

Leinert, Johannes; Westerheide, Peter

**Article — Published Version**

## Ein Reformkonzept zur Förderung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Leinert, Johannes; Westerheide, Peter (2003) : Ein Reformkonzept zur Förderung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 83, Iss. 7, pp. 453-459

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42175>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Johannes Leinert, Peter Westerheide

# Ein Reformkonzept zur Förderung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge

*Die weit verbreitete Unsicherheit in Geld- und Rentenangelegenheiten ist ein wesentliches Hindernis bei der Entwicklung der freiwilligen Altersvorsorge. Welche Voraussetzungen müssen geschaffen werden, um der privaten und betrieblichen Altersvorsorge zu einer größeren Breitenwirkung zu verhelfen?*

O bwohl die Förderung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge mit dem Altersvermögensgesetz massiv forciert wurde, ist die Bereitschaft zum Ausbau der Altersvorsorge in der Bevölkerung gesunken. Diese Beobachtung gilt selbst dann, wenn berücksichtigt wird, dass ein Teil der Bevölkerung den geplanten Ausbau der Altersvorsorge bereits in die Tat umgesetzt hat. Zwar hat es bei der betrieblichen Altersvorsorge per Entgeltumwandlung seit dem 1.1.2002 deutliche Zuwächse gegeben. Auch hatten ein Jahr nach Inkrafttreten der Riester-Förderung bereits 17% der Bürger einen entsprechenden Vertrag abgeschlossen. Allerdings deutet alles darauf hin, dass das Potenzial bald ausgeschöpft ist und der Ausbau der Altersvorsorge weit unterhalb der ursprünglichen Erwartungen stagniert<sup>1</sup>.

Als Konsequenz dieser Entwicklung wird seitens der Politik teilweise erwogen, eine Pflicht zur ergänzenden Altersvorsorge einzuführen. Ein solcher Schritt wäre jedoch verfehlt, da bei weitem noch nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft sind, der freiwilligen Altersvorsorge zu einer größeren Breitenwirksamkeit zu verhelfen. Denn oft werden die einfachen, aber zwingenden Bedingungen für den Abschluss von Vorsorgeverträgen aus den Augen verloren: Vorsorgebereitschaft, Vorsorgeberechtigung und Vorsorgehandeln.

In Deutschland sind diese Voraussetzungen jedoch oftmals nicht gegeben.

- Viele Bürger sind unzureichend über die Vorsorgenotwendigkeit informiert.

---

*Johannes Leinert, 31, Dipl.-Volkswirt, ist Leiter des Projektes „Rentenreform – kapitalgedeckte Zusatzvorsorge“ bei der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh; Dr. Peter Westerheide, 40, ist Experte für Finanzmarktfragen am Mannheimer Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW). Bei Autoren untersuchen seit zwei Jahren gemeinsam Möglichkeiten zur Förderung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge.*

- Viele Bürger sind bzw. fühlen sich nicht berechtigt, an der staatlich geförderten Altersvorsorge teilzunehmen.
- Ein großer Teil der Bevölkerung schiebt angesichts komplexer Förderbedingungen und intransparenter Vorsorgeprodukte die Entscheidung über einen Vorsorgevertrag und dessen Abschluss (dauerhaft) vor sich her.
- Darüber hinaus entstehen Anreizprobleme durch die strikte Regulierung hinsichtlich der Verwendungsmöglichkeiten des geförderten Vorsorgekapitals in der Ruhestandsphase, die sich trotz des erheblichen Einsatzes öffentlicher Fördermittel nicht am Minimalziel der Vermeidung von Bedürftigkeit orientiert.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass derzeit noch eine Vielzahl von Hindernissen dem Ausbau der freiwilligen kapitalgedeckten Altersvorsorge entgegensteht. Vor diesem Hintergrund wurden im Rahmen eines zweijährigen Forschungsprojektes der Bertelsmann Stiftung die folgenden Lösungsvorschläge zur Förderung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge entwickelt<sup>2</sup>.

## Informationen über Vorsorgenotwendigkeit verbessern

Wichtigste Voraussetzung für die Bereitschaft zur zusätzlichen freiwilligen Altersvorsorge ist die individuelle Einsicht in die Notwendigkeit eigener Sparanstrengungen. Die Ergebnisse einer repräsentativen Befragung zu Vorsorgesituation und -verhalten der 30- bis 50-Jährigen in Deutschland zeigen allerdings, dass erhebliche Informationsdefizite bestehen. Ein großer Anteil der Befragten, die ihre Altersvorsorge nicht erhöhen wollen, hält sich selbst für gut genug abgesichert. Mehr als 70% der Versicherten in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) in dieser Gruppe

---

<sup>1</sup> Vgl. J. Leinert: Altersvorsorge 2003: Wer hat sie, wer will sie? Private und betriebliche Altersvorsorge der 30- bis 50-Jährigen in Deutschland, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Bertelsmann Stiftung Vorsorgestudien 18, Gütersloh 2003, S. 14, Tab. 10.

überschätzen die Leistungen aus der GRV, jeder vierte sogar um mehr als 50%<sup>3</sup>.

Zu dieser Fehleinschätzung tragen die bislang noch unzureichenden Informationsgrundlagen bei. Allen Versicherten soll ab 2004 zwar jährlich die Information über ihre Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung gemäß § 109 SGB VI zugehen. In ihrer gegenwärtigen Form enthält die Renteninformation jedoch unrealistische Szenarien für künftige Rentensteigerungen. Darüber hinaus weist sie – auch nach zwischenzeitlich vorgenommenen Verbesserungen – nicht deutlich genug auf den möglichen Kaufkraftverlust<sup>4</sup> und auf das Risiko künftiger Änderungen im Rentenrecht hin. Betriebliche und private Anbieter von Altersvorsorgeleistungen weisen ebenfalls nicht auf mögliche Entwertungen ihrer Leistungen durch Inflation hin. Darüber hinaus besteht häufig keine Klarheit über die Grundlage der Renditeerwartungen in Beispielrechnungen. Aufgrund unterschiedlicher Annahmen und Darstellungsweisen fällt es dem Altersvorsorgesparer zudem schwer, einen Gesamtüberblick über seine individuellen Ansprüche aus verschiedenen Systemen bzw. Produkten der Alterssicherung zu gewinnen.

Um die genannten Informationsprobleme zu verringern, sollte die gesetzliche Renteninformation überarbeitet werden: Die voraussichtliche Rente sollte in realistischeren Szenarien berechnet werden (z.B. ohne Dynamisierung, Dynamisierung mit 0,5%, 1% und 1,5% p.a.). Darüber hinaus sollte ausführlicher auf den möglichen Kaufkraftverlust hingewiesen werden, z.B. durch folgende Anmerkung: „Bitte berücksichtigen Sie, dass die zu erwartenden Auszahlungen bei einer Inflationsrate von jährlich 1/2/3% bei Rentenbeginn nur noch x/y/z% ihrer heutigen Kaufkraft besitzen. Die Europäische Zentralbank strebt eine Inflationsrate von

<sup>2</sup> Die Vorschläge wurden in enger Zusammenarbeit mit einem wissenschaftlichen Projektbeirat entwickelt. Ihm gehören an: Prof. Dr. Axel Börsch-Supan (MEA, Mannheim), Prof. Dr. Gisela Färber (DHV, Speyer), Prof. Dr. Robert Holzmann (Weltbank, Washington), Prof. Dr. Udo Reifner (iff, Hamburg), Prof. Dr. Gert Wagner (TU Berlin und DIW, Berlin), und Prof. Dr. Dietmar Wellisch (Universität Magdeburg). Die Vorschläge basieren auf den Ergebnissen umfangreicher Recherchen im In- und Ausland, die unter [www.vorsorgestudien.de](http://www.vorsorgestudien.de) veröffentlicht wurden. Dies sind insbesondere Analysen und Vorschläge des Instituts für Finanzdienstleistungen, Hamburg, im Bereich der Gesetzes- und Produktanalyse, des Verbraucherschutzes und der finanziellen Bildung, zwei von Infratest Sozialforschung durchgeführte empirische Erhebungen zur Vorsorgesituation in Deutschland, Arbeiten des ZEW, Mannheim, und Stellungnahmen von Experten aus dem Ausland zu internationalen Best-Practices der Vorsorgeförderung sowie Analysen der Universität Magdeburg zu betrieblichen Vorsorgemodellen.

<sup>3</sup> Vgl. J. Leinert: Die „Riester-Rente“: Wer hat sie, wer will sie? Vorabauswertung einer repräsentativen Umfrage zum Vorsorgeverhalten der 30- bis 50-Jährigen, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Bertelsmann Stiftung Vorsorgestudien 14, Gütersloh 2003, S. 9.

<sup>4</sup> Es wird lediglich pauschal auf einen möglichen Kaufkraftverlust wegen des Anstiegs der Lebenshaltungskosten verwiesen.

nahe 2% im Durchschnitt des Euroraumes an.“ Außerdem sollte noch klarer als bisher die Ungewissheit der Prognosen herausgestellt werden, z. B. mit dem deutlich hervorgehobenen Hinweis: „Welche der in den Beispielrechnungen unterstellten Entwicklungen eintritt, kann nicht vorhergesagt werden. Bitte orientieren Sie sich in Ihrer Altersvorsorgeplanung nicht nur an den angegebenen Höchstleistungen, sondern berücksichtigen Sie, dass auch ungünstigere Entwicklungen eintreten können.“ Entsprechende Hinweise sollten auch in die Anlegerinformationen betrieblicher und privater Anbieter aufgenommen werden.

Darüber hinaus gilt es, mittelfristig einen einheitlichen Rahmen für Rentenauskünfte zu entwickeln, der von gesetzlichen, privaten und betrieblichen Anbietern gleichermaßen verwendet werden kann. Darauf aufbauend ist zu prüfen, ob ein Informationssystem aufgebaut werden kann, das dem Einzelnen einen Gesamtüberblick über seine Anwartschaften aus privater, betrieblicher und gesetzlicher Altersversorgung ermöglicht. Ein solches System (Pensionsinfo) existiert bereits in Dänemark<sup>5</sup>, seine Übertragbarkeit auf Deutschland sollte eine Arbeitsgruppe prüfen, der Vertreter der Produkthanbieter, der Verbraucherschutzorganisationen sowie der einschlägigen Aufsichtsbehörden und Ministerien angehören.

### **Ausdehnung des Berechtigtenkreises und Erleichterungen für liquiditätsschwache Haushalte**

Die staatliche Förderung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge setzt bislang am Erwerbsstatus an. Die Förderung der betrieblichen Altersvorsorge nach § 3 Nr. 63 EStG erfasst per definitionem nur Arbeitnehmer. Die Förderung nach § 10 a EStG („Riester-Rente“) knüpft an die Rentenversicherungspflicht an, gleichgestellt sind unter anderem Beamte, Wehr- und Zivildienstleistende, Soldaten sowie Bezieher von Lohnersatzleistungen und Kindererziehende in den ersten drei Jahren bei Anerkennung der Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung. Nicht begünstigte Personen kommen bei Geltung der Voraussetzungen für die Veranlagung von Ehegatten gemäß § 26 Abs. 1 EStG in den Genuss der Förderung, wenn ihr Ehegatte begünstigt ist.

Diese Definition des Kreises der Förderberechtigten nach § 10a EStG deckt zwar bereits breite Bevölkerungsschichten ab. Allerdings werden nicht alle Gruppen erfasst, die von der Problematik der sinkenden Leistungsfähigkeit des Alterssicherungssystems betroffen sind. Aus dem Kreis der Förderberechtigten

<sup>5</sup> Siehe [www.pensionsinfo.dk](http://www.pensionsinfo.dk) (nur in dänischer Sprache) sowie für eine englischsprachige Präsentation des Systemumfangs [www.issa.int/pdf/valence02/2kvistgaard-jakobsen.ppt](http://www.issa.int/pdf/valence02/2kvistgaard-jakobsen.ppt).

sind beispielsweise Selbstständige ausgeschlossen, obwohl diese zu einem erheblichen Teil Ansprüche in der gesetzlichen Rentenversicherung erworben haben und von deren Kürzung daher ebenfalls betroffen sind. Auch Personen, die wegen langer Erziehungszeiten nicht mehr zu dem begünstigten Personenkreis gehören, wird die Förderung entzogen, bis sie wieder den Status eines in der Rentenversicherung Pflichtversicherten erreichen. Dieses betrifft z.B. nichtverheiratete Partner und Alleinerziehende.

Diese komplexe Abgrenzung führt zu Unklarheiten über die Förderberechtigung. Jeder vierte Berechtigte wusste im 1. Quartal 2003 nicht von seiner Förderberechtigung<sup>6</sup>. Zudem schafft das System Ungerechtigkeiten, da beispielweise ein Selbstständiger mit hohem Grenzsteuersatz in den Genuss der Förderung kommt, wenn sein Ehepartner förderberechtigt ist, während ein nicht rentenversicherungspflichtiger Alleinerziehender keine staatliche Förderung beanspruchen kann. Daher sollte die Förderberechtigung künftig nicht an einem bestimmten Erwerbs- oder Familienstatus, sondern ausschließlich an der Einkommensteuerpflicht ansetzen. Um eine möglichst lange Ansparphase zu fördern, sollte die individuelle Förderberechtigung künftig unabhängig vom Erwerbsstatus grundsätzlich dann beginnen, wenn die Förderberechtigung für die Eltern in Form der Kinderzulage entfällt. Eine Doppelförderung für denselben Steuerpflichtigen durch eigene Grundzulage einerseits und Kinderzulage für die Eltern andererseits wird so vermieden.

Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass auch faktisch alle Bevölkerungsschichten Zugang zur geförderten Altersvorsorge haben. Durch Förderbestimmungen, Pfändungsregelungen und auch starre Produktspezifikationen der Anbieter können de facto insbesondere liquiditätsschwächere Personen von der Förderung ausgeschlossen sein. Dies betrifft vor allem überschuldete Haushalte, die bei den geltenden Pfändungsregelungen keine Möglichkeit mehr haben, Beiträge zur Riester-Rente zu zahlen (im Gegensatz zu Sozialversicherungsbeiträgen, die dem Pfändungsschutz unterliegen). Darüber hinaus geht die staatliche Förderung unwiederbringlich verloren, wenn wegen Einkommensschwankungen vorübergehend keine Beiträge gezahlt werden können. Auch Beitragsanpassungen sind nicht immer möglich. Die Regelungen des Gesetzes über die Zertifizierung von Altersvorsorgeverträgen für die Vertragsbedingungen sehen zwar das Recht vor, Beiträge ruhen zu lassen, nicht aber das Recht, Beiträge an schwankende Einkommen anzupassen.

<sup>6</sup> Vgl. J. Leinert: Altersvorsorge 2003: Wer hat sie, wer will sie?, a.a.O., S. 6.

Aus diesen Gründen sollten Altersvorsorgebeiträge in den Pfändungsschutz (nach § 850e ZPO) einbezogen werden. Die Anbieter von Altersvorsorgeprodukten sollten zudem verpflichtet werden, Beitragsanpassungen zum Ausgleich schwankender Einkommen zu akzeptieren. Außerdem ist zu überlegen, ob im Einkommensteuergesetz Aufholmöglichkeiten geschaffen werden sollten, damit sich entgangene Altersvorsorgezulagen durch spätere Mehreinzahlung kompensieren lassen. Nicht ausgenutzte Einzahlungsspielräume könnten gesondert festgestellt und auf die kommenden fünf Jahre übertragen werden<sup>7</sup>.

### **Automatische Aufnahme in betriebliche Zusatzvorsorge**

Das gegenwärtige System der kapitalgedeckten Zusatzvorsorge basiert auf der Notwendigkeit zu aktivem Handeln. Wer eine zusätzliche Altersvorsorge aufbauen will, muss sich zunächst mit den komplexen Förderregelungen auseinandersetzen, intransparente Vorsorgeprodukte vergleichen und bei unsicherer Beratungsqualität eine Entscheidung in einem Bereich treffen, in dem er sich in der Regel nicht auskennt. Nach Überwindung dieser Hürden muss er sich aktiv um einen Vertragsabschluss kümmern. Bürger, die eine zusätzliche Altersvorsorge zwar wollen, an der konkreten Entscheidung für ein bestimmtes Produkt und an der konkreten Umsetzung dieses Entschlusses aber scheitern, bleiben außen vor.

Dass dies ein empirisch relevantes Problem darstellt, verdeutlicht die Vorsorgeerhebung 2002 der Bertelsmann Stiftung. Demnach schiebt jeder zweite Befragte finanzielle Entscheidungen vor sich her, wobei diese Tendenz bei Beziehern geringer Einkommen besonders deutlich ausgeprägt ist<sup>8</sup>. Um auch in diesen Fällen den Weg in eine zusätzliche Altersvorsorge zu erleichtern, sollte eine Vorgabelösung zunächst im Sinne einer automatischen Aufnahme in eine betriebliche Altersvorsorge beim Abschluss eines Arbeitsvertrages für ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis angeboten werden. Eine solche Vorgabelösung stößt nach einer repräsentativen Befragung der Bertelsmann Stiftung bei den Bürgern mit 65% auf die größte Zustimmung – vor einem Modell wie der Riester-Rente, um die man sich aktiv kümmern muss, und vor einer Verpflichtung zur Altersvorsorge<sup>9</sup>. Der automatische Einbezug in die freiwillige betriebliche Altersvorsorge wird in U.S.-amerikanischen Betrie-

<sup>7</sup> Ein ähnliches Modell wird erfolgreich in Kanada praktiziert. Vgl. P. Westerheide: Politikansätze zur Förderung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Bertelsmann-Stiftung Vorsorgestudien 2, Gütersloh 2002, S. 54.

<sup>8</sup> Quelle: bislang unveröffentlichte Auswertung der Vorsorgeerhebung 2002 der Bertelsmann Stiftung.

ben bereits mit großem Erfolg praktiziert und könnte der Altersvorsorge auch in Deutschland neuen Schub geben

Konkret sollte die bereits jetzt bestehende Pflicht des Arbeitgebers, eine betriebliche Altersvorsorge auf Nachfrage des Arbeitnehmers anzubieten, in eine nachfrageunabhängige Pflicht erweitert werden: Arbeitgeber sollten eine von ihnen ausgesuchte betriebliche Altersvorsorge anbieten, die nach den Empfehlungen dieses Reformvorschlags förderfähig ist und in die Arbeitnehmer bei Aufnahme des Arbeitsverhältnisses automatisch aufgenommen werden, sofern nicht eine betriebliche oder tarifliche Vorgabelösung oder verpflichtende Lösung zugunsten einer bestehenden Altersvorsorgeeinrichtung existiert<sup>10</sup>. Eine entsprechend modifizierte Regelung sollte in § 1a BetrAVG (Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung) implementiert werden.

Die Zahlung der Altersvorsorgebeiträge in Höhe von mindestens 3% und höchstens 6% des sozialversicherungspflichtigen Einkommens in eine betriebliche Altersvorsorge des Arbeitnehmers sollte automatisch durch Entgeltumwandlung vom Arbeitgeber abgewickelt werden. Sie sollte nach einer Frist von sechs Monaten nach Aufnahme des Arbeitsverhältnisses, d.h. in der Regel nach Ablauf der Probezeit, erfolgen. Innerhalb dieser Frist sollte der Arbeitnehmer jederzeit durch Opting-out den Automatismus stoppen können. Zudem sollte er das Recht haben, einen anderen als den vom Arbeitgeber vorgeschlagenen Sparbeitrag zwischen 3 und 6% des sozialversicherungspflichtigen Einkommens zu bestimmen oder privat einen anderen als den vom Arbeitgeber vorgeschlagenen Altersvorsorgevertrag zu wählen, auf den die Überweisungen erfolgen. Die Möglichkeit des Opting-out erfordert eine bewusste Entscheidung des Arbeitnehmers und eröffnet dem Arbeitgeber die Möglichkeit zur Aufklärung über die mit einem Verzicht auf die betriebliche Altersvorsorge verbundenen Vorsorgerisiken. Nach Ablauf der Frist sollte der Arbeitnehmer ein jederzeitiges ordentliches Kündigungsrecht haben.

Da nur ein Teil der Bürger von einer Vorgabelösung wie der hier vorgeschlagenen profitieren würde, sollten die Hürden für den Abschluss eines Vorsorgevertrages darüber hinaus dadurch abgebaut werden, dass das

<sup>9</sup> Siehe zum Wortlaut der entsprechenden Fragen und zu den Auswertungsergebnissen: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Vorsorgereport. Private Alterssicherung in Deutschland, Gütersloh 2003, S. 184 und 195.

<sup>10</sup> Aus diesem Vorschlag ergibt sich faktisch ein Vorrang betrieblicher und tarifvertraglicher Lösungen, auch wenn er die formale Aufhebung des grundsätzlichen Tarifvorbehalts nach § 17 Abs. 3 und § 17 Abs. 5 BetrAVG impliziert, da dieser nicht mit der Einführung einer kündbaren, automatischen Aufnahme in die betriebliche Altersvorsorge wie vorgeschlagen vereinbar ist.

Fördersystems vereinfacht, die Produkttransparenz erhöht, die Beratungsqualität der Finanzvermittler gesichert und die Entscheidungskompetenz der Bürger gestärkt wird.

### Fördersystem vereinfachen

Die bisherige Ausgestaltung des Fördersystems ist hoch komplex. Die Riester-Rente (nach § 10a EStG) und die betriebliche Altersvorsorge (nach § 3 Nr. 63 und § 40b EStG) werden in Bezug auf die Höhe und die zeitliche Dynamisierung der abzugsfähigen Beträge unterschiedlich gefördert. Darüber hinaus unterscheidet die Förderung der betrieblichen Altersvorsorge zwischen verschiedenen Durchführungswegen (Direktversicherung versus Pensionskasse/-fonds) und nach dem Finanzierungsmodus (unterschiedliche Behandlung von Sozialversicherungsbeiträgen bei Arbeitgeberfinanzierung und Entgeltumwandlung ab 2008)<sup>11</sup>.

Die Komplexität dieses Systems sollte deutlich verringert werden, sowohl durch die Vereinheitlichung der Förderung als auch durch ihre Vereinfachung. Zum einen sollten die Bestimmungen nach § 3 Nr. 63 EStG und § 10a EStG angeglichen werden – nach Möglichkeit so weit, dass auf einen der Paragraphen verzichtet werden kann. Gefördert werden sollte einerseits mittels eines Abzugs von Altersvorsorgebeiträgen von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer, andererseits mit ergänzenden Zulagen, um die Förderung in unteren Einkommenschichten anzuheben. Wie bislang schon bei Kindergeld und Riester-Zulage üblich, sollte hier eine Günstigerprüfung durch das Finanzamt durchgeführt werden.

Darüber hinaus sollte die Zulagenförderung vereinfacht werden. Die Anrechnung der Zulagen auf die Eigenbeiträge bei der Riester-Förderung und die Einkommensabhängigkeit der Mindesteigenbeiträge begünstigt zwar niedrig verdienende und kinderreiche Haushalte stark. Dies geht aber zu Lasten der Verständlichkeit und Vermittelbarkeit der Fördervorteile. Daher sollte ein pauschaler, lediglich nach der Kinderzahl gestaffelter Mindesteigenbeitrag eingeführt werden, auf den die Zulage nicht mehr angerechnet werden darf. Bei Unterschreiten des Mindesteigenbeitrags sollte die Zulage anteilig im Verhältnis von Mindesteigenbeitrag zu tatsächlich geleistetem Beitrag gezahlt werden.

Für die so vereinheitlichte und vereinfachte Förderung ist ein Abzug von jährlichen Altersvorsorgebeiträgen bis zu 6% der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung wünschenswert.

<sup>11</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsbericht, 3/2001, S. 59.

## RENTENREFORM

### Informationen nach dem Gesetz über die Zertifizierung von Altersvorsorgeverträgen in der Praxis

Kosten	Anbieter 1	Anbieter 2
<i>Ansparphase</i>		
Abschluss- und Vertriebskosten	2% von jedem Altersvorsorgebeitrag 0,12% für jedes Jahr der Vertragsdauer bis Rentenbeginn (höchstens 30 Jahre)	3% von jedem Beitrag
Kosten der Verwaltung	4% von jedem Altersvorsorgebeitrag 6% von jedem Zulagenbeitrag  Jährlich 0,45% des gebildeten Kapitals bis Rentenbeginn	2% von jedem Beitrag zuzüglich 1 Euro im Kalenderjahr des Versicherungsbeginns bzw. 1,5 Euro in den darauf folgenden Jahren  0,02% des Gesamtguthabens
<i>Rentenphase</i>		
Kosten der Verwaltung	1,5% des Jahresbeitrages der Rente für jedes Jahr der Rentenlaufzeit	1,5% der jeweiligen Rate

Quelle: A. Tiffe, U. Reifner: Die „Riester-Rente“ aus Verbrauchersicht – Eine Analyse des Regulierungsrahmens, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Bertelsmann Stiftung Vorsorgestudien 1, Gütersloh 2002, S. 23.

Dies impliziert die Abschaffung der bislang stufenweise steigenden Förderung nach § 10a EStG und forciert den dringend erforderlichen Aufbau der privaten und betrieblichen Alterszusatzvorsorge. Außerdem wird die Förderung aller Anlageformen einheitlich dynamisiert. Die Grund- und Kinderzulagen könnten dann auf 150 Euro p.a. normiert werden. Als Mindesteigenbeitrag wären beispielsweise 750 Euro je Jahr und Erwachsenen zugrunde zu legen, für Kinder könnte dieser Mindesteigenbeitrag um 150 Euro je Kind und Jahr sinken. Zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten könnten sich grundsätzlich auch Einkommensgrenzen für die Gewährung der Zulage als sinnvoll erweisen, die allerdings bei den genannten Eckdaten nur für Steuerpflichtige mit hohen Grenzsteuersätzen und mehreren Kindern effektiv sind.

Ein weiterer Schritt ist die einheitliche sozialversicherungsrechtliche Behandlung von Beiträgen zur betrieblichen Altersvorsorge, gleichgültig ob diese vom Arbeitnehmer oder Arbeitgeber getragen werden. Um eine erhebliche Erhöhung der Lohnnebenkosten zu vermeiden, ist die einheitliche Befreiung betrieblicher Altersvorsorgebeiträge von der Sozialversicherungspflicht auch über 2008 hinaus gegenüber einer einheitlichen Verbeitragung zu präferieren<sup>12</sup>. Eine wesentliche Mehrbelastung der Sozialversicherungshaushalte ist bei gleichbleibender Inanspruchnahme der betrieblichen Altersvorsorge dann nicht zu erwarten, wenn angenommen wird, dass künftig die nach § 3 Nr. 63 EStG geförderten Einzahlungen weitgehend ohnehin aus Arbeitgeberbeiträgen geleistet werden (so genannte „wirtschaftliche Entgeltumwandlung“).

Wegen der Ausdehnung der Zulagenförderung auf die bisher nur mit steuerlichen Vorteilen geförderten betrieblichen Durchführungswege und der Erhöhung der geförderten Volumina auf 6% der Beitragsbemes-

sungsgrenze sind die skizzierten Reformmaßnahmen nicht aufkommensneutral. Zur Gegenfinanzierung könnte die bisher mögliche Kumulierung (Förderung nach § 10a EStG plus § 3 Nr. 63 EStG für verschiedene Bestandteile der Ersparnis) abgeschafft werden. Um das System weiter zu vereinfachen, sollte die pauschale Besteuerung von Altersvorsorgebeiträgen an Direktversicherungen und Pensionskassen nach § 40b EStG für Neuverträge gestrichen werden: Die Förderung nach § 40b EStG führt nur in den Fällen zu einer steuerlichen Entlastung in der Ansparphase, in denen der persönliche Steuersatz des Arbeitnehmers über 20% liegt, und steht außerdem dem Grundprinzip einer nachgelagerten Besteuerung von Altersvorsorgeaufwendungen entgegen. Zumindest langfristig führt die Abschaffung von § 40b EStG auch zu weiteren Einsparungen.

#### Transparenz steigern

Die Regelungen des Gesetzes über die Zertifizierung von Altersvorsorgeverträgen stellen bislang nicht die gewünschte Transparenz bei den Riester-Produkten sicher. Wie die Tabelle verdeutlicht, ist eine Vergleichbarkeit der Riester-Produkte selbst innerhalb einer Produktgruppe (Banksparrplan, Fondssparplan, klassische oder fondsgebundene Rentenversicherung) nicht gegeben. Zudem sind einige für den Kunden entscheidende Produktcharakteristika, wie z.B. die Angabe der faktischen Kosten bei einem Anbieterwechsel oder bei Abbruch des Vorsorgevertrages, nicht in den Transparenzvorschriften geregelt. Darüber hinaus beziehen sich die Transparenzvorschriften des Gesetzes über die Zertifizierung von Altersvorsorgeverträgen lediglich auf die private Altersvorsorge. Sie finden keine Anwendung auf die § 10a EStG oder nach

<sup>12</sup> Vgl. D. Wellisch: Die Nachteile der Riester-geförderten betrieblichen Altersvorsorge. Warum werden Riester-Verträge nicht angenommen?, in: Betriebs-Berater, 58, 2003, S. 333-336.

§ 3 Nr. 63 EStG geförderten Wege der betrieblichen Altersvorsorge. Ein Vergleich zwischen Produkten der privaten und betrieblichen Altersvorsorge ist damit faktisch nicht möglich.

Daher sollten die Transparenzerfordernisse wie auch die Vorschriften zur Kostenverteilung, Ruhenlassen des Vertrages und Entnahme nach dem Gesetz über die Zertifizierung von Altersvorsorgeverträgen für die staatlich geförderte private Altersvorsorge und alle nach § 10a oder § 3 Nr. 63 EStG geförderten Durchführungswege der betrieblichen Altersvorsorge (Pensionsfonds, Pensionskassen und Direktversicherungen) vereinheitlicht werden.

Zur Erstinformation sollten dem Kunden vor Vertragsabschluss übersichtliche und standardisierte Informationen einerseits über die Eigenschaften der Produktgruppen und andererseits über die wesentlichen Produktcharakteristika des favorisierten Produktes (z.B. Renditeerwartungen und deren Grundlage, Renditeschwankungen der vergangenen Jahre, Absicherung gegen Renditeschwankungen und Anbieterinsolvenz, gewährte Leistungen sowie deren Bezugsgröße und Anpassung, Kostenstruktur, Wechselkosten, Möglichkeit und Kosten der Anpassung von Beiträgen, Berücksichtigung ethischer und sozialer Aspekte) zur Verfügung gestellt werden.

Zur detaillierten Information sollte der Kunde eine übersichtliche Darstellung aller wesentlichen Kosten erhalten. Dazu gehören die Angabe der Rendite nach Kosten (analog zur Angabe eines Effektivzinses bei Krediten) und des daraus resultierenden Kapitalstocks sowie der daraus resultierenden Rente auf der Basis einer bei Vertragsabschluss realistischen Kapitalmarktrendite und personalisierter Beispielrechnungen mit standardisierten Renditen. Die Annahmen, die der in der Beispielrechnung verwendeten Rendite zugrunde liegen, sollten erläutert werden, soweit diese Rendite nicht für einzelne Produktkategorien aufsichtrechtlich vorgegeben ist<sup>13</sup>. Zudem sollte ein Risikomaß für die zugrunde gelegte Rendite auf der Basis der Wertentwicklung in den zurückliegenden fünf Jahren (Standardabweichung) ausgewiesen werden, sofern entsprechende vergleichbare Vergangenheitsdaten vorliegen. Darüber hinaus sollten auch Beispielrechnungen für Rückkaufswerte enthalten sein. Nur so kann sich der Kunde bei nicht-linearer Kostenanlastung und bei Bonus-Systemen ein realistisches Bild davon machen, welche Kosten zusätzlich zu den formal ausgewiesenen Wechselkosten ein Anbieterwechsel oder ein Vertragsabbruch für ihn tatsächlich bedeuten würde.

### **Kompetenz auf der Nachfrageseite und Qualität der Beratung verbessern**

In breiten Bevölkerungskreisen bestehen erhebliche Unsicherheiten in Geld- und Rentenangelegenheiten. Die verbreitete Fehleinschätzung von Risiko und Rendite verschiedener Anlageformen zeigt ein mangelndes Verständnis grundsätzlicher, für die Altersvorsorge relevanter Zusammenhänge. Jeder zweite Befragte ist auch nach längerer Bedenkzeit bei Entscheidungen im Zusammenhang mit der Geld- und Vermögensanlage noch unsicher. Knapp die Hälfte der Befragten fühlt sich zum Thema Altersvorsorge nicht gut informiert. Eine Differenzierung nach Haushaltseinkommen zeigt, dass dies insbesondere die Befragten mit niedrigem Einkommen betrifft<sup>14</sup>.

Dies verdeutlicht, dass der Bedarf an Altersvorsorgeberatern hoch ist. Bislang existieren keine standardisierten Mindestanforderungen, die sicherstellen, dass Vermittler von Vorsorgeverträgen für ihre Beratung ausreichend qualifiziert sind. Ein entsprechendes Anforderungsprofil sollte von Verbänden (dem Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft, Bankenverbänden, dem Bundesverband Investment and Asset Management) in Zusammenarbeit mit Verbraucherschutzorganisationen, Ministerien und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht entwickelt werden und als Grundlage für die Zertifizierung staatlich lizenzierter Altersvorsorgeberater dienen. Die Mindestanforderungen sollten in besonderem Maße die Kompetenz zur Beratung in langfristig ausgerichteten, der Altersvorsorge dienenden Finanzanlagen berücksichtigen. Im Vordergrund stehen hier insbesondere die Ermittlung des individuellen Altersvorsorgebedarfs, die Risiken der langfristig orientierten Finanzanlage (Durchhaltefähigkeit des Anlegers, Ertragsmöglichkeiten und Risiken verschiedener Anlageformen, Flexibilität unterschiedlicher Altersvorsorgeprodukte) sowie die steuerliche Behandlung unterschiedlicher Anlageformen. Flankierend sollten betriebliche und schulische Ausbildungsprogramme gefördert und entsprechende Angebote in der Erwachsenenbildung entwickelt werden, um die

<sup>13</sup> Entsprechende Vorschläge für normierte Beispielrechnungen für das Versicherungswesen werden gegenwärtig von der Kommission zur Reform des Versicherungsvertragsrechts erarbeitet. Die Kommission deutet in ihrem Zwischenbericht vom Mai 2002 an, dass entsprechende realistische Renditen für Versicherungsprodukte durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht vorgegeben werden könnten. Vgl. Zwischenbericht der Kommission zur Reform des Versicherungsvertragsrechts vom 30. Mai 2002, S. 111, verfügbar unter [www.bmj.bund.de/images/11494.pdf](http://www.bmj.bund.de/images/11494.pdf).

<sup>14</sup> Quelle: bislang unveröffentlichte Auswertung der Vorsorgeerhebung 2002 der Bertelsmann Stiftung.

Entscheidungskompetenz auch der Nachfrager zu erhöhen.

### **Bedürftigkeit vermeiden**

Um im Rentenalter einen zu schnellen Konsum des Vorsorgekapitals zu verhindern, der in den folgenden Jahren Bedürftigkeit und steuerfinanzierte Sozialleistungen nach sich ziehen kann, sollte zu Rentenbeginn mindestens derjenige Teil des geförderten Vorsorgekapitals verrentet werden, der zusammen mit den nachgewiesenen Ansprüchen aus den gesetzlichen Rentensystemen eine lebenslange Gesamrente in Höhe der bedarfsorientierten Grundsicherung garantiert. Wie der darüber hinausgehende Teil des Kapitalstocks verwendet wird, sollte in deutlich stärkerem Umfang als bislang der Entscheidung des Individuums überlassen werden. Dies würde die Akzeptanz steigern, denn die Möglichkeit, das Vorsorgekapital im Rentenalter auf einen Schlag ausgezahlt zu bekommen, ist bei der Altersvorsorge für zwei Drittel der von der Bertelsmann Stiftung Befragten ein sehr wichtiges oder wichtiges Kriterium<sup>15</sup>.

Die bisherigen Auszahlungsregelungen werden diesen Ansprüchen nicht gerecht. Die Riester-Förderung sieht grundsätzlich die Verrentung bzw. die Auszahlung von Raten mit anschließender Restkapitalverrentung mit Vollendung des 85. Lebensjahres vor. Maximal können bei Leibrentenversicherungen Auszahlungen aus Überschussanteilen von bis zu 20% des vorhandenen Guthabens vorgenommen werden. Im Falle von Auszahlungsplänen mit anschließender Restkapitalverrentung sieht die Zertifizierungsstelle es jedoch als noch hinnehmbar an, wenn mindestens 60% des geförderten Kapitals für die Zahlung fester oder steigender monatlicher Raten sowie für den Abschluss der zusätzlichen Rente ab der Vollendung des 85. Lebensjahres verwendet wird<sup>16</sup>. Bei Förderung nach § 3 Nr. 63 EStG bestehen dagegen keine Einschränkungen für Direktversicherungen und Pensionskassen, hier können die Ansprüche prinzipiell auch kapitalisiert werden. Auszahlungen aus Pensionsfonds dürfen dagegen unabhängig vom persönlichem Sicherungsbedarf nur als Rente erfolgen.

Um Bedürftigkeit im Alter zu vermeiden, andererseits aber möglichst hohe Anreize durch freie Verwendung des angesammelten Kapitals zu setzen, sollte eine einheitliche Regelung implementiert werden, die

beiden Anforderungen gerecht wird. Daher sollten Einmalauszahlungen oder Auszahlungen in variablen Teilraten möglich sein, wenn die Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung und der kapitalgedeckten Zusatzvorsorge zusammen das Niveau der staatlichen Grundsicherung übersteigen. Die Festlegung des auszahlbaren Kapitalanteils kann auf der Grundlage des Rentenbescheides aus der gesetzlichen Rentenversicherung erfolgen. Um einen Sicherungspuffer zu behalten, sollte die Höhe des maximal in Form von Einmalzahlungen auszahlbaren Kapitalanteils jedoch auf insgesamt 50% des Altersvorsorgeguthabens, das nicht zur Erreichung des Sicherungszieles benötigt wird, begrenzt sein. Den Anbietern von Altersvorsorgeprodukten sollte dabei freigestellt sein, ob sie von der Möglichkeit der Teilkapitalauszahlung Gebrauch machen<sup>17</sup>.

### **Schlussbemerkungen**

Die aktuelle Diskussion um eine Nullrunde bei den Rentenanpassungen 2004 verdeutlicht ebenso wie der vorgeschlagene „Nachhaltigkeitsfaktor“ und die bereits beschlossenen Dämpfungen der Rentenanpassungen durch das Altersvermögensergänzungsgesetz, wie wichtig künftig eigenverantwortliche Altersvorsorge zur Sicherung des Lebensstandards, aber auch zur Vermeidung von Bedürftigkeit sein wird.

Die Gesellschaft kann es sich daher angesichts des stagnierenden Ausbaus der zusätzlichen Altersvorsorge nicht leisten, abzuwarten und auf das Prinzip Hoffnung zu setzen – die Hoffnung, dass früher oder später die zusätzliche Altersvorsorge von alleine deutlich ausgebaut würde. In wiederholten repräsentativen Erhebungen zeichnet sich ab, dass unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen das Potenzial fast ausgeschöpft ist.

Eine in frühen Jahren unterlassene Altersvorsorge lässt sich aber nur schwer nachholen. Der Konsum müsste sonst in späten Jahren untragbar stark eingeschränkt werden: zum einen um die Sparbeiträge nachzuholen und zum anderen um den verlorenen Zinsezinsseffekt auszugleichen. Daher muss der Ausbau der Altersvorsorge jetzt neuen Schwung bekommen, entsprechend sind die Rahmenbedingungen für freiwillige Altersvorsorge noch in dieser Legislaturperiode zu verbessern. Spätestens die verfassungsgerichtlich vorgegebene Neuregelung der Besteuerung von Alterseinkünften bietet dazu eine gute Gelegenheit.

---

<sup>15</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Vorsorgereport. Private Alterssicherung in Deutschland, a.a.O., S. 201, Tabellenanhang.

<sup>16</sup> Siehe Gesetz über die Zertifizierung von Altersvorsorgeverträgen, Erläuterungen, S. 14 ([www.bafin.de/zertifizierung/erlaeuterungen.pdf](http://www.bafin.de/zertifizierung/erlaeuterungen.pdf))

<sup>17</sup> Zu den technischen Details der Umsetzung dieses Vorschlags siehe Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Maßnahmenpaket Altersvorsorge. Reformkonzept der Bertelsmann Stiftung, Bertelsmann Stiftung Vorsorgestudien 20, Gütersloh 2003, S. 34 f.