

23.11.2012

Stellungnahme

der
Verbraucherzentrale Baden-Württemberg e.V.

zum

ENTWURF DES GESETZES ZUR VERBESSERUNG DER
STEUERLICHEN FÖRDERUNG DER PRIVATEN
ALTERSVORSORGE (ALTERSVORSORGE-
VERBESSERUNGSGESETZ)“

DRS. 17/10818 VOM 16.10.2012

Vorbemerkung

Die Rentenreform 2001 gestaltete die private Altersvorsorge neu. Sie führte zur teilweisen Substitution der solidarisch organisierten gesetzlichen Rente durch die individuelle, private Vorsorge. Ihr gesetzlicher Rahmen wurde so gestaltet, dass bei der Berechnung der Rentenanpassung unterstellt wird, dass die steuerlich geförderte private Vorsorge zu 100 Prozent in Anspruch genommen wird. Wer also nicht privat oder betrieblich vorsorgt, muss mit einer unzureichenden Alterssicherung rechnen. Die private und betriebliche Altersvorsorge wurde also mit der Rentenreform 2001 ein zentrales Standbein der individuellen Daseinsvorsorge.

Es war und ist damit politischer Wille, dass die Bürger aus ihrem laufenden Einkommen durch Geldanlage Ersparnisse und Vermögen bilden, so dass im Ruhestand eine ausreichende Absicherung gewährleistet ist. Aus den Rentenversicherten, die lediglich einer staatlich organisierten Rentenversicherung gegenüberstanden, wurden so Verbraucher, die nun Finanzdienstleistern gegenüberstehen.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werden, nach Änderungen in 2005, 2006, 2007, 2008, 2010, 2011 und 2012 erneut lediglich punktuelle Verbesserungen in der staatlich geförderten Altersvorsorge angestrebt, indem neue Anforderungen an die Transparenz der Finanzprodukte gesetzt werden.

Kritik

Der Entwurf des Gesetzes zur Verbesserung der steuerlichen Förderung der privaten Altersvorsorge (Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz) richtet sich prinzipiell an den richtigen Zielen aus. Allerdings basiert der Gesetzentwurf auf einem unvollständigen Verständnis des Marktes für Finanzdienstleistungen.

Zudem enthält der Gesetzentwurf die für die Zielerreichung unzutreffenden Maßnahmen. So stellen die Regelungen

- zum Produktinformationsbaltt die Vergleichbarkeit der Produkte und damit die selbstbestimmte Entscheidung der Verbraucher nicht sicher,
- der Zertifizierungskriterien die Orientierung am Altersvorsorge-Bedarf der Verbraucher nicht sicher,
- zum Wohn-Riester die Orientierung am individuellen Bedarf der Verbraucher nicht sicher,
- zur Basisrente die Orientierung am individuellen Absicherungsbedarf der Verbraucher nicht sicher,
- zur Sanktionierung die Abschreckungswirkung aufgrund ihrer ökonomischen Irrelevanz nicht sicher.

Begründung

1 Ziele des Gesetzentwurfs

1.1 Vereinfachung der Eigenheimrente

Wir begrüßen grundsätzlich jede Bestrebung des Gesetzgebers, das derzeit äußerst komplexe Regelwerk in der geförderten Altersvorsorge zu vereinfachen.

1.2 Verbesserung des Erwerbsminderungsschutzes

Wir begrüßen grundsätzlich das Ziel, den Erwerbsminderungsschutz zu verbessern. Allerdings fehlt es uns bislang an Belegen, die nachweisen, dass ein kapitalgedeckter Erwerbsminderungsschutz einem umlagefinanzierten Erwerbsminderungsschutz überlegen ist. Grundsätzlich besteht bei privater Absicherung von Lebensrisiken Vertragsfreiheit. Damit werden solche Verbraucher, die erkennbar erhöhte Lebensrisiken tragen, aus diesem Markt ausgeschlossen. Im Übrigen verweisen wir auf die Probleme im Markt für Finanzberatung (siehe Abschnitt 2.3).

1.3 Stärkung der Verbraucher im Markt

Wir begrüßen grundsätzlich jede Bestrebung des Gesetzgebers, mit der die Verbraucher in ihrer Marktstellung tatsächlich gestärkt werden. Diesem Bestreben wird der Gesetzentwurf nicht gerecht.

Der Gesetzentwurf basiert auf einem unvollständigen Verständnis des Marktes für Finanzdienstleistungen. Aufgrund der hohen Komplexität der Förderbedingungen und einer unüberschaubaren Vielfalt an Produkten sowie Produktarten, die inzwischen am Markt angeboten werden, wenden Verbraucher sich Rat suchend an Finanzberater. Allerdings stellt die gegenwärtige Organisation des Marktes für Finanzberatung eine bedarfsgerechte Beratung nicht sicher. Die Beratungspraxis der Verbraucherzentrale Baden-Württemberg zeigt, dass in 88 Prozent der Fälle Verbrauchern Verträge zur Kapitalanlage oder Altersvorsorge verkauft werden, die nicht ihrem Bedarf entsprechen. In 75 Prozent der Fälle sind die Verträge schlicht zu teuer, denn es gibt stets Alternativen mit vergleichbarem Chance- und Risikoprofil zu für den Verbraucher deutlich günstigeren Konditionen. Die unzureichende Qualität der Finanzberatung zur kapitalgedeckten Vorsorge, die auch durch andere Institutionen wie die Stiftung Warentest wiederholt belegt wurde, wirkt sich damit direkt negativ auf die Daseinsvorsorge im Alter aus.

Seine Ursache hat dies darin, dass der Markt für Finanzberatung einem unüberwindbaren Informationsproblem unterliegt, welches durch die gegebenen Anreizstrukturen (Provisionen) verstärkt wird. Finanzberatung ist ein so genanntes Vertrauensgut.

Finanzberatung ist ein Vertrauensgut

Die Qualität eines Vertraungsguts ist vom Verbraucher weder vor noch nach dessen Durchführung sicher feststellbar. Die Qualität einer Beratung zur privaten Altersvorsorge ist für Verbraucher nicht einmal bei Renteneintritt ermittelbar, da ihnen die relevanten Informationen zu alternativen Anlageempfehlungen und deren Ergebnisse nicht vorliegen. Aufgrund dieses strukturell bedingten Informationsproblems sind Bemühungen, die auf eine Verbesserung der Produkttransparenz abzielen, in ihrem Wirkungsgrad deutlich eingeschränkt.

In der sozialen Marktwirtschaft müssen die Regeln des Marktes gewährleisten, dass die Verbraucher ihren Bedarf am Markt auch dann decken können, wenn Vertrauensgüter gehandelt werden. Regelungsansätze bedürfen daher einer Grundlage, die dies sicherstellt. Diese Grundlage ist die unmissverständliche und ausschließliche Ausrichtung der Beratung am Bedarf der Verbraucher.

Finanzvermittlung auf Provisionsbasis verhindert bedarfsgerechte Finanzberatung

Beratung zur Altersvorsorge wird von Vermittlern durchgeführt, die ein unmittelbares Verkaufs- und Verdienstinteresse haben. Das Einkommen der Vermittler richtet sich nach den im Produkt einkalkulierten Provisionen. Es besteht daher ein klarer Anreiz zur Vermittlung provisonsträchtiger Produkte. Eine „Beratung“ durch einen Vermittler wird daher nicht zu einem Ergebnis kommen, dem ausschließlich das Interesse des ratsuchenden Verbrauchers zugrunde liegt.

Der Gesetzentwurf geht auf das strukturelle Informationsproblem nicht ein. Deshalb basiert er auf einem unvollständigen Verständnis des Marktgeschehens aus Verbrauchersicht.

1.4 Verbesserung des Anlegerschutzes

Wir begrüßen grundsätzlich jede Bestrebung des Gesetzgebers, den Anlegerschutz zu verbessern. Anlegerschutz im engeren Sinne ist der Schutz des Anlegers vor Übervorteilung durch Anbieter, denen Geld zur Anlage überlassen wurde. Hierbei spielt die Beziehung zwischen Verbraucher und vermittelndem sowie beratendem Finanzintermediär keine Rolle. Wesentlich für den Anlegerschutz sind daher Bestimmungen, die Risiken durch Veruntreuung und Betrug minimieren sowie Transparenzanforderungen an Anlageprodukte. Der vorliegende Gesetzentwurf zielt insbesondere auf eine Verbesserung dieser Transparenzanforderungen ab.

1.5 Stärkung der kapitalgedeckten Altersvorsorge

Mit der Umsetzung des Gesetzentwurfs ist das Ziel verbunden, das umlagefinanzierte System der Daseinsvorsorge im Alter zum Teil durch ein kapitalgedecktes System zu ersetzen. Ist dies zwar Rentenpolitik im engeren Sinne, so erhält das Ziel verbraucherpolitische Relevanz, weil es in seiner gegenwärtigen Umsetzung impliziert, dass sich noch mehr Bürger, noch häufiger und mit noch größeren Geldbeträgen an Anbieter von Finanzdienstleistungen wenden müssen. Auf der Grundlage unserer Erkenntnisse aus der Verbraucherberatung stellt dieser Markt Verbrauchern aber weder bedarfsgerechte Beratung noch effiziente Produkte zur Verfügung. Daher schlagen wir eine alternative Maßnahme vor, welche dieses Ziel in höchst effizientem Maße erreichen kann und dabei den unterschiedlichen Bedarfen der Verbraucher Rechnung trägt. Wir fügen unseren Vorschlag in der Anlage zu dieser Stellungnahme bei.

2 Stellungnahme zu einzelnen Maßnahmen

2.1 Einführung eines Produktinformationsblatts

Die Vergleichbarkeit von Produkten ist immer dann eine zentrale Voraussetzung für funktionierenden Wettbewerb um Preise und Leistungen, wenn Verbraucher selbstbestimmt ohne Hinzuziehen eines Dritten (z.B. Berater) Entscheidungen zur Produktauswahl treffen wollen. Der Absatz von Altersvorsorgeverträgen am Markt wird aber vor allem durch den Vertrieb gesteuert, der wiederum ein Interesse an auskömmlichen Provisionen verfolgt. Die daraus resultierenden Probleme im Vertrieb vermag ein Produktinformationsblatt nicht zu lösen.

Da Vergleichbarkeit und Transparenz derzeit nicht vorhanden ist, ist die Maßnahme in ihrer Absicht zweckmäßig, allerdings adressiert sie nur diejenigen Verbraucher, die sich in der Lage sehen, die Informationen richtig zu interpretieren und auf dieser Basis Entscheidungen zu treffen. Die Umsetzung der Maßnahme im Gesetzentwurf ist in folgenden Punkten problematisch:

a. Einordnung in Chancen-Risiko-Klassen

Die Einordnung in Chancen-Risikoklassen zur Herstellung von Transparenz ist sowohl in der Praxis als auch in der Produktregulierung weit verbreitet. Der Gesetzentwurf definiert die Chancen-Risiko-Klassen nicht näher. Die bislang in der Praxis verwendeten Klassen in der Wesentlichen Anlegerinformation sowie im Key Investor Information Document sind irreführend. Um Irreführung auszuschließen, ist bei der Klassenbildung folgendes erforderlich:

- Es müssen sehr langfristige historische Daten (Jahrzehnte, nicht Jahre) über Renditen und Risiken derjenigen Vermögensklassen (Aktien, Renten, Immobilien, Rohstoffe etc.) einfließen, in die das Anlageprodukt investiert
- Es müssen Diversifikationseffekte berücksichtigt werden
- Die Klassen müssen trennscharf, klar und verständlich sein. Unpräzise Begriffe wie „geringe Kursschwankungen“ sind auszuschließen und durch präzise wie z.B. „Kursverluste bis 10%“ zu ersetzen.

b. Darstellungen der Wahrscheinlichkeiten für verschiedene Wertentwicklungen

Eine Darstellung der Wahrscheinlichkeiten für verschiedene Wertentwicklungen zur Herstellung von Transparenz ist im Ansatz insbesondere für den Vergleich von Produkten richtig, die in unterschiedliche Vermögensklassen investieren. Eine solche Darstellung ist nur für diejenigen Verbraucher nützlich, die in der Lage sind, die unterschiedlichen Wahrscheinlichkeitswerte für bestimmte jährliche Renditen in Prozentangaben in Form eines Histogramms oder in Form einer Tabelle richtig zu interpretieren.

c. Absehbare Probleme bei der Geeignetheit von Simulationsverfahren

Die Bestimmung eines Simulationsverfahrens ist grundsätzlich mit folgenden Problemen behaftet:

- Unzureichende Abbildung von Wertschwankungen: Das Simulationsverfahren muss, gerade bei wertschwankungsanfälligen Anlagekonzepten, den Anlagealgorithmus des Anbieters nachbilden. Die Wertsicherungskonzepte der Anbieter sind sehr komplex und höchst unterschiedlich. Entsprechend entwickelt sich das

Altersvorsorgevermögen bei gegebener Kapitalmarktphase bei verschiedenen Anbietern unterschiedlich. Eine exakte Nachbildung des Anlagealgorithmus durch eine Produktinformationsstelle Altersvorsorge kann nur erfolgen, wenn die Anbieter ihre internen Prozesse gegenüber der Produktinformationsstelle vollständig offenlegen.

- Unzureichende Abbildung der Dynamik des Kapitalmärkte: Die dem Simulationsmodell zugrunde gelegten Annahmen müssen auf aktuellen Kapitalmarktdaten beruhen.
 - Hierzu zählt beispielsweise das Zinsniveau. Es ist jedoch irreführend, einen historischen Kapitalmarktzins von z.B. 7 Prozent anzunehmen, wenn etwa das Zinsniveau derzeit bei 1,5 Prozent liegt. Würden Verbraucher das höhere Zinsniveau zugrunde legen, würden sie eine Rentenhöhe erwarten, die so aus derzeitiger Sicht mit Sicherheit nicht möglich ist.
 - Sofern nur die Zugrundelegung aktueller Daten nicht irreführend ist, wären Produktinformationsblätter in kurzen Zeitabständen neu zu erstellen. In diesem Fall ist jedoch allenfalls ein Vergleich zweier Produkte möglich, deren Produktinformationsblätter zu demselben Zeitpunkt erstellt worden sind.
- Unzureichende Anwendung der dem Simulationsverfahren zugrunde gelegten Annahmen: Die dem Simulationsmodell zugrunde gelegten Annahmen müssen produktübergreifend gelten. So hätte etwa ein Versicherer bei der Prognose der Kapitalanlageergebnisse diese Annahmen zugrunde zu legen, bezogen auf sein individuelles Kapitalanlageportfolio. Gleiches gilt für ein Kreditinstitut bei der Kalkulation der Erträge eines Banksparrplans, d.h. es hätte die Entwicklung des Referenzzinssatzes, welcher ein Kapitalmarktzins oder auch ein auf internen Ausleihungen basierender Zinssatz sein kann, auf Basis dieser Annahmen zu modellieren.
- Fehlende wissenschaftliche Basis des gewählten Simulationsverfahrens: Es gibt keinen wissenschaftlichen Konsens über geeignete Modellannahmen bei Simulationen von Kapitalmärkten. Die Entscheidung zugunsten eines Modells zieht zwangsläufig Kritik nach sich, welche eine Irreführung durch dieses Modell belegen kann.

Aufgrund dieser Probleme besteht eine große Gefahr, dass produktartenübergreifende Vergleiche, die auf Simulationsverfahren beruhen, irreführend sind. Dies gilt insbesondere für softwaregestützte Produktvergleiche gewerblicher Anbieter. So sehen wir Produktvergleiche wie etwa das ebenfalls auf Simulationen beruhende Modell Volatium der Morgen & Morgen GmbH aus folgenden Gründen kritisch:

- Die vollständigen Annahmen der Simulation werden nicht veröffentlicht. Sie werden von einem sogenannten Kompetenzbeirat getroffen, in dem fast ausschließlich Versicherer vertreten sind.
- Die Annahme einer Rendite bei Rentenpapieren in Höhe von 4,4% halten wir vor dem Hintergrund der Besetzung des Kompetenzbeirats für plausibel, nicht aber angesichts des aktuellen Zinsniveaus. Die Annahme basiert auf aktuellen Zahlen zur Überschussverzinsung der Versicherer, welche aber nicht die gegenwärtige Zinsstrukturkurve abbilden.
- Die Annahme eines Risikoaufschlages von 5,5% halten wir für willkürlich und nicht plausibel.
- Die Anlageklasse Immobilien wird ausgeblendet, wenngleich diese in den Produkten durchaus eine Rolle spielt, so beispielsweise im Deckungsstock von Versicherungen.

- Die „gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen“, die in die Simulation einfließen, bergen die Gefahr der Willkürlichkeit, zumal sie nicht näher beschrieben werden.
- Bei Fonds werden keine real existierenden Fonds mit all ihren die reale Rendite mindernden Kostengrößen verwendet, sondern lediglich Referenzfonds.

d. Aufstellung der Kosten nach §2a Altersvorsorge-Zertifizierungsgesetz

In der Produktinformation können gemäß Ziffer 1, Buchstaben a) bis i) bis zu 9 verschiedene Kostenbezugsgrößen in Altersvorsorge- oder Basisrentenverträgen genannt werden. Diese Vielzahl an Kostenbezugsgrößen schließt praktisch jeden produktübergreifenden Kostenvergleich aus. Ein Vergleich ist nur dann tatsächlich möglich, wenn den Anbietern nur eine einzige Kostenbezugsgröße erlaubt ist. Eine solche Kostengröße wäre etwa der jährliche Prozentsatz des gebildeten Kapitals oder ein bestimmter jährlicher Betrag in Euro.

e. Hinweis auf das Inflationsrisiko

Gerade bei Altersvorsorgeverträgen bergen Preissteigerungen stets die Gefahr, die Kaufkraft des Kapitalvermögens, welches der Daseinsvorsorge dient, zu schmälern. Die Inflationsrate ist, ebenso wie die mögliche Rendite, eine dynamische Variable. Renditen und Risiken sowie die Verteilung ihrer Wahrscheinlichkeiten müssen Kaufkraftverluste berücksichtigen.

Die vom Gesetzgeber vorgesehene nominale Kapitalerhaltgarantie suggeriert allerdings Verbrauchern, dass Verluste ausgeschlossen sind. Tatsächlich schmälert bereits eine Inflationsrate von 2 Prozent die Kaufkraft des nominal identischen Betrages nach 35 Jahren um die Hälfte. Wir begrüßen es, dass der Gesetzgeber diesem falschen Eindruck nun durch einen entsprechenden Hinweis entgegenwirken möchte. Er schreibt allerdings lediglich einen abstrakten Hinweis vor.

Ein abstrakter Hinweis auf die potenzielle Kaufkraftschmälerung, ohne deren Auswirkung auf die Altersvorsorge zu quantifizieren, besitzt für Verbraucher keinen Informationswert. Statt des abstrakten Hinweises wäre also eine konkrete Berücksichtigung des Inflationsrisikos bei den Modellannahmen der Simulation erforderlich

Dass dies möglich ist, zeigen Kapitalmarktstudien, in welchen regelmäßig um Inflationsraten bereinigte Renditen analysiert werden.

f. Preis-Leistungsverhältnis

Der Gesetzgeber sieht vor, dass im Produktinformationsblatt, die Größe Preis-Leistungsverhältnis angegeben wird. Die Bestandteile eines Preis-Leistungsverhältnisses will er in einer Verordnung näher regeln lassen.

Mit dieser Regelung zur Angabe des Preis-Leistungsverhältnisses ist sicherzustellen, dass eine Benchmark für einen solchen Preis-Leistungsvergleich definiert wird, die die besten Konditionen im Markt abbildet. Nur dann ist eine solche Kennzahl aussagekräftig.

Der Gesetzgeber unterlässt es aber, ein solches Preis-Leistungsverhältnis auch für Risikoversicherungen im Produktinformationsblatt vorzugeben. Als Begründung führt er an, dass für Risikoversicherungen ein Preis-Leistungsverhältnis nicht angebbbar sei. Diese Begründung ist nicht nachvollziehbar.

2.2 Zertifizierungskriterien

Wir begrüßen die Bestrebung des Gesetzgebers, über einen stärkeren punktuellen regulatorischen Eingriff in die Zertifizierungskriterien der gängigen Übervorteilung der Verbraucher durch Anbieter entgegenzuwirken. Allerdings bleibt er auf halben Weg stehen.

Kosten für den Anbieterwechsel behindern den Wettbewerb. Auch gedeckelte Kosten in Höhe von 150 Euro behindern den Wettbewerb. Statt eine Kostendeckelung einzuführen, wäre vorzuschreiben, dass die Kosten in den laufenden Verwaltungskosten einzukalkulieren sind. Damit würde zugleich ein Anreiz für Anbieter gesetzt, Kosten durch Vertragswechsel und Storno zu vermeiden, etwa durch funktionierendes Qualitätsmanagement.

Die Bestrebung des Gesetzgebers zur Verbesserung des Erwerbsminderungsschutzes mögen begründet sein. Dies innerhalb der kapitalgedeckten Altersvorsorge zu regeln, verfehlt aber gänzlich dessen Zweck. Die Koppelung von Risikoversorge und Altersvorsorge ist aus Verbrauchersicht in keinem Fall bedarfsgerecht. Nur eine getrennte Absicherung der unterschiedlichen Bedarfe Altersvorsorge und Erwerbsminderungsvorsorge kann bedarfsgerecht sein, da beide Bedarfe dynamisch sind. Nur bei jeweils individueller Entscheidung können Verbraucher auf geänderte Bedarfe entsprechend reagieren.

Unabhängig von der Notwendigkeit der Trennung ist zu berücksichtigen, dass eine vollständige Absicherung von existenziellen Risiken wie der Erwerbsminderung am Markt nicht möglich ist: Versicherer versichern schlechte Risiken nicht. Die Absicherung der Erwerbsminderungsvorsorge über den Markt, wird also Verbraucher mit „schlechten“ Risiken von eben dieser Absicherung ausschließen.

2.3 Maßnahmen bei Wohn-Riester

Wir begrüßen die im Entwurf vorgesehene jederzeitige Entnahmemöglichkeit von Kapital zum Zweck des Eigenheimerwerbs. Auch die Aufhebung der geltenden Restriktion, wonach ein Betrag zwischen 75 Prozent und 100 Prozent nicht entnommen werden kann, wird dem möglichen Bedürfnis der Verbraucher an einer Fortführung des Vertrags auf betraglich niedrigem Niveau gerecht. Aus unserer Beratungspraxis wissen wir, dass Verbraucher ihren Sparvertrag während der Tilgung ihres Eigenheimkredits oft aussetzen wollen, um teure Kredite rascher, d.h. bedarfsgerecht, abzahlen zu können. Nach Tilgung des Kredites benötigen sie aber wieder einen Altersvorsorgevertrag, um weiterhin die Förderung zu erhalten. Die Aufhebung der Restriktion wird bei erneutem Abschluss erneute Kostenbelastung vermeiden.

Wir begrüßen die im Entwurf vorgesehene Ausweitung der Entnahmemöglichkeit für Aufwendungen für Umbaumaßnahmen zur Reduzierung von Barrieren in oder an der Wohnung. Diese Änderung wird dem Umstand gerecht, dass nicht nur die Anschaffung, sondern auch der Umbau und die Erweiterung einer vorhandenen Immobilie für Verbraucher einen Beitrag zur Altersvorsorge darstellt. Folgende Beschränkung lehnen wir jedoch ab: Mindestentnahmebetrag von 6.000 Euro bzw. 30.000 Euro. Eine solche Einschränkung zwingt Verbraucher dazu, Umbauten und Erweiterungen, deren Kosten unterhalb dieser betraglichen Grenze liegen, nicht mit Eigenmitteln, sondern mit teuren Fremdmitteln zu finanzieren. Dies kommt de facto einer Fortsetzung des Altersvorsorgevertrags auf Kredit gleich, was nicht bedarfsgerecht ist. Beide betraglichen Restriktionen sind daher ersatzlos zu streichen.

Wir begrüßen die jederzeitige Entnahmemöglichkeit von Kapital zur Entschuldung eines Eigenheims. Die Regelung wird dem Flexibilitätserfordernis gerecht und trägt zu einer Anpassung von bestehenden Verträgen an geänderte Bedarfe bei.

Wir lehnen eine Antragsfrist zur Entnahme von 10 Monaten vor Beginn der Auszahlphase ab. Eine solche Frist ist bei Finanzdienstleistungen ungewöhnlich und für Verbraucher daher überraschend. Es besteht die Gefahr, dass Verbraucher diese Frist ungewollt verstreichen lassen in der Annahme, wenige Wochen vor Auszahlungsbeginn seien ausreichend. Zudem kann der Bedarf auf Auszahlung wesentlich kurzfristiger auftreten. Ferner muss sichergestellt sein, dass die Antragsfrist zur Entnahme nicht bereits verstrichen ist, bevor der Anbieter über die Konditionen in der Rentenbezugsphase informiert hat. Unseres Erachtens ist eine Frist von vier Wochen ausreichend.

2.4 Maßnahmen bei Basisrentenverträgen

Die Basisrente ist in ihrer Ausgestaltung für die meisten Verbraucher nach unserer Beratungserfahrung nicht attraktiv, weil Verfügung, Vererbung und Beleihung des gebildeten Kapitals ausgeschlossen sind. Verbraucher verzichten mit Abschluss eines Basisrentenvertrags auf jegliche Freiheit, nach Belieben über ihr Altersvorsorgevermögen zu verfügen und damit auf geänderte Bedarfe zu reagieren. Zugleich engt die Förderung das verfügbare Anlagespektrum sehr stark ein. Für diesen Verzicht auf Flexibilität und die Beschränkung auf wenige Anlageprodukte, im Wesentlichen Rentenversicherungen, erhalten Verbraucher lediglich die Aussicht auf etwas höhere Rendite aufgrund von Steuervorteilen. Auf Grundlage dieser Erwägungen sehen wir die gesamten Regelungen zur Basisrente insgesamt sehr kritisch.

Eine Koppelung von Risikoversicherung und Altersvorsorge, wie die Basisrente dies zulässt, ist für Verbraucher in keinem Fall bedarfsgerecht. Nur eine getrennte Absicherung der beiden Bedarfe Altersvorsorge und Erwerbsminderungsversorgung kann bedarfsgerecht sein, da beide Bedarfe dynamisch sind. Nur bei individueller Entscheidung können Verbraucher auf geänderte Bedarfe entsprechend reagieren. Unabhängig davon ist eine vollständige Absicherung von existenziellen Risiken wie der Erwerbsminderung am Markt nicht möglich, weil Versicherer schlechte Risiken nicht versichern. Zu diesem Markt haben also nicht alle Verbraucher Zugang.

2.5 Sanktionen gegen Fehlverhalten der Anbieter

Die Konsequenzen nicht gesetzeskonformen Verhaltens durch die Anbieter sind nicht abschreckend genug, um gesetzeskonformes Verhalten sicherzustellen. Ein Bußgeld von lediglich 3.000 Euro entspricht gerade mal den üblichen Abschlusskosten eines einzigen Riester-Vertrags. Wir schlagen stattdessen ein Bußgeld in Höhe von 300.000 Euro vor.

Fazit

Der Entwurf des Gesetzes zur Verbesserung der steuerlichen Förderung der privaten Altersvorsorge (Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz) richtet sich prinzipiell an den richtigen Zielen aus. Allerdings basiert der Gesetzentwurf auf einem unvollständigen Verständnis des Marktes für Finanzdienstleistungen.

Zudem enthält der Gesetzentwurf die für die Zielerreichung unzutreffenden Maßnahmen. So stellen die Regelungen

- zum Produktinformationsbaltt die Vergleichbarkeit der Produkte und damit die selbstbestimmte Entscheidung der Verbraucher nicht sicher,
- der Zertifizierungskriterien die Orientierung am Altersvorsorge-Bedarf der Verbraucher nicht sicher,
- zum Wohn-Riester die Orientierung am individuellen Bedarf der Verbraucher nicht sicher,
- zur Basisrente die Orientierung am individuellen Absicherungsbedarf der Verbraucher nicht sicher,
- zur Sanktionierung die Abschreckungswirkung aufgrund ihrer ökonomischen Irrelevanz nicht sicher.

...

Anlage

25.09.2012

Argumentation

der
Verbraucherzentrale Baden-Württemberg e.V.

zu
GRUNDLAGEN EINES KOSTENGÜNSTIGEN, EINFA-
CHEN UND TRANSPARENTE VORSORGEFONDS

Verbraucherzentrale Baden-Württemberg e.V.
Verbraucherpolitik
Paulinenstraße 47
70178 Stuttgart
info@vz-bw.de
www.vz-bw.de

Hintergrund

Die Rentenreform 2001 gestaltete die private Altersvorsorge neu. Sie führte zur teilweisen Substitution der solidarisch organisierten gesetzlichen Rente durch die individuelle, private, kapitalgedeckte Vorsorge. Der gesetzliche Rahmen wurde so gestaltet, dass bei der Berechnung der Rentenanpassung unterstellt wird, dass die steuerlich geförderte kapitalgedeckte Vorsorge zu 100 Prozent in Anspruch genommen wird. Wer also nicht privat vorsorgt, soll mit einer unzureichenden Alterssicherung rechnen. Die private kapitalgedeckte Altersvorsorge wurde mit der Rentenreform 2001 ein zentrales Standbein der individuellen Daseinsvorsorge.

Es war und ist damit politischer Wille, dass die Bürger aus ihrem laufenden Einkommen durch Geldanlage Ersparnisse und Vermögen bilden, so dass ihnen im Ruhestand eine ausreichende Absicherung gewährleistet ist. Aus den Rentenversicherten, die lediglich einer staatlich organisierten Rentenversicherung gegenüberstanden, wurden so Verbraucher, die nun Finanzdienstleistern gegenüberstehen.

Sachstand

Zehn Jahre nach der Einführung der privaten, kapitalgedeckten Altersvorsorge ziehen Politiker, Wissenschaftler, Journalisten und Bürger Bilanz. War die Reform ein Erfolg? Zentrales Erfolgskriterium kann dabei nur der Ansatz sein, ob und in welchem Ausmaß die Ziele des Gesetzgebers erreicht wurden. Im Entwurf des Altersvermögensgesetzes (AvmG) sind diese Ziele niedergelegt, insbesondere unter B., Absatz 2, Aufzählungspunkt 2, ‚Förderung der zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge‘ heißt es¹

„Mit dem Aufbau einer zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge wird die Alterssicherung auf eine breitere finanzielle Grundlage gestellt, die es ermöglicht, die Sicherung des im Erwerbsleben erreichten Lebensstandards im Alter zu gewährleisten. Der Staat stellt über Zulagen und steuerliche Entlastungen eine effiziente Förderung für den Aufbau der zusätzlichen Altersvorsorge bereit.“

In der Gesetzesbegründung, B. Besonderer Teil, zu Nummer 47 Absatz 5 heißt es zudem²

„Die Bundesregierung soll im Übrigen den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorschlagen, wenn allein durch die Förderung der freiwilligen Altersvorsorge eine ausreichende Breitenwirkung nicht erzielt worden ist.“

Bei der Einführung der Riester-Rente mag es gute Gründe gegeben haben, den Vertrieb der Riester-Rente ausschließlich dem Markt zu überlassen. Inzwischen ist jedoch evident, dass die Beratung zur Auswahl des individuell geeigneten, staatlich geförderten Altersvorsorgevertrages ähnlich wie die Finanzberatung insgesamt nicht zu dem beabsichtigten Ergebnis führt. Der Markt für Finanzberatung versagt, weil Verbraucher nicht eine an ihrem Bedarf ausgerichtete Beratung erhalten. Die Anbieter haben einen Informationsvorteil, den sie zu ihren Gunsten ausnutzen, indem sie vor allem provisionsträchtige Produkte anbieten und vermitteln. Zudem besteht für die Finanzberater der Anreiz, den Verbrauchern mit bestehenden Verträgen einen Anbieterwechsel zu empfehlen, um erneut Abschlussprovisionen zu erhalten. Günstige, geschweige denn provisionsfreie Verträge werden vor diesem Hintergrund nicht angeboten. Dies konterkariert das Ziel der Verbraucher, mit gegebenem Kapitaleinsatz eine höchstmögliche zusätzliche Altersrente aufzubauen, um eine auskömmliche Rente zu erhalten. Denn je mehr ein Produkt kostet, umso weniger Rendite kann es erzielen und umso geringer ist der Beitrag zur Alterssicherung. Bereits Kostensätze von 1,5 Prozent

¹ Siehe BT-Drucksache 14/4595.

² Siehe BT-Drucksache 14/4595.

des verwalteten Kapitals jährlich können die erwartete Altersrente für junge Sparer um die Hälfte reduzieren.

Auf Grundlage der bislang vorliegenden Erfahrungen und statistischen Daten stellen wir fest:

1. Bislang wurde nicht belegt, dass die Förderung der zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge die Sicherung des Lebensstandards im Alter erzeugt.
2. Bis heute ist nicht erkennbar, dass den Vorsorgenden eine effiziente Förderung im Sinne von effizienten Produkten und bedarfsgerechten Empfehlungen für den Aufbau zusätzlicher Altersvorsorge angeboten werden. Die vorliegende Erfahrung aus der Beratungspraxis der Verbraucherzentralen belegen, dass insbesondere teure provisionsträchtige Riester-Produkte vertrieben wurden. Das DIW hat belegt, dass in der Produktkalkulation Verbraucher systematisch benachteiligt werden.³

Die Ziele des Gesetzgebers bei der Renten-Reform aus dem Jahre 2001 sind also bis heute nicht erreicht worden.

Was ist zu tun? Der Gesetzgeber hatte vorausschauend bereits in der Gesetzesbegründung ohne nähere Konkretisierung ein Prüfverfahren vorgesehen, welches bei einem eventuellen Misserfolg in Gang zu setzen sei. Die aktuell diskutierten Reformvorschläge wie Kostendeckelung, Kostenverteilung, Begrenzung der Wechselkosten, zusätzliche Produktinformationsblätter doktern lediglich an den bekannten Symptomen. Sie ignorieren die Ursachen des Marktversagens der Finanzberatung auf Provisionsbasis.

Das im Folgenden skizzierte Modell eines staatlichen Vorsorgefonds stellt eine Ergänzung zum Aufbau der kapitalgedeckten Altersvorsorge dar. Diese Ergänzung basiert auf der Erkenntnis, dass der Finanzvertrieb den Verbrauchern eine bedarfsgerechte und effiziente Altersvorsorge nicht gewährleistet.

Staatliche Pensionsfonds als Instrument der Altersvorsorgesicherung

Der Vorsorgefonds beruht auf dem Grundgedanken, dass Verbraucher einer auf gesetzlicher Grundlage zu etablierenden Institution (Staatlicher Pensionsfonds) Anlagebeiträge zur Bildung der Altersvorsorge überlassen. Es ergänzt damit das bestehende, auf gesetzlicher Grundlage etablierte umlagefinanzierte System der Altersvorsorge um ein kapitalgedecktes System. Dieser staatliche Pensionsfonds ist ausschließlich den Interessen seiner Beitragszahler verpflichtet.

Das Prinzip des Staatsfonds im Allgemeinen und des staatlichen Pensionsfonds im Besonderen ist in Europa und weltweit akzeptiert und umgesetzt. Die beiden folgenden Beispiele verdeutlichen dies:

- Der staatliche Pensionsfonds Norwegens (Statens pensjonsfond, <http://www.nbim.no>) verwaltete zum 31.03.2012 ein Vermögen von umgerechnet rund 460 Milliarden Euro. Seinen Investitionen liegen Regeln der ethischen, sozialen und ökologischen Geldanlage zugrunde, welche für jeden Bürger/Verbraucher einsehbar sind. Er legt seine Mittel in Aktien, verzinsliche Wertpapieren und Immobilien an. Zum 31.03.2012 waren 60,70 % des Kapitals in 7.957 Aktiengesellschaften, 39% des Kapitals in 4.717 verzinsliche Wertpapiere von 1.322 verschiedenen Ausstellern und 0,3% des Kapitals in Immobilien angelegt. Diese sehr breite Streuung senkt die Wertschwankungsrisiken. Die jährlichen Kosten betragen 0,08% des verwalteten Vermögens.

³ Siehe Wochenbericht des DIW 47/2011: Zehn Jahre Riester-Rente: Kein Grund zum Feiern,

- Der staatliche Pensionsfonds Schwedens (Första AP-fonden⁴) verwaltete Ende 2011 ein Vermögen von rund 24 Mrd. Euro. Ende 2011 waren 49,2% des Kapitals weltweit in Aktien angelegt, 40,9% in festverzinsliche Wertpapiere, der Rest in andere Anlageformen. Die jährlichen Kosten (total expense ratio) betragen 0,12% des verwalteten Vermögens. Der Schwedische Staatsfonds ist bereits Gegenstand von wissenschaftlichen Publikationen⁵. Die dort gewonnenen Erkenntnisse können in eine deutsche Regelung einfließen.

Staatsfonds sind zu wichtigen Akteuren auf den Finanzmärkten geworden. Mit ihrem Anlagevolumen können sie zugleich strategische Ziele einer Gesellschaft wirkungsmächtig verfolgen, so beispielsweise die nachhaltige, ethische bzw. ökologische gesellschaftliche Entwicklung.

Anforderungen an den Vorsorgefonds

Der Vorsorgefonds dient dazu, einen kostengünstigen, einfachen und transparenten Durchführungsweg zur Bildung der privaten Altersvorsorge zu ermöglichen. Dabei gilt:

- **kostengünstig**
Das private Vermögen fließt in den Vermögensaufbau. Es fallen keine Abschluss- und Vertriebsfolgeprovisionen an. Die Management- und Verwaltungskosten sind auf das unbedingt erforderliche begrenzt.⁶ Dies wird durch öffentliche Ausschreibungen für die Umsetzung der Anlagestrategie sichergestellt.
- **einfach**
Der Vorsorgefonds ist einfach zu verstehen. Auf komplizierte Förder- und Zugangsbestimmungen wird ebenso verzichtet wie auf komplexitätssteigernde Aspekte wie „zulagenschädliche Verwendung“, „Drei-Topf-Hybride“, „Constant Proportion Portfolio Insurance“, „Wohnförderkonto“ oder „Sozialversicherungsfreiheit“. Die Umsetzung der kontinuierlichen Anlageentscheidungen übernimmt eine dafür fachlich geeignete, vertrauenswürdige Institution auf Grundlage klarer, verständlicher und nachvollziehbarer Regeln. Vorsorgesparer erhalten jährlich einen verständlichen Überblick über den Stand ihrer kapitalgedeckten Altersvorsorge.
- **transparent**
Die privaten Anleger erhalten die für sie relevanten Informationen in jährlichen Mitteilungen. Weitere Informationen werden veröffentlicht und sind für jedermann einsehbar.

Der Vorsorgefonds wird auf Grundlage eines Gesetzes etabliert. Mit diesem Gesetz wird die Basis für die erforderlichen Regeln gelegt. Aus der Perspektive der Verbraucher sorgen

- Zugangsregeln und Anlagegrundsätze für Einfachheit
- Governance-Regeln für Kostengünstigkeit

⁴ Siehe bspw. <http://www.ap1.se/en/>

⁵ Siehe <http://ssrn.com/abstract=1618831> und <http://ssrn.com/abstract=1533376>

⁶ Der norwegischen und der schwedische Staatsfonds weisen laufende Kosten aus, die lediglich ein Zwanzigstel dessen betragen, was im Finanzvertrieb sonst üblich ist. Solche Kostenunterschiede wirken sich massiv auf die zu erwartenden Renten aus. Aus demselben Kapitaleinsatz können dann langfristig doppelt so hohe Rentenanprüche erzielt werden (siehe hierzu auch <http://www.vz-bawue.de/UNI131045313208474/link485951A>).

- Informationspflichten und Auszahlungsregeln für Transparenz.

Zugangsregeln

Der Vorsorgefonds steht allen natürlichen Personen (Kontoinhabern) für Einzahlungen aus laufendem Einkommen oder gebildeten Vermögen offen. Einzahlungen auf das Konto können in beliebiger Höhe erfolgen, die Entscheidung liegt beim Kontoinhaber.⁷

Eine ergänzende Förderung kann etabliert werden.

Ansprüche aus Betriebsrenten, Rürup- und Riester-Renten sowie vermögenswirksame Leistungen sind in den Vorsorgefonds überführbar. Es sind klare verständliche Regeln für die Überführung aufzustellen. Der Wechsel ist kostenfrei.

Anlagegrundsätze

Anlagegrundsätze stellen sicher, dass das Anlagevermögen nach nachprüfbaren Regeln eingesetzt wird. Die Anlagegrundsätze basieren auf wissenschaftlichen Kriterien. Sie können ethische, soziale und ökologische Anlageregeln einschließen.

Die Anlagegrundsätze tragen den unterschiedlichen Risikoeinstellungen der Vorsorgesparer Rechnung, indem zumindest zwei Alternativen mit unterschiedlichem Chancen- und Risiko-profil zur Verfügung stehen (z.B. Stabilität und Wachstum).

Auszahlungsregeln

Nur der Vorsorgesparer selbst kennt seinen Bedarf, in welcher Form er in der Rentenbezugsphase über seine angesparten Mittel verfügen möchte. Auf Basis seines Bedarfs entscheidet sich der Vorsorgesparer für eine Form der Auszahlung. Dabei sind grundsätzlich folgende Varianten als bedarfsgerechte Auszahlungsoptionen zu gestatten:

- (1) Auszahlung in einem Betrag
- (2) Auszahlung in monatlichen Raten über einen befristeten Zeitraum
- (3) Auszahlung in Form einer lebenslangen Rente
- (4) Mischformen zwischen Varianten (1) bis (3)

Im Fall von Variante (1) wird der Marktwert des angesparten Kapitals dem Vorsorgefonds entnommen und in voller Höhe ausgezahlt. Variante (1) lässt dabei alle denkbaren Entscheidungsalternativen des Vorsorgesparer für die weitere Kapitalverwendung offen, von der Schuldentilgung bis zur eigenverantwortlichen Auswahl von Finanzprodukten. Im Fall von Variante (2) erfolgt eine ratierliche Auszahlung durch den Vorsorgefonds in Höhe des Kapitalstands dividiert durch die Anzahl verbleibender Auszahlungsperioden. Je nachdem welche Anlagegrundsätze der Sparer dabei gewählt hat, schwankt diese ratierliche Auszahlung stärker oder weniger. Im Fall von Variante (3) wählt der Vorsorgesparer das Angebot einer Leibrente, welches ihm vom Träger des Vorsorgefonds vorgelegt wird. Dieses Angebot wird jährlich für einzelne Jahrgangskohorten per Ausschreibung ermittelt.

⁷ Die Gestaltung des Zugangs beruht damit auf dem Prinzip der Entscheidungsfreiheit (ex ante) der Verbraucher/Bürger. Der schwedische Pensionsfonds realisiert hingegen die obligatorische Form der Zugangs, kombiniert mit einer opt-out-Regel (Entscheidungsfreiheit ex post).

Förderung

Der Vorsorgefonds ist bereits aufgrund seiner wesentlichen Merkmale für alle Vorsorgesparer attraktiv. Wenn es weiterhin erklärter Wille des Gesetzgebers ist, eine effiziente Förderung für den Aufbau der zusätzlichen Altersvorsorge bereitzustellen, kann zusätzlich eine Förderung etabliert werden. Diese muss einfach gestaltet sein.

Verfügbarkeitsregeln

Das eingezahlte Kapital ist jederzeit verfügbar. Bei Verfügung vor Eintritt in die Rentenbezugsphase ist eine eventuell gewährte Förderung zurückzuzahlen. Ein Vertragswechsel und damit Kapitalübertragung in einen anderen geförderten Altersvorsorgevertrag ist förderunschädlich möglich.

Transparenzregeln

Transparenzregeln stellen sicher, dass die privaten Anleger über alle Informationen verfügen, die für ihre Anlageentscheidung von Bedeutung sind.

Die Anlageentscheidungen der Institution sowie ihre Begründungen werden veröffentlicht.

Die Portfoliozusammensetzung wird veröffentlicht. Werden Wertpapiere aus dem Portfolio aus ethischen, sozialen oder ökologischen Gründen ausgeschlossen, werden die Namen der Wertpapiere sowie die Ausschlussbegründung veröffentlicht. Der Wegfall eines Ausschlusses wird ebenfalls veröffentlicht.

Governance-Regeln

Die Institution, die den Vorsorgefonds führt, wird auf gesetzlicher Grundlage bestimmt. Bei dieser Institution handelt es sich um eine fachlich qualifizierte, öffentliche Einrichtung.

Die politische Unabhängigkeit der Institution wird sichergestellt.

Die Institution ist in ein System der Kontrolle einzubinden. In dieses System sind der Deutsche Bundestag und das Bundesfinanzministerium eingebunden. Die Einhaltung der Anlagegrundsätze wird überwacht. Missbrauch, Fehlverhalten der Fondsmanager bzw. politische Opportunitäten bei der Verwendung der Finanzmittel sind auszuschließen.

Ein Anreizsystem für Management und Kontrollgremium stellt sicher, dass diese ausschließlich im Sinne der Kontoinhaber handeln. Umfassende Transparenzgebote und Rechenschaftspflichten ermöglichen zusätzlich eine Kontrolle von Management und Kontrollgremium durch die Öffentlichkeit.

Aufgrund ihrer fachlichen Kompetenz kommen als durchführende Institution beispielsweise in Frage:

- Deutsche Rentenversicherung
- Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur
- Kreditinstitute mit Sonderaufgaben, wie die Kreditanstalt für Wiederaufbau
- Deutsche Bundesbank.

...