

Hessisches Ministerium der Finanzen

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung

Hessisches Ministerium für Soziales und Integration



Deutschland-Rente

Konzeptpapier

Stand: 28. April 2017

Wissenschaftliche Begleitung durch:



Prof. Dr. Andreas Knabe und Prof. Dr. Joachim Weimann
Fakultät für Wirtschaftswissenschaft



Prof. Dr. Markus Roth
Institut für Handels-, Wirtschafts- und Arbeitsrecht

Inhaltsverzeichnis

A. Ausgangslage	1
B. Vorschlag zur Deutschland-Rente	4
I. Automatische Einbeziehung mit „Opt-out“-Möglichkeit.....	4
II. Verbesserte Rahmenbedingungen in der zusätzlichen Altersvorsorge.....	5
III. Staatlich organisierter Deutschlandfonds	6
C. Einzelheiten	7
I. Ausgestaltung der automatischen Einbeziehung mit „Opt-out“-Möglichkeit.....	7
1. Allgemeine Regelungen.....	7
2. Beitragshöhe.....	8
3. Übergangsregelung.....	8
4. Produktauswahl im Einzelnen	9
II. Verbesserte Nutzung von Riesterverträgen	10
1. Vereinfachtes Zulagenverfahren	11
a) Grundzulage.....	11
b) Kinderzulage	12
2. Umgang mit „Altverträgen“	12
3. Steuer- und sozialversicherungsrechtliche Behandlung.....	13
4. Gründe für verbesserte Nutzung von Riesterverträgen	13
III. Garantien.....	14
1. Allgemeines	14
2. Vorschlag: Wahlmöglichkeit über Garantien	15
a) Ansparphase.....	15
b) Leistungsphase.....	15
IV. Ausgestaltung des staatlich organisierten Rentenfonds	15
1. Riesterprodukt der privaten Altersvorsorge	15
2. Wahlrecht über Garantien und Anlagestrategie	16
3. Hinterbliebenenabsicherung	17
4. Kosten und Rendite.....	17
5. Rechtliche Ausgestaltung und Verwaltung.....	18
6. Kein Zugriff des Staates.....	18
7. Wettbewerbsrechtliche Aspekte	18
8. Anleger im Staatsfonds.....	18
V. Begrenzte Anrechnung der Rentenleistungen auf die Grundsicherung im Alter	19

A. AUSGANGSLAGE

In wenigen Jahren gehen die Babyboomer in Rente und der massive Einbruch der Geburtenzahlen nach 1965 wird in Deutschland deutlich spürbar. Gleichzeitig steigt seit vielen Jahren die Lebenserwartung der Menschen. Die Auswirkungen des demografischen Wandels betreffen viele Lebensbereiche. Große Belastungen ergeben sich auch für die umlagefinanzierte Rentenversicherung. Innerhalb eines recht kurzen Zeitraumes müssen deutlich weniger Jüngere die Leistungen für immer mehr Ältere aufbringen. Dadurch kann der Lebensstandard im Alter in den nächsten Jahrzehnten bei vielen Bürgerinnen und Bürgern in Deutschland deutlich sinken und die Gefahr der Altersarmut zunehmen.

Der Gesetzgeber hat wegen des demografischen Wandels (weniger Beitragszahler, mehr Rentner, höhere Lebenserwartung) bereits damit begonnen, das Standard-Rentenniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung abzusenken. Da der demografische Wandel eine Realität ist, kann diese bereits Anfang 2000 beschlossene Absenkung des gesetzlichen Rentenniveaus nicht einfach gestoppt werden.

Von 2016 bis 2022 bleibt das Sicherungsniveau vor Steuern nach dem Rentenversicherungsbericht 2016 auf dem heutigen Niveau ohnehin noch weitgehend stabil und steigt kurzfristig sogar. Die anschließende Absenkung ab dem Jahr 2022 bis 2030 von voraussichtlich 47,7% auf 44,5% geht mit gleichzeitig voraussichtlich deutlich steigenden Beitragssätzen von 18,9% auf 21,8% einher. Diese Tendenz setzt sich danach fort: Im Jahr 2045 liegen die Beitragssätze nach den jüngsten Prognosen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales bei 23,6% und das Rentenniveau bei 41,7%. Selbst wenn es zu einzelnen Korrekturen in der gesetzlichen Rentenversicherung kommen sollte, lässt sich das Grundproblem des demografischen Wandels mit einem „Festschrauben“ des heutigen gesetzlichen Rentenniveaus von 48% nicht lösen. Die Folge wäre selbst unter Annahme der (aktuell sehr guten) wirtschaftlichen sowie gesellschaftlichen Rahmenbedingungen laut den Prognosen ein noch stärkerer Anstieg der Beitragssätze auf 26,9% im Jahr 2045. Bei solch hohen Beitragssätzen drohen aber mittel- und langfristig volkswirtschaftlich schädliche Auswirkungen.

Auch aus Steuermitteln ist das heutige Sicherungsniveau langfristig nicht finanzierbar. Die jährlichen Bundesmittel an die gesetzliche Rentenversicherung belaufen sich schon heute auf über 80 Mrd. Euro und übersteigen nach den Prognosen in wenigen Jahren die Marke von 100 Mrd. Euro. Zugleich müssen wir damit rechnen, dass sich die finanziellen Spielräume der öffentlichen Haushalte aufgrund des demografischen Wandels in den nächsten Jahrzehnten ohnehin noch weiter einengen.

Im Sinne der Generationengerechtigkeit darf daher nicht vom eingeschlagenen Weg abgewichen werden. Zukünftige Rentner-Generationen können und sollen über den bereits heute absehbaren Anstieg hinaus nicht noch mehr zur umlagefinanzierten gesetzlichen Rente beitragen. Vielmehr braucht die jüngere Generation den finanziellen Spielraum, um jetzt stärker in kapitalgedeckten Sparformen vorsorgen zu können. Denn in der kapitalgedeckten Altersvorsorge finanzieren die heutigen Beitragszahler nicht die heutigen Rentner, sondern bauen eige-

ne kapitalgedeckte Rentenansprüche auf. Die kapitalgedeckte Altersvorsorge ist insoweit deutlich weniger von den in Deutschland besonders stark zu erwartenden Auswirkungen aus dem demografischen Wandel betroffen als die umlagefinanzierte gesetzliche Rente.

Um auch zukünftig ein vergleichbares Versorgungsniveau wie heute zu erreichen, muss die Lücke aus der geringeren gesetzlichen Rente durch betriebliche und/oder private Altersvorsorge geschlossen werden. Hierfür gibt es seit dem Jahr 2001 eine verstärkte staatliche Förderung, z.B. durch Zulagen für die Riesterrente oder die begünstigte Entgeltumwandlung in der betrieblichen Altersvorsorge.

Dennoch ist der Verbreitungsgrad dieser zusätzlichen Altersvorsorge völlig unzureichend. In Deutschland hat nur etwa die Hälfte der Beschäftigten in der Privatwirtschaft eine Anwartschaft auf betriebliche Altersvorsorge erworben, in kleinen Betriebsstätten sogar weniger als 30 Prozent. Auch private Riesterprodukte nehmen noch nicht einmal die Hälfte der Berechtigten in Anspruch. Zudem ruhen rund ein Fünftel der Riesterverträge und die Zulagen werden häufig nicht bzw. nicht voll ausgeschöpft. Bei diesen Zahlen ist klar: Zusätzliche Altersvorsorge ist in Deutschland bislang kein Erfolgsmodell. Andere Länder sind deutlich besser aufgestellt und erreichen in der betrieblichen Altersvorsorge einen Verbreitungsgrad von etwa 90%. Wer die jetzige, in Deutschland unbefriedigende Situation nicht einfach hinnehmen will, muss heute die entscheidenden Weichen stellen, um der betrieblichen und privaten Altersvorsorge neuen Schub zu geben.

Aber wo sind die Schwachstellen der zusätzlichen Altersvorsorge in Deutschland?

Komplexität und hohe Kosten vieler Produkte der betrieblichen und privaten Altersvorsorge schrecken vor allem kleine Unternehmen und Arbeitnehmer ab. Die berechtigte öffentliche Kritik an den zum Teil völlig überbewerteten Riesterprodukten hat viele Bürgerinnen und Bürger mittlerweile stark verunsichert. Gerade junge Menschen halten sich daher bei der zusätzlichen Altersvorsorge sehr zurück. Zudem sind Altersvorsorgeverträge für Personen mit geringerem Einkommen häufig verhältnismäßig teuer, da diese in der Regel nur kleinere Beträge ansparen können und die Gesamtkosten im Verhältnis zu den eingezahlten Beträgen tendenziell höher ausfallen.

Ein weiterer Grund für die geringe Neigung zur privaten Vorsorge ist, dass zusätzliche Altersvorsorge in Deutschland nach dem „Opt-In“-System funktioniert. Die Menschen müssen sich aktiv für die zusätzliche Altersvorsorge entscheiden. Solange sie nichts tun, verbleiben sie im Status Quo ohne private Vorsorge. Die verhaltensökonomische Forschung hat gezeigt, dass Menschen zögern, aktiv Entscheidungen zu treffen, wenn eine Veränderung des Status Quo mit Kosten verbunden ist, selbst wenn diese Kosten im Vergleich zu den möglichen Erträgen sehr gering sind. Gegenwärtig erscheinen den Menschen die Kosten für den Abschluss einer zusätzlichen Altersvorsorge sehr hoch. Dazu zählen nicht nur die Versicherungsbeiträge, die durch gegenwärtigen Konsumverzicht finanziert werden müssen, sondern sie umfassen auch die Kosten der Beschaffung ausreichender Informationen, um eine wohlüberlegte Vorsorgeentscheidung treffen zu können. Die Komplexität bestehender Versicherungsformen und

staatlicher Zulagemöglichkeiten sowie das inzwischen schlechte Image der Riesterverträge haben die (gefühlten) Kosten des Vertragsabschlusses nach oben getrieben. In der Folge haben viele Menschen die Entscheidung für eine private Rentenvorsorge immer wieder vertagt. Eine wirkungsvolle Reform, die die zusätzliche Altersvorsorge stärken will, muss daher zum einen dafür sorgen, dass mit dem Vertragsabschluss möglichst wenige Informations- und Transaktionskosten verbunden sind. Zum anderen muss aber auch ein Weg gefunden werden, wie trotz möglicher Verharrungskräfte im Status Quo die Menschen zu mehr Vorsorge gebracht werden können.

Es ist nicht ausreichend, nur die bestehende staatliche Riesterförderung auszuweiten.¹ Bei einer Familie mit zwei nach 2008 geborenen Kindern und entsprechendem Einkommen zahlt der Staat schon heute bis zu 93% des Beitrags. Zudem werden Freibeträge und Zulagen vielfach nicht voll ausgeschöpft. Die wesentliche Ursache für die Zurückhaltung bei der privaten Altersvorsorge ist also nicht eine zu geringe staatliche Förderung.

Auch die Tarifparteien konnten in der Vergangenheit nicht den gewünschten Durchbruch für die betriebliche Altersvorsorge erzielen. Es ist daher nicht ausreichend, die Verantwortung für mehr zusätzliche Altersvorsorge auf die Sozialpartner zu verlagern und auf verpflichtende Lösungen über tarifvertragliche Vorgaben zu hoffen. Darüber hinaus wäre ein gesetzlich verpflichtendes Modell gerade für die kleinen Unternehmen und deren Beschäftigte besonders wichtig. Denn von den Beschäftigten in den kleinen Unternehmen haben nach dem Alterssicherungsbericht 2016 bislang 72% keine betriebliche Altersvorsorge.² Kleine Unternehmen und deren Beschäftigte sind aber in großen Teilen nicht tarifgebunden. Verpflichtende Lösungen über Tarifverträge erreichen gerade diese besonders wichtige Zielgruppe am wenigsten.

Wir brauchen auch möglichst kurzfristig Lösungsansätze, die geeignet sind, der zusätzlichen Altersvorsorge den nötigen „großen“ Schub zu geben. Denn die Babyboomer gehen bereits zwischen 2020 und 2030 in weiten Teilen in Rente und die finanziellen Spielräume werden dann tendenziell enger. Die Beschränkung auf kleinere Korrekturen und weitere Evaluationen würde die Entscheidung nur auf die lange Bank schieben und verspielt am Ende für viele Beschäftigte die Chance, ihren Lebensstandard im Alter auch in den nächsten Jahrzehnten zu halten.

Eine Reform der zusätzlichen Altersvorsorge muss neben der betrieblichen auch die private Altersvorsorge stärken. Zudem sollten unterschiedliche Funktionen zwischen betrieblicher und privater Altersvorsorge nicht völlig verloren gehen. Denn die Aufgabe von betrieblicher Altersvorsorge geht über die private Altersvorsorge vielfach hinaus. Z.B. kann betriebliche Altersvorsorge Arbeitgebern helfen, qualifizierte Arbeitnehmer zu gewinnen und längerfristig an das Unternehmen zu binden.

¹ Der Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze vom 30. Dezember 2016 (Betriebsrentenstärkungsgesetz) sieht eine Anhebung der Grundzulage von 154 Euro auf 165 Euro vor.

² Alterssicherungsbericht 2016, Seite 134, Betriebe mit 1 bis 9 Beschäftigten.

Durch die im Folgenden vorgestellte Deutschland-Rente wollen wir vor allem für die Beschäftigten in den kleineren Betrieben den Zugang zur privaten Altersvorsorge erheblich vereinfachen, die Produkte kostengünstiger und renditestärker machen sowie die Verbreitung der privaten Altersvorsorge (dritte Säule) insgesamt deutlich erhöhen. Dabei werden durch die Deutschland-Rente betriebliche Altersvorsorgesysteme (zweite Säule) nicht ersetzt, sondern umgekehrt auch diese gestärkt. Im Übrigen steht die Deutschland-Rente dem aktuellen Vorschlag des Betriebsrentenstärkungsgesetzes nicht entgegen, sondern fügt sich in diese Reformüberlegungen ein.

B. VORSCHLAG ZUR DEUTSCHLAND-RENTE

Die Deutschland-Rente ist ein Maßnahmenpaket, das für alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten eine gesetzlich vorgeschriebene automatische Einbeziehung mit der Möglichkeit des „Opt-out“ vorsieht, die heutigen Rahmenbedingungen für Riesterprodukte insbesondere durch ein vereinfachtes Riester-Zulagenverfahren und einen Wegfall der bislang gesetzlich zwingend vorgeschriebenen Garantien verbessert sowie mit einem einfachen und kostengünstigen Standardprodukt des staatlich organisierten Deutschlandfonds eine Benchmark für die zum Teil überteuerten Riesterprodukte schafft und damit auch verlorenes Vertrauen wiedergewinnt. Die Deutschland-Rente greift auf bereits etablierte Strukturen zurück und entwickelt diese fort, damit auch zukünftige Rentnergenerationen mit der gesetzlichen und der ergänzenden kapitalgedeckten Rente ihren Lebensstandard halten können.

I. AUTOMATISCHE EINBEZIEHUNG MIT „OPT-OUT“-MÖGLICHKEIT

Das Kernstück unseres Vorschlags ist die Änderung des Grundprinzips beim Abschluss eines Altersvorsorgevertrags. Gegenwärtig gilt eine „Opt-In“-Klausel, d.h. nur derjenige sorgt zusätzlich vor, der sich aktiv für einen Altersvorsorgevertrag entscheidet. Die verhaltensökonomische Forschung hat allerdings gezeigt, dass viele Menschen keine aktive Entscheidung treffen wollen und dem Status Quo den Vorzug geben, selbst wenn die Änderung der Ausgangssituation potenziell Vorteile bietet und nur mit geringen Kosten verbunden ist.

Der Vorschlag der Deutschland-Rente sieht vor, statt der „Opt-In“- eine „Opt-Out“-Klausel als gesetzlich vorgegebenes Grundprinzip vorzusehen. Jeder sozialversicherungspflichtig Beschäftigte würde dann automatisch in einen Riestervertrag einzahlen, solange er noch nicht in ausreichendem Umfang über die betriebliche Altersvorsorge vorsorgt oder sich nicht aktiv dagegen entscheidet. Das Vermeiden aktiver Entscheidungen würde dann nicht mehr dazu führen, dass zu wenig vorgesorgt würde. Gleichzeitig wird aber auch niemand gezwungen, zusätzlich vorzusorgen. Es steht weiterhin jedermann frei, sich gegen die zusätzliche Vorsorge zu entscheiden. Die Möglichkeiten, sich für oder gegen bestimmte Formen der Rentenvorsorge zu entscheiden, werden durch diese Maßnahme in keiner Weise verändert.

In verschiedenen Ländern wurden bereits sehr positive Erfahrungen mit Modellen der automatischen Einbeziehung der Versicherten mit „Opt-Out“-Möglichkeit gemacht. So liegen zum Beispiel aus den USA verschiedene Studien vor, in denen Firmen die betriebliche Altersvorsorge ihrer Arbeitnehmer von einem „Opt-In“ auf ein „Opt-Out“-Prinzip umgestellt haben. Während in den USA in der ursprünglichen Variante, in der sich die Arbeitnehmer

aktiv für die betriebliche Altersvorsorge entscheiden mussten, nur eine Minderheit diese Vorsorgeform nutzte, nahm dort nach der Umstellung auf das „Opt-Out“ eine große Mehrheit am jeweiligen Betriebsrentenprogramm teil. Auch Großbritannien und Neuseeland sind in den letzten Jahren zu einem „Opt-Out“-Modell gewechselt. Arbeitgeber müssen hier für (in Neuseeland: neueingestellte) Beschäftigte automatisch einen Teil des Lohns an eine kapitalgedeckte Rentenversicherung abführen, die Arbeitnehmer können sich aber aus diesem System abmelden. In beiden Ländern verfügen jetzt mehr Arbeitnehmer über eine zusätzliche Rentenversicherung als vor diesen Reformen. Auch in Deutschland gibt es bereits erste Erfahrungen. Bis Ende 2012 zahlten bei Minijobs die Arbeitgeber einen festen Beitrag von 15% des Bruttoeinkommens für die gesetzliche Rentenversicherung. Um volle Ansprüche in der Rentenversicherung zu erhalten, konnten die Minijobber freiwillig den Differenzbetrag zum vollen Beitragssatz als Arbeitnehmerbeitrag zahlen, mussten diesen Wunsch aber erst gesondert erklären. 2013 wurde das Prinzip umgekehrt, so dass nun die Minijobber standardmäßig den ergänzenden Arbeitnehmerbeitrag zahlen, sich aber jederzeit durch gesonderte Erklärung gegenüber ihrem Arbeitgeber abmelden können. Nach dieser Umstellung hat sich der Anteil der Arbeitnehmer, die den freiwilligen Beitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung leisten, von 5 auf 20% erhöht.

Auch aktuelle Untersuchungen in Deutschland zeigen, dass es in der Bevölkerung starke Unterstützung für einen solchen Vorschlag gibt. So ergab eine Befragung unter den 17- bis 27-Jährigen, dass die junge Generation mehrheitlich durch sanften Zwang zu mehr eigener Altersvorsorge „gestupst“ werden will. 65% der Befragten befürworteten die automatische Abführung von zusätzlichen Rentenbeiträgen durch den Arbeitgeber. Sogar 83% Unterstützung erhielt die automatische Einbeziehung in eine zusätzliche Rentenversicherung, wenn es für die Versicherten jederzeit die Möglichkeit des „Opt-Out“ gibt.³ Die Einführung eines „Opt-Out“-Modells stößt daher nicht – wie auch die Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen – auf unüberwindbare Akzeptanzprobleme in der Bevölkerung.

Im Übrigen hängt der für die Arbeitgeber anfallende zusätzliche Aufwand entscheidend von der konkreten Ausgestaltung der automatischen Einbeziehung ab. Die automatische Einbeziehung nach dem Vorschlag der Deutschland-Rente ist für die Arbeitgeber bewusst sehr einfach ausgestaltet und lässt sich problemlos auch von Arbeitgebern in kleinen Unternehmen schnell und risikolos (ohne Haftungsrisiken) erledigen. Unverhältnismäßige Belastungen für die Arbeitgeber gibt es bei der Deutschland-Rente damit nicht.

II. VERBESSERTE RAHMENBEDINGUNGEN IN DER ZUSÄTZLICHEN ALTERSVORSORGE

Zugleich wollen wir die Rahmenbedingungen in der zusätzlichen Altersvorsorge verbessern.

Das heutige Riester-Zulagensystem ist äußerst kompliziert und verursacht bei allen Beteiligten unnötige Kosten, die letztendlich das Anlageergebnis jedes einzelnen Riestersparers schmälern. Der Vorschlag der Deutschland-Rente sieht daher für alle Beschäftigten die Möglichkeit vor, ein vereinfachtes Riester-Zulagenverfahren zu nutzen. In dem vereinfachten Zulagenverfahren können die Beiträge der Beschäftigten für Riesterprodukte – vergleichbar den heutigen vermögenswirksamen Leistungen – „technisch“ über den Arbeitgeber direkt an den

³ Vgl. MetallRente Studie 2016, Jugend, Vorsorge, Finanzen, Zwischen Eigenverantwortung und Regulierung – Lösungsansätze in Deutschland und Europa, Seite 82.

Anbieter gezahlt werden. Die Zulagengewährung erfolgt vollautomatisch über das Lohnabrechnungssystem.

Zugleich sollen Sparer das Wahlrecht erhalten, auch aufgrund des aktuellen Niedrigzinsniveaus stärker als bisher von der höheren Rendite des Produktivvermögens zu profitieren und dementsprechend einen höheren Anlageschwerpunkt in Aktien zu setzen. Das ist aber bei den derzeit gesetzlich vorgeschriebenen Garantien für Riesterprodukte nur sehr eingeschränkt möglich. Im Ergebnis sind die Garantien für die Riestersparer im aktuellen Niedrigzinsumfeld teuer erkaufte. Daher sollen die gesetzlichen Garantievorgaben für Riesterprodukte gelockert werden. Z.B. sollen Riestersparer in gleicher Weise wie Sparer von Basisrentenverträgen Produkte ohne Beitragsgarantie abschließen dürfen. D.h. Riestersparer sollen am Ende selbst entscheiden dürfen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang sie Garantien wünschen oder hierauf verzichten wollen. Auch im Bereich der betrieblichen Altersvorsorge werden im Referentenentwurf für ein Betriebsrentenstärkungsgesetz über sogenannte reine Beitragszusagen ähnliche Möglichkeiten vorgeschlagen.

Schließlich muss in der Leistungsphase sichergestellt sein, dass sich zusätzliche Altersvorsorge im Alter immer lohnt. Daher brauchen wir auch für die zusätzliche Altersvorsorge – wie z.B. in dem Vorschlag für ein Betriebsrentenstärkungsgesetz vorgesehen – eine beschränkte Anrechnung auf die Grundsicherung im Alter.

III. STAATLICH ORGANISIERTER DEUTSCHLANDFONDS

Darüber hinaus muss der Staat besonders den kleinen Unternehmen und Arbeitnehmern, die sich in dieser Materie nicht gut auskennen, die heute weit verbreitete Angst vor Komplexität und hohen Kosten der zusätzlichen Altersvorsorge nehmen. Hierfür brauchen wir gerade bei der Einführung eines Systems der automatischen Einbeziehung aller Arbeitnehmer, die nicht selbst aktiv werden wollen, ein einfaches, kostengünstiges und transparentes Standardprodukt. Die Deutschland-Rente bietet ein solches Produkt von einem staatlich organisierten Deutschlandfonds, der zu gleichen Wettbewerbsbedingungen neben die privatwirtschaftlichen Anbieter von Altersvorsorgeprodukten tritt.

Gute Beispiele dafür, dass staatliche Fonds im Bereich der Altersvorsorge sehr effizient mit dem eingesetzten Vermögen umgehen können, finden sich in Großbritannien und in Schweden. In Schweden wurde 1998 eine Rentenreform durchgeführt, bei der der Beitragssatz auf 18,5% des Einkommens festgesetzt wurde. 16% gehen dabei an den umlagefinanzierten Teil der Rentenversicherung, 2,5% werden verpflichtend in individuelle kapitalgedeckte Konten eingezahlt. Die Versicherten können aus einer großen Zahl an privaten Fonds (aktuell über 800) wählen, in denen ihr Anlagevermögen investiert werden soll. Wenn keine (andere) aktive Entscheidung getroffen wird, wird das individuelle Vermögen in einem staatlichen Fonds (*AP7 Sâfa*) angelegt. In den letzten 15 Jahren war die Wertentwicklung des Fonds dabei deutlich besser als die des Durchschnitts der privaten Fonds, wobei die Verwaltungskosten zuletzt bei etwa 0,2% des Anlagevermögens lagen. In Großbritannien gibt es neben privatwirtschaftlichen Angeboten den staatlichen Rentenfonds National Employment Savings Trust (NEST), den Arbeitgeber nutzen können, um ihrer Pflicht zur automatischen Einbeziehung ihrer Arbeitnehmer (mit „Opt-Out“-Möglichkeit) nachzukommen. Die Nutzung des NEST ist für die Arbeitgeber kostenfrei, die Versicherten zahlen jährliche Verwaltungskosten in Höhe von

durchschnittlich 0,5% ihres angesparten Vermögens. Die durchschnittlichen Kostenquoten bei Riesterprodukten in Deutschland liegen deutlich höher.

Zudem sind heutige Riesterprodukte vor allem für Personen mit geringerem Einkommen, die in der Regel nur verhältnismäßig kleine Beträge ansparen können, zu teuer. Dieser Nachteil insbesondere für Personen mit geringerem Einkommen kann mit einem staatlich organisierten Anbieter, der vor allem für diese Personengruppe ein Standardprodukt mit geringen Kosten anbietet, vermieden werden.

Das Standardprodukt des Deutschlandfonds wird als Riesterprodukt ausgestaltet und im Bereich der privaten Altersvorsorge angesiedelt. Sofern Arbeitgeber ihrer Verpflichtung zur automatischen Einbeziehung nicht bereits über die betriebliche Altersvorsorge nachgekommen sind oder der Arbeitnehmer nicht widerspricht, können Arbeitgeber auch das Standardprodukt des Deutschlandfonds oder Riesterprodukte anderer Anbieter für die automatische Einbeziehung nutzen.

Die Einführung des staatlichen kapitalgedeckten Deutschlandfonds darf den Wettbewerb zwischen privaten und staatlichen Anbietern nicht verzerren. Der Deutschlandfonds muss den gleichen Wettbewerbsbedingungen wie die privaten Rentenversicherungen unterliegen. Er muss sich durch transparent erhobene Verwaltungskosten selbst finanzieren und darf nicht aus anderen Quellen quersubventioniert werden. So kann ein Wettbewerb entstehen, bei dem sich jeder Erwerbstätige frei zwischen dem Deutschlandfonds und den privaten Rentenversicherungen entscheiden kann. Der Deutschlandfonds schafft somit als Ergänzung zu den Produkten der privaten Anbieter eine einfache, kostengünstige und transparente Benchmark und stärkt den Wettbewerb.

C. EINZELHEITEN

I. AUSGESTALTUNG DER AUTOMATISCHEN EINBEZIEHUNG MIT „OPT-OUT“-MÖGLICHKEIT

1. ALLGEMEINE REGELUNGEN

Der Arbeitgeber ist verpflichtet, für jeden seiner Arbeitnehmer einen gesetzlich festgelegten Beitrag vom „Nettolohn“ in ein Riesterprodukt eines privaten Anbieters oder des Deutschlandfonds einzuzahlen. Diese Verpflichtung entfällt, wenn mindestens eine der beiden folgenden Bedingungen erfüllt ist:

1. Der Arbeitgeber sorgt für den Arbeitnehmer in einem betrieblichen Altersvorsorgeprodukt in einem bestimmten Mindestumfang vor.
2. Der Arbeitnehmer widerspricht der Einzahlung seiner Beiträge durch den Arbeitgeber in ein Riesterprodukt (z.B. weil er bereits über andere Wege privat vorsorgt).

Für die Arbeitnehmer ist damit sichergestellt, dass sie über eine zusätzliche Altersvorsorge verfügen, solange sie nicht aktiv erklären, dass sie das nicht wollen. Da sie die Möglichkeit haben zu widersprechen, findet keine Einschränkung ihrer Wahlfreiheit statt. Für die Arbeit-

geber ergibt sich die Verpflichtung, für jeden Arbeitnehmer, der nicht widerspricht, eine Form der zusätzlichen Altersvorsorge anzubieten. Es bleibt aber dem Arbeitgeber überlassen, ob er dieser Verpflichtung durch eine betriebliche Altersvorsorge nachkommt oder ob er auf Riesterprodukte zurückgreift.

Bei mehreren Arbeitsverhältnissen gilt die „Opt-out“-Regelung nur für das Arbeitsverhältnis mit der Haupttätigkeit. Die Abgrenzungsregelungen richten sich nach den Steuerklassen. Bei den Steuerklassen 1-5 handelt es sich um die Haupttätigkeit, bei Steuerklasse 6 um die Nebentätigkeit.

Soweit Arbeitgeber Minijobber beschäftigen, ist noch zu eruieren, ob und gegebenenfalls inwieweit sich eine automatische Einbeziehung mit „Opt-out“-Möglichkeit auch für diese Beschäftigten einfach und praktikabel umsetzen lässt.

2. BEITRAGSHÖHE

Die Beitragshöhe im Fall der automatischen Einbeziehung beläuft sich für Riesterprodukte auf vier vom Hundert der Summe der im laufenden Kalendermonat erzielten beitragspflichtigen Einnahmen im Sinne des Sechsten Sozialgesetzbuches, jedoch nicht mehr als 1/12 des in § 10a Absatz 1 Satz 1 genannten Höchstbetrages, es sei denn, der Arbeitnehmer zahlt bereits ausreichend in die betriebliche Altersvorsorge ein oder widerspricht.

Die Lücke aus dem sinkenden gesetzlichen Rentenniveau soll geschlossen werden. Daher befreit das Angebot einer betrieblichen Altersvorsorge den Arbeitgeber nur dann von der Verpflichtung zur automatischen Einbeziehung der Arbeitnehmer in ein Riesterprodukt, wenn die betriebliche Altersvorsorge einen bestimmten Mindestvorsorgeumfang bietet. Dieser ist für die einzelnen Durchführungswege separat festzulegen. Bei Vorsorgesystemen mit Beitragszusagen wird ein Beitrag mindestens in Höhe des oben genannten Beitrags für Riesterprodukte vorausgesetzt. In betrieblichen Altersvorsorge-Formen mit Leistungszusagen müssen diese ein vergleichbares Sicherungsniveau bieten, welches der Gesetzgeber konkret fest schreibt.

3. ÜBERGANGSREGELUNG

Während der Einführungsphase gelten Übergangsregelungen, um den Unternehmen die Umstellung auf das neue System zu erleichtern.

Am Anfang sollte die automatische Einbeziehung daher nur für neu begründete Arbeitsverhältnisse gelten. Erst nach einem Übergangszeitraum, der z.B. nach Unternehmensgröße gestaffelt sein kann, wird dann die automatische Einbeziehung mit der Möglichkeit des „Opt-out“ auch auf bestehende Beschäftigungsverhältnisse angewendet.

Eine Gestaltungsmöglichkeit wäre, zunächst nur den halben Beitrag vorzusehen und z.B. erst nach zwei Jahren den vollen Beitrag zu erheben (ähnlich wie in Großbritannien). Damit ließe sich die „Spürbarkeit“ der Beitragslasten für die Arbeitnehmer reduzieren und es entstünden weniger Anreize, der automatischen Einbeziehung gleich bei Einführung zu widersprechen. In vielen Fällen könnte die automatische Einbeziehung in ein zusätzliches Altersvorsorgeprodukt auch an Lohnsteigerungen geknüpft werden.

4. PRODUKTAUSWAHL IM EINZELNEN

Der Vorschlag zur Deutschland-Rente sieht im Einzelnen folgenden Ablauf für die Auswahl vor:

1. Sofern für den Arbeitnehmer bereits eine ausreichende betriebliche Altersvorsorge besteht bzw. eingerichtet wird, hat der Arbeitgeber nichts weiter zu veranlassen.⁴
2. Besteht keine ausreichende betriebliche Altersvorsorge, fragt der Arbeitgeber den Arbeitnehmer, ob der Arbeitnehmer ein bereits bestehendes oder ein neues, selbst gewähltes Riesterprodukt benennen möchte. Benennt der Arbeitnehmer ein eigenes Produkt, zahlt der Arbeitgeber für den Arbeitnehmer in dieses Produkt ein. Der dafür notwendige Verwaltungsaufwand ist gering und entspricht dem, der heute schon z.B. für die Verwaltung von vermögenswirksamen Leistungen anfällt.
3. Benennt der Arbeitnehmer dem Arbeitgeber kein Riesterprodukt und hat nicht bereits von sich aus einer automatischen Einbeziehung aktiv widersprochen, muss der Arbeitgeber für den Arbeitnehmer im Rahmen der automatischen Einbeziehung ein Riesterprodukt auswählen und dem Arbeitnehmer vorlegen.
4. Widerspricht der Arbeitnehmer nach Vorlage des Angebots und Hinweis auf die „Opt-out“-Möglichkeit nicht innerhalb einer bestimmten Zeit, zahlt der Arbeitgeber für den Arbeitnehmer in das vom Arbeitgeber ausgewählte Produkt ein.

Um für den Arbeitgeber die Produktauswahl in den Fällen der automatischen Einbeziehung so einfach wie möglich zu gestalten, können Arbeitgeber nur bestimmte, auf einer öffentlich zugänglichen Internetseite aufgelistete Riesterprodukte auswählen. Die öffentlich zugängliche Liste erstellt eine neutrale und anbieterunabhängige staatliche Stelle.

In die Liste werden solche Riesterprodukte aufgenommen, die gewisse Mindestvoraussetzungen erfüllen (z.B. keine gesonderte Erhebung von Abschluss- oder Vertriebskosten, da ein wesentlicher Teil der bisherigen Vertriebskosten bei der automatischen Einbeziehung ohnehin entfällt, sondern gleichmäßige Verteilung der Kosten über die gesamte Ansparphase; ggf. Kostenanalyse der jeweiligen Riesterprodukte). Zugleich enthält die Liste für die automatische Einbeziehung nur solche Riesterprodukte, bei denen Arbeitnehmer jederzeit kostengünstig und ohne Unsicherheiten über die Höhe der Beteiligung an bisher erzielten Erträgen in ein anderes Riesterprodukt wechseln können. Ein solcher kostengünstiger Wechsel ist für die Fälle der automatischen Einbeziehung wichtig, da dort der Arbeitgeber und nicht der Arbeitnehmer das Produkt auswählt und der Arbeitnehmer gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt mit der Produktauswahl des Arbeitgebers nicht zufrieden ist. Solche kostengünstige Wechsel bieten vor allem Riesterprodukte in Form von Bank- oder Fondssparplänen. Diese Einschränkung betrifft ausschließlich die Fälle der automatischen Einbeziehung. Arbeitnehmer können daher selbst auch alle anderen Riesterprodukte auswählen bzw. dahin wechseln.

Der Auswahlprozess von Riesterprodukten durch den Arbeitgeber im Rahmen der automatischen Einbeziehung soll ausschließlich über diese Liste erfolgen, um unnötige Vertriebskosten für alle Beteiligten von vornherein auszuschließen. Neben der Liste mit Riesterprodukten

⁴ Der Arbeitgeber hat auch dann nichts weiter zu veranlassen, sofern der Arbeitgeber im Rahmen eines „Opt-out“-Modells nach dem Vorschlag im Betriebsrentenstärkungsgesetz ein Angebot auf ausreichende betriebliche Altersvorsorge gemacht und der Beschäftigte widersprochen hat.

erhalten Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf dieser Internetseite auch allgemeine Informationen zur automatischen Einbeziehung und über Riesterprodukte. Soweit diese Informationen nicht ausreichen, bietet die neutrale und anbieterunabhängige staatliche Stelle kostenlos weitere Auskünfte und Beratung zur automatischen Einbeziehung und zu Riesterprodukten an.

Nach Auswahl eines Riesterproduktes eines privaten Anbieters oder des staatlichen Deutschlandfonds aus der öffentlich zugänglichen Liste durch den Arbeitgeber erhält der Arbeitnehmer das Angebot für das vom Arbeitgeber ausgewählte Produkt vom Anbieter des Riesterproduktes. Der Arbeitgeber muss dann lediglich noch – sofern der Arbeitnehmer gegenüber dem Arbeitgeber nicht widerspricht – den Beitrag an den Anbieter abführen. Alles weitere erledigt der jeweilige Anbieter. Vertragspartner sind der Arbeitnehmer und der Anbieter. Der Arbeitgeber tritt hier quasi nur als „Vermittler“ auf. Ein Verschulden der Arbeitgeber für die Auswahl eines privaten Riesterproduktes aus der öffentlich zugänglichen Liste ist grundsätzlich ausgeschlossen.

Arbeitgeber dürfen von Riesteranbietern keine Provisionen oder sonstigen Vorteile erhalten, um Interessenkollisionen von vornherein auszuschließen.

II. VERBESSERTE NUTZUNG VON RIESTERVERTRÄGEN

Die heutige Riester-Zulagenförderung ist – bei allen Schwächen im Detail – gerade für Gering- und Niedrigverdiener eine wichtige und zielgenaue staatliche Förderung.⁵ Denn Personen im unteren Einkommensbereich können häufig nur verhältnismäßig geringe Eigenbeiträge für die zusätzliche Altersvorsorge aufbringen und profitieren daher besonders von den einkommensunabhängigen Zulagen. Daher spielt das Riester-Zulagensystem für die Deutschland-Rente eine wichtige Rolle.

Mit der Deutschland-Rente wollen wir – neben der Schaffung eines kostengünstigen und einfachen Standardproduktes durch einen staatlich organisierten Fonds – auch das heutige Riestersystem ganz allgemein verbessern.

Nach dem Vorschlag der Deutschland-Rente kann der Arbeitgeber für den Arbeitnehmer aus dessen „Netto-Arbeitslohn“ auch in Riesterprodukte der privaten Altersvorsorge einzahlen. In diesem Fall führt der Arbeitgeber lediglich „technisch“ die Beiträge ab. Riesterprodukte der privaten Altersvorsorge ähneln dann „reinen Beitragszusagen“, die zumindest nach bisheriger Rechtslage der privaten Altersvorsorge zuzuordnen sind.⁶ Das Vertragsverhältnis kommt bei

⁵ Vgl. Kiesewetter/Grom/Menzel/Tschinkl, Optimierungsmöglichkeiten bei den Förderregelungen der betrieblichen Altersversorgung, 2016, Seite 238.

⁶ „Reine Beitragszusagen“ sind nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichtes rechtlich ohne weiteres möglich, unterfallen aber zumindest bisher nicht dem Recht der betrieblichen Altersversorgung, BAG vom 7.9.2004 – 3 AZR 550/03, in Juris: Rnr. 31: Mit reinen Beitragszusagen „werden keine künftigen Versorgungsleistungen versprochen, wie dies § 1 Abs. 1 Satz 1 BetrAVG verlangt, sondern nur zusätzliche Zahlungen während des aktiven Arbeitslebens, die vergleichbar vermögenswirksamen Leistungen zur Bildung von Vermögen oder von Versorgungsanwartschaften an Dritte auszuzahlen sind und bei denen der Arbeitnehmer das volle Anlage- und Insolvenzrisiko trägt. Auf solche Zusagen passt weder der gesetzliche Verschaffungsanspruch aus § 1 Abs. 1 Satz 3 BetrAVG noch das Unverfallbarkeitsrecht des § 2 BetrAVG.“; BAG vom 12.6.2007 – 3 AZR 14/06, in Juris: Rnr. 24; Roth, Private Altersvorsorge 2009, Seite 96. Allerdings sieht der Vorschlag im Betriebsrentenstärkungsgesetz unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit vor, auch im Bereich der betrieblichen Altersvorsorge „reine Beitragszusagen“ zu vereinbaren.

privaten Riesterprodukten – wie in der privaten Altersvorsorge üblich – unmittelbar zwischen Sparer (das ist hier der Arbeitnehmer) und Anbieter zustande.

1. VEREINFACHTES ZULAGENVERFAHREN

Das heutige Riester-Zulagensystem muss aber zunächst deutlich vereinfacht werden, damit die Einzahlung des Arbeitgebers in Riesterprodukte auch reibungslos funktioniert und keine unnötigen Kosten entstehen. Dazu soll ein vereinfachtes Zulagenverfahren geschaffen werden, das wie folgt aussieht.

Der Arbeitgeber zahlt im vereinfachten Zulagenverfahren für den Arbeitnehmer den Mindesteigenbeitrag für Riester direkt an den Anbieter des Produktes. Der Mindesteigenbeitrag beträgt im vereinfachten Zulagenverfahren vier Prozent der Summe der im laufenden Kalendermonat erzielten beitragspflichtigen Einnahmen im Sinne des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch, jedoch nicht mehr als 1/12 des in § 10a Absatz 1 Satz 1 genannten Höchstbetrags, vermindert um 1/12 der Zulagen nach den §§ 84 und 85 EStG. Im vereinfachten Verfahren muss der Arbeitnehmer über den Arbeitgeber mindestens den Mindesteigenbeitrag einzahlen. Sofern der Arbeitnehmer weniger als den Mindesteigenbeitrag einzahlen möchte, findet das vereinfachte Zulagenverfahren keine Anwendung und der Arbeitnehmer kann selbst (d.h. nicht über den Arbeitgeber) nach dem Zulagenverfahren des heute geltenden Rechts einzahlen.

Abweichend von § 86 Absatz 1 Satz 1 EStG ist im vereinfachten Zulagenverfahren nicht auf das vorangegangene Kalenderjahr, sondern auf den laufenden Kalendermonat abzustellen. Die monatliche Betrachtungsweise gilt auch für die Grundzulage und Kinderzulage.

Über den Arbeitgeber kann immer nur in einen Vertrag eingezahlt werden. Besitzt der Arbeitnehmer noch weitere Riesterverträge, werden die Zulagen in voller Höhe für den Riestervertrag im vereinfachten Zulagenverfahren gewährt. Das vereinfachte Zulagenverfahren hat insoweit Vorrang gegenüber dem derzeitigen Zulagenverfahren.

a) Grundzulage

Solange der Arbeitgeber für den Arbeitnehmer Beiträge an die gesetzliche Rentenversicherung als Pflichtversicherten abführt, liegt die Berechtigung auf Grundzulage ohne weitere Prüfung vor. Ein Antrag auf Grundzulage entfällt im vereinfachten Verfahren. Der Anbieter muss den abgeschlossenen Riestervertrag der zentralen Zulagenstelle lediglich anzeigen.

Der Arbeitgeber zahlt im vereinfachten Zulagenverfahren den monatlichen Mindesteigenbeitrag einschließlich der monatlichen Grundzulage an den Anbieter auf das Vertragskonto des Arbeitnehmers (betragsmäßig entspricht dies dem Mindesteigenbeitrag ohne Abzug der Zulagen).

Der Arbeitgeber verrechnet die gezahlte Grundzulage für alle seine Arbeitnehmer (das wären derzeit knapp 13 Euro⁷) mit der von ihm anzumeldenden nächsten Lohnsteuer.

⁷ 1/12 von 154 Euro bzw. 13,75 Euro (1/12 von 165 Euro) nach dem Vorschlag im Betriebsrentenstärkungsgesetz.

b) Kinderzulage

Im Ergebnis zahlt der Arbeitgeber die Kinderzulage zusammen mit dem monatlichen Mindestbeitrag – wie bei der Grundzulage – auf das Vertragskonto des Arbeitnehmers ein. Die vom Arbeitgeber gezahlten Kinderzulagen werden mit der Lohnsteuer verrechnet.

Im Einzelnen sieht das vereinfachte Zulagenverfahren bei der Kinderzulage wie folgt aus:

- Die Kinderzulage erhält nach geltender Rechtslage grundsätzlich der Kindergeldempfänger, bei verheirateten Eltern die Mutter (vgl. § 85 EStG). Im vereinfachten Zulagenverfahren erfolgt aus praktischen Gründen als Regelfall die Zuordnung der Kinderzulage nur an den Kindergeldempfänger. Der Finanzverwaltung stehen hierfür die erforderlichen Daten grundsätzlich zur Verfügung.⁸ Die Kinderzulage könnte dann automatisch dem Kindergeldempfänger ohne gesonderten Antrag zugeordnet und in ELStAM⁹ wie ein Lohnsteuerabzugsmerkmal eingespeist werden. Auf gemeinsamen Antrag der Eltern wäre die abweichende Zuordnung zum anderen Elternteil möglich und die Einspeisung in ELStAM entsprechend anzupassen.
- Die Arbeitgeber müssen schon heute die Lohnsteuerabzugsmerkmale bei der Finanzverwaltung monatlich abrufen. Durch die Einspeisung in ELStAM erhalten die Arbeitgeber damit automatisch die Daten über die Kinderzulage und verrechnen die Kinderzulage mit der vom Arbeitgeber anzumeldenden nächsten Lohnsteuer.
- Ein Antrag auf Kinderzulage wäre damit in vielen Fällen entbehrlich.

Die Einzahlung des Mindesteigenbeitrags sowie der Grund- und Kinderzulage wird auf der Lohnsteuerbescheinigung durch den Arbeitgeber für Zwecke des Sonderausgabenabzugs ausgewiesen.

2. UMGANG MIT „ALTVERTRÄGEN“

Sofern Arbeitnehmer bereits einen Riestervertrag abgeschlossen haben, können sozialversicherungspflichtig beschäftigte Arbeitnehmer diese Altverträge auf das vereinfachte Zulagenverfahren umstellen. Im Fall der Übernahme eines „Altvertrages“ hat der Arbeitgeber seine Verpflichtungen zur automatischen Einbeziehung erfüllt.

Ein Wechsel vom vereinfachten Zulagenverfahren in das heute geltende Zulagenverfahren ist nur bei Beendigung des Dienstverhältnisses zulässig. Damit sollen Komplikationen durch

⁸ Die Familienkassen sind nach § 91 Abs. 1 EStG bereits heute verpflichtet, auf Anforderung die Kindergelddaten zum Zweck der Berechnung und Überprüfung des Zulageanspruchs zu übermitteln. An die Stelle des bisher nachträglichen Datenabgleichs (BZSt vom 08.07.2013 - St II 2-S 2495-PB/13/00001, 2013/906782) müsste eine laufende Aktualisierung der Kindergelddaten durch Verknüpfung der seit 2016 in der IDNr.-Datenbank gespeicherten Kindergelddaten der Familienkassen mit der ELStAM-Datenbank vorgesehen werden.

⁹ Die bisherige Lohnsteuerkarte wurde ab dem Jahr 2013 durch ein elektronisches Verfahren ersetzt. Die Angaben der bisherigen Vorderseite der Lohnsteuerkarte (Steuerklasse, Kinder, Freibeträge und Kirchensteuerabzugsmerkmale) werden in einer Datenbank der Finanzverwaltung zum elektronischen Abruf für die Arbeitgeber bereitgestellt und als **Elektronische Lohnsteuerabzugsmerkmale (ELStAM)** bezeichnet. Der Arbeitgeber/Datenübermittler ist schon heute verpflichtet, die Änderungsliste mit den ELStAM zur Durchführung der entsprechenden Lohnabrechnung monatlich abzurufen. Durch die Einspeisung der Kinderzulage in ELStAM kann diese durch das Lohnabrechnungssystem des Arbeitgebers vollautomatisch mit der Lohnsteuer verrechnet (bzw. bei nicht ausreichender Lohnsteuer erstattet) werden (vgl. https://www.elster.de/arbeitsg_elstam.php).

ständige Wechsel und eine „Rosinenpickerei“ zwischen den Zulagenverfahren vermieden werden. Allerdings können auch im vereinfachten Zulagenverfahren Riesterverträge ruhend gestellt werden. Um bürokratische Belastungen für alle Beteiligten möglichst gering zu halten, sollte eine Ruhestellung von Riesterverträgen im vereinfachten Verfahren nur für ganze Kalenderjahre zulässig sein und die Ruhestellung spätestens drei Monate zuvor dem Anbieter angezeigt werden, der den Arbeitgeber und die zentrale Zulagenstelle entsprechend informiert.

3. STEUER- UND SOZIALVERSICHERUNGSRECHTLICHE BEHANDLUNG

Die steuerliche und sozialversicherungsrechtliche Behandlung erfolgt wie bei heutigen Riesterverträgen in der privaten Altersvorsorge. In der Einzahlungsphase werden die Beiträge vom „Nettolohn“ (sogenannte vorgelagerte Verbeitragung¹⁰, d.h. nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsteuer) abgeführt.¹¹ Dabei besteht die Möglichkeit einer Zulagenförderung und eines ergänzenden Sonderausgabenabzugs. In der Auszahlungsphase fallen keine Sozialversicherungsbeiträge mehr an und die Leistungen sind steuerpflichtige Einkünfte.¹²

4. GRÜNDE FÜR VERBESSERTE NUTZUNG VON RIESTERVERTRÄGEN

Wesentliche Vorteile einer solchen verbesserten Nutzung von Riesterverträgen über den Arbeitgeber sind:

- Staatliche Förderung über das bereits bestehende Riestervertragssystem ist gerade für untere Einkommensgruppen wichtig, da diese häufig nur über geringe eigene Mittel verfügen. Durch das vereinfachte Zulagenverfahren werden heutige Komplikationen für Arbeitnehmer und Anbieter abgebaut, die Möglichkeit einer einfachen Abführung der Beiträge über die Arbeitgeber geschaffen und die Kosten reduziert. Gegebenenfalls sind auch günstigere Gruppentarife möglich. Zudem ist mit einer stärkeren Ausschöpfung der Riestervertrag-Zulagen zu rechnen.
- Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung fallen in der Regel nur in der Einzahlungsphase an, da es sich formal um private Altersvorsorge handelt. Damit gibt es hier grundsätzlich keine „doppelten“ Beiträge in Ein- und Auszahlungsphase.¹³
- Kein Anstieg der Lohnnebenkosten für die Arbeitgeber, aber auch keine Verringerung der späteren Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung für die Arbeitnehmer (Altersrente, Erwerbsminderungsrente, Kranken- und Arbeitslosengeld). Denn die Einzahlung erfolgt – wie bereits bei heutigen privaten Riesterverträgen – nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge. Damit stellt sich – anders als bei der Brutto-Entgeltumwandlung – auch nicht die Frage nach der Weitergabe ersparter Sozialversicherungsbeiträge.
- Wechsel des Arbeitgebers sowie zwischen selbständiger und nichtselbständiger Tätigkeit lassen sich bei Riesterverträgen grundsätzlich einfacher gestalten.

¹⁰ Vgl. Kiesewetter/Grom/Menzel/Tschinkl, Optimierungsmöglichkeiten bei den Förderregelungen der betrieblichen Altersversorgung, 2016, Seite 238 ff.

¹¹ Die Befreiungsvorschrift des § 3 Nr. 63 EStG greift nicht, da es sich nicht betriebliche, sondern um private Altersvorsorge handelt (ggf. gesetzliche Klarstellung).

¹² Nach dem Betriebsrentenstärkungsgesetz gilt dies im Hinblick auf die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung zukünftig auch für betriebliche Riesterverträge.

¹³ Nach dem Vorschlag des Betriebsrentenstärkungsgesetzes sollen auch für betriebliche Riesterverträge in der Auszahlungsphase keine Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung mehr anfallen.

- Fragen der „Haftung des Arbeitgebers“ nach dem Betriebsrentengesetz stellen sich zumindest für Riesterprodukte der privaten Altersvorsorge nicht.¹⁴

III. GARANTIEN

1. ALLGEMEINES

Aktien spielen in der kapitalgedeckten Altersvorsorge in Deutschland heute kaum eine Rolle. Das Sparkapital wird vielmehr ganz überwiegend in festverzinsliche Wertpapiere angelegt. Beschäftigte in Deutschland profitieren daher kaum von der langfristig deutlich höheren Rendite von Aktienanlagen.¹⁵ Um die Beschäftigten an der volkswirtschaftlichen Entlohnung des Produktionsfaktors Kapital stärker zu beteiligen, sollte kapitalgedeckte Altersvorsorge daher deutlich stärker auf Aktien setzen. Auch reduziert sich die kurzfristig hohe Volatilität der Börsenwerte bei der langfristig ausgelegten Altersvorsorge ganz erheblich. Bei historischen DAX-Sparplänen mit einer Laufzeit von 20 Jahren lagen die minimale Rendite bei 2,7% und die maximale Rendite bei 16,6% (nach 30 Jahren bei 6,2% bzw. 13,6%). Der Durchschnittsertrag aller möglichen DAX-Sparpläne betrug fast 10%.¹⁶

Ein stärkerer Anlageschwerpunkt in Aktien für die kapitalgedeckte Altersvorsorge steht allerdings im Zielkonflikt mit den in Deutschland häufig gesetzlich vorgeschriebenen festen Garantien (z.B. Bruttobeitragserhalt zu Beginn der Leistungsphase oder mindestens gleichbleibende Leistungen in der Auszahlungsphase). Eine dauerhaft hohe Anlage in Aktien ist damit in Deutschland nicht bzw. nur sehr eingeschränkt möglich und macht Garantien im Niedrigzinsumfeld extrem teuer.¹⁷

Garantien geben dabei nur vordergründig Sicherheit. Unter Berücksichtigung eines steigenden Preisniveaus wird am Ende der Ansparphase – und das ist für die Beschäftigten entscheidend – von der nominal 100%igen Beitragsgarantie an tatsächlicher Kaufkraft nur ein deutlich geringerer Prozentsatz „garantiert“. Im Übrigen sind selbst die nominal garantierten Beträge nicht „sicher“. Denn alle Sicherungssysteme können unter besonderen Umständen an Grenzen stoßen. Faktisch gibt es damit auch bei vertraglicher Festschreibung keine unverrückbaren Garantien. Gleichzeitig nehmen Garantien den Beschäftigten erhebliche Chancen auf Teilhabe an höheren Renditen des Aktienvermögens.

Strenge Garantievorgaben gibt es bislang vor allem für betriebliche Altersvorsorgeprodukte und Riesterverträge. Dagegen sind beispielsweise für Basisrentenverträge („Rürup-Rente“) schon nach geltender Rechtslage keine Beitragsgarantien vorgeschrieben. Dabei sind Basis-

¹⁴ Nach dem Betriebsrentenstärkungsgesetz sind gegebenenfalls auch betriebliche Riesterprodukte ohne Einstandspflicht des Arbeitgebers über die sogenannten „reinen Beitragszusagen“ gestaltbar, sofern die heutigen Garantievorgaben für Riester entfallen (vgl. zu den Riester-Garantien C. III.).

¹⁵ Vgl. Hanau/Arteaga, Rechtsgutachten zu dem „Sozialpartnermodell Betriebsrente“ vom März 2016, S. 49f.; Roth, Betriebliche Altersvorsorge – Zur Fortentwicklung des Betriebsrentengesetzes im Niedrigzinsumfeld, SR 2016, Seite 48 f.

¹⁶ „Lebensstandard im Alter sichern – Rentenlücke mit Aktien schließen“, Studie des Deutschen Aktieninstituts in Kooperation mit dem Bankhaus Metzler, der DekaBank und Union Investment, Dezember 2016, Seite 20 mit näheren Einzelheiten.

¹⁷ Vgl. Hanau/Arteaga, Rechtsgutachten zu dem „Sozialpartnermodell Betriebsrente“ vom März 2016, S. 49f.; Stotz, Ifo-Schnelldienst 13/2016, Seite 13 ff.; Roth, Betriebliche Altersvorsorge – Zur Fortentwicklung des Betriebsrentengesetzes im Niedrigzinsumfeld, SR 2016, Seite 47 ff.

rentenverträge darauf ausgelegt, dass sie grundsätzlich die gesamte Altersvorsorge abdecken können, wogegen Riesterverträge neben der gesetzlichen Rente nur einen verhältnismäßig kleinen Anteil an der Alterssicherung ausmachen.

2. VORSCHLAG: WAHLMÖGLICHKEIT ÜBER GARANTIEN

a) Ansparphase

Nach dem Vorschlag der Deutschland-Rente sollen alle Riestersparer in gleicher Weise wie z.B. Sparer mit Basisrentenverträgen die Wahlmöglichkeit haben, in der Ansparphase auf Beitragsgarantien zu verzichten. Es gibt keine derart gravierenden Unterschiede zwischen (kleinen) Selbstständigen und Arbeitnehmern, die im aktuellen Niedrigzinsumfeld ein Festhalten am heutigen „Verbot“ von Verträgen ohne Garantien für Arbeitnehmer zwingend machen. Auch im Bereich der betrieblichen Altersvorsorge soll nach den aktuellen Überlegungen durch reine Beitragszusagen die Möglichkeit eines Verzichts auf Garantien geschaffen werden.

b) Leistungsphase

Die Leistungen aus Riesterverträgen müssen nach geltender Rechtslage während der gesamten Auszahlungsphase gleich bleiben oder steigen (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 4 Buchstabe a) Halbsatz 2 AltZertG). Dies ist auch bei Basisrentenverträgen und – zumindest bisher – betrieblichen Altersvorsorgeprodukten üblich. Das bietet Sparern zwar größere Planbarkeit. Gleichzeitig lassen sich die angesparten Gelder in der Leistungsphase im aktuellen Niedrigzinsumfeld aber kaum mehr sinnvoll anlegen. Durch die lange Dauer der Leistungsphase von durchschnittlich etwa 20 Jahren entgehen den Sparern damit ganz erhebliche Renditechancen.

Der Vorschlag für ein Betriebsrentenstärkungsgesetz lässt vor diesem Hintergrund auch in der Leistungsphase für „reine Beitragszusagen“ gewisse Schwankungen für mehr Renditechancen zu. Zudem sieht das heute geltende Recht bei Riesterverträgen die Möglichkeit vor, dass bis zu 30 Prozent des zu Beginn der Auszahlungsphase zur Verfügung stehenden Kapitals an den Sparer ausgezahlt wird (§ 1 Abs. 1 Nr. 4 Buchstabe a) Halbsatz 4 AltZertG). Sparer können damit zu Beginn der Leistungsphase grundsätzlich über 30 Prozent des angesparten Kapitals faktisch weitgehend frei verfügen.

Mit dem Vorschlag der Deutschland-Rente sollen Sparer auch Riesterprodukte wählen können, die auf die bisherige Garantie von mindestens gleichbleibenden Leistungen in der Leistungsphase verzichten. Dies ermöglicht eine verstärkte Anlage in schwankungsanfälligeren Kapitalanlagen mit höheren Renditechancen auch in der Leistungsphase. Denkbar wären auch Produkte, bei denen sich die Garantie der mindestens gleich bleibenden Leistungen beispielsweise nur aus 70 Prozent des angesammelten Kapitals berechnet. Auch bei solchen Produkten könnten die Anbieter in der Leistungsphase noch einen nennenswerten Anlageschwerpunkt in Aktien setzen und die Sparer von der höheren Kapitalmarkttrendite profitieren.

IV. AUSGESTALTUNG DES STAATLICH ORGANISIERTEN RENTENFONDS

1. RIESTERPRODUKT DER PRIVATEN ALTERSVORSORGE

Das Standardprodukt des Deutschlandfonds wird als Riesterprodukt ausgestaltet, ist im Bereich der privaten Altersvorsorge angesiedelt und erfüllt die Voraussetzungen zur Aufnahme

in die öffentlich zugängliche Liste von Riesterprodukten für die automatische Einbeziehung. Arbeitgeber können daher auch das Standardprodukt des Deutschlandfonds nutzen, um ihrer Verpflichtung zur automatischen Einbeziehung nachzukommen. Unabhängig von der Entscheidung des Arbeitgebers, welches Produkt für die automatische Einbeziehung derjenigen Arbeitnehmer gewählt wird, die keine aktive Entscheidung treffen, steht es jedem Sparer frei, sich selbst für den Deutschlandfonds zu entscheiden bzw. dahin zu wechseln und in den Deutschlandfonds einzuzahlen. Arbeitnehmer können aber auch aus dem Standardprodukt des Deutschlandfonds heraus zu Riesterprodukten anderer Anbieter wechseln. Für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte führen die Arbeitgeber die Beiträge für das Standardprodukt nach dem vereinfachten Zulagenverfahren direkt an den eigenständigen und unabhängigen Deutschlandfonds ab. Die Auszahlung in der Leistungsphase, d.h. die Deutschland-Rente des Deutschlandfonds, erfolgt direkt an den Sparer.

2. WAHLRECHT ÜBER GARANTIE UND ANLAGESTRATEGIE

Der Deutschlandfonds bietet den Sparern die Wahl zwischen zwei Riesterprodukten:

1. Standardprodukt mit beschränkten Garantien: Die Versicherten verzichten in der Ansparphase auf eine Beitragsgarantie. Die Möglichkeit einer einmaligen Kapitalauszahlung zu Beginn der Leistungsphase, wie sie die derzeitigen Produkte vielfach vorsehen, besteht nicht. Die lebenslange Rente wird in Form von Ratenzahlungen im Rahmen eines Auszahlungsplans bis zum 85. Lebensjahr gezahlt. Für die anschließende Phase erfolgt eine Teilkapitalverrentung innerhalb des Kollektivs des Deutschlandfonds zur Absicherung des biometrischen Risikos. In der Leistungsphase berechnet sich die Garantie der mindestens gleichbleibenden Leistungen beispielsweise nur aus 70 Prozent des angesammelten Kapitals. Das Sparvermögen kann in diesem Fall sowohl in der Ansparphase als auch in der Leistungsphase in schwankungsanfälligeren Produkten mit höheren Renditeerwartungen angelegt werden.
2. Produkt mit Garantien. In der Ansparphase wird eine Beitragsgarantie gewährt und in der Auszahlungsphase wird eine lebenslange Rente mit mindestens gleichbleibenden Leistungen garantiert. Die lebenslange Rente wird in Form von Ratenzahlungen im Rahmen eines Auszahlungsplans bis zum 85. Lebensjahr gezahlt. Für die anschließende Phase erfolgt eine Teilkapitalverrentung innerhalb des Kollektivs des Deutschlandfonds zur Absicherung des biometrischen Risikos. Das Sparvermögen wird in relativ sicheren, aber voraussichtlich renditearmen Formen angelegt.

Bei der Anlage im Deutschlandfonds wird in beiden Produkten in den Anfangsjahren zunächst stärker in Aktien mit breiter Diversifizierung weltweit investiert. Je näher der erwartete Renteneintritt rückt, umso mehr wird das Vermögen des Anlegers in festverzinsliche Wertpapiere und andere schwankungsärmere, aber weniger Wachstumschancen bietende Anlageformen umgeschichtet. Dadurch wird das Risiko begrenzt, dass Schwankungen am Aktienmarkt kurz vor Renteneintritt zu substantiellen Verlusten führen könnten. Der Umfang des Anlage-schwerpunktes in Aktien hängt stark davon ab, ob der Sparer das Standardprodukt mit beschränkten Garantien oder das Produkt mit Garantien wählt. Das Standardprodukt mit beschränkten Garantien hat während der Ansparphase einen höheren Aktienanteil und schichtet vor Renteneintritt im Vergleich zum Produkt mit Garantien einen geringeren Anteil in fest-

verzinsliche Wertpapiere um. Damit sind Anleger im Standardprodukt auch am Ende der Ansparphase und während der Leistungsphase noch in einem gewissen Umfang in Aktien investiert. In dem Produkt mit Garantien spielen Aktien am Ende der Ansparphase und während der Leistungsphase dagegen kaum eine Rolle mehr.

Anleger haben mit den zwei Produkten des Deutschlandfonds die Wahl zwischen zwei unterschiedlichen Chance-Risiko-Profilen. Wählt der Arbeitgeber die Deutschland-Rente aus dem Deutschlandfonds für den Arbeitnehmer, wird zunächst unterstellt, dass der Arbeitnehmer in dem Standardprodukt mit beschränkten Garantien landet und damit ein deutlich größerer Anteil seiner Beiträge nicht nur in sichere Wertpapiere investiert wird, sondern auch in schwankungsanfälligeren, aber dafür renditestärkere Aktien. Damit verbunden ist die Erwartung, dass sich aufgrund des langfristigen Anlagehorizonts, der breiten Diversifizierung und einer sukzessiven Umschichtung in den letzten Jahren vor Renteneintritt eine deutlich höhere Rendite bei einem verhältnismäßig geringen Risiko ergibt. Ein Arbeitnehmer kann sich jedoch auch aktiv für das Produkt mit Garantien (nach den heute gesetzlich vorgeschriebenen Garantien) entscheiden.

Aus Kostengründen wird im Wesentlichen auf passive Anlagestrategien gesetzt. Die Anlagestrategie des Deutschlandfonds ist renditeorientiert und verfolgt das Ziel einer langfristigen und damit nachhaltigen Wertentwicklung. Dabei sollen die Investitionen des Deutschlandfonds auch ökologischen und ethischen Mindeststandards entsprechen.

3. HINTERBLIEBENENABSICHERUNG

Die Produkte des Deutschlandfonds bieten auch die Möglichkeit, zusätzlich eine Absicherung der Hinterbliebenen zu wählen. Sofern der Sparer vor dem 85. Lebensjahr verstirbt, werden die Leistungen bis zu seinem 85. Geburtstag an die Hinterbliebenen gezahlt. Verzichtet der Sparer auf eine solche Hinterbliebenenabsicherung, erhöhen sich entsprechend seine Leistungen.

4. KOSTEN UND RENDITE

Die Gebühren für die beiden Produkte des Deutschlandfonds werden ausschließlich über prozentuale Sätze der Beiträge bzw. des angesparten Vermögens erhoben. Eine separate Berechnung von Provisionen und Abschlusskosten oder Ähnlichem erfolgt nicht. Dadurch wird ein größtmögliches Maß an Kostentransparenz gewährleistet. Darüber hinaus sind somit die relativen Kosten unabhängig vom Einkommen bzw. Beitragsvolumen der Versicherten, so dass für Personen mit geringerem Einkommen keine Kostennachteile gegenüber Personen mit höheren Beiträgen entstehen bzw. für jeden angesparten Euro die gleichen Kosten anfallen.

Wenn man den britischen NEST als Referenz zugrunde legt, wäre es denkbar, dass die jährlichen Kosten in der Ansparphase für das Standardprodukt in der Größenordnung von etwa 0,5% des angesparten Vermögens liegen könnten. Eine genaue Kostenschätzung kann allerdings erst nach konkreter Ausgestaltung des Standardproduktes und eingehender Berechnung erfolgen.

5. RECHTLICHE AUSGESTALTUNG UND VERWALTUNG

Der Deutschlandfonds arbeitet ohne eigenes Gewinninteresse auf Selbstkostenbasis. Jeder Einzahlende erwirbt für seine eingezahlten Beiträge quasi einen Anteil am Vermögen des Deutschlandfonds bzw. eines seiner Teilfonds. Als Rechtsform dieses Anlageinstruments kommt ein Sondervermögen im Sinne des Kapitalanlagerechts in Betracht und damit kein öffentlich-rechtliches Sondervermögen wie z.B. bei Versorgungsrücklagen der Beamten.

Für die Verwaltung und die Anlagepolitik ist ein eigenständiger Rechtsträger verantwortlich. Hierfür kommen sowohl privatrechtliche Rechtsformen wie GmbH oder AG als auch öffentliche Rechtsformen wie z.B. die Anstalt des öffentlichen Rechts in Betracht.

Die operative Verwaltung des Deutschlandfonds sowie die Führung der einzelnen Konten der Sparer könnten z.B. in einem kompetitiven Verfahren an Banken bzw. professionelle Fondsmanager vergeben und von diesen durchgeführt werden.

Die Verwaltung und damit auch die Anlagepolitik des Deutschlandfonds werden vor Einflussnahme durch die Regierung geschützt.

6. KEIN ZUGRIFF DES STAATES

Beim Deutschlandfonds handelt es sich – anders als etwa bei den Rücklagen für die Beamtenpensionen – nicht um ein Sondervermögen des Staates.

Das Vermögen wird nicht durch den Staat angespart. Vielmehr handelt es sich um einen individuellen Ansparvorgang des einzelnen Bürgers. Ein Vergleich mit Pensionsreservefonds, z.B. für Beamte in Deutschland, ist daher schlicht irreführend. Auch andere Beispiele für staatliche Fonds, wie z.B. in Norwegen, Irland oder Spanien, sind in dieser Hinsicht nicht mit dem Deutschlandfonds vergleichbar. Dort spart jeweils der Staat Reserven an und nicht der einzelne Bürger. Entsprechend gab es in diesen Ländern auch Zugriffe des Staats auf das Fondsvermögen.

Durch den individuellen Ansparvorgang und der entsprechenden Ausgestaltung beim Deutschlandfonds erwirbt der Anleger eigene Ansprüche dem Grunde und der Höhe nach. Diese sind von Art. 14 GG vor staatlichem Zugriff geschützt.

7. WETTBEWERBSRECHTLICHE ASPEKTE

Der Deutschlandfonds ist ein Unternehmen im wettbewerbsrechtlichen Sinne. Daher müssen die Vorgaben nach Art. 101 ff. AEUV eingehalten werden. Die konkrete Ausgestaltung des Fonds beachtet auch das EU-Beihilferecht. Insbesondere entsteht kein „Vertriebsvorteil“, da keine automatische Einzahlung in den Deutschlandfonds erfolgt, sondern die automatische Einbeziehung über eine Wahlpflicht des Arbeitgebers geregelt wird (in dieser Weise hat auch Großbritannien in Verbindung mit einer „Opt-out“-Regelung einen Staatsfonds eingeführt).

8. ANLEGER IM STAATSFONDS

Die Hauptzielgruppe sind zunächst sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Darüber hinaus sollten aber auch andere Personengruppen wie Mini-Jobber, Selbstständige, Erwerbslose und Beamte in den Deutschlandfonds zumindest freiwillig einzahlen können. Die automatische

Einbeziehung mit „Opt-out“-Möglichkeit stößt für Selbständige allerdings an Grenzen. Für Mini-Jobber wird noch geprüft, ob sich eine automatische Einbeziehung praktisch umsetzen lässt.

V. BEGRENZTE ANRECHNUNG DER RENTENLEISTUNGEN AUF DIE GRUNDSICHERUNG IM ALTER

Im Ergebnis muss derjenige, der vorsorgt, am Ende auch mehr im Alter haben. Dies schafft wichtige Anreize vor allem für Geringverdiener, die bislang zum Teil die Sorge haben, dass Leistungen aus der zusätzlichen Altersvorsorge vollständig auf die Grundsicherung im Alter angerechnet werden. Der Entwurf des Betriebsrentenstärkungsgesetzes sieht hier beispielsweise die Einführung eines Freibetrages für Leistungen aus der zusätzlichen Altersvorsorge bei der Anrechnung auf die Grundsicherung im Alter vor.