

# 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

<b>I. ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>3</b>
<b>II. VORBEMERKUNGEN</b>	<b>4</b>
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
<b>III. ANWENDUNG DER PRÜFKRITERIEN</b>	<b>11</b>
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
<b>IV. GESAMTFAZIT</b>	<b>22</b>

# 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.“<sup>1</sup>*

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.<sup>2</sup> 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.

---

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

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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 geillmerten Rentenversicherungen<sup>6</sup> attraktiver zu machen.

---

<sup>3</sup> 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](https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2019/04/26/2019_vzbv_forderungspapier_extrarente.pdf).

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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](https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2017/12/19/17-12-15_riester-versicherungen_zu_teuer_lg_mo.pdf).

<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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.

<sup>7</sup> 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](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.<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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.

---

<sup>8</sup> 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](https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2022/fa_bj_2203_Effektivkosten_Versicherer.html), zuletzt abgerufen am 13.1.2023.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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](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.<sup>11</sup> 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 GRV<sup>12</sup> 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.<sup>13 14</sup> 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.

---

<sup>11</sup> 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](file:///C:/Users/c.ahlers/Downloads/17-01-26_positionspapier_arbeitskraftabsicherung_korrektur.pdf).

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup>

### 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.<sup>16</sup> 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

---

<sup>15</sup> 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?dscc=ok](https://www.vdk.de/deutschland/pages/themen/rentenpolitik/79206/grundrente_richtig?dscc=ok), zuletzt abgerufen am 13.1.2023.

<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> 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.

---

<sup>17</sup> Die Umstellung auf die nachgelagerte Besteuerung erfolgt im Rahmen der GRV schrittweise.

<sup>18</sup> 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](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).<sup>19</sup> 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.

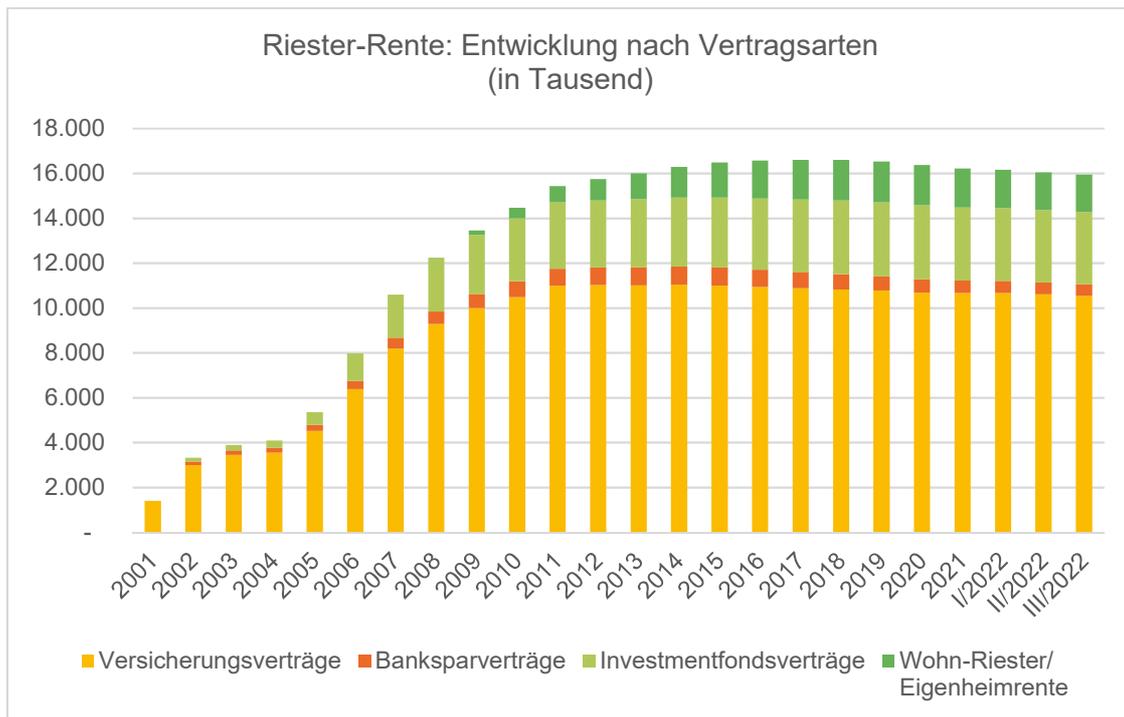


Abbildung 1: Riester-Rente: Entwicklung nach Vertragsarten.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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/NIEDERSCHWELBIGKEIT 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.<sup>21</sup>
- 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-

<sup>21</sup> 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\\_staetlichorganisiertesstandardprodukt.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2019/05/17/19-05-04_gutachten_staetlichorganisiertesstandardprodukt.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.<sup>22</sup>

### **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-

---

<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup>
- 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.

<sup>23</sup> 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](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.<sup>24</sup>
- Bei einer automatischen Einbeziehung in einen (gegebenenfalls ungeförderten) 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.

<sup>24</sup> 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](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 Vertrauensguteigenschaften 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 Versicherungen 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, das 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 erkaufte 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 ungeförderten 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	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hohe Kompatibilität mit Opting-Out-System, da Voreinstellung auf Vorsorgefonds möglich.</li> <li>• Kein privater Vertrieb denkbar, da provisionsfreier Vorsorgefonds sonst Türöffner für teurere verprovisionierte Produkte.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geringe Kompatibilität mit Opting-Out-System, da Auswahlproblem bleibt.</li> <li>• Privater Vertrieb führt nur zu höherer Verbreitung, wenn der Vertrieb ausgeweitet wird, was wiederum die Produkte verteuert.</li> </ul>	Überlegene Lösung ist die automatische Einbeziehung in einen Vorsorgefonds.
Erreichbare Höhe und Art der Absicherung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Signifikant höhere Altersrenten, je nach Auszahlungsoption (Entnahmeplan, Verrentung) in der Größenordnung der GRV-Leistungen oder sogar darüber.</li> <li>• Berechnung für Standardrente ergibt mittlere Entnahme von 1870 Euro brutto pro Monat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbesserte aber weniger hohe Altersrenten bei privaten Fonds- oder Wertpapiersparplänen ohne Garantien.</li> <li>• Kaum Vorteile bei der Art der versicherten Risiken und keine höheren Renten bei versicherungsförmigen Produkten mit verringerten Garantien.</li> </ul>	Überlegene Lösung ist ein Vorsorgefonds. Bei privaten Produkten sind Fonds- oder Wertpapiersparpläne versicherungsförmigen Produkten überlegen.
Rendite-Risiko-Relation und Kosteneffizienz	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Im Life-Cycle-Modell stufenlose Chancen-Risiko-Relation, abhängig vom Vorsorgezeitraum und der Verrentungsoption.</li> <li>• Maximal kosteneffizient. Gesamtkosten von deutlich unter 0,5 Prozent des Volumens pro Jahr zu erwarten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anstieg der Effektivkosten zu erwarten, da Renditeannahmen steigen.</li> <li>• Bei versicherungsförmigen Produkten auch Anstieg der Kosten auf den Beitrag zu erwarten, da mit Garantieabsenkung interner Rechnungszins sinkt, bei Sparplänen nicht.</li> </ul>	Überlegene Lösung ist ein Vorsorgefonds. Bei privaten Produkten sind Fonds- oder Wertpapiersparpläne versicherungsförmigen Produkten überlegen.
Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht, insbesondere Wettbewerbsrecht	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausgestaltung entlang des EU-Wettbewerbs- und-Beihilferechts möglich, auch mit Blick auf die automatische Einbeziehung.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine zusätzlichen Anforderungen aus dem Wettbewerbsrecht.</li> </ul>	Überlegene Lösung ist ein entlang des EU-Wettbewerbs- und-Beihilferechts ausgestalteter Vorsorgefonds.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordnungspolitische Rechtfertigung wichtiger als wettbewerbsrechtliche.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedenken hinsichtlich der Anerkennung von Produkten mit höherer Rendite erlauben politische Rechtfertigung eines Vorsorgefonds.</li> </ul>	
<p>Administrierbarkeit (inkl. Digitaltauglichkeit), Transparenz und Regulierung</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leichter zu administrieren als Vielzahl privater Vorsorgeprodukte und Vorteile bei Integration in die digitale Renteninformation und Digitaltauglichkeit.</li> <li>• Maximale Transparenz per Gesetz bei gleichen regulatorischen Anforderungen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Digitaltauglichkeit wäre von den einzelnen Anbietern abhängig und könnte nicht garantiert werden.</li> <li>• Herausforderungen bei Verifizierung von Verbraucher:innen im Rahmen der digitalen Renteninformation würden bestehen bleiben.</li> </ul>	<p>Überlegene Lösung ist ein Vorsorgefonds.</p>
<p>Kompatibilität mit bestehendem Alterssicherungssystem und Auswirkungen auf bestehende Marktstrukturen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vor allem mit reformiertem Gesamtsystem kompatibel. Gleichzeitig keine Nachteile mit Blick auf Status Quo.</li> <li>• Auswirkungen auf Marktstrukturen von Konzeption abhängig (automatische Einbeziehung oder Auffanglösung).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kapitalbildende Versicherung weder mit aktuellem, noch mit reformiertem System kompatibel.</li> <li>• Garantiefreie Fondssparpläne wie Vorsorgefonds, wobei der Vorsorgefonds an anderer Stelle überlegen (siehe Kriterien 1 bis 3).</li> </ul>	<p>Überlegene Lösung ist ein Vorsorgefonds.</p>
<p>Wirksamkeit der Förderung/Anreize für untere Einkommensgruppen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sinnhaftigkeit der Einbeziehung untere Einkommensgruppen ist zu hinterfragen.</li> <li>• Automatische Einbeziehung in einen Vorsorgefonds würde Anreizsteuerung überflüssig machen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Positive Verbreitungsimpulse in Folge höherer Zulagen würden voraussichtlich zu einer verminderten Produktqualität führen.</li> <li>• Falls Zulage erhöht wird, sollte sie direkt an Verbraucher:innen ausgezahlt werden.</li> </ul>	<p>Überlegene Lösung ist die automatische Einbeziehung in einen Vorsorgefonds.</p>
<p>Auswirkungen auf öffentliche Haushalte</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auswirkungen von Fortbestand der Riester-Förderung abhängig.</li> <li>• Sonst keine Effekte zu erwarten, da Vorsorgefonds kostenneutral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auswirkungen von Fortbestand der Riester-Förderung abhängig.</li> <li>• Mehrbelastungen durch zusätzliche Zertifizierung. sonst keine Effekte zu erwarten.</li> </ul>	<p>Größter Entlastungseffekt ergibt sich bei einer automatischer Einbeziehung in einen ungeforderten Vorsorgefonds.</p>

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.