

Bezahlbar, flexibel, verständlich: Vorschläge zur Reform der kapitalgedeckten Altersvorsorge

Juli 2020

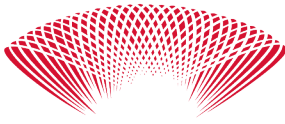
Eine zuverlässige und lebensstandarderhaltende Altersvorsorge braucht drei starke Säulen – die gesetzliche, die betriebliche und die private. Eine Altersvorsorge basierend auf mehreren Säulen erlaubt, sowohl von den Stärken des Umlageverfahrens, als auch der Kapitaldeckung zu profitieren. Das haben wir bereits im Juni 2019 in unserem Positionspapier zur zukunftsfähigen Altersvorsorge herausgestellt. Aufbauend darauf analysieren wir in diesem Papier, welche Eigenschaften ein attraktives Standardprodukt der kapitalgedeckten Altersvorsorge erfüllen muss und wie die bestehende staatliche Förderung angepasst werden kann, um zu einer höheren Verbreitung kapitalgedeckter Vorsorgeprodukte in Haushalten mit niedrigen und mittleren Einkommen beizutragen.

Für viele Bürger*innen in der deutschen Mittelschicht ist die Altersvorsorge das wichtigste Sparziel. Die Verbreitung der kapitalgedeckten Vorsorge ist deshalb entscheidend für die Teilhabe an den Gewinnen der Realwirtschaft und den Chancen der Finanzmärkte. Hier geht es um die finanzielle Situation einzelner Haushalte, aber auch um Produktivkapital für Investitionen in die Zukunftsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland und um politische Akzeptanz für die Soziale Marktwirtschaft.

Eigenschaften eines attraktiven Standardprodukts

Der Erfolg der kapitalgedeckten Altersvorsorge hängt maßgeblich von der Attraktivität der angebotenen Produkte ab. Dafür sind drei Kriterien wesentlich. Ein zukunftsfähiges Altersvorsorgeprodukt muss:

- auf bezahlbare Art und Weise Sicherheit und Chancen bieten.
- flexibel sein im Blick auf Erwerbsbiografien.
- den Bürger*innen verständlich und kostentransparent sein.



Gestaltung von Garantien: Sicherheit und Chancen bezahlbar gewährleisten

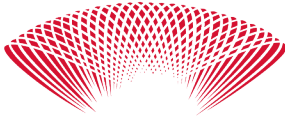
Im aktuellen Niedrigzinsumfeld wirken sich Kapitalerhaltsgarantien besonders ungünstig auf die Wertentwicklung aus. Verpflichtende, einhundertprozentige Garantien – wie aktuell für die Riester-Förderung Voraussetzung – sind daher nicht mehr zeitgemäß, weil sie das Renditepotential der Produkte zum Nachteil der Sparer*innen schmälern. Vielmehr sollten Altersvorsorgeprodukte individuell auf die Renditeerwartungen und Risikobereitschaft der Anleger*innen zugeschnitten werden können. Es geht dabei um eine Anpassung an die aktuelle Situation der Kapitalmärkte, ohne die Sicherheitsbedürfnisse der Bürger*innen aufzugeben.

Um die Chancen der Anleger*innen zu verbessern und auch eine Anlage in Aktien und Fonds mit Aktienanteil zu ermöglichen, braucht es eine Flexibilisierung von Garantien. Aktienbasierte Altersvorsorge ist in vielen Fällen eine attraktive Option. Sie lässt überdurchschnittliche Renditen erwarten und der lange Anlagezeitraum, der für die Altersvorsorge typisch ist, gleicht kurzfristige Volatilität aus. Ein professionelles Ablaufmanagement mit einer rechtzeitigen Umschichtung in andere Anlageformen gewährleistet den Schutz der erzielten Wertzuwächse und Rentenleistungen unabhängig von der konjunkturellen Situation zu Beginn der Entnahmephase.

Moderne Produkte für moderne Arbeit: Flexibilität hinsichtlich Erwerbsbiografien

Die Arbeit der Zukunft ist vielfältig: Befristung von Arbeitsverträgen ist verbreitet, es gibt viele Varianten der selbstständigen Beschäftigung, manche Arbeitskräfte wechseln teils auch mehrfach zwischen selbstständiger und abhängiger Beschäftigung und Auslandsaufenthalte – innerhalb der Europäischen Union und darüber hinaus – werden verbreiteter. Gerade für junge Menschen am Anfang ihrer beruflichen Karriere ist ihr Werdegang schwer absehbar. Es ist daher entscheidend, dass sich Altersvorsorgeprodukte flexibel an veränderte Lebens- und Arbeitsverhältnisse anpassen lassen, denn Stetigkeit in der Ansparphase erhöht die Tragfähigkeit der Vorsorge im Alter.

Flexibilität mit Blick auf verschiedene Erwerbsbiografien ist besonders für die Altersvorsorge von Frauen von Bedeutung, die heute stärker als Männer von Altersarmut bedroht sind, etwa weil sie im Durchschnitt häufiger in Teilzeit arbeiten. Die Verbreitung von freiwilliger kapitalgedeckter Altersvorsorge bei Frauen ist daher gezielt zu erhöhen.



Verbraucher*innen Orientierung und Wahlfreiheit anbieten

Allein dass es eine Debatte um Standardprodukte für die kapitalgedeckte Altersvorsorge gibt, zeigt, dass sich Teile der Öffentlichkeit mit Altersvorsorgeentscheidungen überfordert fühlen und mehr Orientierung wünschen.

Es sollte daher einfache Standardprodukte geben, die auf die Kerneigenschaften der kapitalgedeckten Altersvorsorge reduziert sind, d.h. insbesondere die Gewährung einer lebenslangen Geld- oder Eigenheimrente. Dafür sind vom Staat klare, möglichst transparente und leicht verständliche Anforderungen zu setzen. Die Produkte selbst sind privatwirtschaftlich zu organisieren. Durch Standardisierung können beratungsintensive und komplizierte Wahlentscheidungen entfallen. Bei einer transparenten Darstellung von Chancen, Risiken und Kosten kann über den Wettbewerb im Markt sichergestellt werden, dass die angebotenen Produkte so leistungsfähig und kostengünstig wie möglich sind.

Neben standardisierten Produkten ist es wichtig, dass auch Individualprodukte weiterhin am Markt angeboten werden, um gezielt auf die Bedürfnisse einzelner Bürger*innen einzugehen, die mit einem Standardprodukt nicht abgedeckt werden.

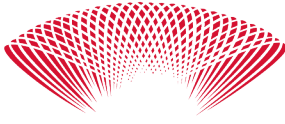
Kapitalgedeckte Altersvorsorge auf stabile Beine stellen:

Politischer Handlungsbedarf

Eine leistungsfähige kapitalgedeckte Altersvorsorge braucht attraktive Produkte. Die politischen Rahmenbedingungen und insbesondere die staatliche Förderung der kapitalgedeckten Altersvorsorge sind daher so auszugestalten, dass sie die Verbreitung dieser Produkte begünstigen.

Attraktive Rahmenbedingungen schaffen

In diesem Sinne empfehlen wir ein Festhalten an der bestehenden Riesterrente. Der Grundgedanke einer geförderten kapitalgedeckten Altersvorsorge, die insbesondere Sparer mit niedrigen und mittleren Einkommen unterstützt, bleibt richtig. 16 Millionen bestehende Riesterverträge sind ein Erfolg hinsichtlich der Verbreitung, wenn man berücksichtigt, dass es sich um ein rein freiwilliges Produkt handelt. Der hohe Anteil ruhend gestellter Verträge bestätigt allerdings, dass Nachjustierungsbedarf bei der Ausgestaltung von Riesterprodukten und -förderung besteht. Eine Nachbesserung ist einem komplett neuen System vorzuziehen, um Vertrauen der Bürger*innen in die langfristige Zuverlässigkeit geförderter Altersvorsorge zu stärken. Das Zertifizierungsverfahren für Produkte, die Riester-Förderung erhalten, entspricht dabei bereits einer Form der Produktstandardisierung. Es ist entscheidend, sowohl



Rahmenbedingungen für attraktive Neuverträge zu schaffen, als auch Bürger*innen mit bereits bestehenden (ggf. ruhenden) Verträgen zu ermöglichen, an den verbesserten Konditionen teilzuhaben, wenn sie das wünschen.

Finanziellen Verbraucherschutz und finanzielle Bildung stärken

Wohlinformierte Bürger*innen sind Schlüssel für den Erfolg freiwilliger kapitalgedeckter Altersvorsorge. Daher sind auch finanzieller Verbraucherschutz und finanzielle Bildung gezielt zu stärken.

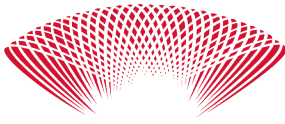
Im Interesse der Transparenz sollte auch die im Koalitionsvertrag vereinbarte Einführung einer säulenübergreifenden Renteninformation vorangetrieben werden. Bei der Ausgestaltung ist auf eine kostengünstige Durchführung zu achten.

Förderung gerecht gestalten

Entscheidend ist die Verständlichkeit der Altersvorsorgeprodukte, aber auch ihrer Förderung. Es muss deshalb wesentliches Ziel sein, die Förderung der kapitalgedeckten Altersvorsorge zu vereinfachen und eine unbürokratische, automatisierte Förderverwaltung einzuführen. Im Riestersystem bedeutet dies zum Beispiel die Einführung eines automatisierten Zulagenverfahrens mit Meldung durch Produkthanbietern und den automatischen Datenabgleich zwischen relevanten staatlichen Stellen, um auf aufwendige und fehleranfällige Zulagenanträge durch Sparer zu verzichten.

Förderung kapitalgedeckter Altersvorsorge sollte für eine möglichst breite Zielgruppe möglich sein. So würde eine Ausweitung des Kreises der Zulagenberechtigten auf alle unbegrenzt Steuerpflichtigen die Verständlichkeit der Förderung wesentlich erhöhen. Ebenso wären Bürger*innen flexibler, ihre Altersvorsorge auch bei gebrochenen Erwerbsbiografien konsequent fortzuführen. Dies ist auch deshalb geboten, weil alle Steuerpflichtigen zum Steueraufkommen beitragen, aus dem die Förderung gewährt wird.

Aktuell gibt es viele Varianten der geförderten und ungeforderten kapitalgedeckten Altersvorsorge. Dies erschwert es Bürger*innen, die für sie geeignetsten Produkte zu identifizieren. So ist es zum Beispiel nur schwer zu vermitteln, warum Kapitalerhaltsgarantien in der privaten Riesterreente verpflichtend, aber in der betrieblichen Vorsorge nach dem Sozialpartnermodell verboten sind. Die Durchlässigkeit zwischen zweiter und dritter Säule der Altersvorsorge, zum Beispiel für betrieblich Abgesicherte, die ihren Vertrag bei einem Arbeitsplatzwechsel privat weiterführen möchten, sollte stattdessen erhöht werden.



Fiskalische Mittel sind möglichst zielgenau in die Stärkung der kapitalgedeckten Altersvorsorge zu investieren. Das umfasst, statt eines Sonderausgabenabzugs in der Einkommensteuerveranlagung, die Zulagen zu erhöhen. So kommen Steuermittel tatsächlich der Altersvorsorge und nicht dem laufenden Konsum zu Gute.

Finanztransaktionssteuer für Kleinsparer*innen verhindern

Der Gesetzgeber bewertet die kapitalgedeckte Altersvorsorge als förderungswürdig und gewährt daher Zulagen und Steuererleichterungen. Es ist daher kontraproduktiv kapitalgedeckte Altersvorsorge auf der einen Seite steuerlich zu fördern, andererseits Kapitalanlage aber durch neue Steuern wieder zu belasten. Wir lehnen daher eine Finanztransaktionssteuer für Kleinsparer*innen ab, insbesondere wenn sie einseitig als Aktiensteuer konzipiert ist. Dies setzt Fehlanreize und unterwandert die Bemühungen zur Stärkung der Altersvorsorge.

Vielfalt fördern, Komplexität reduzieren

Die Altersvorsorge umfasst nicht nur die Sicherung von Einkommen im Alter, sondern auch den Umgang mit Kostenrisiken. Zentral ist dabei das selbstgenutzte Wohneigentum als gleichberechtigter Baustein der Altersvorsorge. Die dadurch gesparten Mieten entsprechen im Durchschnitt einem Drittel der Nettoeinkommen von Renter*innenhaushalten. Sowohl Altersvorsorgeprodukte, die lebenslange Geldrenten auszahlen, als auch Eigenheime als Altersvorsorge müssen daher angemessen gefördert werden, damit Bürger*innen die für sich passendste Vorsorgeform frei wählen können. Gerade bei einem möglichen Standardprodukt sind allerdings die Einfachheit und der Fokus auf wesentliche Eigenschaften entscheidend. Nicht jedes Altersvorsorgeprodukt muss sowohl Geld- als auch Eigenheimrente bieten. So sorgt die aktuelle Verpflichtung von Anbietern klassischer Riesterrenten, eine Kapitalentnahme für wohnungswirtschaftliche Zwecke zu ermöglichen, für erhebliche Komplexität und Kostensteigerung. Es sollte daher ein Nebeneinander von förderfähigen Produkten mit Geld- und Eigenheimrenten geben, sowie den Anbietern überlassen sein, ob sie Geldrenten mit der Möglichkeit zur Entnahme für wohnwirtschaftliche Zwecke bzw. eine Eigenheimrente mit der Möglichkeit einer lebenslangen Geldrente anbieten.

Wichtig für die gleichartige Behandlung verschiedener Vorsorgeformen ist die Reduzierung der Verzinsung des Wohnförderkontos. Während der Höchstrechnungszins von Lebensversicherungen seit 2008 von 2,25 auf 0,9 Prozent reduziert wurde, liegt die Verzinsung beim sog. „Wohn-Riester“ weiterhin bei 2 Prozent. Hier braucht es daher eine entsprechende, deutliche Senkung der Verzinsung des Wohnförderkontos.