

Stellungnahme

des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft

**zum Konzept zur Stärkung der ergänzenden
kapitalgedeckten Vorsorge**

**Antrag des Landes Hessen
(BR Drucksache 65/18 vom 08.03.2018)**

**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:
Dr. Peter Schwark
Mitglied der Geschäftsführung

E-Mail: p.schwark@gdv.de

www.gdv.de



Zusammenfassung

- Das **Anliegen** der Antragsteller, die **zusätzliche Altersvorsorge** noch besser zu verbreiten, **ist richtig**.
- Nach dem Betriebsrentenstärkungsgesetz (BRSG), das zahlreiche positive Maßnahmen zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung (bAV) umfasst, muss es in der neuen Legislatur um die **Stärkung** der **privaten Vorsorge** gehen.
- Das Konzept des Antragstellers für eine „**Deutschland-Rente**“ löst die bestehenden Herausforderungen jedoch nicht:
 - Die **gesetzliche Verpflichtung der Arbeitgeber** zur Organisation eines Opting-Out in der kapitalgedeckten Privatvorsorge ist **ordnungspolitisch problematisch** und bringt erheblichen **bürokratischen Aufwand mit sich**.
 - Wesentliche **Zielgruppen der Privatvorsorge** werden nicht erreicht, zumal für sie keine stabilen Beschäftigungsverhältnisse existieren.
 - Zudem ist der Ansatz eines Staatsfonds **wettbewerbsrechtlich fragwürdig** und mit **Missbrauchsrisiken** verbunden.
- Die Frage, ob und wie **Standard- bzw. Basisprodukte** in der privaten Altersvorsorge zusätzliche Vorsorgeanreize schaffen können, ist sorgfältig und **unabhängig von dem Konzept** einer „Deutschland-Rente“ zu diskutieren.
- In jedem Fall sollte das heute bestehende **System der Riester-Förderung** verbessert werden. Dazu gibt es eine Reihe von einfach umzusetzenden, bekannten Vorschlägen. Es fehlte bislang nur der politische Wille.

Zum Konzept der Deutschland-Rente:

- **Verpflichtende Altersvorsorge:** Mit der Deutschland-Rente soll eine verpflichtende, arbeitgebergestützte Privatvorsorge mit Opting-out eingeführt werden. Gegenüber der bislang bewusst freiwilligen Ergänzungsvorsorge bedeutet dies eine **hohe Eingriffsintensität** des Staates, die ordnungspolitisch sorgfältig zu prüfen wäre. Angesichts eines Verbreitungsgrads der zusätzlichen Altersvorsorge (nur Riester und betriebliche Altersversorgung) von rund 70 Prozent noch bevor das BRSG Wirkung entfalten konnte, erscheint ein solcher Systemwechsel nicht begründet. Die Umsetzung eines solchen Obligatoriums ist außerdem im **praktischen Vollzug schwierig**, es müssen umfangreiche und für die Steuerzahler teure Kontroll- und Sanktionsmechanismen aufgesetzt werden.
- **Bürokratie und Kosten für die Arbeitgeber:** Einen hohen zusätzlichen Aufwand bedeutet das hessische Modell vor allem auch für die Arbeitgeber, die künftig nicht nur bei der bAV gefordert wären, sondern auch bei der Überprüfung des Opting-outs und alternativer Vorsorgeformen. Neue Dokumentationspflichten und z. B. die Überprüfung von bestehenden Vorsorgeverträgen als Voraussetzung für ein Herausoptieren sind insbesondere für KMU kaum zu leisten. Dies steht nicht nur im Widerspruch zu den aktuellen Bestrebungen für ein Bürokratieabbaugesetz, sondern führt zu einer mangelnden Akzeptanz der Ergänzungsvorsorge insgesamt.
- **Zielgruppenbegrenzung:** Die „Deutschland-Rente“ wendet sich in erster Linie an **Arbeitnehmer mit stabilen Beschäftigungsverhältnissen – und tritt damit in Konkurrenz zur bAV**. Im Gegensatz zur bestehenden Riester-Rente sind hier keine abgeleiteten Ansprüche zu erkennen, von denen insbesondere Frauen mit Kindern profitieren. Wie darüber hinaus die von Altersarmut besonders bedrohten sozialpolitischen Zielgruppen wie Geringverdiener und Langzeitarbeitslose erreicht werden können, beantwortet das hessische Modell nicht.
- **Fragliche Wettbewerbskonformität:** Der Staat als Anbieter auf dem privaten Vorsorgemarkt wäre wettbewerbsrechtlich fragwürdig. Der Verweis auf skandinavische Staatsfondslösungen übersieht, dass in Schweden die staatliche Ergänzungsvorsorge Teil der obligatorischen, gesetzlichen ersten Säule der Alterssicherung ist. Für Sozialversicherungen gilt eine wettbewerbsrechtliche Ausnahme. Ob die Wahlpflicht des Arbeitgebers zwischen einem staatlichen Standardprodukt bzw. einem Staatsfonds und einer Liste zulässiger Privatanleger reicht, um das Konstrukt konform mit **europäischem Wettbewerbsrecht** zu machen, kann erst beurteilt werden, wenn z. B. klar ist, unter welchen Bedingungen private Anbieter Aufnahme in die Liste finden können

und zu welchen Konditionen sie mit dem staatlichen Standardprodukt konkurrieren sollen (ggf. Wettbewerbsverzerrungen).

- Auch wenn die Initiatoren der Deutschland-Rente dies nicht wollen: Die **Einbindung eines staatlich organisierten Fonds** wird bereits unter dem Aspekt der Kapitallenkung im politischen Raum diskutiert (z. B. Finanzierung des Mittelstands oder Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus). Damit bestätigt sich das **politische Risiko der Zweckentfremdung** der Mittel.

Zum Standardprodukt:

- **Ergänzende Basisabsicherung:** Standard- bzw. Basisprodukte können eine zusätzliche Basisabsicherung im Alter gewährleisten. Zur Umsetzung bedarf es in einem marktwirtschaftlichen System aber nicht des Staats als Anbieter.
- **Einfache, transparente und kostengünstige Produkte:** Grundsätzlich gilt: Je **weniger Wahlmöglichkeiten** ein Produkt aufweist, je schlanker es also gestaltet wird, umso **einfacher und transparenter** ist es. Je einfacher und standardisierter deshalb Informationen und Beratung erfolgen können, umso **kostengünstiger** kann ein Produkt angeboten werden. Zentrale Fragen der Ausgestaltung werden im hessischen Modell allerdings außer Acht gelassen, z. B. ob es sich überhaupt um eine **lebenslange Absicherung** in Form einer lebenslangen Rente handeln soll, welche **biometrischen Risiken** abgesichert sein sollen, z. B. auch Absicherung im Todesfall und/oder bei Berufsunfähigkeit?
- **Risiken und Chancen der Kapitalanlage:** Es ist richtig und notwendig, in Zeiten niedriger Zinsen **neue Ertragschancen** in den Blick zu nehmen. Zugleich gilt es, eine **verlässliche, planbare Versorgung** im Alter sicherzustellen. Zu prüfen ist, welche **Aktienquote** in Zeiten niedriger Zinsen gefragt und welches **Garantieniveau** dann erreichbar ist. Ein höherer Aktienanteil bedeutet mehr Renditechancen, aber in der Regel auch ein höheres Risiko und damit eine geringere Planbarkeit der Vorsorge. Dieser Trade-off ist nicht einfach zu bewerten. Das hessische Modell überträgt die Entscheidung dieser sehr komplexen Sachverhalte allein auf den Vorsorgesparer bzw. sogar auf seinen Arbeitgeber. Diese **Komplexität** bedeutet gerade kein Standardprodukt. Keine Garantien in der Auszahlphase u. U. verbunden mit schwankenden oder sinkenden Leistungen wären zudem gerade für Geringverdiener schwer zu verkraften. Nicht nachvollziehbar ist die pauschale Absage an „Produkte mit Sparkollektiven“, die den Nutzen negiert, der durch das Poolen von Risiken und den Risikoausgleich über die Zeit entsteht. Viele Risiken werden überhaupt erst dadurch beherrschbar, dass man sie in einem Kollektiv poolt.

Zur Weiterentwicklung der Riester-Förderung:

- In jedem Fall sollte das heute bestehende **System der Riester-Förderung** verbessert werden. Das Ziel sind einfache, möglichst **vollständig digitalisierbare** und damit **kosteneffiziente Prozesse**.
- Das Konzept zur Deutschland-Rente setzt zwar auf der Riester-Förderung auf, leistet aber keinen Beitrag dazu, das System insgesamt für alle Beteiligten zu vereinfachen und damit auch Kosten zu senken. Die Einführung eines „**vereinfachten**“ **Zulagenverfahrens** (insbesondere „Lohnsteuerabzugsverfahren“) zusätzlich zu dem bereits bestehenden Verfahren erhöht **Komplexität** und **Beratungsaufwand** sogar beträchtlich, vor allem für die Arbeitgeber, die auch hier als Clearing-Stelle fungieren sollen. Zudem ist unklar, wie dieses Verfahren bei Mini-Jobbern und Geringverdienern funktionieren soll. Stattdessen sollten andere Instrumente genutzt werden, die zu einer echten Verbesserung der Riester-Förderung führen.
- **Echte Vereinfachung des Zulagenverfahrens:** Nach wie vor kommt es hunderttausendfach zu vermeidbaren Zulagenrückforderungen aufgrund komplizierter Verfahren und teils auch Datenproblemen. Künftig sollte der Anspruch auf Zulagen erst abschließend geprüft werden, bevor diese ausgezahlt werden. Die Zulagenbearbeitung ist parallel deutlich zu beschleunigen. Die Rückforderungen sind für die betroffenen Bürger nicht nachvollziehbar, führen entsprechend zu Beschwerden mit nachteiliger Wirkung für die öffentliche Wahrnehmung der Riester-Rente insgesamt, bedeuten mehr Bürokratie für die ZfA und führen vor allem zu ineffizienten und kostentreibenden Prozessen bei den Anbietern.
- **Erweiterung des förderfähigen Personenkreises:** Die Riester-Förderung sollte mehr Menschen erreichen und flexiblen Erwerbsbiografien besser Rechnung tragen. Sie sollte deshalb künftig z. B. auch für (Solo-)Selbstständige gelten. Dies wäre zugleich ein Beitrag für eine bessere Absicherung von Selbstständigen im Alter. Ein nicht unerheblicher Teil der Rückforderungen ergibt sich heute aus Brüchen bei der Förderfähigkeit. Für Beamte sollte zur Vereinfachung die Pflicht zur Einholung der Einwilligung ihrer Dienstherrn entfallen.
- **Schaffung sichtbarer neuer Impulse:** Seit Einführung der Riester-Rente sind die Einkommen in Deutschland um rund 30 Prozent gestiegen. Die Höhe der geförderten Beiträge, die seinerzeit mit etwa 4 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze (BBG) angesetzt wurde – ein Betrag, der als notwendig erachtet wurde, um entstehende Rentenlücken zu schließen – ist aber nicht entsprechend mitgewachsen. Während die Grundzulage mit dem BRSG um immerhin 14 Prozent auf 175 Euro leicht erhöht wird, besteht unverändert Handlungsbedarf

bei der Dotierungshöchstgrenze. Diese liegt noch immer bei 2.100 Euro; 4 Prozent der BBG entsprechen im Jahr 2018 jedoch 3.120 Euro. Rund 15 Prozent der Riester-Sparer können dadurch bereits heute schon ihren Vertrag in den Grenzen der Riester-Förderung nicht mehr ausreichend besparen – Tendenz steigend.

- **Wohn-Riester als optionaler Baustein:** Die Verpflichtung für alle Anbieter, die Komplexität der staatlich geförderten Immobilienfinanzierung abbilden zu müssen und z. B. so genannte Wohnförderkonten noch über das Ende einer möglichen Vertragsbeziehung hinaus führen zu müssen, sollte künftig entfallen. Dies verursacht heute einen beträchtlichen Teil der Komplexität und damit auch der Kosten für Beratung und Verwaltung. Künftig sollte es den Anbietern überlassen werden, ob sie ihren Kunden die Umwandlung in einen „Wohn-Riester“ eröffnen wollen. Hinreichend spezialisierte Angebote würden gleichwohl auch weiterhin zur Verfügung stehen. Die Komplexität des Wohn-Riesters würde ein einfaches Basisprodukt in jedem Fall völlig überfrachten.
- **Zertifizierung und Klassifizierung:** Bei Einführung neuer oder Änderung bestehender Produkte sollen die Anträge auf Zertifizierung beim Bundeszentralamt für Steuern und auf Klassifizierung bei der Produktinformationsstelle für Altersvorsorge gleichzeitig statt nacheinander gestellt werden können. Damit lassen sich Produktentwicklungsprozesse um mehrere Monate beschleunigen. Beim Basisprodukt ist zu prüfen, ob eine Klassifizierung und/oder eine Zertifizierung – aufgrund der starken Standardisierung – ganz entfallen kann.

Berlin, den 29.03.2018