

ALTERSSICHERUNG KONSE- QUENT AM VERBRAUCHERBE- DARF AUSRICHTEN

Schriftliche Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands im Rahmen des Fachgesprächs der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ am 4. Juli 2018

29. Juni 2018

Impressum

Verbraucherzentrale

Bundesverband e.V.

Team

Finanzmarkt

Markgrafenstraße 66

10969 Berlin

Finanzen@vzbv.de

INHALT

I. VORBEMERKUNGEN	3
II. MANDAT DES VZBV	3
III. ALTERSSICHERUNG IN DEUTSCHLAND	4
IV. FRAGEN DER RENTENKOMMISSION	5

I. VORBEMERKUNGEN

Am 15. Mai 2018 hat das Bundeskabinett die Einsetzung der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ (nachfolgend Rentenkommission) beschlossen. Im Auftrag der Bundesregierung soll sich die Rentenkommission mit den Herausforderungen der nachhaltigen Sicherung und Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, der betrieblichen und der privaten Altersvorsorge befassen.

Am 19. Juni 2018 hat der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) von der Rentenkommission eine Einladung zu einem Fachgespräch am 4. Juli 2018 erhalten. Für diese Einladung möchte sich der vzbv bedanken. Die Berücksichtigung der Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher bei der notwendigen Reform der Alterssicherung begrüßt der vzbv ausdrücklich. Insbesondere muss aus Sicht des vzbv sichergestellt sein, dass die im Koalitionsvertrag angekündigte Weiterentwicklung der privaten Altersvorsorge konsequent aus Sicht von Verbrauchern¹ erfolgt. Dabei sollten eine Verbesserung der Produktqualität sowie ein einfacher Zugang im Mittelpunkt stehen. Darüber hinaus muss das Alterssicherungssystem als Ganzes zu einer verlässlichen Absicherung für alle Verbraucher im Alter führt.

Zu den im Vorfeld des Gesprächs durch die Rentenkommission übersandten Fragen nimmt der vzbv in Abschnitt IV. Stellung.

II. MANDAT DES VZBV

Als Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände vertritt der vzbv die Interessen von Verbrauchern gegenüber Öffentlichkeit, Gesetzgebung, Verwaltung, Justiz, Unternehmen und Wirtschaftsverbänden. Das Mandat des vzbv zielt somit zunächst auf die Konsumentenidentität des Bürgers ab. Die Interessen der Bürger gegenüber dem Staat selbst vertritt der vzbv nur in Ausnahmefällen.

Überall dort, wo sich der Staat in der Vergangenheit als Anbieter öffentlicher Dienstleistungen zurückgezogen hat, ist ein solches streng verbraucherpolitisches Mandat hingegen nur schwer von sozialpolitischen Fragestellungen zu trennen. Greifbar ist dieser Punkt insbesondere im Bereich der Alters- und Existenzsicherung: Durch den Rückbau der sozialen Sicherungssysteme über die vergangenen 20 Jahre sind viele Bürgerinnen und Bürger erst zu Konsumenten von Dienstleistungen wie Altersvorsorgeverträgen und Berufsunfähigkeitsversicherungen geworden. Der verbraucherpolitische Auftrag des vzbv umfasst in diesen Bereichen daher auch die Interessenvertretung von Verbrauchern mit Blick auf das öffentliche Institutionengefüge als Ganzes.²

¹ Die gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf weibliche und männliche Personen. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Doppelbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

² In der Satzung des vzbv heißt es in § 2 „Zweck und Ziele“ dementsprechend: „Der Verein verfolgt den Zweck, Verbraucherinteressen wahrzunehmen, den Verbraucherschutz zu fördern, die Stellung des Verbrauchers in der sozialen Marktwirtschaft zu stärken und zur Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung beizutragen; (...).“

III. ALTERSSICHERUNG IN DEUTSCHLAND

Seit der Rentenreform des Jahres 1999 hat es eine Vielzahl schwer zu überschauender Anpassungen am System der Alterssicherung in Deutschland gegeben. Die weitreichendsten Änderungen sind aus Sicht von Verbrauchern die Abschaffung der Rente wegen Berufsunfähigkeit für jüngere Rentenversicherte bei gleichzeitiger Einführung einer Erwerbsminderungsrente, die schrittweise Anhebung des Regeleintrittsalters auf aktuell 67 Jahre sowie die Änderung der Rentenformel verbunden mit der Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors. Für Verbraucher haben diese Reformen zwei zentrale Konsequenzen: Vormals versicherte Leistungen wie Berufsunfähigkeit müssen im Bedarfsfall durch eine private Versicherung gedeckt und die Absenkungen innerhalb der gesetzlichen Rente durch private und betriebliche Zusatzvorsorge ausgeglichen werden.

Vor diesem Hintergrund sind bei der Debatte um die Zukunft der Alterssicherung in Deutschland aus Sicht des vzbv die folgenden Punkte von grundsätzlicher Bedeutung:

- ❖ Mit der Teilprivatisierung der Alterssicherung wurde das bisherige Prinzip der paritätischen Finanzierung aufgegeben. Vormals wurden die Beiträge zur gesetzlichen Rente in gleichen Teilen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern gezahlt. Heute wird von Verbrauchern erwartet, rund vier Prozent des Bruttogehalts pro Jahr allein und ohne Arbeitgeberbeteiligung im Rahmen einer privaten Vorsorge anzulegen. In der betrieblichen Vorsorge hat sich die vormalige Arbeitgeberbeteiligung sogar vielfach ins Gegenteil verkehrt: Durch eine von Arbeitnehmern vorgenommene Entgeltumwandlung sparen Arbeitgeber die eigenen sowie die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer. Nicht immer werden diese Vorteile in Form von Beitragszuschüssen an die Arbeitnehmer zurückgegeben. Damit sind Verbraucher in Deutschland in doppelter Weise von der Teilprivatisierung der Altersvorsorge betroffen: Zum einen soll ein signifikanter Teil der zukünftigen Vorsorge durch selbstständige Kapitalanlage erfolgen, zum anderen sollen in vielen Fällen zwischen acht und zehn Prozent des Bruttogehalts zusätzlich für die Altersvorsorge aufgewandt werden, ohne dass der Arbeitgeber bisher verpflichtet ist, einen Beitrag zu leisten. Neben einem gigantischen Konjunkturprogramm für die Anbieter von Vorsorgeverträgen und Finanzvertriebe stellen die vergangenen Reformen der Altersvorsorge damit eine beispiellose Verlagerung von Verantwortung von Unternehmen auf Verbraucher dar.³
- ❖ Geringe Rentenanwartschaften innerhalb der ersten Säule sind (auch vor diesem Hintergrund) nicht immer ausschließliche Konsequenz der erfolgten Rentenkürzungen. Lückenhafte Erwerbsbiographien und prekäre Arbeitsverhältnisse, häufig verbunden mit geringen Einkommen, sind ein maßgeblicher Risikofaktor für eine auskömmliche Rente. Nicht jedes individuelle Rentenproblem ist daher mit Rentenpolitik lösbar. Häufig ist ein absehbares Rentenproblem von morgen ein Arbeitsmarktproblem von heute. Insbesondere einkommensschwache Verbraucher können

³ Die Verbindung von Privatisierung, Umstellung auf Kapitaldeckung und Eigenfinanzierung (mit der Möglichkeit der Zulagenförderungen) ist dabei keineswegs zwangsläufig. In Schweden wurde im Jahr 2000 eine ähnliche Rentenreform durchgeführt wie in Deutschland. Allerdings hat sich Schweden darauf beschränkt, einen Teil der Umlage auf Kapitaldeckung umzustellen während die Finanzierung weiter über die obligatorische wie paritätische Säule eins erfolgt. Heute fließen in Schweden 16 Prozentpunkte der insgesamt 18,5 Prozent Rentenbeitrag in die Umlage und 2,5 Prozentpunkte in die Kapitaldeckung.

meist kein Kapital innerhalb der privaten Vorsorge aufbauen. Häufig ist dieser faktische Ausschluss von der Möglichkeit zur Vorsorge durch den Arbeitsmarkt mit fehlenden Angeboten zur betrieblichen Vorsorge verbunden.

- ❖ Die betriebliche Altersvorsorge verdient ihren Namen nur in Teilen (siehe oben). In vielen Fällen findet betriebliche Vorsorge auf dem Weg der Entgeltumwandlung statt. Auf Grund der vollen Verbeitragung der Abgaben zur Kranken- und Pflegeversicherung in der Bezugsphase lohnt sich diese Form der Altersvorsorge für Verbraucher meist nur bei hohen Zuschüssen durch den Arbeitgeber.
- ❖ Die Angebote zur privaten Altersvorsorge gehen größtenteils am Bedarf der Verbraucher vorbei. Dies hat insbesondere mit grundsätzlichen Mängeln bei der Qualität der Produkte und der Vermittlungsdienstleistungen zu tun. Zentrale Probleme sind hohe Abschluss- und Vertriebskosten, fehlende Rentabilität, mangelnde Flexibilität und Fehlleitungen im Rahmen provisionsbasierter Vermittlungsmodelle.
- ❖ Die Riester-Förderung trägt bislang nicht dazu bei, die bestehenden Probleme bei der Altersvorsorge zu lösen. Zwar ist die Zulagenförderung grundsätzlich geeignet, die individuelle Rendite eines Vorsorgevertrags zu verbessern. Insgesamt hat die Riester-Reform aber nicht zu einer Erhöhung der Produktqualität geführt. Vielmehr werden häufig teure Produkte mit Steuermitteln aus der Verlustzone gefördert.

IV. FRAGEN DER RENTENKOMMISSION

Was verstehen Sie unter Leistungsgerechtigkeit, Generationengerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit eines Alterssicherungssystems sowie einem angemessenen Lebensstandard? Wie quantifizieren Sie diese Parameter?

Das Konzept der **Leistungsgerechtigkeit** beschreibt aus Sicht des vzbv zunächst einen grundsätzlich positiven Zusammenhang zwischen den Beiträgen von Verbrauchern und den Leistungen eines Alterssicherungssystems. Wer über sein Arbeitsleben überdurchschnittlich viel einzahlt beziehungsweise anspart, sollte höhere Leistungen erhalten als ein durchschnittlicher Einzahler beziehungsweise Sparer. Aus Sicht des vzbv spielt bei der Frage nach der Leistungsgerechtigkeit eines Alterssicherungssystems gleichzeitig die Berücksichtigung der Lebensleistung von Verbrauchern jenseits sozialversicherungspflichtiger Erwerbsbeschäftigung und der Möglichkeit privater und betrieblicher Kapitalbildung, wie etwa Erziehungs- und Pflegezeiten, eine wichtige Rolle.

Die **Generationengerechtigkeit** eines Alterssicherungssystems beschreibt aus Sicht des vzbv eine von der Mehrzahl der Verbraucher als fair beziehungsweise gerecht empfundene Verteilung der Lasten innerhalb eines Alterssicherungssystems. Innerhalb der konkreten Debatte um die Stabilität der umlagebasierten gesetzlichen Rente in Deutschland in Zeiten des demographischen Wandels steht der Begriff hingegen stellvertretend für den innerhalb der Systemgrenzen bestehenden Interessensgegensatz zwischen (jungen) Beitragszahlen und (älteren) Leistungsempfängern. Verkürzt vermittelt der Begriff, dass immer weniger junge Menschen die Rente immer mehr Älterer finanzieren müssen und das daher eine Anpassung der Parameter Rentenhöhe und Bezugsdauer unvermeidlich ist. Für viele Menschen in Deutschland ist der Begriff Generationengerechtigkeit gleichbedeutend mit der Gefahr von Altersarmut und der Notwendigkeit privater Zusatzvorsorge, unabhängig von den wirtschaftlichen oder sozialen Lebensrealitäten.

Der vzbv sieht diese negative Besetzung des Begriffs mit Sorge. Auf diese Weise wird die notwendige Diskussion einer wirtschaftlich sinnvollen und gesamtgesellschaftlich gerechten Organisation der Alterssicherung auf einen scheinbar unvermeidlichen Gegensatz zwischen unterschiedlichen Generationen von Verbrauchern reduziert. Ein zentrales Ziel der Reform der Alterssicherung sollte daher sein, den scheinbar zwangsläufigen Gegensatz zwischen Generationen aufzulösen und den Begriff der Generationengerechtigkeit als verbindendes Element zwischen Jung und Alt neu zu besetzen.

Die **Bedarfsgerechtigkeit** eines Alterssicherungssystems beschreibt aus Sicht des vzbv, in welchem Maße die einzelnen Bestandteile des Systems zu den individuellen Vorsorgebedürfnissen von Verbrauchern passen. Aus Sicht des vzbv ist es dabei wichtig, von *Bedarfsgerechtigkeit* an Stelle von *Bedarfsgerechtigkeit* zu sprechen, da es sich im Gegensatz zu Leistungs- und Generationengerechtigkeit nicht um ein normatives Konzept handelt. Die individuelle Bedarfsgerechtigkeit eines Altersvorsorgevertrags lässt sich beispielsweise anhand der Parameter Flexibilität, Kosten, Rendite und Risikogehalt konkret ermitteln. Aus Sicht des vzbv sind dabei viele in Deutschland vorhandene private Vorsorgeverträge nicht bedarfsgerecht.⁴ Eine Lebensversicherung, bei der bereits mit Abschluss eine spätere Leibrente vereinbart wird, ist mit Blick auf die Unsicherheit über den konkreten Bedarf des Verbrauchers im Alter per se zu unflexibel. Gleichzeitig sind viele kapitalbildende Versicherungen, ebenso wie aktiv gemanagte Investmentfonds, auf Grund der hohen Abschluss- und Verwaltungskosten teurer als verfügbare Alternativen. Damit sind sie häufig im doppelten Sinne nicht bedarfsgerecht.

Wie schätzen Sie die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die zukünftige Alterssicherung ein?

Deutschland ist ein im internationalen Vergleich wohlhabendes Land dessen wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eine leistungs- und generationengerechte sowie im Einzelfall bedarfsgerechte Alterssicherung für die Bevölkerung ermöglichen muss.

Welche Gewichtung sollen in Ihren Augen die einzelnen Säulen im System der Alterssicherung haben?

Aus Sicht des vzbv sollte die gesetzliche Rente innerhalb der ersten Säule der zentrale Baustein der Alterssicherung in Deutschland bleiben und für alle Versicherten ab einer bestimmten Grenze von Beitragsjahren eine auskömmliche Gesamtabsicherung bieten. Die private und betriebliche Vorsorge können als Ergänzungen des Umlagesystems eine stabilisierende Rolle spielen. Dafür sind aus Sicht des vzbv allerdings die unten beschriebenen grundsätzlichen Reformen notwendig.

Welche Personengruppen sollen besonders betrachtet werden und warum?

Das System der Alterssicherung als Ganzes sollte für alle Verbraucher in Deutschland verlässlich und existenzsichernd sein. Besonderes Augenmerk sollte dabei aus Sicht des vzbv auf Personengruppen gelegt werden, die zwar die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit haben fürs Alter vorzusorgen, aktuell aber keine oder nur geringe Ansprüche innerhalb der ersten Säule erwerben (insbesondere Selbständige ohne Anschluss an berufsständische Versorgungswerke). Die Lage von Verbrauchern, denen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit für Vorsorge grundsätzlich fehlt, etwa weil geringe Einkünfte nur zu geringen Ansprüchen aus der ersten Säule führen und keine weitere Vor-

⁴ Vgl.: <https://www.vzbv.de/pressemitteilung/verbraucher-erhalten-unpassende-anlageprodukte>.

sorge zulassen, lässt sich aus Sicht des vzbv nur bedingt durch Rentenpolitik verbessern. Aus Sicht des vzbv ist zu überlegen, inwieweit an dieser Stelle Arbeitsmarkt-, Sozial- und Rentenpolitik wirksam ineinandergreifen können.

Welche Lösungsansätze schlagen Sie vor, um das Alterssicherungssystem langfristig generationengerecht auszugestalten?

Aus Sicht des vzbv sollte zunächst die umlagebasierte gesetzliche Rente in einer Weise reformiert werden, die den aktuell von vielen Verbrauchern wahrgenommenen Gegensatz zwischen Jungen und Alten bestmöglich aufhebt. Dafür sollte zuallererst die Rückkehr zu einer vollständig paritätisch finanzierten Altersvorsorge überdacht werden. Die Alterssicherung könnte so stärker an die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung gekoppelt werden als bisher. Dass ein wirtschaftlich leistungsfähiges Land wie Deutschland weder die arbeitsmarkt- (Niedriglohnsektor und prekäre Arbeitsverhältnisse) noch die finanzmarktpolitischen (unabhängige Beratung zu Altersvorsorgefrage) Voraussetzungen für eine Wahrnehmung der Verbrauchern übertragenen Eigenverantwortung schafft, trägt aus Sicht des vzbv maßgeblich zur momentanen gesamtgesellschaftlichen Verunsicherung bei.

Gleichzeitig sollte die private Altersvorsorge grundlegend reformiert werden. Die im Rahmen der Riester-Reformen in Deutschland eingeführte private Vorsorge funktioniert für die allermeisten Verbraucher nicht. Dieser Befund hat weniger mit der staatlichen Zulagenförderung und der Steuerstundung, als mit grundlegenden Mängeln in der Qualität der Produkte und der Vermittlungsdienstleistungen zu tun. Viele Verbraucher wurden in überteuerte und unflexible Produkte (meiste kapitalbildende Versicherungen) beraten, denen auf Grund einer übermäßig konservativen Anlagestrategie eine echte Renditechance fehlt. Wenn sich ein Vorsorgevertrag im Einzelfall für Verbraucher lohnt, liegt das meist an der Zulagenförderung.

Zur Reform der privaten Vorsorge hat der vzbv einen Altersvorsorgefonds nach schwedischem Vorbild als einfaches, kostengünstiges und renditestarkes Standardprodukt vorgeschlagen. Kernelemente eines solchen Standardprodukts wäre radikale Kosteneffizienz, insbesondere durch Ausschluss des privaten Finanzvertriebs, hohe Risikoorientierung sowie Flexibilität bei Ein- und Auszahlungen. Entscheidend ist aus Sicht des vzbv dabei, ein Standardprodukt konsequent von den Bedürfnissen von Verbrauchern aus zu denken. Die private Altersvorsorge darf insbesondere nicht länger dazu dienen, den Finanz- und insbesondere Versicherungsvertrieb zu finanzieren.