

Stellungnahme

des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft

zum Antrag der Fraktion der FDP
im Schleswig-Holsteinischen Landtag
- Drucksache 18/4217 -
„Für eine zukunftssichere Altersversorgung“

**Gesamtverband der Deutschen
Versicherungswirtschaft e. V.**

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin
Tel.: +49 30 2020-5000
Fax: +49 30 2020-6000

51, rue Montoyer
B - 1000 Brüssel
Tel.: +32 2 28247-30
Fax: +32 2 28247-39
ID-Nummer 6437280268-55

Ansprechpartner
Thomas Lueg
Sozialpolitik

E-Mail: t.lueg@gdv.de

www.gdv.de



Inhaltsverzeichnis

A. Vorbemerkungen	3
B. Grundsatzposition zur Rentenpolitik	4
I. Drei-Säulen-System stärken, Reformen nicht zurückdrehen	4
II. Erste Säule der Alterssicherung nachhaltig ausgestalten	5
III. Ausbau der zweiten und dritten Säule voranbringen	6
C. Stellungnahme zu ausgewählten Maßnahmen des FDP-Antrags	7
I. Alterssicherung durch individuelle Vorsorgekomponenten	7
1. Verlässlichkeit durch Transparenz – das Vorsorgekonto.....	7
2. Die Basisabsicherung – die zentrale Vorsorgekomponente	8
3. Betriebliche Altersversorgung – Effizienz und Sicherheit	8
4. Private Vorsorge – Mut zur Vielfalt	10
5. Altersarmut vorbeugen – Vorsorge muss sich immer auszahlen.....	13
II. Flexibler Renteneintritt – Freiraum für individuelle Lösungen	14

A. Vorbemerkungen

Der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) mit Sitz in Berlin ist die Dachorganisation der privaten Versicherer in Deutschland. Die rund 450 Mitglieder sorgen durch 429 Millionen Versicherungsverträge für umfassenden Risikoschutz und Vorsorge sowohl für die privaten Haushalte wie für Industrie, Gewerbe und öffentliche Einrichtungen. Als Risikoträger und bedeutender Kapitalgeber (Kapitalanlagebestand 1,51 Billionen Euro) haben die privaten Versicherungsunternehmen auch eine herausragende Bedeutung für Investitionen, Wachstum und Beschäftigung in der deutschen Volkswirtschaft. Die Versicherungswirtschaft bietet zudem 529.000 Menschen eine Erwerbstätigkeit, sei es als Angestellte bei Versicherern und im Vermittlergewerbe oder als selbstständige Versicherungsvermittler und -berater.

In der Alterssicherung tragen die Lebensversicherer, Pensionskassen und -fonds bereits heute erhebliche Verantwortung für die Sicherung der künftigen Rentnerinnen und Rentner. Über die letzten 25 Jahre, die im Zeichen der Wiedervereinigung, der wachsenden Sorge um die demografische Entwicklung, zunehmender Probleme der staatlichen Alterssicherung und zuletzt der Kapitalmarktkrise standen, wuchsen die Bestände an Rentenverträgen stark an, zuletzt auf 40,5 Millionen. Davon entfielen rund 17,1 Millionen auf die neuen betrieblichen und privaten Vorsorgeformen, die seinerzeit vor allem mit den Riester-Reformen eingeführt wurden: Pensionskassen und -fonds umfassten rund 4,3 Millionen Rentenverträge; Riester- und Basisrenten erreichten 12,8 Millionen Verträge. Die weiteren 23,4 Millionen Rentenverträge sind ungeförderten Privatrenten sowie Direkt- und Rückdeckungsversicherungen zuzuordnen. Die Versicherungswirtschaft hat damit entscheidend zur Verbreitung der ergänzenden Vorsorge beigetragen.

Die rentenpolitische Debatte hat 2016 wieder deutlich an Fahrt gewonnen. Der GDV bringt sich regelmäßig aktiv mit Vorschlägen zur Weiterentwicklung der Alterssicherung in Deutschland und insbesondere zur zweiten und dritten Säule ein. Darüber hinaus bezieht der Verband regelmäßig Stellung zu Gesetzgebungsvorhaben, so 2016 zum so genannten Flexirentengesetz und aktuell zum Betriebsrentenstärkungsgesetz, das im Dezember das Kabinett passiert hat. Der vorliegende Antrag „Für eine zukunftssichernde Altersversorgung“ aus dem Mai 2016 greift Themenkomplexe auf, die z. T. auch Gegenstand dieser Gesetzgebung sind.

B. Grundsatzposition zur Rentenpolitik

I. Drei-Säulen-System stärken, Reformen nicht zurückdrehen

Eine gute Absicherung im Alter bleibt ein zentrales sozialpolitisches Ziel – weit über die laufende Legislatur hinaus und gerade für künftige Generationen, bei denen die Auswirkungen der demografischen Entwicklung in einer alternden Gesellschaft deutlich spürbarer sein werden.

Die umlagefinanzierten Sozialsysteme in Deutschland wurden – und werden – durch mehrere demografische Entwicklungen herausgefordert:

- Die schnelle Aufeinanderfolge von „Babyboom“ und „Pillenknick“ in den 60er Jahren,
- die seit Jahrzehnten anhaltend niedrige Geburtenrate, die zur Netto-Reproduktion der Bevölkerung nicht mehr reicht,
- die seit über 100 Jahren zu beobachtende Verlängerung der Lebenserwartung.

Die gesetzliche Rente wird auch in Zukunft eine starke Säule der Alterssicherung sein. Es muss aber gelingen, sie dauerhaft tragfähig zu gestalten, wenn zunehmend weniger Beitragszahlern immer mehr Leistungsempfänger gegenüberstehen.

Nicht zuletzt durch die „Riester-Reformen“ mit dem Ausbau der Alterssicherung zu einem Drei-Säulen-Modell und der Einführung der Rente mit 67 ist die Rente demografiefester und damit zukunftsfähiger geworden: Ein austarierter Mix zwischen moderat steigendem Beitragssatz, sinkendem Rentenniveau und perspektivisch längeren Arbeitszeiten bei weiter steigender Lebenserwartung hilft, die demografischen Lasten gleichmäßiger auf Alt und Jung zu verteilen. Dabei wäre laut einer aktuellen Studie der Prognos AG im Auftrag des GDV aus dem Jahr 2016 schon viel erreicht, wenn das tatsächliche Renteneintrittsalter bei 67 Jahren liegen würde.

Eine stabile, umlagefinanzierte gesetzliche Rente braucht ergänzend ein lebenslanges Alterseinkommen aus kapitalgedeckter Vorsorge, um Altersarmut zu vermeiden und bestenfalls den Lebensstandard im Alter zu sichern. Nur die Kapitaldeckung ermöglicht, die Ansprüche künftiger Rentner vorzufinanzieren. Und nur in einem Mischsystem aus Umlage und Kapitaldeckung können sich die in jedem System immanenten Risiken besser gegeneinander ausgleichen. Ergänzende, kapitalgedeckte Vorsorge ist notwendiger als zuvor.

II. Erste Säule der Alterssicherung nachhaltig ausgestalten

Der GDV steht für eine zukunftsorientierte und nachhaltige Rentenpolitik, die keine überzogenen Erwartungen erzeugt. Rentenpolitik braucht Stetigkeit und Verlässlichkeit, um erfolgreich zu sein.

- Die Rentenreformen¹ der letzten 15 Jahre für ein stabiles Drei-Säulen-Modell mit einer Stärkung der ergänzenden Altersvorsorge und einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit mit der Rente mit 67 bilden die Basis für ein dauerhaft tragfähiges und verlässliches Rentensystem.
- Eine Rücknahme der Reformen wäre mit Blick auf die demografische Entwicklung unverantwortlich. Bereits das letzte „Rentenpaket“ mit einer Fehlfinanzierung der Mütterrente sowie mit der Einführung der Rente mit 63 hat leider falsche Signale gesetzt.
- Die aktuelle Diskussion um „Haltelinien“ beim Rentenniveau ist in der politischen Kommunikation nachvollziehbar, verkennt aber die demografische Realität in Deutschland. Die Demografie liegt auf absehbare Zeit fest. Der „Mechanismus des Umlageverfahrens“, die ganz wesentlich vom jeweils aktuellen Verhältnis von „Leistungsempfängern“ zu „Beitragszahlern“ bestimmt wird, kann niemand entkommen. Unter den Bedingungen der demografischen Alterung erfordern:
 - höhere Rentenniveaus entweder höhere Beitragsätze oder längeres Arbeiten;
 - niedrigere Beitragssätze entweder niedrigere Rentenniveaus oder längeres Arbeiten.

Nicht nur die Belastung durch die Finanzierung der Rentenversicherung ist dabei zu beachten. Gerade auch die Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung werden demografisch bedingt weiter steigen. Im Jahr 2045 ist mit einer Gesamtbelastung mit Sozialversicherungsbeiträgen von rund 50 Prozent zu rechnen. Dies bedeutet für die Arbeitnehmer zum Teil engere Spielräume für zusätzliche, kapitalgedeckte Altersvorsorge. Für die Unternehmen bedeutet dies höhere Lohnnebenleistungen und damit höhere Arbeitskosten in einem international hoch wettbewerblichen Umfeld.

- Rentenniveaupolitik als Politik zur Vermeidung von Altersarmut ist hochgradig ineffizient. Von jeder pauschalen Anhebung des aktuellen Rentenwerts profitieren genau die nicht-bedürftigen Menschen: Hätte

¹ 2001 Altersvermögensgesetz: Einführung Riester-Rente und der geförderten Entgeltumwandlung; Altersvermögensergänzungsgesetz: umfangreiche Eingriffe in die GRV; 2004: Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenformel; 2007 RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz: Anhebung Renteneintrittsalter ab 2012 schrittweise von 65 auf 67

man im Jahr 2014 das Brutto-Rentenniveau auf das Level im Jahr 2001, also rund 48 Prozent, angehoben, dann wären Mehrausgaben von rund 20 Milliarden Euro pro Jahr angefallen. Die Mehrausgaben wären zu 80 Prozent an solche Rentnerinnen und Rentner geflossen, deren Zahlbeträge bereits oberhalb einer Grundsicherungsschwelle von 750 Euro pro Monat liegen.

- Die Absicherung von Selbstständigen bleibt ein sozialpolitisch wichtiges Thema. Zu warnen ist aber vor einer allgemeinen Versicherungspflicht in der GRV für alle Selbstständigen, die keiner Versicherungspflicht unterliegen. Zu offensichtlich wird hier von vielen auf kurzfristige Einnahmeeffekte gesetzt, denen aber langfristige Ausgaben gegenüberstehen. Entscheidend ist, dass die Betroffenen ziel- und bedarfsgerecht für ihr Alter vorsorgen. Dazu sollten Selbstständige den Sicherungsträger frei wählen können. Die Versicherungswirtschaft tritt deshalb dafür ein, zumindest *dauerhafte* Befreiungsmöglichkeiten zugunsten der kapitalgedeckten Alterssicherung zu schaffen, d. h. nicht nur für bestimmte Altersjahrgänge und nicht nur für einen Übergangszeitraum. Darüber hinaus bleibt die Erweiterung des förderfähigen Personenkreises bei der Riester-Rente um Selbstständige wichtig. Dies gilt insbesondere für Menschen mit flexibleren Erwerbsbiografien, denen dadurch die Fortführung ihrer Riester-Verträge eröffnet würde (s. u.).

III. Ausbau der zweiten und dritten Säule voranbringen

Die ergänzende Altersvorsorge hat sich in den vergangenen gut 15 Jahren insgesamt positiv entwickelt. Immerhin gut 70 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten haben heute eine Anwartschaft auf betriebliche Altersversorgung (bAV) oder auf Leistungen aus einem Riester-Vertrag. Derzeit existieren 16,5 Millionen Riester-Verträge. Das ist einem System der freiwilligen Vorsorge ein beachtlicher Wert. Weltweit gibt es kein freiwilliges Vorsorgesystem, das eine annähernd große Zustimmung erfährt.

Seit einiger Zeit kommt die Verbreitung von privater und betrieblicher Altersvorsorge aber nicht mehr richtig voran. Ohne Zweifel drückt die anhaltende Niedrigzinsphase auf die zusätzliche Altersvorsorge. Hinzu kommt aber auch, dass der Ausbau der kapitalgedeckten Altersvorsorge zum Teil mit zu viel Komplexität einherging, was Orientierung und Zugang teilweise erschwert hat.

Um die Eigenvorsorge – betrieblich und privat – voran zu bringen, muss sie einfacher und attraktiver werden. Wichtig ist, beide Instrumente in den

Blick zu nehmen, um möglichst alle Bevölkerungsgruppen zu erreichen. Die Versicherungswirtschaft hat zur besseren Verbreitung der Betriebsrenten sowie zur Weiterentwicklung der Riester-Rente eine Reihe von Vorschlägen entwickelt, die dieser Stellungnahme als Anlagen beigefügt sind. Diese zielen u. a auf einen leichteren Zugang zur ergänzenden Vorsorge sowie auf verbesserte Fördermöglichkeiten und -verfahren ab.

C. Stellungnahme zu ausgewählten Maßnahmen des FDP-Antrags

Vor diesem Hintergrund bewertet die Versicherungswirtschaft die vorgeschlagenen Maßnahmen wie folgt:

I. Alterssicherung durch individuelle Vorsorgekomponenten

Der Verband ist wie die Antragsteller der Überzeugung, dass nur in Kombination verschiedener Vorsorgekomponenten die Sicherung des Lebensstandards im Alter möglich ist, wobei eine zukunftssichere Altersversorgung auf drei Säulen beruhen sollte. Daher sind die auch Rahmenbedingungen für die private Altersvorsorge zielgerichtet zu verbessern. Die wesentliche Herausforderung sieht der Verband dabei weniger in der Portabilität vorhandener Anwartschaften als in der stärkeren Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge – sei sie betrieblich oder privat (s. o.).

1. Verlässlichkeit durch Transparenz – das Vorsorgekonto

Die Versicherungswirtschaft befürwortet die Einführung einer säulenübergreifenden Renteninformation, in der auf einfache Weise Informationen über die vorhandenen Anwartschaften aus allen drei Säulen der Alterssicherung zusammengeführt werden können. Den Bürgern könnte transparent gemacht werden, mit welchen Leistungen sie insgesamt im Alter rechnen können. Mögliche Versorgungslücken könnten so leichter identifiziert und geschlossen werden. Nötig hierfür ist die Einrichtung einer IT-gestützten Informationsplattform. In Deutschland gilt es noch viele Detailfragen zu lösen, um die Plattform unkompliziert, technisch praktikabel, kostenbewusst und datenschutzrechtlich abgesichert umsetzen zu können. In Ländern wie Dänemark oder Schweden wurden gute Erfahrungen mit solchen Informationsplattformen gemacht.

Das Zusammenführen einzelner Produkte auf einem – etwa von einer Bank geführten Vorsorgekonto – ist dazu weder erforderlich, noch wäre sie praktikabel oder zielführend. Insbesondere lehnt die Versicherungswirtschaft die Einführung eines neuen Alterssicherungsprodukts in Form kapitalgedeckter Vorsorgekonten – etwa nach dem Muster amerikanischer 401k-Pläne oder nach den Vorstellungen der Verbraucherzentrale Baden-

Württemberg – ab. Sie erfüllen die erforderlichen Anforderungen an Sicherheit und Berechenbarkeit einer Altersvorsorge nicht und erhöhen die Komplexität des Alterssicherungssystems. Das richtige Ziel von mehr Transparenz über die eigenen Ansprüche im Alter lässt sich auf anderen Wegen besser erreichen.

2. Die Basisabsicherung – die zentrale Vorsorgekomponente

Gesetzliche Rentenversicherung – effizienter gestalten
Berufsständische Versorgungswerke – Solidarität ohne Zuschüsse
Selbstständige – Wahlfreiheit für Unternehmer

Die Versicherungswirtschaft weist daraufhin, dass auch ehemals Selbstständige in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle *nicht* von Grundsicherung abhängig sind; ihre Sicherung im Alter gelingt. Wenn die Politik dennoch zur Überzeugung gelangt, dass nur durch eine Sicherungspflicht das Ziel einer ausreichenden Vorsorge in der Zielgruppe erreicht werden kann, dann sollten *dauerhafte* Befreiungsmöglichkeiten zugunsten der kapitalgedeckten Alterssicherung geschaffen werden, d. h. nicht nur für bestimmte Altersjahrgänge und nicht nur für einen Übergangszeitraum.

Die Basisrente könnte hier die Schlüsselrolle als „Standardprodukt“ spielen, da sie alle Eigenschaften besitzt, die an eine befreiende Versicherung gestellt werden müssten. Die Ansprüche aus dem Basisrentenvertrag sind nicht übertragbar, nicht beleihbar, nicht veräußerbar und nicht kapitalisierbar; ihre Zweckbestimmung zur „Altersvorsorge“ ist sichergestellt. Sie genießen Pfändungsschutz in der Ansparphase und die Auszahlungen können – analog zur gesetzlichen Rente – nur wie Arbeitseinkommen gepfändet werden (Freibeträge von mindestens 1.080 Euro pro Monat). Überdies sind Basisrenten den gesetzlichen Renten steuerrechtlich gleichgestellt. Ferner sind Karenzzeiten, besonders in der Gründungsphase erforderlich, um die Verhältnismäßigkeit zu wahren und die Akzeptanz zu erhöhen.

3. Betriebliche Altersversorgung – Effizienz und Sicherheit

Um die betriebliche Altersversorgung zu stärken ist nach Auffassung der Versicherungswirtschaft ein umfassender Ansatz notwendig. Die bAV muss für Arbeitnehmer attraktiver und für Arbeitgeber einfacher werden.

Dazu zählen auch Verbesserungen der steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Förderung. Der jetzt verabschiedete Kabinettsentwurf für ein Betriebsrentenstärkungsgesetz geht hier mit einem gezielten Förderbetrag für Geringverdiener sowie mit einer Anhebung des steuerlichen Dotie-

rungsrahmens von heute 4 % der Beitragsbemessungsgrenze auf dann 8 % (§ 3 Nr. 63 EStG) in die richtige Richtung.

Doppelverbeitragung

Wie auch die Antragsteller sieht die Versicherungswirtschaft die Lösung des Problems der „Doppelverbeitragung“ von bAV-Leistungen in der GKV/GPflV als wichtige Maßnahme, denn diese Belastung reduziert die Vorsorgebereitschaft ganz erheblich (s. GDV-Stellungnahme zum Antrag der FDP, Drucksache 18/4099) an. Der Entwurf für ein Betriebsrentenstärkungsgesetz sieht jetzt eine Aufhebung der Doppelverbeitragung bei Riester-geförderter bAV vor. Dies ist als Startpunkt nachvollziehbar, reicht aber insgesamt nicht aus.

Opting-out-Modelle

Die Versicherungswirtschaft spricht sich grundsätzlich dafür aus, Opting-out-Modelle stärker zu nutzen. Die internationale Erfahrung zeigt, dass solche Modelle hohe Beteiligungsquoten mit sich bringen, insbesondere auch bei Frauen und Geringverdienern.

Dazu sollten die Rahmenbedingungen dafür verbessert werden, dass Arbeitgeber *auf freiwilliger Basis* ganze Belegschaften in die betriebliche Altersversorgung einbeziehen können. Für alle Arbeitnehmer eines Betriebes wird standardmäßig im Arbeitsvertrag eine Entgeltumwandlung vorgesehen. Der einzelne Arbeitnehmer kann, muss aber nicht an der entgeltumwandlungsfinanzierten betrieblichen Altersversorgung teilnehmen. Dazu muss dieser innerhalb einer bestimmten, angemessen langen Frist widersprechen.

Für die weitere Verbreitung ist es erforderlich, dass für derartige Modelle – insbesondere bei bestehenden Arbeitsverhältnissen – ein klarer Rechtsrahmen besteht. Dabei ist eine generelle, nicht allein auf tarifvertragliche Modelle beschränkte Regelung geboten, wie es der Entwurf für ein Betriebsrentenstärkungsgesetz vorsieht.

Mit einer auch für betriebliche Modelle greifenden Ergänzung des § 1a BetrAVG sollte daher klargestellt werden, dass der Arbeitgeber berechtigt ist, nach Ablauf von drei Monaten nach entsprechender Ankündigung gegenüber dem Arbeitnehmer von dessen künftigen Entgeltansprüchen einen Betrag bis zu einer bestimmten Höhe in eine wertgleiche Anwartschaft auf betriebliche Altersversorgung umzuwandeln, sofern der Arbeitnehmer nicht innerhalb der Dreimonatsfrist widerspricht. Hat der Arbeitgeber die Möglichkeit, anstelle einer individuellen und damit aufwändigen Ansprache jedes einzelnen Arbeitnehmers seine gesamte Belegschaft en bloc zu versichern, führt dies zu deutlichen Effizienzgewinnen und im Ergebnis höheren Leistungen für die Arbeitnehmer. Auch die Absicherung

des Erwerbsminderungsrisikos wird wesentlich erleichtert bzw. günstiger, wenn gesamte Belegschaften als Gruppe versichert werden können.

Verbesserung der Portabilität

Bei der Verbesserung der Portabilität ist zu beachten, dass bestimmte Formen des Risikoausgleichs nur in stabilen Kollektiven funktionsfähig gehalten werden können. Zudem ist für die Versicherungswirtschaft die Erhöhung des Verbreitungsgrades vorrangig gegenüber der Portabilität.

4. Private Vorsorge – Mut zur Vielfalt

Die Versicherungswirtschaft ist grundsätzlich der Auffassung, dass es in Deutschland ein breites und sachgerechtes Angebot für die Ergänzungsvorsorge gibt. Es mangelt nicht an Konzepten in der privaten und betrieblichen Altersvorsorge – sie werden in der Breite noch zu wenig genutzt. Daher sollte das Augenmerk primär auf die Steigerung des Verbreitungsgrades gelegt werden.

Transparenz

Damit die stärkere Verbreitung gelingt, unterstützt die Versicherungswirtschaft die Verbesserung der Transparenz in der Altersvorsorge. Es ist wichtig, dass die Menschen eine realistische Vorstellung von den Eigenschaften und der Leistungsfähigkeit der Vorsorgeprodukte erhalten, um sie zielgerecht in ihrer Vorsorgeplanung einsetzen zu können. Dies kann nur gelingen, wenn eine qualifizierte Beratung mit Hilfe aussagekräftiger Kennziffern zur Preis-Leistungs-Darstellung und Chance-Risiko-Klassifizierung erfolgt. Die Herausforderung liegt dabei *nicht* in einem „Immer-mehr-an-Information“, sondern in der sachgerechten Verdichtung von Informationen, die erst zur Entscheidungsfähigkeit führt.

Zwar wurden bereits bei Einführung der Riester-Rente spezifische Produktstandards gesetzt und Informationspflichten eingeführt. Fehlende Vergleichskennzahlen für Kosten und Leistungen bzw. mangelnde Normierung der Informationen haben aber dazu geführt, dass viele Nachfrager dennoch Probleme bei der Orientierung haben. Mit dem Altersvorsorgeverbesserungsgesetz wurde die Einführung von Produktinformationsblättern beschlossen, die zu einer deutlichen Verbesserung der Transparenz führen wird: Ab 2017 müssen die Anbieter geförderter Altersvorsorge dieses Informationsblatt einsetzen. Es enthält standardisierte Angaben zum Produkttyp und zur Förderart, zu den Kosten, sowie den Chancen und Risiken der Produkte. Die Anbieter müssen ihre Produkte in Chancen-Risiko-Klassen einteilen lassen; dazu wurde eigens die Produktinformationsstelle Altersvorsorge (PIA) geschaffen. PIA macht dabei auch präzise Vorgaben zur Berechnung der Effektivkosten der Verträge, sodass eine einheitliche Berechnung dieser wichtigen Orientierungsmarke für den

Endkunden sichergestellt ist. Eine reine Kosten-Transparenz alleine ist hingegen nicht ausreichend; sie muss in eine Preis-Leistungs-Darstellung einbettet sein.

Die Versicherungswirtschaft ist ferner der Überzeugung, dass Produktinformationsblätter nur dann erfolgreich sein können, wenn der Grundsatz „Ein Produkt, ein Informationsblatt“ eingehalten wird. Bei der Vielzahl von Regulierungen (IDD, PRIIPs, AltersvorsorgeverbesserungsG) droht dieser Grundsatz verletzt zu werden. Gerade erst geregelte Bereiche werden häufig erneut Ziel regulatorischer Initiativen. Dabei kommt es auch zu Redundanzen und Widersprüchen. Dies gefährdet bereits erreichte Verbesserungen für die Verbraucher.

Riester-Rente

Die Weiterentwicklung der Riester-Rente darf sich nicht allein in der Produktregulierung erschöpfen. Die vorgeschlagene Ausweitung des förderfähigen Personenkreises für die Riester-Rente ist daher sinnvoll. Die Riester-Rente muss mehr Menschen erreichen und flexiblen Erwerbsbiografien besser Rechnung tragen. Das gilt vor allem auch für Frauen, die häufig keinen Zugang zur betrieblichen Altersversorgung haben. Künftig sollten deshalb alle unbeschränkt steuerpflichtigen Personen (z. B. (Solo-)Selbstständige) gefördert werden können.

Darüber hinaus gilt es, die Förderung zeitgemäß anzupassen, die im Zeitablauf deutlich an Kraft verloren hat. Mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz soll ab 2018 die Grundzulage um 11 Euro angehoben werden. Das ist ein erster Schritt, dem weitere folgen müssen. Zentraler Ansatzpunkt ist die Anhebung und Dynamisierung des förderfähigen Höchstbeitrags, der nicht mehr in Relation zur Einkommensentwicklung der letzten Jahre steht. Der Alterssicherungsbericht 2016 zeigt, dass mit der Riester-Rente die Rentenlücken geschlossen werden können, wenn Menschen wie seinerzeit vorgesehen 4 % ihres Einkommens Riester-gefördert sparen können. Die starre, seit den Riester-Reformen festgeschriebene Obergrenze beim förderfähigen Höchstbeitrag von 2.100 Euro wirkt wie ein Deckel, der bereits bei rund 15 % der gesetzlich Versicherten dazu führt, dass diese nicht mehr den notwendigen Betrag gefördert einzahlen können. Daher sollte der förderfähige Höchstbetrag auf mindestens 4 % der Beitragsbemessungsgrenze (BBG) in der gesetzlichen Rentenversicherung angehoben und damit dynamisiert werden (2017: 3.048 Euro).

Darüber hinaus sollte das Zulagenverfahren selbst vereinfacht werden: So sollte u. a. die Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) die Voraussetzungen für die Zulagengewährung abschließend vor der Auszahlung prüfen. Damit könnten künftig Zulagenrückforderungen vermieden und der Verwaltungsaufwand im Interesse aller Beteiligten erheblich redu-

ziert werden. Gerade hier liegt außerdem eine Stellschraube für sinkende Kosten (s. Anlage zur Optimierung der Riester-Rente).

Anlagevorschriften und Deregulierung

Mit Blick auf die Vorgaben zur Berechnung des Sicherungsvermögens weist die Versicherungswirtschaft darauf hin, dass mit Solvency II nach sehr langwierigen und sehr intensiven auf europäischer und nationaler Ebene geführten Diskussionen zum 01.01.2016 ein modernes, komplexes, risikobasiertes Aufsichtssystem für Versicherer eingeführt wurde. In der Umsetzung von Solvency II war der nationale Gesetzgeber nicht frei; vielmehr musste er dazu die entsprechende Richtlinie in nationales Recht umsetzen. Unternehmen müssen nunmehr ihre Kapitalanlagen mit Blick auf die eingegangenen Verpflichtungen bewerten. Solvency II definiert vielfältige Risikoszenarien zur Berechnung der Solvenzkapitalanforderung (SCR). Für den Einsatz potentiell ertragreicher, aber risikobehafteter Anlageformen wie Aktien müssen die Anbieter entsprechende Eigenmittel vorhalten. Die aufsichtsrechtliche Forderung der Antragsteller „Vorgaben der Kapitalanlage für das Sicherungsvermögen an internationalen Standards zu orientieren“ ist damit für die Versicherungswirtschaft durchaus erfüllt. Darüber hinaus gilt es, zunächst Erfahrungen mit Solvency II zu sammeln und erst dann Nachjustierungen an den richtigen Stellen vorzunehmen.

Davon zu trennen ist die Frage, ob die Anbieter in der geförderten Altersvorsorge auch künftig Garantieelemente bieten müssen. Diese Anforderungen resultieren im Wesentlichen aus dem Steuerrecht, dem AltZertG aber – sofern die bAV betroffen ist – auch aus dem BetrAVG. Den Umfragen und auch den faktischen Nachfrageentscheidungen zu Folge stellen die Menschen bei ihrer Altersvorsorge den Sicherheitsaspekt weit vor die Erzielung einer möglichst hohen Rendite. In der sozialpolitisch geprägten Rentendebatte, in der es typischerweise um das Schutzbedürfnis geht, wird diesem Umstand bislang Rechnung getragen. Wenn die Ergänzungsvorsorge perspektivisch stärker zur Stabilisierung des Versorgungsniveaus im Alter beitragen soll, dann muss sie auch Verlässlichkeit bieten. Bei einer Reform der geförderten Vorsorge sollten daher Garantien nicht abgeschafft werden – schon weil bei Verfehlen des Sicherungsziels der Ruf nach dem Staat als Ausfallbürge laut werden würde. Es geht vielmehr um die Anpassung der Regeln an das Machbare, um die Chance auf mehr Rendite zu erhöhen, ohne Risiken einzugehen, die das Versorgungsziel gefährden.

Die Altersvorsorge wie vorgeschlagen durch Deregulierung in den Dienst „der Förderung der Aktienkultur“ stellen zu wollen, ist nach Auffassung der Versicherungswirtschaft verfehlt. Ein solcher Ansatz stellt die Prioritäten auf den Kopf, zumal eine „Bringschuld“ der Altersvorsorge für die Aktien-

kultur nicht zu erkennen ist. Umgekehrt gilt aber: Wenn aktienbasierte Modelle einen Mehrwert für die Alterssicherung bringen sollen, dann müssen sie ihre Überlegenheit bei der Erzeugung einer verlässlichen Quelle für lebenslanges Alterseinkommen unter Beweis stellen. Dafür reichen die gängigen ex-post Betrachtungen zur Anlagerendite anhand eines Indexes nicht aus – auch die Auszahlphase muss berücksichtigt werden.

Für besondere Zielgruppen (Geringverdiener, Menschen mit unterbrochenen Erwerbsbiografien und daher kurzen Beitragsphasen), die bislang in der Zusatzvorsorge unterrepräsentiert sind, stellt sich die Frage nach der individuellen Risikotragfähigkeit in besonderem Maße. Zugleich zeigen empirische Studien, dass die „financial literacy“ schichtenspezifisch ausgeprägt ist und mit wachsendem Alter nachlässt. Bei kapitalgedeckter Altersvorsorge müssen die Rentner ihren Vermögensabbau im Alter simultan mit Blick auf Rendite, Risiko, (Rest-)Lebensspanne und Vererbungsmotiv steuern, was viele ältere Menschen überfordern dürfte. Bereits einfache Simulationsrechnungen zeigen, dass aktienbasierte Entnahmepläne zu schwer berechen- und steuerbaren Versorgungspfaden im Alter führen:

- Strategien mit nominal fixierten (festen oder steigenden) Entnahmebeträgen beinhalten ein erhebliches *„Ich-bin-noch-da,-aber-mein-Geld-ist-weg“*-Risiko, jedenfalls dann, wenn eine vergleichbar hohe Versorgung wie bei kapitalgedeckten Leibrenten angestrebt wird.
- Strategien mit prozentualen (konstanten oder steigenden) Entnahmen führen zu schwer berechenbaren Versorgungsprofilen; je nach Abbaustrategie entstehen u. U. erhebliche Risiken der Unterversorgung im höheren Alter.
- Weder Strategien mit nominal fixierten Entnahmebeträgen, noch Strategien mit prozentual fixierten Entnahmebeträgen können eine kontrollierte berechenbare Vererbung an die Hinterbliebenen sicherstellen, da weder der Todeszeitpunkt, noch die Rendite exakt vorherbestimmt werden können.

5. Altersarmut vorbeugen – Vorsorge muss sich immer auszahlen

Freibeträge in der Grundsicherung

Die vorgeschlagene Einführung von Freibeträgen in der Grundsicherung für die ergänzende Altersvorsorge ist sinnvoll. Bei der Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung, die im Zuge der Riester-Reformen geschaffen wurde, wurde das Zusammenspiel aus eigener Vorsorge und Grundsicherung zu wenig beachtet. Das grundsätzlich richtige Subsidiaritätsprinzip, wonach die Eigenhilfe der Fremdhilfe vorzugehen hat, wird zur „Vorsorgefalle“. Denn die vollständige Anrechnung eigener Alterseinkommen auf die Grundsicherung hat nicht selten zur Folge, dass

Menschen gar nicht erst vorsorgen, weil sie Sorge haben, dass Ihnen im Alter davon nichts bleibt. Dies gilt umso mehr für Menschen mit niedrigen Einkommen.

Um dieses Problem zu lösen, sollten angemessene Freibeträge für die private und betriebliche Altersvorsorge in der Grundsicherung im Alter geschaffen werden. Der Entwurf des Betriebsrentenstärkungsgesetzes enthält dazu einen guten Ansatz. Die Beschränkung auf die freiwillige Vorsorge ist sachgerecht, da nur in diesem Fall ein Anreizproblem besteht, welches durch die Freibeträge gelöst wird. Auch die grundsätzliche Eingrenzung auf Leibrenten ist sinnvoll, da nur sie ein verlässliches lebenslanges Einkommen im Alter bieten. Die Höhe des Freibetrags orientiert sich an etablierten Regeln für die Anrechnung von Erwerbseinkommen (SGB II bzw. SGB XII) und ist systemkonform.

Die Botschaft an Menschen mit niedrigem Einkommen ist dann klar: Jeder, der von sich aus auf Konsum verzichtet und freiwillig für das Alter vorsorgt, wird in jedem Fall mehr haben als derjenige, der keine Vorsorge trifft.

II. Flexibler Renteneintritt – Freiraum für individuelle Lösungen

Der gesetzlichen Rentenversicherung steht schon kurzfristig eine Bewährungsprobe bevor: In wenigen Jahren erreichen die „Baby-Boomer“ das Rentenalter und damit mehr Menschen als je zuvor. Die politische Weichenstellung für längere Lebensarbeitszeiten und für die Rente ab 67 Jahren war deshalb ein richtiger Schritt, der nicht wieder zurückgenommen werden darf (s. o.).

Der Verband hatte deshalb bei der Diskussion um die Gestaltung von flexiblen Übergängen in den Ruhestand, insbesondere im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur „Flexi-Rente“ deutlich gemacht, dass es vor allem darum gehen muss, dass möglichst viele Menschen bis zur tatsächlichen Regelaltersgrenze arbeiten und so das Arbeitsvolumen stabilisiert und Fachkräfte gesichert werden – da, wo möglich, auch über die Regelaltersgrenze hinaus.

Für die gesetzliche Rentenversicherung folgt daraus:

- Am geltenden frühestmöglichen Rentenalter sollte festgehalten werden. Ein Anspruch auf Teilrente ab 60 Jahren wäre der falsche Weg.
- Eine Flexibilisierung „diesseits der Regelaltersgrenze“ steht in einem Spannungsverhältnis zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit, das es aufzulösen gilt. Wenn Flexibilisierung zur vorgezogenen Rente führt,

müssen die Kosten des Vorziehens individuell zugerechnet werden. Korrekt berechnete Rentenfaktoren bzw. angemessene Zu- und Abschläge in der GRV sind dafür unerlässlich. Das gilt für Alters- und Erwerbsminderungsrenten.

- Die 2016 beschlossene Reform des Teilrentenbezugs in der GRV mit vereinfachten Hinzuverdienstregeln ist sinnvoll. Die Teilrente darf aber nicht dazu führen, dass Ansprüche auf Grundsicherung entstehen.

Wichtig ist, dass die drei Säulen der Alterssicherung auch mit Blick auf flexiblere Übergänge in den Ruhestand aufeinander abgestimmt werden. Nach wie vor kreist die Diskussion einseitig um die Ausgestaltung der GRV. Dabei bietet die kapitalgedeckte Vorsorge schon heute diverse Flexibilisierungsmöglichkeiten, mit denen das Ziel leichter und kostenneutral für den Fiskus erreicht werden kann. Darüber hinaus sind auch Instrumente wie z. B. (Langzeit-)Arbeitskonten oder Altersteilzeitmodelle mitzudiskutieren. Die Flexibilisierung des Übergangs in den Ruhestand sollte daher nicht nur mit Blick auf die erste Säule diskutiert werden.

Berlin, im Januar 2017

7-Punkte-Plan der Versicherungswirtschaft zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung

Zusammenfassung

Die betriebliche Altersversorgung (bAV) hat sich in den vergangenen Jahren deutlich positiv entwickelt – insbesondere auch aufgrund des Engagements der Versicherungswirtschaft. Allerdings bestehen vor allem bei kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sowie bei Geringverdienern noch erhebliche Nachholbedarfe. Erforderlich sind neue Impulse, um die bAV auch und gerade in diesem Bereich stärker zu etablieren. Mit einem Bündel von zielgenauen Maßnahmen kann und muss die bAV für Arbeitnehmer attraktiver und für Arbeitgeber einfacher ausgestaltet werden.

Die Versicherungswirtschaft schlägt dazu folgenden 7-Punkte-Plan vor:

1. Anreize für Arbeitnehmer vor allem mit geringen Einkommen schaffen.
2. bAV-Rahmenbedingungen in der GKV/GPfV verbessern.
3. Entgeltumwandlung wirksam nutzen.
4. Freiwillige Modelle der automatischen Einbeziehung in die bAV fördern.
5. Komplexität der bAV durch Anhebung des Förderrahmens reduzieren.
6. Haftungsfreistellungen an der Sicherheit der Einrichtung festmachen.
7. Orientierung in der Altersvorsorge verbessern.

Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin
Tel.: +49 30 2020-5228
Fax: +49 30 2020-6616

51, rue Montoyer
B - 1000 Brüssel
Tel.: +32 2 28247-30
Fax: +32 2 28247-39
ID-Nummer 6437280268-55

Ansprechpartner:
Dr. Markus Raulf / Ilka Houben

Sozialpolitik

E-Mail: m.raulf@gdv.de

www.gdv.de



I. Status Quo und Herausforderungen in der betrieblichen Altersversorgung

Die betriebliche Altersversorgung (bAV) hat sich in den vergangenen Jahren deutlich positiv entwickelt. So konnte der Verbreitungsgrad seit 2001 von 48,7 Prozent auf aktuell 59,5 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erhöht werden. Dies ist insbesondere auch auf das Engagement der Versicherungswirtschaft zurückzuführen. Mittlerweile deckt sie über 15 Millionen Versorgungszusagen ab. Vor allem in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) wird die bAV über Versicherer durchgeführt: Rund 80 Prozent der KMU mit einer bAV nutzen den Durchführungsweg der Direktversicherung. Zudem begleiten die Versicherer diverse erfolgreiche, stabile tarifvertragliche Lösungen.

Allerdings ist die bAV insgesamt ins Stocken geraten, insbesondere bei KMU und Geringverdienern bestehen noch erhebliche Nachholbedarfe. Es ist daher richtig, dass die Koalition gerade für diesen Bereich nach Lösungen für eine bessere Verbreitung der bAV sucht. Alle Beteiligten und Fachleute sind sich einig, dass die bAV neue Impulse benötigt. Hierzu muss die bAV mit zielgenauen Maßnahmen im Rahmen eines umfassenden Gesamtpakets gleichermaßen für Arbeitnehmer attraktiver und für Arbeitgeber einfacher ausgestaltet werden. Abstand genommen werden sollte hingegen von Maßnahmen, die in ihren Folgewirkungen auf bestehende Systeme nicht abzuschätzen sind und die bereits erzielte Erfolge gefährden. Die Einführung eines letztlich weiteren Durchführungswegs, für den eine grundlegend andere Systematik gelten soll, wie derzeit mit einem „Neuen Sozialpartnermodell Betriebsrente“ diskutiert, wäre nicht zielführend. Wichtig ist vielmehr, bestehende Strukturen und erfolgreiche Ansätze zu nutzen.

II. 7-Punkte-Plan zur besseren bAV-Verbreitung

Die Versicherungswirtschaft schlägt folgende sieben Punkte für eine nachhaltige Stärkung der bAV vor:

1. Anreize für Arbeitnehmer vor allem mit geringen Einkommen schaffen

Gerade für Personen mit geringen Einkommen gilt es neue Anreize zum Erwerb von bAV-Ansprüchen zu setzen, denn gerade sie sind stärker von Altersarmut bedroht und dringend auf ein zusätzliches Einkommen im Alter neben der gesetzlichen Rente angewiesen. Die steuerliche Förderung in der bAV geht an dieser Zielgruppe oft vorbei. Deshalb sollte hier

der Aufbau einer bAV gezielt besonders gefördert werden, etwa durch einen pauschalen steuerlichen Zuschuss im Rahmen der Lohnsteuerverwaltung. Die Versicherungswirtschaft hat hierzu ein konkretes Modell entwickelt.

Zudem sollten im Rahmen der Grundsicherung im Alter angemessene Freibeträge bei Bezug von bAV-Leistungen eingeführt werden. Die derzeitige volle Anrechnung der Leistungen konterkariert die Vorsorgebereitschaft von Geringverdienern, weil die Befürchtung besteht, dass sich Vorsorge im Ergebnis nicht lohnt.

2. bAV-Rahmenbedingungen in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung verbessern

Die vor einigen Jahren veränderte Behandlung der bAV-Leistungen in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung beeinträchtigt die Attraktivität der bAV aus Arbeitnehmersicht: Die Leistungen der bAV sind für Betriebsrentner seitdem mit dem vollen Beitragssatz beitragspflichtig in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung. Vor allem die unteren Einkommensgruppen sind besonders belastet. Es muss zügig eine Lösung gefunden werden, denn auch hier gilt, dass die Belastung die Vorsorgebereitschaft ganz erheblich reduziert.

3. Entgeltumwandlung wirksam nutzen

Die Möglichkeit, Entgeltbestandteile für bAV steuer- und beitragsfrei umzuwandeln, hat sich in vielen Bereichen bewährt. Die Zahlen zeigen aber auch, dass trotz des seit 2001 bestehenden Entgeltumwandlungsanspruchs viele Arbeitnehmer insbesondere in kleinen und mittleren Unternehmen noch immer keine bAV-Anwartschaften aufgebaut haben. Um hier eine neue Dynamik zu entfalten, sollten Arbeitnehmer, die Teile ihres Einkommens umwandeln wollen und deren Arbeitgeber keine Lösung für seinen Betrieb anbietet bzw. vorhält, verlangen können, dass der Arbeitgeber einen Vertrag bei einem vom Arbeitnehmer benannten Anbieter abschließt bzw. fortführt.

Um Arbeitnehmer noch besser über die Möglichkeit zu informieren, sich per Entgeltumwandlung eine bAV aufzubauen, könnte z. B. die jährliche Mitteilung der Gesetzlichen Rentenversicherung über den Stand der Rentenanwartschaften um einen Hinweis auf den Anspruch des Arbeitnehmers auf Entgeltumwandlung ergänzt werden.

4. Freiwillige Modelle der automatischen Einbeziehung in die bAV fördern

Es sollten die Rahmenbedingungen dafür verbessert werden, dass Arbeitgeber ganze Belegschaften in die betriebliche Altersversorgung einbeziehen können. Um die Entgeltumwandlung auf Betriebsebene auch und gerade in KMU zu befördern, bieten sich insbesondere Modelle der automatischen Einbeziehung in die bAV verbunden mit einer Opt-out-Möglichkeit für die Mitarbeiter an: Für alle Arbeitnehmer eines Betriebes wird standardmäßig im Arbeitsvertrag eine Entgeltumwandlung vorgesehen. Der einzelne Arbeitnehmer kann, muss aber nicht an der entgeltumwandlungsfinanzierten betrieblichen Altersversorgung teilnehmen. Dazu muss dieser innerhalb einer bestimmten, angemessen langen Frist widersprechen. Die internationale Erfahrung zeigt, dass solche Modelle hohe Beteiligungsquoten mit sich bringen, insbesondere auch bei Frauen und Geringverdienern.

Für die weitere Verbreitung ist es aber erforderlich, dass für derartige Modelle – insbesondere bei bestehenden Arbeitsverhältnissen – ein klarer Rechtsrahmen besteht. Mit einer Ergänzung des § 1a BetrAVG sollte daher klargestellt werden, dass der Arbeitgeber berechtigt ist, nach Ablauf von drei Monaten nach entsprechender Ankündigung gegenüber dem Arbeitnehmer von dessen künftigen Entgeltansprüchen einen Betrag bis zu einer bestimmten Höhe in eine wertgleiche Anwartschaft auf betriebliche Altersversorgung umzuwandeln, sofern der Arbeitnehmer nicht innerhalb der Dreimonatsfrist widerspricht. Hat der Arbeitgeber die Möglichkeit, anstelle einer individuellen und damit aufwändigen Ansprache jedes einzelnen Arbeitnehmers seine gesamte Belegschaft en bloc zu versichern, führt dies zu deutlichen Effizienzgewinnen und im Ergebnis höheren Leistungen für die Arbeitnehmer. Auch die Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos wird wesentlich erleichtert bzw. günstiger, wenn gesamte Belegschaften als Gruppe versichert werden können.

5. Komplexität der bAV durch Anhebung des Förderrahmens reduzieren

Die fünf bestehenden Durchführungswege der bAV haben sich in der Praxis etabliert. Unternehmen können die für ihre Bedarfe passenden Lösungen wählen, auch in Kombination. Gerade für kleinere und mittelständische Unternehmen ist aber der Aufwand, mehrere Durchführungswege zu managen, häufig deutlich zu hoch. Arbeitgebern sollte deshalb ermöglicht werden, die standardmäßigen Versorgungszusagen auf nur einen Durchführungsweg im Unternehmen zu konzentrieren. Dazu ist eine Anpassung der steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Förderung (§ 3 Nr. 63

ESTG) notwendig. Nach jetziger Lage wird das Fördervolumen vielfach vollständig für den potenziellen Anspruch des Arbeitnehmers auf Entgeltumwandlung vorgehalten. Wenn der Arbeitgeber darüber hinaus noch Arbeitgeberbeiträge zur bAV leisten möchte, etwa durch die Weitergabe der Sozialversicherungsersparnis, wird ein weiterer Durchführungsweg erforderlich, zum Beispiel eine Unterstützungskasse. Dieser Fall tritt häufig auf: Bei rund zwei Dritteln der bAV-Modelle beteiligt sich der Arbeitgeber an der Finanzierung. Dieses Nebeneinander der Durchführungswege mit unterschiedlichen steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Regelungen und die damit verbundene erheblich erhöhte Komplexität wären relativ einfach zu vermeiden, indem das Volumen des § 3 Nr. 63 EStG aufgestockt würde, z. B. auf 10 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze statt heute 4 Prozent plus 1.800 Euro. Diese Anpassung kann fiskalpolitisch weitgehend neutral ausgestaltet werden.

Darüber hinaus wäre eine Aufstockung der steuerlichen Förderung eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die Invaliditätsabsicherung in der bAV deutlich verbessert werden könnte: Entsprechende Risikobeiträge könnten eingeschlossen werden, ohne dass dies zulasten der Altersvorsorge gehen würde. Die Versicherungswirtschaft hat dabei konkrete Vorschläge entwickelt, wie die Absicherung des Invaliditätsrisikos auch ohne Gesundheitsprüfung realisiert werden kann. Je größer die versicherten Kollektive sind, etwa durch Einsatz von Modellen der automatischen Einbeziehung in die bAV mit Opt-out-Möglichkeit (s. o.), desto eher können Versicherer hier pragmatische Lösungen anbieten.

6. Haftungsfreistellungen an der Sicherheit der Einrichtung festmachen

Nach aktuellen Studien nennen Arbeitgeber als einen unter vielen Punkten auch ihre Haftung für die von ihnen erteilten Zusagen als Grund, warum sie sich gegen die Einführung einer bAV entschieden haben. Dabei haben Arbeitgeber mit den Durchführungswegen Direktversicherung und deregulierte Pensionskasse bereits heute schon die Möglichkeit, bAV-Leistungen de facto risikofrei zuzusagen. Durch die hier bestehende umfassende aufsichtsrechtliche Regulierung und Kontrolle sowie den zusätzlichen Schutz durch den Sicherungsfonds Protektor ist die Einstandspflicht des Arbeitgebers nach § 1 Abs. 1 Satz 3 BetrAVG hier zwar juristisch gegeben, nicht jedoch tatsächlich. U. a. deshalb werden die Direktversicherung und deregulierte Pensionskasse gerade auch bei KMU sehr stark genutzt. Sollte der Gesetzgeber weiterhin eine rechtliche Begrenzung der Arbeitgeberhaftung bei externer Durchführung der bAV in Erwägung ziehen, wären diese Durchführungsweg also zwingend mit einzubeziehen.

Eine Haftungsbegrenzung müsste dabei generell geregelt und an der Sicherheit der Einrichtung als solcher festgemacht werden. Maßgeblich können nur externe Faktoren sein, wie die für die Versorgungseinrichtung geltenden aufsichtsrechtlichen Standards und die Absicherung der Leistung durch eine Sicherungseinrichtung. Eine nur partiell für bestimmte tarifvertragliche Durchführungen geltende Haftungsbeschränkung, wie bislang mit dem „Neuen Sozialpartnermodell Betriebsrente“ vorgeschlagen, wäre sachlich nicht zu rechtfertigen und würde im Ergebnis zu einer massiven Beschädigung bereits etablierter bAV-Modelle führen.

7. Orientierung in der Altersvorsorge verbessern

Aktuelle Studien zeigen, dass ein großer Teil der Bevölkerung über die im Alter zu erwartenden Leistungen, insbesondere über mögliche Versorgungslücken, nur unzureichend informiert ist. Vor allem auch aufgrund der Trägervielfalt in der deutschen Alterssicherung besteht bei der Bevölkerung ein steigender Bedarf, Informationen aus allen Säulen zusammenzuführen, um einen Gesamtüberblick über die Versorgung zu ermöglichen. Künftig sollte daher die Entscheidungsgrundlage für die Bürger verbessert werden. Dazu sollte eine Internet-basierte, säulenübergreifende Renteninformation geschaffen werden, die den Bürgern transparent macht, mit welchen Leistungen sie insgesamt im Alter rechnen können. Mögliche Versorgungslücken könnten so leichter identifiziert und geschlossen werden. Nötig hierfür ist die Einrichtung einer IT-gestützten Informationsplattform, wie es sie z. B. in Dänemark schon gibt. Hier gilt es noch viele Detailfragen zu lösen, um die Plattform unkompliziert, technisch praktikabel und kostenbewusst umzusetzen. Mit entsprechender Unterstützung durch die Politik können aber im gemeinsamen Dialog mit Datenschützern und Anbietern bestehende Hürden überwunden werden.

Berlin, Dezember 2015

Vorschläge der Versicherungswirtschaft zur Weiterentwicklung der Riester-Rente

Die Riester-Rente steht oft in der Kritik. Manchmal zu Recht, häufig zu Unrecht. Sie bleibt ohne Frage ein wichtiger Vorsorgebaustein – über die Zulagenförderung vor allem für Familien mit Kindern, aber auch für Sparer mit niedrigen Arbeitseinkommen. Im Frühjahr 2016 gab es insgesamt rund 16,5 Millionen Verträge, in einem System der freiwilligen Vorsorge ist das ein beachtlicher Wert. Die vielfach geforderte Abschaffung der Riester-Rente würde die Herausforderungen bei der Verbreitung von zusätzlicher Altersvorsorge nicht lösen, sondern im Gegenteil Millionen Menschen verunsichern, die auf diese Weise vorsorgen und sich auf eine nachhaltige Altersvorsorgepolitik verlassen. Richtig ist aber auch: Die Riester-Rente muss verbessert werden, um insgesamt mehr Menschen zu erreichen. Hier hat sich in den vergangenen Jahren auch mit Blick auf Kosten und Transparenz bereits einiges getan. Einfacher und attraktiver lautet darüber hinaus die Formel für die Weiterentwicklung der Riester-Rente.

- Die Riester-Rente muss **mehr Bürgerinnen und Bürger** erreichen und **flexiblen Erwerbsbiografien** besser **Rechnung tragen**. Künftig sollten deshalb alle unbeschränkt steuerpflichtigen Personen, also z. B. auch Solo-Selbstständige, gefördert werden können. Die heutige Abgrenzung des so genannten förderfähigen Personenkreises ist zu komplex und führt vielfach zu Rückforderungen der Zulagen, die für alle Beteiligten mühsam sind und die letztlich auch zur Kritik an der Riester-Rente als solcher führen. Mit der jetzigen Regelung werden Brüche in der Versicherungshistorie der gesetzlichen Rentenversicherung automatisch auf die private Vorsorge übertragen. Angesichts der zunehmenden Diskussion um Altersarmut muss aber das Ziel sein, möglichst durchgängige Vorsorge – trotz flexibler Erwerbstätigkeit – zu erreichen. Die Ausweitung des förderfähigen Personenkreises hilft auch, Beitragsfreistellungen zu vermeiden, die heute noch durch den Verlust der Förderfähigkeit, und sei dieser auch nur temporär, entstehen. Nicht zuletzt machen es die komplexen Abgrenzungskriterien oft schwer, die eigene Förderfähigkeit einzuschätzen, was zum Vorsorgehemmnis wird.
- Das **Zulagenverfahren** sollte **vereinfacht** werden: Statt der Zulagenbeantragung sollte z. B. eine Meldung der Höhe der eingegangenen Beiträge durch die Anbieter automatisch innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Beitragsjahres an die Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) erfolgen. Die ZfA sollte die Voraussetzungen für die Zulagengewährung *abschließend* vor der Auszahlung prüfen. Mit dieser Umstellung der Zulagengewährung könnten künftig Zulagenrückforderungen vermieden und der Verwaltungsaufwand zum Wohl der Kunden erheblich reduziert werden.

- Die **Riester-Förderung** hat im Zeitablauf an Kraft verloren und sollte **zeitgemäß angepasst** werden: Dazu gehört, die Grundzulage moderat von heute 154 auf 200 Euro anzuheben. Geringverdiener, die allein von der Zulagenförderung profitieren, müssen selbst bei nur sehr geringen Lohnsteigerungen, die lediglich die Inflation ausgleichen, im Zeitverlauf immer höhere Eigenbeiträge aufbringen, um die volle Zulage zu erhalten. Durch die steigenden Eigenbeiträge sinkt die Förderquote im Zeitverlauf spürbar, obwohl sich ihr reales Einkommen nicht verändert hat (kalte Progression).
- Die zeitgemäße Anpassung betrifft auch die Zeiten der Kindererziehung im Rahmen der Riester-Rente, die einheitlich bewertet werden sollten. Die **Kinderzulagen** sollten einheitlich 300 Euro betragen, unabhängig davon, wann die Kinder geboren wurden. Die Diskussion um die „Mütter-Rente“ hat gezeigt, wie sensibel der Wert der Kindererziehung in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird. Es ist nicht zu vermitteln, warum Kinder aus den Jahrgängen vor 2008 bei der Förderung anders berücksichtigt werden sollten als diejenigen aus der Zeit danach.
- Der **förderfähige Höchstbeitrag** sollte auf mindestens 4 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze (BBG) in der gesetzlichen Rentenversicherung angehoben und damit zugleich dynamisiert werden. Andernfalls wird die Riester-Rente für einen stetig wachsenden Teil der gesetzlich Rentenversicherten ihre Funktion, nämlich die Absenkung des GRV-Rentenniveaus auszugleichen, nicht mehr erfüllen können. Zudem erfordern auch die flexibleren Erwerbsbiographien – mit Brüchen und schwankenden Einkommen – mehr Spielraum für die Altersvorsorge im Lebenszyklus, um Puffer aufzubauen oder Versäumtes in der verbleibenden Zeit nachzuholen.
- Zugleich sollte der **maximal einzahlbare Eigenbeitrag** auf 4 Prozent der BBG der gesetzlichen Rentenversicherung begrenzt werden. Im Jahr 2016 entspricht dies 2.976 Euro. Gleichzeitig sollten steuerlich nicht förderfähige Überzahlungen als steuerlich gefördert behandelt werden. Hierdurch wird eine aufwändige und kostenintensive Aufspaltung des gebildeten Kapitals in „gefördert“ und „ungefördert“ vermieden. Dies reduziert die Komplexität der Verwaltung beträchtlich – nicht nur für die Anbieter. Zugleich steigt die Transparenz für die Riester-Vorsorgenden, die eine klare Vorstellung davon erlangen, wie die steuerliche Behandlung ihrer Riester-Rente im Alter sein wird (s. u.). Schließlich hat die Eingrenzung auf geförderte Beiträge einen positiven Effekt auf die „Hartz-IV-Sicherheit“ der Riester-Verträge: Der Schutz des Altersvorsorgevermögens erstreckt sich heute nur auf das geförderte Riester-Vermögen. Künftig gäbe es nur noch gefördertes Riester-Vermögen. Es würde also nicht mehr der Fall eintreten, dass Langzeitarbeitslose ihr Riester-Vermögen vorzeitig aufbrauchen müssen.
- In der Auszahlphase sollte für sämtliche Leistungen die volle Steuerpflicht mit dem persönlichen Steuersatz gelten (**nachgelagerte Besteuerung**).
- Wenn die Förderung angepasst wird, ist es angemessen, dass auch der **Mindesteigenbeitrag** steigt. Mit einer Erhöhung auf 120 Euro wäre das Signal verbunden, dass es größerer Anstrengungen bedarf, um die Versorgung im Alter zu sichern. Der Staat fördert die Vorsorge stärker und darf fordern, dass auch der Einzelne selbst mehr beiträgt.

- Der „**Wohn-Riester**“ sollte zum optionalen Baustein für die Anbieter werden („Kann-Regelung“). Dieser verursacht heute einen beträchtlichen Teil der Komplexität und damit auch der Kosten der Verwaltung. Künftig sollte es den Anbietern wie Banken, Investmentgesellschaften oder Versicherungen überlassen werden, ob sie ihren Kunden die Umwandlung in einen „Wohn-Riester“ eröffnen wollen.
- Die Riester-Rente zielt primär auf die eigene Absicherung im Alter ab. Die **Absicherung von Hinterbliebenen** ist grundsätzlich wichtig, kann aber vor diesem Hintergrund hier nur eine untergeordnete Rolle spielen. Sie sollte sich künftig darauf beschränken, dass der Vertrag im Todesfall förderunschädlich auf den des Ehegatten oder Lebenspartners übertragen werden kann.
- Ein wichtiges Thema in der verbraucherpolitischen Debatte bleibt der **Abbau von Kosten** bei Riester-Renten. Die Versicherungsunternehmen haben die Verwaltungskostenquote in den vergangenen Jahren insgesamt senken können. Zudem sollte gesetzlich geregelt werden, dass für neue Riester-Verträge auf Zulagen keine Abschlusskosten und auch keine Provisionen berechnet werden. Damit soll der Forderung entsprochen werden, dass die staatliche Förderung möglichst ungeschmälert in den Vertrag fließt.
- Über die bereits eingeführte Begrenzung der Gebühren bei **Vertrags- und Anbieterwechsel** hinaus sollen künftig keine Abschlusskosten und Provisionen auf das übertragene Kapital, die Zulagen und bereits vereinbarte künftige Beiträge vom neuen Anbieter erhoben werden. Kunden können Vertrag und Anbieter jederzeit wechseln. Dies kann sinnvoll sein, ein Wechsel verursacht aber immer auch Kosten. Eine Neuregelung soll mehr Flexibilität für die Kunden ermöglichen. Zugleich muss aber der betriebswirtschaftlich gerechtfertigte Aufwand bei einem Vertragswechsel weiterhin gedeckt bleiben.
- Bei der **Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung**, die im Zuge der Riester-Reformen geschaffen wurde, wurde jedoch das Zusammenspiel aus eigener Vorsorge und Grundsicherung zu wenig beachtet. Das grundsätzlich richtige Subsidiaritätsprinzip, wonach die Eigenhilfe der Fremdhilfe vorzuziehen hat, wird zur „Vorsorgefalle“. Denn die vollständige Anrechnung eigener Alterseinkommen auf die Grundsicherung hat nicht selten zur Folge, dass Menschen gar nicht erst vorsorgen, weil sie Sorge haben, dass Ihnen im Alter davon nichts bleibt. Dies gilt umso mehr für Menschen mit niedrigen Einkommen. Um dieses Problem zu lösen, sollten angemessene Freibeträge für die private und betriebliche Altersvorsorge in der Grundsicherung im Alter geschaffen werden. Die Botschaft an Menschen mit niedrigem Einkommen wäre dann klar: Jeder, der von sich aus auf Konsum verzichtet und freiwillig für das Alter vorsorgt, wird in jedem Fall mehr haben als derjenige, der keine Vorsorge trifft.

Berlin, Juni 2016