
Das *Vorsorgekonto* – Ein Ansatz gegen (Alters-)Armut und zur Flexibilisierung der Übergänge in die Rente

CLAUDIA TUCHSCHERER

Claudia Tuschcherer, Deutsche Rentenversicherung Baden-Württemberg, E-Mail: claudia.tuschcherer@drv-bw.de

Zusammenfassung: Drei (alters-)armutsrelevante Themen waren ursächlich für die Überlegungen zu einem *Vorsorgekonto* bei den Trägern der Deutschen Rentenversicherung: die Vermeidung von Armut bei Erwerbsminderung und im Alter, der Aufbau einer auskömmlichen Versorgung trotz der vom Gesetzgeber beschlossenen Senkung des Niveaus der gesetzlichen Rente und die von Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmern und zum Teil von Arbeitgeberinnen/Arbeitgebern geforderte Flexibilisierung der Übergänge in den Ruhestand. Diese Themen führten im Haus der Deutschen Rentenversicherung Baden-Württemberg bereits 2008 zu der Skizzierung einer zusätzlichen, kapitalgedeckten Altersvorsorge. Zwischenzeitlich ist daraus das Modell des sogenannten *Vorsorgekontos* entstanden. Dabei handelt es sich um ein systemnahes, transparentes, kostengünstiges und sicheres Basisprodukt, das als (staatlich geförderte) private und/oder betriebliche Altersvorsorge ausgestaltet werden kann. Im Beitrag werden Hintergründe der Entwicklung des *Vorsorgekontos* und seine Eckpunkte vorgestellt. Fragen der rechtlichen Machbarkeit und die politischen Rahmenbedingungen des Koalitionsvertrags der Bundesregierung werden aufgegriffen, um darzustellen, dass die Realisierung und der Zeitpunkt der Einführung des *Vorsorgekontos* einzig vom gesetzgeberischen Willen abhängen.

Summary: Three issues related to (old age) poverty were the cause for a reflection on a retirement savings account (*Vorsorgekonto*) in the institutions of the German Pension Insurance: the prevention of poverty in case of disability or old-age, an adequate income at old age in spite of decisions by the federal Government to lower the level of the traditional pension scheme, and finally the aim of flexible transitions into retirement,

→ JEL Classification: H55, G23, G28

→ Keywords: Prevention of poverty, flexible retirement arrangements, replacement rate, retirement saving account (*Vorsorgekonto*), funded basic product

required by workers unions and even some representatives of employers. The discussions about these issues in the German Pension Insurance Baden-Württemberg resulted in the outline of an additional fully funded pension scheme. Meanwhile, the outline was developed to the model of the *Vorsorgekonto*. It is a transparent, cost-effective and secure base product. The *Vorsorgekonto* can be configured both as a (government-sponsored) private pension scheme and/or occupational pension scheme. This article outlines the background of the development of the *Vorsorgekonto* and introduces its basic points. Issues of the legal feasibility of the *Vorsorgekonto* and the political implications of the coalition agreement are illustrated to show that the implementation and timing of the introduction of the *Vorsorgekonto* depends on the legislative intent only.

I Einleitung

Diskussionen über eine auskömmliche Versorgung im Alter, Zweifel daran, dass die gesetzliche Rente für sich allein, aber auch im Zusammenspiel mit der zweiten und dritten Säule der Alterssicherung künftig den Lebensstandard sichern wird, die Folgen der demographischen Entwicklung und Forderungen nach einer Flexibilisierung der Übergänge in die Rente, führten im Haus der Deutschen Rentenversicherung Baden-Württemberg (DRV BW) zu der Idee des sogenannten *Vorsorgekontos*, einer zusätzlichen, kapitalgedeckten privaten und/oder betrieblichen Altersvorsorge (Kasten 1, Seite 3). Bereits 2012 wurden gemeinsam mit dem Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg (MLR BW) (2012) erste Skizzen dieses *Vorsorgekontos* präsentiert. In diesem Beitrag werden das zwischenzeitlich weiterentwickelte und konkretisierte *Vorsorgekonto* und seine Rahmenbedingungen vorgestellt.

2 Drei rentenpolitische, (alters-)armutsrelevante Themen

2.1 Armutsrisiko: Anhebung des Eintrittsalters in die Regelaltersrente auf 67 Jahre

Die Erhöhung des Eintrittsalters in die Regelaltersrente auf 67 Jahre führte der Gesetzgeber durch das RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz (RVAGAnpG) im Jahr 2007 ein (Deutscher Bundestag 2007). Aus Sicht der damaligen Großen Koalition war aufgrund folgender Veränderungen des Verhältnisses von Beitrags- zu Rentenbezugszeit sowie der demographischen Entwicklung die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung in Gefahr: Das durchschnittliche Eintrittsalter in eine Altersrente lag in den alten Bundesländern 1960 bei knapp 65 Jahren, fiel bis zum Jahr 2000 auf 62,6 Jahre und stieg bis 2005 nur noch wenig. Im selben Zeitraum war ein Rückgang der Anzahl der Versicherungsjahre bei Altersrenten von mehr als fünf Jahren zu verzeichnen. Gleichzeitig stieg jedoch die durchschnittliche Dauer des Rentenbezugs von 9,9 Jahren im Jahr 1960 um mehr als sieben Jahre auf 17,2 Jahre in 2005 an (Deutsche Rentenversicherung Bund 2011: III, II7, 137). Allerdings bringt die Erhöhung des Eintrittsalters in die Regelaltersrente zum Teil für Arbeitgeberinnen/-geber und Arbeitnehmerinnen/-nehmer, nicht nur bei körperlich belastenden Berufen, auf der Leistungsseite ein Problem mit sich. Denn das vorzeitige Ausscheiden aus dem Erwerbsleben führt dauerhaft zu Abschlägen bei der Rente in Höhe von 0,3 Prozent für jeden Monat vor Erreichen des individuellen Eintrittsalters in die Regelaltersrente. Durch die Einführung der Rente mit 67 werden die Abschläge – bislang maximal 7,2 Prozent – auf künftig bis zu 14,4 Prozent ansteigen. Dies erhöht die Gefahr von Altersarmut.

Kasten 1

Historie zur Entwicklung der Idee des *Vorsorgekontos* bei den DRVen

1999–2000

Die Idee des Angebots einer zusätzlichen Altersvorsorge durch die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung (gRV) wird vom heutigen Ersten Direktor der DRV Baden-Württemberg (Seiter) in einer Arbeitsgruppe der Alterssicherungskommission der Landesregierung Baden-Württemberg zur Diskussion gestellt (Landesversicherungsanstalt Württemberg 1999).

Vorstellung seiner Idee einer Altersvorsorge durch die gRV beim damaligen Spitzenverband der gesetzlichen Rentenversicherung (Verband Deutscher Rentenversicherungsträger) anlässlich der Debatte zur Einführung der staatlich geförderten, privaten Altersvorsorge, der sogenannten Riester-Rente.

Der damals für die Altersvorsorge zuständige Bundesminister Riester hat diese Überlegungen mit Sympathie verfolgt, musste aber das Votum der Träger der gRV gegen ein solches Angebot beachten.

2007 folgende

Das Angebot einer eigenen, zusätzlichen Altersvorsorge durch die Träger der gRV gewinnt durch die Erfahrungen, die mit der Initiative des Landes Baden-Württemberg „PROSA – Pro Sicherheit im Alter“ gemacht werden, weiter an Bedeutung.

Ein Ergebnis aus den umfassenden und neutralen Beratungen zur ergänzenden Altersvorsorge ist, dass Ratsuchende neben den Angeboten von Versicherungen und Banken auch nach Alternativen der gesetzlichen Rentenversicherung fragen beziehungsweise solche einfordern.

2012 laufend

Infolge der nicht abreißenden Kritik an den Riester-Produkten und der Finanzkrise wird das *Vorsorgekonto* in der Deutschen Rentenversicherung aber auch in Wissenschaft, Wirtschaft und Politik verstärkt aufgegriffen (Schick 2012).

Mit der Politik, Wissenschaft und Wirtschaft sollte zeitnah offen über die Umsetzung des vorliegenden Modells des *Vorsorgekontos* diskutiert werden.

Die Statistiken der Deutschen Rentenversicherung Bund liefern Informationen, auf deren Grundlage sich die Folgen dieser Regelung nachzeichnen lassen: 36,8 Prozent der Neurentnerinnen/-rentner gingen im Jahr 2013 mit Abschlägen in Rente und nahmen dabei durchschnittlich zirka 23,55 Abschlagsmonate in Kauf (Deutsche Rentenversicherung Bund 2014a: Tabelle 030.00Z). Dies bedeutet, dass sich durch diese Regelung die Altersrente dieser Personengruppe im Jahr 2013 monatlich um 78 Euro brutto verringerte (Deutsche Rentenversicherung Bund 2014b: 56). Lediglich rund 0,37 Prozent der von Abschlägen Betroffenen nutzten 2013 die in Paragraph 187a Sozialgesetzbuch (SGB) VI gesetzlich geregelte Möglichkeit der Zahlung von Beiträgen bei vorzeitiger Inanspruchnahme einer Rente wegen Alters, das heißt des Ausgleichs beziehungsweise Rückkaufs von Abschlägen.

Das RV-Leistungsverbesserungsgesetz (RVLeibG) von 2014 (Deutscher Bundestag 2014) wird bewirken, dass bis 2029 der Anteil der Neurentnerinnen/-rentner, die mit Abschlag vorzeitig in Rente gehen werden, geringer sein wird. Dies liegt an der darin enthaltenen Neuregelung der Rente für besonders langjährig Versicherte ab 63 Jahren. Danach können seit dem 1. Juli 2014 Versicherte, die mindestens 45 Jahre in der gesetzlichen Rentenversicherung (gRV) versichert waren, schon mit 63 Jahren ohne Abschläge in Rente gehen. Ab dem Geburtsjahrgang 1953, das heißt mit dem Renteneintritt ab 2016, steigt diese Altersgrenze für die abschlagsfreie Rente pro Geburtsjahrgang schrittweise um zwei Monate. Das führt dazu, dass für alle 1964 oder später Geborenen die Altersgrenze einer Rente für langjährig Versicherte wieder wie bisher bei 65 Jahren liegen wird.

Die als Folge des RVLeibG zu erwartenden Veränderungen dürfen jedoch nicht mit einer Flexibilisierung der Übergänge in die Rente verwechselt werden. Der diesbezüglich bestehende Handlungsbedarf wird in einer von den Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und SPD eingesetzten Arbeitsgruppe erörtert. Neben Verbesserungen der bereits bestehenden Regelungen über Teilrenten wird dabei das in der letzten Legislaturperiode entwickelte Kombi-Renten-Modell nochmals aufgegriffen werden (Straubinger 2014: 6). Aber auch Vorschläge, wie zum Beispiel die Sozialversicherungsfreiheit für Beschäftigte im Rentenalter, die Erweiterung der Altersteilzeit und weitere Ansätze sollen in der Arbeitsgruppe besprochen werden. Eines der verfolgten Ziele ist, möglichst vielen Arbeitnehmerinnen/-nehmern einen Übergang in die Rente ohne große finanzielle Einbußen zu ermöglichen (Rosemann 2014).

2.2 Armutsrisiko: Eintritt von Erwerbsminderung

Jede/r fünfte sozialversicherungspflichtig Beschäftigte kann aus gesundheitlichen Gründen ihren/seinen Beruf nicht bis zum Eintritt in die Regelaltersrente ausüben (Deutsche Rentenversicherung Bund 2014a: Tabellen 100.01 Z, 100.02 Z). Zu befürchten ist, dass sich diese Situation in Zukunft noch verschärfen wird. So wird in Analysen der Deutschen Aktuarvereinigung (2009, 2013) darauf hingewiesen, dass circa 43 Prozent der 20-Jährigen und etwa 33 Prozent der 50-Jährigen vor Erreichen der jeweiligen Regelaltersgrenze erwerbsgemindert sein werden.

Festzustellen ist auch, dass die durchschnittliche monatliche Rente erwerbsgeminderter Menschen in den letzten Jahren auf ein Niveau unter Grundsicherung gesunken ist. Lag der durchschnittliche monatliche Zahlbetrag der Rentenzugänge wegen verminderter Erwerbsfähigkeit im Jahr 2001 noch bei 680 Euro, betrug er für Neurentnerinnen/-rentner 2013 nur noch 617 Euro (Deutsche Rentenversicherung Bund 2002, 2014a: jeweils Tabelle 030.00 Z). Neben Ursachen in den Erwerbsverläufen dieser Personen und den – aus gesundheitlichen Gründen – geringeren Beitragszeiten sind auch die Abschläge von bis zu 10,8 Prozent bei Erwerbsminderungsrenten für die sinkenden Rentenzahlbeträge mitverantwortlich. Bereits seit Jahren müssen jeweils rund 98 Prozent der Neurentnerinnen/-rentner bei Erwerbsminderung Abschläge von ihrer Rente hinnehmen (ebenda 2012, 2013, 2014a: jeweils Tabelle 030.00 Z).

Aus den geringeren Rentenanwartschaften und den Rentenabschlägen resultiert eine Lücke zwischen dem tatsächlichen Rentenzahlbetrag und dem Bedarf zur Sicherung des Lebensstandards. Erwerbsgeminderte Rentnerinnen/Rentner können sich von dem geringen Rentenzahlbetrag die Finanzierung einer zusätzlichen privaten Altersvorsorge kaum noch oder überhaupt nicht mehr leisten. Sofern diese Personen keine anderweitige Finanzierungsmöglichkeit oder (familiäre) finanzielle Unterstützung haben, droht ihnen in der Folge Altersarmut.

Nach derzeitiger Rechtslage können Renten wegen Erwerbsminderung nicht durch einen Ausgleich beziehungsweise Rückkauf von Abschlägen kompensiert werden. Eine entsprechende Regelung existiert lediglich im Bereich der Altersrenten (Paragraf 187a SGB VI). Zwar sieht das RVLVerbG Verbesserungen für Erwerbsgeminderte vor: So wird seit dem 1.7.2014 für diese Personen die Zurechnungszeit bei Erwerbsminderung bis zum 62. Lebensjahr, also um zwei Jahre, verlängert. Zudem wird für die letzten vier Jahre vor Eintritt der Erwerbsminderung eine Günstigerprüfung vorgenommen. Jedoch werden Analysen zufolge diese Maßnahmen lediglich zu einer Erhöhung der Renten um fünf bis acht Prozent führen (Gasche und Härtl 2013: 32). Diese Verbesserungen reichen – angesichts der dargestellten durchschnittlichen monatlichen Rente wegen Erwerbsminderung von 617 Euro bei Neurentenerinnen/-rentnern – nicht aus, um auf einen durchschnittlichen Rentenzahlbetrag zu gelangen, der oberhalb der Grundsicherung liegt.

Eine zusätzliche betriebliche und/oder private Absicherung der Erwerbsminderung könnte einen Lösungsansatz darstellen. Allerdings fehlen hier entsprechende Förderinstrumente beziehungsweise sind diese nur marginal vorhanden.

Auch wegen des Armutsrisikos bei Erwerbsminderung hat der Bundesgesetzgeber durch das Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz (AltVVerbG) 2013 den Anteil zur Absicherung verminderter Erwerbsfähigkeit, der bei der Beitragsgarantie der zusätzlichen privaten Altersvorsorge nicht zu berücksichtigen ist, von 15 Prozent auf 20 Prozent angehoben. Bereits 2012 wurde diese Regelung jedoch im Finanzausschuss des Deutschen Bundestags (2012) unter anderem kritisiert, weil die geringe Erhöhung nur einen geringen zusätzlichen Anspruch auf Rente wegen Erwerbsminderung oder Dienstunfähigkeit nach sich zieht. Damit besteht die Gefahr, dass Verbraucherinnen/Verbraucher das Gefühl haben, abgesichert zu sein, während tatsächlich aber keine vernünftige Absicherung besteht (Kleinlein 2012).

Hinzu kommt, dass außerhalb der gRV bezüglich der Absicherung der Erwerbsfähigkeit diverse Stolpersteine bestehen (siehe dazu beispielsweise Sternberger-Frey 2014 in diesem Heft). So gibt es bei den Anbieterinnen/Anbietern privater Versicherungen gegen Berufsunfähigkeit beispielsweise Risikozuschläge oder Leistungsausschlüsse wegen Vorerkrankungen. Abgelehnte Versicherungsanträge werden durch die Versicherer zentral registriert. Eine Folge ist, dass ein Großteil der Bevölkerung neben der Absicherung durch die gRV über keine oder keine ausreichende Absicherung des Risikos der Erwerbsminderung verfügt. Deshalb sind zusätzliche Verbesserungen wünschenswert. Im Modell des *Vorsorgekontos* wirkt daher eine Komponente auch dem Armutsrisiko bei Erwerbsminderung entgegen.

2.3 Armutsrisiko: Sinkendes Niveau der gesetzlichen Rente

Die Rentenreform 2001 führt unter anderem zu einer Absenkung des gesetzlichen Rentenniveaus. Das Sicherungsniveau der gRV vor Steuern lag 2001 bei 52,9 Prozent, betrug im Jahr 2013 noch 48,7 Prozent (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2013: 12), darf jedoch bis 2030 bis auf 43 Prozent sinken. Gleichzeitig wurde die Einführung einer staatlich geförderten zusätzlichen privaten Altersvorsorge, der sogenannten Riester-Rente, beschlossen. War es ursprünglich das verbindliche Ziel der gRV, für langjährig Versicherte regelmäßig auch für sich allein genommen die Aufrechterhaltung des im Erwerbsleben realisierten Lebensstandards im Alter zu sichern, gilt spätestens seit der Rentenreform 2006 das Konzept der Sicherung des Lebensstandards aus drei Säulen (Rische 2006). Politisch gewünschtes Ziel dieser Reformen war die Priorisierung der Beitragssatzstabilität der gRV gegenüber der Sicherung des Lebensstandards

durch die gRV. Dies lässt sich auch aus Paragraph 154 Absatz 3 SGB VI ableiten. Danach darf der Beitragssatz in der allgemeinen Rentenversicherung in der mittleren Variante der 15-jährigen Vorausberechnung des Rentenversicherungsberichts 20 Prozent bis zum Jahr 2020 und 22 Prozent bis zum Jahr 2030 nicht überschreiten. Ansonsten sind Maßnahmen zur Stabilisierung des Beitragssatzes zu ergreifen.

Mehr als ein Jahrzehnt nach den Riester-Reformen ist festzustellen, dass von geschätzt 37,5 bis 40 Millionen Förderberechtigten (Fasshauer und Toutaoui 2009: 478 ff., Geyer 2011: 16 ff.) lediglich rund 15,97 Millionen (Stand 30.6.2014) einen Vertrag über eine staatlich geförderte private Altersvorsorge besitzen. Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (2014) zufolge sind geschätzt ein Fünftel dieser Verträge ruhend gestellt. Somit wird nur bei zirka 12,77 Millionen Verträgen aktiv Altersvorsorge betrieben.

In einer Reihe von Analysen, beispielhaft wird hier auf einige wenige verwiesen, werden an der Riester-Rente eine Unübersichtlichkeit des Marktes, eine fehlende Vergleichbarkeit von Produkten und Renditen (Westerheide et al. 2010) sowie eine Intransparenz der Kosten (Oehler 2009) kritisiert. Zudem wird festgestellt, dass monetäre Anreize für Haushalte mit geringem Einkommen keine oder eine zeitlich stark verzögerte Rolle spielen (Börsch-Supan et al. 2006). Und dies, obwohl Haushalte mit geringem Einkommen die höchste Förderquote aufweisen. Eine weitere Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass durch die staatliche Förderung weder der Anteil sparer Haushalte noch die Sparquote signifikant gestiegen ist (Corneo et al. 2007). Eine wissenschaftliche Untersuchung kommt sogar zu dem Ergebnis, dass die Rendite von Riester-Verträgen nicht viel besser gewesen, als wenn das Geld in einen Sparstrumpf gesteckt worden wäre (Hagen und Kleinlein 2011: 13 ff.). Letztgenannter Kritik wird unter anderem entgegengehalten, dass diese Aussagen politisch motiviert seien (Schwark 2012: 71 ff.). Einen Überblick über die verschiedenen Standpunkte aus Wissenschaft, Politik und Wirtschaft bietet ein Vierteljahrsheft des DIW (Hagen et al. 2012).

3 Modell des *Vorsorgekontos* bei den DRVen

3.1 Vorbemerkungen

Nach Einschätzung der Verfasserin dieses Beitrags können die Riester-Reformen wegen des damit einhergehenden Eingriffs in die Privatwirtschaft, des Vertrauensschutzes und nicht auszuschließender Eigentumsverletzung nicht – beziehungsweise nur mit erheblichen Schwierigkeiten – rückgängig gemacht werden. Eine Rückkehr zum vorherigen System der Alterssicherung, verbunden mit der Stärkung der gRV scheint kaum realisierbar. Nachdem folglich die Sicherung des Lebensstandards im Alter aus drei Säulen erfolgen soll, ist die weitere Verbreitung der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge politisch mehrheitlich gewünscht, um das sinkende Niveau der gesetzlichen Rente zumindest teilweise zu kompensieren.

Mittlerweile gibt es verschiedene Vorschläge und Überlegungen darüber, wie eine höhere Verbreitung der privaten Altersvorsorge erreicht werden kann. Die Koalition der letzten Bundesregierung beispielsweise beschloss 2013 mit dem Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz (AltVerbG) die Einführung eines Produktinformationsblatts (PIB). Dieses soll zu mehr (Kosten-)Transpa-

Kasten 2

Hintergrundinformationen zum Produktinformationsblatt

Die Bundesregierung hat 2013 das Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz (AltVerbG) verabschiedet (Deutscher Bundestag 2013). Dieses beinhaltet unter anderem die Einführung eines Produktinformationsblatts (PIB). Angeregt wurde das PIB bereits 2009 anlässlich einer Fachtagung mit Vertreterinnen/Vertretern der Finanzwirtschaft und des Verbraucherschutzes seitens des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009). Das PIB soll zu mehr (Kosten-)Transparenz und Vergleichbarkeit der Produkte im Bereich der zusätzlichen staatlich geförderten Altersvorsorge beitragen.

Nach der derzeitigen Rechtslage soll das einheitlich gestaltete PIB 18 Elemente mit relevanten Informationen – unter anderem zu den Leistungen, Garantien, Kosten und Risiken – umfassen. Dazu gehört auch die Einordnung jedes Produktes in eine von sechs Chance-Risiko-Klassen. Zudem sollen Wahrscheinlichkeiten der Wertentwicklung (Kennziffer: „Reduction in Yield“, das ist die prozentuale Entwicklung der Rendite durch Kosten bei einer angenommenen Wertentwicklung) und Angaben zum Preis-Leistungs-Verhältnis sowie Folgen von Vertragskündigung und Beitragsfreistellung dargestellt werden. Der vorgegebene Kostenkatalog ist abschließend.

Kommt eine/ein Anbieterin/Anbieter den Voraussetzungen des PIBs nicht oder nicht vollständig nach, steht der/dem Verbraucherin/Verbraucher ein zweijähriges Kündigungsrecht ab Vertragsschluss zu. Ihr/sein Kapital zuzüglich Zinsen muss zurückgezahlt werden. Auch die im Zusammenhang mit einem Vertrags-/Anbieterwechsel anfallenden Kosten wurden neu geregelt. In das Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz wurde 2013 aufgenommen, dass bei einem Wechsel die/der bisherige Anbieterin/Anbieter höchstens 150 Euro und die/der Neue maximal 50 Prozent des übertragenen Kapitals bei der Berechnung ihrer/seiner Abschluss- und Vertriebskosten berücksichtigen darf. Sämtliche im AltVerbG enthaltenen Änderungen des Altersvorsorge-Zertifizierungsgesetzes, insbesondere die Regelungen des PIBs, gelten nur für Neuverträge und bei Vertragswechsel.

Obwohl das PIB für mehr (Produktkosten-)Transparenz und Vergleichbarkeit der Riester-Produkte sorgen soll, kritisierten Sachverständige bei einer Anhörung im Finanzausschuss des Bundestags (Deutscher Bundestag 2012) das AltVerbG. So wurde (und wird) das PIB unter anderem als unzureichend angesehen, weil die Deckelung der Wechselkosten nur für die/den bisherige/bisherigen und nicht für die/den neue/neuen Vertragspartnerin/Vertragspartner gelten soll (Kleinlein 2012: 5) und die „Reduction in Yield“ für einen Produktvergleich nicht geeignet und darüber hinaus manipulierbar ist (Sternberger-Frey 2012: 123).

Das ITA Institut für Transparenz (2014) hat 438 PIBs von 63 Anbietern analysiert. Das ITA kommt zu dem Ergebnis, dass die Umsetzung der gesetzlichen Regelungen durch die Finanzwirtschaft in 87 Prozent der untersuchten PIBs kritikwürdig und insbesondere bezüglich der Kosten nicht übersichtlich genug seien. Nun soll eine Altersvorsorge-Produktinformationsblatt-Verordnung (AltPIBV) für mehr Klarheit sorgen (Bundesministerium der Finanzen 2014). Derzeit befindet sich die AltPIBV noch als Entwurf in der Verbändeanhörung.

renz und Vergleichbarkeit der Produkte im Bereich der zusätzlichen Altersvorsorge beitragen (Kasten 2).

Zwar wird aus Sicht der DRV BW das mit dem AltVerbG verfolgte Ziel der weiteren Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge grundsätzlich begrüßt (Tuchscherer 2012: 4). Es wird jedoch als alleinige Maßnahme nicht ausreichend sein, um die weitere Verbreitung der staatlich geför-

Kasten 3

Hintergrundinformationen zu PROSA – Pro Sicherheit im Alter

Die Durchführung einer Initiative der Landesregierung von Baden-Württemberg führte am 13. Dezember 2005 zur Einsetzung eines Landesbeirats PROSA – Pro Sicherheit im Alter. Dieser hatte den Auftrag, neue Ideen für eine verbesserte Aufklärung, Information und Beratung in Sachen Altersvorsorge zu entwickeln. Er arbeitete unter der Leitung des Ministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg. Im Beirat vertreten waren auch andere Landesministerien, die private Versicherungswirtschaft, Arbeitgeberverbände, die Gewerkschaften, sowie externe Sachverständige. Analysiert wurden zunächst die Hintergründe der unzureichenden Verbreitung der Altersvorsorge (Ministerium für Arbeit und Soziales Baden-Württemberg 2007). Der Landesbeirat leitete daraus die Handlungsempfehlung ab, im Rahmen eines Modellprojekts bei der DRV BW sogenannte Servicezentren für Altersvorsorge einzurichten. In einem zweijährigen Modellprojekt wurden Ratsuchende von speziell geschulten Mitarbeiterinnen/Mitarbeitern bei der Planung ihrer Altersvorsorge – mit dem Ziel der Vermittlung des notwendigen Vorsorgewissens in individuellen Einzelgesprächen – aktiv unterstützt. Die/der Beratene sollte in die Lage versetzt werden, eigenverantwortlich eine passende Altersvorsorgestrategie – abhängig von Alter, Einkommen, Familienstand und persönlicher Sicherheitsorientierung – zu treffen.

Das Pilotprojekt wurde wissenschaftlich durch das Karlsruher Institut für Technologie KIT (ehemals Universität Karlsruhe TH) begleitet (Salek und Werner 2010). Die wichtigsten Ergebnisse dieser Evaluation zeigten: Das Serviceangebot stieß auf hohe Akzeptanz, Anerkennung und Zufriedenheit bei den beratenen Versicherten. PROSA wird auch wegen seiner Neutralität und Objektivität geschätzt und weil relevantes Wissen zur Altersvorsorge gefördert, und die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit gestärkt werden. Positiv wurde auch beurteilt, dass das Angebot zu einem relativ kurzfristigen Ausbau der Altersvorsorge anregt sowie Vorsorgepläne verfestigt und neue initiiert. Somit kann PROSA unter anderem einen wichtigen Beitrag zur Sensibilisierung der Versicherten für die Notwendigkeit ergänzender Altersvorsorge und deren Gestaltungsmöglichkeiten mit Zuschüssen vom Staat leisten und sachkundige, bedarfsgerechte sowie nachhaltige Entscheidungen der Menschen bei ihrer Altersvorsorge unterstützen.

Aufgrund des erfolgreichen Verlaufs der Pilotphase wird dieser Service seit März 2011 flächendeckend in allen Regionalzentren der DRV BW als kostenloses, umfassendes Beratungs- und Informationsangebot zur Altersvorsorge durch speziell ausgebildete Fachleute, ohne Gewinninteressen, sowie anbieter- und produktneutral angeboten. Seither wurde das Angebot in Baden-Württemberg von mehr als 19 000 Kundinnen/Kunden wahrgenommen.

Die Erfahrungen von PROSA belegen, dass den Kundinnen/Kunden die Funktionsweise und charakteristischen Merkmale der einzelnen Produktarten verständlich gemacht werden müssen, damit sie individuell und eigenverantwortlich eine passende Anlagemöglichkeit für den eigenen Bedarf finden können. Nur wer die Vorsorgenotwendigkeit, seinen individuellen Vorsorgebedarf, die gesetzlichen Förderwege, mögliche Handlungsoptionen sowie die spezifischen Eigenschaften der unterschiedlichen Produktkategorien kennt, kann adäquat vorsorgen. Umfassende, neutrale, produkt- und anbieterunabhängige Informationen sind daher eine wichtige Entscheidungshilfe, um die eigene Altersvorsorge bedarfsgerecht gestalten zu können.

derten zusätzlichen Altersvorsorge im gewünschten und erforderlichen Umfang zu erreichen. Selbst wenn durch ein standardisiertes PIB mehr Transparenz erreicht werden kann, greift es weder sämtliche Kritikpunkte an der zusätzlichen Altersvorsorge in der gegenwärtigen Ausgestaltung auf noch werden sie durch das PIB beseitigt. Bedenken bestehen jedoch auch wegen der Erfahrungen, die in der DRV BW im Rahmen des Serviceangebots PROSA gemacht wurden (Kasten 3).

Aus den vorgenannten Gründen fordert unter anderem auch das MLR BW zusätzlich die Einführung eines (riester-)förderfähigen Basisprodukts bei einer staatlichen Institution, wie zum Beispiel der gRV. Ausgehend von der aktuellen Rechtslage wurde ein systemnahes Modell eines *Vorsorgekontos* konzipiert, das an die oben dargestellten (alters-)armutsrelevanten Themen anknüpft und gleichzeitig die Anforderungen an ein (riester-)förderfähiges Basisprodukt erfüllt, aber auch als Betriebsrentenmodell ausgestaltet werden kann. An mehreren Stellen des Modells eines *Vorsorgekontos* sind noch Abstimmungen, Detailausarbeitungen und Modifikationen erforderlich und auch möglich. Um Verwechslungen vorzubeugen: Das nachfolgend vorgestellte Modell des *Vorsorgekontos* unterscheidet sich vom gleichnamigen Modell des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (vzbv) sowie von den Vorstellungen der Verbraucherzentrale Baden-Württemberg (VZ BW). Zwar kann in diesem Beitrag auf die beiden anderen Modelle nicht ausführlich eingegangen werden, in der Übersicht 1 auf Seite 66 sind aber die wesentlichen inhaltlichen und rechtlich relevanten Elemente dargestellt.

3.2 Ausgleich von Abschlägen – Flexibilisierung der Übergänge in die Rente

Die gesetzliche Möglichkeit des Ausgleichs beziehungsweise Rückkaufs von Abschlägen bei Altersrenten durch die Zahlung eines Einmalbetrags oder in mehreren Teilbeträgen wird bisher von Versicherten kaum in Anspruch genommen. Ein Grund dafür dürfte vermutlich sein, dass der Ausgleichsbetrag nicht unerheblich ist, wie folgendes Berechnungsergebnis – basierend auf den Werten für 2013 – belegt: Im Jahr 2013 hätte der Ausgleichsbetrag für einen Durchschnittsverdiener mit 45 Beitragsjahren und 23,55 Abschlagsmonaten rund 22 482 Euro betragen. Insofern erscheint es sinnvoll, neben der bestehenden Möglichkeit, Abschläge bei Altersrenten durch eine Einmalzahlung abzuwenden, die regelmäßige Zahlung zusätzlicher Beiträge über das gesamte Versicherungsleben zuzulassen. Dies bedeutet, dass Paragraph 187 a SGB VI um die Möglichkeit einer regelmäßigen Zahlung von zusätzlichen, freiwilligen Beiträgen zum möglichen späteren Ausgleich von Abschlägen erweitert werden müsste.

Nach ersten Berechnungen müsste ein/e Durchschnittsverdienerin/-verdiener über einen Zeitraum von 30 Jahren weniger als vier Prozent ihres/seines Bruttoeinkommens sparen, um die Rentenabschläge, die bei einer vorzeitigen Inanspruchnahme der Altersrente von drei Jahren anfielen, zurückzukaufen und abschlagsfrei in Rente gehen zu können (Rische und Kreikebohm 2012: 5, 10). Dieser Anteil entspricht ungefähr dem Beitrag, der bei Riester-Verträgen erforderlich ist, um in den Genuss der vollen staatlichen Förderung zu kommen.

Im Bereich der Renten wegen Erwerbsminderung ist der Ausgleich, also der Rückkauf von Abschlägen, derzeit keine gesetzlich geregelte Option. Um dem Armutrisiko Erwerbsminderung zu begegnen, erscheint es jedoch sinnvoll und systemkonform, hier ebenfalls den Ausgleich von Abschlägen einzuführen. Um von vornherein einer geringen Inanspruchnahme der Möglichkeit des Ausgleichs von Abschlägen, wie sie derzeit bei den Altersrenten vorliegt, entgegenzuwirken, sollte die vorgeschlagene Neuregelung der regelmäßigen zusätzlichen Beiträge für den späteren Ausgleich von Abschlägen zeitgleich auch für Renten wegen Erwerbsminderung eingeführt werden.

Für die zur Absicherung der Erwerbsminderung auf das *Vorsorgekonto* eingezahlten Beiträge zum Ausgleich der Abschläge soll – ähnlich wie in der gRV – eine entsprechende Wartezeit vorausgesetzt werden. Gegebenenfalls müssen für Hochrisikoberufe Zuschläge erhoben werden. Beides erscheint sinnvoll und zweckmäßig, da ein Solidarelement zur Absicherung der Erwerbsminderung

Übersicht 1

Wesentliche Merkmale von Modellen zur Altersvorsorge

Staatlicher Vorsorgefonds (VZ BW) Benner und Nauhauser 2013	Vorsorgekonto (vzbv) vzbv 2014	Vorsorgekonto (Tuchscherer (DRV BW)) Tuchscherer 2014
<p>Kapitalanlagemodell</p> <p>Keine Abschluss-, Vertriebskosten</p> <p>Keine Gewinnerzielungsabsicht</p> <p>Ausschließlich Anlageinteressen der Beitragszahler verpflichtet</p> <p>Bündelung der Beiträge und des Anlagekapitals reduziert</p> <p>Verwaltungskosten</p> <p>Modell angelehnt an skandinavischen Pensions-/Staatsfonds</p> <p>Zugangsregeln und Anlagegrundsätze sorgen für Einfachheit</p> <p>Transparenz durch Informationspflichten</p> <p>Hohe Renditechancen, da Anlagegrundsätze auf wissenschaftlichen Kriterien beruhen</p> <p>Keine staatliche Förderung</p> <p>Keine Kapitalerhaltgarantie, Risiko des Kapitalmarkts trägt Beitragszahler</p> <p>Flexible, bedarfsgerechte Auszahlung</p> <p>Rechtlicher Rahmen noch ungeklärt</p> <p>Derzeit keine Integration in eine der Säulen der Alterssicherung vorgesehen</p>	<p>Kapitalgedecktes Alterssicherungs-Modell</p> <p>Keine Abschluss-/Vertriebskosten</p> <p>Keine Gewinnerzielungsabsicht</p> <p>Niedrige Verwaltungskosten</p> <p>Systemnaher Ansatz, § 187a SGB VI</p> <p>Ausgleich von Abschlägen bei Erwerbsminderung oder vorgezogener Altersrente</p> <p>Flexibilisierung der Übergänge in den Ruhestand</p> <p>Falls kein Rückkauf: Rentenzahlung on Top nach Umrechnung des Kapitals in Entgeltpunkte</p> <p>Zufluss des Kapitals bei der Rente on Top pro rata temporis wegen Auswirkungen auf Nachhaltigkeitsrücklage</p> <p>Keine organisatorische, haushalterische, personelle und strukturelle Trennung</p> <p>Umlagesystem trägt solidarisch das Langlebigkeitsrisiko der Altersvorsorgekonto-Inhaber</p> <p>Keine Aussage zu Kapitalerhaltgarantie</p> <p>Transparenz durch jährliche Information</p> <p>Anlagemodell nicht konkretisiert</p> <p>Staatliche Förderung nicht vorgesehen</p> <p>Kapitalgedeckte Altersvorsorge als neue zweite Säule innerhalb der gRV</p> <p>Keine Vereinbarkeit mit 3-Säulen-Modell der Alterssicherung in Deutschland</p> <p>Konformität mit EU-Recht und nationalem Recht nicht geklärt</p>	<p>Kapitalgedecktes Alterssicherungs-Modell</p> <p>Keine Abschluss-/Vertriebskosten</p> <p>keine Gewinnerzielungsabsicht</p> <p>Niedrige Verwaltungskosten</p> <p>Systemnaher Ansatz, § 187a SGB VI</p> <p>Ausgleich von Abschlägen bei Erwerbsminderung oder vorgezogener Altersrente</p> <p>Flexibilisierung der Übergänge in den Ruhestand</p> <p>Falls kein Rückkauf: getrennte Rentenzahlung on Top zusätzlich zu umlagefinanzierter Rente</p> <p>Keine Übernahme des Kapitals in Umlagesystem bei Rente on Top</p> <p>Strikte organisatorische, haushalterische, personelle und strukturelle Trennung von gRV in der Einzahlungsphase und bei Rentenzahlung on Top</p> <p>Solidarilelement bei EM-Rente innerhalb der <i>Vorsorgekonto</i>-Inhaber</p> <p>Garantie des Kapitalerhalts systemimmanent</p> <p>Transparenz durch jährliche Information</p> <p>Geldanlage SGB IV-konform oder als Generationenfonds</p> <p>Staatliche Förderung gewünscht, aber nicht zwingend</p> <p>Ausgestaltung als (riester-) förderfähiges Produkt und/ oder Betriebsrentenmodell möglich</p> <p>Vereinbarkeit mit 3-Säulen-Modell der Alterssicherung in Deutschland</p> <p>Konformität mit EU-Recht und nationalem Recht vom Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestags bestätigt</p>

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

rung durch das *Vorsorgekonto* vorgesehen ist. Dieses wird eingeführt, da die von den Trägern der gRV dafür eingerichtete oder beauftragte Institution aus wettbewerbsrechtlichen Gründen nicht nur das Leistungsspektrum privater Versicherer oder Banken abdecken darf. Vielmehr muss die von ihnen angebotene private Zusatzvorsorge zur Sicherung des Lebensstandards bei Erwerbsminderung und im Alter auf Provisionen und Gewinne verzichten, Sozialrisiken übernehmen, Sozialtransfers bewerkstelligen sowie Beiträge und Leistungen regulieren. Deshalb gehen die Überlegungen für ein *Vorsorgekonto* dahin, dass der Aufwand für Abschläge bei Erwerbsminderung von allen Inhaberinnen/Inhabern eines *Vorsorgekontos* getragen werden müsste. Damit würde ein noch festzulegender Anteil der zusätzlichen Beiträge der Absicherung des Risikos der Erwerbsminderung der Solidargemeinschaft der Inhaberinnen/Inhaber eines *Vorsorgekontos* dienen. Um Irrtümern vorzubeugen: Diese Solidargemeinschaft ist nicht identisch mit der aller in der gRV Versicherten. Vielmehr umfasst sie nur Personen, die sich für die Zahlung freiwilliger Beiträge auf ein individuelles *Vorsorgekonto* zur Absicherung der Abschläge bei Erwerbsminderung und im Alter entschieden haben.

Die vorgeschlagene Ausgestaltung des *Vorsorgekontos* bei den Trägern der gRV hätte zur Folge, dass, abhängig von der Höhe des individuellen *Vorsorgevermögens*, ein vorzeitiger Übergang in die Altersrente, sowie der Bezug einer Rente wegen Erwerbsminderung abschlagsgemindert oder sogar abschlagsfrei möglich wäre. Damit würde gleichzeitig die Forderung der Politik (CDU, CSU und SPD 2013), aber auch von Arbeitnehmervertreterinnen/-vertretern und zum Teil auch von Arbeitgeberinnen/-gebern, die Übergänge in die Rente zu flexibilisieren, erfüllt werden.

3.3 *Vorsorgekonto* für eine Rente on Top

Sofern keine Erwerbsminderung eintritt und keine vorzeitige Inanspruchnahme der Altersrente erfolgt, das Kapital des *Vorsorgekontos* also ganz oder teilweise nicht für den Ausgleich von Abschlägen verwendet werden würde, käme es zu einer Verrentung des angesammelten beziehungsweise verbleibenden Vermögensbestands aus dem *Vorsorgekonto*. Diese Rentenzahlung bekäme die/der Inhaberin/Inhaber des *Vorsorgekontos* monatlich zusätzlich und getrennt von ihrer/seiner gesetzlichen Altersrente ausbezahlt. Bei vorzeitigem Ableben der/des Versicherten ist nach derzeitiger Konzeption das kapitalgedeckt angelegte *Vorsorgevermögen* vererbbar.

Hinsichtlich dieser Rente *on top* ist zu erwähnen, dass in diesem Modell des *Vorsorgekontos* vorgesehen ist, eine an die amtliche Statistik angelegte Lebenserwartung zugrunde zu legen. Damit wird der Kritik aus der Wissenschaft und von Interessenvertreterinnen/-vertretern, dass Privatversicherer und Banken Sterbetafeln mit überzogenen Lebenserwartungen zur Gewinnmaximierung anwenden würden, Rechnung getragen (Hagen und Kleinlein 2011). Von Versicherern werden die von der Lebenserwartung amtlicher Statistiken abweichenden Sterbetafeln mit der Notwendigkeit von Sicherheitsreserven begründet (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft 2008). Dagegen wird jedoch vermutet, dass die Versicherer damit Absichten der Gewinnerzielung verfolgen, da sie aktuell (noch) 25 Prozent der Risikogewinne einbehalten dürfen, weshalb es sich lohnt, eine höhere Lebenserwartung zu kalkulieren (Kleinlein 2011).

Vor dem Hintergrund der aktuellen Überlegungen zu einer solidarischen Lebensleistungsrente wäre noch zu klären, ob diese auch in das *Vorsorgekonto* eingearbeitet werden sollte. Das Konzept der solidarischen Lebensleistungsrente sieht vor, dass in der gRV Versicherte, die nach 40 Beitragsjahren (bis 2023 genügen 35 Jahre) weniger als 30 Entgeltpunkte auf ihrem Rentenversicherungskonto erwirtschaftet haben, in einer ersten Stufe durch eine Aufwertung der erworbenen

Entgeltpunkte bessergestellt werden. Dies kommt vor allem Geringverdienerinnen/-verdienern zugute und Menschen, die Angehörige gepflegt oder Kinder erzogen haben. Ab 2024 soll eine zusätzliche Altersvorsorge als Zugangsvoraussetzung erforderlich sein. In einer zweiten Stufe sollen jene Menschen, die trotz dieser Aufwertung nicht auf eine Rente von 30 Entgeltpunkten kommen, jedoch bedürftig sind (Bedürftigkeitsprüfung), einen weiteren Zuschlag bis zu einer Gesamtsumme von 30 Entgeltpunkten erhalten. Die Finanzierung soll aus Steuermitteln erfolgen (CDU, CSU und SPD 2013: 73).

Sollte diese solidarische Lebensleistung eingeführt werden, wäre bezogen auf das *Vorsorgekonto* zu überlegen, ob bei der abschlagsgeminderten Inanspruchnahme einer vorgezogenen Altersrente die Anforderung eines bestimmten Mindestniveaus einzuarbeiten wäre. Zudem müssten vom Gesetzgeber auch bei der Konzeption der solidarischen Lebensleistungsrente geeignete Instrumente implementiert werden, um eine Missbrauchsmöglichkeit bei der Inanspruchnahme einer solidarischen Lebensleistungsrente durch eine absichtliche Absenkung des Niveaus der gesetzlichen Rente zugunsten der nicht anrechenbaren zusätzlichen Altersvorsorge zu unterbinden.

3.4 Kapitalanlage und steuerliche Behandlung

Die Geldanlage des *Vorsorgekontos* soll kapitalgedeckt erfolgen. Ursprünglich war die Überlegung, das Kapital ausschließlich im Rahmen der Paragraphen 80 ff. SGB IV anzulegen. Grund dafür war, dass die gRV in diesem Rahmen bereits kapitalgedeckt Geldgeschäfte vornimmt. Dies erfolgt einerseits für die Nachhaltigkeitsrücklage, das heißt für die finanzielle Reserve der gRV zum Ausgleich unterjähriger Einnahme- und Ausgabeschwankungen und zugleich zur Versteigerung der Beitragssatzentwicklung. Aber auch für Wertguthaben, die nach Beendigung eines Arbeitsverhältnisses auf die DRV Bund übertragen werden, erfolgt eine kapitalgedeckte Anlage im Rahmen der Vorschriften des SGB IV.

Ein solches – auf Grundlage der Vorschriften des SGB IV erstelltes – Chance-Risiko-Profil wäre sicherheitsorientiert. Gemäß Paragraphen 80 ff. SGB IV müssten die freiwilligen Beiträge mündelsicher angelegt und so verwaltet werden, dass ein angemessener Ertrag erzielt wird und eine ausreichende Liquidität gewährleistet ist. Hierzu zählen Sichteinlagen auf Girokonten, Termineinlagen, Spareinlagen und Inhabersparbriefe sowie Termin- oder Festgeldanlagen. Die Geldinstitute müssen einem Einlagensicherungsfonds, der vom Bundesverband deutscher Banken e. V. (Bankenverband) beziehungsweise vom Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands e. V. (VÖB) eingerichtet wurde, angehören. Bei der Auswahl der Geschäftspartnerinnen/-partner wäre insbesondere auf gute Bonitätseinschätzungen von Rating-Agenturen und auf den Nachweis entsprechender Ausstattung mit Eigenkapital zu achten.

Da die Geldanlage im Rahmen der Vorschriften des SGB IV bei der aktuellen Kapitalmarktsituation nur geringe Zinsen erbringt und dadurch – trotz der diversen Vorteile der Anlageverwaltung durch eine Non-Profit-Organisation – diese Anlageart immer wieder in der Kritik stand, wurde nach einer alternativen, aber dennoch sicheren Anlagestrategie gesucht. Diese wird in dem Anlagemodell eines *Generationenfonds* gesehen (Goecke 2013: 57 ff.). Danach müssten rentable, aber damit auch risikobehaftete Kapitalanlagen mit einer kollektiven Reserve kombiniert werden. Die kollektive Reserve würde dazu dienen, Verluste an den Aktienmärkten auszugleichen. Gleichzeitig würde sie einen Risikoausgleich zwischen den Generationen ermöglichen. Die für die staatlich geförderte private Altersvorsorge vorgeschriebene Garantie des Kapitalerhalts wäre

bei einem so gestalteten *Generationenfonds* unproblematisch. Dies wird durch Berechnungen belegt, wie sich dieses Anlagemodell entwickelt hätte, wenn es tatsächlich ausgeführt worden wäre (Back-Testing) (Goecke 2013: 58).

Unabhängig von der Art der Kapitalanlage müssten die DRVen eine organisatorische Trennung zwischen dem kapitalgedeckten Vorsorgevermögen und dem umlagefinanzierten Kapital der gRV vornehmen. Eine Detaillierung der Organisationsform steht noch aus. Allerdings würde gemäß Paragraf 1 Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) die Gesellschaft, bei der die *Vorsorgekonten* geführt werden, in jedem Fall der Aufsicht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) unterliegen.

Bei beiden vorgesehenen, sehr sicherheitsorientierten Formen der Kapitalanlage ist von einer attraktiven Rendite auszugehen, da die DRVen als Non-Profit-Organisationen keinerlei Provisionen und Abschlussgebühren erheben und mit geringen Verwaltungskosten während der Ansparphase, aber auch in der Rentenbezugszeit auskommen. Abschluss-, Vertriebskosten und Provisionen schmälern bei Versicherern das Guthaben in den ersten Jahren erheblich. Aber auch in der Phase der Rentenzahlung werden bei gewinnorientierten Anbietern von Altersvorsorgeprodukten die Kosten kritisiert (ÖKO-Test 2011). Durch die Anlage der Gelder der *Vorsorgekonten* bei Non-Profit-Organisationen wie den DRVen wird in der Ansparphase ein nicht zu unterschätzender Zinseszinsseffekt erzielt. Genaue Renditeberechnungen müssten von Versicherungsmathematikerinnen/-mathematikern zu gegebener Zeit noch vorgenommen werden. Selbstverständlich würde bundesweit dieselbe Verzinsung der *Vorsorgevermögen* bei den DRVen gewährleistet werden.

Über die Entwicklung des *Vorsorgekontos* würden die/der Inhaberin/Inhaber – in Anlehnung an die Renteninformation der gRV – jährlich eine Information erhalten. Die Beiträge beziehungsweise das *Vorsorgevermögen* wären steuerfrei, unabhängig davon, ob die konkrete Ausgestaltung eine (staatlich geförderte) private oder eine betriebliche Altersvorsorge ist. Die Rentenzahlung unterläge jedoch der nachgelagerten Besteuerung. Insoweit gäbe es keine abweichende Regelung gegenüber bereits bestehenden Verträgen der Altersvorsorge der zweiten und dritten Säule.

Um die Attraktivität des *Vorsorgekontos* zu erhöhen und einen Beitrag zur weiteren Verbreitung der privaten und/oder betrieblichen Altersvorsorge zu leisten, sollte die Möglichkeit der staatlichen Förderung eröffnet werden.

3.5 Trägerschaft der DRVen und deren rechtliche Zulässigkeit

Seit Jahren halten rund drei Viertel der erwachsenen Bevölkerung in Deutschland (ab 16 Jahre) die gRV (beziehungsweise Beamtenpension) für die ideale Form der Alterssicherung. Eine derartig hohe Zustimmung erhält weder die betriebliche, die berufsständische noch die private Altersvorsorge (Postbank-Studie 2013: Tabelle 25a). Angesichts des hohen Vertrauens in die gRV ist aus Sicht der Verfasserin dieses Beitrags davon auszugehen, dass vor allem sicherheitsorientierte Personen sich für einen Altersvorsorge-Vertrag bei einer Non-Profit-Organisation wie der DRV entscheiden würden. Dies dürften insbesondere Menschen sein, die wegen der Intransparenz des Marktes und der in den Medien geäußerten Kritik an der Gewinnorientierung der bisherigen Anbieter (Blank und Krauß 2012) keinen Vertrag abgeschlossen haben oder abschließen wollen. Aber auch Geringverdienerinnen/-verdiener, für die das Kapital für eine Altersvorsorge schwierig

aufzubringen ist, werden wahrscheinlich ihr Geld eher einer Non-Profit-Organisation als einem gewinnorientierten Unternehmen anvertrauen.

Ohne gesetzgeberisches Handeln ist das Modell des *Vorsorgekontos* bei den DRVen jedoch nicht umsetzbar. Vielmehr muss der Bundesgesetzgeber, dessen Zuständigkeit sich unseres Erachtens aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 12 Grundgesetz (GG) ergibt, die rechtlichen Rahmenbedingungen schaffen, um die Einführung eines *Vorsorgekontos* zu ermöglichen. Sofern das *Vorsorgekonto* als staatlich gefördertes (Riester-)Produkt ausgestaltet werden würde, fiel die entsprechende Einführung der steuerrechtlichen Förderung ebenfalls in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes, Artikel 105 Absatz 2 GG. In diesem Fall bestünde – wie bei allen Riester-Produkten – eine Mitteilungspflicht gegenüber der Zentralen Zulagestelle für Altersvermögen (Paragraf 22 Einkommensteuergesetz (EstG), Paragraf 19 Verordnung zur Durchführung der steuerlichen Vorschriften des Einkommensteuergesetzes zur Altersvorsorge und zum Rentenbezugsmitteilungsverfahren sowie zum weiteren Datenaustausch mit der zentralen Stelle (Altersvorsorge-Durchführungsverordnung – (AltVDV)).

Aus wettbewerbsrechtlichen Gründen soll zwischen dem kapitalgedeckten *Vorsorgevermögen* und dem umlagefinanzierten Kapital der gRV eine strikte organisatorische und personelle Trennung erfolgen. Der Grund dafür ist, dass das Tätigwerden der DRVen auf dem Gebiet der privaten und/oder betrieblichen Altersvorsorge als unternehmerisches Handeln im Sinne des europäischen und nationalen Wettbewerbsrechts eingestuft werden könnte (Artikel 101 ff. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), Paragraf 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)). Dies führt dazu, dass europäische Wettbewerbsregeln – insbesondere das Verbot staatlicher Beihilfen – zu beachten sind. Unter Beihilfen sind sämtliche finanziellen Begünstigungen eines Unternehmens zu verstehen, die ein mit diesem im Wettbewerb stehendes Unternehmen nicht hat. Dazu gehören bezüglich des *Vorsorgekontos* sowohl die im Umlageverfahren gewährten sogenannten Bundeszuschüsse als auch die im Rahmen der gRV gezahlten Beiträge. Bestünde nun lediglich eine finanzielle, aber keine organisatorische und personelle Trennung, könnte nicht nachgewiesen werden, dass weder die für das *Vorsorgekonto* zuständigen Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter aus den (Pflicht-)Beiträgen oder Bundeszuschüssen entlohnt noch Sachkosten damit gedeckt werden. Dies würde eine rechtswidrige Quersubvention des *Vorsorgekontos* darstellen, die es von vornherein zu unterbinden gilt.

Aus diesem Grund ist für das hier vorgestellte Modell unabdingbar, das *Vorsorgekonto* in einer – von den Trägern der gRV getrennten – Rechtspersönlichkeit zu führen. Wenngleich die genaue rechtliche und institutionelle Ausgestaltung noch offen ist, muss deren Rechtspersönlichkeit finanziell vollständig unabhängig von der gRV sein. Insbesondere muss unter allen Umständen eine Einstandspflicht der Träger der gRV für ihre noch zu gründende oder zu beauftragende Gesellschaft vermieden werden.

Insgesamt bedeutet dies, dass – ein entsprechender gesetzgeberischer Wille vorausgesetzt – eine Ausgestaltung des *Vorsorgekontos* möglich ist, die den Anforderungen des europäischen und nationalen Wettbewerbsrechts entspricht. Diese Auffassung wurde 2012 unter anderem von Juristen des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags bestätigt.

4 Vorteile des *Vorsorgekontos* und Fazit

Das vorgestellte Modell bietet den Vorteil, dass es als staatlich gefördertes privates und/oder betriebliches Alters-*Vorsorgekonto* eingeführt werden kann. Gleichzeitig ist es systemnah, da es an die bestehende Regelung des Paragraphen 187a SGB VI anknüpft, diese lediglich modifiziert und ergänzt und dabei die Alterssicherung aus drei Säulen berücksichtigt. Da weder Abschlusskosten noch Provisionen erhoben werden, die Verwaltungskosten von Non-Profit-Organisationen gering sind und sie keine Absichten haben, Gewinn zu erzielen, stellt das *Vorsorgekonto* bei den DRVen ein kostengünstiges Modell mit attraktiver Rendite dar. Zudem erfüllt das *Vorsorgekonto* auch die von Verbraucherschützerinnen/-schützern gestellten Anforderungen an ein einfaches und transparentes Basisprodukt, denn es sieht nur zwei Chance-Risiko-Profile und keinerlei Vertragsvarianten vor. Gerade die Tatsache, dass nur sicherheitsorientierte Chance-Risiko-Profile vorgesehen sind, stellt einen Vorteil dar, da für risikobereite Personen ausreichend alternative Produkte der Versicherungswirtschaft und Banken existieren, zu deren Angebot das *Vorsorgekonto* insofern nicht in Konkurrenz tritt.

Der Wettbewerb mit Versicherungen und Banken wird außerdem nur in beschränktem Umfang betroffen, weil sich das *Vorsorgekonto* in der dargestellten Ausgestaltung nur an Personen richtet, die in der gRV versichert sind und sicherheitsorientierte Geldanlagen bevorzugen. Bereits derzeit gibt es derartige Altersvorsorge-Angebote, beispielsweise die freiwillige Zusatzversicherung der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) oder die sogenannte Metallrente. Auch diese Produkte wenden sich nur an einen begrenzten Personenkreis. Die Einschränkung des Adressatenkreises dürfte daher unproblematisch sein.

Der nach wie vor – angesichts der demografischen Entwicklung und der steigenden Rentenbezugsdauer – bestehende Handlungsbedarf der Politik lässt sich auch dem Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung entnehmen. Danach soll neben der gesetzlichen Rente gleichzeitig genug Raum für zusätzliche Vorsorge und Freiheiten zum selbstbestimmten Gestalten der späten Lebensabschnitte gelassen werden (CDU, CSU und SPD 2013: 71). Hierin ist folgender wichtiger Anknüpfungspunkt für das *Vorsorgekonto* zu sehen: Es eröffnet den Versicherten eine selbstbestimmbare Entscheidung über ihren Rentenbeginn und somit eine Flexibilisierung der Übergänge in den Ruhestand. Versicherte können individuell in Abhängigkeit der jeweiligen Arbeits-, Vermögens-, Familien- und Gesundheitssituation festlegen, ob und wann sie abschlagsgemindert oder ob sie abschlagsfrei (vorzeitig) in Rente gehen. Darüber hinaus bietet es im Kampf gegen Altersarmut durch den Ausgleich der Abschläge beziehungsweise die Rentenzahlung *on top* eine zusätzliche Chance zur Anhebung der Rente über das Niveau der Grundsicherung.

Ein weiterer Vorteil liegt in der vorgesehenen zusätzlichen Absicherung der Erwerbsminderung, die geschlechtsneutral und ohne Risikoprüfung erfolgen soll. Diese zusätzliche Abdeckung des Armutrisikos Erwerbsminderung überwiegt gegenüber der mit dem Solidarelement einhergehenden unvollständigen Kapitaldeckung, zumal ein vergleichbares Angebot auf dem privaten Versicherungsmarkt nicht existiert. Somit kann das *Vorsorgekonto* die bestehende Lücke im Bereich der Erwerbsminderung in der zweiten und dritten Säule der Alterssicherung füllen.

Im Koalitionsvertrag kündigt die große Koalition an, dass sie die Voraussetzungen schaffen will, um eine hohe Verbreitung der Betriebsrenten auch in kleineren Unternehmen zu erreichen (CDU, CSU und SPD 2013: 72). Gerade für kleinere und mittelständische Unternehmen wäre das *Vorsorgekonto* bei den DRVen eine sinnvolle und attraktive Möglichkeit einer betrieblichen

Altersvorsorge, Erwerbsminderungsschutz inbegriffen. Zudem würde es den Sozialpartnern ermöglichen, die regelmäßige Zahlung von Zusatzbeiträgen für besonders belastete Berufsgruppen zu vereinbaren. Diese blieben auch nach einem etwaig erforderlichen Arbeitsplatzwechsel erhalten und der entsprechenden Person zugeordnet.

Die DRVen sind dezentral aufgestellt und bürgernah organisiert. Die Resonanz auf das Serviceangebot PROSA der DRV BW und die Ergebnisse der Postbank-Studie belegen den Aufklärungsbedarf bezüglich der Altersvorsorge (Postbank-Studie 2013: 52) und das große Vertrauen in die gRV (ebenda: Tabelle 25a). Bereits heute erteilen die DRVen im Rahmen der Paragraphen 14 und 15 IV SGB I Auskünfte zur gesetzlichen und zusätzlichen Altersvorsorge. Diese Strukturen und das vorhandene Know-how, etwa bezüglich der Möglichkeiten zur Abwendung von Erwerbsminderung, könnten genutzt werden.

Abschließend ist festzuhalten: Das *Vorsorgekonto* bei den Trägern der gRV stellt eine systemnahe, sinnvolle und notwendige Ergänzung bestehender Angebote der Altersvorsorge dar. Da das *Vorsorgekonto* zudem aktuelle und langfristig bedeutsame politische Themen – Rente mit 67 verbunden mit der Forderung nach Flexibilisierung der Übergänge in die Rente, Erwerbsminderung und Altersarmut – aufgreift, müsste es im Interesse der Politik sein, sich dieser Idee anzunehmen und sie umzusetzen. Dazu sind neben einer Ermächtigungsgrundlage auch Änderungen des Sozialgesetzbuchs, des Steuerrechts und weiterer Rechtsvorschriften erforderlich. Sofern seitens des Gesetzgebers die erforderlichen gesetzlichen Regelungen vorgenommen werden würden, könnten die Träger der gRV eine (staatlich geförderte) private Altersvorsorge und/oder ein Betriebsrentenmodell, insbesondere für die Unternehmen, die über keine eigene Betriebsrente verfügen, anbieten. Durch die dargestellten Solidarelemente und die organisatorische Trennung würde den Anforderungen des europäischen und des nationalen Wettbewerbsrechts Rechnung getragen werden.

Die Frage der Realisierung und der Zeitpunkt der Einführung des *Vorsorgekontos* hängen nun vom gesetzgeberischen Willen ab.

Literaturverzeichnis

- Benner, Eckhard und Niels Nauhauser (2013): Zur Diskussion gestellt: Der Vorsorgefonds – ein Beispiel für sozialpolitische Verbraucherpolitik. WISO direkt, Juni 2013, 1 ff.
- Blank, Ingo und Dietrich Krauß (2012): Das Riester-Dilemma, Bilanz einer „Jahrhundert-Reform“. ARD-Reportage vom 9. Januar 2012.
- Börsch-Supan, Axel, Anette Reil-Held und Daniel Schunk (2006): Das Sparverhalten deutscher Haushalte: Erste Erfahrungen mit der Riester-Rente. Universität Mannheim.
- Bundesministerium der Finanzen (2014): Entwurf einer Verordnung über Produktinformationsblätter und weitere Informationspflichten bei zertifizierten Altersvorsorge- und Basisrentenverträgen nach dem Altersvorsorgezertifizierungsgesetz (AltvPIBV).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013): Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 Abs. 1 und 3 SGB VI – Rentenversicherungsbericht 2013.

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2014): Statistik zur privaten Altersvorsorge. Stand vom 9. September 2014. Berlin.
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009): Aigner stellt Produktinformationsblatt für bessere Finanzberatung vor. Pressemitteilung Nr. 166 vom 23. Juli 2009.
- CDU, CSU und SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode. Berlin.
- Corneo, Giacomo, Matthias Keese und Carsten Schröder (2007): Erhöht die Riester-Förderung die Sparneigung von Geringverdienern? Freie Universität Berlin, Ruhr Graduate School in Economics Essen, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, 19. Dezember 2007.
- Deutsche Aktuarvereinigung (2009): Antwort auf Presseanfrage zu Invalidisierungswahrscheinlichkeiten der Sterbetafel DAV1997. Köln, Deutsche Aktuarvereinigung e. V.
- Deutsche Aktuarvereinigung (2013): Ausschuss Lebensversicherung zur Frage der Gültigkeit der Invalidisierungswahrscheinlichkeiten der Sterbetafel DAV1997. Köln, Deutsche Aktuarvereinigung e. V.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.) (2002): Statistik Rentenzugang 2001.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.) (2011): Rentenversicherung in Zeitreihen 2011. DRV-Schriften, 22.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.) (2012): Statistik Rentenzugang 2011.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.) (2013): Statistik Rentenzugang 2012.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.) (2014a): Statistik Rentenzugang 2013.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.) (2014b): Rentenversicherung in Zahlen 2014.
- Deutscher Bundestag (2007): Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenzen an die demographische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der Rentenversicherung vom 20. April 2007. Bundesgesetzblatt I, 554 ff.
- Deutscher Bundestag (2012): Sachverständigenanhörung zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der steuerlichen Förderung der privaten Altersvorsorge (Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz – AltvVerbG) am 26. November 2012.
- Deutscher Bundestag (2013): Gesetz zur Verbesserung der steuerlichen Förderung der privaten Altersvorsorge vom 28. Juni 2013. Bundesgesetzblatt I, 1667 ff.
- Deutscher Bundestag (2014): Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 23. Juni 2014. Bundesgesetzblatt I, 787 ff.
- Fasshauer, Stephan und Nora Toutaoui (2009): Die Anzahl des förderberechtigten Personenkreises der Riester-Rente – eine Annäherung. Deutsche Rentenversicherung, 64 (6), 478–486.
- Gasche, Martin und Klaus Härtl (2013): Verminderung der (Alters-)Armut von Erwerbsminderungsrentnern durch Verlängerung der Zurechnungszeit und Günstigerprüfung? MEA discussion papers, 271, München.
- Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (2008): Keine Kalkulation zu Lasten der Versicherten. Stellungnahme vom 11. November 2008 zum Frontal21-Bericht.
- Geyer, Johannes (2011): Riester-Rente: Rezept gegen Altersarmut? DIW Wochenbericht Nr. 47/2011, 16–21.
- Goecke, Oskar (2013): Ein Generationenfonds für die Altersvorsorge. Versicherungswirtschaft, 16 (vom 15. August), 57–61.
- Hagen, Kornelia und Axel Kleinlein (2011): Zehn Jahre Riester-Rente: Kein Grund zum Feiern. DIW Wochenbericht Nr. 47/2011, 3–14.

- Hagen, Kornelia, Johannes Geyer und Dorothea Schäfer (Hrsg.) (2012): Riester-Sparen: Kontroverse Sichtweisen aus Wissenschaft, Politik und Wirtschaft. Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 2.
- ITA Institut für Transparenz (2014): Transparenz-Index für private Renten- und Kapitalversicherungen. Studie im Auftrag des Bundesfinanzministeriums.
- Kleinlein, Axel (2011): Versicherungslobby führt Vermittler und Verbraucher in die Irre – GDV verteidigt Riester-Rente mit erfundener Prognose-Sterbetafel. Pressemitteilung des Bundes der Versicherten e. V. vom 6. Dezember 2011.
- Kleinlein, Axel (2012): Stellungnahme des Bundes der Versicherten e. V. zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zur Verbesserung der steuerlichen Förderung der privaten Altersvorsorge (Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz – AltvVerbG) – Drs. 17/10818 vom 21. November 2012.
- Landesversicherungsanstalt Württemberg (1999): Stellungnahme der Geschäftsführung der LVA Württemberg für die „Arbeitsgruppe System- und Grundsatzfragen“ der Alterssicherungskommission der Landesregierung Baden-Württemberg, Stuttgart, 2. Dezember 1999.
- Ministerium für Arbeit und Soziales Baden-Württemberg (Hrsg.) (2007): PROSA Pro Sicherheit im Alter. Für mehr Dynamik im bewährten System. Bericht des Landesbeirats, Stand 24. Juli 2007. Stuttgart.
- Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg (2012): Verbraucherminister Bonde und DRV-Chef Seiter zum Weltverbrauchertag: „Private Altersvorsorge muss einfach, transparent und kostengünstig sein“. Pressemitteilung vom 14. März 2012.
- Oehler, Andreas (2009): Alles „Riester“? Die Umsetzung einer Förderidee in der Praxis. Gutachten im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e. V.
- ÖKO-Test (2011): Kompakt Riester, Riester-Renten/ungeförderte Renten – Renditevergleich vom 22. Januar 2011.
- Postbank-Studie (2013): Altersvorsorge in Deutschland 2012/2013. Institut für Demoskopie Allensbach.
- Rische, Herbert (2006): Pressemitteilung der DRV Bund anlässlich der Vertreterversammlung der Deutschen Rentenversicherung Bund in Lübeck am 19. Juli 2006.
- Rische, Herbert und Ralf Kreikebohm: (2012): Verbesserung der Absicherung bei Invalidität und mehr Flexibilität beim Übergang in Rente. RVaktuell, 1, 2–16.
- Rosemann, Martin (2014): Martin Rosemann in der Arbeitsgruppe zu flexiblen Übergängen in die Rente. <http://martin-rosemann.de/rosemann-in-der-arbeitsgruppe-zu-flexiblen-uebergaengen-in-die-rente/> (abgerufen am 16. September 2014).
- Salek, Magdalena und Ute Werner (2010): Forschungsbericht zur Erfassung und statistischen Analyse der Daten aus der Evaluation des PROSA-Projektes. Karlsruhe.
- Schick, Gerhard (2012): Rede im Deutschen Bundestag. Plenarprotokoll 17/199. Berlin, 19. Oktober 2012.
- Schwark, Peter (2012): Die Riester-Kritik – Fachlich fundiert oder politisch motiviert? Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 81 (2), 71–90.
- Sternberger-Frey, Barbara (2012): Was bringen Riester-Produkte dem Verbraucher? Analyseergebnisse einer anbieterunabhängigen Testorganisation. Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 81 (2), 115–132.
- Sternberger-Frey, Barbara (2014): Invalidität als Armutsrisiko – Können private Berufsunfähigkeitsrenten die Versorgungslücken schließen? Analyseergebnisse einer unabhängigen Testorganisation. In diesem Heft, 105–119.

- Straubinger, Max (Hrsg.) (2014): Das Rentenpaket der Großen Koalition. Infodienst der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag vom 23. Mai 2014.
- Tuchscherer, Claudia (2012): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der steuerlichen Förderung der privaten Altersvorsorge (Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz – AltvVerbG) vom 23. November 2014. Deutsche Rentenversicherung Baden-Württemberg.
- Verbraucherzentrale Bundesverband (2014): Für mehr finanzielle Sicherheit im Alter. Positionspapier des vzbv und seiner Mitgliedsverbände zum Thema Altersarmut und Altersvorsorge, 28. April 2014.
- Westerheide, Peter, Michael Feigl, Lena Jaroszek, Johannes Leinert und Achim Tiffe (2010): Transparenz von privaten Riester- und Basisrentenprodukten. Mannheim.