

| 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 geförder- ten 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 Jahresend- wert 2021 um knapp 270 Tsd. Verträge und fiel damit unter die Marke von 16 Mio. Verträ- gen.

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. Da- bei steckt ein erheblicher Teil von Komplexität und Kosten im derzeitigen hochindividua- lisierten Fördersystem, das viele Beteiligte frustriert hat. Außerdem passen die seinerzeit austarierte Unterstützung und der Höchstbeitrag nicht mehr zu den seit 2001 stark gestie- genen Einkommen und Preisen. Zur ehrlichen Analyse gehört auch, dass das Niedrigzins- umfeld 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 Anbie- ter 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 Einkom- men entfalten, die schon heute anteilmäßig überproportional erreicht werden. Auch kin- derreiche Familien können über Zulagen bei ihrer Vorsorge sehr unterstützt werden. Und vom Prinzip her funktioniert die zulagengeförderte Privatvorsorge auch für diejenigen, die mit instabilen Beschäftigungsverhältnissen leben müssen und nur schlechten Zugang zur betrieblichen Altersversorgung haben – oder den Kontakt zum Arbeitsmarkt ganz verlie- ren, weil sie beispielsweise Angehörige pflegen.

Die Versicherungswirtschaft hat wesentlich zur Verbreitung der Ergänzungsvorsorge bei- getragen – 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 ein- geführt wurden. Der übrige Teil, immerhin 28,4 Millionen Rentenverträge, ist den Pri- vatrenten sowie Direkt- und Rückdeckungsversicherungen der betrieblichen Altersversor- gung 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 Garantieanfor- derungen nicht an die fundamentalen Änderungen des Kapitalmarktes angepasst. Auch die seit langem bekannten und behebbaren Schwächen des zu komplexen Fördersystems be- stehen 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 (GPFG) oder die viel

diskutierte schwedische Prämienrente mit ihrem staatlichen Auffangfonds AP7 Såfa, der wiederum auf dem AP7 Aktiefond und dem AP7 Röntefond 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 Langlebighkeitsrisiko 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 fehlerhaft konstruiert 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 überwältigt 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 ungeförderte 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 Kannibalisierung- 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 Garantielevels 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 Risikominderungsstechniken 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 Einkommensteuerverpflichtigen 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 unversteuertem 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 hierzulande.

Berlin, 13. Januar 2023