

Stellungnahme

des Bund der Versicherten e. V. (BdV) zu dem
Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen
für ein Gesetz zur Reform der steuerlich geförderten
privaten Altersvorsorge (pAV-Reformgesetz)

Hamburg, 18. Oktober 2024

Impressum

Bund der Versicherten e. V.
Gasstr. 18 – Haus 4, D-22761 Hamburg
Postfach 57 02 61, D-22771 Hamburg
Telefon: +49 40 357 37 300
E-Mail: info@bunddersicherten.de

www.bunddersicherten.de

Registernummer R003297 (Lobbyregister)
REG Number 547660218656-93 (EU Transparency Register)

1 Vorbemerkung und Zusammenfassung

Der Referentenentwurf für ein pAV-Reformgesetz formuliert Neuregelungsvorschläge für den Rechtsrahmen der gesetzlich zertifizierten Altersvorsorgeverträge (gemäß § 1 AltZertG – auch sogenannte Riester-Renten), welche auch teilweise den Rechtsrahmen für gesetzlich zertifizierte Basisrentenverträge (gemäß § 2 AltZertG – sogenannte Rürup-Renten) betreffen. Der Entwurf soll eine Vereinbarung des Koalitionsvertrags von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP vom 07.12.2021 umsetzen, der zum Gegenstand hat, die private Altersvorsorge „grundlegend zu reformieren“¹ und ist eine weitgehende Umsetzung der Empfehlungen der von der Bundesregierung eingesetzten „Fokusgruppe private Altersvorsorge“².

Der Bund der Versicherten e. V. (BdV) dankt ausdrücklich für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Besonders positiv hervorheben möchten wir, dass die Bundesregierung sich der gleichermaßen wichtigen und dringlichen Aufgabe stellt, die in den vorangegangenen Wahlperioden nicht geregelten Reformbedarfe zu adressieren und einen sehr weitgehenden Gesetzentwurf vorzuschlagen.

Der Entwurf adressiert vorrangig diejenigen Verbrauchergruppen, die die Mehrheit der Fokusgruppe als Zielgruppe definiert hat, um „ein effizientes Angebot zur Lebensstandardsicherung nach Renteneintritt für breite Bevölkerungsgruppen zu schaffen, sofern sie über eine hinreichende Sparfähigkeit verfügen“³. Dabei ergeben sich insbesondere für solche Vorsorgeprodukte Verbesserungen, die am Markt etabliert sind, aber bislang vom Gesetzgeber nicht als förderungswürdig erfasst wurden.

Damit diese Verbesserungen die adressierten Verbrauchergruppen erreichen und der von der Bundesregierung angestrebte Richtungswechsel bei der steuerlich geförderten Altersvorsorge ermöglicht werden, fordert der BdV die politischen Entscheidungsträger:innen von Deutschem Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung auf, diese Verbesserungen unter Berücksichtigung der von uns vorgeschlagenen Handlungsbedarfe zeitnah zu beraten, zu beschließen und umzusetzen (gemäß Zeitplanung des Referentenentwurfs zum 01.01.2026).

1 Vgl. „Mehr Fortschritt wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“, Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90/Die Grünen und FDP, S. 58.

2 Siehe https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/abschlussbericht-fokusgruppe-private-altersvorsorge.pdf?__blob=publicationFile&v=5.

3 Siehe https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/abschlussbericht-fokusgruppe-private-altersvorsorge.pdf?__blob=publicationFile&v=5, S. 5.

Stellungnahme (pAV-Reformgesetz)

Der BdV bewertet die folgenden Regelungsvorschläge des Referentenentwurfs als vorteilhaft:

- Die neue Fördersystematik mit den wesentlichen Elementen „beitragsproportionale Zulagen“, „Berufseinsteigerbonus“ und „Bonuszulage für Geringverdiener“ ist für Verbraucher:innen eine Verbesserung gegenüber dem aktuellen System der – v. a. bei schwankenden Einkommen – oftmals komplizierten einkommensabhängigen Förderung.
- Der Wegfall der Verrentungspflicht beseitigt eine entscheidende Schwachstelle der aktuellen „Riester-Renten“-Verträge. Die Möglichkeit, für die Altersphase Auszahlungspläne ohne Restverrentung zu wählen, schafft die Möglichkeit für eine bedarfsgerechte Alternative zur Leibrente.
- Die neue Produktkategorie „Altersvorsorgedepot-Verträge“ bezieht kapitalmarktnahe Vorsorgeprodukte in den Förderrahmen ein, die am Markt etabliert sind aber bislang vom Gesetzgeber ignoriert worden.

Für die folgenden Regelungsvorschläge bestehen nach Einschätzung des BdV Handlungsbedarfe, da sie sich für Verbraucher:innen nachteilig auswirken würden:

- Die Umstellung der Vorschriften für die Produktinformationen auf die Vorgaben der EU-PRIIPs-Verordnung ist eine massive Verschlechterung gegenüber der aktuellen PIA-Methode. Insbesondere hinsichtlich der Zielsetzung des Referentenentwurfs (siehe Seite 105) „Verbesserung der Transparenz und Vergleichbarkeit“ ist die vorgeschlagene Regelung des Referentenentwurfs widersinnig.
- Die Berücksichtigung der Leistungen aus gesetzlich zertifizierten Altersvorsorgeverträgen beim Bezug von Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII ist nicht ausreichend klargestellt.

In Abschnitt 2 zeigen wir die im Referentenentwurf formulierten Ziele auf. In Abschnitt 3 erfolgen weitergehende Anmerkungen und Erläuterungen zu den vorgeschlagenen Maßnahmen des pAV-Reformgesetzes in der Reihenfolge des Artikelgesetzes.

2 Ziele des Reformvorschlags

Die im Referentenentwurf formulierten Ziele lauten wie folgt:

Zielformulierung 1 (siehe S. 40, vgl. hierzu auch S. 1)

Ziel dieser Reform der steuerlich geförderten privaten Altersvorsorge ist es daher, ein effizientes Angebot zur Lebensstandardsicherung nach Renteneintritt für breite Bevölkerungsgruppen zu schaffen. Altersvorsorgende profitieren bei der geförderten Altersvorsorge von Zulagen in Verbindung mit dem Sonderausgabenabzug und einer Steuerfreistellung der Erträge in der Ansparphase. Die Förderung über die ergänzenden Zulagen adressiert gezielt untere Einkommensgruppen, junge Menschen und Personen mit Kindern, denen höhere Förderquoten gewährt werden. Die Förderung wird grundlegend vereinfacht. Über besser nachvollziehbare beitragsproportionale Zulagen, die bis zu einem Höchstbetrag für jeden gesparten Euro in den Vertrag fließen, kann zukünftig auf die komplizierte Mindesteigenbeitragsberechnung und Rückrechnungen zur Bestimmung des maximalen geförderten Eigenbeitrags verzichtet werden. Auf diese Weise werden einfach verständliche und transparente Sparanreize geschaffen.

Zielformulierung 2 (siehe Seite 43 f.)

Ziel ist es [...], ein kostengünstiges, einfaches, transparentes und gut erklärbares Angebot an neuen privaten Altersvorsorgeprodukten mit höheren Renditemöglichkeiten zu unterbreiten, das eine breite Bevölkerungsschicht anspricht, eigenverantwortlich zur Sicherung ihres Lebensstandards im Alter eine ergänzende, private Altersvorsorge vorzunehmen. So soll der Verbreitungsgrad erhöht werden. Darüber hinaus sollen Vereinfachungen bei den steuerlichen Vorschriften dazu beitragen, höhere Sparanreize zu setzen.

Zielformulierung 3 (siehe Seite 65 f.)

Mit der Neuregelung [der Bonuszulage] [...] werden Geringverdiener stärker vom Staat unterstützt, damit diese ein höheres Altersvorsorgevermögen aufbauen können. Das Ziel, der Altersarmut entgegenzuwirken, wird dadurch stärker verfolgt.

Zielformulierung 4 (siehe Seite 86)

Ein Ziel der Reform ist [...] eine stärkere Vereinheitlichung der Produkte durch einen klaren Fokus auf die Altersvorsorge. Die bisher möglichen ergänzenden Absicherungen der verminderten Erwerbsfähigkeit, Berufsunfähigkeit oder Dienstunfähigkeit sowie der Hinterbliebenen, die einen Kostenfaktor für die Produkte dargestellt und auch deren Vergleichbarkeit erschwert haben, sind künftig nicht mehr zulässig. So erhöht sich zum einen das für die Altersvorsorge zur Verfügung stehende Kapital, da die auf die ergänzenden Absicherungen entfallenden Beitragsanteile nicht mehr zum Ab-

Stellungnahme (pAV-Reformgesetz)

zug gebracht werden können. Zum anderen reduziert sich aufgrund der geringeren Komplexität der Produkte der Beratungsaufwand, so dass der Abschluss von Altersvorsorgeverträgen auch online ermöglicht wird. Auch der Produktvergleich und Anbieterwechsel wird durch weniger komplexe Produkte vereinfacht, was den Wettbewerb stärkt und Kosten senkt.

Zielformulierung 5 (siehe Seite 93 ff.)

[Der Referentenentwurf] *ermöglicht es den Anbietern, ein Altersvorsorgedepot in Form eines einfachen Sparplans als Referenzdepot-Vertrag zertifizieren lassen. Ziel ist es, ein niedrighschwelliges Angebot von Altersvorsorgedepot-Verträgen zu etablieren, das gut erklärbar und leicht verständlich ist. Der Referenzdepot-Vertrag soll damit insbesondere auch für einen Online-Abschluss in Frage kommen, um der fortschreitenden Digitalisierung Rechnung zu tragen. Die reduzierte Komplexität und die Beschränkung von Entscheidungsoptionen stellen eine wesentliche Erleichterung für die Angebotsprüfung durch den Altersvorsorgenden dar.*

Bewertung: positiv, aber perspektivisch handlungsbedürftig

Diese formulierten Ziele werden von uns nachdrücklich unterstützt. Das Erreichen dieser Ziele ist von entscheidender Bedeutung für die Alterssicherung der Verbraucher:innen in Deutschland. Insbesondere ist für uns entscheidend, ob mit den vorgeschlagenen Maßnahmen des Reformvorschlags erreicht wird, dass

1. die Anbieter gewillt und in der Lage sind (nach dem Willen des Reformvorschlags) „effiziente“, „kostengünstige“, „einfache“, „gut erklärbare“, „transparente“ und „niedrighschwellige“ Produkte für die steuerlich geförderte Altersvorsorge anzubieten, die
2. „breite Bevölkerungsgruppen“ (im Sinne des Reformvorschlags) auch tatsächlich erreichen. Dies gilt auch und vor allem für solche Verbraucher:innen die keine bedarfsgerechten Beratungs- und Produktangebote vorfinden und/oder in der aktuellen Produkt- und Vertriebslandschaft nicht erreicht werden.

Entsprechend unterstützen wir ebenfalls ausdrücklich die für 2031 angekündigte Evaluierung (siehe Seite 2, Seite 41 sowie Seite 56), die prüfen soll, inwieweit die Maßnahmen ihre Ziele erreicht haben. Auf Grundlage dieser Evaluierung soll dann über weitere Maßnahmen entschieden werden. Hier regen wir an, frühzeitig und regelmäßig die Marktentwicklung dahingehend zu beobachten, ob die Anbieter die neuen Angebotsmöglichkeiten nutzen, ob diese von Verbraucher:innen 1) nachgefragt werden und ob sie sich 2) für die Verbraucher:innen als vorteilhaft erweisen. Beispielhaft wäre hier, in welchem Umfang und in welchen Ausprägungen das Referenzdepot dazu beitragen wird, die Ziele des Reformvorschlags zu erreichen.

3 Anmerkungen und Erläuterungen

Zu Artikel 2

Zu § 10a Absatz 1 Satz 1 EStG-E, § 84 Satz 1 EStG-E: förderfähige Höchstbeträge

Bewertung: positiv

Diese Neuregelungsvorschläge des Referentenentwurfs sind nicht zu beanstanden.

Die abgestufte Erhöhung des förderfähigen Höchstbetrages gemäß § 10a Absatz 1 Satz 1 EStG und § 84 Satz 1 EStG auf 3.500 Euro ist eine Verbesserung für Altersvorsorgende. Der Höchstbetrag gilt für die Eigenbeiträge und der Zulagenanspruch erhöht den Höchstbetrag für den Sonderabgabenabzug entsprechend § 10a Absatz 1 Satz 1 EStG.

Vorschlag

Die angekündigte Evaluierung sollte – im Zuge der Prüfung, inwieweit durch die Maßnahmen die Ziele erreicht wurden – auch zum Gegenstand haben, den förderfähigen Höchstbetrag für die Zukunft weiter zu erhöhen.

Zu § 84 Satz 1 EStG-E: beitragsproportionale Grundzulage

Bewertung: positiv

Diese Neuregelungsvorschläge des Referentenentwurfs sind nicht zu beanstanden.

Durch die beitragsproportionale Grundzulage gemäß § 84 Satz 1 EStG-E wird eine wesentliche Vereinfachung der bisherigen Fördersystematik erreicht. Bisher musste zum Erreichen der vollen Zulage nach § 86 Absatz 1 Satz 2 EStG ein Betrag von vier Prozent der sozialversicherungspflichtigen Einnahmen bzw. der Besoldung des Vorjahres, abzüglich der individuellen Zulagen, als Einzahlung geleistet werden. Durch die beitragsproportionale Förderung werden die zuvor bei fluktuierenden/schwankenden Jahreseinkommen erforderlichen Anpassungen der Sparbeiträge und die damit verbundenen Aufwände (Ermittlung und Prüfung der individuellen Einkommens- und Vertragsgrößen) und Kosten (insbesondere vertragliche Abschluss-, Vertriebs- und Verwaltungskosten für Sonder- und Zuzahlungen) für Altersvorsorgende gemindert.

Stellungnahme (pAV-Reformgesetz)

Zu

§§ 84, 86 EStG-E: zusätzliche Förderung für Berufseinsteiger:innen und Altersvorsorgespargende mit geringen Einkommen

Bewertung: positiv

Diese Neuregelungsvorschläge des Referentenentwurfs sind nicht zu beanstanden.

Die Kinderzulage soll gemäß § 85 Absatz 1 EStG-E beitragsproportional gestaltet werden. Dafür wird jeder Euro Eigensparleistung mit 25 Cent gefördert (maximal 300 Euro je Kind). Nach derzeitiger Rechtslage ist das Erreichen der maximalen Kinderzulage – je nach Höhe der maßgebenden Einnahmen – schon mit geringeren Eigensparleistungen möglich. In der Gesamtschau – v. a. im Zusammenwirken mit den Vereinfachungen der beitragsproportionalen Zulage und der Förderung für Geringverdiener – ist diese Neuregelung nicht zu beanstanden.

Zu

§ 87 EStG-E: Förderung von zwei bestehenden Verträgen

Bewertung: neutral, aber tendenziell handlungsbedürftig

Für diese Neuregelungsvorschläge des Referentenentwurfs sehen wir Handlungsbedarfe.

Grundsätzlich nicht zu beanstanden ist der Regelungsvorschlag, dass der Zulageberechtigte seine Altersvorsorgebeiträge nur zugunsten von zwei Verträgen leisten darf. Ebenfalls nicht zu beanstanden ist die Zielsetzung, dass mit dieser Maßnahme eine Verteilung auf viele Verträge, die dann möglicherweise zu Bürokratieaufwand für Anbieter und Verwaltung, zu hohen Kosten und Kleinbetragsrenten führen, verhindert werden soll. Gleichwohl ist es für diese Zielsetzung weder erforderlich noch angemessen, dass die zwei Verträge nicht der gleichen Produktkategorie angehören dürfen.

Vielmehr besteht die Gefahr, dass Verbraucher:innen zwei Verträge abschließen und für sie die produktkategoriale Zuordnung nicht erkennbar ist. Diese Altersvorsorgespargenden über die Nicht-Gewährung von Zulagen bei ihren Altersvorsorgeanstrengungen zu sanktionieren – obwohl sie den förderfähigen Höchstbetrag nicht überschritten haben –, ist weder erforderlich noch angemessen.

Vorschlag

Die Einschränkung gemäß § 87 EstG-E „diese dürfen nicht derselben Produktkategorie zugeordnet sein“ ist zu streichen.

Stellungnahme (pAV-Reformgesetz)

Zu Artikel 6

Zu

§ 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 AltZertG-E: Verbot ergänzender Absicherungen

Bewertung: positiv

Dieser Neuregelungsvorschlag des Referentenentwurfs ist nicht zu beanstanden.

Nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 AltZertG ist es zulässig, Leistungen aus einer ergänzenden Absicherung der verminderten Erwerbsfähigkeit oder Dienstunfähigkeit (bzw. Erwerbs- und/oder Berufsunfähigkeit) und einer zusätzlichen Absicherung der Hinterbliebenen (in der Ansparphase) vereinbaren zu können. Dies soll nach dem Regelungsvorschlag im Referentenentwurf nicht mehr zulässig sein – lediglich die Vereinbarung einer Hinterbliebenenabsicherung in der Leistungsphase soll zulässig sein (über eine Rentengarantiezeit von zehn Jahren). Diese vorgeschlagene Maßnahme ist sachgerecht, um die Komplexität der Altersvorsorgeverträge zu reduzieren. Dies unterstützen wir ausdrücklich.

Zu

§ 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3b AltZertG-E: Wechselkosten zu Beginn der Auszahlungsphase

Bewertung: positiv

Dieser Neuregelungsvorschlag des Referentenentwurfs ist nicht zu beanstanden.

So stellt er klar, dass das gebildete Kapital zu Beginn der Auszahlungsphase auch bei einer Übertragung auf einen anderen Altersvorsorgevertrag in voller Höhe für die Auszahlungsphase zur Verfügung stehen muss. Damit ist es für Anbieter (z. B. Lebensversicherer) nicht zulässig, das übertragene Kapital durch neue Abschluss- und Vertriebskosten zu mindern. Dies unterstützen wir ausdrücklich.

Zu

§ 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 AltZertG-E i. V. m.

§ 1 Absatz 1d AltZertG-E: Auszahlungsplan ohne Restverrentung

Bewertung: positiv

Dieser Neuregelungsvorschlag des Referentenentwurfs ist nicht zu beanstanden.

Stellungnahme (pAV-Reformgesetz)

Mit der Leistungsform des Auszahlungsplans ohne Restverrentung werden zwei entscheidende verbraucherschädigende Webfehler des Riester-Systems korrigiert:

1. Für Altersvorsorgesparende werden die Voraussetzungen geschaffen, in der Auszahlungsphase eine alternative Leistungsform zur Leibrente wählen zu können. Bislang müssen die Verbraucher:innen bei AltZertG-Altersvorsorgeverträgen („Riester-Renten“) die Leistungsform der Leibrente wählen bzw. – wenn diese Leistungsform ihrem Bedarf nicht gerecht wird – die Leibrente gezwungenermaßen in Kauf nehmen oder von dem Abschluss eines „Riester-Renten“-Vertrages Abstand nehmen (und/oder ggf. den Vertrag förderschädlich kündigen). Die Zulässigkeit des Angebots einer bedarfsorientierten Alternative zur Leibrente ist aus Verbraucherperspektive ausdrücklich zu unterstützen.
2. Die derzeit bestehende Zwangsverrentung für „Riester-Renten“-Verträge kommt einem industriepolitisch motivierten Angebotsmonopol für Lebensversicherer gleich. Mit der Alternative des Auszahlungsplans ohne Restverrentung wird der Markt auch in der Auszahlungsphase für Anbieter jenseits von Lebensversicherungsunternehmen geöffnet. Diese deutliche Absenkung der Markteintrittsbarriere ist ordnungspolitisch stringent und entsprechend auch aus dieser Perspektive ausdrücklich zu unterstützen.

Diese positive Bewertung gilt auch für die Zulassung reiner Auszahlungspläne ohne Ansparphase nach § 1 Absatz 1d AltZertG-E. Auch hier schafft der Entwurfsvorschlag die Voraussetzung für bedarfsorientierte Angebote und die Beendigung des gesetzlich ausgelösten Angebotsmonopols.

Zu

§ 1 Absatz 1 Satz 3 AltZertG-E: Wechselkosten in der Ansparphase

Bewertung: positiv, aber tendenziell handlungsbedürftig

Für diese Neuregelungsvorschläge des Referentenentwurfs sehen wir Handlungsbedarfe.

Die Kostenbegrenzung nach § 1 Absatz 1 Satz 3 AltZertG-E – für den Fall einer Kapitalübertragung innerhalb einer Frist von fünf Jahren nach Abschluss des Vertrages – auf 150 Euro unterstützen wir ausdrücklich.

Dieser Regelungsvorschlag schließt aber nicht aus, dass der aufnehmende Anbieter den neu vermittelten Altersvorsorgevertrag wiederum mit einmaligen Abschluss- und Vertriebskosten belasten – also die marktüblichen „Zillmerkosten“ ansetzen – kann. Entsprechend bleibt damit für Lebensversicherer die Möglichkeit bestehen, über Umdeckungen wirtschaftliche Vorteile zu Lasten der Altersvorsorgesparenden zu erzielen.

Stellungnahme (pAV-Reformgesetz)

Vorschlag

Wir unterstützen ausdrücklich die folgende Zielsetzung des Referentenentwurfs (siehe Seite 1):

Durch günstige Wechselmöglichkeiten soll zusätzlich der Wettbewerb unter den Anbietern gestärkt werden.

Um dieses Ziel zu erreichen, wäre die nahe liegende Maßnahme, die Regelung des § 1 Absatz 1 Satz 3 AltZertG-E wie folgt zu ergänzen:

Nach Satz 3 folgt Satz 4 (neu):

Abweichend von § 169 Absatz 3 Satz 1 VAG ist bei Altersvorsorgeverträgen von Anbietern gemäß § 1 Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe a AltZertG der Rückkaufswert mindestens der Betrag des Deckungskapitals, das sich bei gleichmäßiger Verteilung der angesetzten Abschluss- und Vertriebskosten auf die vereinbarte Beitragszahlungsdauer ergibt.

Zu

§ 1 Absatz 1b AltZertG-E: Altersvorsorgedepot-Verträge

Bewertung: positiv

Dieser Neuregelungsvorschlag des Referentenentwurfs ist nicht zu beanstanden.

Durch die Einführung des Altersvorsorgedepot-Vertrages nach § 1 Absatz 1b AltZertG-E werden kapitalmarktnahe Anlageoptionen für die steuerlich geförderte Altersvorsorge weitergehend geöffnet als im aktuellen Riester-System. Diese Öffnung des Förderrahmens unterstützen wir ausdrücklich. Insbesondere in Kombination mit der Garantiefreiheit nach § 1 Absatz 1b Satz 2 Nummer 4 AltZertG-E werden so Anlagen mit höheren Renditechancen ermöglicht.

Einen gesetzlich festgelegten Rahmen der zulässigen Anlagen nach § 1 Absatz 1b Satz 2 Nummer 2 AltZertG-E halten wir für sachgerecht. Die dort beschriebenen Anlagen bieten einerseits eine große Auswahl und schließen andererseits solche für die Altersvorsorge gänzlich ungeeigneten Produkte wie z. B. geschlossene Fonds, Zertifikate und Krypto-Assets aus. Die Auflistung ist gemäß dem Formulierungsvorschlag im Referentenentwurf abschließend („Positivliste“) – dies unterstützen wir ausdrücklich.

Stellungnahme (pAV-Reformgesetz)

Zu

§ 1 Absatz 1b Nummer 1 Buchstaben c, d, e AltZertG-E: Fehlende PRIIPs-Vorgaben für Schuldverschreibungen und Aktien

Bewertung: handlungsbedürftig (an anderer Stelle)

An dieser Stelle weisen wir auf die Problematik hin, dass die in § 1 Absatz 1b Nummer 1 Buchstabe c, d, e AltZertG-E genannten Schuldverschreibungen und Aktien (als Einzeltitel) nicht vom Anwendungsbereich der EU-PRIIPs-Verordnung umfasst sind. Dies hat zur Konsequenz, dass die Regelungsvorschläge dieses Referentenentwurfs für § 2a AltZertG-E zur Effektivkostenberechnung nach PRIIPs-Vorgaben nicht umsetzbar sind. Entsprechend werden wir für den Abschnitt (siehe unten: Zu § 2a AltZertG-E) einen Änderungsvorschlag unterbreiten.

Zu

§ 2a AltZertG-E i. V. m. § 3 AltZertG-E, § 7 AltZertG-E: Umstellung von dem PIA- auf das PRIIP-System

Bewertung: handlungsbedürftig

Für diese Neuregelungsvorschläge des Referentenentwurfs sehen wir Handlungsbedarfe.

Der Referentenentwurf schlägt für § 2a AltZertG-E i. V. m. § 3 AltZertG-E, § 7 AltZertG-E vor, die Effektivkosten zukünftig nicht mehr nach der PIA-Methode, sondern nach den EU-Vorgaben für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte (PRIIPs) zu ermitteln und auszuweisen. Die Aufgaben der PIA (Produktinformationsstelle Altersvorsorge gGmbH) und die PIA selbst würden damit wegfallen.

Es ist nicht ersichtlich, was die Motivation und Zielsetzung für das Bundesministerium der Finanzen ist, die Umstellung auf die PRIIPs-Methode vorzuschlagen.

Der Wechsel zum PRIIP-System hätte ein massiv verschlechtertes Verbraucherschutzniveau zur Folge und würde sämtliche Zielsetzungen des Referentenentwurfs hinsichtlich Vergleichbarkeit und Transparenz konterkarieren.

Die Basisinformationsblätter (BIB) nach den PRIIPs-Vorgaben sollen Kleinanleger:innen über die wichtigsten Merkmale von verpackten Anlageprodukten und Versicherungsanlageprodukten informieren. Hierbei liegt der Schwerpunkt auf deren Risiken, Renditeprofilen und Kosten sowie der empfohlenen „Haltedauer“.

Grundsätzlich sind die Konzepte der Klassifizierung nach PRIIPs und nach PIA vergleichbar. Hingegen sind sie nicht gleichsetzbar und weisen gravierende Unterschiede auf.

Der Referentenentwurf stellt richtigerweise klar (siehe Seite 41):

Wesentliche Voraussetzung für eine gut informierte Vorsorgeentscheidung ist eine auf Transparenz der unterschiedlichen Kosten, Renditemöglichkeiten und damit einhergehenden Risiken basierende Vergleichsmöglichkeit der verschiedenen Altersvorsorgeprodukte.

Durch die Umstellung auf die PRIIPs-Vorgaben wird diese „wesentliche Voraussetzung“ nicht nur nicht erreicht, sondern ins Gegenteil verkehrt. Die PRIIPs-Vorgaben weisen umfängliche Defizite auf, die für Verbraucher:innen – und gleichermaßen für Anbieter, Berater:innen und Vermittler:innen – nachteilig sind. Beispielhaft sind hier als Nachteile zu nennen:

- **Nachteil 1:** Die PRIIPs-Vorgaben umfassen eine vielfältige Produktlandschaft mit unterschiedlichsten Ausprägungen – von sehr kurzlaufenden Derivaten (mit einer Laufzeit von wenigen Tagen) bis hin zu sehr langlaufenden Versicherungsprodukten (mit einer Laufzeit von mehreren Jahrzehnten). Um diese Unterschiede zu abstrahieren, werden die Produkte in verschiedene Kategorien eingeteilt – mit der Konsequenz, dass eine Vergleichbarkeit (wie im Referentenentwurf als Voraussetzung formuliert) scheitert. So liegen z. B. Fonds und Versicherungsanlageprodukte in verschiedenen Kategorien und müssen ihre Rechnungen für Risiko- und Renditeangaben nach unterschiedlichen Modellen und Vorgaben durchführen, die nicht auf die gleichen Resultate führen.⁴
- **Nachteil 2:** Die PRIIPs-Vorgaben für die Effektivkostenberechnungen sind – um die Gesamtheit der Produkte erfassen zu können – sehr allgemein gehalten (im Gegensatz zu den strikten Vorgaben bei der PIA-Methode). Dies äußert sich darin, dass sowohl die Wertentwicklungsannahmen als auch die Risikoklasseneinstufungen auf Grundlage unternehmensindividueller Berechnungen erfolgen (was bei der PIA-Methode nicht zulässig ist). Damit ergibt sich für die Produkthanbieter ein Gestaltungsspielraum, der sich hinsichtlich der ausgewiesenen Effektivkosten sowie ihrer Vergleichbarkeit für Verbraucher:innen nachteilig bis irreführend äußert.

Die Kostenannahmen erfolgen gemäß der PRIIPs-Vorgaben ebenfalls auf Grundlage unternehmensindividueller Parameter (siehe oben), so dass die tatsächlichen Kosten – nach dem „Best-Estimate“-Ansatz – zu ermitteln sind. Zum einen ermöglicht diese Vorgehensweise, dass die tatsächlichen Kosten auch höher ausfallen können, als in der Kosteninformation ausgewiesen. Zum anderen führt das im Ergebnis zu produktspezifischen Berechnungen, die unterschiedliche Wertentwicklungsszenarien innerhalb einer Risikoklasse ermöglichen, so dass dann

⁴ Siehe die Beispiele in: Graf/Korn, 2020; A Guide To Monte Carlo Simulation Concepts For Assessment Of Risk-Return Profiles For Regulatory Purposes. European Actuarial Journal 10, S. 273-293.

Stellungnahme (pAV-Reformgesetz)

eine aussagekräftige Vergleichbarkeit der Kosten bei unterschiedlichen Renditeannahmen nicht möglich ist.

- **Nachteil 3:** Gegenstand der PRIIPs-Vorgaben sind komplexe Anlageprodukte. Nicht von den Vorgaben umfasst sind entsprechend sämtliche nicht davon erfasste Produkte, so z. B. Banksparpläne und Bausparverträge; marktüblich sind in Deutschland Verträge mit festem Zinssatz sowie Banksparpläne mit einem variablen Zinssatz, der in Bezug zu einem Referenzzinssatz gesetzt wird. D. h. es ist nicht möglich, Banksparpläne und Bausparverträge auf Grundlage dieser Systematik auszuweisen.⁵
- **Nachteil 4:** Die PRIIPs-Vorgaben berücksichtigen weder Aktien noch Schuldverschreibungen als Einzeltitel, d. h. es ist nicht möglich, diese Produkte (die als Einzeltitel für Altersvorsorgedepot-Verträge bewusst zugelassen werden sollen) auf Grundlage dieser Systematik auszuweisen.
- **Nachteil 5:** Für die neu vorgeschlagene Produktkategorie der Altersvorsorgedepot-Verträge ergeben sich zahlreiche Problemstellungen bei dem Ausweis der Effektivkosten, die im Rahmen der PRIIPs-Vorgaben nicht auflösbar sind – z. B. hinsichtlich der Berücksichtigung der Depotkosten, der Annahmen zu Einzahlungen und Laufzeiten der Investitionen (auch solche, die von den PRIIPs-Vorgaben nicht umfasst sind), der Berücksichtigung von individuellen Umschichtungen innerhalb des Depots (z. B. „Rebalancing“-Maßnahmen und/oder die Ersetzung auslaufender Schuldverschreibungen durch den Zukauf neuer Schuldverschreibungen mit abweichenden Konditionen).
- **Nachteil 6:** Der Gesamtrisikoindikator gemäß PRIIPs-Vorgabe wird für Lebensversicherungsprodukte über die für den Verbraucher unverständliche Methode der „Value-At-Risk Equivalent Annualised Volatility“ (VEV) ermittelt. Dabei wird zunächst eine empirische Verteilung des Endvermögens mittels Simulation durchgeführt, dann der Value-at-Risk auf dem 97,5-Prozent-Niveau bestimmt und dieser Wert unter Annahme einer Log-Normalverteilung in eine Volatilität umgerechnet. Aus dieser ergeben sich dann über eine Formeltabelle die dem Produkt zu-

5 Über diese systemisch-formale Problematik hinaus besteht eine – im Rahmen der PRIIPs-Vorgaben nicht auflösbare – methodische Problemstellung: Bei Banksparplänen der (vorgeschlagenen) Produktkategorie „Garantieprodukt“ erfolgt die Verzinsung mit einem variablen Zinssatz, der an einen Referenzzinssatz gebunden ist. Der vertragliche Sparzins wird aus der Differenz zwischen dem Referenzzinssatz abzüglich eines festgelegten Zinsabschlags gebildet. Nach den PRIIPs-Vorgaben findet der Zinsabschlag keine Berücksichtigung, da lediglich explizite vertragliche Kosten Gegenstand bei der Berechnung und dem Ausweis der Effektivkosten sind. Gleichwohl erfolgt durch den Zinsabschlag eine Renditeminderung. Im PIA-System sind diese Kosten hingegen zu berücksichtigen und bei der Effektivkostenberechnung auszuweisen.

Stellungnahme (pAV-Reformgesetz)

gehörige Klassen des Gesamtrisikoindikators. Neben dem Verständlichkeitsproblem ist außerdem zweifelhaft, inwieweit die implizite Annahme einer Log-Normalverteilung auch nur approximativ zu rechtfertigen sein soll.

- **Nachteil 7:** Ein Verzicht von stochastischen Simulationen bei hochgradig volatilen Produkten im Fondsbereich (v. a. bei Aktienfonds) zugunsten einer nicht dem wissenschaftlichen Standard entsprechenden Approximationsmethode – der Cornish-Fisher-Approximation – ist sachlich nicht nachvollziehbar und kann dazu führen, dass das tatsächliche Risiko nur sehr ungenau beschrieben wird.⁶

Im Ergebnis sind die Effektivkosten nach PRIIPs-Vorgaben keine geeignete Kosteninformation für Altersvorsorge- und Basisrentenverträge im Sinne des AltZertG.

Vorschlag

Die Effektivkostenberechnung nach der PIA-Methode sowie die Vorgaben für die Produktinformationsblätter sollte beibehalten werden, da die Umstellung von PIA auf PRIIPs keinerlei Vorteile auslöst, sondern ausschließlich nachteilig ist.

Aus Verbraucherperspektive sind die wichtigsten Vorteile der PIA-Methode (beispielhaft):

- Die Berechnungen zur Chancen-Risiko-Klassifikation (CRK) für die Muster-PIBs werden durch eine neutrale und anbieterunabhängige Einrichtung durchgeführt. Dadurch, dass also die Beurteilung nicht durch die Anbieter erfolgt und die Berechnungsmethoden standardisiert sind, ist der unternehmensindividuelle Spielraum für eine produktangebotsorientierte „optische Optimierung“ der Effektivkosten minimiert.
- Die einheitlichen Renditeannahmen und rechtlich vorgeschriebene strikte Vorgabe der Methodik der Effektivkostenberechnung führen zur Vergleichbarkeit der einzelnen Produkte innerhalb einer CRK.
- Durch den Maximalkostenansatz wird vermieden, dass Verbraucher:innen mit höheren Kosten konfrontiert werden.
- Die Produktinformationsblätter für AltZertG-Verträge nach dem AltvPIBV sind verständlich gegliedert und gestaltet, ohne dass Leser:innen mit technischen Details überfrachtet werden (anders als in den PRIIP-BIBs).

Insbesondere aus Verbraucherschutzsicht wäre daher die Umstellung auf die PRIIPs-Vorgaben ein massiver Rückschritt. Die im Referentenentwurf formulierten Zielsetzungen hinsichtlich Transparenz und Vergleichbarkeit (siehe

⁶ Siehe die Beispiele in: Graf/Korn, 2020.

Stellungnahme (pAV-Reformgesetz)

oben) würden damit gegenstandslos; und auch hinsichtlich der Vermeidung Bürokratie-bedingter (Mehr-)Aufwände ist kein Vorteil ersichtlich, den hier die Umstellung von einem etablierten standardisierten System auf ein methodisch fragwürdiges und lückenhaftes System erzielen könnte.

Gleichwohl gibt es auch im PIA-System offene Fragestellungen, die Gegenstand des Unterabschnitts zu Artikel 7 sind (siehe unten).

Zu

§ 2a Absatz 3 AltZertG-E: zulässige Kosten in der Auszahlungsphase

Bewertung: handlungsbedürftig

Für diese Neuregelungsvorschläge des Referentenentwurfs sehen wir Handlungsbedarfe.

Der Referentenentwurf schlägt vor, dass ein Altersvorsorgevertrag gemäß § 1 Absatz 1, 1a Nummer 2, Absatz 1b, 1c und 1d ab Beginn der Auszahlungsphase ausschließlich Kosten in Prozent der Leistung vorsehen darf. Dieser Regelungsvorschlag ist zum einen eine Markteintrittsbarriere, die ordnungspolitisch fragwürdig ist. Zum anderen konterkariert dieser Regelungsvorschlag eine wesentliche Zielsetzung dieses Referentenentwurfs, nämlich die weitgehende Öffnung der steuerlich geförderten privaten Altersvorsorge für kapitalmarktnahe und garantiefreie Produkte. Diese Produkte setzen marktüblicherweise Kosten als Prozentsatz des gebildeten Kapitals an. Ein Verbot dieser Kostenform würde die Umsetzung der Leistungsform des Auszahlungsplans gefährden.

Vorschlag

Die Rechtsvorschrift ist dahingehend zu ergänzen, dass ab Beginn der Auszahlungsphase zumindest auch Kosten in Prozent des gebildeten Kapitals zulässig sind. Eine weitergehende Öffnung der zulässigen Kostenformen – z. B. als jährliche oder monatlich anfallende Kosten in Euro (siehe hierzu § 2a Absatz 1 Buchstabe a AltZertG) – ist ebenfalls nicht zu beanstanden.

Zu

Artikel 7

Zu

§§ 15 bis 19 AltZertG-E: digitale Vergleichsplattform

Bewertung: positiv, aber tendenziell handlungsbedürftig

Diese Neuregelungsvorschläge des Referentenentwurfs sind nicht zu beanstanden.

Stellungnahme (pAV-Reformgesetz)

Die digitale Vergleichsplattform wird in den §§ 15 ff. AltZertG-E geregelt – mit dem Zweck, Verbraucher:innen eine unentgeltliche und anbieterunabhängige Vergleichsplattform für zertifizierte Altersvorsorgeverträge zur Verfügung zu stellen. Diese skizzierte Grundidee einer digitalen Vergleichsplattform im Referentenentwurf ist allerdings für uns zu abstrakt, um sie weitergehend bewerten zu können.

Vorschlag

Der BdV schlägt vor, der Einführung der digitalen Vergleichsplattform eine – z. B. einjährige – Testphase voranzustellen und in dieser Testphase eine Evaluierung der Kostenermittlung durchzuführen, um mögliche Anpassungen, die sich mit Blick auf die Anwendungspraxis ergeben, schnell umsetzen zu können. Die Kostenermittlung sollte dabei auch die Auszahlungsphase umfassen. Mindestens sollten über die digitale Vergleichsplattform – ergänzend zu den im Referentenentwurf vorgeschlagenen Informationen – die Effektivkosten für die Auszahlungsphase ausgewiesen werden (sowohl für Auszahlungspläne als auch für Leibrenten). Für Leibrenten ist zusätzlich auszuweisen, mit welcher Lebenserwartung der Lebensversicherer die Leibrenten kalkuliert.

Ein Ausweis der Effektivkosten für die Auszahlungsphase ist bislang weder im PRIIP- noch im PIA-Rahmen vorgesehen. Die Kostenbelastung beurteilen zu können, ist für den Altersvorsorgenden – gerade im Hinblick auf die im Referentenentwurf genannten Produkte mit deutlich verschiedenen Arten der Auszahlphase – eine entscheidende Information für die Entscheidungsfindung. Allerdings gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass die Einbeziehung der Auszahlungsphase im PRIIP-Rahmen auf EU-Ebene kurzfristig erreicht werden kann und soll.

Für die nationale Ebene hingegen wäre eine Einbeziehung der Auszahlungsphase im PIA-Rahmen bis zum Inkrafttreten des pAV-Reformgesetzes eine denkbare und nahe liegende Möglichkeit, die dahingehend vom Bundesministerium der Finanzen geprüft werden und in die Testphase der digitalen Vergleichsplattform Eingang finden sollte.

3 Weitergehende Regelungsbedarfe

Zu

§ 82 Absatz 5 SGB XII: Bezug von Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Der Referentenentwurf stellt keinen Bezug zum § 82 Absatz 5 SGB XII her. Die genannte sozialrechtliche Vorschrift hat zum Gegenstand, dass beim Bezug von Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ein (abgestufter) Freibetrag beim Bezug von Leistungen aus zusätzlicher Altersvorsorge besteht.

Stellungnahme (pAV-Reformgesetz)

Mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz (BT-Drucksache 18/11286) wurde die Regelung eingeführt, dass bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung gemäß § 82 Absatz 5 SGB XII ein Sockelbetrag von 100 Euro aus einer zusätzlichen Altersvorsorge der Leistungsberechtigten zuzüglich 30 Prozent des übersteigenden Einkommens aus einer zusätzlichen Altersvorsorge der Leistungsberechtigten, höchstens jedoch 50 Prozent der Regelbedarfsstufe 1 nach der Anlage zu § 28, außer Betracht bleibt.

Bewertung: handlungsbedürftig

Es ist unklar, ob laufende Leistungen aus (den im Referentenentwurf vorgeschlagenen) Auszahlungsplänen von § 82 Absatz 5 SGB XII erfasst sind.

Der Entwurfsgeber zum Betriebsrentenstärkungsgesetz hat die Einführung des Freibetrages wie folgt begründet:

Ziel ist es, einen Anreiz zu setzen, zusätzliche Altersvorsorge zu betreiben. Insbesondere soll mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz eine höhere Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung bei Geringverdienern erreicht werden. Flankierend hierzu wird daher ein Freibetrag für zusätzlich Altersvorsorge bei Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung geschaffen, um ein gesamtgesellschaftliches Signal zu setzen, dass sich freiwillige Altersvorsorge in jedem Fall lohnt.⁷

Diese Zielsetzung hat nach wie vor Gültigkeit und sollte entsprechend an die vorgesehenen Leistungsformen des pAV-Reformgesetzes angepasst werden.

Forderung

Für das pAV-Reformgesetz sollte ergänzt werden, dass der Freibetrag gemäß § 82 Absatz 5 SGB XII für zusätzliche private Altersvorsorge ebenfalls laufende Leistungen aus einem Auszahlungsplan umfasst, der frühestens mit der Vollendung des 85. Lebensjahres endet.

⁷ Siehe <https://dserver.bundestag.de/btd/18/112/1811286.pdf>, S. 48.