

**Deutscher
Gewerkschaftsbund**

Bundesvorstand

Abteilung
Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik

Abteilung
Sozialpolitik

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)

**zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zum
Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der
steuerlichen Förderung der privaten Altersvorsorge**

Berlin, 21.11.2012



Herausgeber:
DGB-Bundesvorstand
Abteilung Wirtschafts-,
Finanz-, und Steuer-
politik und
Abteilung Sozialpolitik

Verantwortlich:
Claus Matecki
Annelie Buntenbach

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Fragen an:
Christoph Hahn
Tel.: 0 30/2 40 60-282
E-Mail: christoph.hahn@dgb.de

Dirk Neumann
Tel.: 0 30/2 40 60-263
E-Mail: dirk.neumann@dgb.de

Zusammenfassung

Mit dem Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz (AltVerbG) verfolgt die Bundesregierung das Ziel, die Rahmenbedingungen der geförderten Altersvorsorge zu verbessern. Dazu sind gesetzliche Änderungen zu fünf zentralen Punkten vorgesehen: Bei der Riester-Rente soll ein verbindliches Produktinformationsblatt die Transparenz erhöhen, die Kosten eines Anbieterwechsels soll begrenzt werden und die Möglichkeiten des sogenannten Wohn-Riesters sollen insgesamt ausgeweitet werden. Darüber hinaus sollen die Rahmenbedingungen für die private Absicherung des Invaliditätsrisikos verbessert und die Förderhöchstgrenze bei der Basisrente angehoben werden.

Aus Sicht des Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB) weisen insbesondere die Vorschläge für einen besseren Verbraucherschutz grundsätzlich in die richtige Richtung. Gleichwohl sind hier weitergehende Verbesserungen notwendig. Dies gilt besonders mit Blick auf die nach wie vor nicht begrenzten Kosten für Abschluss und Verwaltung von Riester-Verträgen. Die weitere Fokussierung auf den Wohn-Riester wird als problematisch eingeschätzt. Offensichtlich soll der Stellenwert des „Wohn-Riesters“ erhöht werden, um die Verbreitung dieser Vorsorgeform zu befördern. Der DGB hält zwar Wohnungsbauförderung für ein sinnvolles politisches Ziel, hat jedoch Zweifel, ob der Erwerb oder Umbau von Wohneigentum für jeden Bundesbürger – gerade mit Blick auf den demografischen Wandel – eine sichere und somit förderungswürdige Form der Altersvorsorge darstellt.

Darüber hinaus beabsichtigt die Bundesregierung, den Abschluss von privaten Berufsunfähigkeits- und/oder Erwerbsminderungsrenten zu fördern. In diesem Zusammenhang unterstreicht der DGB seine Überzeugung, dass die Absicherung von Invaliditätsrisiken in der Solidargemeinschaft der gesetzlichen Rentenversicherung besser und kostengünstiger zu organisieren ist. Zudem ist vielen Beschäftigten – zumal mit niedrigen Einkommen und/oder gesundheitlich belastenden Berufen – der Zugang zur privaten Absicherung faktisch verschlossen, da sie entweder gar keine Verträge angeboten bekommen oder die Prämien viel zu hoch sind.

Allgemeine Anmerkungen

Vor elf Jahren wurde die sogenannte Riester-Rente eingeführt. Das Ziel des Gesetzgebers war es, dass die Beschäftigten vier Prozent ihres Einkommens in eine private, staatlich geförderte Altersvorsorge einzahlen. Ausgangspunkt für diese Entscheidung war der Paradigmenwechsel vom Ziel der Lebensstandardsicherung zur Beitragssatzstabilität in der gesetzlichen Rentenversicherung. Das damit einhergehende Absenken des Rentenniveaus soll durch die private Vorsorge mindestens ausgeglichen werden. Derzeit ist jedoch ungewiss, ob bzw. in welchem Umfang dies tatsächlich gelingen wird. Der Alterssicherungsbericht 2012 geht davon aus, dass bis 2030 ein Netto-Gesamtversorgungsniveau erreicht werden kann, das etwas über dem heutigen Wert liegt. Und der Rentenversicherungsbericht 2012 weist ein Gesamtversorgungsniveau vor Steuern aus gesetzlicher Rente und Riester-Rente aus, das bis 2025 kontinuierlich maximal im Bereich des Niveaus liegen wird, das zuletzt allein die gesetzliche Rentenversicherung erreicht hat. Dabei gelten aber als Voraussetzungen, dass die Verzinsung der Riester-Rente bei 4% p.a. liegt und die Verwaltungskosten 10% ausmachen. Zudem muss der Altersvorsorgeaufwand kontinuierlich bei 4% liegen. Derzeit aber liegt der Eigenanteil hier laut Alterssicherungsbericht nur bei 2,8%.

Besonders problematisch wird die Lücke, die der Gesetzgeber in die gesetzliche Rente gerissen hat, für diejenigen, denen es nicht oder höchstens teilweise gelingt, etwas für das Alter zurück zu legen. Nach Angaben der Bundesregierung wurden bislang 15,6 Millionen Riester-Verträge abgeschlossen. Demnach liegt der Verbreitungsgrad bei weniger als 40 Prozent. Dabei hat die Dynamik bei der Zahl der Neuverträge zuletzt deutlich nachgelassen. Zudem wird etwa ein Fünftel der Verträge derzeit gar nicht mehr bespart und häufig werden nicht die für die Höchstförderung notwendigen Beiträge eingezahlt.

Auch die betriebliche Altersvorsorge leistet derzeit nur für einen Teil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einen Beitrag, um das sinkende Rentenniveau auszugleichen. Denn auch hier ist der Verbreitungsgrad noch nicht ausreichend und es gelingt nur in begrenztem Umfang, die Sicherungslücken zu füllen. Dies gilt besonders dort, wo sich die Arbeitgeber nicht an den Kosten für den Aufbau einer betrieblichen Altersvorsorge beteiligen.

Insbesondere unter den GeringverdienerInnen ist laut Alterssicherungsbericht 2012 der Anteil derjenigen, die weder über eine betriebliche noch eine private, geförderte Altersvorsorge verfügen, mit etwa 40 Prozent überdurchschnittlich hoch. Hinzu kommt, dass viele Beschäftigte mit der Fülle unterschiedlichster Riester-Produkte schlicht überfordert sind. Dies gilt sowohl für die Frage passgenauer und die individuelle Lebenssituation berücksichtigender Produkte als auch für die zu erwartenden Renditen und, damit in Zusammenhang stehend, für die offenen und ggf. verdeckten Kosten der verschiedenen Produkte und Anbieter.

Insgesamt kann derzeit höchstens von einem wackligen Drei-Säulen-Modell im System der Alterssicherung in der Bundesrepublik gesprochen werden. Während der Staat den Aufbau der individuellen, kapitalgedeckten Altersvorsorge mit Zulagen und Steuernachlässen in Milliardenhöhe fördert, ist der Verbreitungsgrad nach wie vor unbefriedigend. Gleichzeitig ist diese Förderung bei Weitem nicht ausreichend, um die fehlende finanzielle Beteiligung der Arbeitgeber auszugleichen.

Daher fordert der DGB, die Konstruktion des Drei-Säulen-Systems und die Wirksamkeit der beschlossenen Reformen grundsätzlich zu überprüfen. Denn das Wissen über Verbreitung, Funktion, tatsächliche Renditen etc. ist nach wie vor viel zu gering.

Der DGB ist durchaus der Auffassung, dass die zweite Säule geeignet ist, um die erste Säule zu ergänzen. Gleichzeitig jedoch müssen die Reformen insgesamt überprüft und die gesetzliche Rentenversicherung wieder gestärkt werden. Dazu muss das Rentenniveau stabilisiert werden. Der DGB hat mit seinem Rentenkonzept 2012 gezeigt, dass dies durch eine schrittweise, behutsame Anhebung des Beitragssatzes in den nächsten Jahren möglich ist. Statt der Senkung des Beitragssatzes auf 18,9 % im Jahr 2013 wäre der Aufbau einer Demografie-Rücklage sinnvoller gewesen, um damit Leistungsverbesserungen in der ersten Säule zu finanzieren - ohne dabei das von der Bundesregierung selbst gesetzte Ziel, den Beitragssatz im Jahr 2030 auf maximal 22 Prozent zu begrenzen, zu verletzen. Gleichwohl macht der DGB keine Abstriche bei seinen rentenpolitischen Forderungen (DGB Bundesvorstand 2008) und er macht sich keineswegs die Beitragsziele der Bundesregierung zu Eigen.

Zu den Vorschlägen im Einzelnen

1. Basisversorgung

Die Altersgrenze für den Auszahlungsbeginn als Voraussetzung einer Förderung privater Vorsorge soll von 60 auf 62 Jahre angehoben werden. Zudem soll das steuerliche Abzugsvolumen von 20.000 auf 24.000 Euro erhöht werden. Die ist insofern erstaunlich, als die Anhebung der Förderhöchstgrenzen einseitig bei der Basisrente erfolgen soll, während die Förderhöchstgrenze bei der Riester-Rente unverändert bei 2.100 Euro verbleiben soll. Das Volumen für die Basisversorgung geht deutlich darüber hinaus, was Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an Abzugsmöglichkeiten für Altersvorsorge haben.

Dessen ungeachtet spielt die Basisrente besonderes für diejenigen eine zentrale Rolle beim Aufbau einer Altersvorsorge, die nicht in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert sind und auch nicht ergänzend über eine betriebliche Altersvorsorge verfügen. Der DGB spricht sich in diesem Zusammenhang für die Weiterentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung aus, in der perspektivisch alle Erwerbstätigen in einem System pflichtversichert sind. In einem ersten Schritt müssen alle Selbstständigen ohne obligatorische Vorsorge für das Alter in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert werden und dadurch auch entsprechend Zugang zur staatlich geförderten Riester-Rente als ergänzende Form der Altersvorsorge erhalten.

2. Förderung des Aufbaus privater Absicherung des Invaliditätsrisikos

Die Zahl der Menschen, die aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen vorzeitig aus dem Erwerbsleben aussteigen müssen, ist in den vergangenen Jahren gestiegen. In der gesetzlichen Rentenversicherung erhielt 2011 ein Fünftel der Neurentnerinnen und Neurentner eine Erwerbsminderungsrente. Gleichzeitig sind die durchschnittlichen Zahlbeträge bei den Erwerbsminderungsrenten in diesem Jahr im Vergleich zum Jahr 2000 durchgängig gesunken.

Tabelle 1: Durchschnittliche Zahlbeträge der vollen Erwerbsminderungsrenten (EMR), Rentenzugang 2000 und 2011

	EMR Frauen (West)	EMR Frauen (Ost)
2000	613 €	689 €
2011	597 €	649 €
	EMR Männer (West)	EMR Männer (Ost)
2000	835 €	740 €
2011	673 €	612 €

Quelle: Deutsche Rentenversicherung, RV in Zahlen 2012.

Es zeigt sich, dass die Kürzungen des allgemeinen Rentenniveaus auch auf die Erwerbsminderungsrenten wirken. Vor allem kann das geringere Leistungsniveau in den anderen Säulen der Alterssicherung bei Erwerbsminderung in aller Regel nicht oder höchstens unzureichend aufgefangen werden.

Die ist auch Ausdruck des Umstands, dass viele Beschäftigte gar nicht die Möglichkeit haben, sich privat gegen das Risiko der Invalidität abzusichern. Dafür gibt es im Wesentlichen zwei Gründe. Zum einen sind die Prämien in aller Regel viel zu hoch, insbesondere bei der Ausübung von Tätigkeiten mit überdurchschnittlich hoher gesundheitlicher Belastung. Diese Menschen sind meist zugleich unterdurchschnittlich entlohnt und somit finanziell überfordert. Zum anderen scheitern viele dieser Menschen am fehlenden Willen der Versicherer, solche Verträge überhaupt abzuschließen. Laut einer Online-Umfrage der Zeitschrift Finanztest (7/2010) verfügten zum damaligen Zeitpunkt nur etwa 58 Prozent der Befragten über eine private Absicherung gegen das Risiko der Invalidität. Davon gelang wiederum nur 70 Prozent der Abschluss eines Vertrages, wie er von ihnen ursprünglich gewünscht war. Viele andere mussten hingegen den Ausschluss bestimmter Erkrankungen und/oder Risikozuschläge in Kauf nehmen.

Von dem Vorhaben des Gesetzgebers, nun den Erwerbsminderungsschutz bei Altersvorsorgeverträgen zu verbessern, werden viele Beschäftigte somit weiterhin ausgeschlossen –

insbesondere jene, die eine entsprechende Absicherung am dringendsten benötigen. Sie können davon nicht profitieren, da ihnen der Weg zu dieser Vorsorge aus den genannten Gründen unverändert verschlossen bleibt. Der DGB fordert daher deutliche Verbesserungen des gesetzlichen Erwerbsminderungsschutzes. Dazu müssen die Zurechnungszeiten bei der Erwerbsminderungsrente in einem Schritt mindestens bis auf 62 Jahre verlängert werden. Außerdem müssen die Zurechnungszeiten in ihrer Bewertung verbessert werden. Die letzten vier Jahre vor der Erwerbsminderung sollten dafür mindestens mit dem Durchschnitt der vorangegangenen Erwerbsjahre bewertet werden, da sich die Erwerbsminderung häufig schrittweise entwickelt und dieser Prozess häufig mit verringerten Erwerbschancen verbunden ist.

3. Höherer Verbraucherschutz bei der Riester-Rente

Mit den im vorliegenden Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen von CDU/CSU und FDP vorgesehenen Verbesserungen bei der Riester-Rente werden Forderungen der Gewerkschaften aufgegriffen. Dies ist grundsätzlich erfreulich, da die Probleme bei der Riesterrente die Verbraucherinnen und Verbraucher stark verunsichert und mitunter auch geschädigt haben. Die Nachfrage nach Riesterprodukten hat zuletzt stark nachgelassen. Der Gesetzentwurf greift die verbraucherpolitische Kritik auf. Einige Stellschrauben sind deshalb positiv zu bewerten.

- a) Die Einführung eines Produktinformationsblattes, welches der Gesetzgeber auf der Basis von Erfahrungen mit anderen Finanzprodukten gesetzlich normieren und somit vereinheitlichen will, ist zu begrüßen. Das Produktinformationsblatt muss laut Gesetzentwurf neben der Produktbezeichnung, der Benennung des Produkttyps und einer Produktbeschreibung auch die wesentlichen Bestandteile des Vertrages, die Einordnung in Chancenrisikoklassen sowie die Darstellung der Wahrscheinlichkeiten für verschiedene Wertentwicklungen enthalten.

Ferner werden eine Aufstellung der Kosten, Angaben zum Preis-Leistungsverhältnis sowie ein Hinweis, dass alle Werte auf Wahrscheinlichkeitsberechnungen beruhen, gesetzlich vorgeschrieben.

Der DGB begrüßt die Einführung eines Produktinformationsblattes bei der Riester-Rente ausdrücklich. Die Normierung und damit Vereinheitlichung des Produktinformationsblattes ist ein Schritt in Richtung mehr Transparenz. Zur besseren Vergleichbarkeit für die Verbraucherinnen und Verbraucher werden neben dem Aufbau des Sparvolumens bestimmte Kosten und Renditekennziffern vereinheitlicht. Der Gesetzgeber plant darüber hinaus, die optische Darstellung verpflichtend vorzugeben. Eine notwendige Ausweisung möglicher Gesamtkostenbelastungen bei planmäßiger Vertragsdurchführung in Euro und Cent ist allerdings nicht vorgegeben. Dennoch ist die gesetzliche Vorgabe, Abschluss- und Vertriebskosten sowie Verwaltungskosten als jährlich oder monatlich anfallende Kosten in Euro und als Prozentsatz des gebildeten Kapitals bzw. der vereinbarten Bau-sparsumme auszuweisen, ein Fortschritt in Richtung mehr Transparenz. Der DGB anerkennt die Bemühungen im Gesetzentwurf zugunsten verstärkter Transparenz bei der privaten Altersvorsorge als wichtige Schritte in die richtige Richtung.

- b) Die Einrichtung einer Produktinformationsstelle Altersvorsorge beim Bundesministerium für Finanzen ist ein zielführender Schritt, die Situation der Verbraucherinnen und Verbraucher am Altersvorsorgemarkt zu verbessern.
- c) Die Fixierung eines abschließenden Kataloges von Kostenarten ist darüber hinaus zielführend, da sie die Möglichkeit der Finanzprodukte-Anbieter einschränkt, innovative und intransparente Kostenkomponenten einzuführen.
- d) Die Begrenzung der Wechselkosten auf 150 Euro ist ein wichtiger, wenngleich höchstens erster Schritt auf dem Weg zu möglichst geringen Kosten. So sollten die Abschluss- und Vertriebskosten bei einer Übertragung nicht nur auf maximal 50 Prozent des übertragenen, geförderten Kapitals begrenzt werden. Außerdem sollten die Abschluss- und Vertriebskosten bei dem neuen Anbieter auf höchstens 1,5 % der Beiträge in den ersten zehn Jahren begrenzt werden bzw. am besten komplett verboten werden. Denn stärkere

Informationsmöglichkeiten kommen den Verbraucherinnen und Verbrauchern nur dann zugute, wenn sie im Falle von zu hoher Kostenbelastung von ihrem Anbieterwechselrecht Gebrauch machen, dann aber nicht wieder mit horrenden Kosten und Gebühren belastet werden. Darüber hinaus sollten alle Kosten auf ein bestimmtes Höchstmaß begrenzt werden, damit die staatlichen Zulagen mindestens zu einem größeren Teil der Alterssicherung zugute kommen. Die Bundesregierung setzt hier hingegen auf Marktmechanismen infolge gestiegenen Wettbewerbs, wenn die Kosten der einzelnen Riester-Produkte transparenter ausgewiesen werden müssen. Die damit verbundene Hoffnung, dass dadurch die Kostenbelastung für die Verbraucher zwangsläufig fällt, wird aber wahrscheinlich enttäuscht, weil eine echte Marktübersicht kaum hergestellt werden kann.

Der DGB fordert über die vorgesehenen Verbesserungen beim Verbraucherschutz im Bereich der privaten Altersvorsorge hinausgehende Veränderungen zum Schutze der Verbraucherinnen und Verbraucher. Ein erster Schritt könnte die gleichmäßige Verteilung der Abschluss- und Vertriebskosten über die gesamte Vertragslaufzeit darstellen.

Zudem sollten die Verbraucher über die Mechanismen der Auszahlung und Gewährung staatlicher Zulagen besser aufgeklärt werden, damit berufliche und persönliche Veränderungen ihrer Lebensumstände nicht zum Kampf um die Riesterzulagen führen.

Der Ausbau der anbieterunabhängigen Beratung ist wichtig, da das Schicksal der Verbraucherinnen und Verbraucher in Sachen Altersvorsorge nicht an den individuellen Stand ihres Fachwissens gebunden sein darf. Daher sollte geprüft werden, ob die Beratungsstrukturen der gesetzlichen Rentenversicherung noch besser genutzt werden können und Beratungen zu passgenauen Vorsorgeprodukten auch durch diese erfolgen können. Auch das Angebot an anbieterunabhängiger Beratung bei den Verbraucherzentralen sollte hinsichtlich ihres Umfangs ausgebaut werden.

Grundsätzlich muss am Ziel festgehalten werden, Verbraucherinnen und Verbraucher vor schädlichen Finanzprodukten zu schützen. Dies kann ein Finanz-TÜV übernehmen, der Produkte prüft und zulässt. Deshalb fordert der DGB die Einführung eines solchen Finanz-TÜV.

Dieser TÜV, der Produkte prüft, zulässt und ggf. verbietet, sollte aus Sicht der Gewerkschaften bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) angesiedelt werden. Der Finanz-TÜV sollte möglichst auch den volkswirtschaftlichen Nutzen von Finanzprodukten berücksichtigen.

Darüber hinaus regt der DGB bei der Riester-Rente ein Standardprodukt an, das als Basis-Riestervertrag von allen Finanzdienstleistern angeboten werden muss und somit höchstmögliche Transparenz garantieren würde.

4. Förderung des Aufbaus von „Wohn-Riester“

Neben den vorgeschlagenen Verbesserungen beim Verbraucherschutz nehmen die geplanten Maßnahmen bei der Eigenheimrente (Wohn-Riester) einen großen Raum im Entwurf eines AltvVerbG ein. Offensichtlich wird dadurch das Ziel verfolgt, die Nutzbarkeit und die Verbreitung dieser Vorsorgeform zu erhöhen. Diese Fokussierung auf den Wohn-Riester wird durch den DGB tendenziell problematisch eingeschätzt. Ohne Zweifel ist das Interesse vieler Menschen am Bau oder Erwerb eines Eigenheims bzw. an notwendigen – etwa behindertengerechten – Umbaumaßnahmen gegeben. Aus Sicht des DGB handelt es sich hier auch um förderungswürdige Tatbestände – vorzugsweise aber außerhalb der Altersvorsorgeförderung.

Der DGB gibt in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass der Erwerb oder Umbau von Wohneigentum als Form der Altersvorsorge mit Risiken verbunden ist. Nicht zuletzt der demografische Wandel wird die Nachfrage nach Wohnraum insbesondere außerhalb von Ballungszentren in der Zukunft deutlich sinken lassen. Muss dann erworbenes Wohneigentum renoviert/saniert oder auch veräußert werden, drohen zum Teil deutliche Renditeverluste bis hin zu Verlusten großer Teile Altersvorsorge. Deshalb ist es keinesfalls unstrittig, ob eine Immobilie tatsächlich die Funktion einer „klassischen“ und förderungswürdigen Form der Altersvorsorge erfüllen kann. Der DGB spricht sich daher grundsätzlich für eine klare Trennung von zusätzlicher Altersvorsorge und der Förderung von Wohneigentum aus.