

Stellungnahme

**des Gesamtverbandes der
Deutschen Versicherungswirtschaft**

**zum Referentenentwurf
des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales**

**Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen und
Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung
(RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz)**

**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
Ilka Houben
Alterssicherungspolitik

E-Mail: t.lueg@gdv.de
i.houben@gdv.de
www.gdv.de



I. Generelle Anmerkungen

Mit den **Rentenreformen zu Beginn der 2000er Jahre** hatte Deutschland beachtliche Erfolge in der langfristigen Stabilisierung der Alterssicherung erreicht. Dies wurde auch international z. B. durch die OECD anerkannt. Diesen erfolgreichen Reformen lag die Einsicht zugrunde, dass eine **Mischung aus umlagefinanziertem Alterseinkommen und ergänzenden kapitalgedeckten** betrieblichen und/oder privaten Renten das Alterssicherungssystem insgesamt stabiler gegenüber wirtschaftlichen und demografischen Herausforderungen macht. Dabei können die kapitalgedeckten Säulen zu einer **gleichmäßigen Verteilung der Lasten** aus der demografischen Alterung beitragen, in dem die unvermeidbaren Finanzierungsnotwendigkeiten über ein breiteres Band an Altersjohrgängen verteilt werden. Die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) kann im Zusammenspiel mit der zweiten und dritten Säule die Versorgung im Alter stabilisieren. Unterstützt wird dies durch die moderate **Verlängerung der Lebensarbeitszeit** auf 67 Jahre.

Die wesentlichen Prämissen dieses Reformansatzes gelten bis heute. Der GDV sieht es daher als unerlässlich an, die **Konsolidierungserfolge** der Alterssicherungspolitik zu sichern, darauf aufzubauen und langfristig verlässliche Rahmenbedingungen für Beitragszahler und Rentner zu schaffen. Dies wird auch durch Erkenntnisse der Prognos AG gestützt, die im Auftrag des GDV diverse rentenpolitische Optionen untersucht hat.¹

Mit dem vorliegenden Referentenentwurf greift die Bundesregierung die rentenpolitische **Programmatik des Koalitionsvertrags** auf, die einsei-

¹ Prognos (2016): – Perspektive 2040 – Lebenserwartung, Lebensarbeitszeit und Renteneintritt, Kurzstudie; Auftraggeber: Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V., Freiburg / Berlin, Juli 2016; Autoren: Dr. Oliver Ehrentraut, Dr. Stefan Moog.

Prognos (2016): Rentenperspektiven 2040 – Niveau und regionale Kaufkraft der gesetzlichen Rente für typisierte Berufe; Auftraggeber: Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V., Berlin; Berlin / Freiburg / München, August 2016; Ansprechpartner: Dr. Oliver Ehrentraut.

Prognos (2017): Alterssicherung in Deutschland seit der Jahrtausendwende: Bestandsaufnahme und Ausblick; Auftraggeber: Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.; Freiburg, März 2017; Autoren: Dr. Oliver Ehrentraut, Dr. Stefan Moog, Gwendolyn Huschik.

Prognos (2018): Frauen und Altersvorsorge: Perspektiven und Auswirkungen einer höheren Erwerbsbeteiligung auf die eigenständige Alterssicherung; Auftraggeber: Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.; Freiburg, April 2018; Autoren: Dr. Oliver Ehrentraut, Gwendolyn Huschik, Dr. Stefan Moog.

tig auf **Leistungsausweitungen** der gesetzlichen Rentenversicherung ausgerichtet ist, obwohl die demografisch besonders schwierige Phase näher rückt. Daran ändert auf absehbare Zeit auch die derzeit wachsende Zuwanderung nichts. Die **dauerhafte Tragfähigkeit der GRV** wird dadurch ein **weiteres Mal erheblich auf die Probe gestellt**, auch wenn zur Finanzierung der neuen Maßnahmen zusätzliche Steuermittel eingesetzt werden sollen – zumal die Kreise der Beitragszahler und Rentner in weiten Teilen mit dem Kreis der Steuerzahler übereinstimmen.

Dabei erkennt der GDV durchaus die Notwendigkeit an, die **gesetzliche Erwerbsminderungsrente zu verbessern**, da sich hier die Eingriffe durch das Altersvermögensergänzungsgesetz und das RV-Nachhaltigkeitsgesetz in das GRV-Leistungsrecht in besonderer Weise kumuliert und verstärkt hatten.

Der GDV bedauert, dass in dem Entwurf des ersten Rentenpakets insgesamt **zukunftsweisende Elemente für die jüngere Generation** mit Blick auf die demografische Entwicklung und mehr kapitalgedeckte Vorsorge fehlen. Gerade die nachfolgenden Generationen, die ohnehin über höhere Beitragssätze und Steuern belastet werden, sind als künftige Rentner von Statusverlust oder gar Altersarmut bedroht, wenn die ergänzende Vorsorge unterbleibt. Daher sieht es der GDV als überfällig an, die **Anreize zur ergänzenden Vorsorge weiter zu stärken** und – nach der Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz (BRSG) – die private Vorsorge zeitgemäß weiterzuentwickeln.

II. Zu den Maßnahmen im Einzelnen

- „**Doppelte Haltelinien**“: Der GDV hält es für falsch, den klug konstruierten **Mechanismus der Rentenanpassungsformel** bis 2025 auszusetzen, der zu einer austarierten Verteilung der demografiebedingten Zusatzlasten auf Beitragszahler, Rentner und den Bund führt. Über die aktuell sehr gute konjunkturelle Lage mit einem prosperierenden Arbeitsmarkt verbunden mit hohen Beitrags- und Steuereinnahmen dürfen die **Grundsätze nachhaltiger Rentenpolitik** nicht vergessen werden. Die geltende Rentenanpassungsformel (mit Nachhaltigkeitsfaktor) hätte aus sich heraus im mittelfristigen Zeitraum die Beitragszahler und den Bund entlastet und zugleich das Rentenniveau stabilisiert, und zwar so lange, wie dies **wirtschaftlich getragen** werden kann.

„Doppelte Haltelinien“ bei gleichzeitiger Absage an die Verlängerung der Lebensarbeitszeit bzw. Erhöhung der Regelaltersgrenze erzeugen Erwartungen an das Rentensystem, die sich mittel- und langfristig nicht erfüllen lassen. Der **demografische Wandel** lässt sich nicht wegreformieren; es können nur die Lasten fair und generationengerecht verteilt werden. Dies gilt es offen zu kommunizieren, um **rentenpolitische Illusionen** zu vermeiden. Unrealistische Erwartungen halten außerdem zu viele Menschen davon ab, **rechtzeitig und ausreichend ergänzend** für das Alter **vorzusorgen**. Dieser Effekt wird noch dadurch verstärkt, dass auch für die Zeit nach dem Jahr 2025 doppelte Haltelinien für Beitragssatz und Rentenniveau in der GRV angestrebt werden.

Eine Haltelinie für das Rentenniveau ist zudem **kein Beitrag zur Bekämpfung von Altersarmut**: Hohe Renten profitieren gemessen an den Zahlbeträgen besonders stark; viele Niedrigrenten verbleiben hingegen gleichwohl unter der Grundsicherungsschwelle.

Für die Perspektive jenseits 2025 gehört angesichts der weiter steigenden Lebenserwartung eine **Verlängerung der Lebensarbeitszeit** bzw. die Erhöhung der Regelaltersgrenze mit auf die rentenpolitische Agenda – erst recht, wenn weiterhin über Haltelinien gegen den demografischen Trend nachgedacht wird.

- **Erwerbsminderungsrente**: Der GDV hält es für richtig, die Absicherung des Risikos der Erwerbsminderung nochmals zu verbessern. Die vorgesehenen Maßnahmen sind geeignet, die **Versicherungsfunktion der gesetzlichen Rentenversicherung zu stärken** und ein wesentliches Risiko für Altersarmut zu reduzieren. Sie ist auch unter Kostengesichtspunkten vertretbar, solange die Zugangskriterien nicht gelockert werden. Mit der erneuten Anpassung sollten die kumulativ negativen Effekte vorangegangener Reformen behoben sein.
- **„Mütterrente II“**: Der GDV bezweifelt, dass durch die erneute **Aufwertung der Kinderziehungszeiten** für Geburten vor dem Jahr 1992 – ab dem dritten Kind – ein wesentlicher Beitrag zur Gerechtigkeit im Rentenrecht geleistet wird. Nach wie vor wird Kindererziehung im Rentenrecht unterschiedlich bewertet. Für einen Teil der überwiegend Rentnerinnen, die von der Maßnahme erfasst werden, kommt es zur Anrechnung des Erhöhungsbetrags auf Hinterbliebe-

nenrenten. Zudem müssten – bei einer Gesamtbewertung der **Verteilungsgerechtigkeit** – weitere rentenrechtliche Regelungen berücksichtigt werden, von denen vor allem Bestandsrentnerinnen in der Vergangenheit profitieren konnten. Dazu zählen etwa die großzügige Regelung zur Nachzahlung von GRV-Beiträgen, wie sie in den 80er Jahren galt, oder die Regelungen zur Rente nach Mindesteinkommen bzw. nach Mindestentgeltpunkten.

- **Neuer „Einstiegsbereich“:** Es ist arbeitsmarkt- und sozialpolitisch richtig, Geringverdiener besser zu unterstützen. Ob die Verlängerung der Gleitzone bis 1.300 Euro als formulierter „Einstieg“ in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung dazu einen Beitrag leistet, ist aber aus mehreren Gründen zu hinterfragen:
 - Rentenpolitisch bedeutet die Maßnahme in jedem Fall eine **Schwächung des Versicherungsprinzips** der GRV, da (geminderten) Beiträgen keine gleichwertigen (geminderten) Rentenleistungen gegenüberstehen. Dies gilt künftig umso mehr in Verbindung mit einer im Koalitionsvertrag bereits angekündigten möglichen „**Grundrente**“, mit der dieselbe Zielgruppe gefördert werden soll. Auch die Grundrente würde innerhalb der gesetzlichen Rente im Spannungsverhältnis von Bedarfsgerechtigkeit und Versicherungsprinzip stehen. Kritisch zu prüfen wäre auch, wie sich dieser Einstiegsbereich zur künftig **verpflichtenden Absicherung von Selbstständigen** verhält, die nicht selten auch in diesem Einkommensbereich liegen dürften.
 - Die Verlängerung der Gleitzone führt zudem zu **Beitragsausfällen** in der Rentenversicherung und auch in den anderen Sozialversicherungszweigen. Immerhin sollen die niedrigeren Beiträge dort – folgerichtig – zu geminderten Ansprüchen bei Arbeitslosen- bzw. Krankengeld führen.
 - Inwieweit die finanziellen Anreize im neuen Einstiegsbereich zu **Mitnahmeeffekten** führen werden und welche **Verteilungswirkungen** auf Haushaltsebene künftig entstehen werden, kann heute noch nicht verlässlich abgeschätzt werden. Zielgenau kann diese Maßnahme nicht sein, weil nicht nach Voll- oder Teilzeit oder echter Bedürftigkeit unterschieden werden kann. Der volle Rentenanspruch bei niedrigeren Beiträgen kann es sogar attraktiv machen, längerfristig in diesem Einkommensbereich zu bleiben statt bessere Perspektiven am Arbeitsmarkt zu suchen oder die eigene Erwerbstätigkeit aus-

zudehnen. Das wäre gerade kein „Einstieg“ und insbesondere mit Blick auf mehr Erwerbstätigkeit von Frauen heute und eine spürbar bessere Vorsorge morgen kontraproduktiv.

- **Finanzierung der Maßnahmen:** Der GDV sieht mit Sorge, dass die erneuten Verbesserungen im Leistungsrecht die langfristige Finanzierbarkeit der gesetzlichen Rente – vor allem in wirtschaftlichen Schwächephasen – gefährden. Erneut **müssen die Beitragszahler für Leistungen** eintreten, die verteilungspolitisch fragwürdig sind. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage nach der genauen Funktion und dem Zuschnitt des vorgesehenen „**Demografiefonds**“ des Bundesministeriums der Finanzen (BMF), der noch nicht weiter erörtert wurde.

III. Weitere flankierende Maßnahmen

Die Stabilisierung der Versorgung kann gelingen, wenn **alle drei Säulen der Alterssicherung zusammenwirken**; die gesetzliche Rentenversicherung allein wäre überfordert. Nach der Reform der Betriebsrenten muss deshalb zügig die Reform der Riester-Rente folgen. Für einen Ausbau der kapitalgedeckten Alterssicherungssysteme in Deutschland spricht u. a., dass mehr als 30 Prozent des nationalen Volkseinkommens in Deutschland aus Kapitaleinkommen stammen, während der Anteil der kapitalgedeckten Alterseinkommen deutlich darunter liegt.

Über die im Gesetzentwurf enthaltenen konkreten Initiativen hinaus schlägt der GDV daher flankierende Maßnahmen vor, um die **Anreize zur geförderten Altersvorsorge zu verbessern** und das aus drei Säulen bestehende Gesamtsystem zu stabilisieren:

- Die **Riester-Rente** sollte **zeitgemäß weiterentwickelt** werden:
 - **Erweiterung „förderfähiger Personenkreis“:** 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, geförderte Riesterprodukte nutzen können. Ziel muss es sein, möglichst **durchgängige Vorsorgebiografien** zu erreichen und eine Durchlässigkeit zwischen abhängiger und selbständiger Beschäftigung zu ermöglichen. Die heutige Abgrenzung des so genannten

förderfähigen Personenkreises ist extrem komplex und führt vielfach zu Rückforderungen der Zulagen, die für alle Beteiligten mühsam sind. Sie führen letztlich auch zu häufiger Kritik an der Riester-Rente als solcher. Gerade für **Selbstständige mit geringem Einkommen** wäre es sozialpolitisch sinnvoll und wünschenswert, wenn sie von der Riester-Förderung profitieren könnten. Denn die Riester-Zulagen sind besonders auf die Zielgruppe der Geringverdiener und Familien mit Kindern ausgerichtet. Hingegen greift die steuerliche Förderung der eigens für Selbstständige und Gewerbetreibende geschaffenen Basisrente vielfach nicht, weil das Einkommen zu gering ist.

- **Vereinfachung des Zulagenverfahrens:** Das Prüfverfahren sollte umgestellt 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 („**erst prüfen, dann zahlen**“). Mit dieser Umstellung könnten ebenfalls künftig Zulagenrückforderungen vermieden und der Verwaltungsaufwand für Kunden, Anbieter und ZfA erheblich reduziert werden.
- **Förderung der Riester-Rente:** Mit dem BRSG wurde als erster Schritt die **Grundzulage** zu Recht leicht erhöht. Der seit 17 Jahren unveränderte starre „Förderdeckel“ von 2.100 Euro führt jedoch dazu, dass heute bereits schon rund 15 Prozent der Riester-Kunden ihren Vorsorgevertrag nicht mehr in der seinerzeit sozialpolitisch begründeten Höhe voll dotieren und ihre Versorgungslücken schließen können. Deshalb gilt es, den **steuerlich förderfähigen Höchstbetrag** auf 4 Prozent des maximalen versicherungspflichtigen Einkommens anzupassen und den Förderrahmen damit wie bei der Betriebsrente zu dynamisieren.
- Der **Pfändungsschutz der Altersvorsorge** sollte vervollständigt werden. Nach geltendem Recht umschließt der pfändungsgeschützte Betrag der Altersvorsorge gemäß § 851c ZPO nicht die Zahlung von weiteren Beiträgen. Entsprechendes gilt auch für die Basisrente.
- Darüber hinaus sollte – wie im Koalitionsvertrag bereits vorgesehen – eine **säulenübergreifende, IT-basierte Informationsplattform**

geschaffen werden, die es möglichst allen Bürgerinnen und Bürgern erlaubt, den Stand ihrer Altersvorsorgeansprüche auf einen Blick zu erfahren. Dabei sind Politik, Anbieter und Datenschützer gefordert, im Dialog eine Lösung zu finden, die den **Informations- und Datenschutzbedürfnissen** der Bürger gerecht wird. In Dänemark und Schweden wird ein solches Modell bereits erfolgreich praktiziert. Wichtig ist ein auf die Altersvorsorge fokussiertes Informationsangebot, das langfristig eine **konsistente Gesamtschau der Ansprüche** über die Säulen und Träger hinweg ermöglicht. Mit **pragmatischen Ansätzen**, bei denen die Träger zunächst ohne großen Mehraufwand Daten zur Verfügung stellen können, könnte der längst überfällige Aufbau einer Informationsplattform beginnen. Die Politik kann den Aufbau unterstützen, indem sie die gesetzgeberischen Rahmenbedingungen für eine nutzerfreundliche Plattform setzt. Erforderlich wäre insbesondere die **Einführung eines einheitlichen „Identifiers“**, mit dem die bei verschiedenen Trägern vorliegenden Rentenanwartschaften sicher und eindeutig den Anwärtern/Kunden zugeordnet und dann temporär auf der Plattform zusammengeführt werden können. Diesbezüglich wäre auch zu prüfen, ob es Synergien mit dem ebenfalls im Koalitionsvertrag vorgesehenen Bürgerkonto gibt.

Berlin, den 27 Juli 2018