



# Stellungnahme

## zu dem Gesetzentwurf zum Altersvorsorge- Verbesserungsgesetz (AltvVerbG) BT-Ds. 17/10818

Achim Tiffe

### 1. Einleitung

Das Institut für Finanzdienstleistungen e.V. (*iff*) hat an zwei Studien<sup>1</sup> für das Bundesministerium der Finanzen (BMF) die Transparenz und Vergleichbarkeit von Altersvorsorgeprodukten untersucht und darauf aufbauend ein konkretes Produktinformationsblatt für zertifizierte Altersvorsorge- und Basisrentenverträge entwickelt.<sup>2</sup> Dadurch war das Institut für Finanzdienstleistungen e.V. (*iff*) in den letzten Jahren mehrfach in eine mögliche praktische Umsetzung eingebunden und in der Diskussion mit unterschiedlichen Anbietern, Vertretern von Verbraucherverbänden und Experten über die Möglichkeiten und Probleme bei der Umsetzung eines Produktinformationsblattes und die in Betracht kommenden Kenngrößen.

### 2. Der Gesetzentwurf im Kontext der aktuellen Situation

Die staatlich geförderte Altersvorsorge in Form der Riester-Rente, Basis-Rente oder der betrieblichen Altersversorgung steht aktuell stark in der Kritik: Es ist fraglich, ob alle Bürger erreicht und ob die privaten Vorsorgeaufwendungen für ein angemessenes Einkommen im Alter ausreichen werden. Bei den Produkten selbst stehen die Kosten sowie

---

<sup>1</sup> Die Studien sind abrufbar unter: <http://www.econstor.eu/dspace/handle/10419/57575> und <ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/ZEWAltersvorsorge2010.pdf>

<sup>2</sup> Die Arbeit erfolgte in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) und dem Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas) sowie bei dem Produktinformationsblatt darüber hinaus mit den Sprachexperten Claudia Grunert /Ilonka Rohn von tedieva und den Grafikern Prof. Veruschka Götz und Jürgen Fritze.

die erreichten und erwarteten Renditen in der Kritik. Zudem lassen die bisherigen Zahlen der Zulagenstelle befürchten, dass zumindest bei der Riester-Rente ähnlich wie bei der Kapitallebensversicherung, viele Verbraucher den Vertrag nicht bis zum Ende durchhalten werden. Das Vertrauen in die staatlich geförderte private Altersvorsorge ist somit auf einem Tiefststand.

Maßnahmen zur Vertrauensbildung und eine Versachlichung der Diskussion sind daher aktuell besonders wichtig. Vertrauen lässt sich vor allem durch mehr Transparenz und Vergleichbarkeit der Produkte vor Vertragsschluss, aber auch während der gesamten Laufzeit des Vertrages erreichen. Schutz vor Falschberatung oder die Kompensation von Altersarmut aufgrund von Einkommensarmut im Erwerbsleben können damit jedoch in der Regel nicht erreicht werden. Das Mittel der Information ist grundsätzlich begrenzt. Wo hingegen Information sinnvoll eingesetzt werden kann, wie bei der Entscheidungsfindung vor Abschluss eines Vertrages, führt es bei entsprechender Eignung zu besseren Entscheidungen bei den Bürgern, kann die Qualität und Effizienz der Produkte erhöhen und damit langfristig den Markt beeinflussen.

### **3. Vereinfachung der privaten Altersvorsorge**

Die Vereinfachungen bei der staatlich geförderten Altersvorsorge hin zu mehr Flexibilität für den Verbraucher werden ausdrücklich begrüßt. Produkte müssen sich an die Lebenssituation der Verbraucher anpassen, nicht die Verbraucher an die Produkte. Daher sind Schritte zur jederzeitigen Kapitalentnahme in beliebiger Höhe für selbst genutztes Wohneigentum in der Ansparphase, eine flexiblere Handhabung der Reinvestition und eine jederzeitige Möglichkeit der Einmalbesteuerung des Wohnförderkontos in der Auszahlungsphase zu begrüßen.

### **4. Neuordnung der Informationspflichten**

Die Einführung eines einheitlichen, produktübergreifenden Produktinformationsblatts (PIB), die Verpflichtung, Muster im Internet für den einfachen Vergleich zu veröffentlichen, die Neustrukturierung der jährlichen Informationspflichten und das Schaffen zusätzlicher Informationspflichten vor Beginn der Auszahlungsphase werden ausdrücklich begrüßt. Beispiele aus dem Ausland zeigen, dass dies sinnvolle Wege sind, um die Entscheidungsfindung der Verbraucher zu verbessern.

### **5. Einführung eines Produktinformationsblatts (PIB)**

Die Einführung eines einheitlichen, produktübergreifenden Produktinformationsblatts wird als notwendig angesehen, weil nur so die Vergleichbarkeit über die einzelnen Produktgruppen für die Verbraucher möglich ist. Das Institut hat in der erstellten Studie detailliert zu den Informationsbausteinen iSv. § 7 AltZertG-E Stellung genommen und alternative Darstellungsweisen für einzelne Informationsblöcke aufgezeigt.<sup>3</sup> An dieser Stelle wird daher nur auf einige herausragende Punkte eingegangen.

---

<sup>3</sup> Siehe dazu die Studie, abrufbar unter: <http://www.econstor.eu/dspace/handle/10419/57575>.

Voraussetzung für die **Vergleichbarkeit** ist, dass es einheitliche Rahmenbedingungen für die Umsetzung gibt. Daher ist die Einrichtung einer „Produktinformationsstelle Altersvorsorge“ unerlässlich, siehe § 3a Abs. 1 AltZertG-E. Andernfalls finden sich Verbraucher in den Produktinformationen nicht mehr zurecht und können die Angebote nicht vergleichen.

Die Vereinheitlichung ist auch für die **Simulationsverfahren** eine grundlegende Voraussetzung. Wie die Gespräche mit Anbietern und Experten im Rahmen der Studie gezeigt haben, ist das Wesen von Simulationen, dass die Ergebnisse entscheidend von den unterstellten Annahmen abhängen. Bleibt es den Anbietern überlassen, Annahmen über Renditen und Volatilität etc. selbst zu treffen, werden Anbieter diesen Spielraum nutzen und ihre Produkte entsprechend positiv darstellen. Damit sind die Darstellungen einzelner Anbieter untereinander nicht mehr vergleichbar und es besteht die Gefahr der Manipulation zum Nachteil der Verbraucher. Für ein Simulationsverfahren müssen die Parameter daher **zwingend einheitlich** festgelegt und überwacht werden.

Der Ansatz, Simulationsverfahren für die Darstellung von Renditen zu verwenden, wurde ursprünglich von der Anbieterseite in die Diskussion gebracht. Bei entsprechender Darstellung ist das Verfahren dazu geeignet, Verbrauchern einen Eindruck über die mögliche Wertentwicklung des Produkts mit ihren Chancen und Risiken zu geben. Dies haben die Befragungen von Verbrauchern und Diskussionen in Fokusgruppen gezeigt.

Die aktuell vorgebrachten **Vorbehalte** gegen das Simulationsverfahren sind daher aus Sicht des *iff* von der Anbieterseite vorgeschoben, um einen direkten Vergleich zu vermeiden und ein hohes Potential, unterhalb der Inflationsrate zu bleiben, dem Verbraucher nicht zeigen zu wollen. Auch Haftungsprobleme der Anbieter sind bei der Darstellung von Simulationen nicht zu befürchten, soweit sie auf einem einheitlich vorgegebenen Simulationsverfahren beruhen, da nicht nur ein einzelner Wert angegeben wird, sondern Wahrscheinlichkeiten und eine Bandbreite von möglichen Renditen. Der Gesetzentwurf sieht das Haftungsrisiko vielmehr wenn, dann bei der beliebigen Stelle, die für das Simulationsverfahren verantwortlich ist.

Inzwischen sind einige Anbieter wieder von den Simulationsverfahren abgerückt und versuchen stattdessen, feste Werte für ganze Produktgruppen zu etablieren. Damit würden Verbraucher keine Information über die mögliche Renditeentwicklung erhalten und könnten die Produkte nicht mehr über die Produktart hinweg vergleichen. D.h., bei festen Renditeannahmen, z.B. 6 % p.a. Brutto-Rendite für Investmentfonds, 3 % p.a. für klassische Rentenversicherungen und 1 % p.a. für Banksparpläne, kann sich jede Produktgruppe unabhängig der tatsächlichen Anlageform und der Kostenstruktur der einzelnen Produkte von der anderen Produktgruppe abschirmen. Ein Wettbewerb zwischen den Produktarten findet so folglich nicht mehr statt.

Soweit kein einheitliches Simulationsverfahren verwendet werden soll, bleiben als sinnvolle **Alternative** allein die **historischen Renditen** der bestehenden Produkte. Da die meisten Produkte seit 10 Jahren bestehen, können die Anbieter den Verbrauchern die Wertentwicklung als prozentuale Angabe (jährliche Nettorendite in Prozent) ausweisen. Dadurch würden die Verbraucher zumindest im Rückblick ein anschauliches Bild über die Renditen des Produkts erhalten.

Als **Kenngroße für die Kosten** werden verschiedene Angaben diskutiert. Unabhängig der Vor- und Nachteile verschiedener Kenngrößen wäre es fatal, mehrere unterschiedliche Kenngrößen einzuführen. Die Einführung nur einer neuen Angabe für die Verbraucher ist schwierig genug und muss entsprechend begleitet werden. Der effektive Jahreszins bei Krediten wurde beispielsweise vor über 20 Jahren eingeführt, ohne dass dieses Wissen in der Bevölkerung ausreichend vorhanden ist oder für Produktentscheidungen genutzt wird. Daher sollte aus Sicht des *iff* nur eine neue Kenngröße eingeführt werden. Das ZEW und das *iff* haben sich aufgrund der Robustheit für die Kenngröße der "Reduction in Yield" entschieden. Diese Kenngröße kann später auf die Rentenphase ausgedehnt werden.

Grundsätzlich muss bei Produktinformationsblättern bedacht werden, dass der Platz begrenzt ist und man sich auf die wichtigen Informationen beschränken muss. Die Anzahl der **Informationsblöcke** ist daher begrenzt, will man das Produktinformationsblatt nicht überfrachten. **Weißer Flächen** dienen zur besseren Übersichtlichkeit und können nicht beliebig aufgefüllt werden.

Die Ersetzung des bestehenden Produktinformationsblatts bei Versicherungen gem. § 4 VVG-InfoV ist sinnvoll, damit nicht unterschiedliche Produktinformationen nebeneinander existieren.

## 1. Gebühren im Fall einer Beendigung des Vertrages

Die **Wechselgebühr** soll in § 1 Abs. 1 AltZertG-E auf 150 Euro begrenzt werden. Eine Wechselgebühr erscheint aber an sich problematisch. Zwar wird durch § 308 Nr. 7 BGB ein Aufwendungsersatz bei Kündigung in engen rechtlichen Grenzen akzeptiert. Bei laufenden Verträgen wie Girokonten wird ein zusätzliches Entgelt im Fall der Kündigung aber z.B. grundsätzlich abgelehnt.<sup>4</sup> Für die Übertragung des Vermögens bei einem Wechsel sollte daher bei staatlich geförderten Altersvorsorgeverträgen möglichst kein zusätzliches Entgelt verlangt werden dürfen. Hohe Maximalbeträge führen zudem dafür, dass sich Anbieter daran orientieren und die Wechselgebühren dadurch sogar steigen können. Ein gesetzlicher Maximalbetrag sollte daher nicht über dem jetzigen durchschnittlichen Betrag liegen, den Anbieter von Banksparrplänen, Fondssparplänen und Versicherungen verlangen.

Auch die maximale Grenze von **Abschluss- und Vertriebskosten** in Höhe von 50 Prozent **auf das übertragene Kapital** erscheint im Fall eines Wechsels nicht angemessen. Schon jetzt stellt der provisionsgetriebene Wechsel von einem Altersvorsorgeprodukt in ein anderes sowohl nach Anbieter- als auch nach Verbraucherangaben ein großes Problem dar. Abschluss- und Vertriebskosten auf das bereits angesparte Kapital sollten bei Übertragung daher gänzlich ausgeschlossen sein. Dies würde lediglich signalisieren, dass provisionsgetriebene Produktwechsel auch zu einem sehr späten Zeitpunkt während der Ansparphase, die häufig zulasten des Verbrauchers sind, von staatlicher Seite unterstützt werden. Vielmehr wäre in der staatlich geförderten Altersvorsorge, angelehnt an § 655c Satz 2 BGB, eine Beschränkung notwendig, bei der ein Anspruch auf eine erneute Vergü-

---

<sup>4</sup> Siehe z.B. Ulmer/Brandner/Hensen AGB-Recht 11. Aufl., Teil 4 (2), Rz. 51 mwN.

tung (Provision) nur dann entsteht, wenn der Wechsel einen Vorteil für den Verbraucher darstellt.

## 1. Berufsunfähigkeitsversicherung

Die Berufsunfähigkeitsversicherung wird unstrittig als eine notwendige Absicherung angesehen. Trotzdem haben viele Bürger keine Berufsunfähigkeitsversicherung oder eine zu geringe Absicherung. Daher ist es ein richtiger Schritt, Berufsunfähigkeitsversicherungen in die staatliche Förderung stärker mit einzubeziehen. Von Verbraucherseite wurde aufgrund anhaltender Probleme auch immer wieder gefordert, die Produkte zu entkoppeln und Berufsunfähigkeitsversicherungen möglichst als einzelnes Produkt abzuschließen. Daher ist auch die Förderung einer Berufsunfähigkeitsversicherung als eigenständiger Basisrentenvertrag iSv. § 2 Abs. 1a AltZertG-E sinnvoll.

Ob damit die **bestehenden Probleme** gänzlich gelöst werden können, ist jedoch fraglich. Weder wird dadurch der Zugang zu einer Berufsunfähigkeitsversicherung für alle Bürger gewährleistet noch sind die Aufschläge bei zusätzlichen Risiken wie Vorerkrankungen und gefahrgeneigte Berufe begrenzt. So zählen z.B. viele Handwerksberufe zu den Risikogruppen, ohne dass in diesen Berufen mehr verdient wird als in anderen Berufen mit geringeren Risiken. Dies führt dazu, dass sich vor allem diejenigen ausreichend gegen Berufsunfähigkeit versichern (können), die ein sehr geringes Risiko haben, während andere Verbraucher mit hohen Risiken dies nicht können oder aufgrund der hohen Kosten abgeschreckt werden. Weitere ungelöste Probleme sind der unterschiedliche Leistungsumfang und die Leistungsbereitschaft der Versicherer. Hier sollte die Standardisierung für eine staatlich geförderte Berufsunfähigkeitsversicherung weiter gehen: Lösungsvorschläge sind z.B. einen Kontrahierungszwang einzuführen, wie es ihn schon im Bereich der KfZ-Versicherung gibt und Risikoaufschläge gesetzlich zu begrenzen.

Auch ist fraglich, ob der jetzige gesetzlich vorgeschlagene Rahmen ausreicht, um das Berufsunfähigkeitsrisiko während des Erwerbslebens zu bezahlbaren Preisen ausreichend abzusichern.

## 2. Sanktionen

Die Sanktionen bei **Nichterfüllung von Informationspflichten** gem. § 7c Satz 7, § 7 Abs. 3 und § 7b Abs. 2 AltZertG-E sind sinnvoll und angemessen, um für die Einhaltung der Informationspflichten zu sorgen, und den Verbraucher vor fehlenden oder fehlerhaften Informationen entsprechend zu schützen. Fraglich ist, wieso für die jährlichen Informationspflichten in § 7a AltZertG-E keine entsprechenden Sanktionen existieren.

Die Beträge für eine **Ordnungswidrigkeit** von 2.500 Euro auf 3.000 Euro in § 13 Abs. 2 AltZertG-E hochzusetzen, wird dagegen keine Veränderung erbringen. Die geringe Höhe der Beträge bei Ordnungswidrigkeiten wurde schon vor Jahren kritisiert. Für Anbieter wird es bei derartigen Bußgeldern lukrativer sein, das Gesetz nicht einzuhalten, zumal faktisch keine Kontrolle durch die Aufsichtsbehörden erfolgt. Hier sollte nachgebessert werden, sowohl auf der gesetzgeberischen Seite als auch bei der personellen Ausstattung der Aufsichtsbehörde bzw. in Form von regelmäßigen Kontrollen durch Dritte.