bezüglich einer zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge haben.³⁴

64. Für eine kapitalmarktbasierte renditestarke pAV ist eine Vorgabe von hohen Garantien nicht zielführend, da sie den Garantiegeber zwingt, einen hohen Anteil der Kapitalanlagen in sichere Zinspapiere zu investieren. Förderlich sind hohe Aktienquoten mit alternativen Sicherungsmechanismen und einer möglichst lange Ansparzeit.³⁵ Grundsätzlich ist daher zukünftig auch ein förderfähiges privates Altersvorsorgedepot mit einer starken Aktienorientierung ohne Garantievorgaben sinnvoll, um eine pAV zu ermöglichen, die höhere Renditen als bei den bisherigen Riester-Verträgen aufweisen kann³⁶ (**siehe Empfehlungen Rendite, Risiken und Garantien**). Aus Sicht des GDV ist eine Absenkung der Garantieforderungen aber nicht eine völlige Aufgabe der Garantien für Versicherungsprodukte erforderlich, denn zugleich zeigen Umfragen, dass Sicherheit und Planbarkeit in der Altersvorsorge wichtige Kriterien sind.³⁷ Die Mehrheit der Fokusgruppe wies jedoch darauf hin, dass die Garantie von nominalen Mindestleistungen nicht gleichzusetzen ist mit Sicherheit der Altersversorgung. (*Dissens für den Absatz: GDV, Begründung siehe Minderheitsvotum in Anlage 2*)
65. Um mit Wertschwankungen umzugehen, sind Lebenszyklusmodelle mit Umschichtungen in risikoärmere Anlagen vor dem Renteneintritt geeignet.³⁸ Den unterschiedlichen Interessen kann durch Wahlmöglichkeiten von Produkten und Garantien Rechnung getragen werden. Als Alternative zu Lebenszyklusmodellen wurden Sparformen diskutiert, bei denen aus Kapitalerträgen eine (kollektive) Reserve gebildet wird.³⁹ Diese könnten laut Prof. Goecke dazu dienen, Wertschwankungen des Vorsorgevermögens insbesondere am Ende der Ansparphase auszugleichen.⁴⁰ Ein Wechsel von einem reservebasierten Sparmodell in andere Sparformen (z. B. in einen konventionellen Fondssparplan) unter Mitgabe eines angemessenen Anteils an der kollektiven Reserve sollte möglich sein. Dabei wäre darauf zu achten, dass nicht gegen das Sparerkollektiv spekuliert werden kann. Ähnliches gelte für den Fall, dass Vorsorgekapital aus anderen Sparformen in ein reservebasiertes Sparmodell transferiert würde; hier wäre darauf zu achten, dass Altersvorsorgende nicht von der kollektiven Reserve profitieren, zu deren Aufbau sie nicht beigetragen haben. Das Modell der kollektiven Reserve habe einen Versicherungscharakter und sichere eine Beteiligung am Produktionsfaktor Kapital. Ein auch aus Sicht des Verbraucherschutzes wichtiges Merkmal dieses „Pensionsfondsmodells“ (§§ 236-244, §§ 244a-d Versicherungsaufsichtsgesetz) ist, dass alle Beiträge und erzielten Erträge der Altersvorsorgenden und Leistungsbezieher in einem vom Anbieter getrennten Sondervermögen zu verwalten ist.

³³ Vgl. Jordá, Ó. et al. (2019).

³⁴ Vgl. MetallRente Jugendstudie (2022).

³⁵ Vgl. Bucher-Koenen, T. et al. (2019).

³⁶ Riester-Verträge sehen derzeit eine 100 %ige Beitragserhaltungszusage vor, was unter den derzeitigen Bedingungen einem hohen Aktienanteil entgegensteht.

³⁷ Umfrage des ifd Allensbach im Auftrag des GDV, siehe:

<https://www.gdv.de/resource/blob/64586/4047494c2077b273000a02eab8ef956b/generation-mitte-2020-praesentation-data.pdf>

³⁸ Für eine Modellrechnung zu Deutschland siehe Bucher-Koenen et al. (2019), Vgl. Cocco, J.F. et al. (2005), Gomes, F.J. et al. (2008), Dahlquist, M. et al. (2018), Gomes, F.J. et al. (2022).

³⁹ Siehe Artikel 46 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung (EU) 2019/1238.

⁴⁰ Vgl. Westerhout, E. (2011), Goecke, O. (2013), Goecke, O. (2022), Chen, A. et al. (2023).

6. Auszahlungsphase

66. Derzeit kann bezüglich des verbleibenden Kapitals gewählt werden zwischen einer lebenslangen Rentenzahlung, einem Auszahlungsplan mit einer anschließenden Teilkapitalverrentung ab spätestens dem 85. Lebensjahr sowie einer Eigenheimrenten-Förderung (z. B. behindertengerechtes Umbauen der eigenen Wohnung). Die geltenden Regelungen für Riester-Produkte lassen bereits zu, dass bis zu 30 % des zu Beginn der Auszahlungsphase vorhandenen Kapitals als Einmalzahlung förderunschädlich ausgezahlt werden kann. Insofern besteht für Riester-Verträge bereits nach geltendem Recht eine gewisse Dispositionsspanne. Vor Beginn der Auszahlungsphase sollte den Altersvorsorgenden aus Sicht einer Mehrheit der Mitglieder der Fokusgruppe auch zukünftig die Möglichkeit gegeben werden, über ihr Altersvorsorgevermögen zu entscheiden (**siehe Empfehlung Auszahlungsphase**).
67. Die Riester-Förderung war eingeführt worden, um eine fortschreitende Absenkung des Rentenniveaus in der GRV auszugleichen. Vor diesem Hintergrund war es folgerichtig, dass das angesparte Kapital zumindest teilweise für eine lebenslange Zahlung verwendet werden muss. Bei einer Stabilisierung des Rentenniveaus in der GRV hat die Riester-Vorsorge allerdings künftig einen weniger substitutiven Charakter, sondern stellt eine ergänzende Form der Altersvorsorge dar.
68. Die Fokusgruppe hat die Frage diskutiert, ob staatlich geförderte Altersvorsorgeprodukte obligatorisch eine lebenslange Zahlung als Leistung vorsehen müssen. Dabei zeigte sich, dass weitere Optionen wie z. B. ein befristeter Auszahlungs- bzw. Entnahmeplan als Alterssicherung akzeptiert werden können, wenn die Nutzung des Vermögens u. a. an bestimmte Altersgrenzen (z. B. die Regelaltersgrenze) oder Verwendungszwecke gebunden ist. Die pAV würde insoweit den Anspruch aufgeben, das versicherungsmathematische Langlebkeitsrisiko verpflichtend abzusichern (**siehe Empfehlung Auszahlungsphase**). (*Dissens für die Absätze 66.-68.: GDV, Begründung siehe Minderheitsvotum in Anlage 2*)

Folgende Maßnahmen zur Gestaltung der Auszahlungsphase wurden diskutiert:

6.1 Verwendung von Einmalzahlungen

69. Die Fokusgruppe hat verschiedene Möglichkeiten diskutiert, das Altersvorsorgevermögen zur Sicherung des Lebensstandards nach Renteneintritt flexibel einzusetzen. Eine Einmalzahlung in der Auszahlphase kann aus Sicht der Fokusgruppe beispielsweise dazu dienen, Verbindlichkeiten für eine selbstgenutzte Immobilie zurückzuzahlen oder für die energetische Sanierung einzusetzen. Darüber hinaus sollte der Kapitalstock in voller Höhe eingesetzt werden können, um einen flexiblen Übergang in den Ruhestand zu schaffen oder um andere Leibrenten, möglicherweise auch über Entgeltpunkte in der GRV, zu erwerben (**siehe Empfehlung Auszahlungsphase**). Auf diese Weise wäre es möglich, mittels des Altersvorsorgevermögens eine zusätzliche lebenslange dynamische Rentenzahlung aus der GRV zu begründen.

Altersvorsorgende könnten bei einem verzögerten Vollrentenbezug vom Rentenzugangsfaktor in der GRV profitieren, der Zuschläge zur Rentenhöhe für jeden Monat des späteren Renteneintritts vorsieht. Die Absicherung des Langlebkeitsrisikos würde so von der pAV auf die GRV verlagert.

70. Sofern eine Verwendung des Altersvorsorgevermögens zum Erwerb von Entgeltpunkten erwogen wird, sollten die entsprechenden Mittel nicht in den normalen Finanzierungskreislauf der GRV einfließen. Dieser ist durch entsprechende Regulierungen so ausgestaltet, dass die aktuellen Einnahmen die Entwicklung des aktuellen Beitragssatzes und die Höhe der aktuell gezahlten Renten beeinflussen. Der Zufluss von Mitteln zum Erwerb zusätzlicher Entgeltpunkte, bei denen zudem die Auszahlungsphase unmittelbar nach dem Zeitpunkt der Einzahlung beginnt, würde zu Verzerrungen dieses Finanzierungskreislaufs führen. Für die Mittel aus erworbenen Entgeltpunkten müsste daher ein Auszahlungsplan entwickelt werden, mit dem eine Belastung der Versichertengemeinschaft aus der Zahlung der zusätzlichen Rentenansprüche weitgehend vermieden wird. Für den Erwerb von Entgeltpunkten aus dem geförderten Altersvorsorgevermögen wäre die (teilweise) Steuerfreiheit des entnommenen Kapitals sachgerecht, soweit die Aufwendungen den Höchstbetrag beim Sonderausgabenabzug nach § 10 Absatz 3 EStG übersteigen. Eine Besteuerung würde dann über die nachgelagerte Besteuerung der entsprechend höheren Rentenauszahlungen erfolgen. Dies kann mit einem teilweisen Verzicht auf Steuersubstrat verbunden sein.⁴¹ Ein derartiges Konzept ist daher noch mit offenen Fragen verbunden, weswegen die Fokusgruppe nähergehende Prüfungen empfiehlt (**siehe Empfehlung Auszahlungsphase**).
71. Die Fokusgruppe empfiehlt ferner, die Entnahme von Altersvorsorgevermögen in der Auszahlungsphase durch eine altersgerechte Verwendung für Sanierung oder Tilgung der Verbindlichkeiten der selbstgenutzten Immobilie oder den Aufschub des gesetzlichen Vollrentenbezugs zu ermöglichen. Diese Möglichkeiten würden es Altersvorsorgenden ermöglichen, für die Auszahlungsphase das ihren persönlichen Bedürfnissen und der Marktlage entsprechende beste Angebot zu finden. Zur Umsetzung müsste der Höchstbetrag für eine Einmalzahlung geändert werden (**siehe Empfehlung Auszahlungsphase**). Die Änderung des Höchstbetrags für eine Einmalzahlung sollte mit einer dem § 34 Absatz 1 EStG (sog. Fünftel-Regelung) entsprechenden Steuerermäßigung verbunden werden. Bei der Neufassung ist auf eine möglichst unbürokratische und kostenschonende Ausgestaltung zu achten.

⁴¹ Die Leibrente aus der GRV wird derzeit noch nicht voll nachgelagert besteuert, sondern nur mit ihrem Besteuerungsanteil gemäß § 22 Nummer 1 Satz 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa EStG (derzeit 83 % für Neurentner des Jahres 2023), der eine Grundlage für die Ermittlung des dauerhaft festgeschriebenen Rentenfreibetrages bildet.

6.2 Verzicht auf eine obligatorische lebenslange Leistungskomponente (Verzicht auf Verrentungspflicht)

72. Es ist empirisch belegt, dass Menschen Schwierigkeiten mit der Einschätzung ihrer Lebenserwartung haben. So zeigen Studien zum einen eine Unterschätzung der Lebenserwartung in jüngerem Alter und zum anderen eine Überschätzung der Lebenserwartung unter Älteren. Zudem zeigt sich eine große Variation in den Einschätzungen.⁴² Nach den aktuellen Kohorten-Sterbetafeln Version 2 des Statistischen Bundesamtes werden von den heute 67-jährigen Männern mehr als 36 % 87 Jahre oder älter; bei den Frauen liegt der entsprechende Anteil bei über 52 %. Eine Leistungsgestaltung als befristeter Kapitalauszahlplan bzw. Zeitrente hat den Nachteil, dass nach der letzten Auszahlungsrate das verfügbare Einkommen niedriger ist. Altersvorsorgende sollten daher weiterhin immer die Möglichkeit haben, sich vor Rentenbeginn für eine lebenslange Rente entscheiden zu können und sollten vor der Entscheidung ausreichend über Konsequenzen informiert werden (**siehe Empfehlung Auszahlungsphase**).
73. Eine Wahlmöglichkeit für Altersvorsorgende zwischen lebenslanger Rente und Kapitalauszahlplan bzw. Zeitrente würde die Attraktivität und Flexibilität steigern (**siehe Empfehlung Auszahlungsphase**). Eine automatische vollständige Absicherung des versicherungsmathematischen Langlebkeitsrisikos würde dann nicht mehr erfolgen. Aus Sicht vieler Altersvorsorgenden spräche dafür, dass der Kauf einer Einmalbeitragsrente entfallen könnte. Das Risiko der Langlebigkeit würde im Falle eines Kapitalauszahlplans oder einer Zeitrente nicht mehr wie bisher von der Versicherungsgemeinschaft - und im Unterschied zu den unter 6.1 diskutierten Varianten auch nicht von der GRV - getragen werden, sondern individuell von den Altersvorsorgenden. Ein Kapitalauszahlungsplan oder eine Zeitrente könnten auch über die durchschnittliche Lebenserwartung hinaus bis zu einem höheren Alter gestreckt werden. Dabei sollte die Länge der Auszahlungsphase so bemessen sein, dass sie in der Regel einen hohen Anteil der erwarteten Rentenzeit abdeckt (**siehe Empfehlung Auszahlungsphase**).
74. Für die Einführung einer Wahlmöglichkeit spricht auch, dass es durchaus die Bereitschaft in der Bevölkerung gibt, auf konstante Einkommen aus der pAV zugunsten einer höheren durchschnittlichen Rendite auch während der Auszahlungsphase zu verzichten. So zeigen Befragungen, dass sich in einem hypothetischen Experiment mehr als 40 % der Personen in Deutschland vorstellen können, auch in der Rentenphase weiterhin am Kapitalmarkt zu investieren, und sie zeigen sich bereit bei einer ergänzenden pAV Schwankungen der Rentenbeträge für ein insgesamt höheres Renditepotenzial zu akzeptieren; umgekehrt bevorzugten in diesem Kontext mehr als die Hälfte der Befragten weiterhin eine konstante lebenslange Auszahlung.⁴³

⁴² Vgl. z. B. Perozek, M. (2008), Hurd, M.D. et al. (2002), Heimer et. al (2019), Arapakis, K. et al. (2023).

⁴³ Vgl. Bucher-Koenen, T. et al. (2023). In Schweden wählen ca. 80-90 % der Altersvorsorgenden eine variable und damit 10-20 % die fixe Annuität. Vgl. Vägval för premiepensionen (2013), Seite 35.

6.3 Regulatorischer Rahmen für Leibrenten

75. In der Fokusgruppe wurde thematisiert, dass in der Lebensversicherung relativ „vorsichtige“ Sterbetafeln verwendet und damit entsprechend hohe Lebenserwartungen angenommen werden, um eine zu 100 % garantierte, nicht fallende, lebenslange Leibrente zu kalkulieren. Die BaFin hat jedoch in einer Stellungnahme für die Fokusgruppe darauf hingewiesen, dass der Vorschlag, für ein gefördertes Altersvorsorgeprodukt eine abweichende Sterbetafel vorzugeben, an strengen aufsichtsrechtlichen Vorgaben zu messen wäre. Die Prämien für 100 % garantierte Leibrenten müssen mit ausreichenden Sicherheiten kalkuliert werden, damit sichergestellt ist, dass die Lebensversicherer ihren gesamten Verpflichtungen nachkommen können und in der Lage sind, ausreichende Deckungsrückstellungen zu bilden. Die Vorgabe einer bestimmten Sterbetafel oder eines bestimmten Rentenfaktors sei aus Sicht der BaFin kein geeignetes Mittel, um ein höheres Mindestniveau der privaten Rentenzahlungen sicherzustellen. Die BaFin weist darauf hin, dass zusätzlich zur garantierten Rente Leistungen aus der Überschussbeteiligung gewährt werden. Sofern die Sterblichkeit bei den Riester-Verträgen tatsächlich erheblich von der Sterblichkeit anderer Rentenbestände abweiche, könne dieser Sachverhalt grundsätzlich auch im Rahmen einer verursachungsorientierten Deklaration der Überschussbeteiligung berücksichtigt werden. Da die Riester-Rente bisher alle Bevölkerungsschichten erreicht, soll laut GDV nicht mit signifikanten Abweichungen der Sterblichkeit zu rechnen sein.
76. Für höhere Startrenten wäre es erforderlich, die Anforderungen der lebenslangen Auszahlung zu flexibilisieren. Aktuell müssen Renten zu 100 % garantiert werden und dürfen nicht fallen, mit Ausnahme der nicht garantierten Überschussbeteiligung. Allerdings wäre es möglich, das Garantieniveau auf einen bestimmten Teil eines einmal erreichten Höchststands der Rente festzulegen. Dies würde zum einen mehr Freiheiten in der Kapitalanlage und bessere Renditechancen erlauben. Zum anderen wäre es für die Kalkulation nicht garantierter Rentenleistungen möglich, geringere Sicherheitspuffer bei der versicherungsmathematischen Kalkulation der Lebenserwartung anzusetzen. Die Fokusgruppe empfiehlt, dass sich die Bundesregierung und die BaFin weiterhin eingehend mit dieser Thematik befassen (**siehe Empfehlung Auszahlungsphase**).

7. Transparenz und Beratung

77. Zentral für eine informierte Entscheidung der Altersvorsorgenden sind Informationen. Die Stiftung Warentest testet derzeit bereits Produkte, veröffentlicht die Ergebnisse online und macht sie in ihren Produktfindern vergleichbar. Mit der Produktinformationsstelle Altersvorsorge und den Produktinformationsblättern ist ein Informationsangebot zum Vergleich von Altersvorsorgeprodukten geschaffen worden, das seit dem 1. Januar 2017 Anwendung findet. Allerdings kam es für die Auswahl von Riester-Verträgen für viele Altersvorsorgende zu spät. Ein Vergleich der bereits vorhandenen Produktinformationen sollte durch Einrichtung einer unabhängigen, für die Altersvorsorgenden kostenlosen, digitalen Vergleichsplattform erleichtert werden. Die dafür notwendigen Informationen sollten von den Anbietern zur Verfügung gestellt werden müssen. Darüber hinaus sollte eine zusätzliche unabhängige und individuelle Altersvorsorgeberatung erfolgen. Die Ausweisung der Kosten sollte den europäischen Standards der PRIIPs-Verordnung entsprechen (**siehe Empfehlung Transparenz, Digitalisierung und Beratung**).
78. Auch für die Auszahlungsphase wäre die Schaffung eines einfach zugänglichen digitalen Vergleichsportals aus Sicht der Fokusgruppe sinnvoll, um Vorsorgenden zu Beginn der Auszahlungsphase die Möglichkeit zu geben, verschiedene im Wettbewerb angebotene Produkte zu vergleichen. Dies betrifft insbesondere die Preise von Leibrenten sowie die Risiken des vorzeitigen Kapitalverzehr bei alternativen Auszahlformen. Ergänzend wurde von Mitgliedern der Fokusgruppe vorgeschlagen, vor Eintritt in den Ruhestand eine für die Altersvorsorgenden kostenlose Beratung durch eine unabhängige Institutionen anzubieten, damit sie sich rechtzeitig über vorhandene Optionen der Verwendung des angesparten Vorsorgekapitals ihrer Anwartschaften beraten lassen können (z. B. nach Vorbild von „Pension Wise“ in UK⁴⁴) (**siehe Empfehlung Transparenz, Digitalisierung und Beratung**). Zur Information der Altersvorsorgenden kann auch das Angebot der säulenübergreifenden „Digitalen Rentenübersicht“ beitragen, die seit Jahresmitte 2023 verfügbar ist.

8. Bestandsverbesserungen für Riester-Vorsorgende

79. Startpunkt für die Fokusgruppenarbeit war eine Diskussion über Verbesserungsmöglichkeiten zu Gunsten der aktuell mit Riester-Verträgen für das Alter Vorsorgenden (Riester-Vorsorgende). Dabei gilt laut Koalitionsvertrag der 20. Legislaturperiode Bestandschutz für laufende Riester-Verträge. Schon aus Gründen des Vertrauensschutzes ist es wichtig, dass die Erwartungen der Riester-Vorsorgenden im Hinblick auf die Attraktivität dieser geförderten Altersvorsorge nicht enttäuscht und die privatrechtlichen Vertragsbeziehungen respektiert werden. Allerdings kann eine grundlegende Reform der geförderten pAV auf den Erfahrungen mit Riester-Verträgen in den letzten 20 Jahren aufbauen.
80. Der Bestand an Riester-Verträgen stagniert seit 2017 bei etwa 16 Mio. Verträgen und ist mittlerweile sogar rückläufig. Zuletzt (Stand: 2019) nahmen ca. 10,7 Mio. Personen eine Riester-

⁴⁴ Siehe <https://www.moneyhelper.org.uk/en/pensions-and-retirement/pension-wise>.

Förderung für einen oder mehrere Verträge in Anspruch. Davon wurden etwa 5,9 Mio. Personen ausweislich der aktuellen Förderstatistik ausschließlich durch Zulagen gefördert. Hierunter befinden sich neben Familien mit Kindern auch Geringverdienende oder Berufseinsteiger. Rund 4,6 Mio. Personen nutzen - teilweise ergänzend - den steuerlichen Sonderausgabenabzug.

81. In der Fokusgruppe wurden Verbesserungen für die Riester-Förderung mit besonderem Fokus auf den Bestand der Riester-Vorsorgenden herausgearbeitet. Frau Prof. Janda führte zur Frage, in welchem Umfang die Neuausrichtung der pAV in bestehende Verträge eingreifen darf, wie folgt aus:
 - Änderungen müssen den Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips genügen. Dieses schützt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Fortbestand geltender Regelungen, an denen sie ihr Verhalten ausrichten können. Dabei ist eine Balance zu finden zwischen dem Vertrauen in die Kontinuität des Rechts und dem Bedürfnis, dieses an geänderte gesellschaftliche Verhältnisse anzupassen.⁴⁵ Werden die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Zertifizierung und Förderung der Altersvorsorge auch für Verträge geändert, die derzeit noch bespart werden, handelt es sich um einen Fall der sogenannten „unechten Rückwirkung“. Solche Rechtsänderungen sind von Verfassungswegen grundsätzlich zulässig. Gegenüber dem Bestandsinteresse der Bürgerinnen und Bürger ist das Veränderungsinteresse des Gesetzgebers unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten abzuwägen.
 - Allerdings ist das Bestandsinteresse in den Systemen der Alterssicherung als besonders schutzwürdig anzusehen, da sich Beitragsverpflichtungen und andere Dispositionen hier erst sehr langfristig auswirken. Dennoch besteht kein vollständiges Veränderungsverbot, sondern der Gesetzgeber hat die Möglichkeit, gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Änderungen Rechnung zu tragen⁴⁶. Eine Grenze ist dort erreicht, wo sich rückwirkende Rechtsänderungen existenzbedrohend auswirken, Investitionen nachträglich im Ganzen entwerten und das berechtigte Vertrauen der Betroffenen unangemessen zurücksetzen⁴⁷.
82. Für die verfassungsrechtliche Bewertung von Änderungen in bestehenden Riester-Verträgen komme es laut Frau Prof. Janda folglich darauf an, ob diese den Kern der Produkte verändern, Altersvorsorgebeiträge entwerten oder die Altersvorsorgenden in existenzbedrohende Situationen bringen können.
83. Die Weichenstellungen, die für eine neue geförderte pAV empfohlen werden (wie die Fördersystematik und Möglichkeit der Gestaltung einer flexibleren Auszahlungsphase und modifizierter Garantien), sollten daher aus Sicht der Fokusgruppe auch für den Bestand übernommen werden. Jede Änderung eines bestehenden Vertrages setzt dabei den Konsens zwischen den Vertragspartnern voraus.
84. Als Bestandsverbesserungen wurden im Jahressteuergesetz 2022 bereits eine erleichterte Zulageberechtigung für Eltern, der Wegfall der Rückzahlung der Förderung bei Verzug ins Ausland während der Ansparphase eines Riester-Vertrags sowie Anpassungen im

⁴⁵ Siehe BVerfGE 132, 302, 319.

⁴⁶ Siehe BVerfGE 76, 256, 348.

⁴⁷ Siehe BVerfGE 30, 392, 404 ff.; 105, 17, 38 f.; BVerfG, NVwZ 2017, 702, 706.

Zulageverfahren umgesetzt. Durch die Änderungen werden insbesondere Rückforderungen von Zulagen vermieden, indem die Zulagenauszahlung künftig erst nach einer Überprüfung erfolgt.

Weitere mögliche Bestandsverbesserungen wurden im Rahmen der Fokusgruppe über die eingereichten Stellungnahmen sowie in den Sitzungen in folgenden Bereichen eingebracht.

8.1 Beseitigung der Schriftform

85. Von der ZfA wird ein weitgehend vollmaschinelles Überprüfungsverfahren durchgeführt. Die Riester-Vorsorgenden haben grundsätzlich weder Belege noch Nachweise vorzulegen. Im Riester-Verfahren wird aber noch an mehreren Stellen die Schriftform bei Einwilligungen, Anzeigen und Anträgen gefordert.⁴⁸ Zukünftig sollte die elektronische Übersendung zulässig sein, wenn der Altersvorsorgende dies wünscht. (**siehe Empfehlung Transparenz, Digitalisierung und Beratung**)

8.2 Abschaffung der verpflichtenden Verrentung über das 85. Lebensjahr hinaus

86. Aktuell müssen hohe Anteile von teilweise bis zu 40 % des Altersvorsorgevermögens aufgewendet werden, um eine aufgeschobene Leibrente ab dem 85. Lebensjahr zu erwerben. Mit der Abschaffung der verpflichtenden, spätestens ab dem 85. Lebensjahr zu zahlenden Leibrente könnte die Restkapitalverrentung bei geförderten Fonds- und Banksparprodukten entfallen. Eine automatische vollständige Absicherung des versicherungsmathematischen Langlebigkeitsrisikos würde dann nicht mehr erfolgen, sondern dann regelmäßig der GRV überlassen. Dies sei allerdings nur dann vertretbar, wenn der staatlich geförderten pAV keine Ersatzfunktion mehr für ein sinkendes Niveau der gesetzlichen Rente zukomme. Insofern sind diese Überlegungen mit dem Vorhaben der Bundesregierung, das Niveau der gesetzlichen Rente dauerhaft zu stabilisieren, eng verknüpft. Es wird zudem vorgeschlagen, dass die oben dargestellten Gestaltungsmöglichkeiten der Auszahlungsphase (siehe Kapitel 6) auch für Bestandsverträge, die noch nicht im Leistungsbezug sind, Anwendung finden können. Jede Änderung eines bestehenden Vertrages setzt dabei den Konsens zwischen den Vertragspartnern voraus (**siehe Empfehlung Riester-Bestand**). Eine pauschale Änderung aller bestehenden Verträge scheidet mit Blick auf den Vertrauensschutz aus.
87. Um zu vermeiden, dass die geänderten Vertragsbedingungen stets erneut zertifiziert werden müssen, empfiehlt die Fokusgruppe, genaue Voraussetzungen gesetzlich festzulegen, unter denen auch Änderungen der Vertragsbedingungen ohne erneute Zertifizierung möglich sein sollen. Ferner muss aus Sicht der Fokusgruppe gesetzlich klargestellt sein, dass der Vorgang förderunschädlich ist.
88. Der Verzicht auf die zwingende Restverrentung bei Riester-Verträgen könnte zu Selektionseffekten führen, die sich nachteilig auf die Höhe der Rentenzahlungen derjenigen

⁴⁸ Hintergrund: Das Riester-Verfahren ist ein vollmaschinelles elektronisches Verfahren. Im Zulageverfahren erfolgen demnach die Ermittlung, die Übermittlung der benötigten Daten, die Zulageberechnung und -auszahlung grundsätzlich ohne Einschaltung der Sachbearbeitung. Hat ein Zulageberechtigter einen Antrag auf Gewährung von Altersvorsorgezulagen bei seinem Anbieter gestellt, wird dieser Antrag vollmaschinell per Datenfernübertragung an die ZfA übermittelt. 99 % der Zulageberechtigten nutzen hierbei den sog. Dauerzulageantrag. Dies bedeutet, dass der Anbieter bevollmächtigt wird, den Zulageantrag für den Zulageberechtigten zu stellen, so dass der Bürger den Zulageantrag letztendlich nur einmalig auszufüllen und sodann nur noch wesentliche Veränderungen (z. B. Wegfall der Zulageberechtigung, Wegfall der Kindergeldberechtigung) anzuzeigen hat. Kann der Antragsdatensatz verarbeitet werden, wird - sofern alle übrigen Voraussetzungen des Zulagenanspruches vorliegen - die Zulage ermittelt und an den Anbieter ausgezahlt.

Altersvorsorgenden auswirken können, die sich weiterhin für eine lebenslange Restverrentung entscheiden. Schließen Anbieter von geförderten Fonds- oder Banksparprodukten für einen Teil der Altersvorsorgenden aufgeschobene Leibrentenversicherungen ab, wird der Lebensversicherer in seiner Kalkulation und/oder Überschussbeteiligung etwaige Selektionseffekte ggf. berücksichtigen müssen, die sich aus den neu geschaffenen Wahlmöglichkeiten für die Altersvorsorgenden ergeben.

8.3 Möglicher Verzicht auf die verpflichtende Beitragserhaltungszusage

89. Aktuell muss zu Beginn der Auszahlungsphase vom Anbieter zugesagt werden, dass mindestens die eingezahlten Altersvorsorgebeiträge (Eigenbeiträge und Zulagen) für die Auszahlungsphase zur Verfügung stehen. Auch davon soll in bestehenden Verträgen im Konsens zwischen den Vertragsparteien abgesehen werden können, um von den Möglichkeiten des neuen Rechts Gebrauch zu machen (**siehe Empfehlung Rendite, Risiken und Garantien**).

9. Prüfung der gesetzlichen Anerkennung privater Altersvorsorgeprodukte mit höheren Renditemöglichkeiten

90. Im Rahmen der Prüfung der gesetzlichen Anerkennung von privaten Altersvorsorgeprodukten mit höheren Renditemöglichkeiten als bei bisherigen Riester-Verträgen wurden zunächst internationale Beispiele näher beleuchtet. Des Weiteren wurden die Konzepte „Bürgerrente“ und „Fondsspardepot“ von GDV und BVI vorgestellt.

9.1 Internationale Beispiele privater Altersvorsorgeprodukte

91. Einen Überblick über internationale kapitalgedeckte zusätzliche Altersvorsorgekonzepte am Beispiel von 401(k)/IRA in den USA und PEPP in Europa gab Herr Prof. Maurer. Die Alterssicherung der USA basiert zum einen auf der im Umlagesystem (paritätisch) finanzierten gesetzlichen Rentenversicherung (Social Security), die für fast alle Erwerbstätigen (Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Selbstständige) verpflichtend ist. Die mit Zu-/ Abschlägen zwischen dem 62. und 70. Lebensjahr abrufbare lebenslange Altersrente ist an das mittlere inflationsbereinigte Lebenszeiteinkommen gekoppelt.

92. Weiterhin existiert eine breit ausgebaute, steuerlich geförderte und kapitalgedeckte bAV und pAV, die 2021 ein Anlagevermögen von rund \$ 41 Billionen umfasste (ca. 175 % des Sozialprodukts) und etwa 2/3 der amerikanischen Haushalte erreichte.⁴⁹ Die steuerliche Förderung von Beiträgen in qualifizierte betriebliche oder private Altersvorsorgepläne erfolgt (in Grenzen) als EET-System (nachgelagerte Besteuerung) oder als TEE-System (vorgelagerte Besteuerung). Erste werden oft als „traditional-retirement-plans“, letztere als „Roth-retirement-plans“ bezeichnet.⁵⁰ Zusätzlich können Personen mit geringem und mittlerem Einkommen im Rahmen des Savers-Tax-Credits Programms ihre Steuerschuld weiter reduzieren. Direkt auf Altersvorsorgepläne gezahlte staatliche Zulagen existieren grundsätzlich nicht. Im Rahmen des SECURE Act 2.0 (Section 103) soll für Geringverdienende das Fördersystem in diese Richtung weiterentwickelt werden.⁵¹
93. Die bAV ist im öffentlichen Sektor meist als leistungsorientierte Zusage (DB-Pläne) ausgestaltet und weit verbreitet (ca. \$ 13 Billionen Deckungskapital). Im privaten Sektor dominieren beitragsorientierte Zusagen (DC-Pläne, bekannt auch als 401k-Pläne), die mit \$ 9,4 Billionen Anlagevolumen die traditionellen leistungsorientierten Pläne zunehmend ablösen (Deckungskapital \$ 3,7 Billionen). Der Verbreitungsgrad der bAV ist in Großunternehmen hoch, bei kleinen und mittleren Unternehmen hingegen deutlich geringer. In der Regel arbeiten Arbeitgeber bei der Administration von DC-Plänen mit spezialisierten Finanzinstitutionen zusammen.
94. Individual Retirement Arrangements (IRA) sind steuerlich geförderte private Altersvorsorgeprogramme mit einem Anlagevolumen von rund \$ 13 Billionen (2021), die zwei Funktionen haben. Zum einen können Selbstständige sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Zugang zu betrieblichen Altersversorgungsplänen steuerlich gefördert fürs Alter vorsorgen. Zum anderen dienen IRA Erwerbstätigen als „Rollover-Instrument“, um die im Berufsleben bei verschiedenen Arbeitgebern aufgebauten betrieblichen Pensionsansprüche in einem Konto zu konsolidieren. Diese Portabilitätsfunktion wird durch eine weitgehende Harmonisierung der steuerlichen Regelungen von bAV und pAV erleichtert.
95. Anbieter von IRA sind regulierte Finanzinstitutionen, wie Banken, Investmentgesellschaften und Lebensversicherer.⁵² Die Produkte müssen durch das Internal Revenue Service (IRS) zugelassen werden. Der Wettbewerb zwischen den Produktanbietern kann als hoch angesehen werden. In den USA werden private Altersvorsorgeleistungen in Form von Roth-IRA aus versteuertem Einkommen gefördert.

⁴⁹ Siehe für Zahlenangaben in diesem Abschnitt Congressional Research Service (2022). Zu den verschiedenen Formen der steuerlich geförderten kapitalgedeckten Alterssicherung in den USA siehe Internal Revenue Service (IRS) <https://www.irs.gov/retirement-plans/plan-sponsor/types-of-retirement-plans>.

⁵⁰ Die dreigliedrige Buchstabenfolge E (exempt) und T (taxable) kennzeichnet, ob Einzahlungen in Altersvorsorgepläne aus versteuertem/unversteuertem Einkommen erfolgen (Position 1), Kapitalanlageerträge (Position 2) und Auszahlungen (Position 3) besteuert werden oder nicht. Die Besteuerung von Kapitalakkumulations- und Entnahmeprozessen nach dem TEE oder EET-System ist relativ zum üblichen TTE-System vorteilhafter und wird daher in der Literatur als steuerliche Förderung bezeichnet (hierzu etwa OECD 2022, Annual survey on financial incentives for retirement savings, Paris).

⁵¹ Siehe <https://www.finance.senate.gov/imo/media/doc/Secure%20Act%20by%20Section%20Summary%2012-19-22%20FINAL.pdf>.

⁵² Ausnahme sind self-directed IRA, die auch in Einzelaktien und alternative Assets (etwa Edelmetalle) investieren können (siehe hierzu auch SEC 2023, Self-Directed IRAs, siehe <https://www.sec.gov/investor/alerts/sdira>).

96. Gesetzliche Verpflichtungen zur Abgabe von Investmentgarantien oder Verrentungspflichten existieren weder für IRA noch für betriebliche DC-Pläne, werden jedoch von Produktanbietern teilweise angeboten. Insgesamt ist der Anteil in diversifizierten Aktienanlagen hoch. Entnahmen vor einem Alter von 59,5 Jahren sind grundsätzlich mit einer Strafsteuer von 10 % belegt, allerdings gibt es Sondertatbestände etwa bei Anschaffung von Wohnungseigentum. Bei traditionellen IRA/401(k)-Plänen muss ab dem Alter von 73 Jahren jedes Jahr ein bestimmter Mindestprozentsatz des Kapitals entnommen und versteuert werden, um empfindliche Strafsteuern zu vermeiden. Es ergibt sich eine gute Verzahnung der sozialen Sicherungssysteme mit den kapitalgedeckten Plänen, insbesondere werden IRAs zunehmend als Brückenrente („Bridge Pension“) genutzt, um Zuschläge bei Verschiebung der gesetzlichen Rente zu nutzen.
97. IRA seien Riester-Verträgen laut Prof. Maurer im Grundsatz ähnlich. Zentrale Unterschiede seien die bei Riester-Verträgen verpflichtend zu gewährenden Investment-/Einkommensgarantien, die für viele Produktanbieter eine erhebliche Markteintrittsbarriere darstellen und Wettbewerbsdruck reduzieren. Die Förderung von Geringverdienenden sei im deutschen kombinierten Zulagen- und Sonderausgabensystem zielgenauer und aufwändiger, allerdings erfolge die Förderung von unteren Einkommensgruppen in den USA maßgeblich in der GRV.
98. Im Gegensatz zum steuerlich harmonisierten Alterssicherungssystem der USA sind die europäischen Alterssicherungssysteme durch zahlreiche nationale institutionelle Besonderheiten geprägt. Beim PEPP (Pan European Pension Product) handelt es um einen Versuch des EU-Gesetzgebers, ein standardisiertes privates Pensionsprodukt zu etablieren, welches allen Bürgern der EU zur Verfügung steht, europäische Arbeitsmobilität erleichtert und die Idee eines gemeinsamen europäischen Kapitalmarkts fördert. Anbieter können regulierte Finanz-/Versicherungsinstitute sein. Regulatorische Kernelemente sind (a) das verpflichtende Angebot einer Investment-Default-Lösung (Zusage der eingezahlten Beiträge abzüglich Kosten oder Anwendung einer Risikominderungstechnik) sowie (b) eine Kostenbegrenzung beim Produktanbieter für das Basis-PEPP. Der derzeitige Verbreitungsgrad ist mit bislang nur einem Anbieter europaweit sehr gering. Als Gründe werden die nicht harmonisierten steuerlichen Regeln der EU-Mitgliedsländer, hohe Administrationskosten und geringe Gewinnmargen für die Produktanbieter genannt. Ferner sind die regulatorischen Anforderungen an PEPP-Produkte im heutigen Kapitalmarktumfeld aus Sicht der Anbieter nur schwer zu erfüllen.

9.2 Vorstellung von Konzepten zu privaten Altersvorsorgeprodukten, die eine höhere Rendite als bisherige Riester-Verträge ermöglichen

99. Neben internationalen Entwicklungen der freiwilligen zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge wurden zwei Konzepte der Anbieterverbände GDV und BVI zu pAV-Altersvorsorgeprodukten mit höherer Renditemöglichkeiten als bei bisherigen Riester-Verträgen vorgestellt. Der GDV präsentierte sein Konzept einer „Bürgerrente“ mit reduzierten Garantien und einer beitragsproportionalen 50 %-Förderung, die u. a. von Versicherern wie Fondsgesellschaften angeboten werden kann. Der BVI stellte die Inhalte eines „Fondsspardepots“ dar, das Erträge aus Fonds über Freibeträge in der Auszahlungsphase steuerlich begünstigt.

9.2.1 „Bürgerrente“: Konzeptvorstellung – GDV

100. Die Bürgerrente ist als standardisiertes Altersvorsorgeprodukt für breite Bevölkerungsgruppen mit einer beitragsproportionalen Zulagenförderung von 50 % und nachgelagerter Besteuerung konzipiert. Das GDV-Konzept sieht im Kern vor, dass auf jeden in die Bürgerrente eingezahlten Euro zusätzlich eine Förderung von 50 Cent als Zulage kommt. Die förderfähigen Beiträge sollen auf vier Prozent der Beitragsbemessungsgrenze der GRV begrenzt werden. Die Zulage fördere gezielt Geringverdienende und Familien mit mittlerem Einkommen, da diese aufgrund geringerer Grenzsteuersätze deutlich mehr als nur von der Steuerfreistellung der Altersvorsorgeaufwendungen profitieren. Besserverdienende sollen hingegen nicht mehr als bei anderen nachgelagert besteuerten Durchführungswegen profitieren.
101. Um den Beratungsaufwand gering zu halten, soll das Altersvorsorgeprodukt in hohem Maße standardisiert sein und auch digital vertrieben werden können. Im Vergleich zur 100 %igen Beitragserhaltungszusage bei einem Altersvorsorgevertrag soll das Niveau auf 80 % abgesenkt werden. So sollen die Beiträge gewinnbringender am Kapitalmarkt angelegt werden, maßgeblich nach nachhaltigen Kriterien (EU-Taxonomie). Die Auszahlung soll über lebenslange Leibrenten erfolgen, wobei eine Rentengarantiezeit oder ein Auszahlplan von mindestens zehn Jahren eingeschlossen ist. Es sollen neben den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auch Selbstständige, Beamte und Arbeitslose in den förderberechtigten Personenkreis einbezogen werden.
102. Kontrovers diskutiert wurde insbesondere, welche Effekte eine Absenkung der Beitragserhaltungszusage auf 80 % oder einen niedrigeren Wert für die Akzeptanz, die Kosten und Rentabilität der Produkte hätte. Unabhängige Berechnungen des Analysehauses Morgen & Morgen im Auftrag des GDV zeigen, dass die Absenkung des Garantieniveaus auf 80 % das Renditepotential deutlich erhöht und Risiken effektiv begrenzt. Des Weiteren wurde festgestellt, dass eine rein beitragsproportionale Förderung ihre sozialpolitische Wirkung auf Menschen mit unteren Einkommen oder Familien mit Kindern verfehlt. Zudem wurden die Kosten des Provisionsvertriebs diskutiert, die nach Auffassung einiger Mitglieder der Fokusgruppe einen Wechsel in der Ansparphase erschweren.

9.2.2 „Fondsspardepot“: Konzeptvorstellung – BVI

103. Der BVI schlägt ein Fondsspardepot vor, das neben der Riester-Förderung bestehen soll. Das Depot soll mit offenen Publikumsfonds bespart werden können. Es soll maximal ein Depot pro Person zulässig sein, welches bis zur Vollendung des 60. Lebensjahres gehalten werden soll. Die Erträge sollen thesauriert werden. Umschichtungen innerhalb des Depots oder Depotübertragungen auf andere Institute sollen kostenneutral über den Verzicht auf Ausgabeaufschläge möglich sein. Die Einzahlung soll aus versteuertem Einkommen von einem Mindestbeitrag bis zu einem Maximalbeitrag erfolgen. Die steuerliche Förderung soll zum einen darin bestehen, dass die Erträge in der Ansparphase steuerfrei gestellt werden. Zum anderen soll sie sich in der Auszahlungsphase aus einem prozentualen Freibetrag auf die erzielten Gewinne von zwei Prozent pro Jahr der erfolgten Mindesteinzahlung ergeben. Nur auf den verbleibenden Gewinn soll Kapitalertragsteuer erhoben werden. Durch den mit der Anspardauer steigenden steuerlichen Freibetrag soll ein Anreiz zum langfristigen und renditeorientierten Sparen für die Altersvorsorge gesetzt werden. Bei vorzeitiger Auszahlung sollen die Altersvorsorgenden keinen

steuerlichen Freibetrag erhalten. Die Auszahlung kann als Einmalzahlung oder mit einem Auszahlplan erfolgen. Diskutiert wurde insbesondere die vorgeschlagene Fördersystematik, die von der vorherrschenden nachgelagerten Besteuerung von Altersvorsorge abweicht.

9.3 Zusammenfassende Prüfungsergebnisse

104. Grundsätzlich wurden insbesondere individuelle Risikopräferenzen der Vorsorgenden, die sich in Altersvorsorgeprodukten mit unterschiedlichem Garantieniveau niederschlagen könnten, sowie eine flexibilisierte Auszahlungsphase diskutiert (**siehe Empfehlung Rendite, Risiken und Garantien** sowie **Empfehlung Auszahlungsphase**). Vor dem Hintergrund dieser unterschiedlichen Präferenzen befürwortet die große Mehrheit der Fokusgruppe, künftig zusätzlich zu den bisherigen - reformierten - privaten Produktoptionen auch ein förderfähiges und zertifiziertes Altersvorsorgedepot zuzulassen, in dessen Rahmen in Fonds, aber auch in andere geeignete realwertorientierte Anlageklassen investiert werden kann (**siehe Empfehlung Rendite, Risiken und Garantien**). Dabei ist zu gewährleisten, dass das geförderte Depot tatsächlich nur der Altersvorsorge dient. Aus Sicht dieser Mitglieder der Fokusgruppe würde die Anerkennung eines zusätzlichen förderfähigen Altersvorsorgeprodukts den Wettbewerb unterschiedlicher Anbieter intensivieren und daher zu sinkenden Kosten und höheren Renditen beitragen.
105. Internationale Beispiele zeigen, dass es ordnungspolitische Wege gibt, den Wettbewerb zwischen den verschiedenen Anbietern auf dem Markt der pAV im Sinne der Altersvorsorgenden zu stärken. Die Mehrheit der Fokusgruppe sprach sich dafür aus, die Ausgestaltung eines Zertifizierungsverfahrens für die Zulassung aller privaten förderfähigen Altersvorsorgeprodukte (möglicherweise per Ausschreibung, ähnlich wie es in Schweden praktiziert wird (siehe Kapitel 10.1.1)), auszuarbeiten und umzusetzen (**siehe Empfehlung Zertifizierungsverfahren**). Durch ein solches Verfahren könnte in transparenter Form sichergestellt werden, dass qualitative und quantitative Kriterien (u. a. Risikodiversifikation, Kosten, Garantien) berücksichtigt werden.
106. In der Fokusgruppe wurden die Kosten als renditeschmälernde Komponente aufgegriffen, welche sowohl bei als auch nach Vertragsabschluss bzw. Wechsel gesenkt werden sollten. Abschlusskosten könnten in laufende Kosten auf die gesamte Vertragslaufzeit umgerechnet werden. Ferner könnte auf Abschlusskosten beim Wechsel von Altersvorsorgeprodukten und Anbietern verzichtet werden. (**siehe Empfehlung Kosten**).
107. Zudem wurde diskutiert, dass die Regelungen der Eigenheimrenten-Förderung („Wohn-Riester“) die Komplexität der Riester-Verträge und die Kosten für alle Anbieter erhöhen; allerdings sei auch der Erwerb einer eigenen Immobilie für viele Menschen ein praktisch bedeutsamer Beitrag zur Altersvorsorge. Vor diesem Hintergrund sollte aus Sicht der großen Mehrheit der Fokusgruppe erwogen werden, das Angebot der Eigenheimrenten-Förderung („Wohn-Riester“) nicht mehr verpflichtend vorzugeben, aber weiterhin optional zuzulassen. Ferner ist aus Sicht der Mehrheit der Mitglieder der Fokusgruppe zu erwägen, bestehende Optionsmöglichkeiten in den geförderten Produkten (z. B. Absicherung der Berufsunfähigkeit) zugunsten einer stärkeren Vereinheitlichung (**siehe Empfehlung Kosten**) zu reduzieren.

108. Hohe Kosten treten aus Sicht des vzbv, der Stiftung Warentest und Prof. Goecke vor allem bei Altersvorsorgeprodukten im Versicherungsmantel auf. Eine Reduktion von Garantien bei kapitalansparenden Versicherungen führe möglicherweise nicht zu einer rentierlicheren Kapitalanlage, biete aber für die Versicherungsunternehmen die Möglichkeit, höhere Kosten einzukalkulieren, was wiederum eine noch schlechtere Rendite zur Folge habe. Eine Garantieabsenkung bei kapitalansparenden Versicherungen solle daher nicht erwogen werden. Demgegenüber ergebe für Fondsprodukte ein Verzicht auf Garantien Sinn. Der vzbv und Prof. Goecke fordern, das Sparen im Versicherungsmantel nicht mehr zu fördern. Sollte diese Forderung nicht aufgegriffen werden und das Sparen mit kapitalansparenden Versicherungen weiter gefördert werden, dann nur unter der Voraussetzung einer Beibehaltung der 100 % Garantieanforderung. Die Garantieanforderung bei Fondsprodukten sollte demgegenüber fallen.
109. Laut vzbv fehlen beiden Konzepten („Bürgerrente“ und „Fondsspardepot“) Lösungen, die auf die Kostenproblematik eingehen. Zudem fehle eine Beschreibung zur Kapitalanlage, mit der nachvollzogen werden kann, wie nach wissenschaftlichen Kriterien entsprechend renditeorientiert angelegt werden soll.
110. Die Garantieanforderung bei Fondsprodukten sowie reinen fondsgebundenen Versicherungsprodukten sollte entfallen. Die Fokusgruppe befürwortet mehrheitlich, die verpflichtende Beitragserhaltungszusage bei klassischen versicherungsförmigen und hybriden Produkten in der Ansparphase zu reduzieren (**siehe Empfehlung Rendite, Risiken und Garantien**). Wesentlich ist hierbei, dass Risiken klar ausgewiesen und dabei geeignete Risikominderungstechniken angewendet werden (z. B. Lebenszyklusmodelle). Die durch Garantieverzicht entstehenden Renditevorteile sind uneingeschränkt an die Vorsorgenden weiterzugeben und dürfen nicht durch höhere Kosten aufgezehrt werden. Für diejenigen, die einen hohen Wert auf Sicherheit legen, sollen aber auch weiterhin Produkte mit Garantien angeboten werden können.

10. Prüfung eines öffentlich verantworteten Fonds mit Abwahlmöglichkeit

111. Die Fokusgruppe befasste sich mit der Prüfung eines öffentlich verantworteten Fonds mit Abwahlmöglichkeit für die pAV. Neben der Vorstellung internationaler Beispiele öffentlich verantworteter Fonds wie in Schweden durch Frau Prof. Haupt sowie anhand eines Rechtsvergleichs in den USA, Großbritannien und Irland durch Herrn Prof. Roth wurde vom vzbv der Vorschlag eines öffentlich organisierten Vorsorgefonds am Beispiel der „Extrarente“ dargestellt.

10.1 Internationale Beispiele öffentlicher Fonds mit Abwahlmöglichkeit

10.1.1 Das schwedische Prämienrentensystem

112. Prof. Haupt hat zum schwedische Alterssicherungssystem und dem staatlichen Fonds AP7 S fa vorgetragen⁵³: Im Rahmen der Rentenreform von 1998 wurde die gesetzliche Alterssicherung zu einem beitragsorientierten Mischsystem umgebaut, bestehend aus einer gr o eren umlagefinanzierten Komponente (Einkommensrente) und einem kleineren kapitalgedeckten Element (Prämienrente). 16 % des rentenbegr undenden Einkommens fließen in die Umlagefinanzierung, weitere 2,5 % in die Kapitaldeckung. Der vom Arbeitnehmer abzuführende Teil dieser Beiträge wird mit der individuellen Einkommensteuerschuld verrechnet. Flankiert wird die staatliche Alterssicherung durch eine bed rftigkeitsgepr ufte Garantierente. Darauf aufbauend erfolgen in der Regel Leistungen aus der bAV, da über vier zentral vereinbarte Versorgungswerke nahezu alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erfasst sind. Ergänzend kann auch privat für das Alter vorgesorgt werden, z. B.  ber eine Kapitallebensversicherung oder Wohneigentum, dies wird allerdings nicht steuerlich gefördert. Rentenkürzungen in den Jahren 2010 ff, die auf eine schwache Lohnentwicklung und einen Wertverlust von 21 % der AP-Fonds im Jahre 2008 zurückzuführen waren, wurden durch den Staat durch steuerliche Entlastungen der Rentner teilweise kompensiert.⁵⁴

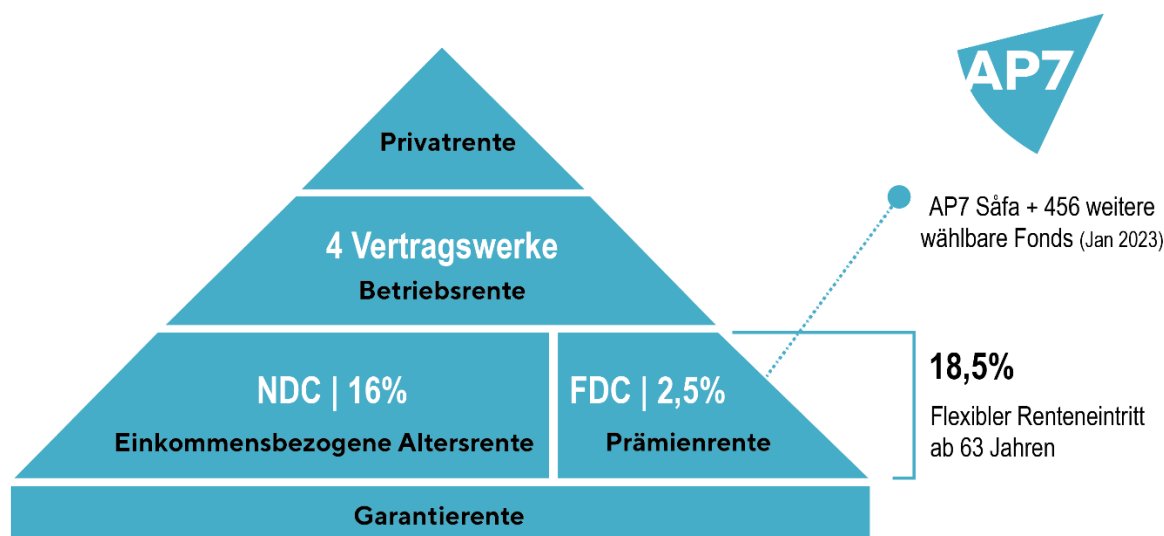


Abbildung 3: Das Alterssicherungssystem in Schweden⁵⁵

113. Die Investitionsentscheidung trifft bei der Prämienrente grundsätzlich der Versicherte, der gemäß seiner individuellen Risikopräferenz aus einem Pool von derzeit etwa 450 behördlich zugelassenen Fonds bis zu fünf Fonds auswählen kann. Durch das Obligatorium im Prämienrentensystem erfolgt für den Fall, dass der Versicherte keine individuelle Anlageentscheidung trifft, automatisch eine Investition der Beiträge in einen Standardfonds

⁵³ Das schwedische Prämienrentensystem ist kein Fonds mit Abwahlmöglichkeit, sondern eine Teilkomponente des gesetzlichen Rentensystems („1. Säule“). Gleichwohl können hieraus Elemente auf einen Fonds mit Abwahlmöglichkeit übertragen werden könnten.

⁵⁴ Vgl. Hans-Böckler-Stiftung (2021).

⁵⁵ Darstellung Prof. Haupt.

(AP7 S fa), der durch eine staatliche Behörde (AP7) verwaltet wird. AP7 S fa existiert dabei nicht als eigenständiger Fonds, sondern ist vielmehr eine Mischung aus den beiden durch die Behörde verwalteten Aktien- und Rentenfonds, die in ihrer Kombination an das Alter des Versicherten angepasst werden, um eine altersadäquate Risikostruktur zu realisieren (Lebenszyklusfonds).

114. Die Vermögenswerte der Prämienrente belaufen sich aktuell auf ca. 2.000 Mrd. SEK (ca. 178 Mrd. Euro). Insgesamt wird in den privaten Fonds mehr Kapital angelegt (55 %) als im staatlichen AP7 S fa (45 %). Etwa 65 % der Altersvorsorgenden sparen derzeit im AP7 S fa, allerdings mit größerer Wahrscheinlichkeit nicht ausschließlich, da dieser auch mit anderen Produkten kombiniert werden kann. Der jährliche Zufluss in das Prämienrentensystem beträgt ca. 40 Mrd. SEK (ca. 3,6 Mrd. Euro) von mehr als 8 Mio. Altersvorsorgende. Für das Jahr 2040 werden Vermögenswerte von ca. 4.000 Mrd. SEK (ca. 357 Mrd. Euro) prognostiziert.
115. 2017 wurden die Zulassungs- und Betriebsanforderungen für Fondsanbieter verschärft und 2019 konkrete Vorschläge zur Verbesserung der Prämienrente erarbeitet, u. a. die Einführung einer Behörde zur Fondsbeschaffung und -vermittlung (Swedish Fund Selection Agency), eine Reduzierung der angebotenen Fonds von derzeit etwa 450 auf ca. 150-200 und eine Schaffung von mehr Möglichkeiten, verschiedene Risikoniveaus und Anlageformen in der staatlichen Alternative AP7 zu wählen. Mitte 2022 wurde schließlich der gesetzliche Rahmen für die Swedish Fund Selection Agency geschaffen, die zukünftig die Prüfung und Auswahl der zugelassenen Fonds im Prämienrentensystem anhand qualitativer und quantitativer Kriterien vornehmen wird.

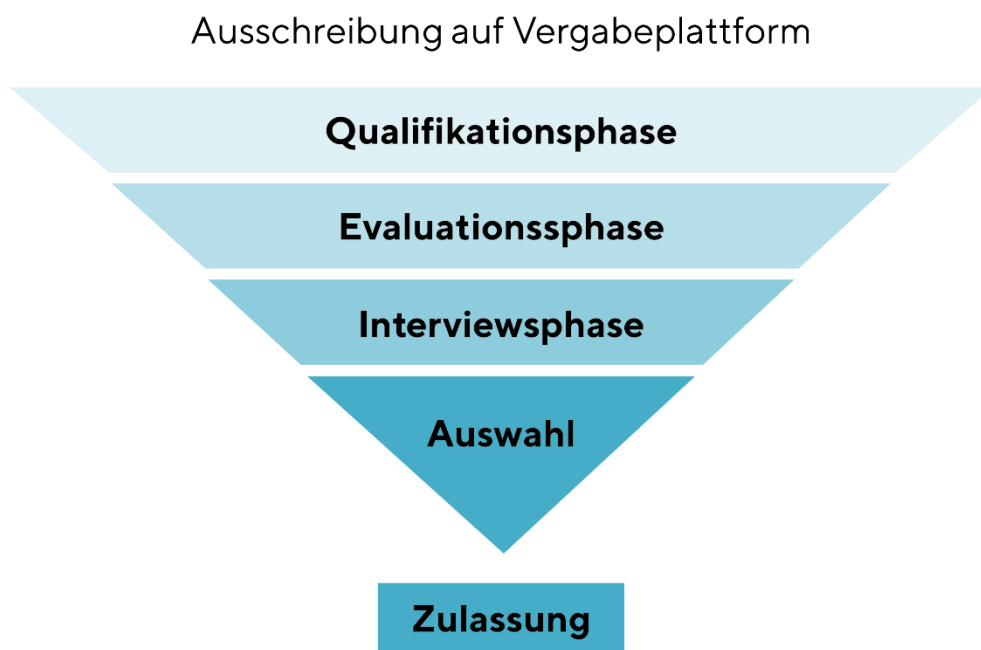


Abbildung 4: Der Beschaffungs- und Zulassungsprozess ab 2023⁵⁶

116. Das Gebührenmodell zur Verwaltung der Prämienrente war bisher ein eher komplexes Rabattsystem und wird zukünftig vereinfacht. Dann werden pro Fonds von den Anbietern

⁵⁶ Darstellung Prof. Haupt.

einmalig 18.000 SEK (ca. 1.500 Euro) Grundgebühr für die Verfahrensteilnahme und anschließend eine jährliche Verwaltungsgebühr von 0,5 Basispunkten (0,005 % des verwalteten Vermögens) für passiv gemanagte Fonds und 1,5 Basispunkten (0,015 % des verwalteten Vermögens) für aktiv gemanagte Fonds fällig. Die Fondsgebühren für die Altersvorsorgenden werden im Fondsvertrag mit der Behörde vereinbart.

117. In der Diskussion wurde herausgestellt, dass Fondsgebühren für die schwedischen Altersvorsorgenden deutlich geringer als in Deutschland sind, allerdings übernimmt die schwedische Agentur auch Aufgaben (z. B. Zuordnung der Fondsanteile auf Anleger, Informationspflichten), die in anderen Ländern üblicherweise von Anbietern getragen werden müssen. Die Agentur arbeitet ohne Gewinnerzielungsabsicht. Aus der Größe des Fonds ergeben sich Skaleneffekte. Zudem ist die schwedische Prämienrente obligatorischer Teil der 1. Säule. Wesentliche Glieder der Wertschöpfungskette freiwilliger Vorsorge fallen damit weg. Ein Obligatorium trägt zu den dargestellten niedrigen Kosten bei. Diskutiert wurde, ob für eine Reform der pAV in Deutschland das schwedische Beispiel einer zentralen Zulassung der privaten Fonds übertragen werden könnte, um Kosten für Altersvorsorgende zu begrenzen.

10.1.2 Staatliche organisierte Standardprodukte in UK und den USA

118. Staatlich organisierte Standardprodukte wurden nicht nur in Schweden, sondern auch im Vereinigten Königreich⁵⁷ sowie in den Vereinigten Staaten eingeführt.⁵⁸ Hierzu führte Prof. Roth im Rahmen der Fokusgruppe aus.
119. Im Vereinigten Königreich sieht der Pensions Act 2008 vor, dass der Arbeitgeber den Arbeitnehmer automatisch in eine Altersvorsorge (pension scheme) einbezieht, wenn er nicht ohnehin eine Betriebsrente anbietet. Der Arbeitgeber kann die Einbeziehung in eine Betriebsrente (occupational pension scheme, staatliches Standardprodukt NEST) oder in eine pAV (personal pension scheme) vorsehen.⁵⁹ Die Einführung der automatischen Einbeziehung über den Arbeitgeber hat in Großbritannien zu einer hohen Verbreitung ergänzender Vorsorge geführt, auch unter Geringverdienenden und in kleinen Unternehmen. So verfügen auch Personen mit einem Jahreseinkommen zwischen 10.000 Pfund und 20.000 Pfund zu über 80 % über eine über den Arbeitgeber vermittelte ergänzende Vorsorge (workplace pension). Auch in kleinen Betrieben mit zwischen fünf und 49 Beschäftigten verfügen 80 % der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über eine ergänzende Vorsorge.⁶⁰ Da die gesetzliche Rente in Großbritannien nur einer geringen Grundrente entspricht, besteht eine große Notwendigkeit zusätzlich für das Alter vorzusorgen.
120. Explizit der pAV zugeordnet werden die US-amerikanischen Standardprodukte. Bis Ende 2022 hatten zwölf Bundesstaaten die gesetzlichen Voraussetzungen für staatlich ausgewählte private Standardprodukte in der pAV verabschiedet (state IRA mit automatischer Einbeziehung), wenn der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer keine Betriebsrente anbietet. Im Jahre 2023 wurden in

⁵⁷ Vgl. z. B. Börsch-Supan, A et al. (2017).

⁵⁸ Vgl. Roth, M. (2019).

⁵⁹ Zur Verteilung siehe

<https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/workplacepensions/bulletins/annualsurveyofhoursandearningspensiontables/2021provisionaland2020finalresults>, Figure 2.

⁶⁰ Zur Entwicklung siehe <https://www.gov.uk/government/statistics/workplace-pension-participation-and-savings-trends-2009-to-2021/workplace-pension-participation-and-savings-trends-of-eligible-employees-2009-to-2021>, Figure 6.

mehreren Bundesstaaten entsprechende Vorschläge eingebracht. Bis Juni 2023 wurde das parlamentarische Verfahren in drei weiteren Bundesstaaten beendet. (Minnesota, Nevada, Vermont), so dass nun 15 Bundesstaaten einen state IRA mit automatischer Einbeziehung beschlossen haben.⁶¹ Wie sonst in der US-amerikanischen pAV wird insbesondere für Arbeitnehmer ein individuelles Altersvorsorgekonto (Individual Retirement Account, kurz IRA) geführt. Die Abführung erfolgt regelmäßig aus versteuertem Einkommen (sogenannter Roth-IRA) und meist automatisch (state auto-IRA).

121. Empirisch wurde festgestellt, dass Arbeitgeber nach Einführung eines state auto-IRA vermehrt selbst Altersvorsorgeleistungen in Form einer Betriebsrente anbieten.⁶² Es wird erwartet, dass insbesondere aufgrund der Einführung von state auto-IRAs bis Ende 2026 die Anzahl von kleinen Unternehmen, die Altersvorsorge anbieten, auf 88 % ansteigen und das Niveau großer Unternehmen erreichen wird.⁶³
122. Würde eine vergleichbare Lösung im deutschen Recht in Erwägung gezogen, wären das Wettbewerbs-, Beihilfe- und Vergaberecht zu beachten, weiter wären kapitalmarktrechtliche Regelungen auch für ein staatlich organisierte Standardprodukt einschlägig. Ein staatlich organisierter Altersvorsorgefonds könne so ausgestaltet werden, dass die Vorgaben des EU-Wettbewerbs- und Beihilfenrechts eingehalten werden.⁶⁴ Möglich wäre aus Sicht von Prof. Roth eine Konstruktion ohne Beihilfeverfahren⁶⁵, wenn wie beim schwedischen Standardprodukt eine zentrale Abwicklungsstelle vorgesehen wird.
123. Für die etwaige Ausgestaltung eines staatlich organisierten Standardproduktes ergeben sich aus der Rechtsvergleichung aus Sicht von Prof. Roth folgende Hinweise:
 - Ein öffentlicher Fonds lasse sich in Deutschland am besten in der 3. Säule des Alterssicherungssystems einführen.⁶⁶ Dafür sprächen die Zulagen und die Anerkennung von Investmentfonds in der pAV sowie die Verbreitung zusätzlicher Vorsorge durch eine international empfohlene⁶⁷ automatische Einbeziehung.⁶⁸ Anders als in den USA unterfallen Zahlungen des Arbeitgebers in investmentförmige Anlageformen nicht dem Betriebsrentengesetz⁶⁹ und werden in der deutschen pAV staatliche Zulagen gewährt. Nicht sozialversicherungspflichtig Beschäftigten könne ein Opt-In angeboten werden.
 - Verfassungsrechtlich geboten erscheine laut Prof. Roth eine Gleichstellung der steuerlichen Förderung privater und betrieblicher sowie investment- und versicherungsförmiger Vorsorge⁷⁰, empfehlenswert sei die Wiederezulassung der Förderung aus versteuertem Einkommen. Die aba und BDA teilen diese Auffassung explizit nicht.

⁶¹ Übersicht bei <https://cri.georgetown.edu/states/>, <https://www.aarp.org/retirement/planning-for-retirement/info-2023/states-with-automatic-ira-savings-programs.html>.

⁶² Vgl. PEW-Trust (2023), Bloomfield et. al. (2023).

⁶³ Vgl. Transamerica (2023).

⁶⁴ Vgl. Kühling J. (2018).

⁶⁵ Vgl. Kühling J. (2018).

⁶⁶ Vgl. ifo-Institut (2022).

⁶⁷ Vgl. OECD (2022).

⁶⁸ Vgl. Akerlof, G.A. (2002), Madrian, B.C. et al. (2000).

⁶⁹ Siehe Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 21.7.2020, 3 AZR 142/16 (BAGE 171, 307), Randziffer 56.

⁷⁰ Vgl. Roth, M. (2016).

- Eine Abführung der Leistungen der Arbeitnehmer erfolge stets durch den Arbeitgeber. Den Konzepten der EU-Staaten Schweden und Irland gemeinsam sei eine zentrale Abwicklungsstelle mit insgesamt geringen Kosten.⁷¹ Für Systeme mit automatischer Einschreibung in Großbritannien gelte ein Kostendeckel. Eine solche gemeinsame Abwicklungsstelle könne und solle laut Prof. Roth auch bei Absehen von der Einführung eines öffentlichen Fonds für zulagengeforderte Produkte zumindest auf freiwilliger Basis eingeführt und zur Verfügung gestellt werden.⁷²

124. Internationale Beispiele zeigen, dass öffentliche Fonds mit Abwahlmöglichkeit außerhalb der 1. Säule auf den Einzug von Beiträgen über die Arbeitgeber angewiesen sind, was aus Sicht der BDA die Kosten nur auf die Arbeitgeber verlagere und nicht reduziere. Damit blieben jedoch alle anderen Bevölkerungsgruppen als die abhängig Beschäftigten bei einer solchen Lösung außen vor.
125. Die Evidenz zur Wirkung von Auto-enrollment ist gemischt. Es gibt sowohl Ergebnisse, die eine deutliche Erhöhung der Verbreitung der Altersvorsorge belegen⁷³, als auch Evidenz für hohe Opt-Out-Quoten. Letzteres ist insbesondere der Fall, wenn ohne Gewährung staatlicher Zuschüsse auch von Geringverdienern hohe Beiträge abgeführt werden sollen, ohne dass die Möglichkeit von Arbeitgeberbeiträgen besteht (z. B. Cal-Saver als öffentlicher Fonds in Kalifornien mit höheren Kosten als private Wettbewerber und ca. 35 % Opt-Out-Quote bei Beiträgen in Höhe von 5 %). Die Bewertung des Opt-Out-Verhaltens ist immer im Kontext der nationalen Alterssicherungssysteme zu sehen.

10.2 „Extrarente“: Konzeptvorstellung - vzbv

126. Der vzbv sieht die Extrarente über einen öffentlich verwalteten Fonds mit Opt-Out-Möglichkeit als Antwort auf Probleme des Vertriebs, der hohen Kosten und niedrigen Renditen. Eine automatische Einbeziehung mache einen Provisionsvertrieb überflüssig und spare Kosten. Die Kapitalanlage soll auf Fondsbasis mit hohem Aktienanteil und einem Risikomanagement entlang des Lebenszyklus angelegt sein. Sie soll über ein wettbewerbsorientiertes Ausschreibungsmodell vermittelt durch eine öffentliche Stelle erfolgen. So soll die Nachfrage der Altersvorsorgenden gebündelt werden, um günstige Verwaltungskosten durchzusetzen. In der Auszahlungsphase wird ein Entnahmeplan mit Restverrentung oder eine Leibrente über ein Ausschreibungsmodell vorgesehen. Zudem sind aus Sicht des vzbv auch bei diesem Modell Verzahnungen mit der GRV möglich.

10.3 Zusammenfassende Prüfungsergebnisse

127. Zu der Frage, ob ein öffentlicher Fonds innerhalb der 3. Säule verortet werden sollte, oder ob alternativ eine Verortung in der 1. oder 2. Säule in Frage käme, gab es unterschiedliche Auffassungen unter den Mitgliedern der Fokusgruppe. Einige Mitglieder der Fokusgruppe argumentierten, dass sich ein öffentlicher Fonds mit Abwahlmöglichkeit nicht in den Wettbewerb innerhalb der pAV begeben sollte, weil dies wettbewerbsverzerrend wirke und eine

⁷¹ In Irland wird die Automatic Enrolment Retirement Savings Bill 2022 noch parlamentarisch beraten, die Ausschreibung der zentralen Abwicklungsstelle ist bereits erfolgt, siehe <https://www.etenders.gov.ie/epps/cft/prepareViewCftWS.do?resourceId=1911768>.

⁷² Vgl. OECD (2022).

⁷³ Vgl. Cribb, J. et al. (2021), Choi, J. et al. (2001), Choi, J. et al. (2004).

implizite oder gefühlte Staatsgarantie geschaffen werde. Ein solcher Fonds würde sich nach Ansicht einiger Mitglieder der Fokusgruppe ordnungspolitisch eher in der obligatorischen und staatlich organisierten 1. Säule (z. B. im Kontext des Generationenkapitals, jedoch mit individualisierten Konten und Auszahlungen) umsetzen lassen. In der 2. Säule bestehe mit dem Sozialpartnermodell bereits eine moderne Altersvorsorgemöglichkeit, die renditeorientierte Kapitalanlage und zeitgemäße Sicherungsmechanismen vereine und die aufgrund des kollektiven Sparcharakters zudem attraktiv und kostengünstig sei. Mit einer entsprechend sozialrechtsnahen Umsetzung könne eine etwaige Beihilferechtsproblematik eher vermieden werden. Befürworter eines öffentlichen Fonds im Rahmen der pAV wiesen jedoch darauf hin, dass es aus ihrer Sicht mit Blick auf das europäische Wettbewerbsrecht möglich sei, Rahmenbedingungen zu schaffen, die den Einfluss auf den Wettbewerb ausgleichen und mit dem EU-Beihilferecht vereinbar seien. Eine unzulässige Beihilfe könne ausgeschlossen werden, wenn öffentliche Leistungen zu marktkonformen Preisen vergütet werden.

128. Die BDA wies auf einen erheblichen Erfüllungsaufwand hin, der aus ihrer Sicht bei einer automatischen Einbeziehung aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten beim Arbeitgeber entstehen würde. Bürokratie- und Kostenaufwand entstehe vor allem auch durch die Organisation der Abwahlmöglichkeit, mit der zudem die Gefahr verbunden sei, dass gerade diejenigen, bei denen zusätzliche Vorsorge besonders dringlich ist, doch nicht vorsorgten. Diese Kosten müssten bei der Bewertung des Modells entsprechend berücksichtigt werden. Zudem sei es keine kostengünstige Lösung für diejenigen, die nicht abhängig beschäftigt sind, denn hier sei ein Vertrieb weiterhin notwendig. Weiterhin fehle eine gut organisierte Auszahlungsphase. Andere Mitglieder der Fokusgruppe wiesen wiederum auf gesamtwirtschaftliche Effizienzvorteile durch den Einzug von Beiträgen über die Arbeitgeber hin.

129. Im Falle der Einführung eines öffentlichen Fonds mit Abwahlmöglichkeit wären aus Sicht von Frau Prof. Janda die folgenden Punkte zu beachten.

Neben wettbewerbs-, vergabe- und beihilferechtlichen Fragen wäre zu klären, welcher Personenkreis automatisch in den staatlich verantworteten Fonds einbezogen werden sollte. Bei einer Umsetzung in der 1. Säule wäre zu bedenken, dass die automatische Vorsorge damit ab einem monatlichen Einkommen von 520 Euro erfolgen würde, also bei einem Personenkreis, der üblicherweise als nicht hinreichend sparfähig eingestuft werden dürfte. Zwar unterlägen Geringverdienende mit der Opt-Out-Möglichkeit keinem Sparzwang; jedoch sei das geringe Finanzwissen gerade dieser Personengruppen zu berücksichtigen, sodass sie von der Möglichkeit unter Umständen nicht oder nicht rechtzeitig Gebrauch machen würde. Der Gesetzgeber sollte daher nach Auffassung von Prof. Janda prüfen, ob und wo eine Grenze für die Einbeziehung in einen Fonds gezogen werden sollte. Denkbar sei beispielsweise ein Abstellen auf den aufstockenden Bezug von Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII, um armutsgefährdete Personen nicht zu überfordern. Zugleich solle dieser Personenkreis nicht von vornherein vom Zugang zu zusätzlicher pAV ausgeschlossen werden.

Zu überlegen sei weiterhin, wie stark die Parallelität der Fondslösung zur Absicherung in der GRV ausgestaltet werden soll. Für Beschäftigte mit einem monatlichen Einkommen zwischen 520 Euro und 2.000 Euro werde in der sogenannten „Übergangszone“ der Betrag des beitragspflichtigen Einkommens so berechnet, dass diese nur schrittweise in die volle Beitragspflicht hineinwachsen. In der zusätzlichen Altersvorsorge gelte derzeit dagegen der

Mindestbeitrag von fünf Euro monatlich, sodass hier keine weitere soziale Abstufung erfolgt – was jedoch zweifellos zur Vereinfachung der Förderung beitrage.

130. Die Einrichtung eines öffentlich verantworteten Altersvorsorgefonds (Ausschreibungsmodell), auf den die Altersvorsorgenden über ihren Arbeitgeber voreingestellt werden, mit Abwahlmöglichkeit würde aus Sicht eines Teils der Fokusgruppe dem Ziel, eine weitere Verbreitung pAV zu günstigen Kosten zu erreichen, am ehesten gerecht werden. Die automatische Einbeziehung mit Opt-Out-Möglichkeit sichere die gewollte Verbreiterung der pAV und setze allgemein einen Anreiz, dass sich Altersvorsorgende mit ihrer individuellen Altersvorsorge auseinandersetzen. Auch das Ziel einer Stärkung der GRV werde geteilt. Mit dem Vorschlag gehe es lediglich darum, Effizienz in die zusätzliche pAV zu bringen. Gerade für passive oder finanziell weniger informierte Altersvorsorgende biete das Modell Vorteile. Wettbewerbsfähige private Produkte hätten, das zeige das schwedische Beispiel, aber auch in diesem System einen Platz. Ein zentrales Argument für den öffentlichen Fonds wird von den Befürwortern dieser Lösung in der Begrenzung von Kosten gesehen, insbesondere indem der provisionsgestützte Vertrieb der Altersvorsorgeprodukte entbehrlich werde.
131. Demgegenüber empfiehlt die Mehrheit der Fokusgruppe, dieses Modell nicht weiter zu verfolgen. Diesen Mitgliedern der Fokusgruppe ist es wichtig, den spezifischen Charakter der drei Säulen der Alterssicherung und die Produktvielfalt in der geförderten pAV zu erhalten (**siehe Empfehlung Öffentlich verantworteter Fonds**). Dies bedeute, in erster Linie die gesetzliche Rente zu stärken. Auch die durch den Fachdialog der Bundesregierung angestrebte Stärkung der bAV sei zu berücksichtigen, einschließlich einer verbesserten Geringverdienerförderung. Daher wird von diesen Mitgliedern der Fokusgruppe ein staatliches Angebot in der 3. Säule kritisch gesehen, teilweise auch unter Verweis auf die begrenzten staatlichen Ressourcen, die implizite Staatsgarantie, den Erfüllungsaufwand für Arbeitgeber und die nicht-paritätische Finanzierung der pAV. Auch stelle sich die Frage, ob ein solch weitgehender Eingriff des Staates gerechtfertigt werden könne, wenn davon auszugehen ist, dass er diejenigen Personen nicht erreicht, denen der finanzielle Spielraum für eine eigene Sparleistung fehlt. Aus Sicht dieses Teils der Fokusgruppe können wesentliche Ziele (z. B. Effizienz), die aus Sicht der Befürworter dieses Modells durch einen öffentlichen Fonds in der pAV erreicht werden sollen, vor allem mit den in Kapitel 9 beschriebenen Maßnahmen erreicht werden (z. B. Kostensenkung, Vereinfachung von Produkten).
132. Diskutiert wurde dahingehend, ob für eine Reform der pAV in Deutschland das schwedische Beispiel einer zentralen Zulassung der privaten Fonds übertragen werden könnte, um Kosten privater Produkte für Altersvorsorgende zu begrenzen. In der Diskussion wurde von einigen Mitgliedern der Fokusgruppe betont, dass es für die Erreichung der damit intendierten Ziele wie hohe Renditen und niedrige Kosten nicht zwingend eines staatlichen Fonds bedürfe. Andere Mitglieder unterstützen die Idee einer öffentlichen Stelle für die Ausschreibung der Kapitalanlage. Einige Mitglieder der Fokusgruppe hoben die Vorteile einer staatlichen Instanz zur Zertifizierung hervor. (**siehe Empfehlung Zertifizierungsverfahren**)

Literaturverzeichnis

Hinweis: Online zugängliche Quellen wurden am 4. Juli 2023 zuletzt abgerufen.

Akerlof, G.A. (2002), *Behavioral Macroeconomics and Macroeconomic Behavior*, *American Economic Review* 93 (3), Seiten 411-424.

Andersen, H.Y. (2018), *Do tax incentives for saving in pension accounts cause debt accumulation? Evidence from Danish register data*, *European Economic Review*, 106, Seiten 35-53.

Arapakis, K. et al. (2023), *What matters for annuity demand: Objective life expectancy or subjective survival pessimism? – Working Paper 2023-2*. Chestnut Hill, MA: Center for Retirement Research at Boston College, online unter: https://crr.bc.edu/wp-content/uploads/2023/01/wp_2023-2.pdf.

BaFin (2022), *Wenn Lebensversicherungen zu viel kosten*, online unter: https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2022/fa_bj_2203_Effektivkosten_Versicherer.html.

Benjamin, D.J. (2003), *Does 401(k) eligibility increase saving?: Evidence from propensity score subclassification*, *Journal of Economic Research*, 87(5-6), Seiten 1259-1290.

Bloomfield et. al. (2023), *How do forms respond to state retirement plan mandates?*, NBER Working Papers, Working Paper 31398

BMAS Alterssicherungsbericht (2020), *Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2020 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI*, online unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rente/alterssicherungsbericht-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

BMF Riester-Förderstatistik (2022), *Statistische Auswertungen zur Riester-Förderung, Auswertungsstichtag 15. Mai 2022 – Beitragsjahre 2018 bis 2021*, online unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerliche_Themengebiete/Altersvorsorge/2022-11-15-Statistische-Auswertungen-Riester-Foerderung-bis-2021.html.

Börsch-Supan, A. et al. (2015), *15 Jahre Riester - eine Bilanz*, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 12/2016, online unter: https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201617/arbeitspapiere/arbeitspapier_12_2016.pdf.

Börsch-Supan, A et al. (2017), *Altersvorsorge im internationalen Vergleich: Staatliche Produkte für die zusätzliche Altersvorsorge in Schweden und dem Vereinigten Königreich*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Forschungsbericht 494, online unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb494-altersvorsorge-im-internationalen-vergleich-schweden-uk.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Bucher-Koenen, T. et al. (2011), *Financial Literacy and Retirement Planning in Germany*, *Journal of Pension Economics and Finance*, 10(4), Seiten 565-584.

Bucher-Koenen, T. et al. (2013), *Subjective Life Expectancy and Private Pensions*. MEA Discussion Paper Series Nr. 201214, online unter: <https://ideas.repec.org/p/mea/meawpa/201214.html>.

Bucher-Koenen, T. et al. (2015), *Do seemingly smarter consumers get better advice?* MEA Discussion Paper 01-2015, online unter: https://www.mpisoc.mpg.de/fileadmin/user_upload/data/MEA/max-planck-institut-mea-DP-No-01-2015-Do-Seemingly-Smarter-Consumers-Get-Better-Advice.pdf.

Bucher-Koenen, T. et al. (2019), Kapitalanlage eines staatlich organisierten Altersvorsorgefonds, Gutachten für den Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv), online unter:

https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2019/11/21/19-11-15_gutachten_finaleslayout_clean.pdf.

Bucher-Koenen, T. et al. (2021), Finanzwissen und Finanzbildung in Deutschland: Was wissen wir eigentlich? Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 01/2021, Seiten 11-32, online unter:

https://www.diw.de/de/diw_01.c.816365.de/publikationen/vierteljahrshefte/2021_01_2/finanzwissen_und_finanzbildung_in_deutschland_was_wissen_wir_eigentlich.html.

Bucher-Koenen T. et al. (2022), Disparities in financial literacy, pension planning, and saving behavior, ZEW Discussion Paper, 22-037, online unter: <https://www.zew.de/publikationen/disparities-in-financial-literacy-pension-planning-and-saving-behavior>.

Bucher-Koenen, T. et al. (2023/1), Do Individuals Accept Fluctuations in Pension Income?, ZEW Discussion Paper Nr. 23-019, online unter: <https://www.zew.de/publikationen/do-individuals-accept-fluctuations-in-pension-income>.

Bucher-Koenen T. et al. (2023/2), Wie haben sich Coronakrise und Preissteigerungen auf die Altersvorsorge ausgewirkt?, ZEW Policy Brief, forthcoming.

Chan, M.K. et al. (2022), Income and saving responses to tax incentives for private retirement savings, Journal of Public Economics, 206, Seiten 104-598, online unter:

<https://ideas.repec.org/a/eee/pubeco/v206y2022ics0047272721002346.html>.

Chen, A. et al. (2023), Intergenerational risk sharing in a defined contribution pension system: analysis with Bayesian optimization, ASTIN Bulletin: The Journal of the IAA, Seiten 1-30.

doi:10.1017/asb.2023.18, online unter: <https://arxiv.org/abs/2106.13644>.

Chetty, R. et al. (2014), Active vs. passive decisions and crowd-out in retirement savings accounts: Evidence from Denmark, The Quarterly Journal of Economics, 129(39), Seiten 1141-1219, online unter: <https://research.hks.harvard.edu/publications/getFile.aspx?id=903>.

Choi, J. et al. (2001): For better or for worse: Default effects in 401k savings behavior, NBER Working Paper 8651, online unter: <https://www.nber.org/papers/w8651>.

Choi, J. et al. (2004): Plan Design and 401(k) Savings Outcomes, NBER Working Paper 10486, online unter: <https://www.nber.org/papers/w10486>.

Cocco, J.F. et al. (2005), Consumption and Portfolio Choice over the Life Cycle, The Review of Financial Studies, Volume 18, Issue 2, Seiten 491-533, online unter: <https://doi.org/10.1093/rfs/hhi017>.

Congressional Research Service (2022), U.S. Retirement Asset: Amount in Pensions and IRAs, online unter: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12117/2>.

Coppola, M. et al. (2010), Jenseits staatlicher Alterssicherung: die neue regulierte private Vorsorge in Deutschland, In L. Leisering (ed.) Die Alten der Welt. Neue Wege der Alterssicherung im globalen Norden und Süden (Seiten. 215-243), Campus: Frankfurt.

Coppola, M. et al. (2011), Die Riester-Förderung – Das unbekannte Wesen. MEA Discussion Paper Nr. 244-11, online unter: https://www.researchgate.net/publication/239808298_Die_Riester-Forderung_-_das_unbekannte_Wesen.

Corneo, G. et al. (2009), The Riester Scheme and Private Savings: An Empirical Analysis Based on the German SOEP, Schmollers Jahrbuch 129 (2), Seiten 321-332, online unter:

<https://www.researchgate.net/publication/46532289> The Riester Scheme and Private Savings An Empirical Analysis based on the German SOEP.

Cribb, J. et al. (2021). What Can We Learn About Automatic Enrollment Into Pensions From Small Employers? *National Tax Journal* 2021 74:2, Seiten 377-404, online unter:

<https://ideas.repec.org/a/ucp/nattax/doi10.1086-714113.html>.

Dahlquist, M. et al. (2018), On the asset allocation of a default pension fund. *The Journal of Finance* 73, Seiten 1893-1936, online unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2712625.

Department for Work & Pensions (2022), Workplace pension participation and savings trends of eligible employees: 2009 to 2021, online unter: <https://www.gov.uk/government/statistics/workplace-pension-participation-and-savings-trends-2009-to-2021/workplace-pension-participation-and-savings-trends-of-eligible-employees-2009-to-2021>.

Deutsche Bundesbank, Panel on Household Finances (2021), Panelerhebung über den Haushaltsfinanzen in Deutschland, online unter: <https://www.bundesbank.de/en/bundesbank/research/panel-on-household-finances>.

Deutscher Gewerkschaftsbund (2023), Beschäftigte wollen höhere und sichere Renten, online unter: <https://www.dgb.de/presse/++co++e54639aa-adee-11ed-93d2-001a4a160123>.

Duflo, E. et al. (2006), Saving incentives for low-and middle-income families: Evidence from a field experiment with H&R Block, *The Quarterly Journal of Economics*, 121(4), Seiten 1311-1346, online unter: https://eml.berkeley.edu/~saez/duflo-gale-liebman-orszag-saezQJE06block_small.pdf.

Duflo, E. et al. (2007), Savings incentives for low-and moderate-income families in the United States: why is the saver's credit not more effective?, *Journal of the European Economic Association*, 5(2-3), Seiten 647-661, online unter: <https://eml.berkeley.edu/~saez/duflo-gale-liebman-orszag-saezJEEA07savercredit.pdf>.

Engelhardt, G.V. et al. (2007), Employer matching and 401(k) saving: Evidence from the health and retirement study, *Journal of Public Economics*, 91(10), Seiten 1920-1943, online unter: <https://eml.berkeley.edu/~saez/course/engelhardt-kumar/pubE07.pdf>.

Engen, E.M. et al. (2000), The Effects of 401(k) Plans on Household Wealth: Differences across Earnings Groups, *National Bureau of Economic Research*, online unter: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w8032/w8032.pdf.

Finanzwende e.V., Kosten der Riester Anbieter*innen, online unter: <https://www.finanzwende.de/themen/verbraucherschutz/riester-rente/riester-viel-gebuehren-wenig-rente/kosten-der-riester-anbieterinnen/>.

Gasche, M. et al. (2013), Die Kosten der Riester-Rente im Vergleich. MEA Discussion Paper Nr. 269-2013, online unter: https://www.mpsoc.mpg.de/fileadmin/user_upload/datapool/publications/1366_04-2013.pdf.

Gelber, A.M. (2011), How do 401 (k)s Affect Saving? Evidence from Changes in 401 (k) Eligibility. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(4), Seiten 103-122, online unter: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.3.4.103>.

Geyer, J. et al. (2021), 20 Jahre Riester-Rente: Private Altersvorsorge braucht einen Neustart, *DIW Wochenbericht*, 88 (40), Seiten 667-673, online unter: https://www.diw.de/de/diw_01.c.826232.de/publikationen/wochenberichte/2021_40_1/20_jahre_riester-rente_private_altersvorsorge_braucht_einen_neustart.html.

- Goecke, O. (2013), Pension saving schemes with return smoothing mechanism, *Insurance: Mathematics and Economics* 53, Seiten 678-689.
- Goecke, O. (2022), Collective Defined Contribution Plans – Backtesting Based on German Capital Market Data 1950-2022, Working Paper 4/2022, ivwKöln, online unter: <https://cos.bibl.th-koeln.de/frontdoor/index/index/docId/987>.
- Gomes, F. J. et al. (2008), Optimal Life-Cycle Investing with Flexible Labor Supply: A Welfare Analysis of Life-Cycle Funds, *American Economic Review (P&P)* 98, Seiten 297-303, online unter: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.98.2.297>.
- Gomes, F. J. et al. (2022). Tactical Target Date Funds. *Management Science* 64(4), Seiten 3047-3070, online unter: <https://lbsresearch.london.edu/id/eprint/1585/>.
- Hackethal, A. et al. (2018), Wie viel Rente wirst du bekommen? – Pilotstudie zur Einführung einer Renteninformationsplattform in Deutschland, 2018 SAFE White Paper No. 57, online unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/183576/1/103469961X.pdf>.
- Hans-Böckler-Stiftung (2021), Alterssicherungspolitik und organisierte Interessen in Schweden, online unter: https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008172.
- Heimer et al. (2019), YOLO: Mortality Beliefs and Household Finance Puzzles. *The Journal of Finance*, 74: 2957-2996. <https://doi.org/10.1111/jofi.12828>.
- Hurd, M.D. et al. (2002), The Predictive Validity of Subjective Probabilities of Survival, *The Economic Journal*, Volume 112, Issue 482, Seiten 966-985, <https://doi.org/10.1111/1468-0297.00065>, online unter: http://www.econ.ucla.edu/mcgarry/papers_pdfs/EI%20Hurd.pdf.
- ifo-Institut (2022), Reformperspektiven für die deutsche Altersvorsorge, ifo-Schnelldienst 2/2022, Seiten 28, 37, online unter: <https://www.ifo.de/publikationen/2022/aufsatz-zeitschrift/reformperspektiven-fuer-die-deutsche-altersvorsorge-der>.
- Jordá, Ó. et al. (2019), Taylor: The Rate of Return on Everything, 1870-2015, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 134, Issue 3, Seiten 1225-1298, Tabelle 4 und 5, online unter: <https://academic.oup.com/qje/article/134/3/1225/5435538?login=true>.
- Kühling, J. (2018), EU-Wettbewerbsrechtskonformität eines Altersvorsorgefonds, Gutachten im Auftrag des vzbv, online unter: https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2019/06/04/19-05-27_gutachten-kuehling-eu-wettbewerbsrechtskonformitaet-ergaenzt.pdf.
- Madrian, B.C. et al. (2000), The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Savings Behavior, *Quarterly Journal of Economics*, 116(4) 1149, online unter: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w7682/w7682.pdf.
- MetallRente (2022), MetallRente Jugendstudie 2022: Drei von vier jungen Menschen haben Angst vor Altersarmut, online unter: <https://www.metallrente.de/aktuelles/detail/metallrente-studie-jugend-vorsorge-finanzen-2022>.
- OECD Pension Markets in Focus (2022), Seite 11, online unter: <https://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/Pension-Markets-in-Focus-2022-FINAL.pdf>.
- OECD (2022), OECD Recommendation for the Good Design of Defined Contribution Pension Plans, 2022, 2, online unter: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0467>.

Office for National Statistics (2022), Employee workplace pensions in the UK: 2021 provisional and 2020 final results, online unter:

<https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/workplacepensions/bulletins/annualsurveyofhoursandearningspensiontables/2021provisionaland2020finalresults>.

Perozek, M. (2008), Using subjective expectations to forecast longevity: do survey respondents know something we don't know? *Demography*, 45 (1), Seiten 95–113, doi:

<https://doi.org/10.1353/dem.2008.0010>, online unter: <https://link.springer.com/article/10.1353/dem.2008.0010>.

PEW-Trust (2023), State Automated Retirement Savings Programs Continue to Complement Private Market Plans, Federal data for 2021 shows new state-facilitated initiatives may boost private sector plans, online unter: <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/articles/2023/04/14/state-automated-retirement-savings-programs-continue-to-complement-private-market-plans>.

Pfarr, C. et al. (2013), Choosing between subsidized or unsubsidized private pension schemes: evidence from German panel data, *Journal of Pension Economics & Finance*, 12(1), Seiten 62–91,

online unter: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-pension-economics-and-finance/article/choosing-between-subsidized-or-unsubsidized-private-pension-schemes-evidence-from-german-panel-data/5E06C1FD506DE152B5C582D67C888DCE>.

Poterba, J.M. et al. (1995), Do 401 (k) contributions crowd out other personal saving? *Journal of Public Economics*, 58(1), Seiten 1–32, online unter: <https://ideas.repec.org/a/eee/pubeco/v58y1995i1p1-32.html>.

Poterba, J.M. et al. (1996). How retirement saving programs increase saving. *Journal of Economic Perspectives*, 10(4), Seiten. 91–112, online unter: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.10.4.91>.

Roth, M. (2009), *Private Altersvorsorge, Beiträge zum ausländischen und internationalen Privatrecht*, Max-Planck-Institut, Seiten 64 ff.

Roth, M. (2016), Betriebliche Altersvorsorge – Zur Fortentwicklung des Betriebsrentengesetzes im Niedrigzinsumfeld, *Soziales Recht*, 47–61.

Roth, M. (2019), Einfacher Zugang zu kostengünstiger privater Altersvorsorge, Gutachten für den vzbv, online unter: https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2019/05/17/19-05-04_gutachten_staatlichorganisiertesstandardprodukt.pdf.

Saez, E. (2009), Details matter: The impact of presentation and information on the take-up of financial incentives for retirement saving. *American Economic Journal: Economic Policy*, 1(1), Seiten 204–228, online unter: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.1.1.204>.

Transamerica (2023), Transamerica Reveals Workplace Benefits Forecast for 2026, online unter: <https://www.transamerica.com/press-release/transamerica-reveals-workplace-benefits-forecast-2026>.

Vägval för premiepensionen (2013), Ds 2013:35, online unter: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2013/05/ds-201335/>.

Westerhout, E. (2011), Intergenerational Risk Sharing in Time-Consistent Funded Pension Schemes. *Netspar Discussion Paper Nr. 03/2011-028*, online unter:

https://www.netspar.nl/assets/uploads/028_Westerhout.pdf.

Ziegelmeier, M. et al. (2013), Backing out of private pension provision: lessons from Germany, *Empirica*. 40(3), Seiten 505–539, online unter: <https://ideas.repec.org/a/kap/empiri/v40y2013i3p505-539.html>.

Anlagen

Anlage 1 vom 30.11.2022

Einsetzungsbeschluss Fokusgruppe private Altersvorsorge

Die Bundesregierung beschließt die Einsetzung einer Fokusgruppe private Altersvorsorge zur Prüfung und Bewertung der nachstehend angesprochenen Fragestellungen und Ansätze aus dem Koalitionsvertrag:

„Wir werden das bisherige System der privaten Altersvorsorge grundlegend reformieren. Wir werden dazu das Angebot eines öffentlich verantworteten Fonds mit einem effektiven und kostengünstigen Angebot mit Abwahlmöglichkeit prüfen. Daneben werden wir die gesetzliche Anerkennung privater Anlageprodukte mit höheren Renditen als Riester prüfen. Eine Förderung soll Anreize für untere Einkommensgruppen bieten, diese Produkte in Anspruch zu nehmen. Es gilt ein Bestandschutz für laufende Riester-Verträge.“ (Kapitel IV „Respekt, Chancen und Soziale Sicherheit in der modernen Arbeitswelt“, Seite 58)

Der Fokusgruppe gehören Vertreterinnen und Vertreter des Bundesministeriums der Finanzen, des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz sowie von Anbieterverbänden, Sozialpartnern, des Verbrauchschutzes und der Wissenschaft an. Jeweils eine Vertreterin oder ein Vertreter von Bundesbank, BaFin und DRV Bund dürfen als ständige Gäste an den Sitzungen der Fokusgruppe teilnehmen. Darüber hinaus können Vertreterinnen und Vertreter des Bundeskanzleramts an den Sitzungen der Fokusgruppe teilnehmen. Die Fokusgruppe tagt unter dem Vorsitz des Bundesministeriums der Finanzen.

Die Fokusgruppe soll bis zum Sommer 2023 zum einen die Möglichkeit eines öffentlich verantworteten Fonds prüfen, der Altersvorsorgenden ein kostengünstiges und effektives Angebot unterbreitet und ausgewählt werden kann, und zum anderen die gesetzliche Anerkennung privater Produkte prüfen, die eine höhere Rendite als Riester-Verträge ermöglichen. Sie kann im Rahmen des von ihr zu erstellenden Abschlussberichts auch entsprechende Empfehlungen abgeben, die dann in die zu treffenden politischen Entscheidungen für eine grundlegende Reform der privaten Altersvorsorge einfließen können. Die Förderung soll Anreize für untere Einkommensgruppen bieten. Die angestrebte Reform soll die Attraktivität und Verbreitung der privaten Altersvorsorge steigern.

Folgende Prüfkriterien werden in die Prüfung einfließen und diese strukturieren:

- Potenzieller Beitrag zur weiteren Verbreitung der privaten Altersvorsorge/ Niederschwelligkeit des Angebots
- Erreichbare Höhe und Art der Absicherung
- Rendite-Risiko-Relation und Kosteneffizienz
- Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht, insbesondere Wettbewerbsrecht
- Administrierbarkeit (inkl. Digitaltauglichkeit), Transparenz und Regulierung
- Kompatibilität mit bestehendem Alterssicherungssystem und Auswirkungen auf bestehende Marktstrukturen
- Wirksamkeit der Förderung/ Anreize für untere Einkommensgruppen
- Auswirkungen auf öffentliche Haushalte

Die Mitglieder der Anbieterverbände, Sozialpartner und des Verbrauchschutzes werden vor der konstituierenden Sitzung um Stellungnahme zu den Prüfaufträgen anhand der Prüfkriterien gebeten. Die Fokusgruppe kann Untergruppen zur detaillierten Prüfung anhand der Prüfkriterien einrichten. Die Fokusgruppe kann sich zusätzlicher externer Expertise über Vorträge oder Workshops bedienen. Die Sitzungen sind nicht öffentlich. Der Abschlussbericht der Fokusgruppe wird veröffentlicht. Minderheitenvoten sind zulässig.

Die Fokusgruppe wird organisatorisch und inhaltlich unterstützt und begleitet werden durch eine Geschäftsstelle, die beim Bundesministerium der Finanzen eingerichtet wird. Als Kosten werden Teilnehmenden Reisekosten nach dem BRKG vom Bundesministerium der Finanzen erstattet.

Anlage 2

BMWK: Minderheitsvotum zum Abschlussbericht der Fokusgruppe private Altersvorsorge

Kapitel 1 „Zentrale Empfehlungen“ Absatz 11 „Öffentlich verantworteter Fonds“:

Dass sich keine Mehrheit der Fokusgruppe private Altersvorsorge für einen öffentlich verantworteten Altersvorsorgefonds entschieden hat, ist aus BMWK-Sicht bedauerlich. Mit der Reform der gesetzlichen Rentenversicherung wurde Anfang der 2000er Jahre beschlossen, dass zur Schließung der Altersvorsorgelücke, die aufgrund von Kürzungen in der ersten Säule entstand, eine kapitalgedeckte Zusatzvorsorge erbracht werden muss. Dieses Ziel wurde bislang verfehlt; der Markt für private Altersvorsorgeprodukte ist geprägt von Informationsasymmetrien, hohen Vertriebskosten, überhöhten Kosten der Vermögensverwaltung und Komplexität. Sehr viele Bürgerinnen und Bürger werden daher mit zu niedrigen Alterseinkommen in den Ruhestand gehen – 2021 waren rund 19,3 % aller Ruheständlerinnen und Ruheständler von Armut gefährdet. Dies bedeutet, dass sie ein Nettoäquivalenzeinkommen von 1.251 Euro oder weniger hatten. Im Jahr 2021 besaßen lediglich 33 % der befragten Haushalte mindestens eine Riester- oder Rürup-Rente.⁷⁴ Rund 22 % der Haushalte mit Riester-Vertrag konnten die Rentenlücke nicht schließen.⁷⁵ Auf Grund der demografischen Entwicklung wird die Altersarmut erwartbar stark ansteigen.

Bezieherinnen und Bezieher niedriger Einkommen können kaum sparen und müssen daher in der gesetzlichen Rente besser abgesichert werden. Die große Mehrheit kann jedoch für das Alter vorsorgen und benötigt dazu den einfachen Zugang zu rentablen Produkten bei niedrigen Kosten. Durch einen öffentlich verantworteten Fonds mit automatischer Einbeziehung und Opt-Out-Möglichkeit würde – neben einer starken ersten und zweiten Säule – die dritte Säule effizient ausgestaltet. Die Kosten für Vertrieb der Anlageprodukte und der Vermögensverwaltung der Altersvorsorgenden würden sich drastisch reduzieren und eine weitere Verbreitung einer qualitativ hochwertigen Altersvorsorge könnte endlich erreicht werden. Durch das Opt-Out würden zudem alle Altersvorsorgende – insbesondere auch Geringverdiener – die Chance erhalten auf einfache Weise und mit guter Rendite an der Entwicklung realwertorientierter Kapitalanlagen zu partizipieren. Auch wirtschaftspolitisch bieten öffentlich verantwortete Altersvorsorgefonds mit ihrem langfristig orientierten Kapital eine Chance zur Finanzierung von Investitionsvorhaben mit langem Zeithorizont.

⁷⁴ Panel on Household Finances der Bundesbank.

⁷⁵ Börsch-Supan et al., 15 Jahre Riester – Eine Bilanz, MEA Discussion Paper, 11/2016.

DGB: Minderheitsvotum zum Abschlussbericht der Fokusgruppe private Altersvorsorge

Kapitel 1 „Zentrale Empfehlungen“ Absatz 6 „Kosten“:

Der DGB hat bereits in seiner Stellungnahme zum Auftakt der Arbeit der Fokusgruppe private Altersvorsorge (siehe Anlage 3) deutlich gemacht, dass eine gute Alterssicherung aus seiner Sicht auf einer starken gesetzlichen Rente mit einem stabilen und wieder angehobenen Rentenniveau basiert. Ergänzend dazu bedarf es guter, vom Arbeitgeber mitfinanzierter Betriebsrenten. Private Altersvorsorge ist nur ergänzend für bestimmte Fälle sinnvoll, aber kein systematischer Beitrag zu einer Alterssicherung, die den Lebensstandard im Alter und bei Erwerbsminderung sichern kann. Sozialpolitisch sind daher die gesetzliche Rente zu stärken und die Betriebsrenten auszubauen.

Unbestritten besteht - unabhängig von der grundsätzlichen Position des DGB - erheblicher Reformbedarf im Bereich der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge. Die Qualität der Produkte muss steigen und die Kosten müssen deutlich spürbar sinken. Auch darüber hinausgehende Maßnahmen sind denkbar. Ohne weitgehende Verbesserungen bei Qualität und Kosten, bleiben nicht nur weite Teile der angebotenen privaten Altersvorsorgeprodukte ineffizient, auch sind die Steuerzuschüsse des Bundes, mit denen private Vorsorgeprodukte gefördert werden, schlichte Verschwendung öffentlicher Gelder; sie tragen schlussendlich nicht für eine adäquate zusätzliche Altersvorsorge der Erwerbstätigen bei, die in der Lage sind, hierfür eigene Beiträge aufzubringen. Um die Bemühungen zu unterstützen, diese Mängel zu heilen oder mindestens zu vermindern, hat sich der DGB konstruktiv an den Gesprächen und den Verständigungen im Rahmen der Fokusgruppe beteiligt und trägt den Bericht insoweit auch mit, ohne dabei alle Punkte zu unterstützen.

So geht insbesondere die Empfehlung, die Absicherung bei Erwerbsminderung als Option bei privaten Altersvorsorgeprodukten nicht mehr anbieten zu müssen und dies damit auch nicht mehr staatlich zu fördern, vollkommen fehl. Ein genereller sozialpolitischer Mangel der privaten Altersvorsorge ist die meist fehlende oder sehr teure Absicherung für den Fall der Erwerbsminderung. Notwendig wäre hier stattdessen eine stärkere Verbindlichkeit, auch dieses Risiko abzusichern. Denn gerade mit dem sozialpolitischen Ziel, eines angemessenen Ersatzes für ein wegfallendes Erwerbseinkommen, rechtfertigen Politik und Finanzbranche die hohen steuerlichen Subventionen und Zuschüsse. Aus diesem Grund lehnt der DGB den Vorschlag der Fokusgruppe ab, die Möglichkeit zur Absicherung bei Erwerbsminderung ganz aus der geförderten privaten Altersvorsorge zu streichen.

Der DGB begrüßt dagegen ausdrücklich die Position der Fokusgruppe, dass die finanziellen Auswirkungen ihrer Empfehlungen nicht in Konkurrenz zur Finanzierung anderer renten- oder vorsorgepolitischer Ziele treten darf. Der DGB selber sieht die Empfehlungen zur Verbesserung der geförderten privaten Altersvorsorge als subsidiär zu den Vorhaben der Bundesregierung zur Stabilisierung des gesetzlichen Rentenniveaus und zum Ausbau der betrieblichen Altersversorgung an.

GDV: Minderheitsvotum zum Abschlussbericht der Fokusgruppe private Altersvorsorge

Kapitel 5 „Ansparphase“ Absatz 64:

Der GDV stimmt voll zu, „für eine kapitalmarktbasierte renditestarke pAV ist eine Vorgabe von hohen Garantien nicht zielführend“. Die 100 %-Garantie ist zu hoch und muss für mehr Renditepotenzial gelockert werden.

Auch bei langen Ansparphasen verbleibt ganz ohne Garantien ein erhebliches Verlustrisiko. Unabhängige Berechnungen des Analysehauses Morgen & Morgen zeigen: bei Null-Garantie können 10 % der Vorsorgenden nach 30 Jahren im Mittel 32 % Verlust erleiden. Der GDV spricht sich deshalb für eine neue Balance zwischen den Sicherheitsbedarfen der Vorsorgenden und einer chancenreichen Kapitalanlage aus. So ermöglichen abgesenkte Garantien von z. B. 80 % Anlagestrategien mit attraktiven Renditen und zugleich begrenzten Risiken. Dieses Sicherheitsniveau sollte einheitlich für die Produkte aller Anbieter außer Bausparkassen gelten.

Kapitel 6 „Auszahlungsphase“, Absätze 66ff:

Aus Sicht der Versicherungswirtschaft geht es bei der private Altersvorsorge im Kern darum, während des Erwerbslebens die Grundlage für lebenslange Alterseinkommen zu schaffen – eine Versorgung, auf die Menschen sich verlassen können. Die Aufweichung des anerkannten Prinzips „lebenslange Ausgaben brauchen lebenslange Einnahmen“ in der pAV sieht die Versicherungswirtschaft äußerst kritisch.

Lebenslange Renten schützen davor, im höheren Alter das Ende des Geldes erleben zu müssen. Dabei wird private Altersvorsorge in Zukunft von vielen nicht mehr für die Finanzierung von Extras, sondern zur Sicherung des Lebensstandards im Alter benötigt. Es geht darum, das Geld für Miete, Nahrungsmittel, Kleidung, Gesundheitsleistungen und soziale Teilhabe zu haben – und zwar dauerhaft. Das ist unbestritten für die gesetzliche Rente und für Betriebsrenten. Es sollte gleichermaßen auch für die private Altersvorsorge als dritter Säule der Alterssicherung gelten.

Nicht zuletzt sind lebenslange, private Renten auch aus Perspektive von Staat und Steuerzahlern sinnvoll. Die Vorsorge wird mit staatlichen Zulagen gefördert. Wenn das Geld vor dem Lebensende aufgebraucht ist und doch Grundsicherung bezogen werden muss, zahlt der Staat doppelt.

vzbv: Minderheitsvotum zum Abschlussbericht der Fokusgruppe private Altersvorsorge

Kapitel 1 „Zentrale Empfehlungen“ Absatz 5 „Rendite, Risiken und Garantien“ Satz „Die verpflichtende Beitragserhaltungszusage bei klassischen versicherungsförmigen und hybriden Produkten in der Ansparphase sollte reduziert werden.“

Eine Reduktion von Garantien bei kapitalansparenden Versicherungen ist nicht sinnvoll. Die bei kapitalansparenden Versicherungen üblicherweise hohen Kosten würden bleiben beziehungsweise sich mit hoher Wahrscheinlichkeit sogar erhöhen. Gleichzeitig wird die Sicherheit auf z. B. 80% des eingezahlten Kapitals reduziert. Die Renditechancen nehmen nicht zu, weil es durch die Garantieabsenkung trotzdem keinen Anreiz für die Versicherer gibt, stärker in Aktien zu investieren (Eigenkapitalanforderungen). Durch eine Garantieabsenkung würde für Verbraucherinnen und Verbraucher eine Lose-Lose-Lose-Situation entstehen (Nachteile hinsichtlich Kosten, Sicherheit und Rendite). Für Versicherungsunternehmen demgegenüber eine Win-Win-Lage – (Möglichkeit für hohe Kosten und damit Möglichkeit, die Unternehmensgewinne zu steigern).

Kapitel 1 „Zentrale Empfehlungen“ Absatz 5 „Rendite, Risiken und Garantien“ Satz „Für diejenigen, die einen hohen Wert auf Sicherheit legen, sollen aber auch weiterhin Produkte mit Garantien angeboten werden können.“

Es ist ökonomisch nicht sinnvoll, bei langlaufenden Ansparprozessen das Sicherheitsbedürfnis von Verbraucherinnen und Verbrauchern mit Garantien abzubilden. Dieser Weg beinhaltet zu hohe implizite Kosten, die die Chance auf Rendite unterlaufen. Das Sicherheitsbedürfnis kann mit anderen Mechanismen abgebildet werden, wie dies z. B. auch bei PEPP beschrieben ist.

Kapitel 1 „Zentrale Empfehlungen“ Absatz 6 „Kosten“ Sätze „Die Fokusgruppe empfiehlt zur Senkung von Kosten, Produkt- und Bürokratieanforderungen zu vereinfachen und durch einfache und kostengünstige Wechselmöglichkeiten den Wettbewerb zwischen Anbietern in der Ansparphase sowie vor der Auszahlungsphase zu stärken. Abschlusskosten könnten in laufende Kosten auf die gesamte Vertragslaufzeit umgerechnet werden. Ferner könnte auf Abschlusskosten beim Wechsel von Altersvorsorgeprodukten und Anbietern verzichtet werden.“

Diese Maßnahmen sind nicht geeignet, das Problem zu hoher Abschluss- und Vertriebskosten ausreichend zu lösen. Das Problem zu hoher Abschluss- und Vertriebskosten sollte nach Auffassung des vzbv durch ein Opt-out über den Arbeitgeber gelöst werden. Durch einen solchen Mechanismus würden Sparende und Vorsorgeprodukt ohne teuren und provisionsorientierten Vertrieb zueinander gebracht werden.

Kapitel 1 „Zentrale Empfehlungen“ Absatz 8 „Transparenz, Digitalisierung und Beratung“ Sätze „Transparenz der unterschiedlichen Kosten, Vergleichbarkeit von Angeboten und Digitalisierung von Informationen und dem Vertrieb von Altersvorsorgeprodukten können

zu besser informierten Vorsorgeentscheidungen, mehr Wettbewerb zwischen Anbietern und höherer Effizienz beitragen. Die Produktinformationen sowohl für die Anspar- als auch für die Auszahlungsphase sollten den Altersvorsorgenden über eine unabhängige, digitale und kostenlos zugängliche Vergleichsplattform in verständlicher Form bereitgestellt werden. Die Ausweisung der Kosten sollte den europäischen Standards der PRIIPs-Verordnung entsprechen. Altersvorsorgenden wird so der Produktvergleich anhand der relevanten Parameter erleichtert.“

Nach den Erfahrungen der Schwierigkeiten rund um die Girokontenvergleichs-website, die es bis heute nicht gibt und bei der es um deutlich weniger komplexe Produkte geht, trägt der vzbv Zweifel an der Machbarkeit dieser Idee. Sollte es gelingen, ein solches Instrument zu implementieren, ist trotzdem mit Blick auf die sehr hohe Komplexität in diesem Teil des Finanzmarktes zu bezweifeln, dass eine breite Masse von Vorsorgenden darüber befähigt wird, eine zielgerichtete Vorsorge-Entscheidung zu treffen. Effizienter wäre es, Verbrauchern direkt einen Zugang zu einem effizienten öffentlich organisierten Vorsorgeprodukt zu ermöglichen, mit denen eine kostengünstige und renditestarke Altersvorsorge möglich ist.

Kapitel 1 „Zentrale Empfehlungen“ Absatz 10 „Riester-Bestand“ Satz „Die Weichenstellungen, die für eine neue geförderte private Altersvorsorge empfohlen werden, sollten im Rahmen des rechtlich Möglichen auch für den aktuellen Riester-Bestand aufgenommen werden können, wobei bestehende Verträge nur im Konsens zwischen den Vertragspartnern geändert werden können.“

Mit der Umstellung dürfen keine neuen Abschluss- und Vertriebskosten erhoben werden. „Umstellungsgebühren“ sollten unzulässig sein. Bei Versicherungsverträgen besteht die Gefahr, dass mit einer „Umstellung“ Neuverträge zu den aktuellen versicherungstechnischen Rechnungsgrundlagen (aktueller Rechnungszins) abgeschlossen werden. Das Verfahren der „Umstellung“ muss von der Aufsichtsbehörde begleitet werden.



Anlage 3

aba e.V. | Wilhelmstraße 138 | 10963 Berlin

Bundesministerium der Finanzen
Herrn Parlamentarischer Staatssekretär
Dr. Florian Toncar
Wilhelmstraße 97

10117 Berlin

Klaus Stieffermann
030 3385811-10

klaus.stieffermann@aba-online.de

13.01.2023 ML

aba-Stn-001-2023-BMF

Per Email: fokusgruppe@bmf.bund.de & florian.toncar@bmf.bund.de

Sehr geehrter Herr Staatssekretär,

die aba begrüßt es sehr, dass sie im Rahmen der Fokusgruppe private Altersvorsorge die Möglichkeit erhält, ihre langjährige Expertise als Vertreterin der betrieblichen Altersversorgung einzubringen. Dabei sind uns folgende Punkte besonders wichtig:

Reformen der privaten Altersvorsorge betreffen immer auch die betriebliche Altersversorgung

Reformen der privaten Altersvorsorge wirken sich immer auch auf die betriebliche Altersversorgung aus, da die Menschen den für die Altersvorsorge entbehrlichen Euro nur einmal ausgeben können. Für die private Vorsorge aufgewandte Mittel stehen nicht mehr für eine Entgeltumwandlung zur Verfügung, selbst wenn diese vom Arbeitgeber z.B. über sog. Matching-Contributions bezuschusst werden.

Eine Reform der sog. Riesterrente betrifft die betriebliche Altersversorgung zudem unmittelbar, da viele Versorgungsmodelle Riester-förderfähige Beiträge der Mitarbeitenden umfassen.

Eine etwaige Reform der privaten Altersvorsorge muss diese Zusammenhänge berücksichtigen, will sie die betriebliche Altersversorgung nicht nachhaltig beschädigen.

Reformkonzepte erst nach Bestandsaufnahme und Zieldefinition entwickeln

Wir unterstützen das Anliegen, dass angesichts des demografischen Wandels mehr Menschen angemessene kapitalgedeckte Altersvorsorge aufbauen. Die Reformen in der gesetzlichen Rentenversicherung der letzten Jahrzehnte machen dies mehr denn je erforderlich.

Am Anfang sollte aber eine ehrliche Bestandsaufnahme zu allen drei Säulen stehen. Die Politik muss sich klar werden über ihre rentenpolitischen Ziele und die künftige Rolle jeder Säule der Altersversorgung und dies deutlicher kommunizieren. Dabei müssen u.a. Antworten auf folgende Fragen gefunden werden: Welches Gesamtversorgungsniveau wird angestrebt und welchen Beitrag sollen zweite und dritte Säule dabei leisten? Welches Leistungsspektrum sollen die einzelnen Säulen dabei umfassen (insbes. hinsichtlich der Absicherung von Invalidität und der Absicherung von Hinterbliebenen)? Bei welchen Personen- und Altersgruppen besteht vor allem Handlungsbedarf? Wer soll die erforderlichen Finanzierungsbeiträge erbringen? Welchen Anteil soll der Staat, etwa über zielführende steuer- und sozialversicherungsrechtliche Förderung, leisten? Nominalgarantien in der kapitalgedeckten Altersvorsorge werden mit geringerer Performance „bezahlt“. Es muss daher auch die Frage beantwortet werden, ob, und wenn ja, in welchem Umfang man Garantien will. Und allen Beteiligten sollte klar sein: Wenn ein Kapitalstock für eine deutlich wahrnehmbare Altersvorsorge aufgebaut werden soll, dann muss die Vorsorge früh beginnen und es müssen auch substantielle Beiträge eingebracht werden.

Für einen öffentlich verantworteten Fonds besteht kein Bedarf

Welche Rolle sollte ein öffentlich verantworteter Fonds innerhalb der drei Säulen übernehmen? Bedarf es tatsächlich eines neuen Instruments oder lassen sich besser die bestehenden Strukturen nutzen und entsprechend weiterentwickeln? Die Einführung eines öffentlich verantworteten Fonds würde die Komplexität der kapitalgedeckten Altersvorsorge jedenfalls weiter erhöhen.

Wir bezweifeln daher stark, dass es eines „öffentlich verantworteten Fonds mit einem effektiven und kostengünstigen Angebot“ bedarf. Es braucht keine weiteren Altersvorsorgeprodukte. Die schon existierenden Angebote der betrieblichen Altersversorgung reichen aus, sie müssen nur besser nutzbar gemacht werden. Fehlanreize gilt es zu beseitigen, Rahmenbedingungen zielführend zu ändern. Daher begrüßen wir es sehr, dass derzeit im Rahmen des vom BMAS moderierten Fachdialogs eine Stärkung der betrieblichen Altersversorgung vorbereitet werden soll. Dafür spricht auch, dass kapitalgedeckte betriebliche Altersversorgung besonders kostengünstig ausgestaltet werden kann. Die betriebliche Altersversorgung stellt dies trotz nicht immer optimalen Rahmenbedingungen schon seit langem unter Beweis. Außerdem operiert sie in einem etablierten Rechtsrahmen. Daher könnte die betriebliche Altersversorgung anstelle des im Prüfauftrag in Erwägung gezogenen „neuen Angebots“ eingesetzt werden. Dies wäre kurzfristig ohne langwierige Aufbauarbeiten umsetzbar.

Im Übrigen ist zu diskutieren, wie weit eine „öffentliche Verantwortung“ außerhalb der ersten Säule der Altersvorsorge gehen soll bzw. kann. Diese Frage ist u.E. im Zusammenhang damit zu sehen, in welchem Umfang sich der Staat an der Finanzierung beteiligt. Außerdem gilt es zu klären, inwieweit letztlich implizit oder auch explizit eine Staatsgarantie verbunden mit einer Staatshaftung entsteht.

Ein Angebot mit Abwahlmöglichkeit darf der betrieblichen Altersversorgung nicht schaden

Wie Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, könnte ein mehr an Verbindlichkeit zu einer Stärkung der kapitalgedeckten Altersvorsorge führen. Hierzu könnten Angebote mit Abwahlmöglichkeit (sog. Opt-Out-Modelle) beitragen.

Der mittels Opt-Out-Regelungen erzielbare Verbreitungsgrad muss aber realistisch eingeschätzt werden. Erfahrungen im Ausland und in Deutschland mit betrieblichen Opt-Out-Regelungen und mit der zum 1. Januar 2013 eingeführten Opt-Out-Regelung für Minijobber in der gesetzlichen Rentenversicherung zeigen, dass ihr Erfolg in hohem Maße von der Ausgestaltung des Angebots mit Abwahlmöglichkeit abhängt. Die mit Opt-Out-Regelungen erzielbaren Verbreitungsgrade dürfen aber nicht überbewertet werden.

Ein „neues Angebot mit Abwahlmöglichkeit“ in der privaten Altersvorsorge, wie in den meisten propagierten Modellen auch noch so angelegt, dass Arbeitgeber als Inkassostellen und damit zwangsläufig wohl auch als Informationsanlaufstellen dienen sollen, würde für die Arbeitgeber zusätzliche Belastungen ohne erkennbaren zusätzlichen Nutzen bedeuten. Daher lehnen wir derartige Überlegungen entschieden ab.

Sollte dennoch ein „neues Angebot mit Abwahlmöglichkeit“ in der privaten Altersvorsorge eingeführt werden, so darf die betriebliche Altersversorgung dadurch keinen Schaden nehmen. Daher muss ein solches „neues Angebot“ durch ein System der betrieblichen Altersversorgung ersetzt werden können.

Geringverdienerförderung durch geeignete Zuschuss- oder Zulagenmodelle

Sowohl die Riesterförderung als auch die Geringverdienerförderung nach dem Betriebsrentenstärkungsgesetz (BRSG) tragen der Tatsache Rechnung, dass Geringverdiener praktisch nicht von steuerlichen Vorteilen profitieren. Eine zusätzliche Förderung eigener Beiträge über Zuschüsse, wie das Zulagenmodell bei der Riesterförderung oder die Förderung von Arbeitgeberbeiträgen bei der Geringverdienerförderung zeigen, ist ein wirkungsvoller und damit erfolgreicher Ansatz.

Das BRSG hat ein neues steuerliches Fördermodell speziell für Geringverdiener eingeführt. Die bisherigen Erfahrungen sind überaus positiv. Zahlen des Statistischen Bundesamtes belegen, dass allein in den ersten drei Jahren (2018, 2019 und 2020) nach Einführung mehr als 82.000 Unternehmen die neue Förderung für über eine Million Arbeitnehmer nutzen. Die Unternehmen wandten im Schnitt jährlich 570 Euro pro Arbeitnehmerin und Arbeitnehmer mit Einkommen unter 2.575 Euro im Monat für deren Betriebsrenten auf und erhielten dafür eine Förderung von durchschnittlich 171 Euro pro Kopf.

Das Konzept, Arbeitgeber von Geringverdienern, die sich selbst nicht in der Lage sehen, für ihr Alter im Wege von Entgeltumwandlung vorzusorgen, durch einen leicht administrierbaren Förderbeitrag zu motivieren, Betriebsrentenversprechen zu erteilen, hat sich bewährt und sollte ausgebaut werden. Dies haben wir auch in unserem Beitrag zum Fachdialog (vgl. Anlage) dargelegt. Schließlich ist darauf zu achten, dass ein etwaiges Nachfolgemodell für die Riesterförderung auch für die betriebliche Altersversorgung zur Verfügung stehen muss.

Gerne führen wir unsere Überlegungen im Rahmen der Fokusgruppe weiter aus.

Mit besten Grüßen

aba Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung e.V.



Dr. Georg Thurnes
(Vorsitzender)



Klaus Stieffermann
(Geschäftsführer)

Anlage: Beitrag der aba zum Fachdialog „Stärkung der Betriebsrente“

„Fokusgruppe private Altersvorsorge“

Stellungnahme zu den Prüfaufträgen:

- **Möglichkeit eines öffentlich verantworteten Fonds, der Altersvorsorgenden ein kostengünstiges und effektives Angebot mit Abwahlmöglichkeit unterbreitet**
- **Gesetzliche Anerkennung privater Produkte, die eine höhere Rendite ermöglichen als Riester-Verträge**

13. Januar 2023

Zusammenfassung

Es ist dringend erforderlich, die private Altersvorsorge zu reformieren. Dies gilt insbesondere für die sog. Riester-Vorsorge, die auch wegen der gesetzlichen Rahmenbedingungen nicht als attraktiv empfunden wird und nicht im erhofften Umfang genutzt wird.

Ein staatlich verantworteter Fonds bietet allerdings keine Vorteile, die private Altersvorsorgeprodukte und/oder die betriebliche Altersvorsorge nicht ebenfalls erfüllen bzw. nicht erfüllen könnten. Bei einer staatlichen Trägerschaft lässt sich ein späterer staatlicher Zugriff auf die angesparten Mittel nicht ausschließen. Auch erscheint es fraglich, dass ein staatlich verantworteter Fonds „effektiver“ und „kostengünstiger“ gestaltet werden könnte als private oder betriebliche Angebote. Denn ein erheblicher Teil der Komplexität und Kosten von Altersvorsorgeanbietern beruht auf aufsichtsrechtlichen Vorgaben, die auch für einen staatlichen Fonds gelten müssten. Eine staatlich angeordnete Opt-Out-Regelung würde Unternehmen mit zusätzlichen Aufgaben der Umsetzung belasten und hierdurch sogar zusätzliche Kosten verursachen. Zudem würde die Einführung eines staatlich verantworteten Fonds eine Wettbewerbsverzerrung zulasten anderer Anbieter privater Vorsorge darstellen.

Die bereits viele Jahre andauernde Niedrigzinsphase hat zunehmend dazu geführt, dass sich die Anbieter von Altersvorsorgeverträgen aus dem Markt zurückgezogen haben. Für die Sparer bestehen daher nur noch wenige Möglichkeiten der geförderten privaten Altersvorsorge. Parallel zu dieser Entwicklung ist das Interesse am Abschluss von Altersvorsorgeverträgen zurückgegangen. Umso wichtiger ist es, die bisherige Bruttobeitragsgarantie bei Altersvorsorgeverträgen aufzugeben, um wieder eine renditeaussichtsreichere Kapitalanlage zu ermöglichen und so die Attraktivität der geförderten Altersvorsorge zu erhöhen.

Darüber hinaus sollten folgende wichtige Verbesserungen und Vereinfachungen erfolgen:

- Erhöhung der Grundzulage auf 200 € und künftig regelmäßige Anpassung der Zulagenförderung sowie Erhöhung und Dynamisierung der steuerlichen Abzugsmöglichkeit (auf 4 % der Beitragsbemessungsgrenze Rentenversicherung)
- Ausweitung des förderberechtigten Personenkreises auf alle Erwerbstätigen
- Vereinfachung des Zulagenverfahrens
- Entwicklung eines einheitlichen und kostengünstigen Altersvorsorgestandardprodukts



Im Einzelnen

Reform und Stärkung der privaten Altersvorsorge zielführender als öffentlich verantworteter Fonds

Von der Einführung eines öffentlich verantworteten Fonds mit Abwahlmöglichkeit sollte abgesehen werden. Ein solcher Fonds bietet keinen Vorteil, den nicht auch private Vorsorgeprodukte leisten können. Der Gesetzgeber sollte seine Erwartungen an eine gute private Altersvorsorge vorgeben (z. B. zur Kapitalanlage), die Durchführung aber nicht dem Staat, sondern der Privatwirtschaft überlassen.

Mit der Einrichtung eines öffentlichen Fonds wird zum einen die Erwartung einer renditeträchtigeren Kapitalanlage als bei den heute staatlich geförderten Altersvorsorgeprodukten verbunden (z. B. mit Verweis auf den schwedischen Fonds AP7). Die geringere Rendite von Altersvorsorgeverträgen ist aber kein Ergebnis schlechter Kapitalanlage von Seiten der Anbieter, sondern Folge, der vom Gesetzgeber verlangten, Bruttobeitragsgarantie, die aufgrund aufsichtsrechtlicher Vorgaben zu einer sehr sicheren und damit wenig renditeträchtigen Kapitalanlage zwingt. Eine höhere Rendite von privaten Altersvorsorgeverträgen wäre selbstverständlich möglich, wenn der Gesetzgeber die heutige Bruttobeitragsgarantie aufgibt bzw. zumindest lockert.

Zum anderen wird mit der Einrichtung eines öffentlichen Fonds die Erwartung niedrigerer Kosten verbunden. Tatsächlich sind die Kosten der deutschen Altersvorsorgeverträge allerdings in hohem Maße gesetzlichen Auflagen geschuldet, die für die angeführten Staatsfonds-Vorbilder im Ausland nicht gelten. Dies gilt z. B. für die Verpflichtung, eine lebenslange Rentenleistung zu gewährleisten, diverse aufsichtsrechtliche Verpflichtungen, aber auch Regelungen wie die Vorgabe einer Entnahmemöglichkeit zur Verwendung für die eigene Wohnung.

Richtig ist zwar, dass private Anbieter in der Regel einen Vertrieb finanzieren und refinanzieren müssen. Aber das müsste auch ein staatlicher Anbieter. Auf einen Vertrieb kann grundsätzlich nur verzichten, wem die Beiträge automatisch zugewiesen werden. Das gilt aber für den private Anbieter genauso wie für einen staatlichen Anbieter.

Ein staatlicher Fonds hätte nicht nur keine Vorteile gegenüber privaten Anbietern, sondern würde auch Gefahren mit sich bringen. Insbesondere besteht bei einer staatlichen Trägerschaft stets die Gefahr, dass die Regeln der Kapitalanlage je nach politischer Opportunität geändert werden, z. B. um gewünschte Investitionen zu finanzieren, die Privatisierung von Staatsunternehmen zu erleichtern oder um Start-ups zu finanzieren. Auch lässt sich bei einer staatlichen Trägerschaft ein späterer staatlicher Zugriff auf die angesparten Mittel nicht ausschließen. Private Altersvorsorge sollte daher privat bleiben.

Im Übrigen wäre die Einsetzung eines Staatsfonds eine erhebliche Wettbewerbsverzerrung zu lasten privater Anbieter, schon weil in diesem Fall der Staat für die notwendige Eigenkapitalausstattung sorgen würde, die private Anbieter selbst aufbringen müssen.

Der im Koalitionsvertrag beschriebene öffentliche Fonds mit Abwahlmöglichkeit setzt voraus, dass es zunächst eine Pflicht zur Teilnahme geben müsste. Denkbar wäre durchaus, dass diese Teilnahmepflicht von der Finanzverwaltung übernommen wird. Auf diese Weise könnten alle einbezogen werden, die steuerlich leistungsfähig und damit zu einer Altersvorsorge in der Lage sind. Erreicht würden damit auch diejenigen, die nicht einem Beschäftigungsverhältnis stehen. Das wäre für den Fall einer gewollten Teilnahmepflicht auch sinnvoll, denn wer nicht in einem Beschäftigungsverhältnis steht, hat ein überdurchschnittlich hohes Risiko, später auf Grundsicherung angewiesen zu sein.



Zu befürchten ist jedoch, dass die Teilnahmepflicht dennoch ausschließlich für Beschäftigte gelten soll, obwohl sie ein unterdurchschnittlich geringes Risiko der Altersarmut haben, und die Arbeitgeber mit dem damit verbundenen erheblichen bürokratischen Aufwand belastet werden sollen. Sie müssten das neue Verfahren einführen, zu dem eine ausreichende Information aller aktuellen und künftigen Arbeitnehmer, die Abwicklung der automatischen Entgeltumwandlung sowie ggf. die Berücksichtigung des Widerspruchsrechts gehören. Hinzu kämen neue Kontroll- und Sanktionsregelungen, die umzusetzen wären. Auch der Rückzahlungsvorgang bei erfolgtem Widerspruch durch den Arbeitnehmer würde administrativen Aufwand im Rahmen der Lohnabrechnung auslösen, der zwangsläufig zu Mehrkosten bei den Unternehmen führen würden. Die Komplexität der Administration der Altersvorsorge würde dadurch erneut erhöht. Die Verwaltungskosten von Modellen einer Arbeitnehmer-Vorsorgepflicht und Opt-out-Option werden schöngerechnet, indem der Kontroll- und Administrationsaufwand der Arbeitgeber unberücksichtigt bleibt.

Für das wichtige Ziel der Vermeidung von Altersarmut wäre mit einem solchen Modell ohnehin kaum etwas gewonnen, denn alle diejenigen, die ein überdurchschnittlich hohes Risiko der Altersarmut haben (z. B. Langzeitarbeitslosen, Nicht-Erwerbstätige, Selbstständige) wären von vornherein ausgenommen. Zudem würden von der Opt-out-Option gerade diejenigen besonders häufig Gebrauch machen, bei denen zusätzliche Altersvorsorge besonders dringlich ist.

Letztlich wäre eine Verpflichtung zur Altersvorsorge – wenn auch mit Opt-out-Option – ein erheblicher staatlicher Eingriff in die Privatautonomie, insbesondere weil die ganz überwiegende Mehrheit der Erwerbstätigen bereits obligatorisch abgesichert ist (v. a. über die gesetzliche Rentenversicherung, die Beamtenversorgung und die berufsständische Versorgung) und 97% aller Älteren nicht von Altersarmut betroffen sind.

Gesetzliche Anerkennung privater Produkte mit höheren Renditemöglichkeiten richtig - Chancen zur Renditeverbesserung müssen genutzt und Zulagenförderung reformiert werden

Grundsätzlich fehlt es im Markt nicht an Altersvorsorgeprodukten, die hohe Renditen ermöglichen. Richtig ist allerdings, dass dies bei den Altersvorsorgeverträgen, die eine Bruttobeitragsgarantie verlangen, anders ist. Bezogen auf Altersvorsorgeverträge ist daher das Ziel, Produkte mit höheren Renditemöglichkeiten „anzuerkennen“, zu begrüßen.

Die für Altersvorsorgeverträge geltende gesetzliche Vorgabe des vollständigen Erhalts der Beiträge zu Rentenbeginn erzwingt eine vorsichtige und damit wenig renditeträchtige Anlage der Gelder. Ein Grund hierfür ist der verwendete (und durch den Höchstrechnungszins begrenzte) Rechnungszins zur Bewertung der Verpflichtungen. Je niedriger dieser ist, umso höher ist die jährlich zu bilanzierende und mit Vermögenswerten zu bedeckende Deckungsrückstellung. Da die Bedeckung jährlich sicherzustellen ist, kommen vorwiegend sichere Kapitalanlagen mit wenig Risiko, aber auch weniger Renditechancen in Frage.

Mit Blick auf die derzeit nur begrenzten Renditechancen einer Vorsorge, die eine Bruttobeitragsgarantie vorsieht, sollte von der bisherigen Bruttobeitragsgarantie künftig optional und konditioniert abgewichen werden können.

- Die Bedingungen für ein Abweichen von der Bruttobeitragsgarantie sollten in Abstimmung mit den Anbietern erarbeitet werden, damit möglichst umfassend alle geeigneten Wege zur Gewährleistung einer angemessen sicheren, aber auch renditeträchtigen Anlage berücksichtigt werden können. Denkbar wäre z. B., die Bruttobeitragsgarantie nicht mehr auf die



volle Höhe der eingezahlten Beiträge und / oder nicht mehr auf den Zeitpunkt des Rentenbeginns, sondern auf den zu erwartenden Versorgungszeitraum zu beziehen („lebenslängliche Bruttobeitragsgarantie“). Möglich wäre aber auch, durch Vorgaben für die Kapitalanlage, dem Sicherheitsinteresse der Vorsorgenden Rechnung zu tragen.

- Die Vorsorgenden könnten dann entsprechend ihrer jeweiligen Risikobereitschaft die für sie geeignete Variante wählen.
- Eine stärkere Diversifizierung der Kapitalanlagemöglichkeiten kann zu einer höheren Beteiligung der Sparer am Produktivvermögen führen und die negativen Wirkungen niedriger Anleiherenditen verringern. Da bei Altersvorsorge der Anlagehorizont regelmäßig langfristig ist, relativieren sich auch die bei einer aktienbasierten Anlage bestehenden Risiken.

Neben der gesetzlichen Anerkennung von Produkten mit höheren Renditechancen sollte die Zulagenförderung von Altersvorsorgeverträgen umfassend weiterentwickelt werden, da erst sie ermöglicht, dass sich Einkommensschwache, auch mit Kindern, zusätzliche Altersvorsorge leisten können. Bei keiner anderen Altersvorsorge werden die Beiträge einkommensschwacher Versicherter oder von Eltern stärker gefördert. Dank der großen sozialen Zielgenauigkeit und des hohen Umfangs ist zusätzliche, kapitalgedeckte Altersvorsorge heute für jeden finanzierbar: Der monatliche Mindestbeitrag beträgt nur 5 €, die maximale Förderung liegt bei über dem Zehnfachen des Eigenbeitrags.

Dennoch besteht bei der Zulagenförderung Reformbedarf: Insbesondere sollten folgende wichtige Verbesserungen zur Vereinfachung und zur besseren Effizienz umgesetzt werden.

1. Bestehendes Zulageverfahren vereinfachen

- Automatische Erstellung einer Prognose zur Mindesteigenbetragsberechnung durch die ZfA und automatische Anpassung des Mindesteigenbeitrags durch die Anbieter. Dies würde Zulagen-Sparern erleichtern, die volle Förderung in Anspruch zu nehmen.
- Verträge sollten nicht mehr obligatorisch eine vorzeitige Auszahlung des angesparten Kapitals für eine Verwendung zu Wohnzwecken (§ 1 Abs. 1 Nr. 10c AltZertG) vorsehen müssen, da diese Option die Verträge unnötig kompliziert und die Kapitalanlage erschwert. Diese Verwendung sollte als Option ausgestaltet sein.

2. Zulagenförderung anpassen und einheitlich gestalten; steuerliche Abzugsfähigkeit an die Beitragsbemessungsgrenze anbinden

- Erhöhung der Grundzulage auf 200 €, da Beschäftigte heute aufgrund der zwischenzeitlichen Einkommensentwicklung für die gleich hohe Zulage einen deutlich größeren Teil ihres Verdienstes aufwenden müssen als zum Zeitpunkt der Einführung der Zulagenförderung.
- Kinderzulage einheitlich in Höhe von 300 € gewähren, also unabhängig vom Geburtsjahr des Kindes. Dies wäre eine Vereinfachung des Verfahrens und würde eine fragwürdige Ungleichbehandlung von förderfähigen Kindern allein aufgrund ihres Geburtsjahrgangs beseitigen.
- Außerdem sollten Beiträge in Höhe von bis zu 4 % der Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung steuerlich abzugsfähig sein. Die bislang unveränderte Begrenzung



des Sonderausgabenabzugs auf 2.100 € schafft Versorgungslücken, da der benötigte Eigenbeitrag für die volle Förderung bei höheren Einkommen dadurch nur noch teilweise steuerlich abzugsfähig ist.

- Schließlich sollte eine Nachzahlungsmöglichkeit für alle geschaffen werden, die bereit sind, für die Vergangenheit Eigenbeiträge einzuzahlen. Damit würde nachvollzogen, was auch in der betrieblichen Altersvorsorge aufgrund des Betriebsrentenstärkungsgesetzes seit dem 1. Januar 2018 gilt (§ 3 Nr. 63 S. 4 EStG).

3. Zulagenförderung für alle Erwerbstätigen ermöglichen

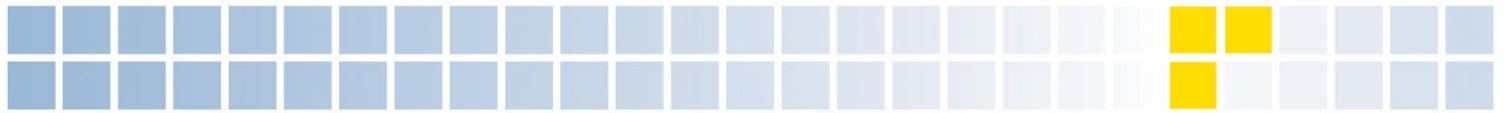
- Künftig sollten alle Erwerbstätigen (und damit auch Selbstständige) gefördert werden können. Der heutige weitgehende Ausschluss der Selbstständigen ist gerade für selbstständige Geringverdiener und Eltern eine nicht zu rechtfertigende Benachteiligung gegenüber Beschäftigten.
- Der Bedarf für den Aufbau einer kapitalgedeckten Altersvorsorge ist für Selbstständige mindestens so erforderlich wie für Angestellte. Gerade im Hinblick auf drohende Altersarmut ist der Handlungsbedarf besonders groß, da diese Gruppe überproportional häufig auf Grundsicherung im Alter angewiesen ist.
- Altersvorsorgeverträge könnten dann auch bei Statuswechsel zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit ohne Unterbrechungen weiter bespart und gefördert werden.
- Die Zulagen-Förderung könnte auch für Rürup-Rentenverträge ermöglicht werden. Damit könnten Selbstständige durch einen einzigen Vertrag ihre Basisvorsorge und ihre zusätzlich geförderte Altersvorsorge sicherstellen.

4. Kosten senken – einfaches („digitales“) Produkt als Alternative zulassen

- Ergänzend zu den aufgrund der geltenden Vorgaben bisherigen komplexen Angeboten sollte ein einfach gestaltetes Produkt hinsichtlich Kapitalaufbau, Garantieniveau, Risikoschutz etc. möglich und förderfähig sein.
- Das Produkt sollte online-basiert, standardisiert und einfach konzipiert sein, was geringe Verwaltungskosten ermöglichen würde.
- Eine einfache und einheitliche Gestaltung setzt geringe Spielräume für die Anbieter und keine oder wenig Wahlmöglichkeiten für die Sparer voraus. Der Vorteil ist eine geringere Komplexität und damit verbunden der Abbau von Hemmschwellen seitens der Sparer.
- Angebote, die diesen Vorgaben entsprechen, sollten auf einer unabhängigen Plattform (z. B. BaFin, Stiftung Warentest) abrufbar sein.

5. Kommunikationsoffensive für die neue Zulagenrente starten

- Eine positive, möglichst konzertierte Kommunikation über die Weiterentwicklung eines einfachen, staatlich geförderten privaten Altersvorsorgeproduktes ist für die erfolgreiche Verbreitung in der Bevölkerung unabdingbar. Die von Anfang an überwiegend negative Darstellung der Riester-Förderung und das fehlende politische Commitment haben dazu geführt, dass diese Form der Vorsorge bislang nicht stärker genutzt wird.



- Die Auskunft- und Beratungsstellen der Rentenversicherung sollten bessere Möglichkeiten haben, um Interessierte bei der Auswahl von privaten Altersvorsorgeprodukten zu unterstützen (z. B. durch Information über Standardprodukte oder Untersuchungen der Stiftung Warentest).

Wenn es gelingt, die gesetzlichen Regelungen für Altersvorsorgeverträge zu vereinfachen und dadurch die Kosten zu senken, die Zulagenförderung zu verbessern und die Renditechancen durch flexiblere Kapitalanlagevorgaben zu erhöhen, gibt es gute Chancen, die zusätzliche Vorsorge neu zu beleben.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der
Deutschen Arbeitgeberverbände

Soziale Sicherung

T +49 30 2033-1600

soziale.sicherung@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 20 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.

BVI¹-Stellungnahme für die „Fokusgruppe private Altersvorsorge“

Wir bedanken uns für die Einladung zur „Fokusgruppe private Altersvorsorge“ und die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den vorgesehenen Prüfaufträgen.

Vorbemerkungen

Wir unterstützen das Vorhaben, die kapitalgedeckte private Altersvorsorge zu stärken, ihre Verbreitung voranzutreiben und Rahmenbedingungen für renditestarke Produkte zu setzen. Neben unseren Ausführungen zu den einzelnen Prüfkriterien haben wir drei generelle Anmerkungen:

1. Staatlich verantworteten Fonds mit Abwahlmöglichkeit in der privaten Altersvorsorge lehnen wir ab.

Bestrebungen, den Staat als Anbieter in einem privaten Markt zuzulassen, lehnen wir ab. Sie widersprechen unserer marktwirtschaftlichen Ordnung. Ein staatlich organisiertes Produkt in der privatwirtschaftlich organisierten dritten Säule würde zu massiven Marktverwerfungen führen. Im Rahmen der sozialen Marktwirtschaft setzt der Staat die Regeln und ist Schiedsrichter. Sobald der Schiedsrichter selbst mitspielt, ist der Wettbewerb weder fair noch marktwirtschaftlich. Fairer Wettbewerb zu Gunsten der Sparer wird so verhindert. Der fehlende Wettbewerb wird Innovationen langfristig verhindern.

Von entscheidender Bedeutung ist auch, dass in allen Ländern mit staatlich organisierten Lösungen im Alterssicherungssystem diese nicht in der privaten Säule angesiedelt sind. Der Koalitionsvertrag sieht bereits eine staatlich organisierte kapitalgedeckte Komponente - eine Aktienrücklage - in der gesetzlichen Rentenversicherung vor. Die staatlich verantwortete Säule 1 sollte sich mit privatwirtschaftlichen Lösungen in Säule 2 und 3 sinnvoll ergänzen. Durch eine weitere staatliche Lösung - neben der Aktienrücklage in der ersten Säule - steigt die Abhängigkeit der Bürger vom Staat unverhältnismäßig an.

2. Anerkennung privater Produkte mit höherer Rendite als Riester darf Fondssparpläne nicht ausschließen.

Ein erfolgreiches privates Altersvorsorgeprodukt als sinnvolle Ergänzung der gesetzlichen Rente sollte folgenden Leitgedanken Rechnung tragen:

- offen für breite Bevölkerungsschichten, d.h. zugänglich für Arbeitnehmer, Selbstständige und nichterwerbstätige Personen
- kapitalmarktorientierte, breit diversifizierende Anlageformen

¹ Der BVI vertritt die Interessen der deutschen Fondsbranche auf nationaler und internationaler Ebene. Er setzt sich gegenüber Politik und Regulatoren für eine sinnvolle Regulierung des Fondsgeschäfts und für faire Wettbewerbsbedingungen ein. Als Treuhänder handeln Fondsgesellschaften ausschließlich im Interesse des Anlegers und unterliegen strengen gesetzlichen Vorgaben. Fonds bringen das Kapitalangebot von Anlegern mit der Kapitalnachfrage von Staaten und Unternehmen zusammen und erfüllen so eine wichtige volkswirtschaftliche Funktion. Die 114 Mitgliedsunternehmen des BVI verwalten rund 4 Billionen Euro Anlagekapital für Privatanleger, Versicherungen, Altersvorsorgeeinrichtungen, Banken, Kirchen und Stiftungen. Deutschland ist mit einem Anteil von 28 Prozent der größte Fondsmarkt in der EU.

- leicht zu verstehen und umzusetzen, d.h. Bedingungen für den Abschluss, die Fördersystematik und die Missbrauchsprävention müssen so einfach wie möglich sein
- Anleger sollten über die Verwendung der angesparten Gelder (Leibrente, Auszahlplan, Einmalzahlung, Kombinationen daraus) selbst entscheiden können.

Für die gesetzliche Anerkennung privater Produkte, die eine höhere Rendite als Riester-Verträge ermöglichen, haben wir das Konzept des „Fondsspardepots“ entwickelt und in die öffentliche Diskussion eingebracht. Die deutlich gestiegene Nachfrage nach Fondssparplänen ist Beleg für ihre Akzeptanz und Nutzung als Altersvorsorgeinstrument in breiten Bevölkerungsschichten.

Kernelement des Konzepts ist ein Depot für Fondssparpläne, die ausschließlich zum Zweck der Altersvorsorge abgeschlossen werden und eine Mindestlaufzeit bis zur Vollendung des 60. Lebensjahres aufweisen. Die Förderung erfolgt über einen gesonderten Freibetrag auf die bis zur Auszahlung erzielten Gewinne, der mit der Anspardauer kontinuierlich anwächst. Auf diese Weise kann ein starker Anreiz zum renditeorientierten und langfristigen Sparen für die Altersvorsorge gesetzt werden.

3. Riester-Reform hilft insbesondere Geringverdienern.

Neben neuen Lösungsvorschlägen besteht dringender Reformbedarf bei der Riester-Rente. Als freiwillige Lösung hat sie trotz veralteter Rahmenbedingungen mit ca. 16 Mio. Verträgen eine hohe Verbreitung erreicht und gehört zu den erfolgreichsten geförderten Modellen in Europa. Insbesondere untere Einkommensgruppen werden durch eine attraktive Zulagenförderung erreicht. Gezielte Vereinfachungen bei der Förderung könnten die Verbreitung zusätzlich ankurbeln.

Ein wesentliches Hemmnis liegt jedoch in der weiterhin gesetzlich vorgegebenen 100-prozentigen Garantiepflicht auf die eingezahlten Beiträge. Um das Produkt für die Altersvorsorge wieder attraktiver zu machen, ist es dringend erforderlich, die Garantiepflicht abzuschaffen. Dem Sparer sollte ermöglicht werden, ein Produkt ohne oder mit gewünschtem Garantieniveau zu wählen. Dies kann sehr zügig und mit minimalem Aufwand im Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz umgesetzt werden.

Nachfolgend nehmen wir zu den beiden Prüfaufträgen und den genannten Prüfkriterien Stellung.

Prüfauftrag 1: Möglichkeit eines öffentlich verantworteten Fonds, der Altersvorsorgenden ein kostengünstiges und effektives Angebot mit Abwahlmöglichkeit unterbreitet.

- Prüfkriterium 1: Potenzieller Beitrag zur weiteren Verbreitung der privaten Altersvorsorge/ Niederschwelligkeit des Angebots

Vorsorgesysteme mit automatischer Einbeziehung der Sparer („Opt-out“) führen in der Regel zu höheren Beteiligungsquoten als Systeme, die eine aktive Entscheidung des Sparers erfordern („Opt-in“). Erfahrungen in anderen Ländern (z. B. Schweden, Großbritannien, USA) mit derartigen Systemen in der ersten und zweiten Säule belegen dies. Die Diskussion um eine Einführung eines öffentlich verantworteten Fonds mit automatischer Einbeziehung in der dritten Säule lässt bisher völlig offen, wie diese - und damit der wesentliche Faktor für die Niederschwelligkeit des Angebots - in der Praxis umgesetzt und sichergestellt werden soll.

Sollte dies auf die Arbeitgeber übertragen werden, wären diese mit einem erheblichen zusätzlichen Aufwand belastet. Ein großer Teil der Arbeitgeber bietet bereits betriebliche Altersversorgungen an und beteiligt sich auch an deren Finanzierung. Die Umsetzung der ersten Sozialpartnermodelle hat ebenfalls gerade begonnen. Es wäre daher nur schwer nachvollziehbar, warum die Arbeitgeber auch noch die Administration eines Angebots der privaten Altersvorsorge verantworten sollten. Gerade für Kleinbetriebe stellen neue administrative Aufgaben häufig eine große Belastung dar, welche zusätzlich zu den aktuellen Herausforderungen auf Grund von Lieferkettenstörungen, Energiepreisexplosion und Fachkräftemangel gelöst werden müssten. Ungeklärt bleiben dabei weiterhin auch Fragen hinsichtlich möglicher Sanktionen bei Verstößen. Die Umsetzung der automatischen Einbeziehung über die Arbeitgeber stellt daher in der Praxis eine hohe Hürde dar.

Zu bedenken ist auch, dass in einem solchen System nicht sozialversicherungspflichtige Bevölkerungsgruppen (z. B. (Solo-)Selbständige, nicht erwerbstätige (Ehe-)Partner, Arbeitssuchende usw.) nicht einbezogen werden. Dies steht der Verbreitung in wichtigen Bevölkerungsteilen mit potenziell niedrigen Altersvorsorgeansprüchen entgegen.

Viele Menschen können sich eine private Altersvorsorge nicht leisten, weil ihnen die finanziellen Mittel dazu fehlen. Einen obligatorischen Abschluss würden sie trotz Opt-Out-Möglichkeit nicht als freiwillige Vorsorge werten, sondern als Erhöhung des bestehenden Beitrags zur gesetzlichen Rente. Selbst wenn es eine Abwahlmöglichkeit geben sollte, würden sie durch ein derartiges System unter Druck gesetzt, und es ist davon auszugehen, dass sie in großem Umfang von der Abwahlmöglichkeit Gebrauch machen würden. Eine automatische Einbeziehung würde damit nicht im gewünschten Umfang zu einer Verbreitung führen. Die geringe Beteiligung der Minijobber an der gesetzlichen Rentenversicherung bestätigt dies.

- Prüfkriterium 2: Erreichbare Höhe und Art der Absicherung

Die erreichbare Höhe der Absicherung hängt von der Laufzeit des Sparprozesses, der Höhe der Beiträge sowie der mit der Kapitalanlage erzielbaren Rendite ab. Grundsätzlich gilt, dass die Höhe der Absicherung mit diesen Faktoren korreliert.

Bei einer staatlich organisierten Lösung ist es allerdings problematisch, dass - bspw. aufgrund von geänderten Regierungsmehrheiten - ohne Weiteres in diese Prozesse eingegriffen werden kann. Dadurch erhöht sich das Risiko verminderter Rendite durch unzureichende Diversifizierung, unnötiger Einschränkung des Investmentuniversums, Zweckentfremdung von Mitteln, unklarer Governance und vor allem fehlenden Wettbewerb und fehlenden Innovationen. Darüber hinaus besteht zusätzlich die Gefahr von politischer Einflussnahme auf die Anlageentscheidung. Abhängig von den jeweiligen politischen Präferenzen wäre die private Altersvorsorge somit anfällig für die Verfolgung sachfremder Ziele auf Kosten der Sparer.

- Prüfkriterium 3: Rendite-Risiko-Relation und Kosteneffizienz

Die Kosteneffizienz eines öffentlich verantworteten Fonds hängt von vielen unterschiedlichen Faktoren ab. Neben Fragen der konkreten Ausgestaltung - insbesondere ob mit oder ohne automatischer Einbeziehung - sind organisatorische Fragen und die Festlegung und Durchführung der

Anlageentscheidungen von erheblicher Bedeutung. Der häufig pauschal geäußerten Aussage, dass ein staatlich verantworteter Fonds kostengünstiger sei als Angebote der Privatwirtschaft, muss deutlich widersprochen werden. Es ist nicht nachvollziehbar, warum bei einem staatlichen Produkt geringere Verwaltungs- und Kapitalanlagekosten anfallen sollten als bei einem privatwirtschaftlichen. Ebenso fallen die Vertriebs- und Beratungskosten, sowie Kosten für digitale Dienstleistungen und Bestandspflege nicht einfach weg. Sie werden vielmehr lediglich auf die Stelle verlagert, die die Verbreitung zu übernehmen hat. Eine individuelle Beratung, die für die Gesamtvorsorgesituation des Sparer erforderlich ist und ebenfalls entsprechende Kosten verursacht, würde in einem solchen System gar nicht mehr stattfinden. Beim Thema Altersvorsorge bleibt eine Beratung jedoch unabdingbar, um die individuellen Bedürfnisse und Lebenssituationen der Sparer zu berücksichtigen.

- Prüfkriterium 4: Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht, insbesondere Wettbewerbsrecht

Die Einführung eines öffentlichen Fonds in der privaten Altersvorsorge stellt einen staatlichen Eingriff in den Markt dar und verzerrt den Wettbewerb. Durch die Voreinstellung bei der Opt-out-Regelung käme es zu einer automatischen Besserstellung der staatlichen Lösung gegenüber Marktlösungen. Zudem würde ein Staatsprodukt als staatliche Vorsorgeempfehlung wahrgenommen, was ihm gegenüber privaten Produkten einen Vertrauensvorschuss verleiht. Ein fairer Wettbewerb zu Gunsten der Sparer würde so nicht mehr stattfinden.

Sofern es in Erwägung gezogen wird, die automatische Einbeziehung über die Arbeitgeber abzuwickeln, würde sich dieser Vertrauensvorschuss auch hier auswirken. Arbeitgeber würden sich im Zweifel für die staatliche Lösung entscheiden, um eigene Risiken zu minimieren. Insbesondere kleinere Arbeitgeber haben außerdem weder Zeit noch Fachwissen, um sich vertieft mit der Materie auseinanderzusetzen und private Alternativen zu prüfen. Um in einem solchen System neben dem staatlichen Produkt in der Öffentlichkeit überhaupt wahrgenommen zu werden, müsste ein erheblicher Werbeaufwand betrieben werden. Dieser wäre sehr kostenintensiv, während das staatliche Produkt mit Steuergeldern sowohl entwickelt als auch beworben wird. Derartige Nachteile können von privaten Anbietern unter marktwirtschaftlichen Bedingungen nicht aufgewogen werden.

- Prüfkriterium 5: Administrierbarkeit (inkl. Digitaltauglichkeit), Transparenz und Regulierung

Es müsste sichergestellt werden, dass auch bei einer staatlich organisierten Fondsanlage die zum Schutz der Anleger bestehenden gesetzlichen Vorgaben eingehalten werden. Zu nennen sind hier insbesondere die Vorgaben der MiFID-II. Demnach muss von der Vertriebsstelle sowohl eine Zielmarktbestimmung des Produkts vorgenommen als auch die Geeignetheit für den jeweiligen Anleger sowie seine Nachhaltigkeitspräferenz geprüft werden. Auch die Offenlegung der Kosten gegenüber dem Anleger ist relevant. Unklar ist bisher, wie dies in der Praxis umgesetzt werden soll. Ein Verzicht auf diese anlegerschützenden Vorgaben wäre auch für die öffentlich verantwortete Fondsanlage nicht gerechtfertigt.

Unklar ist auch, wie der digitale Abschluss konkret gestaltet werden soll. Dieser muss konzipiert, umgesetzt und gepflegt werden, und es müssen Fragen vieler Millionen Nutzer beantwortet werden.

- Prüfkriterium 6: Kompatibilität mit bestehendem Alterssicherungssystem und Auswirkungen auf bestehende Marktstrukturen

Es ist davon auszugehen, dass ein staatlich verantworteter Fonds in der dritten Säule zu deutlichen Kompatibilitätsproblemen führen wird. Allein die bestehenden Wettbewerbsvorteile führen zu Marktverwerfungen, die mit dem bestehenden System nicht in Einklang zu bringen sind. Dies würde ein noch größeres Ausmaß annehmen, wenn die staatliche Lösung zur Übertragung der schon bestehenden knapp 16 Millionen privaten Riester-Verträge geöffnet werden würde. Des Weiteren wäre die Umsetzung einer solchen Lösung nur mit großem Aufwand realisierbar. Die ohnehin schon vorhandene Komplexität des deutschen Alterssicherungssystems würde dadurch spürbar erhöht.

Die Auswirkungen auf bestehende Marktstrukturen wären erheblich. Ein staatlich organisiertes Produkt in der dritten Säule würde zu massiven Marktverwerfungen und Verdrängungseffekten führen. Welche markrelevante Wirkung ein staatlicher Fonds als Default-Einstellung hat, kann sehr gut am Beispiel des schwedischen AP7-Fonds abgelesen werden. Der - dort richtigerweise in der ersten Säule angesiedelte - staatlich organisierte Fonds verfügt mit weitem Abstand über das größte Anlagevermögen unter den zur Auswahl stehenden Fonds. Ende November 2022 war sein Anlagevermögen im Rahmen der Prämienrente mehr als 15-mal so hoch wie das des erstplatzierten privaten Fonds, und mehr als 98 Prozent der Sparer starteten 2021 im AP7.

- Prüfkriterium 7: Wirksamkeit der Förderung/Anreize für untere Einkommensgruppen

Bisher ist unklar, wie eine Förderung in einem staatlich verantworteten Fonds konkret umgesetzt werden sollte und ob diese vor dem Hintergrund einer eventuellen automatischen Einbeziehung überhaupt erforderlich ist. Eine eventuelle automatische Einbeziehung mit Abwahlmöglichkeit wird die unteren Einkommensgruppe nicht ohne Weiteres erreichen, da davon auszugehen ist, dass diese Menschen heraus optieren werden. Sofern sie dies nicht tun sollten, ist jedoch davon auszugehen, dass die frei verfügbaren Mittel zu gering sein werden, um eine ausreichende Zusatzabsicherung zu erreichen. Die nicht sozialversicherungspflichtig Beschäftigten werden gar nicht erreicht. Ein mögliches Zulagensystem - ähnlich wie bei Riester - den Arbeitgebern aufzubürden, verursacht zusätzliche Kosten und einen enormen Aufwand.

- Prüfkriterium 8: Auswirkungen auf öffentliche Haushalte

Die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte sind derzeit unklar und hängen davon ab, wie die Rahmenbedingungen für die Einzahlungen und die Leistungen aus dem öffentlich verantworteten Fonds ausgestaltet werden. Sollten Staatsschulden für den Aufbau des Kapitalstocks aufgenommen werden, ist mit großen Belastungen für künftige Generationen zu rechnen.



Prüfauftrag 2: Gesetzliche Anerkennung privater Produkte, die eine höhere Rendite als Riester-Verträge ermöglichen.

- Prüfkriterium 1: Potenzieller Beitrag zur weiteren Verbreitung der privaten Altersvorsorge/Niederschwelligkeit des Angebots

Wir schlagen ein Fondsspardepot vor, mit dem sich, durch einen mit der Anspardauer steigenden steuerlichen Freibetrag, ein starker Anreiz zum langfristigen und renditeorientierten Sparen für die Altersvorsorge setzen lässt. Dies vor folgendem Hintergrund:

Sparpläne mit Investmentfonds sind für die Altersvorsorge geeignet und gesellschaftlich etabliert. Deshalb sind sie als private Produkte, die eine höhere Rendite als Riester-Verträge ermöglichen, in den Fokus zu stellen. Sie weisen keine unnötigen Zusatzabsicherungen auf, die dem Ziel der Altersvorsorge widersprechen. Sie sind somit wenig komplex und einfach zu verstehen. Umfassende Transparenz gegenüber dem Sparer ist gesetzlich (MiFID, PRIIPs) sichergestellt.

Fondssparpläne sind zudem im Rahmen der Riester-Rente anerkannt und haben dort einen Marktanteil von gut 20 Prozent erreicht. Auch für die Rürup-Rente stehen Angebote auf der Grundlage von Fondssparplänen zur Verfügung. Fondssparpläne mit einer Mindestlaufzeit bis zur Vollendung des 60. Lebensjahres sind außerdem in der Digitalen Rentenübersicht berücksichtigt.

Fondssparpläne außerhalb staatlicher Fördermechanismen weisen ein erhebliches Wachstum auf. Allein bei zwei der größeren BVI-Mitgliedsgesellschaften ist ihre Anzahl zwischen 2012 und 2022 um weit über 300 Prozent gestiegen. Auch ETF-Sparpläne erfreuen sich zunehmender Beliebtheit

Die Vorsorge für das Alter ist ein wichtiges Motiv für den Abschluss von Fondssparplänen. Ein potenziell bedeutsamer Beitrag zur Verbreitung der privaten Altersvorsorge ist daher schon jetzt vorhanden. Dieser Beitrag könnte bei einer gesetzlichen Anerkennung noch deutlich gesteigert werden.

- Prüfkriterium 2: Erreichbare Höhe und Art der Absicherung

Wie bei jedem Ansparprozess - unabhängig davon, ob staatlich oder privat organisiert - gilt auch hier grundsätzlich, dass die Höhe der Absicherung mit der Höhe der Beiträge, der erzielten Rendite und der Laufzeit des Sparprozesses korreliert. Um eine angemessene Wertentwicklung erreichen zu können, sind renditestarke Anlagen wie Aktien und Immobilien empfehlenswert. Aber auch alternative Anlagen wie Infrastruktur, Private Equity und Rohstoffe sollten nicht grundsätzlich ausgeschlossen sein. In Zeiten hoher Inflation gilt dies umso mehr.

Weltweit investierende Aktienfondsanlagen haben über einen Zeitraum von 25 Jahren im Durchschnitt eine Rendite von jährlich 5,4% zum Stichtag 30. September 2022 erzielt. Über einen Zeitraum von 30 Jahren 7,5% und über 35 Jahre 6,4%. Ein Sparplan in Höhe von monatlich 100 Euro erreichte bei den genannten Wertentwicklungen über eine Laufzeit von 25 Jahren zum Stichtag 30. September 2022 ein Vermögen von 63.250 Euro, bei einer Laufzeit von 30 Jahren 101.942 Euro und über 35 Jahre ein Vermögen von 162.473 Euro. Sämtliche Kosten auf der Fondsebene sowie der maximale Ausgabeaufschlag sind hierbei bereits berücksichtigt.

Die Höhe eines hieraus erzielten regelmäßigen Alterseinkommens hängt auch von der Gestaltung der Auszahlphase ab. Grundsätzlich sollte es jedenfalls keine Pflicht zu einer lebenslangen Verrentung des Vorsorgevermögens geben. Dies ginge zu Lasten der Versorgungshöhe. Ein flexibles Produkt kann zu deutlich höheren Auszahlungen im Alter führen als Produkte mit einer lebenslangen Verrentung. Auch um individuelle Lebensgestaltungen besser berücksichtigen zu können, muss Wahlfreiheit zwischen den unterschiedlichen Auszahlungsoptionen (Verrentung, Auszahlplan und Einmalzahlungen) bestehen. Flexibilität in der Auszahlphase spielt daher eine entscheidende Rolle für die Attraktivität und Akzeptanz des Systems in der Bevölkerung.

Bei Fondssparplänen handelt es sich zudem um individuelle Ansprüche, die im Eigentum des Sparers stehen. Sie sind somit sowohl vor einer eventuellen Insolvenz des Anbieters als auch vor unberechtigten staatlichen Zugriffen geschützt.

- Prüfkriterium 3: Rendite-Risiko-Relation und Kosteneffizienz

Bei den für Altersvorsorgezwecke langen Sparprozessen spielt die erzielbare Rendite eine entscheidende Rolle für eine auskömmliche Zusatzversorgung im Alter. Anlagen in Produktivkapital sind daher unumgänglich, und es besteht wissenschaftlicher Konsens, dass bei längerem Anlagehorizont höhere Aktienquoten realisiert werden müssen, um die entsprechenden Anlageziele zu erreichen. Damit verbundene Wertschwankungen werden bei diversifizierten Kapitalanlagen über die Laufzeit ausgeglichen und verlieren mit zunehmender Dauer an Bedeutung.

Verpflichtende Garantien auf das eingezahlte Kapital sind in der Altersvorsorge nicht zielführend, da sie mit erheblichen Renditeeinbußen erkaufte werden müssen und somit zu Lasten der Versorgung des Sparers gehen. Sie sollten daher lediglich optional vorgesehen werden.

Um erzielte Wertzuwächse abzusichern und das Vermögen insbesondere in der Phase vor Rentenbeginn vor schwankenden Kapitalmärkten zu schützen, können Sicherungsmechanismen wie z. B. Lebenszyklusstrategien, angewendet werden. Hierbei wird das Vermögen mit fortlaufender Anlagedauer schrittweise in schwankungsärmere Anlagen umgeschichtet und so gegen Kapitalmarktrisiken abgesichert. Lebenszyklusstrategien werden z. B. im Rahmen der Prämienrente – dem kapitalgedeckten Teil der ersten Säule des schwedischen Rentensystems – erfolgreich genutzt und sind auch im Rahmen des Paneuropäischen Privaten Pensionsprodukts (PEPP) als Risikominderungstechnik anerkannt.

Um Kosteneffizienz zu gewährleisten, sind - wie oben beschrieben - Garantien und lebenslange Verrentungen nur optional, nicht aber verpflichtend vorzusehen. Nur so kann eine für den Anleger individuell passende Versorgung realisiert werden. Darüber hinaus sollte der Fokus auf der Altersabsicherung liegen und dementsprechend kostensteigernde Zusatzabsicherungen (z. B. für Hinterbliebene oder Erwerbsminderung) keine Berücksichtigung finden. Zusatzabsicherungen erhöhen die Komplexität und gehen zu Lasten der Rendite. Sie sollten bei Bedarf unabhängig abgeschlossen werden.

Der starke Wettbewerb innerhalb der Fondsbranche sorgt für ein hohes Maß an Kosteneffizienz. In den letzten 20 Jahren hat sich der Fondsvertrieb in Deutschland auch aufgrund der gesteigerten Aufklärungsverpflichtungen (MiFID-II) im Sinne der Verbraucher verbessert. Bei einem Fondsspardepot



hat der Sparer zudem freie Wahl zwischen aktiven und passiven Investmentfonds und kann seine Anlage daher seinen persönlichen Präferenzen entsprechend umsetzen.

- Prüfkriterium 4: Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht, insbesondere Wettbewerbsrecht

Fondssparpläne und die entsprechende Depotführung existieren bereits seit Jahrzehnten. Ihre unproblematische Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht, insbesondere dem Wettbewerbsrecht, steht daher bereits fest. Das Fondsspardepot würde auch kein neues Produkt. Es würde lediglich durch den steigenden Freibetrag ein Anreiz zum langfristigen Sparen im Rahmen einer bereits bekannten Vorsorgemöglichkeit gesetzt. Dies hat auch den Vorteil, dass kein weiteres, „neues“ Vorsorgeprodukt etabliert und den Sparern erläutert werden muss. Eine gesetzliche Anerkennung begegnet daher keinen Bedenken hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht. Eine solche Lösung wäre zügig umsetzbar.

- Prüfkriterium 5: Administrierbarkeit (inkl. Digitaltauglichkeit), Transparenz und Regulierung

Fondssparpläne werden insbesondere bei Jüngeren - einer der wichtigsten Zielgruppen für die Altersvorsorge - immer beliebter. Der Abschluss und die Depotführung sind bereits digital möglich, Administrierbarkeit und Digitaltauglichkeit sind daher unproblematisch gegeben. Der Verbraucherschutz im Hinblick auf Transparenz und Vertrieb (PRIIPs, MiFID-II) gilt vollumfänglich auch für das Fondsspardepot. Die Digitale Rentenübersicht wird demnächst auch Fondssparpläne umfassen.

Kapitalverwaltungsgesellschaften unterliegen dem KAGB und werden von der BaFin überwacht. Sie erfüllen zudem die sehr hohen gesetzlichen Transparenzstandards auf EU- und nationaler Ebene.

- Prüfkriterium 6: Kompatibilität mit bestehendem Alterssicherungssystem und Auswirkungen auf bestehende Marktstrukturen

Fondssparpläne mit entsprechender Depotführung sind bereits seit mehreren Jahrzehnten etabliert und fester Bestandteil der Vorsorgelandschaft. Sie sind voll kompatibel mit dem bestehenden Alterssicherungssystem und haben keinerlei negative Auswirkungen auf bestehende Marktstrukturen. Sie würden den Wettbewerb zwischen den Anbietern von Vorsorgeprodukten zu Gunsten der Sparer verschärfen.

- Prüfkriterium 7: Wirksamkeit der Förderung/Anreize für untere Einkommensgruppen

Bei einer eventuellen Förderung ist unbedingt darauf zu achten, dass ein einfach zu verstehender Mechanismus gewählt wird und die Komplexität auf dem geringstmöglichen Niveau verbleibt. Komplexe Verfahren wie bei der Riester-Rente sind kontraproduktiv.

Zusätzlich sollte dafür Sorge getragen werden, dass demotivierende Faktoren für die Eigenvorsorge (wie z. B. die Anrechnung von Leistungen auf die Grundsicherung im Alter und komplexe Rückforderungen staatlicher Förderung) beseitigt oder zumindest verringert werden.



- Prüfkriterium 8: Auswirkungen auf öffentliche Haushalte

Da die Beiträge im Rahmen des Fondsspardepots aus bereits versteuertem Einkommen geleistet werden, gilt grundsätzlich, dass sich die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte in die Zukunft verschieben würden. Durch die Anwendung des jeweiligen steuerlichen Freibetrags in der Auszahlphase und die steuerliche Freistellung der während der Ansparphase erzielten Erträge kommt es zu mindernden Effekten bei künftigen Steuereinnahmen aus der Abgeltungsteuer. Es ist aber davon auszugehen, dass diese Mindereinnahmen aufgrund des zu erwartenden vergleichsweise höheren Besteuerungssubstrats der Fondsspardepots bei Auszahlung wieder ausgeglichen werden.

Darüber hinaus ist zu erwarten, dass die steigenden Leistungen aus der privaten Altersvorsorge künftig die Sozialkassen von Transferleistungen für Rentner (Grundsicherung im Alter) entlasten werden.

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Auftakt der Fokusgruppe private Altersversorgung der Bundesregierung

Private Altersvorsorge kein sinnvoller Beitrag zum sozialpolitischen Ziel einer guten Alterssicherung

13.01.2023

Seit den Reformen des Alterssicherungssystems zu Beginn der 2000er Jahre sollen private Versicherungsprodukte Aufgaben der staatlich normierten Alterssicherungspolitik übernehmen. Seitdem stehen diese Politik wie auch die privaten Finanzprodukte massiv in der Kritik. Die Kritik erstreckt sich dabei auf drei wesentliche Aspekte:

- 1) **Mikroökonomische Sicht/Verbraucherschutzperspektive**
Hier wird insbesondere die Zielgenauigkeit der Förderung (Mitnahmeeffekt durch obere Einkommensgruppen) sowie die Qualität der Produkte (Kostenstrukturen, Intransparenz, geringe Renditen etc.) kritisiert.
- 2) **Makroökonomisch: Effizienz des teilprivatisierten Systems**
Hier wird in Fortsetzung der mikroökonomischen Kritik die Verschwendung staatlicher Mittel durch Förderung ineffizienter Produkte kritisiert und negative verteilungspolitischen Aspekte hervorgehoben sowie generell die Frage gestellt, inwieweit der Ausbau der Kapitaldeckung volkswirtschaftlich sinnvoll ist (Wirkung auf die Spar- und Investitionsquoten, Mackenroth-Theorem, Handelsbilanzüberschuss, Sparschwemme oder Asset-Meltdown etc.).
- 3) **Sozialpolitische und strukturelle Zielerreichbarkeit**
Hier wird insbesondere die Frage nach der unklaren sozialpolitischen Aufgabe kritisiert sowie dass, aufgrund struktureller Mängel privater Versicherungsprodukte, ein tatsächlicher Ausgleich für den reduzierten Leistungsumfang der gesetzlichen Rentenversicherung nicht gelingen kann (bezogen auf abgesicherte Risiken, lohnorientierte Anpassung der Ansprüche und Renten, paritätische Finanzierung, unzureichender sozialer Ausgleich, mangelnde leistungrechtliche Abstimmung auf die gesetzliche Rente etc.)

Die Fragestellungen im Einladungsschreiben zur Fokusgruppe private Altersvorsorge richten sich ganz überwiegend auf die mikroökonomischen Perspektiven und dem daraus abgeleiteten Verbesserungsbedarf. Diese Sichtweise greift aus Sicht des DGB deutlich zu kurz und ermöglicht keine zielorientierte sozial- und gesellschaftspolitische Debatte. Bevor Verbesserungsvorschläge in der Produktgestaltung, der Förderung und anderen Regelungsaspekten erörtert werden können, ist aus unserer Sicht zwingend zu klären, welche exakte sozialpolitische Aufgabe die private Vorsorge haben soll und ob sie diese unter den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen überhaupt erreichen kann. Daneben bestehen weitere sozial- und verteilungspolitische Fragen, die ebenfalls einer Antwort bedürfen.

Für den DGB sind individualvertragliche private Finanzprodukte kein essentieller Teil staatlicher Alterssicherungspolitik. Ziel staatlicher Alterssicherungspolitik ist die Etablierung eines Standards für den dauerhaften Ersatz des wegfallenden

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Sozialpolitik

Markus Hofmann
Abteilungsleiter Sozialpolitik

sozialpolitik@dgb.de

Telefon: 030 240 60 725

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Erwerbseinkommens – sei es wegen Alters und Erwerbsminderung oder aufgrund von Tod. Vor diesem Hintergrund lehnt der DGB eine Ausweitung der staatlichen Förderung privater Produkte entschieden ab und erwartet eine kritische Überprüfung, ob sich die bestehende Förderung als gesamtgesellschaftlich sinnvoll erwiesen hat.

Insbesondere lehnt der DGB Überlegungen ab, allein die Beschäftigten zu verpflichten – mit oder ohne Abwahlrecht – eigene Beiträge in private Versicherungen oder öffentlich verwaltete private Fonds zu zahlen. Damit würde die mit den Reformen Anfang der 2000er Jahre angestrebte Verlagerung der Kosten einer ausreichenden Alterssicherung auf die Beschäftigten zementiert und verschärft. Diese Verlagerung widerspricht aber der sozialen Verantwortung der Unternehmen, sich mindestens paritätisch an den Kosten für eine angemessenen Versorgung ihrer Beschäftigten im Alter und bei Erwerbsminderung zu beteiligen. Diese Überwälzung der Lasten auf die Beschäftigten ist insbesondere bei den unteren und mittleren Einkommen ein großes Problem. Denn diese sind evidenter Weise oftmals nicht in der Lage, die von der Bundesregierung zur Erreichung eines angemessenen Alterseinkommens angedachten Beiträge von rund sieben Prozent¹ des Bruttolohns zu finanzieren – die Förderung in Höhe von rund einem Prozentpunkt ersetzt hier nicht mal ansatzweise die hälftige Arbeitgeberbeteiligung; zudem kommen in der gesetzlichen Rentenversicherung noch soziale Ausgleichselemente hinzu, so dass gerade für Menschen mit niedrigeren Einkommen im gesetzlichen System die Beitragsbelastung deutlich geringer und die Leistungen deutlich höher sind als bei den geförderten privaten Produkten. Dies betrifft vor allem Menschen im Niedriglohnbereich und insbesondere Frauen, gerade wenn sie aufgrund von familiärer Sorgearbeit nur in Teilzeit beschäftigt sind.

Der DGB lehnt die Absenkung von Beitragsgarantien in privaten Versicherungsprodukten unter den Beitragserhalt strikt ab. Ebenso abgelehnt werden Vorstellungen, den Finanzdienstleistern Eingriffe in bestehende Leistungszusagen oder Garantie zu erlauben bzw. zu erleichtern.

Trotz der prinzipiellen Bedenken gegenüber einer privaten Altersvorsorge als Teil staatlicher Alterssicherungspolitik, sieht der DGB zum Schutze der Verbraucher*innen und erwerbstätiger Menschen erheblichen Verbesserungsbedarf bei privaten Produkten und hat kritische Anmerkungen bezüglich der Überlegungen zu einem verpflichtenden öffentlich verwalteten Fonds mit Abwahlmöglichkeit.

1 Sozialpolitische Aufgabe privater Vorsorge

Der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften setzen sich für eine gute und verlässliche Alterssicherung ein, die im Alter, bei Erwerbsminderung oder Tod das wegfallende Erwerbseinkommen angemessen ausgleicht. Unerlässlich dafür ist die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) mit einem stabilen Rentenniveau von mindestens 48 Prozent, welches außerdem wieder anzuheben ist. Dies schließt ein, dass Rentenanwartschaften und Renten lohnbezogen steigen müssen, damit das entfallende Erwerbseinkommen auch langfristig wertmäßig ersetzt werden kann.

Aufbauend auf der gesetzlichen Rente können kollektivvertraglich geregelte, insbesondere arbeitgeberfinanzierte Betriebsrentensysteme zu einer besseren Absicherung im Alter maßgeblich beitragen.

¹ Die Bundesregierung geht in den Alterssicherungsberichten (2020: Seite 22) davon aus, dass die Beschäftigte die Einsparungen aus der Steuerfreistellung der Rentenversicherungsbeiträge von etwa drei Prozent zusätzlich zu den vier Prozent im Kontext der Riester-Rente sparen müssten, um wenigstens für die Altersrente die Wirkung der Leistungseinschnitte und der nachgelagerten Besteuerung zu kompensieren. Für eine Absicherung im Falle der Erwerbsminderung wie für Hinterbliebene wären darüber hinaus weitere Beiträge nötig. Vergleiche hierzu auch Schäfer 2015.

Hier sieht der DGB den entscheidenden Handlungsbedarf im Bereich der kapitalgedeckten Vorsorge und bringt sich entsprechend in den beim BMAS angesiedelten Fachdialog Betriebsrente ein.

Das lohnbezogene Leistungsziel der gesetzlichen Rentenversicherung wurde mit den Reformen der 2000er Jahre abgeschwächt und eine stärkere Beitragsorientierung eingeführt. Ziel war es, den Beitragssatz auch auf Kosten geringerer Renten zu dämpfen. Die sog. Riester-Rente sollte diese Lücke „schließen“. Da private Renten aber strukturell weitgehend beitragsorientiert sind, wurde damit das sozialpolitische Ziel der Lebensstandardsicherung erheblich geschwächt. Heute zeigt sich, dass die privaten Riester-Renten nicht einmal im Ansatz in der Lage sind, die entstandenen Lücken strukturiert zu schließen; und dies weder in der Höhe, noch den abgesicherten Risiken oder in der Breite der erreichten Personen. Dies liegt neben mangelhaften Produkten auch an den strukturellen Defiziten von kapitalgedeckten Systemen. Die mit ihnen immanent einhergehende Beitragsorientierung bedeutet, dass das sozialpolitische Ziel der Lebensstandardsicherung gerade auch während des Rentenbezuges und für alle drei in der GRV abgesicherten Risiken nicht erreicht wird. Daher ist es von großer Bedeutung, dass die aktuelle Bundesregierung zumindest für das gesetzliche Rentensystem ein dauerhaft stabiles Rentenniveau festlegen will.

Die allgemeine Debatte, im Bereich der ergänzenden privaten Vorsorge weniger Leistungszusagen und weniger Garantien auszusprechen, steht dem sozialpolitischen Ziel eines verlässlichen Versorgungssystems und -niveaus jedoch entgegen. Mit Blick auf die Anerkennung von Produkten mit höheren Renditen sowie einem staatlichen Fonds sind daher Wege zu suchen, die nicht zu weniger Leistungszusagen führen.

Insgesamt sind private Finanzprodukte bzw. private Vorsorge aus Sicht des DGB in der Altersvorsorge nur für sehr spezielle Einzelfragen relevant und sind somit jedenfalls kein Teil des allgemeinen sozialpolitischen Alterssicherungssystems aus mehreren Säulen. Dass das bisher von der Politik favorisierte Drei-Säulen-Konzept in seiner derzeitigen Ausprägung auch nach 20 Jahren geförderte privater Altersvorsorge nicht funktioniert, zeigen die Fakten:

Von den mindestens 42 Millionen Zulagenberechtigten (knapp 40 Millionen aktiv Versicherte in der gesetzlichen Rentenversicherung sowie rund 1,9 Millionen Beamt*innen)² beziehen gerade mal 10,5 Millionen eine Zulage, also nicht mal 25 Prozent³. Von den 10,5 Millionen Zulagenbeziehenden sind nur 9 Millionen gesetzlich rentenversichert, also nur 22,5 Prozent der aktiv Versicherten). Von den genannten 10,5 Millionen sparen nur rund sechs Millionen wenigstens 90 Prozent des vorgesehenen Beitrags von 4 Prozent des Bruttolohns. Heruntergebrochen auf die aktiv Rentenversicherten spart damit nicht mal jede/-r Siebte (rund 13,5 Prozent) auch nur annähernd im vorgesehenen Umfang.

Darüber hinaus sprechen aber auch systematische und systemische Gründe gegen die sozialpolitische Funktionszuweisung an die private Altersvorsorge, ein Teil der Lebensstandardsicherung im Alter zu sein. Insbesondere kann eine lohnbezogene Leistungszusage und -gestaltung faktisch nicht umgesetzt werden. Ebenfalls können sozialpolitisch relevante Aspekte, wie die Absicherung der Erwerbsminderung ohne Risiko- und Altersprüfung und ein Ausgleich für niedrige Beitragszeiten⁴ etc.

² Unberücksichtigt ist hier noch die unbekannte Zahl an mittelbar Zulagenberechtigten, sowie die ebenfalls unmittelbar berechtigten Erwerbsminderungsrentner*innen, Versicherte in der AdL und weitere kleinere Gruppen.

³ Dabei sind Beamt*innen in der Gruppe der geförderten Personen mit knapp 650.000 (rund 36 Prozent der Beamt*innen) sogar deutlich überrepräsentiert.

⁴ Eine hohe Förderquote bedeutet gerade nicht, dass höhere Beiträge und damit Renten gezahlt werden, sie ändert regelmäßig lediglich den eigenen Anteil und damit die Nettoposition im

nicht, nicht sinnvoll oder nicht kosteneffizient realisiert werden. Die Zulagenförderung als sinnvolle Sozialkomponente ist jedoch gerade keine Leistung des privaten, kapitalgedeckten Systems, sondern könnte so auch in der GRV und der bAV angewendet werden. Die Zulagenförderung ist damit gerade kein Argument für eine private Alterssicherung, vielmehr stellt sich die Frage, ob die hier verwandten Steuergelder in einem überwiegend als ineffizient eingeschätzten System sinnvoll angelegt sind.

Diese Aspekte unterscheiden sich dabei nicht wesentlich für die beiden Prüfaufträge. Wobei naturgemäß bei einem *verpflichtenden System mit Abwahlmöglichkeit* ein höherer Verbreitungsgrad und durch einen öffentlich-rechtlichen, nicht gewinnorientiert betriebenen Fonds auch höhere (Kosten)Effizienz zu erwarten sind. Keine Lösung ist es daher, wenn der *öffentlich-rechtliche Fonds* oder die *Produkte mit höheren Renditechancen* mit reduzierten Zusagen und Garantien letztlich weniger an Leistungszusage bieten und die Beitragssatzorientierung der Alterssicherung noch weiter verstärken würden. Solche Lösungen wären abzulehnen, da sie weniger Leistungszusagen/Garantien der privaten Produkte bzw. des Staatsfonds beinhalten würden. Ebenfalls wäre zu kritisieren, wenn beide Prüfaufträge die Überwälzung der Kosten für eine angemessene Alterssicherung, da sie keine verpflichtende Beteiligung der Arbeitgeber vorsehen, auf die Beschäftigten verfestigen oder gar vorantreiben würden.

Auch wäre ein *öffentlich verwalteter Fonds* keine befriedigende Antwort auf die drängenden sozialpolitischen Fragen einer lohnbezogenen Absicherung inkl. der Erwerbsminderung und der Hinterbliebenenabsicherung. Zumal unklar ist, ob der Fonds eine Leibrente oder einen Auszahlungsplan und gegebenenfalls auch sinkende Zahlungen vorsähe. Unklar ist auch, wie und ob er im Falle der Erwerbsminderung zahlen soll.

Soweit es einen individuellen Bedarf an zusätzlicher Vorsorge gibt, sollten statt privater Produkte lieber die Möglichkeiten für zusätzliche Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung verbessert werden, insbesondere muss allen aktiv Versicherten ein Recht auf zusätzliche Beiträge eingeräumt werden. Damit stünde den Beschäftigten eine kostengünstige Absicherung für das Alter, bei Erwerbsminderung und im Todesfall und ohne Risikoprüfung zur Verfügung, die außerdem regelmäßig höhere Renten pro Beitrag leistet als private Versicherungsprodukte.

2 Wirksamkeit der Förderung/Anreize für untere Einkommensgruppen

Im Jahr 2019 hatten von den Zulagenempfängern 36 Prozent ein Einkommen von über 40.000 Euro und rund 15 Prozent unter 10.000 Euro. Im Median betrug die Zulagenquoten 19,6 Prozent. Unter Berücksichtigung der steuerlichen Förderung⁵ von 16,3 Prozent (bezogen auf jene, die einen Steuervorteil hatten) lag der Median der Gesamtförderquote bei 32,7 Prozent. Allein für 2019 wurden Finanzprodukte von 10,5 Millionen Personen mit 2,8 Mrd. Euro Zulage und rund 1,2 Mrd. Steuerentlastung gefördert.

Erwerbsleben aber nicht die Rentenhöhe – sofern die Zulagen sich nicht auf über vier Prozent des Bruttolohns addieren.

⁵ Die Steuerfreistellung ist nur teilweise eine Förderung, teilweise aber lediglich eine Steuerstundung, da später auf die Rente entsprechende Steuern gezahlt werden.

Wissenschaftliche Untersuchungen zeigen zudem, dass nur jeder siebte Haushalt mit niedrigem Einkommen zusätzlich mit einer privaten Rente vorsorgte, während jeder dritte Haushalt mit hohem Einkommen dies tut.⁶

Trotz Zulagenförderung bleibt die Beitragsbelastung der Beschäftigten – insbesondere über den gesamten Erwerbsverlauf – für die von der Regierung als notwendig erachtete zusätzliche Vorsorge in Höhe von vier Prozent des Bruttolohns beträchtlich (vgl. Abbildung 1). Bei Vollzeit zum Mindestlohn (rund 2.000 Euro) beträgt die Beitragsbelastung mit 65 Euro im Monat trotz Zulage immer noch rund 3,2 Prozent des Bruttolohns. Von der steuerlichen Förderung würden Personen mit diesen Einkommen nicht zusätzlich profitieren. Diese Belastung ist für viele Menschen mit niedrigem Lohn – auch aufgrund von Teilzeitbeschäftigung – kaum zu stemmen. Dies vor dem Hintergrund, dass die geförderte private Vorsorge der Ausgleich für das abgesenkte Rentenniveau der gesetzlichen Rentenversicherung sein soll. In der gesetzlichen Rentenversicherung zahlt jedoch der Arbeitgeber die

Abbildung 1: Beitrag und Zulagen sowie Förderquoten



Annahmen: 2.000 Bruttolohn, das erste Kind im Alter 22, das zweite im Alter 22 und das dritte im Alter 24 geboren.

⁶ DIW Wochenbericht 40 / 2021, S. 667-673.

Halbte des Beitrages. Die Belastung bei Vollzeit zum Mindestlohn liegt dort bei 2 Prozent statt 3,2 Prozent.⁷ Insofern zahlen Beschäftigte trotz Zulagenförderung einen höheren Beitragsanteil selbst, als dies im paritätisch finanzierten Rentensystem der Fall wäre.

Die Riester-Förderung kommt insbesondere Personen mit Kindern⁸ zugute. Richtig ist, dass eine Person mit 2000 Euro Bruttolohn und drei Kindern unter 18 Jahren nur 5 Euro und damit 0,3% ihres Bruttolohns selbst zahlen würde. Die Zulagen beliefen sich dann auf rund 90 Euro im Monat – allerdings nur so lange alle drei Kinder unter 18 Jahren alt sind (vgl. Abb. 1). Über ein Erwerbsleben vom 20. bis 67. Lebensjahr würde selbst eine Person mit 3 Kinder im Schnitt 2 Prozent ihres Bruttolohns sparen müssen bzw. weniger als 50 Prozent gefördert werden. Die gerne betonten Förderquoten von 95 Prozent sind also irreführend, zumal sie nichts über die Beitragshöhe und damit über den späteren Rentenanspruch aussagen. Diese hohen Förderquoten gelten nur für Personen, die unter 2000 Euro Bruttolohn beziehen und für drei Kinder Zulagen bekommen, wobei jeweils nur einer der beiden Elternteile die Kinderzulage bekommen kann.

Während die Förderung sozial-, gleichstellungs- und verteilungspolitisch sinnvoll ist, stellt sich dennoch die Frage, ob die geförderten Produkte und damit das Gesamtkonzept sinnvoll sind, ob die Steuergelder darin gut angelegt sind und ob private Altersvorsorge mithin überhaupt Teil des staatlichen Alterssicherungssystems sein sollte. Denn die in Modellrechnungen erwartbaren Renten⁹ liegen regelmäßig nicht höher als die gesetzliche Rente für einen vergleichbaren Beitrag. Da die gesetzliche Rente für den Beitrag zusätzlich noch die Absicherung bei Erwerbsminderung und für Hinterbliebene umfasst, ist das Beitrags-Leistungs-Verhältnis bei der gesetzlichen Rentenversicherung tendenziell sogar besser. Dabei ist zu bedenken, dass es nicht allein auf die Rente bei Beginn, sondern auch während des Rentenbezugs ankommt. Die gesetzliche Rente wird jährlich anhand der Lohnentwicklung erhöht, während dies bei privaten Rentenversicherungen regelmäßig nicht vorgesehen ist – eine Anpassung erfolgt hier nur, wenn sogenannte Risikoüberschüsse entstehen.

Diese grundsätzlichen Erwägungen zeigen aus Sicht des DGB, dass freiwillige, gewinnorientiert vermarktete Produkte kaum geeignet sind, zusätzliche Altersvorsorge tatsächlich gemäß einem tragfähigen sozialpolitischen Ziel zu gewährleisten. Die Gründe sind vielfältig und gut untersucht. Sie reichen von schlechten Produkten mit hohen Kosten und niedrigen Renditen, über nicht am Versicherteninteresse orientiertem Marketing und Vertrieb sowie unzureichend abgesicherten Risiken und Leistungen bis hin zu verteilungs- und gleichstellungspolitischen Fragen, wie z.B., dass gerade Menschen mit niedrigem Lohn nur begrenzt sparfähig sind, da auch im unteren Einkommensbereich der Eigenanteil beträchtlich ist. Grundsätzlich ist die Idee der Zulagenförderung für Beschäftigte mit niedrigem Lohn, auch aufgrund von Teilzeit, und für Eltern sinnvoll. Die Funktion

⁷ Ein Beitrag von vier Prozent entspricht dabei einem Rentenniveau von rund acht Prozentpunkten bzw. und bei einem Jahr Beitragszahlung bei 58 Prozent Entgeltposition (rund 2.000 Euro) einem Rentenanspruch von aktuell rund 3,46 Euro – zzgl. des Zuschusses der Rentenversicherung von etwa 7,7 Prozent zur Krankenversicherung. Der gleichen Belastung der Beschäftigten um 3,2 Prozent entspräche in der GRV ein paritätisch finanzierter Beitragssatz von 6,4 Prozent, was einem rund zwölf Prozentpunkte höheren gesetzlichen Rentenniveau entspräche und rechnerisch rund 7 Euro Rentenanspruch (aus einem Jahr Beitragszahlung bei Vollzeit zum gesetzlichen Mindestlohn).

⁸ Genauer: die Person, die für das jeweilige Kind das Kindergeld bekommt und solange das jeweilige Kind unter 18 Jahren alt ist.

⁹ Gemäß den Annahmen der Bundesregierung von vier Prozent Verzinsung und 10 Prozent Gesamtkosten bei 3 Prozent Lohnentwicklung. Vergleiche auch Abschnitt „erreichbare Höhe und Art der Absicherung“

einer Anreizwirkung ist aber offensichtlich gering und es ist nicht erwartbar, dass sich durch höhere Zulagen die Verbreitung signifikant verbessern lässt. Zumal sich bei zunehmender Bezuschussung durch den Staat die Frage stellt, wieso dabei noch auf einen Marktprozess gesetzt werden soll. Spätestens wenn die Zuschüsse 50 Prozent oder mehr betragen, stellt sich hier die prinzipielle Frage, ob es nicht sinnvoller und effizienter wäre, dieses Steuergeld in die gesetzliche Rentenversicherung zu zahlen und dort damit den sozialen Ausgleich zu stärken. Auch ersetzt die Zulagenförderung weder die fehlende finanzielle Beteiligung und Verantwortung der Arbeitgeber noch kann sie die mangelnde Qualität der Produkte ausgleichen.

Ob eine Fortführung der Förderung der privaten Rentenversicherung in der bisherigen Form verteilungs-, sozial- und wirtschaftspolitisch sinnvoll ist, erscheint daher sehr fraglich. Insbesondere mit Blick auf die *„gesetzliche Anerkennung privater Produkte, die eine höhere Rendite als Riester-Verträge ermöglichen“* erscheint es vorrangig, die Qualität der Produkte nachhaltig zu verbessern, indem die Kostenstruktur gesenkt werden, bevor über eine weitere Verbreitung solcher Produkte nicht zuletzt durch höhere finanzielle Anreize nachgedacht wird. Es wäre wohl kaum sinnvoll und käme praktisch vorsätzlicher Steuerverschwendung gleich, wenn die Mängel der Produkte nicht abgestellt würden, aber durch höhere Zuschüsse und Zulagen die weitere Verbreitung ineffizienter Produkte forciert würde.

Bezüglich des Prüfauftrags eines *verpflichtenden staatlichen Fonds mit Abwahlmöglichkeit* ist offensichtlich, dass Zulagen als finanzieller Anreiz weniger bedeutsam sind, wenn die Beschäftigten zunächst automatisch Beiträge zahlen müssen. Allerdings stellt sich dann umso deutlicher die Frage, wieso das paritätisch finanzierte gesetzliche Rentensystem gekürzt wird, um anschließend die Beschäftigten zu verpflichten, den eingesparten Beitrag nun allein statt paritätisch mit dem Arbeitgeber zu finanzieren. Ein verpflichtender staatlicher Fonds wäre aus diesem Blickwinkel ausschließlich denkbar, wenn die Arbeitgeber mindestens die Hälfte des Beitrags tragen. Aber selbst dann bliebe natürlich die steigende Belastung der Beschäftigten insbesondere mit niedrigem Einkommen als sozialpolitische Herausforderung.

Unabhängig von der Bewertung der *privaten Vorsorgeprodukte* bzw. eines *staatlichen Fonds* ist die bisherige Zulagenförderung für alle Durchführungswege und Zusagearten im Betriebsrentenrecht als eigenständiges und mit den privaten Produkten unverbundesenes Instrument zu etablieren.

3 Erreichbare Höhe und Art der Absicherung

Bei der Frage der erreichbaren Höhe der Rente aus einer kapitalgedeckten Versicherung ist auch das sozialpolitische Ziel der zusätzlichen Altersvorsorge zu beachten. Dazu kann und muss auch das Leistungsspektrum der gesetzlichen Rentenversicherung als Benchmark verwendet werden. Ein ausgewogener Vergleich mit den Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung ist jedoch voraussetzungsvoll und nur grob näherungsweise möglich.

Aus der gesetzlichen Rentenversicherung ergibt sich in 2022 für einen Beitrag von 10.000 Euro eine Altersrente von monatlich 49,78 Euro, welche gemäß Rentenversicherungsbericht 2022 der Bundesregierung bis 2036 auf rund 70,94 Euro monatlich steigt;¹⁰ zuzüglich des durchschnittlichen Zuschusses zur Krankenversicherung von 7,7 Prozent lägen die Beträge sogar bei 53,61 bzw. 76,40 Euro. Das Jahr 2022 birgt rentenrechtlich einige Besonderheiten. Mit den Rechengrößen zum Juli

¹⁰ Der sich aus einem Beitrag ergebende Rentenanspruch errechnet sich aus dem Produkt des Beitrags mit dem Kehrwert von Beitragssatz mal Durchschnittsentgelt des Kalenderjahres der Beitragszahlung multipliziert mit dem aktuellen Rentenwert des Kalenderjahres der Rentenzahlung.

2023 gemäß Rentenversicherungsbericht 2022 ergäbe sich eine laufende Rente von 46,47 Euro, welche bis 2036 auf 64,37 Euro steigen würde – ohne Zuschuss zur Krankenversicherung.¹¹

Bei der Frage der erreichbaren Höhe und Art der Absicherung aus kapitalgedeckten Systemen sind zumindest folgende Aspekte auch aus sozialpolitischer Perspektive zu beachten:

- Kapitalgedeckte private Systeme sind in aller Regel modifizierte Beitragszusagen, bei denen die Rente nur so hoch ausfällt, wie das angesparte Kapital und die Rechnungsgrundlagen zum Zeitpunkt der Verrentung. Damit realisieren sich die Risiken und Unsicherheiten überwiegend erst bei Rentenbezug in Form einer höheren oder niedrigeren ausgezahlten Rente und dies zu einem Zeitpunkt, an dem den Einzelnen ein Gegensteuern nicht mehr möglich ist. Die gesetzliche Rente beinhaltet ein lohnbezogenes Leistungsziel¹², da sie das sozialpolitische Ziel eines Ersatzes des Lohn Einkommens im Alter und bei Erwerbsminderung umsetzen soll. Damit realisieren sich Risiken und Unsicherheiten künftig in Form eines höheren oder niedrigeren Beitragssatzes für die dann Erwerbstätigen und teilweise für die Rentner*innen durch etwas niedrigere Rentenanpassungen. Bei der Frage nach erreichbaren Renten und Arten der Absicherung der kapitalgedeckten Absicherung ist daher auch die Frage der Leistungszusage/Garantie als nicht quantifizierbares Sicherheitsversprechen einer langfristig planbaren am Lohn Einkommen orientierten Alterssicherung und damit das sozialpolitische Ziel des Ersatzes des entfallenden Lohns zu beachten.
- Die gesetzliche Rentenversicherung zahlt neben Altersrenten noch viele weitere Leistungen. Um die erreichbare Altersrente aus einer kapitalgedeckten, ausschließlich eine Altersrente

Beitrags-Leistungs-Verhältnis der GRV

Aus dem Beitrag zur Gesetzlichen Rentenversicherung werden auch Renten bei Erwerbsminderung und Tod (19,4 Prozent der Ausgaben), ein Zuschuss zur gesetzlichen Krankenversicherung (6,9 Prozent der Ausgaben) und Reha-Leistungen (2 Prozent der Ausgaben) gezahlt. Im Jahr 2021 entfielen rechnerisch 21,4 Prozent der Ausgaben des Beitrags also gar nicht auf Altersrenten. Der Zuschuss zur Krankenversicherung ist in gewissem Maße Teil der Rentenzahlung, aber ist nicht bei den aus dem Beitrag ermittelten (Brutto)Zahlungen enthalten. Ferner sind in den laufenden Altersrenten auch Anteile aus Zurechnungszeiten enthalten, die rechnerisch den Erwerbsminderungsrenten zu gerechnet werden müssten, jedoch nicht ausgewiesen sind. Diese Anteile können aber nur als Orientierungsgrößen dienen. Ihre Zuordnung ist zwar zu einem Zeitpunkt einigermaßen exakt möglich. Die Berechnung ist aber das Ergebnis von Beitragsleistungen und Rentenzahlungen über Jahrzehnte, in denen sich diese Anteile permanent verändern.

Auf der Einnahmeseite der GRV steht neben den Beiträgen auch ein Steuerzuschuss von aktuell 24,5 Prozent der Einnahmen – dieser ist keinen Leistungen zuzuordnen, deckt aber, je nach Abgrenzung, vermutlich nicht mal die vom Gesetzgeber der Solidargemeinschaft übertragenen zusätzlichen nicht auf Beitragszahlung basierenden Leistungen. Der Zuschuss wirkt sich auf das Beitrags-Leistungsverhältnis nur insoweit aus als er die nicht beitragsgedeckten Leistungen über- bzw. unterdeckt. Er kann daher tendenziell unberücksichtigt bleiben, wenn angenommen wird, dass der Zuschuß den nicht beitragsgedeckten Leistungen entspricht; er wird aber im Allgemeinen eher als zu gering eingeschätzt.

¹¹ Selbst wenn man für 2023 hypothetisch einen Beitragssatz von 23 Prozent unterstellen würde, ergäbe sich noch eine Rentenzahlung von 36 Euro heute beziehungsweise 51,73 Euro in 2036.

¹² Sofern das Sicherungsniveau stabil ist. Sinkt das Sicherungsniveau ist dieses Leistungsziel etwas abgeschwächt.

leistende private Altersvorsorge an den Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung zu messen sind diese Aspekte zu berücksichtigen. In der GRV werden wenigstens 20 Prozent des Beitrags (vgl. Info-Box Beitrags-Leistungs-Verhältnis der GRV) für andere Zwecke als eine Altersrente gezahlt. Mithin sind die darauf entfallenden Beitragsanteile bei der erreichbaren Rentenhöhe herauszurechnen. Beim Vergleich mit kapitalgedeckten Systemen wird dazu üblicherweise ein Abschlag auf den Beitrag zur kapitalgedeckten Rente von 20 Prozent verwendet (vgl. Buslei et al. (2020): 16ff).

- Die Erreichung des sozialpolitischen Ziels, neben der Altersrente zumindest auch im Falle der Erwerbsminderung eine lohnbezogene Absicherung zu erreichen, erübrigt sich nicht dadurch, dass bei der Betrachtung der erreichbaren Höhen der Altersrenten kalkulatorische Abschläge vorgenommen werden. Sozialpolitisch steht, wenn die private Vorsorge das gesetzliche abgesenkte Leistungsniveau ausgleichen soll, weiterhin die Frage im Raum, wie eine angemessene Absicherung ohne Risikoprüfung und Altersgrenzen zu einheitlichen Beitragsbedingungen durch private, freiwillige Produkte erreicht werden soll.
- Kapitalgedeckte Rentenversicherungen sind in der Regel ohne feste Dynamik gestaltet. Werden nur die Rentenhöhen zum Beginn der Rentenphase betrachtet, bleibt damit ein entscheidender Faktor außer Acht. Bei einer festen Dynamik fällt die Startrente bei gleichem Kapitalstock deutlich geringer aus¹³ beziehungsweise würde die Kaufkraft während des Rentenbezugs erheblich sinken¹⁴. Bei der Frage nach der erreichbaren Rentenhöhe ist dieser Effekt zu berücksichtigen.
- Bei kapitalgedeckten Versicherungen wird die erreichbare Rente – gesetzlich sogar vorgesehene – mit Sicherheitsabschlägen kalkuliert, indem die Lebenserwartung und die Verwaltungskosten zu hoch sowie die Erträge zu gering angesetzt werden. Bei Modellrechnungen bleiben diese Abschläge regelmäßig unberücksichtigt, da die Kosten, die Verzinsung wie auch die Lebenserwartung als externe Größe fest vorgegeben werden. Damit überschätzen Modellrechnungen aber regelmäßig die ausgezahlte Rente, da keine Sicherheitsabzüge vorliegen. Da in solchen Modellrechnungen keine Risikoüberschüsse entstehen, erscheint das Beitrags-Leistungsverhältnis auch deswegen besser, da keine Anteile der Überschüsse an die Anbieter fließen¹⁵.

All diese Effekte sind bei den Fragen nach erreichbaren Renten und Absicherungsarten durch kapitalgedeckte Systeme zu bedenken.

Bezüglich der „gesetzlichen Anerkennung privater Produkte, die eine höhere Rendite als Riester-Verträge ermöglichen“ ist hier zu bedenken, wie dies erreicht werden soll beziehungsweise was damit faktisch gemeint ist. Die regelmäßig geforderte bloße Absenkung der Beitragsgarantie auf 80 Prozent oder weniger, zielt dezidiert darauf ab, die Verwaltungs- und Abschlusskosten ungeschmälert erheben zu können. Damit würden die Risiken auf die Versicherten abgewälzt und die Qualität der Produkte gerade nicht verbessert. Insgesamt darf die Wirkung einer singulär abgesenkten Beitragsgarantie nicht überschätzt werden. Schon heute ist im Rahmen der Basisrentenversicherungen eine

¹³ Steigt eine Rente jedes Jahr um 2,5 Prozent, bei einer Verzinsung von 4 Prozent, dann hat über 25 Jahre gerechnet eine Startrente von 740 Euro den gleichen Barwert, wie eine konstante Rentenzahlung von 1000 Euro.

¹⁴ Gemessen an der – bei einer Lohnersatzfunktion maßgeblichen – Lohnentwicklung von angenommenen drei Prozent würde sich der Wert in 20 Jahren fast halbieren.

¹⁵ Nach Mindestzuführungsverordnung dürfen Versicherungen bis zu 50 Prozent der Kostenüberschüsse und bis zu 10 Prozent der Zins- und Risikoüberschüsse behalten.

geringere als eine 100-Prozent-Beitragsgarantie möglich, ohne dass dies zu signifikant höheren Renten führt: Ein online Vergleich bei einem großen Anbieter in Deutschland ergibt für eine am 1.1.1980 geborene Person, bei einem Beitrag von 175 Euro monatlich, bei einer Basisrentenversicherung mit 80 Prozent Beitragsgarantie eine im Alter 67 erwartete Rente von 281 Euro, bei einer Riester-Rente mit 100% Beitragsgarantie 259 Euro. Die garantierte Rente liegt bei der Basisrente bei 107 Euro und bei der Riesterreente bei 134 Euro. Die erwartbare Rente steigt damit um 11,6 Prozent, während die garantierte Rente um 20,1 Prozent geringer ausfällt.

Die erwartbaren Renten eines *öffentlich verwalteten Fonds mit abwählbarer Pflichtmitgliedschaft* dürften tendenziell höher ausfallen als bei privaten, vermarkteten Produkten, insbesondere wegen geringerer Verluste für die Versicherten, da keine Gewinnorientierung besteht, Provisionen für den Vertrieb entfallen und zumindest Teile der Abschluss- und Vertriebskosten faktisch auf die Arbeitgeber überwält werden. Völlig offen ist im Prüfauftrag jedoch, welche Funktion und Aufgabe der Fonds haben soll. Welche Leistungszusagen und Beitragsgarantien sollen gelten, welche Rechnungsgrundlagen sollen verwendet werden, beinhalten diese Sicherheitsabschläge und wird überhaupt eine Leibrente gewährt oder lediglich ein Auszahlungsplan und darf die laufende Rente auch sinken. Diese Fragen sind jedoch von essentieller Bedeutung für die erreichbare Höhe und die Art der Absicherung und insgesamt die Aufgabe eines solchen Fonds.

4 Rendite-Risiko-Relation und Kosteneffizienz

Auf Finanzmärkten besteht ein tendenzieller Zusammenhang zwischen relativer Höhe der Rendite und Risiko/Ausfallwahrscheinlichkeit, die aufgrund der Unsicherheit¹⁶ zu einem Aufschlag auf eine im Mittel erwartbare Rendite führt. Allerdings geht damit auch eine größere Unsicherheit und eine größere Ungleichheit der Ergebnisse einher. Mit Blick auf eine verlässliche und planbare Alterssicherung würde dies mit der Anzahl der Anbieter und Vielfalt an Produkten zu einer wachsenden Streuung der Alterseinkommen kommen. Auch dürfte es regelmäßig zu einer größeren Abkopplung (positiv wie auch negativ) von der Lohnentwicklung kommen.

Selbst wenn durch höhere Risiken im gemittelten Erwartungswert also höhere Gesamrenten erreichbar sind, ist der Preis dafür eine größere Unsicherheit und Ungleichheit, was im Konflikt mit dem sozialpolitischen Ziel eines verlässlichen und lohnbezogenen und für alle einigermaßen gleichwertigen Alterssicherungssystems steht. Insbesondere gilt es zu bedenken, dass wenn sich die Unsicherheiten erst zum oder gar während des Rentenbezugs negativ niederschlagen, ein Ausgleich durch die Betroffenen individuell regelmäßig nicht mehr möglich ist. Auch sind verschiedene Bevölkerungsgruppen unterschiedlich gut informiert beziehungsweise haben ungleiche finanzielle Möglichkeiten, sich unabhängigen Rat einzukaufen. Damit ist eine verzerrte Produktwahl mit einer zusätzlichen Verschärfung von sozialer und vergeschlechtlicher Ungleichheit zu befürchten. Eine Abwälzung der Marktrisiken auf die Versicherten und insbesondere auf deren Rentenphase ist daher sozialpolitisch nicht zielführend und wäre nur in Form kollektiver Systeme mit Sicherungsfunktionen überhaupt denkbar.

Kollektive Modelle der Absicherung mit gemeinsamer Steuerung sind aber per se nicht in privaten, individuellen und freiwilligen Versicherungen lösbar. Denn der Ausgleich unterläge den Gewinninteressen der Anbieter und die einzelnen Versicherten hätten keinen Einblick, geschweige denn die Möglichkeit einer wirksamen Interessensdurchsetzung. Auch wäre unklar, wer in wessen Namen über Ausgestaltung von Ausgleichsmechanismen entscheiden dürfte. Für den DGB ist eine

¹⁶ Mit Unsicherheit sind nicht kalkulierbare oder nicht abschätzbare Risiken gemeint.

Absenkung von Leistungszusagen und Garantien nur im Ausnahmefall denkbar und dann auch nur, wenn dies im Rahmen tarifvertraglich geregelter und von den Sozialpartnern gesteuerter Systeme stattfindet – wie es das Sozialpartnermodell heute schon ermöglicht.

Sofern mit der „*Anerkennung von Produkten mit höherer Rendite*“ abgesenkte Garantien für private Versicherungsprodukte gemeint ist, lehnt der DGB dies ab. Damit würden die Risiken einseitig auf die Beschäftigten abgewälzt und dies ohne jede monetäre Kompensation durch die so von ihren Verpflichtungen teilweise befreiten Anbieter – von maximalen Vorgaben zu Provisionen und Kosten mal ganz abgesehen. Auch bestehen mit der asymmetrischen Marktmacht und Information klassische Indikatoren eines Marktversagens, so dass man annehmen muss, dass die Auswahl möglicher Produkte auf unvorteilhafte Varianten beschränkt bleiben dürfte.

— Sollen höhere Renditen durch eine stärkere oder vollständige Standardisierung eines Vorsorgeproduktes erreicht werden, würden sich die Unterschiede zwischen den Anbietern auf die Verwaltungskosten und die Anlageergebnisse beschränken. Wenn jedoch der Gesetzgeber im Prinzip die Produktgestaltung vorgibt, wären die Verwaltungskosten dadurch am effektivsten zu reduzieren, dass es lediglich noch einen Anbieter (öffentlich-rechtlicher Fonds) gäbe, da der Wettbewerb um passendere Produktgestaltungen ja offensichtlich ausgesetzt ist. Und auch bei den Anlageergebnissen wäre ein großer einheitlicher Fonds sicherlich effektiver, da er breiter gestreut anlegen kann und Schwankungen besser ausgleichen kann und aufgrund economy of scales erhebliche Kostenvorteile hätte. Mithin stellt sich die Frage, welcher ökonomische Mehrwert erwartet wird, ein weitgehend vorgegebenes Standardprodukt über eine Anbietervielfalt mit mehrfach Verwaltungen und mehrfach Vertriebssystemen und kleineren Anlagevolumina zu betreiben.

— Ein *öffentlich-rechtlich verwalteter Fonds* wäre dann vermutlich der konsequenteste Schritt. Er würde außerdem keinen Gewinninteressen unterliegen, was die Effizienz weiter erhöhen dürfte. Gegenüber privaten Produkten gewinnorientierter Finanzdienstleister wäre er insoweit vorzuziehen. An den Bedenken bezüglich individueller privater Zusatzvorsorge ändert es aber nichts. Dabei stellen sich unter anderem Haftungsfragen, wenn der Fonds und seine Anlage faktisch vom Gesetzgeber zu verantworten sind. Auch hier bliebe es dabei, dass die Risiken und Beitragsbelastungen auf die Beschäftigten verschoben würden. Bei einem Fonds mit Abwahlmöglichkeit stellt sich ferner, wie bereits erwähnt, die Frage, wieso ein paritätisch finanziertes Pflichtsystem abgebaut wird, um ein von den Beschäftigten allein finanziertes Quasi-Pflichtsystem aufzubauen. Aus Effizienz- und Gleichheitsgründen wäre zwar ein solcher öffentlich-rechtlicher Fonds den Angeboten privater Anbieter klar vorzuziehen, aber auch ein solcher Fonds stellt keine angemessene Lösung für die Herausforderungen der kommenden Jahrzehnte dar und würde im Kern zu einer Doppelbelastung der aktuellen und künftigen Beitragszahlenden führen.

Des Weiteren stellt sich die Frage, wie sich ein öffentlich-rechtlich verwalteter quasi-verpflichtender Fonds zu den bestehenden Systemen der betrieblichen Altersvorsorge verhält. Wenn die Regierung eine solche Lösung anstrebt, wäre in jedem Falle sicherzustellen, dass bestehende betriebliche und tarifliche Lösungen Vorrang haben. Das gilt nicht nur für die Durchführung der bAV, sondern auch für die obligatorische Beitragszahlung. Wenn es einen solchen Fonds geben sollte, wäre mindestens eine Anrechnungsoption zu schaffen, um zu unterbinden, dass zusätzlich zu tariflichen Dotierungspflichten weitere gesetzliche Beitragsverpflichtungen geschaffen werden.

Private, individuell vermarktete Produkte für die Altersvorsorge haben regelmäßig eine hohe Kostenquote und somit oftmals eine schlechte Kosten-Rendite-Effizienz. Die Belastung steigt dabei tendenziell mit der Anzahl der Anbieter und der Vielfalt der Produktvarianten je stärker der Vertrieb von provisionsgetriebenen Strukturen bestimmt wird. Niedrigere Kosten würden c.p. zu erheblich

höheren effektiven Renditen führen. Dabei ist die ökonomische Bedeutung der Effektivkosten vielen Menschen nicht klar und auch nicht eingängig¹⁷. Beispielsweise halbieren Effektivkosten von rund 2,5 Prozentpunkten in 30 Jahren das zur Verfügung stehende Kapital bei einer Bruttoverzinsung von 9 Prozent; in 45 Jahren würde der Kapitalstock zum Rentenbeginn um rund 65 Prozent gemindert also faktisch nur 1/3 des Kapitalstocks ohne Kosten ausmachen.

Schaut man sich Produktinformationsblätter von einzelnen großen Anbietern an, so fällt außerdem auf, dass häufig die Effektivkosten bei reduzierten Beitragsgarantien höher ausfallen als bei gleichen Produkten mit höherer Garantiezusage. Damit droht bei Riester-Produkten, dass mit abgesenkten Garantien den Versicherten nicht nur höhere Verlustrisiken drohen, sondern zusätzlich auch höhere Kosten entstehen – damit stellt sich die Frage, ob die dadurch erwartete zusätzliche Rendite die zusätzlichen Risiken und höheren Effektivkosten tatsächlich (so deutlich) übersteigt, dass der Nutzen so groß ist, dass solche Produkte über die Zulagenförderung vom Staat aktiv befördert werden sollten. Sofern private Produkte trotz dieser Bedenken weiter gefördert werden sollen, ist eine strenge Regulierung und Begrenzung der Beitragsbelastung und Effektivkosten offensichtlich unvermeidlich, sonst würde die gleiche begründete Kritik an den hohen Kosten und ineffektiven Produkten, wie in den letzten 20 Jahren, vorgetragen.

Nicht zuletzt ist auch angesichts der Erfahrungen aus den Niedrigzinsphase und 20 Jahren Riester-Rente klar, dass aus Trends der Vergangenheit immer nur sehr begrenzt Aussagen für die Zukunft gezogen werden können und überzeichnete Rendite- und Leistungserwartungen einem verlässlichen Alterssicherungssystem mehr schaden als nutzen. Auch blenden Verweise auf die Entwicklung von Aktienindizes in den letzten Jahrzehnten verschiedene relevante Aspekte aus. So spiegelt die nominale Indexentwicklung nicht die damit verbunden Effektivkosten bei aktienorientierten Rentenversicherungen wider, die laut Produktinformationsblättern vielfach zwischen 1,5 und 2,5 Prozentpunkten liegt. Insoweit wären die erwartbaren effektiven Renditen bei privaten Produkten auch nicht mit staatlichen Fonds wie in Schweden oder Norwegen vergleichbar. Ferner sind Aktienindizes „Gewinner“ Indizes, die Rauswurf und Aufnahme von Unternehmen nicht wertmäßig reflektieren, sondern den Index fortführen. Dadurch überzeichnen Aktienindizes die erreichbaren Renditen tendenziell. Die über dem Wirtschaftswachstum liegende Aktienmarktentwicklung der letzten 30 Jahre spiegelt auch wider, dass die Aktien- und Finanzmärkte liberalisiert wurden, aktienorientierte Sparpläne und Rentensysteme global ausgebaut wurden und die Umlaufrenditen für festverzinsliche Wertpapiere und Zentralbankzinssätze stark gesunken sind. Dadurch ist die Nachfrage nach Aktien tendenziell stärker gestiegen als das Wirtschaftswachstum, was die Preise getrieben haben dürfte. Auch der Strukturwandel mit starkwachsenden neuen Märkten/Digital-Unternehmen fiel in diesen Zeitraum. Den Anstieg der letzten 30 Jahren einfach linear fortzuschreiben, erscheint daher gewagt und dürfte vermutlich nicht erfüllbare Erwartungen und damit neue Enttäuschungen erzeugen. Bestärkt der Staat durch gesetzliche Regelungen und durch Subventionen die Versicherten in solche Produkte zu investieren, wird sich die Frage nach der Verantwortungshaftung des Staates stellen, wenn die in die privaten Produkte gesetzten Erwartungen in 20 oder 30 Jahren nicht eintreten.

Aufgrund der hohen und tendenziell sogar steigenden Effektivkosten scheint jedenfalls die „*Anerkennung von Produkten mit höherer Rendite*“ durch die Absenkung von Garantie- und Leistungszusagen fraglich. Der Prüfauftrag wäre daher zu konkretisieren: für die Alterssicherung sollten die Risiken für unter der Lohnentwicklung liegende Ergebnisse mit den erreichbaren und garantierten effektiven Renditen abgewogen werden. Nur ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Verlässlichkeit,

¹⁷ Der Abschlag in Prozentpunkten wirkt aufgrund der (hier negativen) Zinseszinsrechnung geringer als die Kostenwirkung real ist.

Planbarkeit lohnbezogener Leistung, Kosteneffizienz und Effektivrenditen erscheint für einen weit in der Zukunft liegenden Zeitpunkt der Leistungsgewährung eines Alterssicherungssystems zielführend.

5 Potenzieller Beitrag zur weiteren Verbreitung der privaten Altersvorsorge/Niedrigschwelligkeit des Angebots

Offensichtlich wird ein *verpflichtender öffentlich-rechtlicher Fonds mit Abwahlmöglichkeit*, der vermutlich automatisch über Arbeitgeber abgeschlossen und dort abgewählt werden kann, die Verbreitung befördern. Dies ist verhaltenspsychologisch bekannt und wird hier durch das hohe Vertrauen in staatliches Handeln bestärkt. Ein solches Angebot ist evident niedrigschwellig, da es faktisch ohne Schwelle für den Einzelnen abgeschlossen und abgewickelt würde. Hürden ergäben sich nur im Falle der Abwahl, was genau intendiert ist, um so die Menschen zu „richtigem Verhalten“ zu „schubsen“. Ob die Versicherten dadurch jedoch eine bessere Altersvorsorge erreichen, ist zweifelhaft. Die Ausgestaltung eines solchen Fonds und seiner Leistungen ist zum jetzigen Zeitpunkt völlig offen. Ebenso bedeutet der faktische Zwang, dass die Beitragsbelastung konsequent einseitig auf die Beschäftigten abgewälzt wird und zugleich vollkommen ausgeblendet wird, dass Versicherte regelmäßig damit überlastet sind, vier Prozent ihres Bruttolohns für zusätzliche Vorsorge zu investieren.

Für die *privaten Produkte mit höheren Renditechancen* dürfte sich nichts ändern. Eher im Gegenteil. Nach Jahrzehnten des offensiven bis aggressiven Marketings der Versicherungswirtschaft, dass Garantien der Goldstandard seien, dürfte es ungleich schwerer vermittelbar sein, wieso jetzt der Verzicht darauf besser wäre. Können die Angebote jedoch die Wünsche der Versicherten nicht erfüllen, dürfte dies kaum zu einer Steigerung der aktiv besparten Verträge führen.

Für beide Prüfaufträge gilt: selbst wenn es wie vorgesehen gelänge, die Anzahl der tatsächlich Vorsorgenden durch Reformen zu verdoppeln, blieben weiterhin rund drei Viertel der aktiv Rentenversicherten ohne hinreichend besparte zusätzliche private Vorsorge. Weiterhin würde das sozialpolitische Ziel verfehlt, die durch die Riester-Reform entstandene Versorgungslücke durch private Vorsorge zu schließen, so dass die grundsätzliche Frage eines verlässlichen, plan- und erreichbaren sozialpolitischen Sicherungsziels unbeantwortet bliebe und die Kosten, Risiken und Folgen den Einzelnen überantwortet wären. Die sozialpolitische Zweckbindung kann sich nicht mit dem Ziel, die Verbreitung etwas zu erhöhen, begnügen, sondern muss tatsächlich den angedachten Versorgungsgrad für (fast) alle erreichen. Dem gegenüber haben schon heute rund 60 Prozent der Beschäftigten Ansprüche auf eine betriebliche Versorgung. Hier durch (allgemeinverbindliche) Tarifverträge die Verbreitung zu verbessern und eine Pflicht für Arbeitgeber für jeden Beschäftigten einen Mindestbeitrag einzuzahlen einzuführen, wäre wesentlich erfolgversprechender.

6 Kompatibilität mit dem bestehendem Alterssicherungssystem

Die mangelnde Kompatibilität der privaten Vorsorge mit dem bestehenden Alterssicherungssystem kann durch Veränderungen, die auf Rendite, Kosten und Verbreitung zielen kaum verbessert werden. Die Produkte sind faktisch auf die reine Altersversorgung begrenzt. Damit fehlt aber der strukturelle Ausgleich für die Leistungsminderungen im Bereich Erwerbsminderungsrente und Hinterbliebenenrenten, wie sie sich aus dem abgesenkten Rentenniveau auch dort ergeben. Die privaten Systeme sind weitgehend beitragsorientiert, so dass ein systematischer Beitrag zu einer lohnorientierten Lebensstandardsicherung schwerlich möglich ist. Modellrechnungen zeigen, dass der Gesamtbeitrag jedenfalls für die Übergangszeit von 40 Jahren und mehr nicht geringer ausfällt und

insbesondere die Belastung der Beschäftigten deutlich höher liegt als dies über die paritätisch finanzierte GRV oder regelmäßig von Arbeitgebern mitfinanzierten Betriebsrenten der Fall wäre (Vgl. Schäfer 2015). Insbesondere ein *verpflichtender öffentlich-rechtlich verwalteter Fonds mit Abwahlmöglichkeit* würde hier, zumindest gemäß den Vorschlägen, die bisher bekannt sind, eine Beitragspflicht allein für die Beschäftigten einführen und damit eine deutliche und einseitige Belastungserhöhung für die Beschäftigten, gerade für die heute jüngeren, bedeuten. Damit würden für die aktuell in das Erwerbsleben eintretenden Personen die Kosten erheblich steigen, ohne dass sie selbst mehr Rente im Alter oder gar bei Erwerbsminderung erwarten könnten.

7 Weitere Aspekte

Im Einladungsschreiben zur Fokusgruppe private Altersversorgung waren weitere Aspekte benannt:

- Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht, insbesondere Wettbewerbsrecht
- Administrierbarkeit (inkl. Digitaltauglichkeit), Transparenz und Regulierung
- Auswirkungen auf öffentliche Haushalte

Auf diese wird hier nicht weiter eingegangen, da sie dem politischen Prozess offensichtlich nachgelagerte Fragen der konkreten Umsetzung betreffen und die politische Debatte und Suche nach einer sinnvollen Lösung nicht dadurch blockiert werden sollte. Gleiches gilt für die Frage der öffentlichen Haushalte, deren Belastung angesichts fehlender konkreter Regelungen nicht kalkulierbar ist. Zu diesen Punkten wird der DGB sich äußern, wenn konkrete Regelungen vorgeschlagen werden und deren Wirkungen abschätzbar sein werden.

Literatur:

Buslei, Hermann/Geyer, Johannes/Haan, Peter (2020): Der Einfluss von steuer- und sozialrechtlichen Regelungen auf individuelle Erträge aus der gesetzlichen und betrieblichen Altersversorgung. Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.): Working Paper Forschungsförderung Nr. 197, 2020, abgerufen am 19.12.2022 unter https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-07892

Schäfer, Ingo (2015): Die Illusion von der Lebensstandardsicherung – Eine Analyse der Leistungsfähigkeit des „Drei-Säulen-Modells“. Schriftenreihe der Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.) Nr. 1/2015.

| **Stellungnahme**

**des Gesamtverbandes der
Deutschen Versicherungswirtschaft
Lobbyregister-Nr. R000774**

**zu den Prüfaufträgen der
“Fokusgruppe private Altersvorsorge”**

Inhalt

1. Hintergrund.....	3
2. Prüfaufträge.....	4
2.1 Öffentlich verantworteter Fonds mit kostengünstigem und effektivem Angebot mit Abwahlmöglichkeit (Prüfauftrag 1)	4
2.2 Gesetzliche Anerkennung privater Produkte mit einer höheren Rendite als Riester-Verträge (Prüfauftrag 2)	13
3. Weitere Themen	16
3.1 Alternatives Fördersystem	16
3.2 Bestandsschutz Riester-Renten	18
3.3 Zusatzbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung	18
3.4 Pan-European Personal Pension Products (PEPP)	19



Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.
Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, D - 10002 Berlin
Telefon: +49 30 2020-5000 · Telefax: +49 30 2020-6000
Lobbyregister-Nr. R000774

Ansprechpartner
Alterssicherungspolitik

E-Mail
alterssicherungspolitik@gdv.de

Rue du Champ de Mars 23, B - 1050 Brüssel
Telefon: +32 2 28247-30 · Telefax: +49 30 2020-6140
ID-Nummer 6437280268-55
www.gdv.de

Zusammenfassung

Die private Altersvorsorge in Deutschland soll grundlegend gestärkt werden. Das ist richtig und dringend notwendig, weil das heutige System unter den gegebenen Rahmenbedingungen an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit gekommen ist.

Gute Denkanstöße für die Arbeit der neuen Fokusgruppe und für einen zeitgemäßen Umbau liefert der Koalitionsvertrag mit der Einbeziehung von Selbstständigen, einer besseren Unterstützung von Niedrigverdienenden und höheren Renditechancen in einem schwierigen Kapitalmarktumfeld. Er wirft aber auch wirtschafts- und sozialpolitisch schwierige Fragen auf, wenn mehr verpflichtende Vorsorge und Kapitaldeckung in staatlicher Hand diskutiert werden. Zugleich bleiben greifbare Herausforderungen offen, z. B. die Gestaltung eines Fördersystems, das mit der Einkommensentwicklung Schritt hält und zum Durchhalten von Vorsorge motiviert. Damit verbunden ist auch die Frage, wie Millionen Menschen bei den anstehenden Veränderungen mitgenommen werden, die bereits heute privat ergänzend vorsorgen – in dem Vertrauen, das Richtige zu tun.

Mehr Rente für mehr Menschen ist möglich, wenn die Förderung der privaten Altersvorsorge (pAV) vereinfacht wird. Komplexität sollte abgebaut und die Chancen auf bessere Erträge durch die Senkung der bestehenden Garantieforderungen erweitert werden. Dabei muss eine neue Balance aus Sicherheit und Rendite gefunden werden. Wichtig auch: Altersvorsorge hört nicht mit der Ansparphase auf. Der wesentliche Zweck – die Absicherung bis zum Lebensende – darf bei der gesetzlichen Anerkennung von Produkten nicht aufgegeben werden. Die lebenslange Zahlung analog zur Ausgestaltung in der gesetzlichen Rentenversicherung ist heute ein wesentliches Merkmal der geförderten Privatvorsorge. Ihre Freiwilligkeit ein weiteres. Ein höheres Maß an Verpflichtung wäre ein deutlicher Eingriff in die Freiheit des Einzelnen und ist auch deshalb sorgfältig abzuwägen, weil eine Teilnahmepflicht noch lange nicht die Herausforderung für sozialpolitisch sensiblen Zielgruppen löst, wie ihre Sparfähigkeit gestärkt werden kann.

Die Digitalisierung bietet heute neue Chancen, die bei der Einführung der Riester-Rente vor mehr als 20 Jahren noch nicht absehbar waren. Eine höhere Kosteneffizienz kann zudem mehr Standardisierung bringen, wenn das Angebot auf den eigentlichen Kern, die Absicherung im Alter, konzentriert wird. Den Staat als Anbieter von Ergänzungsvorsorge braucht es dafür in einem marktwirtschaftlichen System nicht. Er bleibt aber als Garant eines sinnvollen Ordnungsrahmens gefordert.

Private Altersvorsorge neu zu denken mit dem gemeinsamen Ziel, sie besser zu verbreiten und ein gutes Leben im Alter zu ermöglichen, ist eine sehr große, gesellschaftspolitisch hochrelevante Aufgabe. Anerkannte Grundprinzipien im austarierten Drei-Säulen-System der Alterssicherung sollten dabei weiterhin gelten. So sind Zusatzbeiträge in die gesetzliche Rente (GRV) gerade keine Alternative zur privaten Altersvorsorge. Darüber hinaus sind bei allen Überlegungen Wechselwirkungen insbesondere mit der betrieblichen Altersversorgung (bAV) intensiv zu prüfen, die gleichermaßen gestärkt werden muss.

1. Hintergrund

Der Alterssicherungsbericht der Bundesregierung zeigt, dass die Verbreitung der geförderten privaten Altersvorsorge – nach hoher Dynamik – ins Stocken geraten ist. Nach den aktuellen Zahlen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) zur Riester-Rente sank der Bestand zum 30.09.2022 in allen Kategorien gegenüber dem Jahresendwert 2021 um knapp 270 Tsd. Verträge und fiel damit unter die Marke von 16 Mio. Verträgen.

Diese Entwicklung war abzusehen, angebots- und nachfrageseitig: Die heutige Riester-Rente, Herzstück der großen Rentenreformen der 2000er Jahre für mehr Eigenvorsorge und eine Stabilisierung der Rentenfinanzen, gilt vielen als zu teuer und intransparent. Dabei steckt ein erheblicher Teil von Komplexität und Kosten im derzeitigen hochindividualisierten Fördersystem, das viele Beteiligte frustriert hat. Außerdem passen die seinerzeit austarierte Unterstützung und der Höchstbeitrag nicht mehr zu den seit 2001 stark gestiegenen Einkommen und Preisen. Zur ehrlichen Analyse gehört auch, dass das Niedrigzinsumfeld vor zwanzig Jahren nicht abzusehen war. Daran ändern auch die zuletzt wieder leicht gestiegenen Zinsen wenig. Wie in der bAV sind bei einem Rechnungszins von nur noch 0,25 Prozent Brutto-Beitragsgarantien von 100 Prozent kaum mehr möglich. Einzelne Angebote an geförderter pAV bleiben zwar grundsätzlich noch bestehen, aber viele Anbieter haben ihre Riester-Produkte 2022 auf Eis gelegt.

Dass die geförderte private Altersvorsorge an Verbreitung verliert, darf kein Dauerzustand sein. Denn gerade für die sozialpolitische sensiblen Personengruppen hat sie viel zu bieten: Die Zulagenförderung kann eine starke Förderintensität für Bezieher niedriger Einkommen entfalten, die schon heute anteilmäßig überproportional erreicht werden. Auch kinderreiche Familien können über Zulagen bei ihrer Vorsorge sehr unterstützt werden. Und vom Prinzip her funktioniert die zulagengeforderte Privatvorsorge auch für diejenigen, die mit instabilen Beschäftigungsverhältnissen leben müssen und nur schlechten Zugang zur betrieblichen Altersversorgung haben – oder den Kontakt zum Arbeitsmarkt ganz verlieren, weil sie beispielsweise Angehörige pflegen.

Die Versicherungswirtschaft hat wesentlich zur Verbreitung der Ergänzungsvorsorge beigetragen – in der betrieblichen wie in der privaten Vorsorge. Zum Ende 2021 bestanden über 45 Millionen Rentenverträge. Davon entfielen rund 17 Millionen auf die betrieblichen und privaten Vorsorgeformen, die mit den Riester-Reformen zur Jahrtausendwende eingeführt wurden. Der übrige Teil, immerhin 28,4 Millionen Rentenverträge, ist den Privatrenten sowie Direkt- und Rückdeckungsversicherungen der betrieblichen Altersversorgung zuzuordnen.

Dabei verschiebt sich – wo immer es der Regulierungsrahmen zulässt – das Gewicht weg von „klassischen“ Produkten hin zu modernen Mischformen mit abgesenkten Garantien und fondsgebundenen Produkten. Dieser Prozess wird durch die Aufsicht unterstützt. Während das Aufsichtsrecht aufgrund der im historischen Vergleich immer noch niedrigen Zinsen mit Blick auf Reservebildung und Höchstrechnungszins angepasst wurde, wurden die Anforderungen an die geförderte Altersvorsorge in puncto gesetzlicher Garantieanforderungen nicht an die fundamentalen Änderungen des Kapitalmarktes angepasst. Auch die seit langem bekannten und behebbaren Schwächen des zu komplexen Fördersystems bestehen größtenteils fort.

Die geförderte private Altersvorsorge ist reformbedürftig und sie ist reformfähig. Der mit der Fokusgruppe private Altersvorsorge gestartete Dialogprozess bietet die Chance zu einer zukunftsweisenden Reform, die für eine bessere Verbreitung von ergänzender Vorsorge und damit auch für mehr Generationengerechtigkeit genutzt werden muss. Die Zeit drängt.

2. Prüfaufträge

Der Koalitionsvertrag enthält eine Reihe von rentenpolitischen Maßnahmen, darunter zwei als Prüfaufträge formulierte Vorschläge zur Gestaltung der pAV, die im Folgenden entlang der vorgegebenen Kriterien bewertet werden.

2.1 Öffentlich verantworteter Fonds mit kostengünstigem und effektivem Angebot mit Abwahlmöglichkeit (Prüfauftrag 1)

Ein "öffentlich verantworteter Fonds" ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

1. Eine öffentlich-rechtliche Institution ("der Staat") initiiert die Einrichtung einer Kapitalsammelstelle.
2. Die öffentlich-rechtliche Institution erstellt Richtlinien für die Anlage und die Verwendung der angesammelten Mittel und deren Erträge im Rahmen der Vorgaben des Gesetzgebers.
3. Sie überwacht die Einhaltung dieser Richtlinien durch die Kapitalsammelstelle.
4. Sie legt gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften und der breiten Öffentlichkeit Rechenschaft über die erzielten Ergebnisse der Kapitalsammelstelle ab.

"Effektiv" ist der öffentlich verantwortete Fonds, wenn er die Ziele seiner Einführung erreicht; "kostengünstig" ist er, wenn er – bei gegebener Zielerreichung – mit seinen Einrichtungs-, Verwaltungs- und Kapitalanlagekosten eine zu definierende Benchmark unterschreitet.

Unter "Abwahlmöglichkeit" soll verstanden werden, dass die vom Gesetzgeber definierte Zielgruppe der Nutzenden automatisch in den öffentlich verantworteten Fonds einbezogen werden und ihnen zugleich die Möglichkeit gegeben wird, unter zu definierenden Bedingungen den Automatismus zu stoppen oder die Teilnahme zu beenden (automatischer Einbezug mit Opting-out durch aktiven Widerspruch).

a) Umsetzungskonzepte für öffentlich verantwortete Fonds

In der Debatte um die Reform der kapitalgedeckten Ergänzungsvorsorge in Deutschland wurde eine Reihe von Konzepten zu einem staatlichen Angebot kapitalgedeckter Altersvorsorge diskutiert. Zwar setzen sie an unterschiedlichen Säulen der Alterssicherung an und orientieren sich an unterschiedlichen Vorbildern, erfüllen aber alle mehr oder weniger die oben genannten Kriterien: Altersvorsorgekonto (DRV Baden-Württemberg), Bürgerfondsvarianten (Grüne / ifo / Corneo), Extrarente (vzbv), Deutschland-Rente mit Deutschlandfonds (Landesregierung Hessen). Darüber hinaus werden Leitbilder aus dem Ausland angeführt, wie der norwegische Government Pension Fund Global (GPF) oder die viel

diskutierte schwedische Prämienrente mit ihrem staatlichen Auffangfonds AP7 Sâfa, der wiederum auf dem AP7 Aktiefond und dem AP7 Rântefond aufbaut.

Für die Beurteilung des öffentlich verantworteten Fonds wird an den entsprechenden Stellen auf einzelne Merkmale dieser Konzepte oder Leitbilder eingegangen, ohne dass diese hier in Gänze bewertet werden können.

b) Potenzieller Beitrag zur weiteren Verbreitung der privaten Altersvorsorge / Niederschwelligkeit des Angebots

Private Altersvorsorge zeichnet sich dadurch aus, dass der Einzelne grundsätzlich frei ist, ob ein langlaufender Vorsorgevertrag eingegangen und in welcher Höhe Beiträge geleistet werden sollen. Den Vorsorgenden steht es – auch aus Gründen des Verbraucherschutzes – frei, die Beitragszahlung temporär oder dauerhaft auszusetzen. Das hat Konsequenzen für die Versorgungsfunktion und die Verbreitung der privaten Altersvorsorge.

Mehr Verbreitung ist das gemeinsame Ziel. Eine 100-Prozent-Verbreitung kann in einem freiwilligen System unter den gegebenen Prämissen gleichwohl keine realistische Benchmark für eine „gute Verbreitung“ sein. Zudem zeigt die Erfahrung: Freiwillige private Altersvorsorge bedarf oft der Beratung, weil Altersvorsorge mit Konsumverzicht über lange Zeiträume verbunden ist, und weil sich viele Menschen nach wie vor ungern mit dem Alter(n) auseinandersetzen. Entscheidungen werden immer wieder aufgeschoben. Erkenntnisse aus der Behavioral-Finance-Forschung zeigen außerdem, dass vorhandenes Altersvorsorgevermögen nicht in ausreichendem Umfang verrentet wird: Der Tausch eines großen Kapitalbetrags gegen eine vermeintlich kleine Monatszahlung wirkt wie ein Verlust, vor dem viele zurückscheuen.

Der politische Ansatz, niederschwellige Angebote zu machen, ist daher richtig – entscheidend ist aber, wie die Schwellen zur Vorsorge gesenkt werden sollten. Die Einführung eines öffentlich verantworteten Fonds ist dazu nicht zwingend, schon weil ein solcher die „höchste Barriere“ – die Sparfähigkeit – der potenziellen Nutzer nicht verbessert (s. u.).

Selbst wenn ein Vertrauensvorsprung des staatlichen Anbieters gegenüber Privatangeboten unterstellt würde, dürfte solch ein Vertrauensvorschuss bei einem neuen Fondskonstrukt, das von sich aus keine Reputation aufbauen konnte, nur über Staatsgarantien zu erreichen sein (*„Werben mit dem Bundesadler“*). Das wäre wettbewerbsrechtlich jedoch hoch problematisch (vgl. 2.1. e).

Eine Erhöhung der Verbreitung durch einen staatlich verantworteten Vorsorgefonds wäre ohne eine Beitragspflicht oder eine automatische Einbeziehung mit Opt-out auch nicht wahrscheinlich. Jegliche Formen von Beitragspflichten funktionieren jedoch nicht ohne zusätzliche Belastung der Arbeitgeber. Dies gilt sowohl für etwaige Nachfrage nach Beratung als auch für die praktische Administration von Einzug und Abwahlmöglichkeit.

Richtig ist, das Opting-out-Mechanismen die Partizipationsrate steigern, das zeigen auch internationale Erfahrungen (bspw. 401k in den USA). Allerdings kann auch ein solches Opting-out-Modell nicht sicherstellen, dass auf Dauer eine ausreichende Vorsorge erfolgt. Je nach Voreinstellung können sich die Sparraten als zu niedrig erweisen. Sozialpolitische Zielgruppen, die sich in wirtschaftlich schwieriger Lage befinden, werden häufig, u. U. auch verzögert, herausoptieren oder – wie etwa bei 401k-Plänen möglich – Mittel aus dem Fonds

entnehmen. Teilweise werden Menschen mit sehr niedrigen Einkommen auch von Beginn an von der Vorsorgepflicht ausgenommen (bspw. UK, NEST).

Umgekehrt könnte ein Staatsfonds mit automatischer Einbeziehung aber auch von vielen als ein hoheitlich oktroyiertes Angebot empfunden werden, dem es sich zu entziehen gilt. In Deutschland liegt die Verbreitung allein von bAV und Riester laut Alterssicherungsbericht der Bundesregierung schon bei knapp 70 Prozent der Beschäftigten.

Insgesamt wird der Beitrag des öffentlich verantworteten Fonds zur Verbreitung für sich genommen eng begrenzt bleiben. Die Einführung eines automatischen Einbezugs mit Opting-out hätte einen stärkeren Effekt, träfe aber ebenfalls auf die Grenzen der Sparfähigkeit, gerade in den noch unterversorgten Zielgruppen. Eine ergänzende Förderung, die die Sparfähigkeit gezielt verbessert, ist daher weiterhin notwendig, um die Verbreitung spürbar zu verbessern (vgl. 3.1).

c) Erreichbare Höhe und Art der Absicherung

Erreichbare Höhe

Die erreichbare Höhe der Leistungen hängt von vielen Einflussfaktoren ab, wie z. B.

- Länge der Ansparphase,
- Höhe der entrichteten Beiträge,
- Art und Umfang der Förderung in der Ansparphase (s. 2.1. h),
- Belastungen der Leistung mit Steuern und Sozialabgaben,
- Option, biometrische Risiken abzusichern (vorzeitiger Tod, Erwerbsminderung),
- allgemeines Zinsniveau,
- etwaige Risikoprämien aus dem Rendite-Risiko-Profil der vom Fonds verfolgten Anlagestrategie (s. 2.1. d),
- Nutzung oder Nicht-Nutzung von Risiko-Puffern und kollektiven Ausgleichsmechanismen,
- politischen Stabilität des Fonds (s. 2.1. d),
- Kosten des Fonds (s. 2.1. d)

und nicht zuletzt von der Art der Leistung, die im Alter erbracht werden soll. Hier sind Kapitalzahlungen, Auszahlpläne [nominal fixiert oder prozentual vom Restvermögen], Zeitrenten, Leibrenten sowie Mischformen denkbar.

Der Gesetzgeber müsste hierzu Richtungsfestlegungen treffen, bevor realistische Schätzungen zur Leistungshöhe abgegeben werden können. Grundsätzlich sollte der Gesetzgeber den Dotierungsrahmen so setzen, dass jeder und jede Pflichtversicherte in der GRV auch bei Inflation und nominal steigenden Löhnen hinreichend ergänzend vorsorgen kann, um den Lebensstandard im Alter zu halten. Weil Erwerbsbiografien nicht mehr "linear" verlaufen, sollte zudem Raum gelassen werden, um Durststrecken durch erhöhte Beiträge in der Zukunft ausgleichen zu können. Dies gilt unabhängig von der Frage der Trägerschaft

für jede Form der geförderten kapitalgedeckten Altersvorsorge. Wenn es eine Beitragspflicht gäbe, müsste der zu leistende Mindestbeitrag gesetzlich geregelt werden.

Art der Absicherung

Die private Absicherung dient zur Ergänzung der gesetzlichen Rente im Alter, um den anhaltenden Konsumbedarf zu decken. In dieser Lebensphase nehmen die Möglichkeiten, ein Arbeitseinkommen zu erzielen, Zug um Zug ab, und die Versorgung muss anderweitig gesichert werden. Für künftige Rentnerinnen und Rentner kann diese Lebensphase mehrere Jahrzehnte umfassen. Dabei ist ihre *individuelle* Länge nicht vorhersehbar; nur das statistische Aggregat ist „berechenbar“. Die Orientierung an der Rest-Lebenserwartung im Alter 67 ist für ein Individuum keine hilfreiche Größe: Bei einem Wert von bspw. 21 Jahren besagt sie grob, dass von einer homogenen Alterskohorte etwa die Hälfte im Alter 88 verstorben sein wird – zu welcher Hälfte man gehören wird, ist offen.

Leistungsarten, die nur temporär den Konsumbedarf im Alter abdecken, werden diesem Versorgungsproblem nicht gerecht. Eine Leibrente sichert hingegen – über den Ausgleich in einer Versichertengemeinschaft – die Versorgung unabhängig von der individuellen Lebensspanne. Aus gutem Grund sieht die gesetzliche Rente eine Leibrente für das Alter vor. In der kapitalgedeckten Vorsorge hat die Leibrente den Vorzug, dass das gebildete Kapital effizient und ausschließlich für die Versorgung genutzt wird: „Zufallsvererbung“ oder andere Spar motive werden nicht bedient; zugleich wird das individuelle Risiko, das Ende seines Geldes zu erleben, ausgeschaltet.

Im Sinne des Versorgungsziels spricht daher vieles für die Leibrente als primäre Form der Auszahlung. Dies gilt vor allem für sozialpolitisch besonders relevante Zielgruppen, die anders als Vermögende ihre Versorgungsrisiken weder „abfedern“ noch „aussitzen“ können. Daneben kann es sinnvoll sein, Kleinstanwartschaften, die keinen signifikanten Beitrag zur Versorgung leisten, über einmalige Kapitalzahlungen abzufinden, um Verwaltungsaufwand zu begrenzen.

Ob ein staatlicher Fonds, ohne dass der Staat selbst in die Haftung kommt, eine individuelle Verrentung anbieten kann, ist fraglich. Verrentung erfordert, sowohl das Kapitalmarktrisiko als auch das Langlebkeitsrisiko abzusichern.

d) Rendite-Risiko-Relation und Kosteneffizienz

Rendite-Risiko-Relation

Die Rendite-Risiko-Relation des öffentlich verantworteten Fonds wird von den Zielvorgaben für die Versorgung und den daraus abgeleiteten Anlageregeln bestimmt. Beide wird der Gesetzgeber vorgeben müssen; Leistungsziel und Anlagemanagement bedingen sich gegenseitig. Dabei sind unterschiedliche Zielvorgaben möglich:

- Soll aus dem angesammelten Kapital eine verlässliche und stetig fließende Versorgung bis zum Lebensende erreicht werden, dann müssen die Grundsätze für die Kapitalanlage auf die Verpflichtungsstruktur des Fonds ausgerichtet werden. U. U. ertragreiche, aber risikobehaftete Anlageformen müssen dann beschränkt werden und Vorgaben für ein effektives Asset-Liability-Management, für Solvenzregeln sowie für den Auf- und Abbau von Puffern gesetzt werden.

- Soll der Fonds rein auf „Renditemaximierung“ ausgerichtet werden, so müssen die Anlagegrundsätze auf ertragreiche, aber volatile Assetklassen ausgerichtet werden. Darunter leiden allerdings Berechenbarkeit und Sicherheit der Versorgung.

Für die Rendite-Risiko-Relation bedeutet dies: Wenn *keine* oder *nur schwache* Vorgaben zu Risikominderungstechniken bzw. zum Garantielevel der Versorgung gemacht werden, dann ist über verschiedene Rentnerjahrgänge eine sehr große Bandbreite von Ergebnissen möglich, die u. U. nicht zur Vorsorgekultur hierzulande passt. Es stellt sich die Frage, ob hier nicht doch auch eine Beratung erforderlich ist.

Einen Eindruck davon vermitteln die aktuell gut 470 Fonds, die im Rahmen der schwedischen Prämienrente zur Auswahl stehen, darunter mehrere staatliche Angebote. So reicht die Spannweite des „minimalen Einjahresertrags“ für die aktuell angebotenen Fonds von -0,13 bis zu -87,09 Prozent; die zugehörige Spannweite für den „maximalen Einjahresertrag“ reichte von +0,08 Prozent bis +619,85 Prozent (Bloomberg-Daten für 395 der 476 Ende Oktober angebotenen Fonds).

Dabei ist immer zu beachten, dass Vergangenheitswerte keine verlässlichen Schätzer für künftige Werte abgeben – unabhängig von der privaten oder staatlichen Trägerschaft. Die hohe beobachtete Volatilität der Angebote schlägt sich in entsprechend schwankenden Versorgungsleistungen für die schwedischen Rentnerinnen und Rentner nieder, sofern sie es bei der Default-Option „Fondsversicherung“ belassen haben und nicht aktiv die „traditionelle Versicherung“ gewählt haben, die eine definierte Leibrente mit Mindestleistung bietet.

Das Ziel der Renditemaximierung allein garantiert noch keine gute Altersversorgung.

Spezifische Risiken aus der „öffentlichen Verantwortung“

Die Besonderheit eines „öffentlich verantworteten Fonds“ ist seine Politiknähe. Daraus resultieren aus Sicht der Vorsorgenden spezifische Risiken der Kapitallenkung bis hin zur Zweckentfremdung des Fonds. Einfache Gesetze kann ein Gesetzgeber auch einfach ändern.

Während sich der schwedische Staat mit den Reservefonds AP1-4 über viele Jahre Reputation erarbeitet hat, sind andere gescheitert. Der im April 2001 gegründete irische *National Pensions Reserve Fund (NPFR)*, der ab dem Jahr 2025 bis mindestens 2055 die steigenden Pensionslasten abfedern sollte, ist ein Beispiel dafür. Die irische Regierung beschloss infolge der Kapitalmarktkrise 2008, die Fondsgelder zur Stützung des heimischen Bankensektors einzusetzen. Dazu wurde das Fondsvermögen in einem ersten Schritt aufgespalten und ein Teil des Vermögens der direkten Verwaltung durch das irische Finanzministerium unterstellt (*discretionary portfolio*). Im Jahr 2011 wurden umgerechnet 10 Mrd. Euro des *discretionary portfolio* genutzt, um die Anteile an den *Allied Irish Banks* und der *Bank of Ireland* um 8,8 Mrd. bzw. 1,2 Mrd. Euro aufzustocken. Daraufhin verringerte sich das gesamte Fondsvolumen von insgesamt 22,7 Mrd. Euro Ende 2010 auf 13,4 Mrd. Ende 2011, zumal auf die Bankenbeteiligungen Abschreibungen von 58,1 Prozent vorgenommen werden mussten. Ab 2014 wurden die verbleibenden Assets des NPFR in den *Ireland Strategic Investment Fund (ISIF)* überführt, der am 22.12.2014 gegründet wurde und keinen Bezug zur Alterssicherung besitzt.

Auch der norwegische Staat hat in Krisenzeiten (Kapitalmarktkrise 2008 und Coronakrise 2020) Mittel des *Government Pension Fund Global (GPF)*, der hierzulande als beispielgebend angeführt wird, zweckentfremdet und zur Stabilisierung der Wirtschaft genutzt.

In Deutschland ist bislang eine Reihe von Versuchen zur Kapitaldeckung der Ansprüche von Landesbeamten gescheitert, weil es am Durchhaltevermögen der Landespolitik mangelte oder die Rücklagen von vorneherein fehlerkonstruiert waren (Anlage in eigenen Landesanleihen). Die Schwankungsreserve bzw. Nachhaltigkeitsrücklage der GRV war mehrfach Spielball der Politik, insbesondere als der Bund kurzfristig Kassenkredite an die GRV entrichten musste.

Aber auch der *Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung (KENFO)*, der als öffentlich-rechtliche Stiftung per Gesetz gegründet wurde und einigen als Nukleus für einen künftigen deutschen Staatsfonds zur Alterssicherung gilt, ist politisch gesteuert. Der KENFO wurde mit einem Kuratorium ausgestattet, das „die Einbindung des politischen Meinungsspektrums und der Bundesregierung“ gewährleistet. D. h.: Alle im Bundestag vertretenen Fraktionen sind nach Proporz im Kuratorium des Fonds vertreten; hinzu kommen die Bundesministerien BMWK, BMF und BMUV. Das Kuratorium beschließt über alle grundsätzlichen Fragen, die mit der Erfüllung des Stiftungszwecks verbunden sind. Insbesondere setzt es den Vorstand des KENFO ein und überwacht seine Tätigkeit. Der mit internationalen Experten, darunter der ehemalige Vorstandsvorsitzende des schwedischen Reservefonds der staatlichen Alterssicherung (AP4), besetzte Anlagenausschuss hat indes nur beratende Funktion.

Kosteneffizienz

Kosten entstehen durch den Verzehr von Ressourcen, die zur Erstellung der Leistungen erforderlich sind. Daher gilt: „Kostendeckel“ sind ihrer Natur nach „Leistungsdeckel“. Für die Einschätzung der Kosteneffizienz eines öffentlichen Fonds kommt es darauf an, welche Leistungen der Fonds erbringen soll, welche Ressourcen er dafür aufwenden muss. Eine allgemeingültige Benchmark dafür gibt es nicht.

Privatwirtschaftliche Anbieter von Altersvorsorge, die im Wettbewerb stehen, müssen bei ihrer Produktkalkulation neben einer angemessenen Marge für das eingesetzte Kapital, den Verwaltungskosten und den Kosten der Kapitalanlage auch die Ressourcen für die Beratung der Produkte berücksichtigen. In der freiwilligen Vorsorge stellt es eine Leistung dar, potentielle Kunden für die Vorsorge zu sensibilisieren, über das Produkt zu informieren und dessen Nutzen aufzuzeigen.

Ein staatlich verantworteter Fonds kann dann Kostenvorteile gegenüber den privaten Anbietern erzielen, wenn er Skalenerträge über die Fondsgröße erzielt, weil ihm (exklusiv oder „bevorzugt“) die Kundinnen und Kunden mit ihren Beiträgen automatisch zugeführt werden. Dies kann (wie in Schweden) über ein „hartes Obligatorium“ für Vorsorgende und Staatsfonds als „Auffanglösung“ entstehen oder aber – in geringerem Umfang – über den automatischen Einbezug mit Opting-out und entsprechender „Auffanglösung“.

Bei der Einschätzung der Kosteneffizienz ist aber zu beachten, dass auch die Einführung und die laufende Organisation eines automatischen Einbezugs mit Opting-out Ressourcen verzehrt. Die Kosten der Einrichtung eines solchen Modells sind beträchtlich – vor allem dann, wenn sie „auf der grünen Wiese“ errichtet und nicht (wie in Schweden) über den Sozialversicherungsträger administriert werden. Hier findet eine Quersubventionierung

der Systeme statt. Einige Modelle (bspw. Deutschland-Rente und Extrarente) sehen zur Umsetzung des Opting-out die Verpflichtung von Arbeitgebern vor, auf die dann die Kosten überwältzt würden. Dies ist aus mehreren Gründen abzulehnen (vgl. 2.1. e). In jedem Fall entstehen auch hier Kosten, aber teils an anderer Stelle und damit nicht sichtbar bzw. zu-rechenbar. Es stellt sich die Frage, ob der Fonds die administrativen Zusatzkosten den Arbeitgebern nicht sogar erstatten müsste.

e) Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht, insbesondere Wettbewerbsrecht

Für die Beurteilung der rechtlichen Zulässigkeit kommt es darauf an, wie der öffentlich verantwortete Fonds in das grundsätzlich funktionierende Gefüge der Alterssicherung eingepasst wird. Anders als etwa in Großbritannien, wo die sog. *Stakeholder Pension* nur einen Bruchteil des Verbreitungsgrades erreichte und die Fehlregulierung privater Anbieter einen Teil der Bevölkerung von der Vorsorge abkoppelte, haben in Deutschland die Einführung der Riester-Rente und der bAV per Entgeltumwandlung eine beachtliche Verbreitung gefunden. Hinzu kommen viele Millionen ungeforderte Altersvorsorgeverträge. Die aktuellen Probleme der Riester-Rente sind vor allem Folge von nicht vorgenommener Weiterentwicklung der gesetzlichen Rahmenbedingungen. Die Einführung eines staatlichen Angebots als Ersatz wäre – jenseits von der Frage der Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht – unverhältnismäßig, weil im Grunde eine überschaubare Zahl von „Stellschrauben“ justiert werden muss, um der pAV neuen Schwung zu geben (vgl. 2.2 und 3).

Im rechtlichen Sinn unproblematisch wäre nur der Fall, wenn der Fonds wie in Schweden als Teil der Daseinsvorsorge obligatorisch im Rahmen der ersten Säule der Alterssicherung eingeführt würde. Denn das europäische Wettbewerbsrecht ist für Fragen der Sozialversicherung nicht einschlägig. Mit der Einführung der kapitalgedeckten Aktienrente wird jedoch ein solcher Fonds, der als Reservefonds in der GRV konzipiert ist, keine individuellen Ansprüche auf Leistungen gewährt und mit privater Vorsorge nichts zu tun hat, bereits errichtet.

Die Versicherungswirtschaft sieht keinen Weg, wie ein öffentlich verantworteter Fonds, mit automatischem Einbezug und individuellen Leistungsansprüchen, gleichberechtigt, wettbewerbsneutral und rechtlich zulässig neben die Angebote von Banken, Bausparkassen, Investmentgesellschaften und Versicherern in der freiwilligen privaten Vorsorge gestellt werden könnte. Auch bei fehlender Gewinnerzielungsabsicht läge eine Unternehmertätigkeit des Fonds vor. Über den automatischen Einbezug mit Opt-out, der zwingend eine staatliche Auffanglösung für Nicht-Wählende vorsehen müsste, übte der Gesetzgeber Lenkungsmacht zu Lasten privater Anbieter aus. Aus der „öffentlichen Verantwortung“ folgte die „öffentliche Haftung“ – wenn nicht im rechtlichen Sinn, so im politischen. Eine Enttäuschung, wie sie die „Volksaktie Telekom“ in der Dotcom-Krise verursachte, wird sich die Politik im sensiblen Bereich der Alterssicherung nicht leisten können, besonders dann nicht, wenn die erste Säule aufgrund der demografischen Alterung stark unter Druck kommt.

Der Staat – mit seinen anerkannten Rollen als Förderer und als Regulierer der privaten Altersvorsorge – wird mit einem von ihm verantworteten Fonds nicht die Rolle des „gleichberechtigten Spielers“ übernehmen können: Er bestimmt die Regeln, nach denen gespielt wird, und er kann diese Regeln jederzeit ändern. Ein von ihm verantworteter Fonds würde daher immer eine Sonderstellung in der privaten Altersversorgung besitzen. Gleiches gilt

im Verhältnis zur betrieblichen Altersversorgung: Werden Arbeitgeber als Inkassostelle, Berater und Kontrolleure für die private Vorsorge ihrer Arbeitnehmer benutzt, so ergeben sich zwangsweise negative Konsequenzen für das fein austarierte System der betrieblichen Altersversorgung. Neben Kostenbelastung für Arbeitgeber und “Choice-Overload” würde es zu Kannibalisierungs- und Verdrängungseffekten der bAV kommen.

f) Administrierbarkeit (inkl. Digitaltauglichkeit), Transparenz und Regulierung

Grundsätzlich wird ein komplexes Alterssicherungssystem wie das deutsche nicht dadurch administrierbarer oder transparenter, indem zu den bestehenden Vorsorgeformen eine weitere hinzugefügt wird. Schon heute existieren vielfache Vorsorgeformen, eingebettet in das Sozial- und Abgaberecht, mit ihren vielfältigen Schnittstellen, bspw. der Anbieterwechsel oder der privaten Fortführung von bAV-Verträgen im Rahmen der Direktversicherung. Die Schaffung eines öffentlich verantworteten Fonds stellt keinen Beitrag zur Transparenz und Vereinfachung des Systems dar.

Davon losgelöst kann ein öffentlich verantworteter Fonds kaum administriert werden, ohne eine Rolle und Belastung der Arbeitgeber. Die entsprechende Zusatzbelastung müsste quantifiziert und kompensiert werden. Kostenschätzungen liegen dazu bislang noch nicht vor. Für den Aufbau der IT-Infrastruktur, die Einbeziehung der Arbeitgeber, ggf. nach Größenklassen gestaffelt, und das Einphasen der Pflichtbeiträge sind einige Jahre zu veranschlagen. In Großbritannien hat der Aufbauprozess bis zu letzten Beitragsstufe über 10 Jahre gedauert.

Ein staatlicher Fonds kann seine Kosten und Leistungen ebenso wie private Anbieter transparent darstellen. Wenn er wettbewerbskonform in die freiwillige private Altersvorsorge eingeführt werden könnte, was unter der Bedingung des Opting-out nicht realistisch ist (vgl. 2.1. e), müsste er denselben Regulierungen und Regelwerken unterworfen werden wie die privaten Anbieter. Bei Verrentungsangeboten wäre das Versicherungsaufsichtsgesetz und eine Aufsicht über die BaFin einschlägig. Insbesondere dürften ihm auch keine Sonderwege in die Digitalisierung geboten werden. Die Chancen der Digitalisierung sollten unabhängig von der Frage nach dem öffentlich verantworteten Fonds genutzt werden.

g) Kompatibilität mit bestehenden Alterssicherungssystem und Auswirkungen auf bestehende Marktstrukturen

Ein öffentlich verantworteter Fonds wäre ein Fremdkörper in der privaten Altersvorsorge – und bei Organisation des automatischen Einbezugs über Arbeitgeber auch in der betrieblichen Altersversorgung (vgl. 2.1. e). Es droht eine Schwächung des Marktes der privaten Altersvorsorge, wenn ein staatlicher Anbieter neben die gewachsene Anbieterlandschaft tritt, insbesondere wenn er exklusiv die Beiträge aus einer Vorsorgepflicht auf sich lenken kann.

Sollte ein solcher Fonds mit Opting-out über Arbeitgeber eingeführt werden, wird es ebenfalls zur Verzerrung des Wettbewerbs kommen. Die Verbreitungserfolge in der betrieblichen Altersversorgung werden dann gefährdet, wenn ein vergleichsweise simples “pay and forget”-Modell neben die ausdifferenzierte betriebliche Altersversorgung, insbesondere neben die neuen Sozialpartnermodelle gestellt würde. Opt-out-Modelle ohne Einbeziehung der Arbeitgeber sind bislang nicht bekannt.

h) Wirksamkeit der Förderung / Anreize für untere Einkommensgruppen

Für sich genommen wird die Einführung eines öffentlich verantworteten Fonds keine spezifischen Anreize für untere Einkommensgruppen entfalten. In Kombination mit einem Opting-out könnte seine Einführung den Verbreitungsgrad bzw. die Partizipationsrate unterer Einkommensgruppen erhöhen, je nachdem wie finanziell belastend die Default-Einstellung für den automatischen Einbezug gesetzt würde. Dabei besteht ein Zielkonflikt zwischen der Höhe der voreingestellten Sparrate zur Erzielung hoher Renten im Alter und der Opt-out-Quote.

Die Teilnahme an der Vorsorge setzt die entsprechende Sparfähigkeit voraus. Die derzeit hohe Inflation reduziert diese Sparfähigkeit besonders bei Geringverdienern und Alleinerziehenden. Ein signifikanter Anteil von Haushalten hat Schulden: Eine zusätzliche Vorsorge ist dann nicht sinnvoll, wenn die Sollzinsen höher sind als der Ertrag der Altersvorsorge.

Eine von Prognos durchgeführte Studie auf Basis von Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) hat zudem gezeigt, dass 56 Prozent der untersuchten Haushalte ausreichend Potenzial hätten, um ihre Versorgungslücke zu schließen. Doch jeder vierte Haushalt kann die Lücke allein mit seinen Ersparnissen nicht füllen. Für Alleinlebende und Paare mit und ohne Kinder reicht es im Durchschnitt, wenn sie 60 Prozent ihrer Gesamtersparnis für die Altersvorsorge reservieren; für Alleinerziehende müssten es 100 Prozent ihrer Ersparnis sein, damit die Lücke geschlossen wird. Drastischer fallen die Ergebnisse aus, wenn die untere Hälfte der Einkommenspyramide (25 und 50 Prozent Quantil) betrachtet werden. Hier gelingt es nur einem Teil der Paare mit Kindern, den Sparbedarf zu decken; der Rest spart zu wenig oder ist verschuldet. Die größten Herausforderungen liegen bei den Alleinerziehenden. Gerade weil sie Kinder erziehen, können sie häufig nur Teilzeitjobs mit geringerem Einkommen nachgehen. Gemäß EVS besitzt diese Gruppe das geringste äquivalenzgewichtete Einkommen. Überdies geben Alleinerziehende mit 87 Prozent einen größeren Anteil ihres Einkommens für Konsum aus als die übrigen Haushaltstypen; entsprechend gering ist ihr Sparpotential.

Zusätzliche Anreize können für diese Gruppe nur durch eine zielgerichtete Förderung erreicht werden (vgl. 3.1). Dafür dürften Zulagen deutlich besser geeignet sein als die reine Förderung über die Abzugsfähigkeit der Beiträge im Rahmen der Einkommensteuer. Die Studie zeigt aber auch, dass die Unterstützung weiterhin breite Bevölkerungsschichten, insbesondere den Kreis der GRV-Versicherten, erreichen sollte.

i) Auswirkungen auf öffentliche Haushalte

Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte können auf zwei Wegen entstehen:

- Zum einen über eine potenziell wachsende Verbreitung mit stärkerer Dotierung der Vorsorge und steigender Förderung über direkte Transfers (Zulagen) oder Abzugsfähigkeit der Beiträge von der Einkommensteuer (Sonderausgabenabzug);
- zum andern, wenn der Staat den Aufbau finanziert, ohne dass die dafür nötigen Finanzmittel aus den Erträgen refinanziert werden und wenn eine explizite oder implizite Ausfallhaftung für die Leistungen des Fonds eingehen würde.

Eine Übernahme der Aufbau- und Anlaufkosten und jegliche Formen von Staatshaftung wären unter beihilferechtlichen Aspekten hoch problematisch und würde den Wettbewerb in unzulässiger Weise verzerren (vgl. 2.1. e). In Krisenzeiten, wie dem Platzen der Dotcom-Blase oder den Turbulenzen nach dem Lehman-Zusammenbruch, könnte sich der Staat genötigt sehen, eine Unterdeckung des Fonds durch erhöhte Verschuldung „zur Unzeit“ auszugleichen. Falls der öffentlich verantwortete Fonds in ferner Zukunft ein großes Volumen aufweisen sollte („norwegischer Staatsfonds skaliert auf deutsche Verhältnisse“), so könnte darunter die Bonität des deutschen Fiskus leiden und die Refinanzierungskosten am Kapitalmarkt entsprechend steigen. Diese Gefahr dürfte vor allem bei schuldenfinanzierten Konstrukten entstehen, die insgesamt eine höhere Inanspruchnahme der Kapitalmärkte durch den Fiskus erfordern.

Zur Quantifizierung der Effekte fehlt dem GDV die Datenbasis.

2.2 Gesetzliche Anerkennung privater Produkte mit einer höheren Rendite als Riester-Verträge (Prüfauftrag 2)

Unter privaten Produkten können solche Produkte verstanden werden, die von einem privaten, im Wettbewerb stehenden Anbieter von Vorsorge im Rahmen der ergänzenden Altersvorsorge (losgelöst von der betrieblichen Altersversorgung) angeboten werden. Eine „höhere Rendite“ im Vergleich zur heutigen Riester-Rente wird ein entsprechendes Vorsorgeprodukt dann bieten können, wenn es keinen oder weniger strengen Auflagen mit Blick auf das Garantieniveau unterliegt, als es heute für die Riester-Rente der Fall ist.

Riester-Anbieter müssen gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 3 AltZertG zusagen, dass für ihre Kunden zu Beginn der Auszahlungsphase zumindest die eingezahlten Altersvorsorgebeiträge für die Auszahlungsphase zur Verfügung stehen und für die Leistungserbringung genutzt werden.

Aus dem Fundamentalgesetz der Finanzmärkte, wonach höhere Renditen nur unter Inkaufnahme höherer Risiken erzielt werden können, folgt dann, dass die Senkung des Garantieniveaus *conditio sine qua non* für höhere Renditen in der geförderten privaten Altersvorsorge ist. Aus Sicht der Versicherungswirtschaft sollte dabei mit Augenmaß vorgegangen werden: Die Reform der privaten Ergänzungsvorsorge sollte eine neue Balance zwischen den Wünschen der Vorsorgenden und den Kapitalmarktzwängen in der geförderten Altersvorsorge möglich machen.

a) Potenzieller Beitrag zur weiteren Verbreitung der privaten Altersvorsorge / Niederschwelligkeit des Angebots

Die Zulassung eines renditeträchtigeren, garantiereduzierten Produkts kann den Verbreitungsgrad der privaten Altersvorsorge erhöhen.

Erstens kann die Attraktivität durch höheres Renditepotential auch aus Sicht der Nachfrager steigen, weil bei gegebener Sparfähigkeit die möglichen Versorgungsleistungen steigen. Zweitens ist die Senkung des Garantieniveaus die Voraussetzung dafür, dass diejenigen Anbieter, die sich aktuell vom Markt zurückziehen mussten, wieder ein Angebot bereitstellen. Gleiches gilt für „Newcomer“, für die der Markteintritt unter den heutigen Konditionen nicht attraktiv ist.

Wenn allerdings keine Vorgaben gemacht werden und somit auch hoch-spekulative Anlageformen das Label „geförderte Altersvorsorge“ tragen dürfen, könnte dies kontraproduktiv für die weitere Verbreitung sein: Eine völlige Freigabe des Garantieniveaus, welche die Vorsorge in die Nähe der Spekulation, für manche sogar des „Zockens“ rückt, dürfte abschreckend auf risikoaverse Nachfrager wirken. Vor allem für die Zielgruppe von Alleinerziehenden und Bezieher niedriger Einkommen, die bislang unterversorgt sind, dürfte dies relevant sein. Die Risikoabwägung bei der privaten Altersvorsorge hat aufgrund ihrer Funktion zur Sicherung des Lebensstandards im Alter besondere Bedeutung. Sicherheit gegen Kapitalmarktrisiken ist vielen Menschen in Deutschland weiterhin wichtig.

Die Erhöhung des Renditepotenzials ist daher sinnvoll. Sie sollte aber gerade in Zeiten, in denen die Kapitalmärkte weiterhin volatil sind, mit einer Informationsoffensive unterstützt werden, die Aufklärung und Orientierung gibt.

Im Übrigen sollte aus den genannten Gründen (vgl. 2.1. a) auch hier keine Teilnahmequote von 100 Prozent erwartet werden.

b) Erreichbare Höhe und Art der Absicherung

Für die Höhe der Absicherung gelten die bereits genannten Einflussfaktoren (vgl. 2.1. c).

Auch bei der Art der Absicherung müssen Produkte mit höheren Renditen das bereits dargelegte Versorgungsproblem (vgl. 2.1 c) beachten, wenn sie Teil der Lösung sein sollen. Die lebenslange Rente ist *die* sinnvolle Leistungsform im Alter. Die Vererbung von Vorsorgevermögen innerhalb einer Gemeinschaft von Versicherten dient vor allem dem Schutz von Hochbetagten davor, das Ende ihres Geldes erleben zu müssen.

Geht es um eine höhere Rendite bei der kapitalgedeckten Altersversorgung, so ist der gesamte Zeitraum der Anspar- und Rentenphase relevant. Produkte, die nur die Ansparphase in den Blick nehmen, vernachlässigen den nachträglichen Umgang mit erzielten Erträgen aus der Kapitalanlage. Das maßgebliche Ziel einer Rentenversicherung – die Glättung des Konsumpfades über den Renteneintritt hinweg bis zum Tod – bleibt daher bei reinen Anspar-Vorschlägen unberücksichtigt.

c) Rendite-Risiko-Relation und Kosteneffizienz

Die Rendite-Risiko-Relation wird durch die Kriterien bestimmt, die der Gesetzgeber für die Altersvorsorge vorgibt. Wie bereits dargelegt hat der Gesetzgeber hier einen weiten Gestaltungsspielraum. Die Versicherungswirtschaft wirbt dafür, dass künftig in stärkerem, aber kontrolliertem Umfang Investments in Anlageklassen ohne feste Verzinsung mit einer höheren Renditeerwartung und stärkeren Schwankungen genutzt werden. Genutzt werden sollten auch die Ertrags- und Sicherheitschancen von weniger liquiden Anlageformen wie Sachwertinvestitionen in erneuerbare Energien und Infrastruktur, Immobilien und Private Equity oder Unternehmensanleihen. Eine Beschränkung auf rein börsennotierte Wertpapiere ermöglicht nicht die Erreichung optimaler Risiko-Rendite-Relationen.

Insgesamt muss dafür die im AltZertG verankerte 100-Prozent-Garantie der Brutto-Beiträge moderat gelockert werden. Aus den genannten Gründen (vgl. 2.1. d) sollte keine völlige Freigabe des Garantieniveaus erfolgen. Durch eine Absenkung der bestehenden Bruttobeitragsgarantie werden Freiheitsgrade in der Kapitalanlage freigesetzt, die höhere Renditen ermöglichen. Gleichzeitig kann durch Risikominderungstechniken und

Mindestgarantien das Sicherheitsbedürfnis der Kundinnen und Kunden erfüllt werden. Ein Mindestgarantieniveau ist sinnvoll, um breite Abdeckung zu erreichen, also risikoaverse und sicherheitsorientierte Bevölkerungsgruppen anzusprechen.

Zur Kosteneffizienz können die Produkte dann beitragen, wenn sie gegenüber der heutigen Riester-Rente insgesamt stärker auf den Kern des Sicherungsziels – die Versorgung im Alter – zugeschnitten werden und weniger Optionen beinhalten. Dazu gehört z. B., die Wohnbauförderung spezialisierten Anbietern zu überlassen und diese nicht mehr in allen Angeboten vorhalten zu müssen. Eine stärkere Standardisierung würde zudem die Digitalisierung unterstützen, was wiederum die Kosten senken hilft.

Ferner wäre ein Beitrag zur Kosteneffizienz dann zu erwarten, wenn künftig auch das Förderverfahren für die private Altersvorsorge vereinfacht würde (vgl. 3.1). Das Hauptmanko der heutigen Regeln ist ihre gewachsene Komplexität. Bereits die Frage nach der Zugehörigkeit zum geförderten Personenkreis bereitet Probleme. Vielen gelingt es nicht, die objektiv vorhandene hohe Förderintensität für sich zu erkennen.

d) Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht, insbesondere Wettbewerbsrecht

Die Einführung neuer Produkte mit geändertem Rendite-Risiko-Profil ist unter dem Aspekt der Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht so lange unproblematisch, wie kein staatliches Basis- oder Standardprodukt eingeführt wird. Auf ein staatliches Angebot – ggf. verbunden mit Opting-out – wären dieselben Überlegungen anzuwenden, wie auf einen öffentlich-verantworteten Fonds (vgl. 2.1. e). Die Versicherungswirtschaft bewertet ein staatliches Basis- oder Standardprodukt daher sehr kritisch.

e) Administrierbarkeit (inkl. Digitaltauglichkeit), Transparenz und Regulierung

Unter den Aspekten Administrierbarkeit, Transparenz und Regulierung spricht vieles für eine Reform innerhalb des bestehenden Systems der geförderten privaten Vorsorge. Klares Ziel ist es Komplexität abzubauen und die bereits oben skizzierten Schnittstellenprobleme zu vermeiden (vgl. 2.1. f). Der Ansatz, über Vereinfachung und Standardisierung der pAV nachzudenken, um die Transparenz zu erhöhen und zusätzlich Kosten zu senken, ist hier vielversprechend. Private Standardprodukte, die auf die Kerneigenschaften von Altersvorsorge konzentriert sind, können das Angebot vereinfachen und verbessern.

f) Kompatibilität mit bestehendem Alterssicherungssystem und Auswirkungen auf bestehende Marktstrukturen

Bei Konstellationen, die keine lebenslange Leistung vorsehen, besteht die Gefahr, dass der notwendige Versorgungsgrad nicht über die gesamte Rentenzeit aufrechterhalten werden kann. Dies widerspräche dem eigentlichen Versorgungszweck der geförderten kapitalgedeckten Altersvorsorge. Der Gesetzgeber kann die Zulassung von Produkten mit höherer Rendite so gestalten, dass sie mit dem bestehenden System konform gehen. Ein einfacher Beitrag zur Verbesserung wäre es, die AltZertG-Kriterien mit Blick auf das Garantieniveau zu lockern und gleichlaufend auch in der betrieblichen Altersversorgung die Möglichkeiten für die Beitragszusage mit Mindestleistung entsprechend anzupassen. Verwerfungen im Markt für private Altersvorsorge würden so vermieden.

g) Wirksamkeit der Förderung / Anreize für untere Einkommensgruppen

Die Einführung renditestärkerer Produkte wird für sich genommen kaum spezifische Anreize für untere Einkommensgruppen erzeugen (vgl. auch 2.1. h mit Blick auf die Sparfähigkeit der Zielgruppe).

Eine wirksame Förderung der Zielgruppe setzt auch bei Einführung renditestärkerer Produkte die Reform der heutigen Zulagenförderung voraus; nur wenn diese einfacher und effektiver wird, können die Anreize gestärkt werden. Weil Zulagen – anders als Steuerrückerstattungen – direkt in die Vorsorgeverträge fließen, würden diese auch vom höheren Renditepotential der Verträge profitieren und die absolute Versorgung entsprechend stärker erhöhen.

h) Auswirkungen auf öffentliche Haushalte

Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte würden sich bei einer wachsenden Verbreitung mit stärkerer Dotierung der Vorsorgeverträge und steigender Förderung über direkte Transfers (Zulagen) oder Abzugsfähigkeit der Beiträge von der Einkommensteuer (Sonderausgabenabzug) ergeben. Dem stehen – bei nachgelagerter Besteuerung – künftig Mehreinnahmen aus der Besteuerung von Rentenleistungen gegenüber. Obendrein dürften Minderausgaben aus der Grundsicherung im Alter möglich sein, wenn die unteren Einkommensgruppen in stärkerem Maß vorsorgen.

Eine Quantifizierung der Effekte ist für den GDV hier ebenfalls nicht möglich, weil die Datenbasis fehlt.

3. Weitere Themen

Die mit Prüfaufträgen vorgesehenen Maßnahmen des Koalitionsvertrags decken nur einen Teil des Reformbedarfs ab. In diesem Kapitel werden zwei weitere Maßnahmen skizziert, die zur Verbreitung der privaten Vorsorge sinnvoll sind: die Weiterentwicklung der Zulagenförderung und die Verbesserung der Bedingungen auch für Bestandsverträge. Darüber hinaus wird dargestellt, warum das Erleichtern von Zusatzbeiträgen in der gesetzlichen Rentenversicherung kein Beitrag zur Verbesserung der pAV darstellt – gerade dann nicht, wenn Zusatzbeiträge in die Umlage fließen. Auch der EU-Produktrahmen für ein PEPP ersetzt keine pAV-Reform in Deutschland.

3.1 Alternatives Fördersystem

Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass ein Problem der heutigen geförderten privaten Altersvorsorge insbesondere die Komplexität ihrer Förderung ist. Eine künftige Förderung sollte einfach und für alle nachvollziehbar sein. Möglich wäre dies insbesondere, wenn

- eine beitragsproportionale Förderung eingeführt würde, die an die Beitragsbemessungsgrenze gekoppelt ist;
- der förderberechtigte Personenkreis möglichst umfassend definiert würde und

- die komplexe Eigenheimförderung über den sog. „Wohn-Riester“ nicht mehr verpflichtend in alle Angebote zu integrieren wäre (vgl. 2.2 e).

Dazu einige Details:

Im Sinne dieses Vereinfachungsansatzes könnte künftig die steuerliche Förderung vom individuellen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsentgelt des Vorjahres entkoppelt werden, indem der Zulagensatz einfach auf z. B. 50 Prozent des Beitrags festgesetzt wird. Gleichzeitig sollte die Obergrenze für die zu fördernden Beiträge angehoben und an die Entwicklung der Einkommens- und Inflationstrends gekoppelt werden. Um die Förderung vor allem auf Gering- und Mittelverdiener auszurichten, wäre eine Begrenzung der förderfähigen Beiträge auf z. B. 4 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung sinnvoll (dies entspricht für 2023 einem förderfähigen Volumen von 3.504 Euro).

Ein solches Fördermodell dürfte vielen Bürgerinnen und Bürgern bekannt vorkommen. Es würde sich an der einfachen, effektiven und sehr erfolgreichen Förderung von vermögenswirksamen Leistungen mit Sparzulagen orientieren und deren Grundgedanke auf die Altersvorsorge mit nachgelagerter Besteuerung übertragen. Es würde ohne komplizierte Anrechnung der Zulagen auf den Eigenbeitrag auskommen. Und die Einfachheit der Förderung sowie die Förderattraktivität wären unmittelbar zu verstehen: *„Pro Euro, den Du gibst, gibt der Staat Dir 50 Cent“*. Eine zusätzliche Differenzierung zwischen Grund- und (altersabhängigen) Kinderzulagen sowie eine Kürzung aufgrund eines Unterschreitens des Mindesteigenbeitrags können entfallen.

Durch diese neue beitragsproportionale Zulagenförderung käme künftig im Vergleich zur heutigen Riester-Förderung viel häufiger ein höherer Zulagenteil dem Altersvorsorgevertrag zugute, statt als Steuererstattung beim Sonderausgabenabzug überwiegend in den Konsum zu fließen.¹ Die Altersleistungen würden entsprechend höher ausfallen. Insgesamt wäre diese attraktive staatliche Förderung viel besser wahrnehmbar.

Ein weiterer Vorteil: Da eine solche Förderung nicht vom Vorjahreseinkommen abhängig wäre, wäre es leicht möglich, den förderberechtigten Personenkreis auf alle in Deutschland unbeschränkt Einkommensteuerpflichtigen oder in der inländischen gesetzlichen Rentenversicherung Pflichtversicherten auszuweiten. Gerade angesichts der sich wandelnden Erwerbsbiografien sollte ein künftiges gefördertes privates Altersvorsorgeprodukt sowohl abhängig Beschäftigten als auch (Solo-)Selbstständigen offenstehen und somit ein Produkt für das ganze Erwerbsleben sein. Hieran knüpft der Koalitionsvertrag zurecht an.

Positiv auch: Dieses neue Fördermodell könnte ohne größeren Aufwand implementiert werden.

¹ Sofern an der nachgelagerten Besteuerung festgehalten wird, müsste aus verfassungsrechtlichen Gründen im Rahmen der Günstigerprüfung durch das Finanzamt überprüft werden, ob zusätzlich zu den Zulagen ggf. noch ein Sonderausgabenabzug zu gewähren ist. Auf diese Prüfung könnte nur dann verzichtet werden, wenn bereits die beitragsproportionale Zulagenförderung sicherstellt, dass die vom Kunden eingezahlten Beiträge aus un versteuertem Einkommen stammen. Nur dann können die auf diesen Beiträgen beruhenden späteren Leistungen im vollen Umfang nachgelagert besteuert werden. Dieser Effekt wäre aber nur dann erreichbar, wenn die beitragsproportionale Förderung mindestens 60 Prozent betragen würde.

3.2 Bestandsschutz Riester-Renten

Neben den angesprochen Prüfaufträgen enthält der Koalitionsvertrag auch die Vorgabe zum Bestandsschutz von Riester-Verträge. Dieser ist gut, reicht aber nicht aus, wenn die Privatvorsorge besser verbreitet werden soll. Denn auch Vorsorgebereitschaft und der Wille, Vorsorge längerfristig durchzuhalten, sind dazu erforderlich. Denjenigen, die sich in der Vergangenheit für eine Riester-Rente entschieden haben, sollte ebenfalls Aussicht auf eine bessere Unterstützung gegeben werden. Immerhin bestehen noch über 15,9 Millionen Riester-Verträge, deren Vorsorgekapital über 150 Mrd. Euro betragen dürfte.

Neben der besseren Versorgung dürfte die Einbeziehung von bestehenden Verträgen zugleich das Vertrauen in den Gesetzgeber stärken: Einmal getroffene Richtungsentscheidungen haben Bestand; die Lebensplanung wird nicht dadurch erschwert, dass immer wieder Neuorientierungen in der Altersvorsorge erforderlich werden. Bestandsschutz als „Aus-trocknen“ der bestehenden Verträge würde der Altersvorsorge insgesamt schaden.

3.3 Zusatzbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung

Zusatzbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung, die kapitalgedeckte individuelle Rentenansprüche erzeugen, führen letztlich zu einer weiteren Variante des öffentlich verwalteten Fonds; sie wurden unter 2.1 ausführlich bewertet.

GRV-Zusatzbeiträge werden jedoch auch in einer anderen Variante diskutiert. Kritiker der kapitalgedeckten Altersvorsorge werben dafür, die Möglichkeiten zu Zusatzbeiträgen in der Umlagefinanzierung auszuweiten. Damit soll die kapitalgedeckte private Vorsorge gleichsam entbehrlich werden. Einige Befürworter erhoffen sich dabei auch eine paritätische Finanzierung durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber.

Mit einer Reform der privaten Altersvorsorge haben Zusatzbeiträge zur GRV nichts zu tun. Gegen Zusatzbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung spricht, dass sie problematische Verteilungseffekte mit sich bringen können. So zeigen die Erfahrungen mit dem freiwilligen Rückkauf von GRV-Abschlägen, dass eher Besserverdiener mit hohen Renten und überdurchschnittlicher Lebenserwartung diese Form der Vorsorge nutzen, um vorzeitig in den Ruhestand zu treten. Die Berechnung von Beiträgen und Renten folgt auch nicht dem strengen versicherungsmathematischen Äquivalenzprinzip. Bis zur völligen Angleichung des Rentenrechts in Ost und West erwerben die Versicherten noch unterschiedlich hohe Rentenansprüche bei identischen Beiträgen. Durch die Umrechnung von Beiträgen in Entgeltpunkte entstehen Anreize, in bestimmten Jahren besonders hohe Beiträge zu leisten, in anderen nicht – je nach Entwicklung der GRV-Rechengrößen. Und die sozialversicherungsrechtliche Behandlung der Renten, die aus den GRV-Zusatzbeiträgen resultieren, könnte den Wettbewerb zur bAV verzerren.

Würden solche Zusatzbeiträge flächendeckend und im großen Stil genutzt, könnten sie die GRV sogar destabilisieren. Der Grund liegt in der „Mechanik“ des Umlageverfahrens: Die Beiträge erhöhen die Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung heute, während die daraus entstehenden Ansprüche aus den Beiträgen der kleiner werdenden, nachfolgenden Generation der Beitragszahler gedeckt werden müssen. Gesamtwirtschaftlich können aus den Zusatzbeiträgen keine Erträge erwirtschaftet werden, weil diese ja nicht investiert, sondern direkt wieder an heutige Rentner ausgegeben werden. Damit würden die demografischen Lasten in der Rentenversicherung weiter steigen. Die resultierenden künftigen

Leistungsansprüche wären nicht nachhaltig finanziert – gerade kein Beitrag zu mehr Generationengerechtigkeit.

Insgesamt dürften Zusatzbeiträge zur GRV vor allem die betriebliche Altersversorgung in Mitleidenschaft ziehen – diese wurde jedoch durch das Betriebsrentenstärkungsgesetz und zuletzt durch das Grundrentengesetz mit dem Ziel einer besseren Verbreitung reformiert. Und die Bundesregierung bemüht sich im derzeit laufenden Dialog zurecht um neue Ansätze, wie die betriebliche Altersversorgung künftig noch besser genutzt werden könnte.

3.4 Pan-European Personal Pension Products (PEPP)

Was der neue EU-Produktrahmen für die pAV bringen kann, bleibt abzuwarten. Aktuell ist aufgrund kontraproduktiver Überregulierung kein breites Angebot in Sicht. Zudem ist PEPP alles andere als ein einfaches Standardprodukt geworden, dem überdies ein zentrales Element fehlt: eine standardmäßige Verrentung für eine lebenslange Absicherung. PEPP können perspektivisch die Produktpalette ergänzen, insbesondere für die Zielgruppe der in der EU mobilen Arbeitskräfte sowie in den Märkten, in denen es ein insgesamt geringes Angebot an pAV gibt. Sie sind aber kein Ersatz für eine umfassende pAV-Reform hierzu-lande.

Berlin, 13. Januar 2023

KOALITIONSVERTRAG NUTZEN – VORSORGEFONDS EINFÜHREN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands
gegenüber dem Bundesministerium der Finanzen zur Arbeit
der Fokusgruppe private Altersvorsorge

17. Januar 2023

Impressum

Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.

Team
Finanzmarkt

Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin

Finanzen@vzbv.de

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. VORBEMERKUNGEN	4
1. Zur Fokusgruppe private Altersvorsorge.....	4
2. Zu den Problemen der Riester Rente	5
2.1 Vertrauensguteigenschaften von Vorsorgeverträgen.....	5
2.2 Negativer Zusammenhang zwischen Verbreitung und Qualität	5
2.3 Unzureichende Verbreitung.....	6
2.4 Missverständnis Zulagenförderung.....	6
2.5 Grundsätzliche Schwächen der versicherungsförmigen Vorsorge.....	6
3. Zur privaten Vorsorge im System der Alterssicherung	8
3.1 Stärkung des sozialen Ausgleichs in der GRV	8
3.2 Einführung eines öffentlich verantworteten Vorsorgefonds.....	9
3.3 Umfassende Reform der betrieblichen Entgeltumwandlung	10
III. ANWENDUNG DER PRÜFKRITERIEN	11
1. Potenzieller Beitrag zur weiteren Verbreitung der privaten Altersvorsorge/Niederschwelligkeit des Angebots	12
2. Erreichbare Höhe und Art der Absicherung	13
3. Rendite-Risiko-Relation und Kosteneffizienz	14
4. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht, insbesondere Wettbewerbsrecht.....	16
5. Administrierbarkeit (inkl. Digitaltauglichkeit), Transparenz und Regulierung.....	17
6. Kompatibilität mit bestehendem Alterssicherungssystem und Auswirkungen auf bestehende Marktstrukturen.....	19
7. Wirksamkeit der Förderung/Anreize für untere Einkommensgruppen.....	20
8. Auswirkungen auf öffentliche Haushalte.....	21
IV. GESAMTFAZIT	22

I. ZUSAMMENFASSUNG

Am 30. November 2022 hat die Bundesregierung die Einsetzung einer Fokusgruppe private Altersvorsorge beschlossen, die das Bundesministerium der Finanzen (BMF) bei der Durchführung der beiden im Koalitionsvertrag verankerten Prüfaufträge (Einführung eines öffentlich verantworteten Vorsorgefonds und Anerkennung von Riester-Verträgen mit höheren Renditen) unterstützen soll.

Grundlage der Arbeit der Fokusgruppe sind schriftliche Stellungnahmen der Mitglieder zu den beiden Prüfaufträgen. Um diese Stellungnahmen zu strukturieren, hat das BMF acht Prüfkriterien vorgegeben (siehe Seite 4).

Die Anwendung der Prüfkriterien auf die beiden Prüfaufträge ergibt aus Sicht des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) die folgenden Ergebnisse:

- **Ein öffentlich verantworteter Vorsorgefonds ist privaten Angeboten klar überlegen.** Dieses Ergebnis gilt insbesondere mit Blick auf die bislang vorherrschende Vorsorge im Rahmen versicherungsförmiger Verträge (eine tabellarische Übersicht der Prüfergebnisse findet sich auf den Seiten 22 und 23).
- Die Höhe der durch einen Vorsorgefonds möglichen Zusatzrenten liegt in der Größenordnung der gesetzlichen Altersrenten. Die mittlere monatliche Entnahme eines statistischen Eckrentners würde 1.870 Euro betragen, eine mittlere monatliche Rente etwa 1.500 Euro.
- Es darf unter keinen Umständen eine Absenkung der Beitragserhaltungszusagen für versicherungsförmige Vorsorgeverträge geben. Für Fondssparpläne ist eine Absenkung denkbar.
- Eine erfolgreiche Reform der privaten Zusatzvorsorge kann nicht auf Grundlage des provisionsbasierten Finanzvertriebs gelingen. Stattdessen sollten Verbraucher:innen automatisch in einen Vorsorgefonds einbezogen werden.

Aus Sicht des vzbv sollte das BMF die Überlegenheit eines öffentlich verantworteten Vorsorgefonds feststellen und im Anschluss an die Fokusgruppe **einen Gesetzentwurf erarbeiten, der eine Umsetzung in der laufenden Legislaturperiode ermöglicht.**

Gleichzeitig sollte das BMF, gemeinsam mit den anderen beteiligten Ministerien, eine übergreifende Reform der Alterssicherung in Angriff nehmen, die zu einer stärkeren Aufgabenteilung der Teilsysteme führt.

- Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) sollte sich stärker auf den sozialen Ausgleich konzentrieren, insbesondere indem die Absicherung der Arbeitskraft innerhalb der GRV verbessert wird (höhere Erwerbsminderungsrenten).
- Der neu geschaffene Vorsorgefonds sollte sich auf den Vermögensaufbau zur Ergänzung der gesetzlichen Altersrenten konzentrieren.
- Ob die betriebliche Vorsorge diese Funktion unterstützen kann, hängt davon ab, ob eine grundlegende Reform der betrieblichen Entgeltumwandlung gelingt.

II. VORBEMERKUNGEN

1. ZUR FOKUSGRUPPE PRIVATE ALTERSVORSORGE

Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung sieht eine grundlegende Reform der privaten Altersvorsorge vor, ohne sich dabei auf die Stoßrichtung der Reform festzulegen. Stattdessen wurden zwei Prüfaufträge verankert. Im Wortlaut heißt es:

„Wir werden das bisherige System der privaten Altersvorsorge grundlegend reformieren. Wir werden dazu das Angebot eines öffentlich verantworteten Fonds mit einem effektiven und kostengünstigen Angebot mit Abwahlmöglichkeit prüfen [Prüfauftrag 1]. Daneben werden wir die gesetzliche Anerkennung privater Anlageprodukte mit höheren Renditen als Riester prüfen [Prüfauftrag 2]. Eine Förderung soll Anreize für untere Einkommensgruppen bieten, diese Produkte in Anspruch zu nehmen. Es gilt ein Bestandsschutz für laufende Riester-Verträge.“¹

Am 30. November 2022 hat die Bundesregierung die Einsetzung einer Fokusgruppe private Altersvorsorge beschlossen, die das BMF bei der Durchführung der beiden Prüfaufträge unterstützen soll. Bis Sommer 2023 soll die Fokusgruppe einen Abschlussbericht erstellen, in dem sie Empfehlungen für eine grundlegende Reform der privaten Altersvorsorge abgeben kann.² Der vzbv bedankt sich für die Möglichkeit, die Perspektive des Verbraucherschutzes in die Arbeit der Fokusgruppe einbringen zu können.

Grundlage der Arbeit der Fokusgruppe sind schriftliche Stellungnahmen der Mitglieder zu den beiden Prüfaufträgen. Um diese Stellungnahmen zu strukturieren, hat das BMF acht Prüfkriterien vorgegeben. Die Kriterien lauten:

- Potenzieller Beitrag zur weiteren Verbreitung der privaten Altersvorsorge/Niederschwelligkeit des Angebots,
- Erreichbare Höhe und Art der Absicherung,
- Rendite-Risiko-Relation und Kosteneffizienz,
- Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht, insbesondere Wettbewerbsrecht,
- Administrierbarkeit (inkl. Digitaltauglichkeit), Transparenz und Regulierung,
- Kompatibilität mit bestehendem Alterssicherungssystem und Auswirkungen auf bestehende Marktstrukturen,
- Wirksamkeit der Förderung/Anreize für untere Einkommensgruppen und
- Auswirkungen auf öffentliche Haushalte.

¹ Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen SPD, Bündnis 90 / Die Grünen und FDP, S. 58.

² Die Fokusgruppe setzt sich aus Vertreter:innen der Anbieterverbände, der Sozialpartner, des Verbraucherschutzes, der Wissenschaft sowie des BMF, des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWiK) zusammen. Vertreter:innen der Bundesbank, der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und die Deutschen Rentenversicherung (DRV) Bund können als ständige Gäste an den Sitzungen der Fokusgruppe teilnehmen.

Die Stellungnahme des vzbv orientiert sich eng an diesen Prüfkriterien und ist wie folgt aufgebaut: Zunächst werden weitere Vorbemerkungen zur Riester-Rente und zum System der Alterssicherung gemacht. Anschließend werden in Abschnitt III. die Prüfkriterien auf die beiden Prüfaufträge angewandt. Abschnitt IV. zieht ein Gesamtfazit.

2. ZU DEN PROBLEMEN DER RIESTER RENTE

Aus Sicht des vzbv ist die Absicht der Bundesregierung „*das bisherige System der privaten Altersvorsorge grundlegend [zu] reformieren*“ ausdrücklich zu begrüßen. Der vzbv und die Verbraucherzentralen werben seit Jahren dafür, die Riester-Rente durch einen öffentlich verantworteten Vorsorgefonds zu ersetzen.³

Um die Prüfkriterien auf die beiden Prüfaufträge des Koalitionsvertrags anwenden zu können, ist es sinnvoll, sich zunächst die Probleme der Riester-Rente vor Augen zu führen. Auf dieser Grundlage kann auch kritisch hinterfragt werden, welche Rolle private Altersvorsorge in einem funktionierenden System der Alterssicherung überhaupt spielen kann und sollte und welche weiteren Reformen die Neuausrichtung der privaten Vorsorge begleiten sollten (siehe Kapitel 3. unten).

Die Probleme der Riester-Rente lassen sich wie folgt zusammenfassen:

2.1 Vertrauensguteigenschaften von Vorsorgeverträgen

Bei langlaufenden Vorsorgeverträgen handelt es sich wie bei vielen Finanzdienstleistungen um so genannte Vertrauensgüter, deren Güte und individuelle Eignung von Verbraucher:innen kaum oder nur mit hohem Aufwand bewertet werden können.⁴ Daraus folgt, dass sich am Markt nicht die besten Angebote durchsetzen, sondern diejenigen, die am erfolgreichsten vertrieben werden.

2.2 Negativer Zusammenhang zwischen Verbreitung und Qualität

Der Vertrieb erfolgt wiederum auf Provisionsbasis, wobei die Vertriebskosten Teil der Produktkosten sind und wiederum die Produktqualität negativ beeinflussen. Daher ist es kaum überraschend, dass Riester-Verträge nicht selten teuer sind, was wiederum negative Auswirkungen auf die spätere Rentenhöhe hat.⁵ Aus Sicht des vzbv ist dieser negative Zusammenhang zwischen der Verbreitung und der Qualität von Riester-Verträgen von entscheidender Bedeutung für eine erfolgreiche Reform der privaten Zusatzvorsorge. Um die Abhängigkeit der Riester-Rente vom Finanzvertrieb zu verdeutlichen, sei beispielhaft darauf verwiesen, dass die Verteilung der Abschluss- und Vertriebskosten im Jahre 2005 von zehn auf fünf Jahre reduziert wurde, um den Verkauf der Riester-Versicherung gegenüber gezillerten Rentenversicherungen⁶ attraktiver zu machen.

³ Vgl. vzbv (2019): „Extrarente: Freiwillig. Fair. Einfach. Mehr.“, Forderungspapier, Berlin 2019, online verfügbar unter: https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2019/04/26/2019_vzbv_forderungspapier_extrarente.pdf.

⁴ Als Vertrauensgüter werden Güter bezeichnet, deren Qualität durch Verbraucher:innen auch nach dem Kauf nicht sicher festgestellt werden kann. Vgl. <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/vertrauensgut-50897/version-274109>, zuletzt abgerufen am 12.1.2023.

⁵ Vgl. vzbv (2017a): „Riestern fast immer zu teuer“, vzbv-Erhebung zu Kosten bei Riester-Rentenversicherungen, online verfügbar unter: https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2017/12/19/17-12-15_riester-versicherungen_zu_teuer_lg_mo.pdf.

⁶ Zillmerung beschreibt ein Verfahren, bei dem die Abschlusskosten eines Vertrages, und insbesondere die Vertriebsprovisionen, bei Vertragsbeginn aus den ersten Prämien der Versicherten gezahlt und nicht auf die Laufzeit verteilt

2.3 Unzureichende Verbreitung

Als weiteres Problem wird die unzureichende Verbreitung der Riester-Rente angeführt. Tatsächlich haben gerade Verbraucher:innen mit geringem Einkommen in der Vergangenheit nur relativ selten Riester-Verträge abgeschlossen.⁷ Aus Sicht des vzbv sollte dabei zunächst kritisch hinterfragt werden, ob die zweifellos zu geringe Alterssicherung von Verbraucher:innen mit geringem Einkommen über eine höhere Verbreitung der privaten Zusatzvorsorge adressiert werden kann und sollte, oder ob mit Blick auf diese Gruppe nicht vielmehr die Absicherung über die Gesetzliche Rentenversicherung verbessert werden muss (siehe Kapitel 3. unten). Der vzbv möchte an dieser Stelle an die Bundesregierung appellieren, das Ziel einer höheren Verbreitung der Riester-Rente unter Verbraucher:innen mit geringem Einkommen kritisch zu überdenken. Verbraucher:innen mit geringem Einkommen fehlt meist der finanzielle Spielraum für eine zusätzliche Absicherung. Daran ändert auch eine mögliche Förderung durch Zulagen nichts, da mögliche finanzielle Spielräume zunächst anderweitig genutzt werden sollten. So sind Verbraucher:innen mit geringem Einkommen überdurchschnittlich oft verschuldet, so dass der Schuldenabbau Priorität gegenüber einem Vermögensaufbau haben sollte. Darüber hinaus ist die Absicherung essentieller Risiken, wie einem Verlust der Arbeitskraft, oder Gesundheits- und Haftpflichtrisiken, ebenfalls wichtiger als ein Vermögensaufbau. Letztlich sollte abseits dessen immer erst eine ausreichende Liquiditätsreserve aufgebaut werden, bevor langfristig Kapital angespart wird. Sollte die Bundesregierung an dem Ziel festhalten, warnt der vzbv davor, eine solche Verbreitung auf Grundlage des bisherigen Systems des privaten Finanzvertriebs zu versuchen (siehe vorherigen Punkt sowie Prüfkriterium 1 in Kapitel III.1.).

2.4 Missverständnis Zulagenförderung

Verbraucher:innen, die einen Riester-Vertrag abschließen, erhalten eine Zulage, die direkt in den Vertrag fließt. Dabei wird in der öffentlichen Darstellung sowie im Vertrieb häufig die Zulage mit einer Förderung gleichgesetzt. Tatsächlich ergibt sich eine Förderung nur in dem Maße, in dem die Zulage den Sonderausgabenabzug im Rahmen der Einkommensteuer übersteigt. Da die Riester-Rente wie alle Renten in Deutschland nachgelagert, also in der Auszahlungsphase, besteuert wird, sind die Einzahlungen steuerlich abzugsfähig. Der so entstehende Stundungseffekt hat steuersystematische Gründe und stellt keine Förderung dar. Entsprechend entsteht ein Fördereffekt nur bei Verbraucher:innen mit geringem Einkommen und/oder vielen Kindern, da hier die Zulage häufig höher ist als die Steuerersparnis in Folge des Sonderausgabenabzugs. Übersteigt die Steuerersparnis im Rahmen der Günstigerprüfung des Finanzamts die Zulage, liegt keine Förderung vor.

2.5 Grundsätzliche Schwächen der versicherungsförmigen Vorsorge

Für zusätzliche Altersrenten muss zunächst Vermögen aufgebaut werden, das dann zum Renteneintritt entweder schrittweise entnommen oder verrentet wird. Der bisherige gesetzliche Rahmen der Riester-Rente begünstigt dabei den Abschluss von Garantieprodukten wie kapitalbildenden Versicherungen, da zum einen eine (teilweise) Absicherung des Langlebkeitsrisikos durch eine (Teil-) Verrentung des aufgebauten Kapitals

werden (Kostenvorausbelastung). Mit Blick auf die Produktqualität stellt eine Verkürzung des Verteilungszeitraums eine Verschlechterung dar, da eine frühe Stornierung mit finanziellen Einbußen verbunden ist.

⁷ Vgl. Geyer et al. (2021): „20 Jahre Riester-Rente – Private Altersvorsorge braucht einen Neustart“, in: DIW Wochenbericht, 40/2021, S. 667 ff, online verfügbar unter: https://www.diw.de/de/diw_01.c.826232.de/publikationen/wochenberichte/2021_40_1/20_jahre_riester-rente____private_altersvorsorge_braucht_einen_neustart.html.

verlangt wird. Zum anderen fordert Riester eine vertragliche Zusage zum Erhalt der eingezahlten Beiträge, was etwaige Vorteile renditestärkerer Anlagen wie Fondssparplänen verringert. Die daraus resultierende Voreinstellung auf kapitalbildende Versicherungen ist problematisch, da kapitalbildende Versicherungen für den Vermögensaufbau ungeeignet sind, aus mehreren Gründen:

Zunächst sind sie unflexibel, da die Abschluss- und Vertriebskosten in aller Regel zu Beginn des Vertrags zu zahlen und somit bei einer Stornierung verloren sind (siehe oben). Darüber hinaus sind sie intransparent was die Kostenbelastung angeht, da die im Rahmen der Produktinformation anzugebenden Effektivkosten vor Vertragsabschluss nur mit Hilfe von Renditeannahmen in die tatsächlichen Kosten auf den Beitrag umgerechnet werden können. Neben dieser Intransparenz ist das Finanzkonstrukt Versicherung schlicht teuer, wie eine aktuelle Auswertung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) erneut verdeutlicht.⁸

Den hohen Kosten stehen darüber hinaus nur geringe Renditen gegenüber, da kapitalbildende Versicherungen zur Darstellung der notwendigen(!) Kapitalgarantien vorrangig in festverzinsliche Wertpapiere anlegen müssen, was mit Blick auf die langen Anlagehorizonte im Bereich der Altersvorsorge ineffizient ist.⁹ Eine Absenkung der Beitragserhaltungszusage beziehungsweise Garantien stellt dabei keine Option dar, da kapitalbildende Versicherungen keinen Kapitalaufbau im engeren Sinne zulassen, sondern Verbraucher:innen lediglich Ansprüche gegenüber dem Versicherungsunternehmen erwerben. Daher sind sie auf die vertragliche Garantie dieser Ansprüche angewiesen. Die geringen Renditen kapitalbildender Riester-Versicherungen sind daher weniger Folge der Beitragserhaltungszusagen beziehungsweise Garantien, sondern liegen im System der Versicherung selbst begründet. Anders als bei Fondssparplänen würde eine Absenkung der Beitragserhaltungszusagen auch nicht zu höheren Renditen, sondern in Folge der dann sinkenden internen Rechnungszinsen von Versicherungen zu höheren Kosten auf den Beitrag führen.

Die Begünstigung kapitalbildender Versicherungen im Rahmen der Riester-Rente ergibt auch aus Sicht der versicherten Risiken keinen Sinn. Denn neben der Absicherung des Langlebkeitsrisikos bieten Riester-Versicherungen kaum zusätzliche Versicherungskomponenten wie die Absicherung gegen Todesfälle oder den Verlust der Arbeitskraft.¹⁰ Abgesehen davon, dass eine solche Bündelung von Vermögensaufbau und Risikoabsicherung ineffizient wäre, entfällt damit aus Sicht des vzbv jede Rechtfertigung für eine Vorsorge in Versicherungsform.

⁸ Vgl. BaFin (2022a): „Wenn Lebensversicherungen zu viel kosten“, in: BaFinJournal, 2022, online verfügbar unter: https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2022/fa_bj_2203_Effektivkosten_Versicherer.html, zuletzt abgerufen am 13.1.2023.

⁹ Vgl. Ahlers, Christian (2019): Probleme der Riester-Rente, in: Dorothea Mohn/Thomas Köster, Ein neuer Start für die private Zusatzvorsorge: Ein Standardprodukt als Pfad für eine zukunfts feste Rente, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin/Berlin, 2019.

¹⁰ Die BaFin hat jüngst festgestellt, dass versicherungsförmige Vorsorgeverträge weit überwiegend ohne eine Hinterbliebenenabsicherung in der Ansparphase verkauft werden. Vgl. BaFin (2022b): „Entwurf eines Merkblatts zu wohlverhaltensaufsichtlichen Aspekten bei kapitalbildenden Lebensversicherungsprodukten“, S. 4, online verfügbar unter: https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/DE/Merkblatt/VA/dl_mb_Wohlverhaltensaufsicht_kapitalbild_LV_Produnkte_Entwurf_final.html, zuletzt abgerufen am 13.01.2023. Hinsichtlich der Absicherung der Arbeitskraft führen Anbieter darüber hinaus eine Gesundheitsprüfung durch, so dass Verbraucher:innen mit erhöhten Risiken gerade keinen Versicherungsschutz erhalten. Selbst wenn eine Absicherung gelingt, dürfen nur maximal 20 Prozent der Prämien in die Absicherung fließen, so dass die zusätzliche Absicherung im Ernstfall kaum weiterhilft.

3. ZUR PRIVATEN VORSORGE IM SYSTEM DER ALTERSSICHERUNG

Aus Sicht des vzbv sollte die notwendige Reform der privaten Altersvorsorge nicht isoliert, sondern im Zusammenspiel mit einer Verbesserung der anderen Teile des Alterssicherungssystems erfolgen. Dabei sollten sich die unterschiedlichen Bestandteile jeweils auf diejenigen Teilaufgaben konzentrieren, bei denen sie Vorteile gegenüber den anderen Systemen haben.

Ein öffentlich verantworteter Vorsorgefonds würde sich demnach auf dem Vermögensaufbau für spätere Altersrenten konzentrieren, wohingegen die GRV neben der Alterssicherung verstärkt auf die Absicherung biometrischer Risiken während des Erwerbslebens abstellen würde. Auf diese Weise ließe sich auch das Marktversagen im Bereich der privaten Arbeitskraftabsicherung lösen und damit eine wichtige Ursache von Altersarmut adressieren.¹¹ Durch die Aufwertung geringer Renten könnten Geringverdiener:innen armutsfest über die GRV abgesichert werden. Die betriebliche Altersvorsorge könnte die Funktion der privaten Vorsorge unterstützen, wenn es gelingt, das bisherige System der betrieblichen Entgeltumwandlung grundlegend zu reformieren.

Eine solche Reform des Systems der Alterssicherung könnte den folgenden Eckpunkten folgen:

3.1 Stärkung des sozialen Ausgleichs in der GRV

Abgesehen von der Frage der Finanzierung der GRV¹² ist die größte Herausforderung die starre (Teilhabe-) Äquivalenz bei den Altersrenten. Diese führt dazu, dass sich ein geringes Einkommen während des Erwerbslebens direkt in eine geringe Rente übersetzt. Eine Grundrente gibt es in Deutschland, anders als in vielen anderen Ländern, nur in sehr begrenzter Form.^{13 14} Die Kürzungen des Leistungsniveaus sowie die Entstehung des Niedriglohnsektors haben so dazu geführt, dass immer mehr Verbraucher:innen mit (zu) geringen gesetzlichen Renten rechnen müssen.

- **Leistungsniveau stabilisieren:** Das Leistungsniveau der GRV sollte daher nicht weiter sinken und sich mittelfristig so entwickeln, dass eine Lebensstandardsicherung im Alter für Normalverdiener:innen unter Berücksichtigung einer funktionierenden privaten und betrieblichen Zusatzvorsorge realistisch ist.

¹¹ In Folge von Selektionseffekten kann eine freiwillige Absicherung der Arbeitskraft auf Basis privater Versicherungsverträge nicht gelingen. Daher muss eine angemessene Absicherung zwangsläufig über die GRV erfolgen. Vgl. vzbv (2017): „Die Arbeitskraft angemessen absichern“, Positionspapier des Verbraucherzentrale Bundesverbandes aus Anlass des Dialogs zur Alterssicherung beim BMAS, Januar 2017, online verfügbar unter: file:///C:/Users/c.ahlers/Downloads/17-01-26_positionspapier_arbeitskraftabsicherung_korrektur.pdf.

¹² Die Rentenkürzungen der Vergangenheit können als Reaktion auf die angespannte Finanzlage der GRV in den 1990er Jahren verstanden werden. Dem vzbv ist es wichtig zu betonen, dass diese Situation nicht wie häufig behauptet eine Folge demographischer Entwicklungen war, sondern durch politische Entscheidungen hervorgerufen wurde, etwa die teilweise Finanzierung der Wiedervereinigung über die Sozialversicherungen. Daraus folgen zwei Dinge. Zum einen liegt mit dem baldigen Renteneintritt der geburtenstarken Jahrgänge die zentrale demographische Herausforderung in der Zukunft. Zum anderen war und ist eine Teilprivatisierung der Altersvorsorge keine Zwangsläufigkeit, sondern konkrete Folge konkreter politischer Entscheidungen zu Ungunsten von Verbraucher:innen, die jederzeit revidiert werden könnten.

¹³ Für den Bezug der Grundrente müssen mindestens 33 Jahre bestimmte Rentenansprüche in der GRV erworben worden sein (für den Bezug der vollen Grundrente 35 Jahre). Siehe auch DGB (2022): „Fragen und Antworten zur Grundrente“, online verfügbar unter <https://www.dgb.de/themen/++co++c37041ee-f1d6-11ea-bff8-001a4a160123>, zuletzt abgerufen am 13.1.2023.

¹⁴ Vgl. auch Roth (2019).

- **Sozialen Ausgleich stärken:** Die GRV sollte sich verstärkt auf den sozialen Ausgleich, also die Aufwertung geringer Renten, sowie auf die Absicherung der Arbeitskraft während des Erwerbslebens konzentrieren. So ließe sich gleichzeitig einer der wichtigsten Gründe für zukünftige Altersarmut adressieren.¹⁵

3.2 Einführung eines öffentlich verantworteten Vorsorgefonds

Die Probleme der Riester-Rente wurden im vorherigen Abschnitt ausführlich dargestellt. Ein öffentlich verantworteter Vorsorgefonds würde diese Probleme lösen. Daher hat der vzbv bereits in der vergangenen Legislaturperiode mit der Extrarente ein Modell für einen solchen Vorsorgefonds skizziert.¹⁶ Die Eckpunkte der Extrarente sind:

- **Einfacher und kostengünstiger Zugang (Opting-Out):** Verbraucher:innen würden über den Arbeitgeber automatisch in den Vorsorgefonds einbezogen, erhalten aber eine Widerspruchsmöglichkeit (Opting-Out). So lässt sich der schädliche Einfluss des provisionsbasierten Finanzvertriebs auf die private Zusatzvorsorge ausschalten und Verbraucher:innen erhalten einen einfachen, kostengünstigen und sicheren Zugang zum Vorsorgefonds. Das System sollte darüber hinaus auch Beamten und Selbstständigen offenstehen (Opting-In).
- **Öffentlich-rechtlicher Träger:** Die Führung der Beitragskonten und die Organisation der Kapitalanlage wird von einem öffentlich-rechtlichen Träger vorgenommen. Rechtsform und Aufbau des Trägers müssen dabei sicherstellen, dass ein staatlicher Zugriff auf die Vorsorgegelder der Verbraucher:innen zu jeder Zeit ausgeschlossen und der Träger möglichst unabhängig von politischer Einflussnahme ist. Hauptaufgabe des Trägers ist neben der Führung der Beitragskonten die Festlegung der Anlagestrategien und die Ausschreibung der Kapitalanlage sowie die Organisation der späteren Auszahlungen.
- **Renditeorientierte Kapitalanlage:** Die automatische Einbeziehung der Verbraucher:innen macht die Voreinstellung auf eine bestimmte Kapitalanlage sowie auf eine Auszahlungsoption notwendig. Der vzbv schlägt als Voreinstellung einen Lebenszyklusfonds vor, der breit diversifiziert vorrangig in Aktien anlegt. Durch die Lebenszykluskomponente wird das Anlagerisiko automatisch reduziert, sobald der Renteneintritt näher rückt. Beginnen Verbraucher:innen erst in höherem Alter mit der Zusatzvorsorge, wäre der Aktienanteil von vorne herein reduziert, um das Anlagerisiko zu begrenzen. Als voreingestellte Auszahlungsoption schlägt der vzbv einen Entnahmeplan mit einer Restverrentung ab dem 90. Lebensjahr vor. Auch reine Entnahmepläne sollten aus Sicht des vzbv diskutiert werden, da eine zwangsweise Verrentung mit Blick auf eine stärker sozial wirkende GRV nicht mehr nötig erscheint.
- **Förderung zur Disposition stellen:** Die steuerliche Behandlung der Zusatzrenten muss sich in das aktuelle geltende System der nachgelagerten Besteuerung einfügen. Das heißt die Beiträge zur Extrarente müssen bei der Einzahlung

¹⁵ Um bestehende Altersarmut zu beseitigen, braucht es zusätzliche Maßnahmen, die sofort wirksam sind, wie beispielsweise eine verbesserte Anrechenbarkeit von GRV-Ansprüchen auf Grundsicherung im Alter oder die Berücksichtigung von Erwerbsminderungszeiten bei der Grundrente. Vgl. VdK (2020.): "Grundrente: nicht perfekt, aber richtig", online verfügbar unter: https://www.vdk.de/deutschland/pages/themen/rentenpolitik/79206/grundrente_richtig?dsc=ok, zuletzt abgerufen am 13.1.2023.

¹⁶ Vgl. vzbv (2019).

bis zu einem bestimmten Betrag steuerlich abzugsfähig sein und werden in der Rentenbezugsphase besteuert. Im Ergebnis muss der gleiche Steuerstundungseffekt gelten, der für alle Renten in Deutschland gilt.¹⁷ Grundsätzlich kann ein Vorsorgefonds mit oder ohne Zulagenförderung betrieben werden. Der vzbv möchte aber darauf hinweisen, dass auch weite Teile der heutigen Riester-Zulagen lediglich Bestandteil des Steuerabzugs sind und keine Förderung im engeren Sinne darstellen, auch wenn sie vom Vertrieb regelmäßig als Förderung dargestellt werden.¹⁸ Sollte es gelingen, Verbraucher:innen mit geringem Einkommen besser über die GRV abzusichern, sollte die Zulagenförderung für Neuverträge aus Sicht des vzbv grundsätzlich überdacht werden (auch mit Blick auf die begrenzte Anreizwirkung, siehe Prüfkriterium 7 in Kapitel III.7.).

Aus Sicht des vzbv stellt sich die grundsätzliche Frage, ob eine Förderung der privaten Zusatzvorsorge von Geringverdienern sozialpolitisch das richtige Mittel ist. Vielmehr würde diese Gruppe am stärksten von einer armutsfesten GRV und einer starken Absicherung gegen Erwerbsminderung profitieren, so dass einer Verbesserung der GRV Vorrang vor der Förderung privater Zusatzvorsorge eingeräumt werden sollte.

3.3 Umfassende Reform der betrieblichen Entgeltumwandlung

Aus Sicht der Finanzierungsgerechtigkeit sollten eigentlich betriebliche Vorsorgeverträge Vorrang vor privaten Verträgen haben, da diese, ausgehend vom Prinzip der paritätischen Finanzierung innerhalb der GRV, zumindest vom Grundsatz her eine Beteiligung des Arbeitgebers an der Finanzierung vorsehen. Der Rechtsanspruch von Verbraucher:innen auf einen betrieblichen Vorsorgevertrag bezieht sich allerdings nur auf eine betriebliche Entgeltumwandlung. Diese hat in der Praxis eine Reihe von Nachteilen, die dazu führen, dass es aus Sicht von Verbraucher:innen trotz der oben beschriebenen Probleme meist besser ist, private Vorsorgeverträge abzuschließen. Um zu einer tragenden Säule der Alterssicherung in Deutschland zu werden, muss die betriebliche Entgeltumwandlung daher umfassend reformiert werden.

- **Sozialabgabenfreiheit beenden:** Das bisherige System der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung ist nicht zielführend und sollte abgeschafft werden. Keine Form der Zusatzvorsorge darf den eigentlichen Kern der Vorsorge (das verpflichtende System der Sozialversicherung) schwächen.
- **Finanzierung durch den Arbeitgeber:** Ein verpflichtender Arbeitgeberzuschuss von 15 Prozent ist zu gering, um die Bezeichnung betriebliche Altersvorsorge zu rechtfertigen. Leitprinzip der betrieblichen Vorsorge sollte, als Gegenstück zur privaten Vorsorge, die Vollfinanzierung durch den Arbeitgeber sein.
- **Volle Portabilität:** Verbraucher:innen müssen ihre betrieblichen Vorsorgeverträge beim Wechsel des Arbeitgebers ohne Probleme mitnehmen können. Dafür ist es notwendig, dass Verbraucher:innen Vertragspartner sind, nicht Arbeitgeber.

¹⁷ Die Umstellung auf die nachgelagerte Besteuerung erfolgt im Rahmen der GRV schrittweise.

¹⁸ Vgl. vzbv (2019b): „Riester-Reform gefährdet Altersvorsorge“, Forderungspapier, Berlin 2019, online verfügbar unter: https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/10/02/fin-20-10-02_riester-reform-gefaehrdet-altersvorsorge2-br.pdf.

- **Öffnung für Vorsorgefonds:** Die betriebliche Zusatzvorsorge sollte auch für den neu geschaffenen öffentlich verantworteten Vorsorgefonds geöffnet werden. So wäre es auch für kleine und mittlere Unternehmen leichter, eine gute betriebliche Vorsorge anzubieten.

III. ANWENDUNG DER PRÜFKRITERIEN

In diesem Abschnitt werden die vom BMF vorgegebenen acht Prüfkriterien auf die beiden Prüfaufträge des Koalitionsvertrags angewandt. Unter Prüfauftrag 1 wird das Modell des vzbv für einen öffentlichen Vorsorgefonds betrachtet. Unter Prüfauftrag 2 werden dort wo es sinnvoll ist, versicherungsförmige Riester-Verträge und Fondssparpläne unterschieden. Banksparpläne und Wohn-Riester-Verträge spielen bei der Prüfung im Folgenden keine Rolle, da hier keine höheren Renditen denkbar sind.

Am Markt dominieren in Folge der regulatorischen Begünstigung klar versicherungsförmige Verträge (rund 10,5 Millionen von insgesamt knapp 16 Millionen Verträgen).¹⁹ Fondssparpläne (gut 3 Millionen Verträge), Wohn-Riester (etwa 1,7 Millionen Verträge) und Banksparpläne (gut 500.000 Verträge) spielen eine deutlich geringere Rolle. Daher steht die Diskussion von versicherungsförmigen Verträgen und deren Probleme im Folgenden im Mittelpunkt.

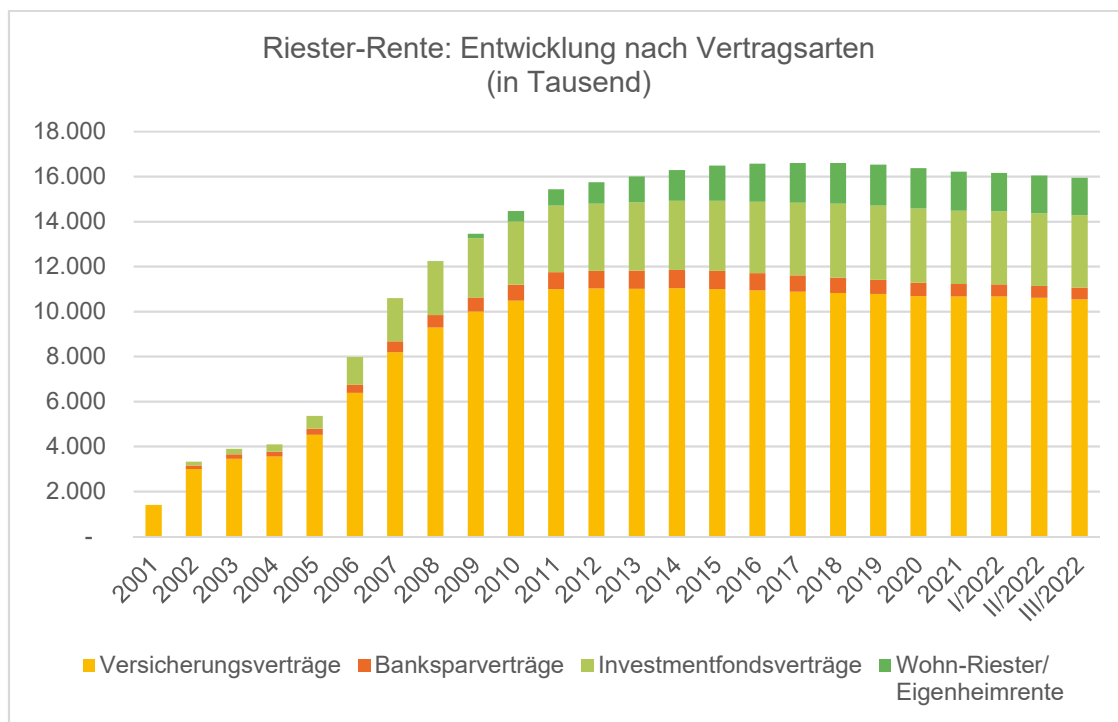


Abbildung 1: Riester-Rente: Entwicklung nach Vertragsarten.²⁰

¹⁹ Anzumerken ist hier, dass von den rund 16 Millionen Riester-Verträgen nur etwa 11 Millionen aktiv bespart werden. Eine zulagenoptimale Besparung ist nur für etwa 6,7 Millionen Verträge anzunehmen. Vgl. Deutscher Bundestag (2016): „Aktuelle Daten zu Riester Rente“, kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen, Drucksache 18/9119, online verfügbar unter: Drucksache 18/9119, zuletzt abgerufen am 13.1.2023.

²⁰ Darstellung vzbv. Daten: BMAS (2022): „Statistik zur privaten Altersvorsorge“, online verfügbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Service/Statistiken-Open-Data/Statistik-zu-Riester-Vertraegen/statistik-zusaetzliche-altersvorsorge.html>, zuletzt abgerufen am 13.1.2023.

1. POTENZIELLER BEITRAG ZUR WEITEREN VERBREITUNG DER PRIVATEN ALTERSVORSORGE/NIEDERSCHWELLIGKEIT DES ANGBOTS

Nach Einschätzung des vzbv hängt die Frage einer weiteren Verbreitung der privaten Altersvorsorge zunächst weniger an der Ausgestaltung der Produkte (Vorsorgefonds oder Riester-Verträge mit höheren Renditen), als am Zugangsweg. Der Grund ist, dass private Vorsorgeverträge nur von einem kleinen Teil der Bevölkerung aktiv nachgefragt werden. Von diesem Teil abgesehen gilt für private Vorsorgeverträge, wie auch für die allermeisten anderen Finanzprodukte, dass sie vertrieben werden, Verbraucher:innen also von Finanzdienstleistern über Werbung oder in der Beratung persönlich angesprochen werden (siehe oben). Verkauft wird dann selten das beste oder passendste Produkt, sondern dasjenige innerhalb der meist schon begrenzten Produktpalette, das dem Vertrieb eine sichere und möglichst hohe Provision einbringt.

Innerhalb des bisherigen Systems des provisionsbasierten Finanzvertriebs ließe sich eine höhere Verbreitung also nur durch höhere Vertriebsausgaben erreichen, was wiederum die Produktqualität negativ beeinflussen würde. Demgegenüber würde es eine automatische Einbeziehung mit Widerspruchsmöglichkeit (Opting-out) erlauben, die Verbreitung ohne negative Konsequenzen zu erhöhen. Da eine automatische Einbeziehung die Voreinstellung auf ein Produkt nötig macht, wäre ein solches System besser mit einem öffentlich verantworteten Vorsorgefonds zu vereinbaren als mit unterschiedlichen privaten Produkten. Die höchste Verbreitung wäre demnach produktunabhängig durch eine verpflichtende Vorsorge zu erreichen. Allerdings widerspricht eine Vorsorgepflicht aus Sicht des vzbv dem Grundgedanken der privaten Vorsorge.

Entlang dieses Modells ergibt sich für die beiden Prüfaufträge das folgende Bild:

Öffentlich verantworteter Vorsorgefonds

- Bei einer automatischen Einbeziehung von Verbraucher:innen in einen Vorsorgefonds ist ein signifikanter Effekt auf die Verbreitung zu erwarten. Allerdings ist auch dieser begrenzt, da private Vorsorge für Verbraucher:innen mit geringem Einkommen finanziell nicht zu leisten ist. Hier hätte die Verbesserung der GRV-Leistungen aus Sicht des vzbv Priorität.
- Ein privater Vertrieb ist angesichts des öffentlichen Charakters des Vorsorgefonds nur schwer vorstellbar, da der provisionsfreie Fonds in Vertriebssituationen mit privaten (verprovisionierten) Angeboten konkurrieren müsste. Dabei wäre weniger die erwartete Rendite und die Produktqualität relevant, als das Verkaufsinteresse des Vertriebs.
- Denkbar wäre, den Vertrieb auf das Angebot des Vorsorgefonds festzulegen. Zu berücksichtigen wäre dabei allerdings, dass jede an den Vertrieb gezahlte Provision aus dem Vorsorgevermögen der Verbraucher:innen zu zahlen ist und dass es gerade ein Vorteil der automatischen Einbeziehung in einen Vorsorgefonds ist, dass diese Mittel für den Vermögensaufbau zur Verfügung stehen. Allerdings müsste auch dann verhindert werden, dass der Vorsorgefonds vom Vertrieb lediglich als Türöffner für den Absatz privater Vorsorgeprodukte genutzt wird.

Gesetzliche Anerkennung privater Produkte mit höherer Rendite

- Bei einer automatischen Einbeziehung von Verbraucher:innen in private Vorsorgeverträge ist ein positiver Effekt auf die Verbreitung zu erwarten. Allerdings wäre dieser Effekt kleiner als bei einem Vorsorgefonds, da eine automatische

Einbeziehung in private Verträge in Folge der Produktauswahl nur halbautomatisch erfolgen kann. Steht ein Vorsorgefonds als Rückfalllösung zur Verfügung, ist eine Annäherung der Effekte zu erwarten. Allerdings hat das Vorsorgevolumen einen Einfluss auf die Kosten und damit auf die zu erwartenden Netto-Renditen.

- Ein privater Vertrieb von Riester-Verträgen mit höheren Renditen hätte zunächst keinen Einfluss auf die Verbreitung. Ein positiver Effekt auf die Verbreitung wäre dann denkbar, wenn die höheren Bruttorenditen genutzt werden, um den Vertrieb auszuweiten, was allerdings wiederum die Produktqualität reduzieren würde. Das Beispiel des Europäischen Rechtsrahmens für ein Standard-Vorsorgeprodukt (Pan European Pension Product – PEPP) zeigt darüber hinaus, dass ein Nebeneinander von regulierten Standardprodukten mit gegebenenfalls gedeckelten Abschlusskoten und privaten Angeboten nicht funktioniert, da für den Verkauf das Provisionsinteresse des Vertriebs maßgeblich ist.

FAZIT

Der höchste Verbreitungseffekt innerhalb eines freiwilligen Systems wäre über die automatische Einbeziehung von Verbraucher:innen in einen öffentlichen Vorsorgefonds zu erreichen.

2. ERREICHBARE HÖHE UND ART DER ABSICHERUNG

Die erreichbare Höhe der Absicherung richtet sich nach der Anlagestrategie sowie nach der Art der Auszahlung als lebenslange Rente, Teilverrentung, Teilentnahme oder als Entnahmeplan. Die Frage nach der Art der Absicherung stellt wahrscheinlich auf die Rentenarten ab, die mit dem Produkt adressiert werden. Da es aus Sicht des vzbv sinnvoll ist, die private Zusatzvorsorge auf den Vermögensaufbau für eine zusätzliche Altersrente zu beschränken und die Absicherung von biometrischen Risiken während des Erwerbslebens innerhalb der GRV zu stärken, wird im Folgenden geprüft, in wie fern die beiden Alternativen mit einer solchen Aufgabenteilung kompatibel wären.

Öffentlich verantworteter Vorsorgefonds

- Ein Vorsorgefonds wäre gut mit einer stärkeren Aufgabenteilung im System der Alterssicherung zu vereinbaren. Im internationalen Vergleich finden sich einige Beispiele, bei denen renditeorientierte Anlagevehikel eher sozial ausgestaltete staatliche Systeme ergänzen.²¹
- Die Höhe der erreichbaren Absicherung innerhalb eines Vorsorgefonds hat der vzbv vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim berechnen lassen. Im vorgeschlagenen Lebenszyklusfonds würde die mittlere spätere Entnahme im Falle einer vollständigen Erwerbsbiographie (45 Beitragsjahre zum jeweiligen Durchschnittslohn) 1.870 Euro betragen (real, also zu heutigen Prei-

²¹ Vgl. Roth, Markus (2019): „Einfacher Zugang zu kostengünstiger privater Altersvorsorge - Automatische Einbeziehung in ein staatlich organisiertes Standardprodukt“, Gutachten im Auftrag des vzbv, Berlin 2019, online verfügbar unter: https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2019/05/17/19-05-04_gutachten_staatlichorganisiertesstandardprodukt.pdf.

sen). Als Alternative zu einem Entnahmeplan wurde eine vollständige Verrentung des Kapitals betrachtet. In diesem Fall lägen die monatlichen Zusatzrenten für den betrachteten Modellfall im Mittel bei rund 1.500 Euro pro Monat.

- Mit Blick auf die mögliche Verrentung des aufgebauten Kapitals möchte der vzbv zwei ergänzende Anmerkungen machen. Zunächst bietet sich im Falle einer vollständigen oder teilweisen (Rest-) Verrentung ebenfalls ein Ausschreibungsmodell an wie bei der Umsetzung der Kapitalanlage. Private Versicherer würden dann um die Mandate des Vorsorgefonds konkurrieren. Gleichzeitig möchte der vzbv dafür werben, auch die Option vollständiger Entnahmepläne ohne Restverrentung in Betracht zu ziehen.

Gesetzliche Anerkennung privater Produkte mit höherer Rendite

- Ein wichtiger Reformbestandteil sollte aus Sicht des vzbv die Abkehr von der versicherungsförmigen Vorsorge sein. Vermögensaufbau und Risikoabsicherung lassen sich nicht sinnvoll in einem Vertrag bündeln. Fondssparpläne ohne Garantien wären dann ebenfalls gut mit der notwendigen Aufgabenteilung im System der Alterssicherung zu vereinbaren.
- Die zu erwartende Höhe der Zusatzabsicherung dürfte allerdings geringer ausfallen als bei einem Vorsorgefonds, da private Anbieter kein Interesse haben, Kostenvorteile vollständig an Verbraucher:innen weiter zu geben. Darüber hinaus ist nicht gesichert, dass Anbieter eine optimale Anlagestrategie verfolgen. Eine Kapitalanlage nach streng wissenschaftlichen Kriterien lässt sich nur im Rahmen eines Vorsorgefonds garantieren.
- Für den Fall, dass der Gesetzgeber entgegen den Empfehlungen des vzbv doch versicherungsförmige Produkte mit verringerten Beitragserhaltungszusagen zulässt, sei nochmals darauf hingewiesen, dass diese Produkte in der Praxis zunächst kaum Vorteile hinsichtlich der versicherten Risiken bieten (siehe oben), gleichzeitig aber mit vielen Nachteilen behaftet sind. Hinzu kommt, dass verminderte Garantien, für Verbraucher:innen nachteilige Effekte auf Ebene der Kostenkalkulation haben (siehe auch folgenden Punkt 3.), so dass nicht mit höheren Zusatzrenten zu rechnen ist.

FAZIT

Ein öffentlich verantworteter Vorsorgefonds würde signifikant höhere Altersrenten ermöglichen, die je nach Auszahlungsoption in der Größenordnung der GRV-Leistungen liegen würden. Private Fondssparpläne mit verminderter Beitragserhaltungszusage würden zu verbesserten aber weniger hohen Zusatzrenten führen. Versicherungsförmige Vorsorgeprodukte würden kaum Vorteile bei der Art der versicherten Risiken bieten und nicht zu höheren Renten führen.

3. RENDITE-RISIKO-RELATION UND KOSTENEFFIZIENZ

Bisher werden Riester-Verträge in Chance-Risikoklassen eingeteilt. Ziel dieser Einteilung ist es, die für eine Effektivkostenberechnung im Rahmen der Produktinformation notwendigen Renditeannahmen zu normieren. Mit Blick auf die bisherigen Riester-Verträge ist dieses Vorgehen aus Sicht des vzbv sinnvoll. Andernfalls ließen sich die in

den Produktinformationsblättern zu veröffentlichenden Effektivkosten eines Vertrags gezielt durch Renditeannahmen beeinflussen.

Mit Blick auf Prüfauftrag 2 ist relevant, wie eine mögliche Absenkung der Beitragserhaltungszusagen auf unterschiedliche Produkte wirkt. Fondssparpläne könnten renditeorientierter anlegen und müssten nicht mehr im gleichen Maße auf Volatilitäten reagieren wie bisher. Bei versicherungsförmigen Produkten ist demgegenüber insbesondere der interne Zinssatz relevant, der angesetzt werden muss, um das garantierte Leistungsniveau (bisher die vollständige Beitragserhaltungszusage) zu erreichen. Verringert sich dieser interne Rechnungszins in Folge einer Absenkung der Zusage, können Versicherer höhere Kosten auf den Beitrag ansetzen.

Öffentlich verantworteter Vorsorgefonds

- Ein öffentlich verantworteter Vorsorgefonds käme ohne eine Einteilung in Chance-Risiko-Klassen aus, wenn die voreingestellte Option wie vom vzbv vorgeschlagen einem Life-Cycle Modell entspricht. Hier würde sich das individuelle Anlagerisiko über eine Mischung aus Aktienanlagen und Anlagen in festverzinslichen Wertpapieren in Richtung Renteneintritt stufenlos reduzieren.
- Bei einem öffentlich verantworteten Vorsorgefonds entfällt die Notwendigkeit, die Parameter zur Berechnung der Kostenbelastung zu normieren. Der Vorsorgefonds wäre per Gesetz maximal kosteneffizient. Auf Grundlage der im Ausland gemachten Erfahrungen setzt das Gutachten im Auftrag des vzbv eine Kostenquote von 0,15 Prozent auf Fondsebene an. Unter Berücksichtigung aller weiteren Kosten und unter der Annahme einer signifikanten Verbreitung kann mit Kosten von deutlich unter 0,5 Prozent des Volumens pro Jahr gerechnet werden.²²

Gesetzliche Anerkennung privater Produkte mit höherer Rendite

- Das Angebot privater Produkte mit höheren Renditen dürfte auf Ebene der Verbraucherinformation zunächst dazu führen, dass die Effektivkosten in Folge höherer Renditeerwartungen steigen, da der Zinseszinsseffekt auch auf die Renditeminderung durch Kosten wirkt. Da sich bei versicherungsförmigen Produkten mit einer Garantieabsenkung gleichzeitig der interne Rechnungszins verringert, dürfte eine Garantieabsenkung hier dazu führen, dass sich höhere Kosten auf den Beitrag durchsetzen. Ein entsprechender Anstieg der Kosten bei Fondssparplänen ist aus Sicht des vzbv nicht zu erwarten.
- Im Zusammenhang mit den hohen Kosten, insbesondere von versicherungsförmigen Riester-Produkten, wurde bereits in der Vergangenheit die Möglichkeit einer Kostendeckelung diskutiert. Aus Sicht des vzbv hängt die Effektivität eines Kostendeckels zunächst mit dem Zugangsweg zusammen. Vor dem Hintergrund des provisionsbasierten Vertriebs erscheint ein Kostendeckel sinnlos, da weder Vertriebe noch Versicherer ein Interesse daran haben, ein kostengedeckeltes Produkt zu verkaufen. Davon abgesehen sollte ein sinnvoller Kostendeckel zweistufig aufgebaut sein und zunächst positive reale Renditen als Voraus-

²² Die letztendliche Kostenquote ist auch davon abhängig, in wie weit öffentliche Infrastruktur genutzt wird, da diese aus wettbewerbsrechtlichen Gründe marktüblich zu vergüten ist. Siehe auch Prüfkriterium 4.

setzung für eine Zulassung definieren. Darauf aufbauend sollte sich ein Kostendeckel immer auf die tatsächlichen Kosten auf den Beitrag beziehen und nicht auf die renditeabhängigen Effektivkosten.

FAZIT

Ein öffentlich verantworteter Vorsorgefonds würde innerhalb eines Life-Cycle Modells zu einer stufenlosen Chancen-Risiko-Relation führen, die sich nach dem verbleibenden Vorsorgezeitraum und der Verrentungsoption richtet. Ein Vorsorgefonds wäre davon unabhängig maximal kosteneffizient. Bei privaten Produkten mit höheren Renditen wäre durch eine Garantieabsenkung hingegen ein Anstieg der Effektivkosten zu erwarten. Bei versicherungsförmigen Produkten würde dies auch mit einem Anstieg der Kosten auf den Beitrag einhergehen.

4. VEREINBARKEIT MIT HÖHERRANGIGEM RECHT, INSBESONDERE WETTBEWERBSRECHT

Bei der Frage nach der Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht und insbesondere (Europäischem) Wettbewerbsrecht geht es vorrangig darum, die Bedingungen zu definieren, die höherrangiges Recht an die Reformoptionen stellt. Dies ist vor allem für den Prüfauftrag 1 relevant.

Öffentlich verantworteter Vorsorgefonds

- Das für die Umsetzung eines öffentlich verantworteten Vorsorgefonds zunächst relevante höherrangige Recht ist das EU-Wettbewerbsrecht. Der vzbv hat die Vereinbarkeit eines solchen Fonds mit EU-Wettbewerbs- und Beihilfenrecht im Jahr 2018 gutachterlich prüfen lassen. Im Ergebnis kann ein Vorsorgefonds „so ausgestaltet werden, dass die Vorgaben des EU-Wettbewerbs- und Beihilfenrechts eingehalten werden.“ Das Ergebnis des Gutachtens bezieht sich insbesondere auch auf die automatische Einbeziehung von Verbraucher:innen in den Vorsorgefonds. Von besonderer Relevanz ist die Feststellung des Gutachters, dass die Einführung eines Vorsorgefonds weniger eine Frage des Wettbewerbsrechts, sondern des politischen Willens ist. Fehlt dieser Wille, lassen sich wettbewerbsrechtliche Bedenken leicht als Gegenargument anführen. Ist der Wille vorhanden, lassen sich alle etwaigen Bedenken lösen.²³
- Für die konkrete Ausgestaltung ist entscheidend, dass keine Begünstigung des Vorsorgefonds erfolgt, etwa was die Information durch öffentliche Stellen anbelangt. Gleichzeitig sollte jede Nutzung öffentlicher Infrastruktur marktüblich aus dem Fondsvermögen vergütet werden. Selbst für den Fall, dass die notwendige Finanzierung des Aufbaus auf Grundlage eines öffentlichen Kredits mit vergünstigten Konditionen erfolgt (was nicht zwangsläufig sein muss), könnte dies als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse auf Basis des Art. 106 Abs. 2 AEUV von der Europäischen Kommission genehmigt werden.

²³ Vgl. Kühling, Jürgen (2018): „EU-Wettbewerbsrechtskonformität eines Altersvorsorgefonds“, Gutachten im Auftrag des vzbv, Berlin, Dezember 2018, online verfügbar unter: https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2019/06/04/19-05-27_gutachten-kuehling-eu-wettbewerbsrechtskonformitaet-ergaenzt.pdf.

- Hinsichtlich einer Ausschreibung der Kapitalanlage und gegebenenfalls weiterer Dienstleistungen wie Teilen der Verwaltung sind die Anforderungen des Vergaberechts einzuhalten.

Gesetzliche Anerkennung privater Produkte mit höherer Rendite

- Aus wettbewerbsrechtlicher Sicht ergeben sich aus Sicht des vzbv keine Einschränkungen für eine Anerkennung privater Produkte mit höheren Renditen, da das Wettbewerbsrecht von der Funktionalität des Wettbewerbs abstrahiert. Allerdings lässt sich gerade auf Grund der Bedenken hinsichtlich einer Anerkennung privater Produkte mit höheren Renditen die Einführung eines Vorsorgefonds wie oben gefordert politisch rechtfertigen.
- Gleichzeitig möchte der vzbv darauf hinweisen, dass das System der Altersvorsorge als Ganzes stets auch einer verfassungsrechtlichen Prüfung bedarf. Sollte das Gesamtsystem weiterhin nicht in der Lage sein, die wichtigsten Ziele der Alterssicherung zu erreichen (die Sicherung des Lebensstandards und die Vermeidung von Altersarmut), ist zukünftig möglicherweise die Frage zu diskutieren, wie sich der Grundrechtseingriff einer staatlichen Versicherungspflicht weiter rechtfertigen lässt.

FAZIT

Ein öffentlich verantworteter Vorsorgefonds lässt sich so ausgestalten, dass die Vorgaben des EU-Wettbewerbs- und Beihilferechts eingehalten werden. Dies gilt insbesondere auch für die automatische Einbeziehung von Verbraucher:innen. Für die Anerkennung privater Produkte mit höheren Renditen lassen sich keine zusätzlichen Anforderungen ableiten. Allerdings erlauben die Bedenken hinsichtlich der Anerkennung von Produkten mit höherer Rendite die gegenüber dem Wettbewerbsrecht wichtigere politische Rechtfertigung eines öffentlich verantworteten Vorsorgefonds.

5. ADMINISTRIERBARKEIT (INKL. DIGITALTAUGLICHKEIT), TRANSPARENZ UND REGULIERUNG

Die Frage der Administrierbarkeit zielt zunächst auf die Aufgabenteilung innerhalb eines gegebenenfalls neu zu schaffenden Systems um einen Vorsorgefonds ab. Darüber hinaus ist von Belang, wie sich das komplexe und in Teilen dysfunktionale System der Produktzulassung sowie der Zulagenförderung verändern würde.

Öffentlich verantworteter Vorsorgefonds

- Die Frage der Administrierbarkeit eines Vorsorgefonds hängt zunächst mit dem Zugangsweg zusammen (Kriterium 1). Im Falle einer automatischen Einbeziehung mit Widerspruchsmöglichkeit stellt sich die Frage, wo die Durchführung angesiedelt ist. Aus Sicht des vzbv sollte die Anmeldung beim Vorsorgefonds, die Weiterleitung eines Widerspruchs sowie der Einzug der monatlichen Beiträge über den Arbeitgeber erfolgen. Darüber hinaus sollte der Arbeitgeber keine weiteren Aufgaben übernehmen, insbesondere keine Beratungs- und Informationspflichten. Diese könnte gegen eine marktübliche Vergütung (siehe oben) von den Beratungsstellen der Deutschen Rentenversicherung (DRV) Bund übernommen werden.

- Bei einem öffentlich verantworteten Vorsorgefonds würde ein öffentlicher Träger die Administration der Konten entweder selbst übernehmen, oder an private Dienstleister ausschreiben. Auf Grund der Tatsache, dass nur ein Produkt zu administrieren ist, liegt eine einfache Administrierbarkeit schon im System selbst begründet. Darüber hinaus wäre ein öffentlich verantworteter Vorsorgefonds schon per Gesetz maximal transparent.
- Hinsichtlich der Digitaltauglichkeit stellt sich eher die Frage, in wie weit ein originär digitales Angebot auch analog zugänglich sein sollte und wie gegebenenfalls analoge Informationen bereitgestellt werden können und sollten. Mit Blick auf die Anschlussfähigkeit an die digitale Renteninformation hätte ein Vorsorgefonds Vorteile gegenüber privaten Anbietern. Zum einen kann das System des Vorsorgefonds entlang der Notwendigkeiten der Renteninformation aufgesetzt werden (etwa hinsichtlich der Datenschnittstellen). Zum anderen bietet ein öffentlich verantworteter Fonds Vorteile bei der Verifizierung, etwa, wenn sensible Daten wie die Steuer-ID genutzt werden sollen.
- Nach den Vorstellungen des vzbv hätte der Träger eines öffentlich verantworteten Vorsorgefonds keine regulatorischen Vorteile gegenüber privaten Anbietern. Beispielsweise müsste sichergestellt sein, dass die Regelungen des Kapitalanlagegesetzbuches genauso Anwendung finden, wie bei jedem privaten Anbieter. Die Regulatorik hängt dabei eng mit der Rechtsform zusammen. Wie vom vzbv vorgeschlagen, könnte der Träger als GmbH in Besitz des Bundes organisiert werden.²⁴
- Bei einer automatischen Einbeziehung in einen (gegebenenfalls ungeforderten) Vorsorgefonds würde sich das komplizierte System der Administration (Produktzulassung und Zulagenverwaltung) radikal vereinfachen.

Gesetzliche Anerkennung privater Produkte mit höherer Rendite

- Bei einer zusätzlichen Anerkennung privater Produkte würde die Anzahl von Verträgen am Markt zunächst steigen, was die Transparenz und Administrierbarkeit verschlechtert. Für den Fall, dass wie von Seiten der Anbieterverbände gefordert, die Zulagenförderung ausgebaut wird, ist auch hier keine Vereinfachung zu erwarten.
- Die Digitaltauglichkeit der Angebote wäre von den einzelnen Anbietern abhängig und könnte daher nicht garantiert werden. Die bestehenden Herausforderungen rund um die Verifizierung von Verbraucher:innen im Rahmen der digitalen Renteninformation würden bestehen bleiben.

FAZIT

Ein öffentlich verwalteter Vorsorgefonds wäre leichter zu administrieren, als eine Vielzahl privater Vorsorgeprodukte und bietet Vorteile hinsichtlich der Integration in die digitale Renteninformation und der Digitaltauglichkeit. Ein Vorsorgefonds wäre darüber hinaus maximal transparent und müsste den gleichen regulatorischen Anforderungen genügen, wie private Angebote.

²⁴ Vgl. Roth, Markus (2020): „Aufgaben und Organisation des Trägers eines staatlich organisierten Standardprodukts für die private Altersvorsorge“, Gutachten im Auftrag des vzbv, Berlin 2020, online verfügbar unter: https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/03/02/vzbv_gutachten_extrarente_organisation_traeger.pdf.

6. KOMPATIBILITÄT MIT BESTEHENDEM ALTERSSICHERUNGSSYSTEM UND AUSWIRKUNGEN AUF BESTEHENDE MARKTSTRUKTUREN

Aus Sicht des vzbv stellt sich zunächst die Frage, ob sich die Prüfung der Kompatibilität auf das bestehende, in Teilen nicht funktionierende, System der Alterssicherung beziehen soll, oder ob nicht gleichzeitig (beziehungsweise vorrangig) der mögliche Beitrag zu einem insgesamt reformierten System zu betrachten ist (siehe Kapitel II.3.). Wie eingangs beschrieben sollte sich die private Vorsorge möglichst auf den Aufbau von Vermögen zur Unterstützung der gesetzlichen Altersrenten konzentrieren. Andere biometrische Risiken, insbesondere der Verlust der Arbeitskraft, sollten verstärkt über die GRV abgesichert werden und damit den sozialen Ausgleich stärken.

Die gleiche Frage stellt sich mit Blick auf die bestehenden Marktstrukturen. In Folge der Vertrauenseigenschaften von Vorsorgeverträgen ist der bisherige Markt in weiten Teilen ineffizient, so dass für positive Auswirkung auf die Marktstrukturen Veränderungen eben dieser Strukturen zwingend notwendig sind.

Öffentlich verantworteter Vorsorgefonds

- Ein öffentlich verantworteter Vorsorgefonds kann und sollte so aufgebaut werden, dass er sich konsequent auf den Aufbau von privatem Vermögen konzentriert. Die möglichen zusätzlichen Entnahmen wurden bereits oben im Rahmen der Diskussion von Kriterium 2 beschrieben. Für den Modellfall eines Standardrentners ergeben sich mittlere Entnahmen oberhalb der aktuellen GRV Altersrenten. Insofern wäre ein Vorsorgefonds vor allem mit einem reformierten System kompatibel. Mit Blick auf das aktuelle System würden sich keine Nachteile ergeben, da eine Absicherungslücke bei weiteren biometrischen Risiken besteht (siehe unten).
- Welche Auswirkungen ein öffentlich verantworteter Vorsorgefond auf die bestehenden Marktstrukturen hat, ist davon abhängig, ob er als Ergänzung, oder als alleinstehende Alternative zur Riester-Rente gedacht wird. Der größtmögliche Nutzen für Verbraucher:innen wäre dann gegeben, wenn diese automatisch in den Vorsorgefonds einbezogen werden würde (Opting-Out). Damit würde private Angebote eine Ergänzungsfunktion zufallen.

Gesetzliche Anerkennung privater Produkte mit höherer Rendite

- Bei der Anerkennung von privaten Produkten mit höheren Renditen kommt es darauf an, ob Fondssparpläne mit verminderter Beitragserhaltungszusage anerkannt werden, oder garantieverminderte Versicherungen. Wie oben bereits mehrfach ausgeführt, stellen Versicherungen keine sinnvolle Option für den Vermögensaufbau dar und sind inkompatibel mit Blick auf das bisherige, sowie ein reformiertes System. Garantieverminderte oder -freie Fondssparpläne wären demgegenüber kompatibler mit Blick auf ein reformiertes System.

FAZIT

Ein öffentlich verantworteter Vorsorgefonds wäre vor allem mit einem reformierten Gesamtsystem kompatibel, wobei sich auch mit Blick auf das aktuelle System keine Nachteile ergeben würden. Kapitalbildende Versicherung sind weder mit dem aktuellen System, noch mit einem reformierten kompatibel. Für garantieverminderte oder -freie Fondssparpläne gilt zunächst das gleiche wie für einen Vorsorgefonds, wobei der Vorsorgefonds an anderer Stelle überlegen ist (siehe Kriterien 1 bis 3).

7. WIRKSAMKEIT DER FÖRDERUNG/ANREIZE FÜR UNTERE EINKOMMENS-GRUPPEN

Aus Sicht des vzbv sollte zunächst in Frage gestellt werden, ob untere Einkommensgruppen überhaupt sinnvoll in die private Vorsorge einbezogen werden sollten, oder ob nicht prioritär eine armutsfeste Absicherung über die GRV sinnvoll ist. Davon abgesehen ist die Notwendigkeit einer Anreizsteuerung zunächst vom Zugangsweg abhängig. Im Falle einer (nicht zu empfehlenden) Vorsorgepflicht würde jeder Anreiz überflüssig sein. Ähnliches gilt für eine (zu empfehlende) automatische Einbeziehung.

Grundsätzlich ist der vzbv skeptisch, ob die Riester-Förderung ein sinnvoller Bestandteil der Alterssicherung ist. Zunächst ist ein Teil der Zulage steuersystematisch begründet, und stellt keine Förderung dar. Aus Sicht des vzbv sollte dringend mehr Transparenz über den tatsächlichen Charakter der „Zulagenförderung“ geschaffen werden. Darüber hinaus sollte die Frage einer Abkehr von der Förderung offen diskutiert werden.

Öffentlich verantworteter Vorsorgefonds

- Bei einer automatischen Einbeziehung in einen öffentlich verantworteten Vorsorgefonds würde die Notwendigkeit einer Anreizsteuerung weitestgehend entfallen. In wie weit die gezielte Förderung unterer Einkommen innerhalb des Vorsorgefonds sinnvoll ist, hängt auch von deren Behandlung in der GRV ab und sollte grundsätzlich diskutiert werden.

Gesetzliche Anerkennung privater Produkte mit höherer Rendite

- Die Anerkennung von privaten Produkten mit höheren Renditen hat zunächst keine Auswirkungen auf die Effektivität einer Anreizsteuerung durch die Zulagenförderung. Verbände der Anbieterseite fordern allerdings seit längerem eine Erhöhung der Zulagenförderung. Eine Erhöhung würde zunächst die Förderung für untere Einkommen erhöhen, da hier die Zulagen den Steuerabzug regelmäßig übersteigen. Wie oben beschrieben, ist der vzbv skeptisch, ob eine solche Erhöhung der Zulagen sinnvoll ist.
- Falls das BMF dennoch eine Erhöhung der Riester-Zulage in Erwägung zieht, regt der vzbv an, diese analog zur Steuerrückerstattung direkt an Verbraucher:innen auszuzahlen. So könnte zukünftig verhindert werden, dass Anbieter oder Vertriebe die Zulagen nutzen, um Produkte attraktiver darzustellen, als sie tatsächlich sind. Gleichzeitig würde sich die Problematik der Rückforderungen reduzieren, da Verbraucher:innen direkt mit der Zulagenstelle kommunizieren können. Anzumerken ist auch, dass aus einer Erhöhung der Zulage nicht automatisch eine höhere Verbreitung folgt. Diese kann erst erzielt werden, wenn der Vertrieb eine höhere Zulage nutzt, um Verbraucher:innen gezielt anzusprechen und mehr Produkte abzusetzen. Da dies wiederum kostenintensiv ist, ist davon auszugehen, dass ein möglicherweise durch höhere Zulagen erkaufter Verbreitungseffekt zu einer Verringerung der Produktqualität führt.

FAZIT

Eine automatische Einbeziehung in einen öffentlich verantwortenden Vorsorgefonds würde eine Anreizsteuerung überflüssig machen. Positive Verbreitungsimpulse in Folge einer Erhöhung der Zulagen privater Produkte würden voraussichtlich zu einer verminderten Produktqualität führen. Falls die Zulage erhöht wird, sollte sie direkt an Verbraucher:innen ausgezahlt werden.

8. AUSWIRKUNGEN AUF ÖFFENTLICHE HAUSHALTE

Direkte Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte ergeben sich zunächst nicht. Indirekte Auswirkungen ergeben sich aus der Verbreitung in Verbindung mit der Förderung. Steigen Förderung und/oder Verbreitung, erhöht sich die Belastung der öffentlichen Haushalte.

Öffentlich verantworteter Vorsorgefonds

- Ein öffentlich verantworteter Vorsorgefonds hätte zunächst keine Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte, da Aufbau und Betrieb aus dem Vorsorgevermögen der Verbraucher:innen finanziert werden würden. Allerdings wäre voraussichtlich eine kreditbasierte Anschubfinanzierung zu marktüblichen Konditionen notwendig (siehe Kriterium 4).
- Die weiteren Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte hängt dann vom Fortbestand der Riester-Förderung ab. Wenn die Förderung im Grundsatz erhalten bleibt, dann sind die Auswirkungen von der Verbreitung der Zusatzvorsorge und der Inanspruchnahme der Förderung abhängig. Es ist zu erwarten, dass eine automatische Einbeziehung in einen Vorsorgefonds die Verbreitung der Zusatzvorsorge erhöht, so dass auch die Belastung der öffentlichen Haushalte steigt. Anders verhält es sich, wenn die automatische Einbeziehung genutzt wird, um die Förderung für Neuverträge zu beenden. Dann ist keine Mehrbelastung zu erwarten.
- Sollte die Einführung eines Vorsorgefonds die Zertifizierung privater Riester-Verträge überflüssig machen, sind entsprechende Einsparungen zu erwarten.

Gesetzliche Anerkennung privater Produkte mit höherer Rendite

- Eine Anerkennung privater Produkte mit höheren Renditen hätte zunächst keine direkten Auswirkungen auf öffentliche Haushalte. Allerdings könnten höhere Kosten für die Zertifizierung entstehen, wenn mehr unterschiedliche Verträge angeboten werden.
- Die weiteren Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte hängen dann ebenfalls vom Fortbestand der Förderung ab. Eine Erhöhung der Zulagenförderung dürfte zu Mehrbelastungen führen. Ob es Auswirkungen über Verbreitungseffekte gibt, hängt nicht von der Anerkennung zusätzlicher Produkte, sondern vom Zugangsweg ab.

FAZIT

Die Auswirkungen auf öffentliche Haushalte sind im Kern vom Fortbestand der Riester-Förderung abhängig. Je stärker diese gegebenenfalls ausgeweitet wird und je stärker ein positiver Verbreitungseffekt greift, desto höher sind die Mehrbelastungen. Der größte Entlastungseffekt ergibt sich bei einer automatischen Einbeziehung in einen ungeforderten Vorsorgefonds, der eine Zertifizierung privater Produkte überflüssig macht. Davon abgesehen haben weder die Einführung eines Vorsorgefonds noch die Anerkennung privater Produkte mit höheren Renditen einen direkten Einfluss auf öffentliche Haushalte.

IV. GESAMTFAZIT

In der Zusammenfassung ergibt die Anwendung der acht Prüfkriterien auf die beiden Prüfaufträge des Koalitionsvertrags das folgende Bild.

Prüfkriterium	Öffentlich verantworteter Vorsorgefonds	Riester-Produkte mit höheren Renditen	Ergebnis
Potenzieller Beitrag zur weiteren Verbreitung der privaten Altersvorsorge/Niederschwelligkeit des Angebots	- Hohe Kompatibilität mit Opting-Out-System, da Voreinstellung auf Vorsorgefonds möglich. - Kein privater Vertrieb denkbar, da provisionsfreier Vorsorgefonds sonst Türöffner für teurere verprovisionierte Produkte.	- Geringe Kompatibilität mit Opting-Out-System, da Auswahlproblem bleibt. - Privater Vertrieb führt nur zu höherer Verbreitung, wenn der Vertrieb ausgeweitet wird, was wiederum die Produkte verteuert.	Überlegene Lösung ist die automatische Einbeziehung in einen Vorsorgefonds.
Erreichbare Höhe und Art der Absicherung	- Signifikant höhere Altersrenten, je nach Auszahlungsoption (Entnahmeplan, Verrentung) in der Größenordnung der GRV-Leistungen oder sogar darüber. - Berechnung für Standardrente ergibt mittlere Entnahme von 1870 Euro brutto pro Monat.	- Verbesserte aber weniger hohe Altersrenten bei privaten Fonds- oder Wertpapiersparplänen ohne Garantien. - Kaum Vorteile bei der Art der versicherten Risiken und keine höheren Renten bei versicherungsförmigen Produkten mit verringerten Garantien.	Überlegene Lösung ist ein Vorsorgefonds. Bei privaten Produkten sind Fonds- oder Wertpapiersparpläne versicherungsförmigen Produkten überlegen.
Rendite-Risiko-Relation und Kosteneffizienz	- Im Life-Cycle-Modell stufenlose Chancen-Risiko-Relation, abhängig vom Vorsorgezeitraum und der Verrentungsoption. - Maximal kosteneffizient. Gesamtkosten von deutlich unter 0,5 Prozent des Volumens pro Jahr zu erwarten.	- Anstieg der Effektivkosten zu erwarten, da Renditeannahmen steigen. - Bei versicherungsförmigen Produkten auch Anstieg der Kosten auf den Beitrag zu erwarten, da mit Garantieabsenkung interner Rechnungszins sinkt, bei Sparplänen nicht.	Überlegene Lösung ist ein Vorsorgefonds. Bei privaten Produkten sind Fonds- oder Wertpapiersparpläne versicherungsförmigen Produkten überlegen.
Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht, insbesondere Wettbewerbsrecht	Ausgestaltung entlang des EU-Wettbewerbs- und Beihilferechts möglich, auch mit Blick auf die automatische Einbeziehung.	Keine zusätzlichen Anforderungen aus dem Wettbewerbsrecht.	Überlegene Lösung ist ein entlang des EU-Wettbewerbs- und Beihilferechts ausgestalteter Vorsorgefonds.

	• Ordnungspolitische Rechtfertigung wichtiger als wettbewerbsrechtliche.	• Bedenken hinsichtlich der Anerkennung von Produkten mit höherer Rendite erlauben politische Rechtfertigung eines Vorsorgefonds.	
Administrierbarkeit (inkl. Digitaltauglichkeit), Transparenz und Regulierung	• Leichter zu administrieren als Vielzahl privater Vorsorgeprodukte und Vorteile bei Integration in die digitale Renteninformation und Digitaltauglichkeit. • Maximale Transparenz per Gesetz bei gleichen regulatorischen Anforderungen.	• Digitaltauglichkeit wäre von den einzelnen Anbietern abhängig und könnte nicht garantiert werden. • Herausforderungen bei Verifizierung von Verbraucher:innen im Rahmen der digitalen Renteninformation würden bestehen bleiben.	Überlegene Lösung ist ein Vorsorgefonds.
Kompatibilität mit bestehendem Alterssicherungssystem und Auswirkungen auf bestehende Marktstrukturen	• Vor allem mit reformiertem Gesamtsystem kompatibel. Gleichzeitig keine Nachteile mit Blick auf Status Quo. • Auswirkungen auf Marktstrukturen von Konzeption abhängig (automatische Einbeziehung oder Auffanglösung).	• Kapitalbildende Versicherung weder mit aktuellem, noch mit reformiertem System kompatibel. • Garantiefreie Fondssparpläne wie Vorsorgefonds, wobei der Vorsorgefonds an anderer Stelle überlegen (siehe Kriterien 1 bis 3).	Überlegene Lösung ist ein Vorsorgefonds.
Wirksamkeit der Förderung/Anreize für untere Einkommensgruppen	• Sinnhaftigkeit der Einbeziehung untere Einkommensgruppen ist zu hinterfragen. • Automatische Einbeziehung in einen Vorsorgefonds würde Anreizsteuerung überflüssig machen.	• Positive Verbreitungsimpulse in Folge höherer Zulagen würden voraussichtlich zu einer verminderten Produktqualität führen. • Falls Zulage erhöht wird, sollte sie direkt an Verbraucher:innen ausgezahlt werden.	Überlegene Lösung ist die automatische Einbeziehung in einen Vorsorgefonds.
Auswirkungen auf öffentliche Haushalte	• Auswirkungen von Fortbestand der Riester-Förderung abhängig. • Sonst keine Effekte zu erwarten, da Vorsorgefonds kostenneutral.	• Auswirkungen von Fortbestand der Riester-Förderung abhängig. • Mehrbelastungen durch zusätzliche Zertifizierung, sonst keine Effekte zu erwarten.	Größter Entlastungseffekt ergibt sich bei einer automatischer Einbeziehung in einen ungeforderten Vorsorgefonds.

Aus Sicht des vzbv sollte das BMF, unterstützt durch die Fokusgruppe, die Überlegenheit eines öffentlich verantworteten Vorsorgefonds feststellen und im Anschluss an die Beratungen einen Gesetzentwurf erarbeiten, der eine Umsetzung in der laufenden Legislaturperiode ermöglicht. Gleichzeitig sollte das BMF, gemeinsam mit den anderen beteiligten Ministerien, eine übergreifende Reform der Alterssicherung in Angriff nehmen, die sich an den oben skizzierten Leitlinien orientiert.

