

Neuregelungen bieten Chance für neuen Aufschwung der privaten Altersvorsorge

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Reform der steuerlich geförderten privaten Altersvorsorge

18. Oktober 2024

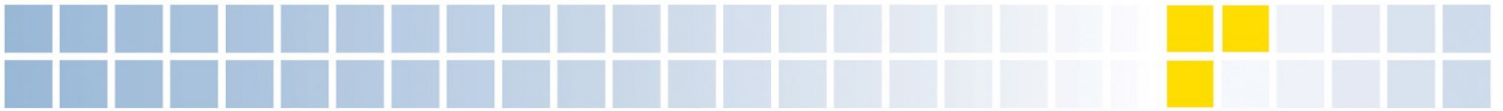
Zusammenfassung

Die vorgeschlagenen Neuregelungen zur Weiterentwicklung der privaten Altersvorsorge können wieder neuen Schwung in die private Altersvorsorge bringen. Besonders zu begrüßen ist, dass künftig deutlich renditeträchtigere Anlageformen möglich sind, Kosten reduziert und die Produktanforderungen flexibilisiert und vereinfacht werden sollen. Damit werden wesentliche Schwächen der bisherigen Anforderungen an geförderte private Altersvorsorgeprodukte beseitigt. Die geplante Beibehaltung der besonderen Förderung von jungen Menschen, Eltern mit Kindern und unteren Einkommensgruppen ist besonders wichtig, damit auch diese Gruppen von Sparern in der Lage sind, ergänzend für das Alter vorzusorgen.

Leider bleibt die geplante Förderung der privaten Altersvorsorge sowohl hinsichtlich der Höhe als auch hinsichtlich des berechtigten Personenkreises hinter den Empfehlungen der Fokusgruppe private Altersvorsorge zurück. Sinnvoll und notwendig wäre, Sparbeiträge bis zur Höhe von 4 % der Beitragsbemessungsgrenze in der Rentenversicherung zu fördern, so wie dies bei Einführung der Förderung der privaten Altersvorsorge der Fall war. Außerdem sollten alle Erwerbstätigen förderberechtigt sein, insbesondere auch Selbstständige, zumal sie heute ein überdurchschnittlich hohes Risiko haben, im Alter auf staatliche Grundsicherung angewiesen zu sein.

Die vorgeschlagene Option, im Alter statt einer Rente einen zeitlich begrenzten Auszahlungsplan ohne Restverrentung zu wählen, kann zwar dazu beitragen, Hemmnisse gegen den Abschluss eines Altersvorsorgevertrags abzubauen. Allerdings ist mit dem Wegfall der obligatorischen Absicherung des Langlebighkeitsrisikos das Risiko verbunden, dass Ältere in ihren letzten Lebensjahren ohne private Altersvorsorge auskommen müssen und deshalb auf staatliche Grundsicherung angewiesen sind.

Im Betriebsrentengesetz muss klargestellt werden, dass Arbeitgeber in den Fällen, in denen sie für die betriebliche Altersvorsorge Garantieprodukte mit 80%-Beitragsgarantie nutzen, keine höhere Haftung trifft als die Anbieter dieser Produkte.



Im Einzelnen

Beitragsproportionale Förderung vereinfacht das Zulageverfahren erheblich und schafft mehr Transparenz

Die im Entwurf vorgeschlagene beitragsproportionale Förderung ist zu begrüßen, weil auf diese Weise einfach verständliche und transparente Sparanreize geschaffen werden. Nach dem Entwurf soll eine Grundzulage von 20 Cent für jeden Euro Eigensparleistung (bis zu einem Höchstbetrag von 3.000 €, ab 2030 bis zu 3.500 €) gewährt werden.

Durch die beitragsproportionale Förderung kann zukünftig auf die komplizierte Mindesteigenbeitragsberechnung und Rückrechnungen zur Bestimmung des maximalen geförderten Eigenbeitrags verzichtet werden. Das vereinfacht das Verfahren und macht die Förderung für jeden Sparer transparent, weil die Berechnung der Höhe der Zulagen leicht ist. Zugleich wird durch das neue Berechnungsverfahren der Zulagen besser deutlich, dass bis zum förderfähigen Höchstbetrag jeder höhere Altersvorsorgebeitrag auch zu einer höheren Zulagenförderung führt.

Ebenfalls zu unterstützen ist die Beibehaltung einer besonderen Förderung für Personengruppen. So soll es zusätzlich eine Kinderzulage pro Kind in Höhe von 25 Cent für jeden Euro Eigensparleistung (höchstens 300 € pro Kind) geben. Geringverdiener sollen mit einer Bonuszulage von 175 € gefördert werden. Eine Bonuszahlung in Höhe von 200 € (für einen Zeitraum von drei Jahren) soll Berufseinsteiger an die Altersvorsorge heranführen. Damit werden zielgenau solche Personengruppen unterstützt, deren Sparfähigkeit häufig nur eingeschränkt ist.

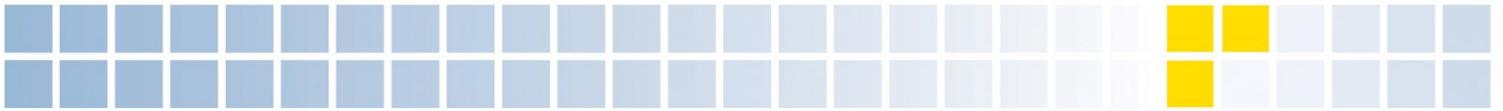
Zu begrüßen ist auch der Vorschlag zur Vereinheitlichung der Kinderzulage (einheitlich 25 Cent pro Euro Eigenbeitrag / max. 300 € pro Kind), weil hierdurch das Verfahren weiter vereinfacht und eine fragwürdige Ungleichbehandlung von förderfähigen Kindern allein aufgrund ihres Geburtsjahrgangs beseitigt wird.

Der Berufseinsteiger-Bonus setzt einen Anreiz, bereits in jungen Jahren mit dem Aufbau einer Altersvorsorge zu beginnen. Junge Sparer haben die Chance, besonders vom Zinseszinsseffekt zu profitieren, wenn sie früh mit der zusätzlichen Vorsorge beginnen. Zulageberechtigte, die zu Beginn des Beitragsjahres das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, erhalten künftig bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen für bis zu drei Beitragsjahre (bisher nur einmalig) den Bonus. Damit wird der Anreiz für eine frühzeitige und regelmäßige Sparleistung für jüngere Zulageberechtigte nochmals erhöht.

Jeder Zulageberechtigte, dessen maßgebende Einnahmen im Beitragsjahr den Betrag in Höhe von 26.250 € nicht überschreitet und der im Beitragsjahr den Mindesteigenbeitrag in Höhe von 120 € geleistet hat, soll zusätzlich zur prozentualen Grundzulage einen Erhöhungsbetrag in Höhe von 175 € erhalten. Die Grundzulage erhöht sich automatisch, wenn der Zulageberechtigte für ein Beitragsjahr eine Altersvorsorgezulage beantragt. Der Verwaltungsaufwand wird auf diese Weise deutlich reduziert und die Hemmschwelle für die Sparer wird weiter herabgesetzt. Mit der geplanten Neuregelung werden Geringverdiener stärker vom Staat unterstützt, damit diese ein höheres Altersvorsorgevermögen aufbauen können. Das Ziel, der Altersarmut entgegenzuwirken, wird dadurch stärker verfolgt.

Allen Erwerbstätigen Förderung ermöglichen

Alle Erwerbstätigen sollten die neue Förderung nutzen können. Es gibt keinen überzeugenden Grund, einzelne Gruppen von Erwerbstätigen von der Förderung auszuschließen, die sie zudem auch mit ihren Steuern mitfinanzieren müssen.



Die in der Begründung des Entwurfs enthaltene Ankündigung, die geförderte zusätzliche private Altersvorsorge perspektivisch auch Selbständigen zu ermöglichen, sobald eine allgemeine Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung für diese Gruppen eingeführt wird, reicht nicht aus, schon weil derzeit nicht absehbar ist, ob und wann eine allgemeine Versicherungspflicht für Selbständige auch tatsächlich umgesetzt wird. Selbst im Koalitionsvertrag ist keine allgemeine Versicherungspflicht für Selbständige vorgesehen, vielmehr ist dort nur eine Pflicht zur Altersvorsorge für künftige Selbständige vereinbart worden.

Der Bedarf für den Aufbau einer kapitalgedeckten Altersvorsorge ist für Selbständige jedoch noch wichtiger als für Beschäftigte und Beamte, da Selbständige überproportional häufig auf Grundsicherung im Alter angewiesen sind. Zudem würde die geplante Beschränkung der Förderung auf rentenversicherungspflichtig Beschäftigte und Beamte auch andere Gruppen, wie die Pflichtversicherten in den berufsständischen Versorgungswerken ausschließen, da diese regelmäßig von der Versicherungspflicht der gesetzlichen Rentenversicherung befreit sind.

Förderung auf 4 % der Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung erhöhen

Die steuerliche Abzugsfähigkeit der Altersvorsorgebeiträge sollte nicht auf 3.000 € bzw. ab 2030 auf 3.500 € gedeckelt werden, sondern – so wie von der Fokusgruppe private Altersvorsorge empfohlen – auf 4 % der Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung erhöht werden. Diese Förderhöchstgrenze wurde aus guten Gründen bei Einführung der Förderung der privaten Altersvorsorge 2002 vorgesehen, weil nur unter dieser Voraussetzung alle Rentenversicherten ausreichend hohe, nachgelagert besteuerte Sparbeiträge leisten können, um die zusammen mit der Einführung der geförderten privaten Altersvorsorge beschlossene und nach wie vor bestehende Rentenniveausenkung ausgleichen zu können.

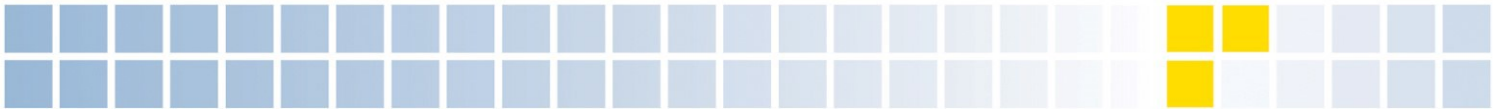
Die Bindung an die Beitragsbemessungsgrenze ist auch deshalb sinnvoll, weil auf diese Weise die notwendige Dynamisierung des Förderhöchstbetrags erfolgt und eine schleichende Entwertung der Förderung verhindert wird, wie es sie in den letzten Jahren gegeben hat.

Mögliche Steuerausfälle taugen kaum als Gegenargument, weil bei den gleichfalls förderfähigen Basisrentenverträgen sehr viel höhere Sparbeiträge steuerlich abzugsfähig sind.

Verbesserungen der Rahmenbedingungen für Bestandsverträge kann die Sparbereitschaft fördern

Die geplante Anhebung des Sonderausgaben-Höchstbetrages auf 3.500 € für bereits abgeschlossene Riester-Verträge ist grundsätzlich zu begrüßen, da die Erhöhung neue Sparimpulse setzen kann. Die bislang unveränderte Begrenzung des Sonderausgabenabzuges auf 2.100 € schafft Versorgungslücken, da der benötigte Eigenbeitrag für die volle Förderung bei höheren Einkommen dadurch nur noch teilweise steuerlich abzugsfähig ist. Allerdings sollte der Sonderausgaben-Höchstbetrag auf die Höhe von 4 % der Beitragsbemessungsgrenze (2024: 3.624 €) erhöht und damit dynamisch ausgestaltet werden.

Auch die geplante förderunschädliche Übertragung auf ein neues Altersvorsorgeprodukt kann die Motivation der Altersvorsorgenden steigern, ihre Sparbemühungen fortzusetzen oder (bei beitragsfreien Verträgen) gar wieder aufzunehmen.



Altersvorsorgedepots ohne Garantieranforderungen erhöhen die Renditechancen und erweitern das Angebot

Der im Entwurf enthaltene Vorschlag zu einem Altersvorsorgedepot ohne Garantieranforderungen ist zu begrüßen, da Altersvorsorgende dadurch die Investitionsmöglichkeit in renditestarke Anlageformen wie z. B. Aktienfonds erhalten. Damit wird für Altersvorsorgende und Anbieter eine attraktive neue Option geschaffen.

Sinnvoll ist auch, dass wesentliche zum Sparerchutz festgelegte Anforderungen an Altersvorsorgeverträge, wie die Vorgaben zum Beginn der Auszahlungsphase, zur Form der Leistungen, zur Begrenzung der jährlichen Einzahlungen, zur Verteilung von Abschluss- und Vertriebskosten und zu den bis zum Beginn der Auszahlungsphase bestehenden Rechten des Vertragspartners auch für Altersvorsorgedepot-Verträge gelten sollen. Das trägt zum Vertrauen in diese neue Form der geförderten privaten Altersvorsorge bei. Aus diesem Grund ist es auch richtig, dass Regelungen vorgesehen sind, die die Anlage in hochriskante Anlageformen verhindern sollen.

Modifizierte Gestaltung der Garantieprodukte kann Renditespielräume schaffen und dennoch Sicherheit bieten

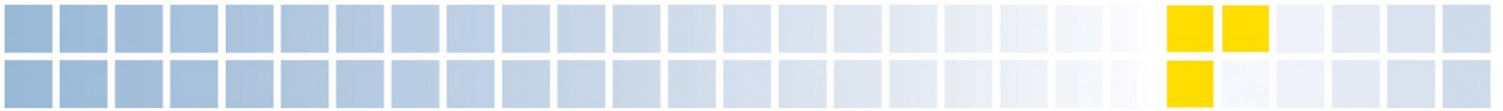
Die vorgeschlagene Ausgestaltung der bisher verpflichtenden Beitragserhaltungsgarantie in zwei mögliche Garantieniveaus (100 % Beitragserhalt; 80 % Beitragserhalt) ist zu begrüßen, da die Altersvorsorgenden zukünftig entsprechend ihrer persönlichen Risikoneigung zwischen zwei Garantievarianten wählen können. Für diejenigen, die einen hohen Wert auf Sicherheit legen, können weiterhin Produkte mit Beitragserhaltungsgarantie angeboten werden. Das Produkt mit dem niedrigeren Garantieniveau ermöglicht für diejenigen, die etwas risikobewusster investieren wollen, eine deutlich chancenorientiertere Kapitalanlage. Im Gegenzug profitieren die Altersvorsorgenden von den durch die Garantiereduktion entstehenden Renditevorteilen. Allerdings trägt bei Abschluss eines solchen Produktes der Altersvorsorgende künftig einen Teil des – begrenzten – Anlagerisikos. Die vorgeschlagenen unterschiedlichen Garantieniveaus schaffen größere Renditespielräume und berücksichtigen die unterschiedlichen Sicherheitsbedürfnisse der Altersvorsorgenden.

Flexibilisierung der Auszahlungsphase kann Anreize für die private Altersvorsorge erhöhen, birgt aber Risiken für den Rentner und den Staat

Die Flexibilisierung der Auszahlungsphase durch die Wahl zwischen lebenslanger Leibrente oder Auszahlungsplan bis zum 85. Lebensjahr kann zu einer Steigerung der Attraktivität der privaten Altersvorsorge beitragen. Die bisher geltende Verrrentungspflicht führt dazu, dass die Höhe der ausgezahlten Renten, aufgrund der aus aufsichtsrechtlichen Gründen notwendigerweise sehr vorsichtigen Tarfkalkulation der Anbieter eher niedrig ausfallen muss. Auszahlungspläne ermöglichen deutlich höhere monatliche Zahlungen.

Allerdings führt der Wegfall der Absicherung des Langlebkeitsrisikos zu Risiken für die Altersvorsorgenden, die nach dem Erreichen des 85. Lebensjahres weiterhin Alterseinkünfte benötigen. Die Gruppe der Hochbetagten ab 85 Jahren ist in den letzten 30 Jahren besonders stark gewachsen. Lag ihre Zahl 1991 noch bei knapp 1,2 Millionen Menschen, stieg sie bis 2022 auf 2,7 Millionen. Sie hat sich damit mehr als verdoppelt und wuchs deutlich stärker als die der älteren Menschen ab 65 Jahren insgesamt (+ 55 %)¹. Wenn nach dem 85. Lebensjahr die Ein-

¹ Statistisches Bundesamt: Ältere Menschen – Die Bevölkerungsgruppe der älteren Menschen ab 65 Jahren, 2024.



künftige aus privater Altersvorsorge fehlen, steigt das Risiko, dass Menschen ihren Lebensunterhalt nicht oder nicht vollständig aus ihren eigenen Alterseinkünften bestreiten können. Dies ist gerade dann möglich, wenn Hochbetagte aufgrund der Inanspruchnahme von Pflegeleistungen besonders hohe Ausgaben haben. In diesen Fällen müsste der Staat durch Grundsicherungsleistungen eintreten.

Standardisierung führt zur Vereinfachung und zur besseren Verständlichkeit der Produkte

Die geplante Standardisierung der förderfähigen Verträge durch eine Fokussierung auf die Altersvorsorge ist zu begrüßen, da dies zur Vereinfachung, Transparenz und Kostensenkung beiträgt. Die damit verbundene geringere Komplexität der Altersvorsorgeprodukte wird den Beratungsaufwand verringern und die Vergleichbarkeit der Angebote verbessern, was im Interesse des Wettbewerbs wünschenswert ist. Im Ergebnis wird dadurch die Attraktivität der privaten Altersvorsorge gesteigert. Dieser Vorteil ist höher zu bewerten als der damit verbundene Nachteil, dass andere Risiken als das Alter damit nicht mehr abgesichert werden können.

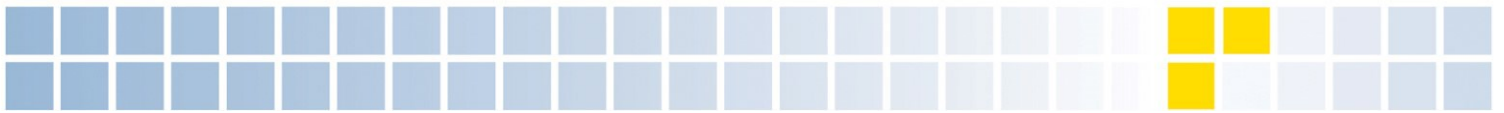
Die nach dem Entwurf zulässige Vereinbarung einer zehnjährigen Rentengarantiezeit, nach der überlebende Ehegatten, Waisen oder Dritte bei Tod des Altersvorsorgenden innerhalb der Rentengarantiezeit einen Teil der Altersvorsorge erhalten können, ist zu begrüßen, da die Absicherung von Hinterbliebenen für Altersvorsorgende ein wichtiges Argument für eine geförderte Altersvorsorge sein kann. Eine solche Option ist zudem kostengünstig und auch für die Hinterbliebenen transparent.

Erleichterungen beim Anbieterwechsel stärken den Wettbewerb

Die stärkere Trennung der Anspar- und Auszahlungsphase durch Wechselmöglichkeit vor der Auszahlungsphase ist zu begrüßen, weil auf diese Weise der Wettbewerb zwischen den Anbietern gestärkt und die Attraktivität der privaten Altersvorsorge gesteigert wird. Nach dem Entwurf sollen Altersvorsorgende mit einem Altersvorsorgedepot-Vertrag ohne Verrentungsoption die Möglichkeit erhalten, ihr Altersvorsorgevermögen in eine Leibrente bei einem Versicherungsunternehmen umzuwandeln. Altersvorsorgende mit einem Garantieprodukt und einer Verrentungsoption haben die Möglichkeit, sich für einen Auszahlungsplan bei einem anderen Anbieter zu entscheiden. Diese Optionen eröffnen den Altersvorsorgenden, bereits zu Beginn der Ansparphase getroffene Entscheidungen für die Auszahlungsphase an ihre aktuellen Bedürfnisse anzupassen. Altersvorsorgende sollen auch innerhalb derselben Produktkategorie sowie nach einer Frist von fünf Jahren nach Abschluss des Altersvorsorgevertrages künftig kostenfrei den Anbieter wechseln können.

Reduzierte Garantievorgaben für Versicherungsprodukte arbeitsrechtlich für die betriebliche Altersvorsorge flankieren

Die Möglichkeit, bei Garantieprodukten künftig nur noch zuzusagen, dass 80 % der eingezahlten Altersvorsorgebeiträge zu Beginn der Auszahlungsphase zur Verfügung stehen (§ 1 Abs. 1 Nr. 3a AltZertG-E), muss arbeitsrechtlich flankiert werden. Andernfalls bestünde die Gefahr einer Haftung der Arbeitgeber, wenn Anbieter zu Beginn der Auszahlungsphase weniger als 100 % der eingezahlten Altersvorsorgebeiträge zur Verfügung stellen können. Denn nach § 1 Abs. 2 Nr. 2 BetrAVG müssen Arbeitgeber bei Beitragszusagen mit Mindestleistung stets für die volle Summe der gezahlten Beiträge haften. Insofern muss in § 1 Abs. 2 Nr. 2 BetrAVG klargestellt werden, dass Arbeitgeber bei betrieblicher Altersvorsorge über ein Garantieprodukt mit 80-%-Beitragsgarantie keine höhere Haftung trifft als die Anbieter auch.



Am besten wird eine entsprechende Haftungsbegrenzung gleich für alle Fälle der Beitragszusage mit Mindestleistung geregelt. Damit würde insbesondere Arbeitgebern in Branchen geholfen, für die noch kein Sozialpartnermodell vereinbart wurde. Sie hätten damit gleichfalls die Möglichkeit, faktisch haftungsfrei betriebliche Altersvorsorge anzubieten, weil es am Markt eine hinreichende Zahl von Direktversicherern und Pensionskassen gibt, die für 80 % der gezahlten Beiträge zu Beginn der Auszahlungsphase garantieren.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der
Deutschen Arbeitgeberverbände

Abteilung Soziale Sicherung

T +49 30 2033-1600

soziale.sicherung@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 30,5 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.