

Stellungnahme des Sozialverbands VdK Deutschland e. V.

zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform der steuerlich
geförderten privaten Altersvorsorge (pAV-Reformgesetz)

Sozialverband VdK Deutschland e. V.
Abteilung Sozialpolitik
Linienstraße 131
10115 Berlin

Telefon: 030 9210580-300
Telefax: 030 9210580-310
E-Mail: sozialpolitik@vdk.de

Berlin, 18.10. 2024

Der Sozialverband VdK Deutschland e. V. (VdK) ist als Dachverband von 13 Landesverbänden mit über zwei Millionen Mitgliedern der größte Sozialverband in Deutschland. Die Sozialrechts-beratung und das Ehrenamt zeichnen den seit über 70 Jahren bestehenden Verband aus.

Zudem vertritt der VdK die sozialpolitischen Interessen seiner Mitglieder, insbesondere der Rentnerinnen und Rentner, Menschen mit Behinderung und chronischen Erkrankungen sowie Pflegebedürftigen und deren Angehörigen.

Der gemeinnützige Verein finanziert sich allein durch Mitgliedsbeiträge und ist parteipolitisch und konfessionell neutral.

1. Zu den Zielen des Gesetzentwurfs und den Maßnahmen der Umsetzung

Der vorliegende Referentenentwurf hält daran fest, dass zur Sicherung des Lebensstandards im Alter neben der wichtigsten Einkommensquelle – der gesetzlichen Rente – zusätzliche Einkünfte aus der betrieblichen und privaten Altersversorgung notwendig sind. Vor dem Hintergrund, dass die bisherigen Angebote der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge unter zu hohen Vertragskosten leiden, die bisherige Förderung zu komplex ist und die Kriterien für die Produktauswahl intransparent sind sowie die Verbreitung von Riesterrenten seit 2018 zurückgeht, sieht der Referentenentwurf folgende Reformen vor, um die Attraktivität und damit Verbreitung der privaten Altersvorsorge zu erhöhen:

1. Die Förderung durch die staatliche Grundzulage von bisher 175 Euro wird beitragsproportional ausgestaltet und ergänzt um höhere bzw. angepasste Zulagen insbesondere von unteren Einkommensgruppen, Familien mit Kindern und Berufseinsteigern. Für jährliche Sparbeträge bis zu 3.000 Euro erhält man zukünftig auf jeden gesparten Euro 20 Prozent Grundzulage (maximal 600 Euro pro Jahr) und für jedes Kind darüber hinaus 25 Prozent (maximal 300 Euro pro Jahr). Für Geringverdiener (bis zu 26.250 Euro Jahreseinkommen) kommt eine Bonuszulage von 175 Euro und für Berufseinsteiger in den ersten drei Jahren eine Zulage von 200 Euro dazu. Für bestehende Riester-Verträge wird der Sonderausgaben-Höchstbetrag auf 3500 Euro erhöht.
2. Das Angebot an geförderten Altersvorsorgeprodukten wird erweitert um Produkte mit einer auf 80 Prozent abgesenkten Garantie der eingezahlten Beträge zu Beginn der Auszahlungsphase und auf zertifizierte Altersvorsorgedepots ohne jegliche Beitragserhaltungszusage bzw. ein standardisiertes Referenz-Depot. Damit wird die Hoffnung auf höhere Renditen verbunden, da die Beiträge der Versicherten von den Anbietern dieser Produkte stärker oder ausschließlich in risikoreichere Aktien angelegt werden können. Möglich und gefördert werden zukünftig auch Anlagen in Einzelaktien, ETFs oder Schuldverschreibungen.
3. Altersvorsorgeverträge mit einer ergänzenden Absicherung gegen Erwerbsminderung oder für Hinterbliebene werden künftig von der staatlichen Förderung explizit ausgeschlossen.
4. Die Transparenz soll durch eine Übermittlungspflicht der Anbieter von wesentlichen Produktinformationen an eine digitale Plattform erhöht werden.

2. Bewertung des Sozialverbands VdK

2.1. Lücke in der Lebensstandardsicherung kann mit privater Altersvorsorge grundsätzlich nicht geschlossen werden

Die geförderte private Altersvorsorge wurde eingeführt, um die durch die in den 2000er Jahren begonnene Absenkung des Leistungsniveaus der gesetzlichen Rente entstandene kollektive Vorsorgelücke durch freiwilliges und staatlich gefördertes Vorsorgespargen individuell auszugleichen. Das Ziel der paritätisch finanzierten Lebensstandardsicherung im Alter und bei Invalidität durch die gesetzliche Rente bei ausreichend langer Erwerbstätigkeit wurde damit aufgegeben.

Nach 20 Jahren zeigt sich, dass sich das Versprechen des Drei-Säulenmodells durch staatlich geförderte private und attraktive Betriebsrenten die Lücke beim Sicherungsniveau zu schließen, nicht erfüllt hat und für viele Versicherte nicht leistbar ist. Der Bestand an Riesterverträgen ist seit 2018 rückläufig und ging seit dem Höchststand aus dem Jahr 2017 von 16,6 Millionen bis zum dritten Quartal 2023 um über eine Million Sparerinnen und Sparer auf 15,6 Millionen zurück. Der Anteil der ruhenden Verträge (keine Beitragsleistung im Berichtszeitraum) wird vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales derzeit auf gut ein Fünftel bis knapp ein Viertel geschätzt. Nach den Angaben des Alterssicherungsberichts hat sich der Anteil der Beschäftigten mit einem Riestervertrag zwischen 2012 und 2020 von 35 auf 30 Prozent verringert. Der Anteil von Beschäftigten mit gleichzeitigen Ansprüchen auf eine Betriebsrente und eine Riesterreente lag 2020 nur bei 18 Prozent. Über ein Drittel sorgt gar nicht zusätzlich fürs Alter vor.

Die Ursache dafür, dass die Lücke im Versorgungsniveau durch Riestersparen nicht geschlossen werden kann, liegt auch in den grundsätzlichen Konstruktionsprinzipien der privaten Altersvorsorge begründet, die mit der vorliegenden Reform nicht adressiert werden. Aufgrund der Freiwilligkeit entscheiden sich zu viele Versicherte gegen eine zusätzliche Absicherung, sei es aufgrund negativer Renditeerwartungen oder aufgrund der Komplexität der angebotenen Verträge. Außerdem und in der politischen Debatte vernachlässigt, werden Riesterrenten in der Auszahlungsphase in der Regel nicht dynamisiert. Das heißt, dass selbst bei hohen Auszahlungsbeträgen zu Beginn der Verrentungsphase, das Absicherungsniveau Jahr für Jahr absinkt.

Der Sozialverband VdK widerspricht der in der Focusgruppe private Alterssicherung geäußerten Erwartung, dass wegen der Stabilisierung des Rentenniveaus bei 48 Prozent, der substitutive Charakter der Riesterreente durch eine ergänzende und damit zusätzliche Altersvorsorge ersetzt werden könnte und deshalb eine höhere Risikoorientierung rechtfertigen würde: Zum jetzigen Zeitpunkt ist das Rentenpaket II und damit die Stabilisierung des Rentenniveaus immer noch nicht verabschiedet. Eine umfassende Sicherung des erreichten Lebensstandards kann auch erst durch eine Anhebung des Niveaus der gesetzlichen Rente auf 53 Prozent erreicht werden. Insbesondere der

internationale Vergleich zeigt, dass das aktuelle bundesdeutsche Sicherungsniveau der gesetzlichen Rente zu niedrig ist. Nach Daten der OECD liegt Deutschland mit einer sogenannten Bruttoersatzrate von 43,9 Prozent knapp 7 Prozentpunkte unter dem OECD Durchschnitt (50,7 %) und ca. 30 Prozentpunkte hinter vergleichbaren Volkswirtschaften wie Österreich (74,1 Prozent), den Niederlanden oder Italien.¹

Der Sozialverband VdK betrachtet deshalb die umlagefinanzierte gesetzliche Rente als die zentrale soziale Pflichtversicherung, um im Alter den erreichten Lebensstandard zu sichern. Im Unterschied zur privaten und betrieblichen Altersvorsorge schützt die gesetzliche Rente zusätzlich Hinterbliebene und Erwerbsgeminderte im Grundsatz, wenn auch nicht ausreichend vor Altersarmut und bietet bei Arbeitslosigkeit, Kindererziehung und Angehörigenpflege einen ausbaufähigen, aber grundlegenden sozialstaatlichen Ausgleich für Erwerbsunterbrechungen oder -einschränkungen. Vor diesem Hintergrund lehnt der Sozialverband VdK eine Ausweitung der staatlichen Zulagenförderung privater Altersvorsorgeprodukte entschieden ab und fordert stattdessen die gesetzliche Rente als Haupteinnahmequelle von Alterseinkommen nachhaltig zu finanzieren und ihre Sicherungsfunktion auszubauen.

2.2. Zusätzliche private Alterssicherung verbraucherfreundlich ausgestalten.

Mit der Begründung, dass das Sicherungsniveau der gesetzlichen Rente im Falle seiner Stabilisierung bei 48 Prozent ausreichend sei, werden im vorliegenden Referentenentwurf Aufweichungen zu Lasten der Versicherten begründet: riskantere Anlagestrategien und der Abschied von lebenslangen Rentenzahlungen werden ermöglicht; auf garantierte Leistungen in der Auszahlungsphase kann gänzlich verzichtet werden oder Garantiepfllichten werden reduziert. Die bisher schon bedeutungslose ergänzende Absicherung von Individualität und Tod sowie des Langlebighkeitsrisikos wird explizit von der staatlichen Förderung sogar ausgeschlossen oder massiv eingeschränkt.

Der Sozialverband VdK kritisiert diese einseitige Ausrichtung der neuen Anlageprodukte auf ein höheres Kapitalmarktrisiko, dass alleine die Versicherten tragen müssen. Zudem begünstigt die neue beitragsproportionale Zulagenförderung, die sich am Sparbetrag und nicht mehr am Einkommen bemisst, zusammengenommen mit der steuerlichen Förderung vor allem Besserverdienende. Durch die vielfältigen neuen Möglichkeiten erhöht sich die Komplexität und der Beratungsbedarf vor der Auswahlentscheidung. Regelungen zur Begrenzung der Abschluss- und Verwaltungskosten, für die Versicherten nachteilige Sterbetafeln als Kalkulationsgrundlagen sowie überzogene Gewinnerzielungsabsichten der Anbieter finden sich im Referentenentwurf nicht.

Das Problem, dass gerade Bezieher geringer Einkommen, die eigentliche Zielgruppe der Riester-Förderung, zu wenig Vorsorge betreiben können, wird durch die neue Zulagenstruktur nicht angegangen.

¹ Bruttoersatzraten vergleichen idealtypisch den Anteil der Rente am Verdienst vor Rentenbeginn. Es wird dabei von einer durchgängigen Erwerbsbiographie ab 22 Jahren bis zur jeweiligen Regelaltersgrenze ausgegangen <https://data.oecd.org/pension/gross-pension-replacement-rates.htm>

Aus Sicht des Sozialverbands VdK ist die Riester-Rente gescheitert und kann durch die vorgelegten Reformmaßnahmen nicht gerettet werden. Der VdK fordert deshalb, das Rentenniveau auf 53 Prozent anzuheben und für die zusätzliche und freiwillige Zusatzvorsorge ein transparentes, sicheres und kostengünstiges Basisprodukt anzubieten, das von der gesetzlichen Rentenversicherung ohne Gewinnerzielungsabsicht verwaltet wird. Ein solches „Vorsorgekonto“ könnte eine Möglichkeit sein, dass Versicherte private Altersvorsorge und staatliche Vorsorge kombinieren. Der Kapitalstock, der auf diese Weise entsteht, könnte später zusätzlich zur gesetzlichen Rente ausbezahlt, aber auch zum Ausgleich anfallender Abschläge bei vorzeitigem Rentenbeginn oder bei Erwerbsminderung eingesetzt werden.

Zentrales Argument für das Vorsorgekonto unter dem Dach der DRV sind die mit unter zwei Prozent liegenden äußerst geringen Verwaltungskosten. Das Vorsorgekonto würde die gesetzliche Rentenversicherung stärken und wäre auch für Bevölkerungsgruppen mit geringem Einkommen attraktiv, die heute oft wegen der Kosten auf eine zusätzliche Altersvorsorge verzichten müssen.