

KAPITALGEDECKTE ALTERSVOR- SORGE REFORMIEREN

Forderungspapier zur öffentlichen Anhörung
im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Bundestages
zum Thema „Rentenniveau“ am 23. Januar 2017

26. Januar 2017

Impressum

Verbraucherzentrale

Bundesverband e.V.

Team

Finanzmarkt

Markgrafenstraße 66

10969 Berlin

finanzen@vzbv.de

INHALT

I. EINORDNUNG DER ALTERSVORSORGE UND BEWERTUNG DER RIESTER-FÖRDERUNG	3
1. Ungewissheit in der Altersvorsorge und Bewertung der Riester-Förderung	3
2. Abkehr von der paritätischen Finanzierung und steigende finanzielle Belastungen ..	4
II. REFORMANSÄTZE FÜR DIE KAPITALGEDECKTE ALTERSVORSORGE	5
1. Non-Profit Altersvorsorgeprodukt mit Opt-out-Zugang	5
2. Sicherung der Beratungsqualität.....	5
3. Verzicht auf Ausbau der Betrieblichen Entgeltumwandlung	6
4. Absicherung der Erwerbsminderung.....	8

I. EINORDNUNG DER ALTERSVORSORGE UND BEWERTUNG DER RIESTER-FÖRDERUNG

1. UNGEWISSHEIT IN DER ALTERSVORSORGE UND BEWERTUNG DER RIESTER-FÖRDERUNG

Verbraucherinnen und Verbraucher¹ sind mit der Unsicherheit belastet, ob sie sich mittels ihrer Vorsorgebemühungen auf eine ausreichende Lebensstandardsicherung im Alter einstellen können. Während sich ältere Generationen noch darauf einstellen konnten, ausreichend über die gesetzliche Rente abgesichert zu sein, gegebenenfalls ergänzt um eine arbeitgeberfinanzierte Betriebsrente und ein paar privater Ersparnisse, so muss jüngeren Generationen spätestens seit der Rentenreform 2001 klar sein, dass sie zusätzlich vorsorgen müssen. Allerdings stoßen sie dabei auf diverse Schwierigkeiten. Teilweise fehlt schlicht das Geld für zusätzliche Sparbemühungen, teilweise wird der Konsum heute zulasten einer Zusatzvorsorge präferiert.

Mit der Rentenreform 2001 wurde das Leistungsniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung gesenkt. Das politische Ziel war und ist eine Stabilisierung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung. Mittels der Riester-Förderung gilt es, die Absenkung des Leistungsniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung komplett zu kompensieren. Dies sollte gelingen, wenn

- letztendlich alle von der Leistungsabsenkung in der gesetzlichen Rentenversicherung betroffenen Verbraucher den gesetzlich vorgeschriebenen Mindestbeitrag einzahlen.
- die eingezahlten Beiträge über den gesamten Zeitraum mit 4 Prozent verzinst werden und
- maximal 10 Prozent der eingezahlten Beiträge als Kosten berücksichtigt werden.

Diese Kostenbelastung entspräche bei 40 Jahren Anspardauer einer Renditereduktion durch Kosten (Effektivkosten) von 0,43 Prozent pro Jahr. Nach ersten Erkenntnissen bewegen sich die Effektivkosten der derzeit angebotenen Versicherungs- und Fondsprodukte aber zwischen einem und drei Prozent pro Jahr.

Die Bilanz nach 15 Jahren Riester-Förderung zeigt, dass die Zielerreichung allerdings weder hinsichtlich ihrer Verbreitung noch hinsichtlich der Leistungsstärke der Anlageprodukte erfüllt worden sind: Nicht mehr als 6,7 Millionen Menschen sparen gegenwärtig tatsächlich entsprechend der Zielsetzung des Gesetzgebers und schöpfen den Zulaugenanspruch voll oder nahezu voll aus. Dem stehen etwa 30 Mio. Riester-Förderberechtigte gegenüber, die grundsätzlich von der Niveauabsenkung in der gesetzlichen Rentenversicherung betroffen sind.

Die Qualität der Riester-Produkte ist sehr unterschiedlich. Die Qualitätsunterschiede resultieren daraus, dass verpasst wurde, die Produkte wirksam in Richtung einer hohen

¹ Die gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf weibliche und männliche Personen. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Doppelbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

Produktqualität zu regulieren. Aus der Beratungspraxis der Verbraucherzentralen ist bekannt, dass die Verwaltungs- und Vertriebskosten der im Vertrieb vorzugsweise angebotenen Riester-Produkte, die Verbrauchern aktiv angeboten werden, überdurchschnittlich hoch sind und damit einhergehend die Rentabilität gering. Der Wettbewerb hat keine Produktqualität erzeugt.

FAZIT:

Bislang wurde nicht belegt, dass die Förderung der zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge einen ausreichenden Beitrag zur Altersabsicherung erzeugt. Die Kosten sind höher als geplant, Akzeptanz und Verbreitung sinken und das Zinsniveau ist weit entfernt von den damaligen Annahmen. Bis heute ist nicht erkennbar, dass den Vorsorgenden eine effiziente Förderung im Sinne von effizienten Produkten und bedarfsgerechten Empfehlungen für den Aufbau zusätzlicher Altersvorsorge angeboten werden. Um Verbrauchern mehr Gewissheit und Klarheit bei ihren Vorsorgeentscheidungen zu geben und um zusätzliche Vorsorge entsprechend zu flankieren, leitet sich ein hoher Handlungsdruck ab, politisch Produkt- und Beratungsqualität durchzusetzen und entsprechend zu regulieren.

2. ABKEHR VON DER PARITÄTISCHEN FINANZIERUNG UND STEIGENDE FINANZIELLE BELASTUNGEN

Mit der Absenkung des gesetzlichen Rentenniveaus und der Teilprivatisierung der Altersvorsorge erfolgt auch eine teilweise Abkehr von der paritätischen Finanzierung. Während auf Grund der angestrebten Beitragsstabilität der Arbeitgeberanteil konstant bleibt oder allenfalls moderat steigt, müssen Arbeitnehmer allein aus ihren Einkünften die Absenkung des Rentenniveaus ausgleichen. Arbeitgeber müssen sich nicht an den Aufwendungen der Arbeitnehmer zur zusätzlichen Altersvorsorge beteiligen. Allein durch Nutzung der Riester-Förderung steigt der Beitragssatz aus Perspektive der Arbeitnehmer um 4 Prozent. Würde zusätzlich betriebliche Entgeltumwandlung betrieben, kämen weitere 4 beziehungsweise 8 Prozent dazu. Bei einem Beitragsdeckel von 22 Prozent in der gesetzlichen Rentenversicherung, der sich paritätisch auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer verteilt, kommen Arbeitnehmer mit ihrer zusätzlichen Altersvorsorge faktisch auf Gesamt-Beitragssätze von 15, 19 oder sogar 23 Prozent. Hinzukommt, dass die Arbeitgeber in der Entgeltumwandlung noch zusätzlich entlastet werden, indem sie auch hier von der paritätischen Finanzierung durch die Sozialabgabenfreiheit entlastet werden. Sparbeiträgen bis zur Höhe von 4 Prozent bis zur Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung sind von Sozialversicherungsbeiträgen befreit. Nur bei der geplanten Zielrente soll dieses Ersparnis in Höhe von 15 Prozent gegenüber dem Arbeitnehmer durch den Arbeitgeber ausgeglichen werden.

Die Anträge der Linken (18/10471 und 18/8610) bieten hierzu Lösungsansätze zur fehlenden paritätischen Finanzierung.

FAZIT:

Die aktuellen Reformüberlegungen sollten eine finanzielle Beteiligung der Arbeitgeber an der zusätzlichen Altersvorsorge einbeziehen, ob nun im System der umlage- oder kapitalgedeckten Finanzierung.

II. REFORMANSÄTZE FÜR DIE KAPITALGEDECKTE ALTERSVORSORGE

1. NON-PROFIT ALTERSVORSORGEPRODUKT MIT OPT-OUT-ZUGANG

Voraussetzung für eine „effiziente Förderung“ der staatlich gewollten privaten Altersvorsorge sind bedarfsgerechte effiziente Produkte. Der Staat trägt die Verantwortung für die dafür erforderlichen Marktregeln. Bedarfsgerechtigkeit lässt sich über eine konsequente Produktregulierung erzeugen. Die Verbraucherzentralen schlagen hierzu ein Non-Profit-Produkt im Sinne eines Basisproduktes zur Altersvorsorge vor.

Das schwedische Modell eines Altersvorsorgefonds, an dem sich auch die Idee der Deutschland-Rente und das Konzept des Vorsorgefonds des Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv)² anlehnen, weist in die richtige Richtung, um Produkteffizienz sicherzustellen: Nur eine oder wenige Produktvarianten mit unterschiedlichem Risikoprofilen sollten zur Verfügung stehen. Unterschiedlich risikoadjustierte Anlagegrundsätze tragen den unterschiedlichen Risikoeinstellungen der Vorsorgesparer Rechnung. Zu den aus Verbraucherperspektive relevanten Kriterien des Non-Profit-Produktes zählen vor allem:

- eine streng kostenorientierte Kapitalanlageverwaltung
- die Befreiung der Produkte von Kostenpositionen wie Vertriebsprovisionen und -margen, Marketingaufwendungen, etc. (Non-Profit-Variante)
- wertpapierbasierte Kapitalanlage nach wissenschaftlich fundierten Anlagegrundsätzen (u.a. Erfüllung von Diversifikationskriterien und eher passiven Anlagestrategien)
- Verzicht - zumindest Verzichtsmöglichkeit - auf Garantien. Sicherheit ist durch Diversifikation und Langfristigkeit der Anlage zu erzeugen.

Das Non-Profit-Basisprodukt sollte mit Marktregeln gekoppelt werden, die den Zugang begünstigen. Für abhängig Beschäftigte böte sich ein Opt-out-Modell über den Arbeitgeber an. *Wichtig: Vertragsnehmer wären aber weiterhin nicht die Arbeitgeber, sondern die Verbraucher, um so die Schwierigkeiten, die sich in der betrieblichen Entgeltumwandlung zeigen, auszuschließen.* Wer nicht widerspricht, baut automatisch private Vorsorge auf. So könnte eine Einzahlung über die Arbeitgeber eine gewisse Selbstdisziplin zum Sparen begünstigen. Über die Einführung einer Opt-out-Lösung ließe sich der geringen Verbreitung entgegenwirken. Über diese Maßnahme entfällt die Vertriebsaufgabe. Kosten für Beratung und Information lassen sich so erheblich reduzieren.

2. SICHERUNG DER BERATUNGSQUALITÄT

Mittels eines Non-Profit-Basisproduktes, das per Opt-out einen kleinen Schubs zur besseren Verbreitung der Altersvorsorge erzeugen kann, ließe sich ein wichtiger Teil der Probleme in der Beratung und im Vertrieb von Altersvorsorge-Produkten begegnen. Weiter bleibt es aber eine der wichtigsten Aufgabe in der Finanzmarktregulierung, dafür zu sorgen, dass sich die Beratung im Finanzvertrieb an den Bedarfen der Verbraucher orientiert. Geldanlagen sind vielfältig und kompliziert. Für Laien ist es kaum möglich,

² http://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz_Entwurf-Stellungnahme-2012-11-20.pdf

Qualität, Leistung und Preis von Finanzdienstleistungen einzuschätzen und zu erkennen, welche Produkte geeignet sind. Die Finanzberatung finanziert sich meist über die in Produktpreisen einkalkulierten Provisionen – was gut für Verkäufer ist und diesen Geld bringt, ist aber häufig nicht das Richtige für Verbraucher. Verbraucher bekommen die finanziellen Konsequenzen einer nicht bedarfsgerechten Beratung in aller Regel erst Jahre später zu spüren. Dazu gehören: Mindererträge, Mehrkosten durch überbeurteilte und unflexible Verträge, gelegentlich auch Wertverluste durch zu riskante Produkte oder unnötige Produktwechsel. Da es den meisten Menschen um eine zusätzliche Altersvorsorge und nicht um Spekulationsgewinne geht, fehlt ihnen dann das so dringend benötigte Geld im Alter. Beratung und Empfehlung auf Provisionsbasis muss daher verboten werden. Die Niederlande und Großbritannien haben sich für ein solches Provisionsverbot entschieden – mit ersten positiven Resultaten. So zeigt sich eine positive Wirkung auf die Qualität der Beratung und der Produkte. So sind Produkte kostengünstiger und einfacher geworden.

Auf dem Weg zu einem vollständigen Provisionsverbot sind in einem ersten Schritt Provisionen unmissverständlich in Euro und Cent und in einer separaten Abrechnung offenzulegen. Regulatorische Wettbewerbsvorteile der abhängigen Provisionsberatung gegenüber der unabhängigen Finanzberatung sind konsequent abzubauen. Die unabhängige Beratung auf Honorarbasis ist produktübergreifend zu regeln. Daneben gilt es, den gesamten Finanzvertrieb der Aufsicht der BaFin zu unterstellen.

3. VERZICHT AUF AUSBAU DER BETRIEBLICHEN ENTGELTUMWANDLUNG

Gemäß des Entwurfs eines Betriebsrentenstärkungsgesetzes soll die Förderung der betrieblichen Entgeltumwandlung weiter ausgebaut werden. Diese Initiative wird seitens des vzbv grundsätzlich kritisch bewertet und empfohlen, von einer Stärkung der betrieblichen Entgeltumwandlung Abstand zu nehmen. Hauptgründe dafür sind, dass weder die Qualitätsprobleme auf Produktebene noch die Portabilitätsprobleme gelöst werden. Daneben ergeben sich erhebliche Nachteile aus der Sozialabgabenfreiheit der betrieblichen Entgeltumwandlung. Schließlich fehlt es, die einzelne Entscheidung zur betrieblichen Entgeltumwandlung, die häufig gegenüber einer privaten Vorsorge nicht vorteilhaft ist, mittels einer unabhängigen Beratung zu flankieren. Sollte an einer Stärkung der betrieblichen Entgeltumwandlung festgehalten werden, müssen diese Probleme adressiert und gelöst werden:

Produktqualität: Die betriebliche Entgeltumwandlung soll gestärkt werden, ohne wirkungsvolle Maßnahmen zu ergreifen, um die Produktqualität abzusichern. Gerade bei einem Optionssystem, in dem mit der automatischen Entgeltumwandlung „freiwilliger Zwang“ hin zur Teilnahme an der angebotenen Altersvorsorge vorgenommen wird, muss aus Sicht des vzbv unbedingt ein Sparen in überbeurteilten Produkte verhindert werden. Deshalb adressiert der vzbv auch an der Stelle der betrieblichen Entgeltumwandlung, ein staatlich organisiertes Non-Profit-Produkt einzuführen (vgl. Ausführungen oben).

Portabilität: Ein weiteres Problem – und damit ein weiteres Argument gegen eine Stärkung der betrieblichen Entgeltumwandlung – zeigt sich beim Arbeitsplatzwechsel und der dann zur Disposition stehenden Portabilität des Vorsorgekapitals. Vielfältig entstehen bei der Portabilität finanzielle Verluste, die daraus resultieren, dass nicht der Arbeitnehmer Vertragsnehmer ist, sondern der Arbeitgeber. In der betrieblichen Entgeltumwandlung sollten Verbraucher unmittelbarer Vertragspartner werden, auch wenn der Vertrag über den Arbeitgeber bespart wird. Dieses System hat sich beispielsweise bei Bausparverträgen oder Fondsparplänen für vermögenswirksame Leistungen bewährt. Vertragspartner ist der Verbraucher/Arbeitnehmer, nicht der Arbeitgeber. Verbraucher

wählen ihren Anbieter aus, der Vertrag wird, solange das Arbeitsverhältnis besteht, über den Arbeitgeber bespart, und Arbeitnehmer nehmen bei einem Arbeitgeberwechsel den Vertrag einfach mit. Zudem könnten Verbraucher auch bei einem Wechsel in die Selbständigkeit den Vertrag fortführen. Umgekehrt bestünde die Möglichkeit, privat besparte Verträge in betriebliche Altersvorsorgeverträge umzuwandeln³. Gerade in Zeiten gebrochener Erwerbsbiographien könnte so verhindert werden, dass mit jedem Bruch die Anzahl der Altersvorsorgeverträge im Bestand des Verbrauchers steigt.

Sozialabgabenfreiheit: Mit der Sozialabgabenfreiheit ergeben sich vielfältige Rückwirkungen auf die einzelnen Sozialversicherungszweige mit zum Teil problematischen Verteilungswirkungen, aber auch negative Effekte für einzelne Verbraucher selbst. Zum einen führt die Sozialabgabenfreiheit bei der Entgeltumwandlung zu Mindereinnahmen bei allen Sozialversicherungszweigen⁴ und somit tendenziell zu höheren Beitragssätzen vor allem in der Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung. Hiervon sind alle Versicherten betroffen, auch diejenigen die von der Förderung nicht profitieren können (Rentner, freiwillig Versicherte, Arbeitslose etc.) oder dürfen (aufgrund von Tarifvorbehalten). Zum anderen vermindern sich für betroffene Verbraucher gleichzeitig ihr eigener Ansprüche auf Arbeitslosengeld, auf Krankengeld und auf Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung⁵. In der Auszahlungsphase müssen sie die vollen Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge entrichten, wohingegen sie vorher selbst nur ihren Arbeitnehmeranteil eingespart haben.

Vor diesem Hintergrund wäre es konsequent, die Sozialabgabenfreiheit auf die umgewandelten Entgeltanteile abzuschaffen und die Geldleistungen aus dieser Altersvorsorge nicht mehr mit Beiträgen für die Kranken- und Pflegeversicherung zu belasten.

Unabhängige Beratung: Schließlich ist die Entscheidung für eine betriebliche Entgeltumwandlung und die Abwägung, ob eine private Vorsorge vorteilhafter ist, alles andere als trivial. Auch in den Betrieben oder von den mit den Betrieben zusammenarbeitenden Finanzvermittlern erhalten Verbraucher keine unabhängige Beratung, auf die sie sich verlassen können. Als Minimalanforderung für eine Stärkung der betrieblichen Entgeltumwandlung ist es unerlässlich, zumindest eine vom Betrieb und vom Produktanbieter unabhängige Beratung sicherzustellen.

³ Dies setzt voraus, dass die förderrechtlichen Rahmenbedingungen harmonisiert werden.

⁴ Volker Meinhardt „Auswirkungen der Sozialversicherungsfreiheit der Entgeltumwandlung“ in Hans-Böckler-Stiftung, STUDY Nr. 46, Mai 2016: „Wird weiter unterstellt, dass die Teilnahme- und Beteiligungsquote konstant bleiben, dann ergibt sich für das Jahr 2014 ein Umwandlungsbetrag von rund 10 Mrd. Euro. Bei einem Umwandlungsbetrag in dieser Höhe beträgt der Ausfall an Sozialversicherungsbeiträgen ca. 4 Mrd. Euro. Auf die Rentenversicherung entfallen 1,89 Mrd. Euro, auf die gesetzliche Krankenversicherung 1,56 Mrd. Euro.“

⁵ Ausgehend von einem Umwandlungsbetrag 1.460 Euro pro Jahr errechnet Meinhardt auf Grundlage der Rentenwerte von 2014 nach 25 Jahren eine Reduktion der gesetzlichen Rente um 30,25 Euro, bei 30 Jahren um 36,30 Euro. (Volker Meinhardt, ebenda, S. 8f.)

4. ABSICHERUNG DER ERWERBSMINDERUNG

Zur Rentenreform im Jahre 2001 gehörte auch ein erheblicher Eingriff in die Absicherung der Arbeitskraft über die gesetzliche Rentenversicherung. Verbraucher sollten privat vorsorgen. Hier muss festgestellt werden, dass der Markt kein angemessenes Angebot für Verbraucher schafft. Viele Verbraucher stehen vor dem Problem, dass sie aufgrund ihres ausgeübten Berufs, ihres Alters oder wegen bestehender Vorerkrankungen keinen angemessenen Versicherungsschutz erhalten⁶.

Der vzbv ist daher der Auffassung, dass eine angemessene Absicherung der Arbeitskraft der gesamten Bevölkerung auf einer solidarischen und gerechten Basis nur im System der gesetzlichen Rentenversicherung organisiert werden kann. Hierzu gilt es, das Versorgungsniveau zu erhöhen⁷. Um ein höheres Absicherungsniveau zu erreichen, sind zwei Maßnahmen erforderlich: Der Rentenabschlag ist abzuschaffen und die Zurechnungszeit ist um fünf Jahre zu verlängern.

Schätzungen gehen davon aus, dass der Mehraufwand bei einer Projektion bis in das Jahr 2045 bei einer Abschaffung des Rentenabschlages bis zu 6 Milliarden Euro und bezüglich einer Verlängerung der Zurechnungszeiten 3 Milliarden Euro betragen. Diese zusätzlichen Ausgaben würden unter Berücksichtigung des erhöhten Bundeszuschusses unter heutigen Bedingungen zu einer Beitragssteigerung von 0,45 Prozent und 0,23 Prozent insgesamt also 0,68 Prozent führen.

⁶ Nach einer Untersuchung von Ökotest seien lediglich 19 Prozent aller Anfragen problemlos durchgegangen. Nach einer anderen Expertenschätzung erhalten 84 Prozent einen geringeren Leistungsumfang, als sie gewünscht oder beantragt hatten; vgl. ÖKO-Test 3/2014, „Berufsunfähigkeitsversicherungen - Erst krank, dann arm“.

⁷ Im Jahre 2015 betrug der durchschnittliche Rentenzahlbetrag bei EM-Rentenzugängen für eine volle EM-Rente 711 Euro. Die Rentenneuzugänge erhielten im gleichen Jahr in den alten Bundesländern eine durchschnittliche Rente wegen Alters von 785 Euro, in den neuen Bundesländern von 917 Euro.