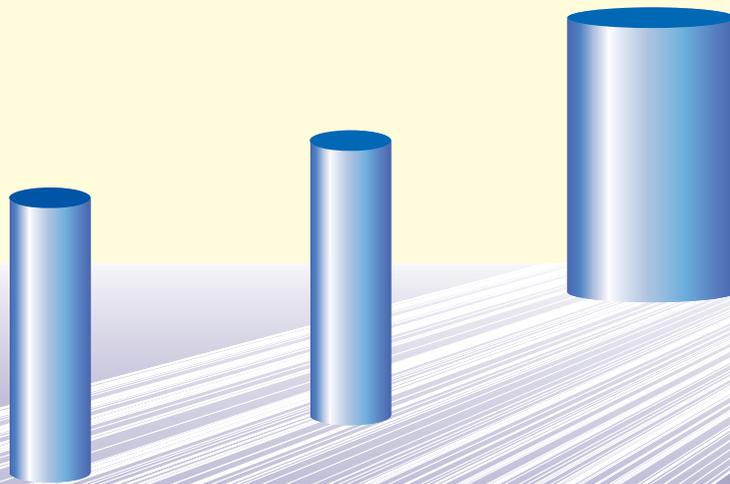


PROSA

Pro Sicherheit im Alter

 Bericht des Landesbeirats



Für mehr Dynamik im bewährten System



Baden-Württemberg

MINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES

PROSA – Pro Sicherheit im Alter
Für mehr Dynamik im bewährten System

Bericht des Landesbeirats

Stand 24.07.2007

Verteilerhinweis:

Diese Informationsschrift wird von der Landesregierung in Baden-Württemberg im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Verpflichtung zur Unterrichtung der Öffentlichkeit herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von deren Kandidatinnen und Kandidaten oder Helferinnen und Helfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für alle Wahlen.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken und Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel.

Untersagt ist auch die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die vorliegende Druckschrift nicht so verwendet werden, dass dies als Parteinahme des Herausgebers zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Diese Beschränkungen gelten unabhängig vom Vertriebsweg, also unabhängig davon, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Informationsschrift dem Empfänger zugegangen ist.

Erlaubt ist es jedoch den Parteien, diese Informationsschrift zur Unterrichtung ihrer Mitglieder zu verwenden.

Herausgeber:

Ministerium für Arbeit und Soziales
Baden-Württemberg
Schellingstraße 15
70174 Stuttgart

Telefon: 07 11 123-0

Telefax: 07 11 123-39 99

Internet: www.sozialministerium-bw.de

Druck:

Stuttgart, September 2007

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	11
Der Landesbeirat	13
A Rahmenbedingungen	
I. Struktur des Systems der Alterssicherung	17
1. Das Drei-Säulen-System bzw. Drei-Schichten-System	17
2. Die quantitative Bedeutung der einzelnen Säulen	19
3. Ein kurzer Überblick über die gesetzliche Rentenversicherung	20
4. Deutschland im internationalen Vergleich	22
II. Entwicklungstendenzen und deren Auswirkungen für die soziale Absicherung in der Zukunft	25
1. Grundsätzliches	25
2. Die demografische Entwicklung	26
3. Auswirkungen auf die Sozialsysteme	30
III. Private Altersvorsorge	34
1. Riester-Rente: Die neue Form der privaten Altersvorsorge	34
2. Die Förderung der Riester-Rente	34
3. Änderungen durch das Alterseinkünftegesetz	36
4. Förderfähige Anlageformen	36
5. Wird die Riester-Rente angenommen?	37
6. Welche Haushalte werden durch die Riester-Rente erreicht?	40
7. Lehren aus der Riesterförderung	44
IV. Betriebliche Altersversorgung	46
1. Die Renaissance der betrieblichen Altersversorgung	46
2. Stärkung der betrieblichen Altersversorgung	46
3. Durchführung	47
4. Verbreitung	58
5. Lehren aus der jüngsten Entwicklung der betrieblichen Alters- versorgung	61

B Auswertung der Positionspapiere, Stellungnahmen und Anhörungen

I.	„Financial Education“ – „Finanzielle Allgemeinbildung“	62
1.	Zusammenfassung wesentlicher Inhalte und Erkenntnisse	62
2.	Bewertung – Ergänzende Hinweise	64
II.	Verbesserung von Aufklärung, Information und Beratung	65
1.	Zusammenfassung wesentlicher Inhalte und Erkenntnisse	65
2.	Bewertung – Ergänzende Hinweise	69
III.	Weitere Vereinfachung des Systems der staatlich geförderten privaten und betrieblichen Altersvorsorge, die nicht an bestimmte Produkte anknüpft, sondern an die Funktion der Altersvorsorge	69
1.	Zusammenfassung wesentlicher Inhalte und Erkenntnisse	69
2.	Bewertung – Ergänzende Hinweise	73
IV.	Höhere Verbindlichkeit für die ergänzende betriebliche und/oder private Altersvorsorge (Opting-out oder Obligatorium)	73
1.	Zusammenfassung wesentlicher Inhalte und Erkenntnisse	73
2.	Bewertung – Ergänzende Hinweise	76
V.	Verbesserte Portabilität von Betriebsrenten	76
1.	Zusammenfassung wesentlicher Inhalte und Erkenntnisse	76
2.	Bewertung – Ergänzende Hinweise	78
VI.	Fortführung der Sozialversicherungsfreiheit bei Entgeltumwandlung über das Jahr 2008 hinaus	78
1.	Zusammenfassung wesentlicher Inhalte und Erkenntnisse	78
2.	Bewertung – Ergänzende Hinweise	80
VII.	Ausweitung des förderberechtigten Personenkreises (z.B. um Schüler und Studenten oder um Arbeitslose ohne Arbeitslosengeld I oder II)	81
1.	Zusammenfassung wesentlicher Inhalte und Erkenntnisse	81
2.	Bewertung – Ergänzende Hinweise	83
VIII.	Stärkere Verankerung des Erwerbs von Wohneigentum in die private Altersvorsorge	84
1.	Zusammenfassung wesentlicher Inhalte und Erkenntnisse	84
2.	Bewertung – Ergänzende Hinweise	86

IX.	Regelmäßige unabhängige Bewertung der vorhandenen Produkte (z.B. „Stress-Tests“)	86
X.	Optimierung der Kontrollmöglichkeiten	87
XI.	Verbesserte Kooperation mit der Arbeitgeberseite hinsichtlich einer stärkeren Vernetzung mit den Serviceleistungen der personalfüh- renden Stellen	88
XII.	Verbesserter Insolvenzschutz	90
	1. Zusammenfassung wesentlicher Inhalte und Erkenntnisse	90
	2. Bewertung – Ergänzende Hinweise	91

C Vertiefte Diskussion einzelner Handlungsansätze

I.	Handlungsfeld 1 – Stärkung der zusätzlichen Altersvorsorge durch Maßnahmen außerhalb der steuerlichen Instrumentarien	92
	1. Financial Education – Finanzielle Allgemeinbildung mit dem Schwerpunkt Altersvorsorge	92
	1.1 Finanzielle Allgemeinbildung im schulischen Bereich	93
	1.1.1 Verankerung des Themas Altersvorsorge in den Bildungsplänen	93
	1.1.2 Vermittlung der Thematik Altersvorsorge an den Schulen	97
	1.2 Finanzielle Allgemeinbildung für förderberechtigte Personen	100
	2. Fortführung der Sozialversicherungsfreiheit bei Entgeltumwandlung	105
	3. Reine Beitragszusage – Mehr Attraktivität durch neue Zusage- variante?	110
	4. Einführung eines neuen Durchführungswegs auf der Basis individu- eller Konten – Ein neuer Weg mit Chancen auf höhere Renditen?	115
	5. Geschlechtsneutrale Tarife in der betrieblichen Altersversorgung	119
II.	Handlungsfeld 2 – Stärkung der zusätzlichen Altersvorsorge durch steuerliche Maßnahmen	122
	1. Ausbau der Steuer- und Beitragsfreiheit als Impuls für die betrieb- liche Altersversorgung	122
	2. Neue Impulse bei der Riester-Rente	126

D Handlungsempfehlungen

I.	Allgemeine Handlungsempfehlungen	131
1.	Festhalten an bewährten Grundprinzipien – Neue Impulse im bestehenden System setzen	131
2.	Überlegungen an bestimmten Leitlinien ausrichten	132
3.	Berücksichtigung aktueller bundespolitischer Handlungsansätze	133
4.	Finanzielle Rahmenbedingungen	134
II.	Konkrete Handlungsempfehlungen	134
1.	Gesamtstrategie mit drei Schwerpunkten	134
2.	Durchführung einer umfassenden Informationskampagne in Baden-Württemberg	135
2.1	Vorbemerkung	135
2.2	Einzelne Handlungsempfehlungen	137
3.	Baden-Württemberg als Motor bei der Stärkung der betrieblichen Altersversorgung	140
3.1	Vorbemerkung	140
3.2	Einzelne Handlungsempfehlungen	142
3.2.1	Vertrauen schaffen durch Kontinuität	142
3.2.1.1	Fortführung der Sozialversicherungsfreiheit bei Entgeltumwandlung schafft Vertrauen durch Kontinuität	142
3.2.1.2	Freiwilligkeit der zusätzlichen Altersvorsorge erhalten – Vertrauensverlust vermeiden	144
3.2.1.3	„Vorschlag einer EU-Richtlinie zur Verbesserung der Portabilität“ verwerfen – Rechtsunsicherheit vermeiden	144
3.2.1.4	Gestaltungsfreiheit erhalten durch Beibehaltung des Zahlungsbeginns der Betriebsrente ab Vollendung des 60. Lebensjahres	145
3.2.2	Maßnahmen zur Nutzbarmachung von Effizienzreserven – Bausteine der Veränderung	147
3.2.2.1	Verzicht auf Subsidiärhaftung – Gleichzeitig Schutzbedürfnis von Arbeitgebern und Sicherheitsbedürfnis von Arbeitnehmern Rechnung tragen	147
3.2.2.2	Ausbau statt Rückschritt bei den steuer- und beitragsfreien Dotierungsmöglichkeiten	148
3.2.2.3	Weniger Bürokratie durch großzügigere Abfindungsregelungen	150
3.2.3	Prävention und Rehabilitation – eine Chance für Unternehmen und Arbeitnehmer	151

4.	Starten einer Initiative durch Baden-Württemberg für mehr Dynamik in der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge	152
4.1	Sonderzulage für junge Menschen – Altersvorsorge: Je früher, desto besser	152
4.2	Ausweitung des förderberechtigten Personenkreises	153
4.3	Dynamisierung des förderfähigen Höchstbeitrags	155

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abb. 1: Relative Einkommensniveaus in Europa	22
Abb. 2: Zusammensetzung des verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommens von Ruheständlern (in Euro nach Kaufkraftparität)	23
Abb. 3: Anzahl der Riester-Renten	38
Abb. 4: Anteil der Haushalte mit zusätzlicher Altersvorsorge	39
Abb. 5: Private Altersvorsorge nach der Kinderzahl in 2004	41
Abb. 6: Zusätzliche Altersvorsorge nach Einkommen in 2005	42
Abb. 7: Zusätzliche Altersvorsorge nach Schul- und Berufsausbildung in 2004	43
Abb. 8: Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung	59
Abb. 9: Deckungsmittel der betrieblichen Altersversorgung im Jahr 2005 nach Durchführungswegen - in Mrd. Euro -	60
Abb. 10: Deckungsmittel in der betrieblichen Altersversorgung nach Durchführungswegen - 2005/2004 in Mrd. Euro -	60
Abb. 11: Inflationsbedingter Wertverlust im Zeitablauf	113
Abb. 12: Schwankungsbreite der Ablaufleistung von Aktien und Bonds	114
Abb. 13: Förderquoten nach Einkommen und Kinderzahl	126

Tabellenverzeichnis

	Seite
Tab. 1: Die wichtigsten Einkommensquellen der Bevölkerung ab 65 Jahren (in % des Bruttoeinkommensvolumens)	19
Tab. 2: Geburtenentwicklung der Gesamtbevölkerung	27
Tab. 3: Entwicklung der Lebenserwartung in Deutschland (durchschnittliche Lebenserwartung in den alten Bundesländern)	28
Tab. 4: Durchschnittliche Rentenbezugsdauer der Versichertenrenten (alte Bundesländer)	30
Tab. 5: Wesentliche Gesetzesänderungen im Bereich der Alterssicherung	31
Tab. 6: Entwicklung des Rentenniveaus	33
Tab. 7: Staatliche Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge	35
Tab. 8: Einkommensstruktur der Zulagenempfänger	40
Tab. 9: Überblick über Steuer- und Beitragsfreiheit	57
Tab. 10: Anzahl der Verträge im Rahmen der Bruttoentgeltumwandlung	59
Tab. 11: Netto-Gesamtversorgungsniveau nach Rentenzugangsjahren (in %)	124
Tab. 12: Bedeutung des Zins- und Zinseszinseseffektes sowie der Rendite bei einem Altersvorsorgeprodukt	129

Vorwort

Die demografische Herausforderung für die Alterssicherung ist bekannt: Unsere Bevölkerung altert. Während auf der einen Seite die Geburtenhäufigkeit abnimmt, steigt auf der anderen Seite dank des medizinischen Fortschritts und des hohen Lebensstandards in Deutschland die Lebenserwartung deutlich an. Wir alle sind sicherlich glücklich darüber, dass wir immer älter werden: Jeder erhofft sich, ein hohes Alter bei guter Gesundheit zu erreichen. Doch sind wir auch dazu bereit, den „Preis“ für unser Älterwerden zu bezahlen?



Dass eine derartige demografische Entwicklung auch negative Folgen hat, insbesondere für die Alterssicherung, dürfte unstrittig sein. Anschaulich wird dies bei Betrachtung der Rentenbezugsdauer. Diese hat sich seit 1960 im Durchschnitt um mehr als 7 Jahre auf nunmehr über 17 Jahre erhöht. Auf diese Entwicklung muss reagiert werden. Die Menschen wollen und brauchen Sicherheit im Alter. Sie wollen wissen, mit welchen Leistungen sie im Alter rechnen können. Hier ist letztlich die Politik gefordert. Deren Aufgabe ist es, immer wieder von neuem Antworten auf die Frage zu geben, was erhalten und was verändert werden soll.

Gestalten kann man aber nur, wenn man neben der Kenntnis über die bestehenden Rahmenbedingungen auch über den notwendigen Sachverstand verfügt, um Lösungen entwickeln zu können. Angesichts der Komplexität unseres heutigen Alterssicherungssystems, den vielfältigen Verflechtungen zu anderen Bereichen und den zahlreichen möglichen Auswirkungen, die Entscheidungen auf andere Sozialversicherungszweige haben, liegt es nahe, sich dabei der Hilfe von Kommissionen zu bedienen.

Die Landesregierung hat deshalb vor gut eineinhalb Jahren den Landesbeirat „PROSA – Pro Sicherheit im Alter“ eingesetzt, dem neben Mitarbeitern aus mehreren Ministerien und namhaften Wissenschaftlern auch zahlreiche Vertreter verschiedener Institutionen angehören, die sich mit dem Thema „Altersvorsorge“ beschäftigen.

Vor dem Hintergrund, dass Alterssicherheit auch in Zukunft möglich sein wird, sofern die Menschen über die gesetzliche Rente hinaus zusätzliche Altersvorsorge betreiben, hatte der Landesbeirat im Wesentlichen die Aufgabe, sich mit der Frage auseinanderzusetzen, wie sowohl die betriebliche Altersversorgung als auch die private Altersvorsorge gestärkt werden können und dabei auch Handlungsempfehlungen für notwendige politische Entscheidungen zu geben.

Diesem Auftrag ist der Landesbeirat mit dem vorliegenden Bericht „Für mehr Dynamik im bewährten System“ auf überzeugende Art und Weise nachgekommen. Mein erster Dank gilt daher allen Mitgliedern des Landesbeirats für die engagierte Mitarbeit während der vergangenen Monate. Besonderen Dank möchte ich aber auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aussprechen, die aus den Beiträgen und Anregungen der Beiratsmitglieder diesen Bericht erstellt haben. Ohne sie gäbe es ihn nicht.

Die Politik ist nun aufgefordert, die notwendigen Entscheidungen zu treffen. Der vorliegende Bericht bietet hierfür aus meiner Sicht eine sehr gute Grundlage.

A handwritten signature in black ink that reads "Monika Stolz". The script is cursive and fluid.

Dr. Monika Stolz MdL
Ministerin für Arbeit und Soziales
Baden-Württemberg

Der Landesbeirat

Auftrag

Der Ministerrat von Baden-Württemberg hat am 13.12.2005 beschlossen, das Ministerium für Arbeit und Soziales Baden-Württemberg zu beauftragen, einen Landesbeirat

„PROSA – Pro Sicherheit im Alter“

einzusetzen, mit der Zielsetzung ein baden-württembergisches Konzept zur Förderung der privaten Altersvorsorge sowie der betrieblichen Altersversorgung zu erarbeiten.

Ausgangspunkt war eine Bestandsaufnahme zur Situation der zusätzlichen Altersvorsorge gewesen. Dabei war festgestellt worden, dass die Inanspruchnahme der vorhandenen Fördermöglichkeiten und damit die zusätzliche Absicherung im Alter in erheblichem Maße hinter der tatsächlichen Notwendigkeit an ergänzender Altersvorsorge zurückbleibt. So war – obwohl die Zahl der Neuabschlüsse der sog. „Riester-Rente“ im Jahre 2005 deutliche Steigerungsraten aufwies – die Zahl der bis zum 30.09.2005 abgeschlossenen ca. 4,7 Mio. Verträge bei insgesamt weit über 30 Mio. Förderberechtigten immer noch viel zu gering.

Der Beschluss des Ministerrats hat folgenden Wortlaut:

- „1. Der Ministerrat nimmt die Bestandsaufnahme zur Situation der privaten und betrieblichen Altersvorsorge zur Kenntnis.
2. Der Ministerrat beschließt die Zukunftsinitiative und beauftragt das Ministerium für Arbeit und Soziales einen Landesbeirat „PROSA – Pro Sicherheit im Alter“ einzurichten.
3. Das Ministerium für Arbeit und Soziales berichtet dem Ministerrat spätestens im März 2007¹ über die Ergebnisse der Initiative und des Landesbeirats „PROSA“.

¹ Im Hinblick auf die Fülle der zu berücksichtigenden und auszuwertenden Unterlagen war es geboten, die Tätigkeitsdauer des Landesbeirats angemessen zu verlängern.

Zusammensetzung

Auf der Grundlage des Ministerratsbeschlusses wurde vom Ministerium für Arbeit und Soziales ein Landesbeirat eingerichtet, der sich wie folgt zusammensetzte:

Ministerium für Arbeit und Soziales Baden-Württemberg

Finanzministerium Baden-Württemberg

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg

Ministerium für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg

Landesvereinigung Baden-Württembergischer Arbeitgeberverbände e.V.

Deutscher Gewerkschaftsbund Bezirk Baden-Württemberg

Deutsche Rentenversicherung Baden-Württemberg

Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung e.V. (aba)

Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (GDV)

Bundesverband deutscher Banken e.V.

Badischer Genossenschaftsverband e.V.

Württembergischer Genossenschaftsverband e.V.

Sparkassenverband Baden-Württemberg

Arbeitsgemeinschaft Baden-Württembergischer Bausparkassen

Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D.

Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Makroökonomik und Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim; Institutsleiter Mannheim Research Institut for the Economics of Aging (MEA) Universität Mannheim

Prof. Dr. Raimond Maurer

Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Investment, Portfolio Management und Alterssicherung an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/Main

Prof. Dr. Hans-Peter Schwintowski

Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Handels-, Wirtschafts- und Europarecht an der Humboldt-Universität zu Berlin

Darüber hinaus nahm zeitweise Frau Dr. Anette Reil-Held, Forschungsbereichsleiterin am Mannheim Research Institut for the Economics of Aging, in Vertretung von Herrn Prof. Axel Börsch-Supan, an den Sitzungen teil.

Arbeitsweise, Ablauf

In der Zeit vom 23.03.2006 (konstituierende Sitzung) bis 07.05.2007 (abschließende Sitzung) fanden insgesamt 5 Sitzungen des gesamten Landesbeirats statt. Die Sitzungen wurden von Herrn Manfred Zach (Ministerium für Arbeit und Soziales Baden-Württemberg) geleitet. In zwei Sitzungen, am 29.06.2006 und am 30.06.2006, wurden Anhörungen durchgeführt, bei denen sich die Angehörten u.a. zu einem vorher erarbeiteten Themenkatalog positionierten. Zu diesem Themenkatalog hatten im Vorfeld der Anhörungen auch bereits die Beiratsmitglieder Stellung genommen. Die Themen sowie die erfolgte Auswertung sind im Berichtsteil B dokumentiert. Neben den Sitzungen des gesamten Landesbeirats fanden darüber hinaus mehrere Sitzungen in kleinerem Kreis statt.

Angehört wurden neben Frau Theresia Bareth-Lugert, Versicherungsberaterin bei der Deutschen Rentenversicherung Bund, folgende Institutionen:

Landesfrauenrat Baden-Württemberg

Landesfamilienrat Baden-Württemberg

Landesjugendring Baden-Württemberg e.V.

Landessenorenrat Baden-Württemberg e.V.

MetallRente GbR

Zusatzversorgungskasse des Kommunalen Versorgungsverbands Baden-Württemberg

Verbraucherzentrale Baden-Württemberg e.V.

Volkshochschulverband Baden-Württemberg e.V.

Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg

TRUMPF Werkzeugmaschinen GmbH + Co. KG

DaimlerChrysler AG

Robert Bosch GmbH

Allianz Pensionskasse AG

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

Baden-Württembergischer Handwerkstag e.V.

BVI Bundesverband Investment und Asset Management e.V.

AGP Arbeitsgemeinschaft Partnerschaft in der Wirtschaft e.V.

Zur Organisation der Arbeit des Landesbeirats wurde im Ministerium für Arbeit und Soziales eine Geschäftsstelle eingerichtet, die von Frau Angelika Ertel geleitet wurde. Die Abfassung des Schlussberichts erfolgte durch Herrn Knut Urbaniak.

Schwerpunkte des Berichts

Der Landesbeirat stand vor der gleichermaßen interessanten wie anspruchsvollen Aufgabe, den Themenkomplex „Private Altersvorsorge“ und „Betriebliche Altersversorgung“ umfassend zu behandeln sowie Handlungsempfehlungen zu erarbeiten, die geeignet sind, zu einer größeren Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge beizutragen.

Diesem Auftrag ist der Landesbeirat mit dem vorliegenden Bericht „Für mehr Dynamik im bewährten System“ nachgekommen. Dabei hat der Landesbeirat bewusst besonderen Wert darauf gelegt, den Berichtsumfang in noch überschaubaren Grenzen zu halten. Dies hat zwar einerseits zur Folge, dass das Thema Wohneigentum weitestgehend ausgeklammert und zudem nicht jeder Aspekt bis in alle Nuancen beleuchtet wird, hat aber andererseits den Vorteil, dass der Bericht insgesamt gesehen für ein breiteres Publikum verständlich wird.

Der vorliegende Bericht ist in vier Hauptkapitel unterteilt:

- A Rahmenbedingungen
- B Auswertung der Positionspapiere, Stellungnahmen und Anhörungen
- C Vertiefte Diskussion einzelner Handlungsansätze
- D Handlungsempfehlungen

Vor dem Hintergrund, dass eine differenzierte Beurteilung über die Eignung von Reformansätzen einige grundlegende Kenntnisse über die derzeitigen Rahmenbedingungen voraussetzt, hat sich der Landesbeirat dementsprechend zu Beginn seiner Tätigkeit zunächst mit der Struktur des Systems der Alterssicherung in Deutschland, den einzelnen Teilsystemen sowie mit den sich abzeichnenden demografischen Herausforderungen näher beschäftigt. Daran schließt sich ein Kapitel an, in dem es zum einen darum geht, die Ergebnisse der durchgeführten Anhörungen sowie die Auswertung der von den Angehörten gefertigten Stellungnahmen vorzustellen. Zum anderen sollen ebenfalls die Positionen der Beiratsmitglieder dargestellt werden.

Vielfach war es auf der Basis dieses breiten Meinungsspektrums und in Kenntnis der Rahmenbedingungen möglich, durch intensive Diskussionen im Beirat Handlungsempfehlungen ohne weitere Erhebungen bzw. nähere Untersuchungen zu entwickeln. Bei den Reformansätzen, bei denen dies nicht möglich war, verständigte sich der Landesbeirat darauf, diese methodisch näher zu untersuchen. Die hierbei erzielten Ergebnisse sind in Teil C aufgeführt.

Sofern hieraus Handlungsempfehlungen abgeleitet wurden, sind diese – wie alle übrigen Handlungsempfehlungen – im Teil D des Berichts dargestellt.

A Rahmenbedingungen

I. Struktur des Systems der Alterssicherung

1. Das Drei-Säulen-System bzw. Drei-Schichten-System

Das System der Alterssicherung in Deutschland zeichnet sich durch eine Vielgestaltigkeit an Institutionen, Leistungsmerkmalen und Finanzierungsverfahren aus. Dieses heterogene Gesamtbild, welches im Wesentlichen das Ergebnis eines historischen Prozesses ist, der bis weit in das 19. Jahrhundert zurückreicht, erschwert das Erstellen einer übersichtlichen Darstellung. Vereinfachend wird zumeist eine Unterteilung des Alterssicherungssystems in drei Gruppen vorgenommen. Das Gesamtsystem der Alterssicherung wird deshalb in der Regel als Drei-Säulen-System bezeichnet.

Die erste Säule stellen die öffentlich-rechtlichen Pflichtsysteme dar, die für die versicherten Personengruppen die Basis ihrer Alterssicherung sein sollen. Die gesetzliche Rentenversicherung ist der wichtigste Teil der ersten Säule. Weitere wesentliche Versorgungssysteme sind die Beamtenversorgung, die Alterssicherung für Landwirte sowie die berufsständischen Versorgungswerke.

Die zweite Säule umfasst die betriebliche Alterssicherung. Hierzu zählen die betriebliche Altersversorgung der Privatwirtschaft sowie die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes. Beide Systeme übernehmen die Funktion einer Zusatzsicherung, d.h. sie bieten in der Regel eine Teilsicherung, die auf der gesetzlichen Rentenversicherung als Hauptsicherung aufbaut.

Die dritte Säule schließlich stellt die vom Arbeitnehmer selbst finanzierte private Altersvorsorge dar. Hierbei gibt es eine Fülle unterschiedlicher Anlageformen. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die staatlich geförderte zusätzliche private kapitalgedeckte Altersvorsorge, die in der Öffentlichkeit vielfach als „Riester-Rente“ bezeichnet wird.

Bei der Unterteilung in drei Gruppen ist zu beachten, dass nicht immer eine eindeutige Zuordnung einzelner Sicherungssysteme zu einer bestimmten Säule möglich ist. So besteht beispielsweise bei der Beamtenversorgung, die in der Regel der ersten Säule zugeordnet wird, die Altersvorsorge im Grunde aus einer Basissicherung und einer Zusatzversorgung. Insofern ist ein Teil der Versorgung auch zur zweiten Säule zu zählen.

Diese Abgrenzungsprobleme lassen sich grundsätzlich lösen, indem bei der Zuordnung zu den einzelnen Gruppen auf die Steuersystematik abgestellt wird. Diese Art der Zuordnung wurde von der „Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuer-

rechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen“ (sog. „Rürup-Kommission“) vorgenommen. Nach dem von dieser Kommission neu entwickelten Drei-Schichten-System, das das klassische Drei-Säulen-System ablöst, ergibt sich folgende Neueinteilung für die Altersvorsorge:

Erste Schicht: Basisversorgung

Dieser Schicht werden die Formen der Altersversorgung zugeordnet, bei denen die erworbenen Anwartschaften nicht vererblich, nicht übertragbar, nicht beleihbar, nicht veräußerbar und nicht kapitalisierbar sind. Neben den Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung gehören dieser Schicht u.a. auch die im Zuge des Alterseinkünftegesetzes neu entwickelten kapitalgedeckten Leibrentenversicherungen an, die in den Medien unter dem Begriff „Basis-Rente“ bzw. „Rürup-Rente“ bekannt geworden sind.

Zweite Schicht: Zusätzliche Versorgung

Diese Schicht umfasst die betriebliche Altersversorgung sowie die Riester-Rente.

Dritte Schicht: Kapitalanlageprodukte

Der dritten Schicht werden u.a. Kapitallebensversicherungen sowie private Rentenversicherungen, die weder die Kriterien der Basisversorgung noch die der Riester-Rente erfüllen, zugeordnet.

Für alle drei Schichten war eine unterschiedliche Besteuerung in der Anspar- und in der Auszahlungsphase vorgesehen. Konkret wurde vorgeschlagen, dass Produkte der ersten Schicht nach einer Übergangszeit in der Ansparphase steuerfrei finanziert und in der Rentenphase nachgelagert besteuert werden. Produkte der zweiten Schicht sollten innerhalb bestimmter Grenzen steuerfrei finanziert und korrespondierend dazu in der Leistungsphase nachgelagert besteuert werden. Demgegenüber war bei Produkten der dritten Schicht eine vorgelagerte Besteuerung geplant.

Die von der o.g. Kommission entwickelten Vorschläge wurden vom Gesetzgeber im Wesentlichen im Alterseinkünftegesetz umgesetzt. Allerdings hat sich der Begriff des „Drei-Schichten-Systems“, der im Übrigen angesichts der höchst unterschiedlichen Gewichtung der Alterssicherungssysteme aus diesem Grund in Fachkreisen auch bereits früher verwendet wurde, in der Öffentlichkeit nicht durchgesetzt. Vor diesem Hintergrund wird nachfolgend weiterhin die Einteilung nach dem klassischen Drei-Säulen-System zugrunde gelegt.

2. Die quantitative Bedeutung der einzelnen Säulen

Die beschriebene Zuordnungsproblematik hat zur Folge, dass eine Darstellung der quantitativen Bedeutung der drei Säulen in erheblichem Maße von den jeweils vorgenommenen Abgrenzungen geprägt wird. Unabhängig hiervon ist allerdings unstrittig, dass die gesetzliche Rentenversicherung im deutschen Alterssicherungssystem eine quantitativ überragende Rolle einnimmt (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Die wichtigsten Einkommensquellen der Bevölkerung ab 65 Jahren (in % des Bruttoeinkommensvolumens)

Einkommensquelle	Alle	Ehepaare		Alleinst. Männer		Alleinst. Frauen	
		West	Ost	West	Ost	West	Ost
Gesetzliche Rentenversicherung	66	57	89	60	87	68	95
Andere Alterssicherungssysteme	21	26	2	26	5	22	2
Erwerbstätigkeit	4	7	5	3	1	1	0
Zinsen, Vermietung, Lebensvers. u.a.	7	9	3	9	6	6	2
Wohngeld/Sozialhilfe/Grundsicherung	1	0	0	1	1	1	1
Summe	100	100	100	100	100	100	100

0 = weniger als 0,5 jedoch mehr als 0; Abweichungen der Summe von 100 % sind rundungsbedingt.

- 1) Andere Alterssicherungssysteme sind: Betriebliche Altersversorgung, Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst, Beamtenpensionen, Alterssicherung der Landwirte, Berufsständische Versorgungswerke, Unfallversicherung, Kriegsopferversorgung, sonstige Renten, Zusatz- und Sonderversorgungssysteme.

Quelle: Alterssicherung in Deutschland (ASiD03), BMGS

Aufschlussreich sind in diesem Zusammenhang auch Ausführungen der „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“, besser bekannt unter dem Namen „Rürup-Kommission“. Danach stammen in Deutschland etwa 80 % der Einkommen von Personen über 65 Jahren aus umlagefinanzierten Alterssicherungssystemen (gesetzliche Rente, Beamtenversorgung, Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst und Alterssicherung der Landwirte). Die betriebliche Altersversorgung trägt lediglich 5 % hierzu bei. Die verbleibenden 15 % speisen sich im Wesentlichen aus privaten Rentenversicherungen, schließen aber auch Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sowie Erwerbseinkommen ein. Als Quelle diente der Rürup-Kommission der Alterssicherungsbericht 2001 (Bundestagsdrucksache 14/7640); darüber hinaus wurden eigene Berechnungen durchgeführt. Hingewiesen wird im Bericht der Kommission des Weiteren darauf, dass sich die Angaben des Alterssicherungsberichts auf das Jahr 1999 beziehen und der Nutzungswert der selbst genutzten Immobilie nicht als Alterseinkommen berücksichtigt wurde.

3. Ein kurzer Überblick über die gesetzliche Rentenversicherung

Wie die Ausführungen zur quantitativen Bedeutung der einzelnen Säulen gezeigt haben, ist die gesetzliche Rentenversicherung, die als Teil der deutschen Sozialversicherung auf das ausgehende 19. Jahrhundert zurückgeht, das Alterssicherungssystem mit der weitaus größten Bedeutung. Etwa 82 % der gesamten Bevölkerung (rund 12 % der Bevölkerung sind Kinder unter 15 Jahren) gehören ihr als Mitglied an, entweder als Versicherte oder als Rentner. Zum Stichtag 01.07.2003 wurden rund 23,7 Mio. Renten an rund 19,6 Mio. Rentnerinnen und Rentner gezahlt. Von den Gesamtausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahre 2004 in Höhe von rund 235,5 Mrd. Euro entfielen rund 210 Mrd. Euro auf Rentenleistungen.

Die zentrale Rechtsgrundlage für die gesetzliche Rentenversicherung ist seit dem 01.01.1992 das Sechste Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB VI). Mit den Regelungen dieses Gesetzes wird hauptsächlich das Ziel verfolgt, den Arbeitnehmern bei einem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben infolge Alters oder Erwerbsminderung eine Lohnersatzleistung sowie im Todesfall den Hinterbliebenen eine Unterhaltersatzleistung zu gewährleisten.

Die gesetzliche Rentenversicherung ist ursprünglich als Pflichtsystem für Arbeiter geschaffen worden; bereits wenige Jahre später wurden die Angestellten einbezogen. Mittlerweile sind auch weitere Personengruppen, wie beispielsweise einige Gruppen von Selbstständigen pflichtversichert. Außerdem steht nach heutigem Recht die gesetzliche Rentenversicherung vielen nicht pflichtversicherten Personen in Form einer Antragspflichtversicherung oder freiwilligen Versicherung offen.

Die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung hat im Wesentlichen drei Grundlagen: die Beiträge der Versicherten, die Beiträge der Arbeitgeber und den Bundeszuschuss. Besondere Merkmale des Finanzierungssystems sind der Generationenvertrag sowie das Umlageverfahren. Unter dem Umlageverfahren ist zu verstehen, dass mit den aktuell eingehenden Beiträgen sofort die Ausgaben bestritten und die Beiträge demzufolge nicht als Kapital zur Finanzierung künftiger Rentenansprüche angesammelt werden. Grundlage für ein solches System ist der Generationenvertrag. Der Generationenvertrag ist ein unausgesprochener und nicht schriftlich festgelegter „Vertrag“ zwischen der beitragszahlenden und der rentenempfangenden Generation. Kennzeichnend ist die Verpflichtung der heutigen Generation, durch ihre Beiträge die Renten der vorherigen Generation zu sichern, in der Erwartung, dass die ihr folgende die gleiche Verpflichtung übernimmt.

Die gesetzliche Rentenversicherung knüpft sowohl im Hinblick auf den einbezogenen Personenkreis als auch bei der Berechnung von Beiträgen und Leistungen an die Erwerbstätigkeit und das Erwerbseinkommen an. Die Höhe einer Rente richtet sich dementsprechend vor allem nach der Höhe der während des Versicherungslebens durch Beiträge versicherten Arbeitsentgelte und Arbeitseinkommen (Grundsatz der Lohn- und Beitragsbezogenheit der Rente). Das in den einzelnen Kalenderjahren versicherte Arbeitsentgelt bzw. Arbeitseinkommen wird in Entgeltpunkte umgerechnet, wobei die entsprechende Versicherung in Höhe des Durchschnittsentgelts eines Kalenderjahres einen vollen Entgeltpunkt ergibt.

Jede Rente wird nach folgender Rentenformel berechnet (die Zahlen in Klammern machen diese Rentenformel am Beispiel eines Versicherten deutlich, der nach 45 Beitragsjahren mit Durchschnittsverdienst zum jetzigen Zeitpunkt eine Regelaltersrente erhält; man spricht hier auch von einer sog. Standardrente):

Summe der Entgeltpunkte (45) X Zugangsfaktor (1) = persönliche Entgeltpunkte (45)

Persönliche Entgeltpunkte (45) X Rentenartfaktor (1) X aktueller Rentenwert (26,13 Euro)
= Monatsrente (1.175,85 Euro brutto).

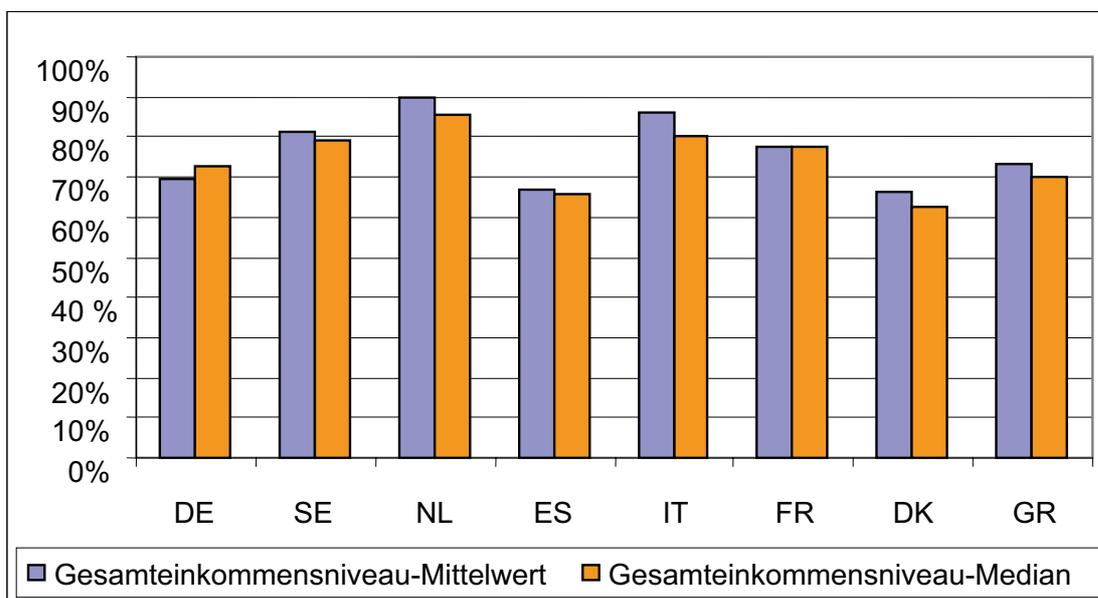
Die Rentenanpassung zum 01. Juli jeden Jahres erfolgt dadurch, dass der bisherige aktuelle Rentenwert durch den neuen Wert ersetzt wird. Bei dessen Ermittlung wird dabei grundsätzlich der Bruttolohnentwicklung gefolgt, berücksichtigt werden aber auch Veränderungen des Beitragssatzes und des Altersvorsorgeanteils sowie ein Nachhaltigkeitsfaktor, der das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern einbezieht. Von grundlegender Bedeutung auf dem Weg zu dieser Art der lohnbezogenen dynamischen Rente war die Rentenreform 1957.

Neben der Lohn- und Beitragsbezogenheit der Rente werden auch bestimmte Tatbestände für Leistungen des sozialen Ausgleichs berücksichtigt. Dies ist Ausfluss des Solidaritätsprinzips und kennzeichnet die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) als „Sozial“-Versicherung. Besonders hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch darauf, dass Versicherte ohne Berücksichtigung etwaiger Einschränkungen ihres Gesundheitszustandes oder des Vorliegens anderer Risiken in den Versicherungsschutz einbezogen werden. Dies ist insbesondere bei der Geltendmachung einer Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit von erheblicher Bedeutung. Im Übrigen wirkt sich zugunsten von Frauen aus, dass die gesetzliche Rentenversicherung nicht zwischen geschlechtsspezifischen Risiken unterscheidet und Frauen wie Männer daher trotz unterschiedlicher Lebenserwartung bei gleichem Versicherungsverlauf gleich hohe monatliche Leistungen erhalten.

4. Deutschland im internationalen Vergleich

Um die derzeitige Situation und mögliche Verbesserungsvorschläge richtig einschätzen zu können, ist es hilfreich, sich Deutschland im internationalen Vergleich anzuschauen. Abbildung 1 zeigt zunächst, wie unterschiedlich hoch die Ruhestandseinkünfte in Europa sind. Abgebildet sind die Mittelwerte und Mediane der Einkommensniveaus, welche Ruheständler relativ zu den Erwerbstätigen im Alter von 50 bis 65 Jahren haben.²

Abbildung 1: Relative Einkommensniveaus in Europa



Anm.: Gewichtete Werte nach Geschlecht, Alter und Haushaltsgröße.

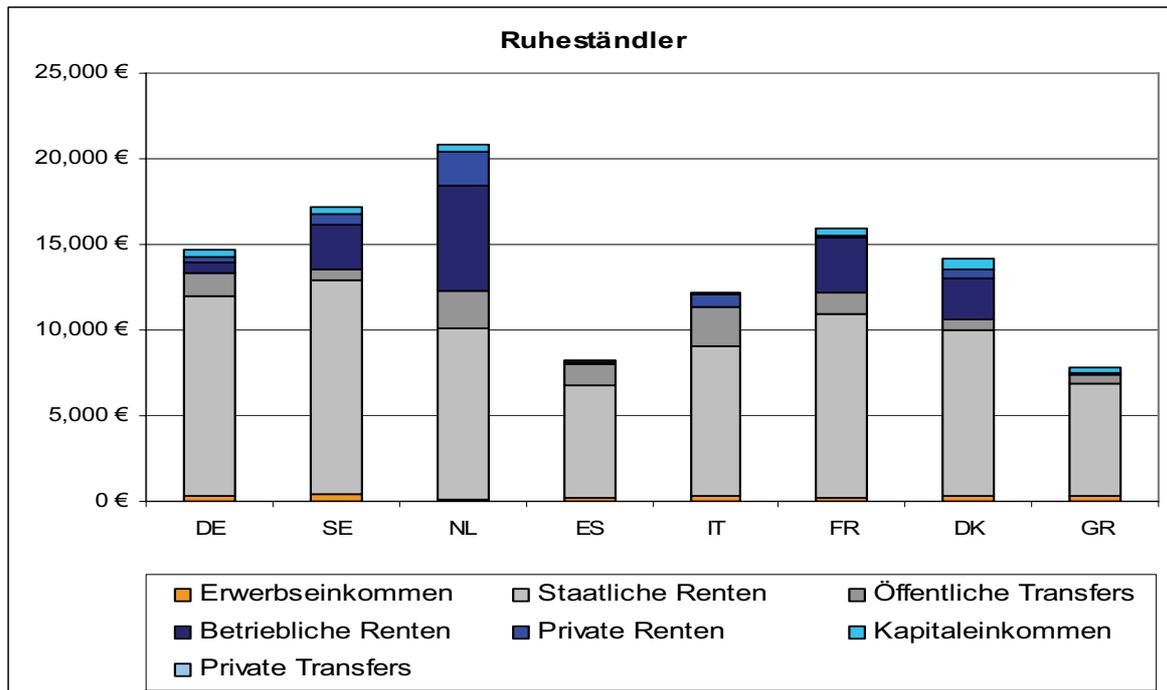
Quelle: Börsch-Supan und Wilke (2006) auf Basis der SHARE Daten, Release 1.

In den meisten Ländern liegen die relativen Einkommensniveaus der Ruheständler zwischen 65 % und 80 % des Einkommens der Erwerbstätigen. Italien erreicht nach den Niederlanden das zweithöchste relative Einkommensniveau.

Abbildung 2 auf der Folgeseite zeigt die Aufteilung des verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommens der Ruheständler in den Mittelwerten der folgenden ausgewählten Einkommenskomponenten: Erwerbseinkommen, öffentliche Transfers, staatliches Renteneinkommen, private und betriebliche Renten, Kapitaleinkünfte sowie regelmäßige private Transfers.

² Der Median hat gegenüber dem arithmetischen Mittel, auch Durchschnitt genannt, den Vorteil, robuster gegenüber Ausreißern, also extrem abweichenden Werten, zu sein. Während der Mittel- bzw. Durchschnittswert den Schwerpunkt einer Verteilung angibt, bezeichnet der Median den Wert, der eine Verteilung exakt halbiert.

Abbildung 2: Zusammensetzung des verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommens von Ruheständlern (in Euro nach Kaufkraftparität)



Anm.: Gewichtete Werte nach Geschlecht, Alter und Haushaltsgröße.

Quelle: Börsch-Supan und Wilke (2006) auf Basis der SHARE Daten, Release 1.

Auffällig ist zunächst, dass die Höhe des Ruhestandseinkommens aus staatlichen Rentensystemen erheblich zwischen den einzelnen Ländern divergiert, obwohl die relativen Einkommensniveaus recht ähnlich sind. In Deutschland und Schweden sind die durchschnittlich aus den staatlichen Renten bezogenen Leistungen ähnlich hoch. Dennoch kommt Schweden aufgrund der zusätzlichen betrieblichen und privaten Renten auf ein deutlich höheres durchschnittliches verfügbares Gesamteinkommen im Ruhestand als Deutschland. Ähnlich verhält es sich mit den Niederlanden und Italien. Kapitaleinkünfte und private Transfers spielen in allen Ländern im Mittelwert nur eine untergeordnete Rolle.

Mit Ausnahme der Niederlande machen die Alterseinkünfte im Rahmen der ersten Säule mindestens knapp drei Viertel des durchschnittlichen verfügbaren Ruhestandseinkommens aus. Im Hinblick auf die zweite und dritte Säule lassen sich die Länder in zwei Gruppen aufteilen: in solche, die keinen oder nur einen geringen Anteil an Eigenvorsorge, also Einkommen aus der zweiten oder dritten Säule, aufweisen und solche, die einen beachtlichen Teil ihres verfügbaren Gesamteinkommens aus der Eigenvorsorge beziehen. Während neben den südeuropäischen Ländern auch Deutschland zur ersten Gruppe zählt, gehören die Niederlande und die skandinavischen Länder zur zweiten Gruppe. Frankreich bildet eine Ausnahme, weil die betrieblichen Renten hier zwar einen bedeutenden Anteil am verfügbaren Gesamtruhestandseinkommen ausmachen, jedoch

im Gegensatz zu den Leistungen aus betrieblichen Renten in anderen Ländern nicht kapitalgedeckt sind. Frankreich ist damit eher bei der ersten Gruppe anzusiedeln.

Innerhalb der beiden Gruppen herrscht ein ganz unterschiedlicher Mix von staatlichem Alterseinkommen und betrieblicher oder privater Eigenvorsorge. Während das Einkommen der Ruheständler in Ländern der ersten Gruppe noch sehr stark auf Einkünften der ersten Säule und somit zu über 90 % auf dem Generationenvertrag basiert, findet in Ländern der zweiten Gruppe bereits ein teils beträchtlicher Anteil von mindestens gut 20 % an kapitalgedeckter betrieblicher oder privater Eigenvorsorge statt.

Unter Berücksichtigung der relativen Einkommensniveaus aus Abbildung 1 fällt auf, dass gerade die Länder mit einem höheren Anteil an Eigenvorsorge wie beispielsweise die Niederlande oder Schweden zugleich auch höhere relative Einkommensniveaus im Vergleich zu den anderen Ländern aufweisen. Die Haushalte in Ländern mit mehr Eigenvorsorge scheinen demnach ihr Ruhestandseinkommen entweder mit Hilfe der Eigenvorsorge erfolgreich aufzustocken (wie beispielsweise in Schweden), oder ein deutlich geringeres staatliches Rentenniveau mit Hilfe der Eigenvorsorge zu kompensieren bzw. sogar überzukompensieren (wie es für die Niederlande zu beobachten ist). Allein Italien erreicht gegenüber den Älteren ein ebenfalls sehr hohes durchschnittliches relatives Einkommensniveau, ohne vermehrte Eigenvorsorge aufzuweisen.

Der internationale Vergleich zeigt deutlich, dass Deutschland noch ein großes Potential für die individuelle private und betriebliche Altersvorsorge hat. Er zeigt auch, dass die private und betriebliche Altersvorsorge das Ruhestandseinkommen beträchtlich erhöhen kann, und zwar nicht nur für die Reichen, sondern auch für den Durchschnitts- und sogar den Medianhaushalt.

II. Entwicklungstendenzen und deren Auswirkungen für die soziale Absicherung in der Zukunft

1. Grundsätzliches

Die Rahmenbedingungen für die Alterssicherung haben sich, wie in vielen anderen Ländern, auch in Deutschland tief greifend verändert. Vor dem Hintergrund, dass die Zukunft der gesetzlichen Rentenversicherung maßgeblich von der künftigen demografischen und ökonomischen Entwicklung abhängt, wirft vor allem die zunehmende Alterung Probleme bei der Finanzierung der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung auf. Hinzu kommen wirtschaftliche und soziale Strukturveränderungen, die den Druck auf die Alterssicherungssysteme verstärken. Beispielhaft seien hier die Globalisierung der Wirtschaft, der Übergang von einer Industrie- zu einer Wissensgesellschaft, die Zunahme flexibler, aber auch unsicherer Beschäftigungsformen sowie Änderungen der Haushalts- und Familienstrukturen erwähnt.

Viele der möglichen Auswirkungen sind ungewiss oder umstritten. Die öffentliche Debatte ist daher oft emotional sehr aufgeheizt und die Positionen reichen von Untergangsszenarien bis zur völligen Negierung möglicher Probleme. Insgesamt dominiert derzeit die Furcht vor einer weitgehend negativen Entwicklung, insbesondere vor einem Bevölkerungsrückgang sowie vor den ökonomischen Auswirkungen auf unsere Sozialsysteme.

In der Tat stellt der demografische Wandel eine große gesellschaftliche und ökonomische Herausforderung dar. Anpassungen und Reformen sind daher nötig. Aber zu den ökonomischen Auswirkungen gehören auch Chancen. Vor allem die längere gesunde und aktive Lebensspanne gibt uns Wachstumspotentiale. Ältere Menschen sind heute leistungsfähiger denn je und – was entscheidend ist – sie wollen ihren Beitrag leisten. Aufgabe der Wirtschafts- und Sozialpolitik ist es, diese Potentiale auszuschöpfen.

Im Übrigen ist daran zu erinnern, dass sich die bereits in der Vergangenheit oft übertrieben dargestellten Konsequenzen aus dem sich ändernden Altersaufbau bis heute nicht bestätigt haben. Seit Einführung der gesetzlichen Rentenversicherung vor über hundert Jahren hat sich der Altersaufbau ständig „verschlechtert“. Gleichwohl sind die Nettolöhne und Nettorenten erheblich gestiegen, seit 1957 um das Sieben- bis Achtfache, die Preise dagegen nur um das Drei- bis Vierfache. Entscheidend für diese positive Entwicklung war eine Erhöhung der Produktivität und Erwerbstätigkeit. Diese Erhöhungen waren auch mitentscheidend dafür, dass nur 1,9 % der gesamten Bevölkerung ab 65 Jahren im Jahr 2004 die bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter in Anspruch nehmen mussten. Vor diesem Hintergrund ist ein Erfolg auf dem Arbeitsmarkt auch für die künftige Sicherheit der Altersversorgung von zentraler Bedeutung.

Ein wesentlicher Aspekt zur Erzielung dieses Erfolgs besteht dabei nicht nur darin, Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, sondern insbesondere aus dem Erwerbspersonenpotenzial über eine Erhöhung der Erwerbsquote zusätzliche Erwerbspersonen zu rekrutieren. Dazu gilt es, vor allem Fortschritte für Frauen und ältere Arbeitnehmer zu erzielen. Insbesondere die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer ist lange Zeit zurückgegangen. Den Tiefpunkt erreichte die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer zu Beginn der 90er Jahre bei den 55 bis 59-Jährigen mit einer Erwerbstätigenquote von 49,6 % im Jahre 1993 und bei den 60 bis 64-Jährigen mit einer Erwerbstätigenquote von 17,6 % im Jahre 1994. Seitdem sind die Erwerbstätigenquoten beider Altersgruppen zwar kontinuierlich gestiegen, sie sind aber auch heute noch auf einem zu niedrigen Stand. Zur Erreichung einer hohen Erwerbstätigenquote trägt die gesetzliche Rentenversicherung u.a. auch durch die von ihr gewährten Leistungen zur Teilhabe erheblich bei. Nach dem Grundsatz „Reha vor Rente“ werden finanzielle Mittel zielgerichtet dafür eingesetzt, die Wiedereingliederung der Versicherten ins Erwerbsleben zu erreichen und so eine vorzeitige Erwerbsminderung zu vermeiden.

Trotz dieser notwendigen Bemühungen führt allerdings kein Weg daran vorbei, dass Erfolge auf dem Arbeitsmarkt wesentlich von der Höhe der Belastung der Unternehmen durch Sozialversicherungsbeiträge abhängig sind. Betrachtet man in diesem Zusammenhang die Entwicklung der einzelnen Beitragssätze, so fällt insbesondere der relativ geringe Anstieg des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung in den letzten Jahrzehnten auf. Die Höhe des Beitragssatzes lag bereits im Jahre 1973 bei 18 %. Derzeit beträgt der Beitragssatz 19,9 %. Dies zeigt den Erfolg der im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung durchgeführten Reformen und zugleich auch die Anpassungsfähigkeit dieses Systems auf sich ändernde Rahmenbedingungen.

2. Die demografische Entwicklung

Grundlage für eine nachhaltige Alterssicherung ist insbesondere eine frühzeitige Folgenabschätzung des demografischen Wandels. Von daher besteht ein wichtiger erster Schritt darin, eine nüchterne Bestandsaufnahme vorzunehmen. Hierbei stehen im Vordergrund Fragen nach den Ursachen und dem Ablauf des demografischen Wandels, denn daran müssen wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen anknüpfen.

Ein Blick in die Vergangenheit auf die Geburtenentwicklung der Gesamtbevölkerung sowie die Entwicklung der Lebenserwartung offenbart die Ursachen des demografischen Wandels auf eindrucksvolle Weise. Was die Geburtenhäufigkeit betrifft, so ist insbesondere festzuhalten, dass seit Beginn der 70er Jahre in einem Geburtsjahrgang weniger Mädchen zur Welt kommen, als zur Bestandserhaltung der Bevölkerung not-

wendig wären. Diese so genannte „Nettoreproduktionsrate“, die zur Bestandserhaltung 1 betragen müsste, ist bis zum Jahr 2002 auf 0,642 zurückgegangen. Wie sich die Geburtenentwicklung der Gesamtbevölkerung im Einzelnen vollzogen hat, ist in Tabelle 2 dargestellt.

Tabelle 2: Geburtenentwicklung der Gesamtbevölkerung

Jahr	Neugeborene in 1000	Nettoreproduk- tionsrate	Jahr	Neugeborene in 1000	Nettoreproduk- tionsrate
1960	968,6	1,098	1990*	905,7	0,696
1965	1044,3	1,177	1991	830,0	0,638
1970	810,8	0,948	1992	809,1	0,620
1975	600,5	0,680	1993	798,4	0,612
1980	620,7	0,679	1994	769,6	0,594
1981	624,6	0,675	1995	765,2	0,598
1982	621,2	0,661	1996	796,0	0,629
1983	594,2	0,625	1997	812,2	0,656
1984	584,2	0,606	1998	785,0	0,649
1985	586,2	0,604	1999	767,2	0,650
1986	626,0	0,632	2000	763,9	0,660
1987	642,0	0,640	2001	731,5	0,644
1988	677,3	0,664	2002	716,6	0,642
1989	681,5	0,670	2003	703,7	0,641
1990	727,2	0,694	2004	702,7	0,653

* ab 1990 Gesamtdeutschland

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006)

Im Gegensatz zur Geburtenentwicklung steigt die Lebenserwartung der Menschen in Deutschland kontinuierlich an. Die entsprechenden Zahlen für die alten Bundesländer können der Tabelle 3 entnommen werden. In den neuen Bundesländern war die Lebenserwartung nach der Wiedervereinigung noch deutlich niedriger als in den alten Bundesländern. Hier ist in den letzten Jahren allerdings ein deutlicher Angleichungsprozess erkennbar.

Tabelle 3: Entwicklung der Lebenserwartung in Deutschland (durchschnittliche Lebenserwartung in den alten Bundesländern)

Jahre	bei Geburt		mit 65 Jahren		Jahre	bei Geburt		mit 65 Jahren	
	m	w	m	w		m	w	m	w
1970/72	67,4	73,8	12,1	15,2	1987/89	72,4	78,9	14,1	18,0
1971/73	67,4	74,0	12,1	15,3	1988/90	72,6	79,0	14,2	18,0
1972/74	67,9	74,4	12,2	15,5	1989/91	72,7	79,1	14,3	18,1
1973/75	68,0	74,5	12,2	15,5	1990/92	72,9	79,3	14,5	18,2
1974/76	68,3	74,8	12,3	15,7	1991/93	73,1	79,5	14,6	18,4
1975/77	68,6	75,2	12,4	15,9	1992/94	73,4	79,7	14,7	18,5
1976/78	69,0	75,6	12,6	16,1	1993/95	73,5	79,8	14,7	18,6
1977/79	69,3	76,0	12,8	16,4	1994/96	73,8	80,0	14,9	18,7
1978/80	69,6	76,3	12,9	16,5	1995/97	74,1	80,2	15,1	18,9
1979/81	69,6	76,6	13,0	16,6	1996/98	74,4	80,5	15,3	19,0
1980/82	70,2	76,9	13,1	16,8	1997/99	74,8	80,7	15,5	19,2
1981/83	70,5	77,1	13,2	16,9	1998/00	74,9	80,9	15,6	19,3
1982/84	70,8	77,5	13,4	17,1	1999/01	75,1	81,1	15,8	19,4
1983/85	71,2	77,8	13,5	17,3	2000/02	75,4	81,2	15,9	19,5
1984/86	71,5	78,1	13,7	17,5	2001/03	75,6	81,3	16,1	19,6
1985/87	71,8	78,4	13,8	17,6	2002/04	75,9	81,6	16,3	19,8
1986/88	72,1	78,6	14,1	17,8					

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006)

Hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung stützt sich der Landesbeirat auf die 10. koordinierte Bevölkerungsvorausschätzung des Statistischen Bundesamtes. Sie zeigt, dass der demografische Wandel in Deutschland bis 2050 im Wesentlichen ein Alterungsprozess und kaum Schrumpfung ist. Dies ist für die ökonomische Analyse essentiell. Gemäß einer mittleren Prognose wird die Bevölkerungszahl in den nächsten 30 Jahren von den heutigen 82 Mio. nur unwesentlich auf ca. 80 Mio. Einwohner zurückgehen. Die Veränderung der Altersstruktur ist jedoch massiv. Der Altenquotient (die Zahl der Menschen über 65 Jahre geteilt durch die Zahl der Menschen von 20 bis 64 Jahren) verdoppelt sich fast von derzeit knapp 30 % auf gut 55 %.

Die Schwankungsbreiten der vorgenommenen Vorausschätzungen sind bis 2050 nicht zu vernachlässigen. Sie hängen insbesondere von den schwer zu prognostizierenden Wanderungsbewegungen ab. In einer pessimistischen Prognose sinkt die Bevölkerung bis 2035 auf 74 Mio., also um 10 %. Im Vergleich zu Konjunkturschwankungen ist der

entsprechende Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage gering, zumal er sich auf fast 30 Jahre verteilt. Im optimistischsten Fall einer hohen Einwanderungsrate jüngerer Erwerbspersonen steigt der Altenquotient bestenfalls auf „nur“ 48 %, was einer Steigerung um 60 % entspricht. Dies entspricht bei heutiger Erwerbsbeteiligung einer historisch beispiellosen Mehrbelastung der sozialen Sicherungssysteme und der Produktionsmöglichkeiten pro Konsument um eben diese 60 %.

Im umgekehrten Fall der Extreme prognostiziert das Statistische Bundesamt eine bis 2050 stabile Bevölkerung, während sich bei einer früheren Berechnung der Altenquotient bis 2035 auf 58 % verdoppelt, und dann bis 2050 noch weiter auf 62 % ansteigt. Die Alterung der Bevölkerung ist also gewiss, während zumindest bis 2050 der Bevölkerungsrückgang für Deutschland als Ganzes eher ein sekundäres Phänomen darstellt – allerdings mit großen regionalen Unterschieden.

Unstrittig sind demnach drei Kernpunkte des demografischen Wandels:

- Die Bevölkerungsalterung setzt in etwa 5 Jahren ein. Bis zum Jahr 2010 erleben wir im Wesentlichen noch die Ruhe vor dem Sturm.
- Die eigentliche Alterungsphase findet zwischen den Jahren 2010 und 2030 statt. Die Alterslast, derzeit etwa 30 über 65 Jahre alte Menschen pro 100 Menschen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren, wird sich in den nächsten 30 Jahren um 60 % bis 95 % erhöhen.
- Die Alterslast wird danach langfristig relativ stabil bleiben und sich in Abhängigkeit von der Geburtenrate nur sehr wenig ändern. Keineswegs kommen wir in absehbarer Zeit zurück zu den heutigen Verhältnissen.

Diese demografischen Projektionen lassen allerdings gesellschaftliche Veränderungen unbeachtet und fixieren das „Alter“ auf einen numerischen Wert, hier 65 Jahre. Aus ökonomischer, aber auch soziologischer, psychologischer und medizinischer Sicht ist dies ein zweifelhafter Ansatz. Die mittlere Lebenserwartung ist seit 1950 um über 10 Jahre gestiegen. Eine wichtige Herausforderung des demografischen Wandels besteht daher auch darin, „das Alter“ numerisch neu zu definieren und unseren an der Vergangenheit orientierten Altersbegriff der gestiegenen Lebenserwartung anzupassen.

3. Auswirkungen auf die Sozialsysteme

Die grundlegende Herausforderung an die Sozialsysteme ist bekannt: Weniger Beitragszahler müssen für mehr Leistungsempfänger aufkommen. Darüber hinaus führt die steigende Lebenserwartung im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung auch dazu, dass sich die Dauer des Rentenbezugs erhöht. So ist beispielsweise die durchschnittliche Laufzeit der Versichertenrenten von 1960 bis heute von rund 10 auf inzwischen über 17 Jahre gestiegen. Die Entwicklung der durchschnittlichen Rentenbezugsdauer gibt Tabelle 4 wieder.

Tabelle 4: Durchschnittliche Rentenbezugsdauer Versichertenrenten (alte Bundesländer)

Jahr	Insgesamt	Männer	Frauen	Jahr	Insgesamt	Männer	Frauen
1960	9,9	9,6	10,6	1993	15,6	14,0	17,6
1965	10,5	10,1	11,6	1994	x	x	x
1970	11,1	10,3	12,7	1995	15,7	14,0	17,7
1975	11,6	10,6	13,2	1996	15,9	14,1	17,9
1980	12,1	11,0	13,8	1997	15,9	14,1	18,1
1985	13,1	11,9	14,9	1998	16,0	14,2	18,1
1986	13,4	12,1	15,1	1999	16,0	14,1	18,2
1987	14,5	13,2	16,2	2000	x	x	x
1988	14,8	13,5	16,5	2001	16,2	14,3	18,3
1989	15,0	13,6	16,9	2002	16,6	14,6	18,8
1990	15,4	13,9	17,2	2003	16,7	14,8	18,8
1991	15,5	13,9	17,5	2004	16,8	14,8	18,9
1992	15,7	14,2	17,7	2005	17,2	15,2	19,3

x = keine Zahlen vorhanden

Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund (2006)

Es gibt keinen Königsweg aus diesem „Dilemma“ heraus. Praktisch gibt es nur vier mögliche Reaktionen:

- Man erhöht die Sozialbeiträge, um die steigenden Lasten zu finanzieren. Höhere Sozialbeiträge zehren jedoch am Lebensstandard der Jungen.
- Man begrenzt das zu finanzierende Leistungsvolumen, indem die Leistungen pro Kopf der Empfänger gekürzt werden. Niedrigere Rentenleistungen zehren dann am Lebensstandard der Alten.
- Man erhöht das Rentenalter. Dies erhöht zum einen den Leistungsanspruch der Älteren, wenn sie dann später in Rente gehen. Zum anderen wird die Beitragsbelastung der Jüngeren verringert. Auch diese Maßnahme zehrt in gewisser Weise an den bislang gewohnten Ansprüchen: die Lebensfreizeit wird zumindest relativ zugunsten einer längeren Lebensarbeitszeit verkürzt; allerdings ist nicht außer Acht zu lassen, dass durch die steigende Lebenserwartung an sich die individuelle Lebensfreizeit zunimmt.

- Man verschiebt die Belastung der Jungen auf die Generation der etwas Älteren, indem letztere mehr Eigenvorsorge betreiben müssen, anstatt sich auf die Zahlungen der Jüngeren zu verlassen. Die Aufwendungen für die Eigenvorsorge verringern jedoch den heutigen Konsum der Babyboomergeneration.

Die Rentenreformen der letzten Jahre (vgl. Tabelle 5; Anmerkung: angegeben wurde in der Regel das Jahr des Beschlusses des jeweiligen Gesetzes) haben eine Kombination dieser vier Reaktionen auf den demografischen Wandel in Gesetzesänderungen umgesetzt. Diese Kombination spiegelt einen politischen Ausgleich zwischen den betroffenen Generationen wider.

Tabelle 5: Wesentliche Gesetzesänderungen im Bereich Alterssicherung

1992	Inkrafttreten wichtiger Elemente des Rentenreformgesetzes 1992	u.a. - stufenweise Anhebung der Altersgrenzen ab 2001 - Einführung versicherungsmathematischer Abschläge - Rentenanpassung gemäß Nettolohnentwicklung - Neuordnung der beitragslosen Zeiten
1996	Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand, Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz und Beitragsentlastungsgesetz	u.a. - Vorziehen der Anhebung der Altersgrenze für die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit - Einsparungen bei Ausbildungszeiten bzw. Bewertung der ersten Berufsjahre - Einsparungen im Bereich Rehabilitation
1997	Rentenreformgesetz 1999	u.a. - Ergänzung der Rentenanpassungsformel um einen demographischen Faktor (Inkrafttreten 1999 geplant) - Neuordnung der Erwerbsminderungsrenten (Inkrafttreten 2000 geplant) - zusätzlicher Bundeszuschuss
1998		Verhindern des Beitragssatzanstiegs in der GRV auf 21 % aufgrund der Erhöhung der Mehrwertsteuer (von 15 % auf 16 % ab 01.04.1998)
1999	Rentenkorrekturgesetz	u.a. - Aussetzen des demografischen Faktors - Aussetzen der Neuordnung der Erwerbsminderungsrenten
1999	Haushaltssanierungsgesetz	u.a. - Ausrichtung der Rentenanpassung in den Jahren 2000 und 2001 an der Inflationsrate - Niedrigere Bemessung von Beiträgen für Arbeitslosenhilfeempfänger und Wehr- und Zivildienstleistende
2000	Gesetz zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit	u.a. - Ablösung der Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten durch zweistufige Erwerbsminderungsrente; übergangsweise Beibehaltung des Berufsschutzes für Jahrgänge 1960 und älter (Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung bei Berufsunfähigkeit) - Anhebung der Altersgrenze bei der Altersrente für schwer behinderte Menschen

2001	Altersvermögensgesetz	u.a. - Aufbau einer geförderten kapitalgedeckten zusätzlichen Altersvorsorge („Riester-Rente“) - Einführung der Steuerfreiheit der Arbeitgeberbeiträge an Pensionsfonds und kapitalgedeckte Pensionskassen - Rechtsanspruch auf Entgeltumwandlung für alle Arbeitnehmer (allerdings Tarifvorbehalt) - Einführung von § 3 Nr. 63 (bis zu 4 % der Beitragsbemessungsgrenze werden nachgelagert besteuert und sind bis 2008 befreit von Sozialversicherungsbeiträgen) - Verbesserter Auskunftsservice durch gesetzliche Rentenversicherung (Renteninformation)
2001	Altersvermögensergänzungsgesetz	u.a. Absenkung des Rentenniveaus durch modifizierte Rentenanpassung (zugleich Aufgabe Inflationsanpassung für 2001)
2003	2. und 3. SGB VI-Änderungsgesetz	u.a. - Maßnahmen zur Vermeidung eines für das Jahr 2004 erwarteten Beitragssatzanstiegs auf über 20 %: - Aussetzung der Rentenanpassung im Jahr 2004 - Vollständige Tragung des Beitrags zur Pflegeversicherung durch die Rentner ab 01.04.2004; Wegfall des Beitragszuschusses zur Pflegeversicherung - Verschiebung des Rentenzahltermins auf das Monatsende für Rentenneuzugänge ab 01.04.2004
2004	RV-Nachhaltigkeitsgesetz	u.a. - Modifikation der Rentenanpassungsformel ab der Rentenanpassung zum 01.07.2005 u.a. mit Einführung eines die Anpassung dämpfenden Nachhaltigkeitsfaktors - Anhebung der Altersgrenze für die frühestmögliche Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit auf das 63. Lebensjahr - Neuregelung der Bewertung von Zeiten schulischer und beruflicher Ausbildung - Festsetzen von Zielwerten für Beitragssatz und Rentenniveau, verbunden mit einer Berichtspflicht der Bundesregierung (Obergrenze des Beitragssatzes bis 2020 von 20 % bzw. bis 2030 von 22 % und Untergrenze des Rentenniveaus vor Steuern bis 2020 von 46 % bzw. bis 2030 von 43 %)
2004	Alterseinkünftegesetz	u.a. - stufenweise Umstellung u.a. von Renten der GRV und bestimmten privaten Leibrentenversicherungen in einer Übergangsphase von 2005 bis 2040 auf eine nachgelagerte Besteuerung - Umstellung der Direktversicherung auf nachgelagerte Besteuerung - Abschwächung des Steuerprivilegs der Kapitallebensversicherungen - Vereinfachungen bei der geförderten kapitalgedeckten zusätzlichen Altersvorsorge
2007	RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz	u.a. - stufenweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre beginnend von 2012 an bis 2029 sowie entsprechende Anhebungen bei anderen Renten (Einführung einer neuen abschlagsfreien Altersrente ab 65 Jahren für besonders langjährig Versicherte) - Modifizierung der Schutzklausel bei der Rentenanpassung (Realisierung unterbliebener Anpassungsdämpfungen) parallel zum RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz wurde ein weiteres, für die Alterssicherung wichtiges Vorhaben, die Initiative 50plus umgesetzt (Ziel, die Chancen der 50-jährigen und Älteren am Arbeitsmarkt zu verbessern)

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006) mit eigenen Ergänzungen

Die Gesetzesänderungen der letzten Jahre hatten bereits erheblichen Einfluss auf die Rentenleistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung und werden dies auch in Zukunft haben. Deutlich sichtbar wird dies bei näherer Betrachtung der Entwicklung des Rentenniveaus (vgl. Tabelle 6).

Tabelle 6: Entwicklung des Rentenniveaus

Rentenniveau								
Jahr	Brutto	Netto vor Steuern	Netto		Jahr	Brutto	Netto vor Steuern	Netto
1980	50,2	57,6	71,1		1997	49,7	54,0	71,9
1985	51,1	57,4	73,2		1998	49,6	53,6	71,6
1990	50,2	55,0	67,6		1999	49,5	53,3	71,1
1991	49,2	53,9	68,4		2000	49,2	52,9	70,4
1992	48,5	53,1	68,2		2001	49,5	52,7	69,1
1993	48,9	53,4	68,6		2002	48,3	52,9	68,9
1994	49,7	54,8	71,0		2003	48,4	53,3	69,6
1995	49,1	53,9	70,4		2004	48,6	53,0	67,9
1996	49,2	53,4	70,6					

Quelle: BMAS, Deutsche Rentenversicherung Bund

Das Rentenniveau ist eine wichtige Orientierungsgröße, die den Sicherungsstandard der Renten widerspiegelt. Es drückt das prozentuale Verhältnis der Rentenhöhe eines Standardrentners gegenüber dem Arbeitsentgelt eines heutigen Durchschnittsverdieners aus. Seit 2005 wird nicht mehr die reine Nettostandardrente ins Verhältnis zum Nettodurchschnittsverdienst gesetzt (sog. Nettorentenniveau), sondern es findet ein Vergleich von Rente und Arbeitsentgelt vor Steuerabzug statt. Dieses Sicherungsniveau vor Steuern (sog. steuerbereinigtes Nettorentenniveau) als Maßstab für die Beurteilung der Entwicklung der Renten wird für erforderlich gehalten, weil sich aufgrund der Neuregelungen zur Rentenbesteuerung nicht mehr für alle Jahrgänge ein einheitliches (echtes) Nettorentenniveau errechnen lässt.

Für das Rentenniveau vor Steuern sind im Rentenrecht Untergrenzen bis zu den Jahren 2020 (46 %) bzw. 2030 (43 %) enthalten. Für den Fall, dass das Rentenniveau diese Werte unterschreitet, ist die Bundesregierung verpflichtet, dem Gesetzgeber geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, die dies verhindern. Beginnend ab dem Jahr 2008 hat die Bundesregierung außerdem alle vier Jahre darüber zu berichten, durch welche Maßnahmen ein Sicherungsziel von 46 % auch über das Jahr 2020 hinaus unter Wahrung der Beitragssatzstabilität aufrechterhalten werden kann.

Angesichts der dargestellten Entwicklung des Rentenniveaus, der derzeitigen Höhe des Beitragssatzes sowie der gerade erfolgten Erhöhung der Regelaltersgrenze auf das 67. Lebensjahr sind die Gestaltungsspielräume der zuvor beschriebenen ersten drei Reaktionsmöglichkeiten in Deutschland weitgehend ausgeschöpft. Auch daher beschäftigt sich dieser Bericht intensiv mit der vierten Reaktionsmöglichkeit.

III. Private Altersvorsorge

1. Riester-Rente: Die neue Form der privaten Altersvorsorge

Die Rentenreform 2001 führte mit dem Instrument der so genannten „Riester-Rente“ eine staatlich umfassend geförderte zusätzliche Altersvorsorge ein. Durch die Sparanreize in Form von Zulagen und steuerlicher Abzugsfähigkeit sollen die Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung dazu gebracht werden, die Absenkung des gesetzlichen Rentenniveaus durch den Aufbau einer privaten Altersvorsorge zu kompensieren.³

Die staatliche Förderung der „Riester-Rente“ ist substantiell. Niedrigverdiener und Eltern erreichen oftmals eine Förderquote von mehr als 50 %, d.h. der Staat trägt mehr als die Hälfte der gesamten Sparleistung. Da die Nachfrage nach der „Riester-Rente“ mit etwa 3,4 Mio. Verträgen in den ersten beiden Jahren nach der Einführung zunächst hinter den Erwartungen zurück blieb und das komplexe Regulierungsdesign als ein Hinderungsgrund für die Inanspruchnahme der Förderung galt, wurden die Rahmenbedingungen bereits ab 2005 wieder modifiziert.

2. Die Förderung der Riester-Rente

Grundsätzlich sind alle Personen förderberechtigt, die von der Absenkung des gesetzlichen Rentenniveaus betroffen sind. Hierzu zählen neben den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten die Empfänger von Lohnersatzleistungen (z.B. Arbeitslosengeld, Erziehungsgeld), pflichtversicherte Selbstständige, Landwirte und Beamte.⁴ Außerdem kann der Ehepartner einer förderberechtigten Person ebenfalls gefördert werden, sofern für sie/ihn ein eigenständiger Altersvorsorgevertrag abgeschlossen wird („mittelbar Förderberechtigte“).

³ Siehe Börsch-Supan und Wilke (2004) für eine ausführliche Beschreibung des Rentenreformprozesses in Deutschland.

⁴ Die exakte Definition des förderberechtigten Personenkreises ist komplizierter. Daher steht als Reformvorschlag im Raum, den Kreis der Förderberechtigten auf alle Erwerbstätigen oder Steuerpflichtigen zu erweitern (Sozialbeirat 2006, Kommission zur Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme 2004).

Die Förderberechtigten zahlen ihre Sparbeiträge in einen zertifizierten Altersvorsorgevertrag ein. Die Zulage des Staates wird dem Konto auf Antrag durch den Anbieter gutgeschrieben. Jeder Förderberechtigte erhält eine Grundzulage sowie für jedes Kind eine Kinderzulage. Tabelle 7 zeigt die maximale Höhe der Zulagen, die seit 2002 stufenweise eingeführt wurden sowie den Prozentsatz des Bruttoeinkommens, der im jeweiligen Jahr angespart werden muss, um die volle Zulage zu erhalten.

Tabelle 7: Staatliche Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge

<i>Ab</i>	<i>Anteil des Einkommens, das gespart werden muss</i>	<i>Mindestens</i>	<i>Grundzulage in Euro pro Jahr</i>	<i>Kinderzulage in Euro pro Jahr</i>	<i>Sonderausgabenabzug maximal Euro pro Jahr</i>
2002	1 %	*	38	46	525
2004	2 %	60 €	76	92	1050
2006	3 %	60 €	114	138	1575
2008	4 %	60 €	154	185**	2100

Bemerkung:

* Die Vereinheitlichung des Mindesteigenbeitrags auf 60 Euro wurde als Vereinfachung im Jahr 2004 eingeführt. Zuvor war der Mindesteigenbeitrag nach Jahr und Kinderzahl differenziert.

** Es ist geplant, die Kinderzulage für die nach 2007 geborenen Kinder auf 300 Euro zu erhöhen.

Um die volle Zulage zu erhalten, müssen ab 2008 jährlich 4 % des Bruttoarbeitseinkommens des vergangenen Jahres – begrenzt durch die Beitragsbemessungsgrenze – in den Altersvorsorgevertrag eingezahlt werden. Bis dahin steigt dieser Anteil in vier Stufen an. Wenn weniger Geld angespart wird, wird die Zulage proportional gemindert. Die Zulage ist in diesem Prozentsatz allerdings bereits enthalten, was das Förderdesign unübersichtlich macht. Der Eigenbeitrag ist dementsprechend geringer als der in Tabelle 7 angegebene Anteil suggeriert. Zusätzlich können die Einzahlungen in den Altersvorsorgevertrag bis zu einem Höchstbetrag (siehe Tabelle 7 letzte Spalte) als Sonderausgaben bei der Steuererklärung geltend gemacht werden. Für die Bezieher höherer Einkommen ergibt sich hierdurch eine zusätzliche Vergünstigung. Je nach Einkommen und Kinderzahl ergeben sich insgesamt Förderquoten zwischen 24 und 90 %.

Die Förderquoten sind auch im internationalen Vergleich ungewöhnlich hoch. Dass sie nicht sofort zu einer hohen Nachfrage nach Riesterprodukten geführt haben, wird oft mit den zunächst äußerst restriktiven Kriterien der Produktgestaltung begründet. Förderfähige Altersvorsorgeprodukte mussten nämlich die im Altersvorsorge-Zertifizierungsgesetz (AltZertG) festgelegten elf Kriterien erfüllen. Zu diesen Kriterien gehörte u.a. die Garantie der Auszahlung des Nominalwerts der gesamten Einzahlungen durch den Anbieter.

3. Änderungen durch das Alterseinkünftegesetz

Das Alterseinkünftegesetz, das zum 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist, führte vor allem die nachgelagerte Besteuerung von Alterseinkünften ein. Außerdem enthält es Neuregelungen der "Riester-Rente", die sie vereinfachen und somit kunden- und anbieterfreundlicher gestalten sollen, um dadurch eine größere Akzeptanz und Verbreitung zu erreichen.⁵ Eingeführt wurden u.a. folgende Regelungen:

- Es besteht die Möglichkeit, einen Dauerzulagenantrag zu stellen. Der Vorteil besteht darin, dass die Förderberechtigten dann nicht mehr jedes Jahr einen Zulagenantrag stellen müssen; stattdessen kann der Anbieter einmalig bereits bei Vertragsabschluss bevollmächtigt werden, die Zulagen bis auf Widerruf dauerhaft zu beantragen.
- Die Zahl der Zertifizierungskriterien wurde von 11 auf 5 verringert. Erlaubt wird u.a. künftig eine Einmalauszahlung in Höhe von 30 % des angesparten Kapitals (vorher 20 %).
- Der Mindesteigenbeitrag wurde auf 60 Euro pro Jahr vereinheitlicht.
- Die Informationspflichten des Anbieters wurden erweitert. Der Anbieter muss künftig Angaben über die Anlagemöglichkeiten, die Struktur des Portfolios und das Risikopotenzial machen. Außerdem wurde eine obligatorische Standardberechnung der Anbieter eingeführt, die den Verbrauchern einen besseren Produktvergleich ermöglichen soll.
- Die Abschluss- und Vertriebskosten müssen nur noch über fünf statt zehn Jahre verteilt werden, was den Anreiz für den Vertrieb der zertifizierten Altersvorsorgeprodukte erhöht.

4. Förderfähige Anlageformen

Gefördert werden nur bestimmte Vorsorgeprodukte. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungs- und Finanzmarktaufsicht (BaFin) prüft, ob die von Banken, Versicherungsunternehmen und Investmentgesellschaften angebotenen Altersvorsorgeprodukte (private Rentenversicherungen, Fonds- und Banksparrpläne) die vom Gesetzgeber vorgeschriebenen Förderkriterien erfüllen und stellt bei Erfüllung der Kriterien ein Zertifikat aus.⁶ Neben der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge ist außerdem die betriebliche Altersversorgung in Form von Direktversicherungen, Pensionskassen und Pensionsfonds förderfähig.

⁵ Außerdem sind ab dem 01.01.2006 geschlechtsneutrale Tarife für Altersvorsorgeverträge vorgeschrieben. Dies wurde 2005 bei der Riester-Rente als Verkaufsargument für Männer benutzt. Da sich die Daten für die folgende empirische Analyse auf das Jahr 2004 beziehen, bilden sich die Auswirkungen dieser Änderung in der Auswertung noch nicht ab.

⁶ Dieses Zertifikat stellt kein staatliches Gütesiegel dar, das die Qualität des Produkts hinsichtlich Rentabilität und Sicherheit bestätigt.

Um niemandem an der Erstellung oder dem Erwerb von selbstgenutztem inländischem Wohneigentum zu hindern, hat der Gesetzgeber zusätzlich die Möglichkeit geschaffen, aus einem Altersvorsorgevertrag bereits angespartes Kapital zu entnehmen. Der Riester-Sparer gibt sich in einem solchen Fall damit praktisch selbst einen zinslosen Kredit von mindestens 10.000 und maximal 50.000 Euro. Der entsprechende Entnahmebetrag ist ab dem zweiten Jahr der Entnahme in monatlichen Raten bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres in den Vertrag zurückzuzahlen.

5. Wird die Riester-Rente angenommen?

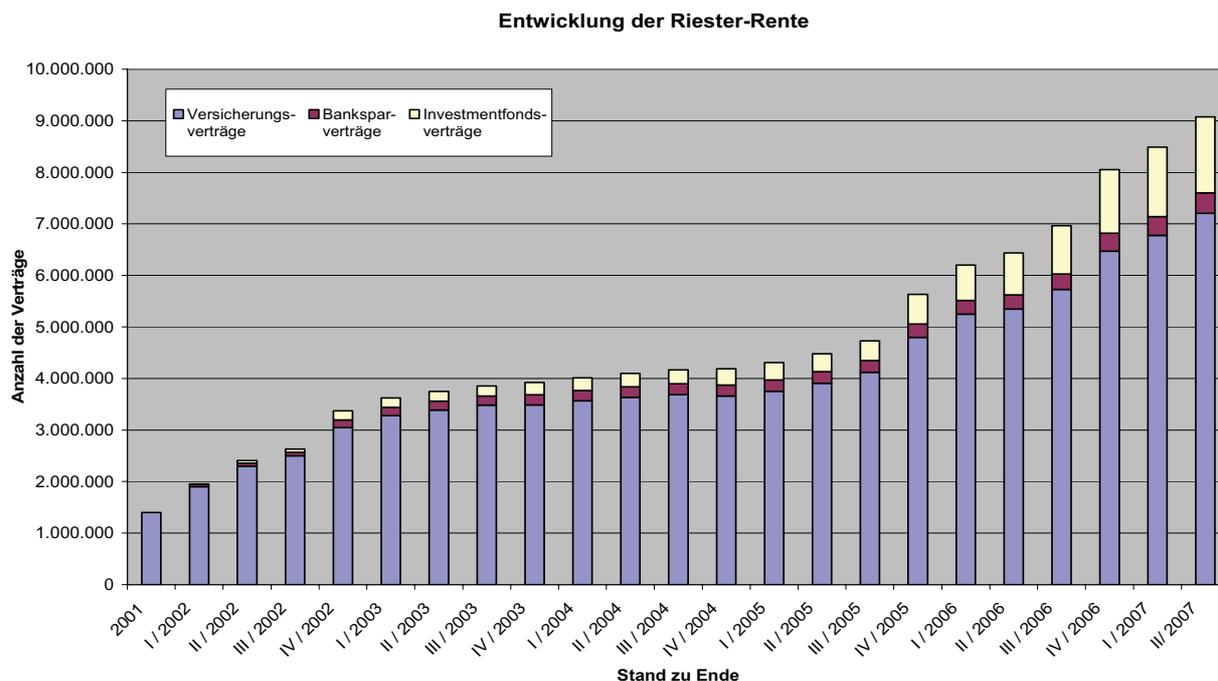
Führen die beschriebenen Anreize nun in der Tat zur Bildung von Altersvorsorgeersparnissen? Wie wird die „Riester-Rente“ von der Bevölkerung angenommen? Der Alterssicherungsbericht 2005 zeigt, dass bis Ende 2005 insgesamt 5,6 Mio. förderfähige Altersvorsorgeverträge abgeschlossen wurden (Bundesregierung 2006). Die Bewertung dieser Größe ist allerdings nicht trivial. Ein festes Kriterium, an dem sich der Erfolg der Riester-Rente messen lässt, ist nicht definiert (siehe Sozialbeirat 2006). Eine Möglichkeit ist, die Zahl der förderberechtigten Personen als Bezugsgröße zu verwenden, die jedoch – vor allem wegen der mittelbar förderberechtigten Ehepartner – nur schwer zu ermitteln ist. Die Zahl der förderberechtigten Personen wird für 2005 auf etwa 30 bis 33 Mio. Personen geschätzt (Stolz und Rieckhoff 2005), woraus ein Verbreitungsgrad von etwa 17 bis 19 % resultiert. Alternativ können die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten als Bezugsgröße herangezogen werden. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten betrug 2005 etwa 26,2 Mio. (Statistisches Bundesamt). Somit verfügt etwa ein Fünftel dieses Personenkreises über Riester-Renten.

Auch unabhängig von der Wahl der Bezugsgröße ist die Entwicklung der Riester-Rentenverträge klar: Eine deutliche Dynamik ist insbesondere ab der zweiten Hälfte 2005 sichtbar. Abbildung 3 (siehe nächste Seite) bildet die Entwicklung der Riester-Verträge seit ihrer Einführung 2001 ab.

Der Abbildung ist zu entnehmen, dass im ersten Jahr nach Einführung der Förderung etwa 1,4 Mio. Riester-Verträge abgeschlossen wurden. Das Jahr 2002 weist weiterhin hohe Zuwächse auf. Die hohe Zahl der Neuverträge im 4. Quartal ist dadurch zu erklären, dass die Förderung für das gesamte Jahr noch mitgenommen werden sollte. In den Jahren 2003 und 2004 schwächt sich die Nachfrage nach den Riester-Renten deutlich ab. Eine Erklärung für die Entwicklung im Jahr 2004 ist die Konkurrenz zu Lebensversicherungsprodukten, die im Jahr 2004 noch in relativ großem Umfang abgeschlossen wurden, bevor im Folgejahr die steuerlichen Begünstigungen durch das Alterseinkünftegesetz abgeschafft wurden. Im Jahr 2005 steigt die Nachfrage nach

Riester-Renten insbesondere im 2. Halbjahr deutlich an. Allein im letzten Quartal 2005 wurden mit ca. 900.000 Verträgen etwa viermal so viele abgeschlossen wie im gesamten Jahr 2004. Dieser Trend hält auch im Jahr 2006 an. Er bestätigt die internationale Erfahrung, dass die Einführung geförderter Sparformen Zeit braucht.

Abbildung 3: Anzahl der Riester-Renten

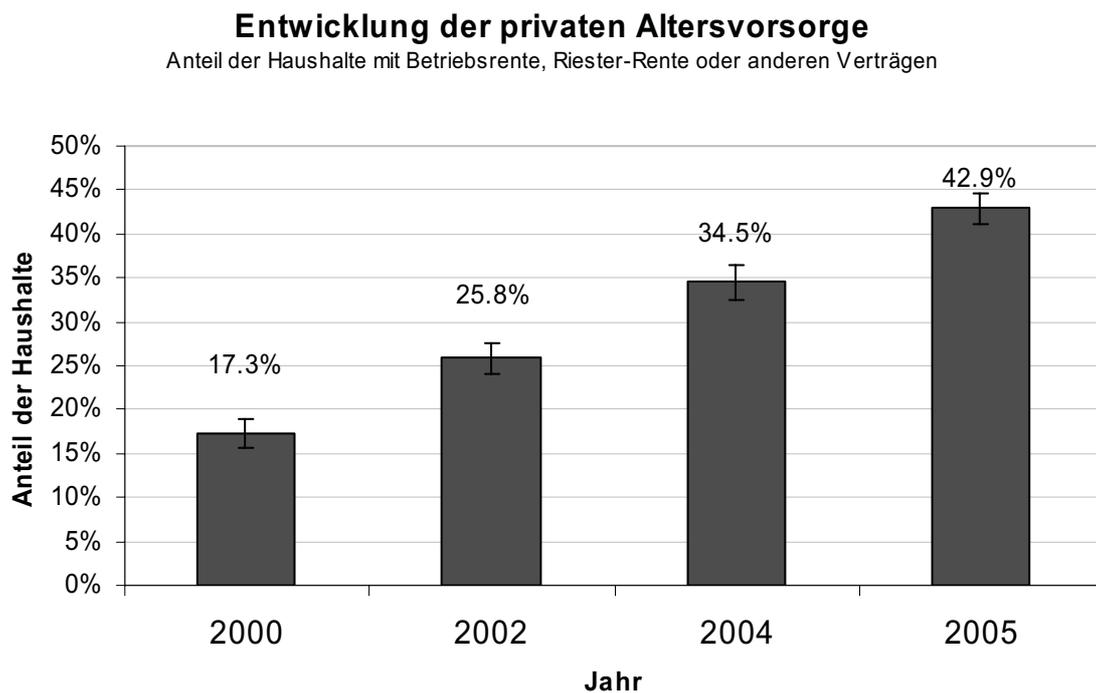


Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006)

Die kürzlich eingetretene Dynamik in der zusätzlichen Altersvorsorge zeigt sich besonders deutlich in Mikrodaten auf Haushaltsbasis. Abbildung 4 zeigt den Anteil der Haushalte mit einem Instrument der zusätzlichen Altersvorsorge im Jahr vor der Riester-Reform (2000) sowie in 2002, 2004 und 2005 (Börsch-Supan, Reil-Held und Schunk, 2006).⁷ Datengrundlage ist die SAVE-Studie, die von TNS-Infratest (München) erhoben wird (Börsch-Supan und Schunk, 2005). Die zusätzliche Altersvorsorge beinhaltet sowohl Betriebsrenten und staatlich geförderte Altersvorsorgeprodukte als auch andere Formen der privaten Altersvorsorge, die nicht staatlich gefördert werden bzw. vor Einführung der Förderung abgeschlossen wurden.

⁷ Börsch-Supan, A., A. Reil-Held und D. Schunk (2006): Das Sparverhalten deutscher Haushalte: Erste Erfahrungen mit der Riester-Rente, MEA Discussion Paper 114-06, Universität Mannheim.

Abbildung 4: Anteil der Haushalte mit zusätzlicher Altersvorsorge



Quelle: Berechnungen des MEA auf Basis von SAVE 2001, 2003, 2005, 2006. Haushalte nicht im Ruhestand.

Bemerkungen: Die dünne Linie zeigt das 90%-Konfidenzintervall. Gewichtete Ergebnisse.

Abbildung 4 zeigt, dass der Anteil der Haushalte mit einer zusätzlichen Altersvorsorge im Jahr 2000 nicht einmal 18 % betrug, dann aber auf etwa 26 % im Jahr nach der Riester-Reform in 2002 und bis auf nahezu 43 % in 2005 angestiegen ist. Die langsame, aber stetige und in jüngster Zeit an Dynamik gewinnende Entwicklung belegt, dass die Etablierung einer eigenverantwortlichen Altersvorsorge Zeit braucht – insbesondere in einem Land wie Deutschland, in dem die Dominanz der ersten Säule der Alterssicherung eine lange Tradition hat.

Für die eher kontinuierlich-stetige als sprunghafte Entwicklung der Riester-Renten gibt es mehrere Erklärungen. Neben einem anfangs schlechten „Marketing“ für die Riester-Renten, brauchen die Menschen Zeit, um die Notwendigkeit der Altersvorsorge, der Förderung der Produkte und die Abwicklung des Kaufabschlusses zu verstehen. Da die Menschen von ihrem sozialen Umfeld lernen, hängt die Geschwindigkeit wiederum von der Verbreitung in der Bevölkerung ab („kritische Masse“, Ruprecht 2004). Neben dem Lernprozess, können die beschriebenen Änderungen in der Regulierung gewirkt haben, z.B. die Vereinfachung durch das Dauerzulagenantragsverfahren. Auf der Angebotsseite kann die Kürzung des Zeitraums, über den die Abschluss- und Vertriebskosten zu verteilen sind, zu verstärkten Vertriebsanstrengungen geführt haben.

6. Welche Haushalte werden durch die Riester-Renten erreicht?

Neben der Höhe der Verbreitung ist die Frage nach den erreichten Zielgruppen von sozialpolitischer Bedeutung. Die Daten der Zentralen Zulagenstelle für das Jahr 2002 zeigen, dass Niedriglohnbezieher, Frauen, Familien und Beschäftigte in den neuen Ländern unter den Begünstigten gut vertreten sind (Stolz und Rieckhoff 2005). Dies gilt auch für die Jahre 2003 und 2004 (Stolz und Rieckhoff 2006). Etwa 2,4 Mio. Personen erhielten eine Grundzulage und 1,1 Mio. Personen erhielten zusätzlich eine Kinderzulage. Tabelle 8 zeigt die Einkommensstruktur der Zulagenempfänger:

Tabelle 8: Einkommensstruktur der Zulagenempfänger
(Beitragsjahre 2004/2005)

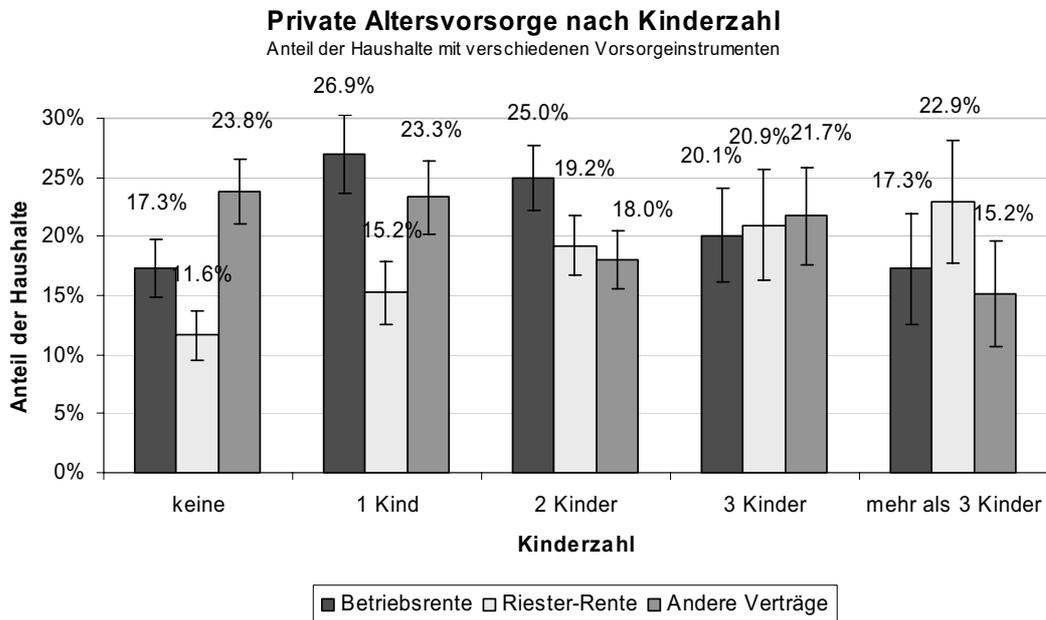
Zugrunde liegendes Jahreseinkommen (in Euro)	Bisherige Anteile (in %)	
	2004	2005
bis 10.000	28,0	27,6
10.000 bis 20.000	21,5	23,1
20.000 bis 30.000	20,7	20,1
30.000 bis 40.000	14,7	13,9
40.000 bis 50.000	7,6	6,9
über 50.000	7,5	8,4

Quelle: Rieckhoff und Stolz (2006)

Diesen Daten zufolge hat etwa die Hälfte der Zulagenempfänger in 2004 und 2005 ein zugrunde liegendes Jahreseinkommen von weniger als 20.000 Euro und etwa 67 % von bis zu 27.500 Euro. Der Durchschnittsverdienst lag in 2002 bei 28.626 Euro.

Andere Ergebnisse zur Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge erhält man bei Betrachtung der SAVE-Daten. Die hier ermittelten Ergebnisse aus Mikrodaten sind für die Fragestellung geeigneter, da sie auf Haushaltsbasis erhoben wurden. Abbildung 5 zeigt zunächst, dass die Orientierung der Förderung an der Kinderzahl in der Tat sehr zielgenau wirkt.

Abbildung 5: Private Altersvorsorge nach der Kinderzahl in 2004



Quelle: Berechnungen des MEA auf Basis von SAVE 2001, 2003, 2005, 2006. Haushalte nicht im Ruhestand.

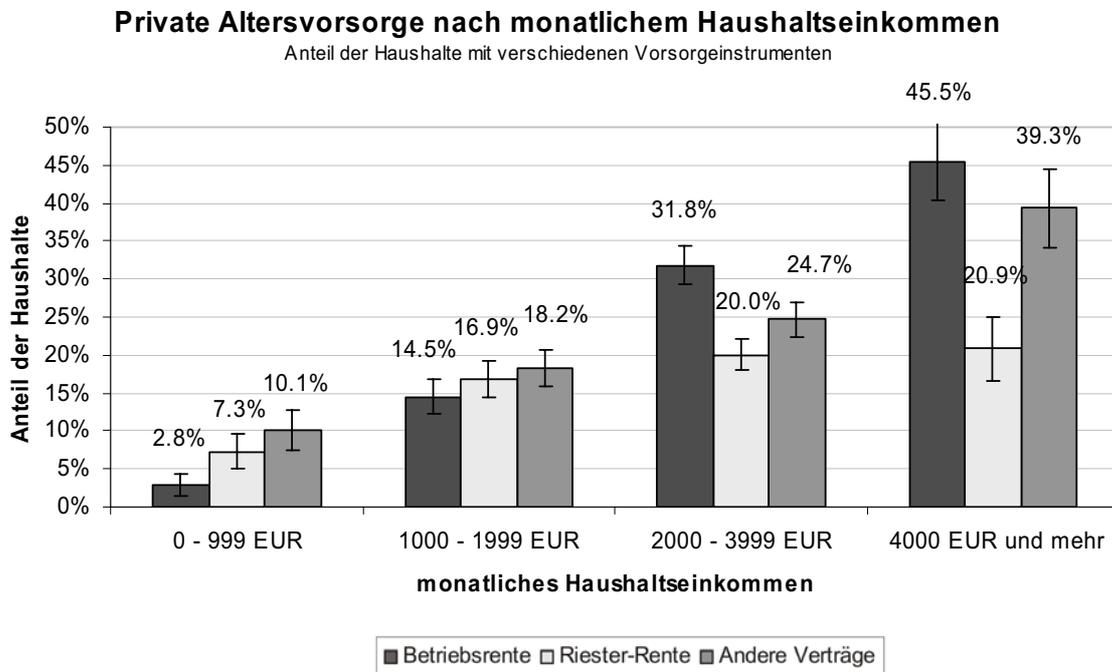
Bemerkungen: Die dünne Linie zeigt das 90%-Konfidenzintervall. Gewichtete Ergebnisse.

Unter den Haushalten mit zwei oder drei Kindern hat bereits fast jeder Fünfte eine Riester-Rente. Für Eltern mit mehr als drei Kindern ist der Anteil mit etwa 23 % mittlerweile am größten. Dennoch würde man in Anbetracht der Kinderzulagen und dem dadurch mit steigender Kinderzahl immer niedrigeren Eigenanteil eine noch größere Verbreitung erwarten.

Was die Förderung der unteren Einkommensschichten angeht, zeigen die Haushaltsdaten jedoch weit weniger einen zielgenauen Erfolg als Stolz und Rieckhoff (2005, 2006). Im Gegensatz zu Tabelle 7 (die auf Zulagenanträgen basiert) zeigt Abbildung 6 (die auf Haushaltsbefragungen basiert), dass der Anteil an Haushalten mit einer zusätzlichen Altersvorsorge mit dem verfügbaren Haushaltseinkommen *steigt*. Der Anteil an Haushalten mit staatlich geförderten Privatrenten beträgt in der unteren Einkommensgruppe etwa 7 %, in der obersten hingegen 21 %. Dieser Zusammenhang wird von einer Auswertung der Einkommenssteuerstatistik für das Jahr 2002 bestätigt (Kriete-Dodds und Vorgrimler 2007).⁸

⁸ Kriete-Dodds, S. und D. Vorgrimler (2007): Staatliche Förderung der Riester-Rente für das Jahr 2002, *Wirtschaft und Statistik* 3/2007.

Abbildung 6: Zusätzliche Altersvorsorge nach Einkommen in 2005



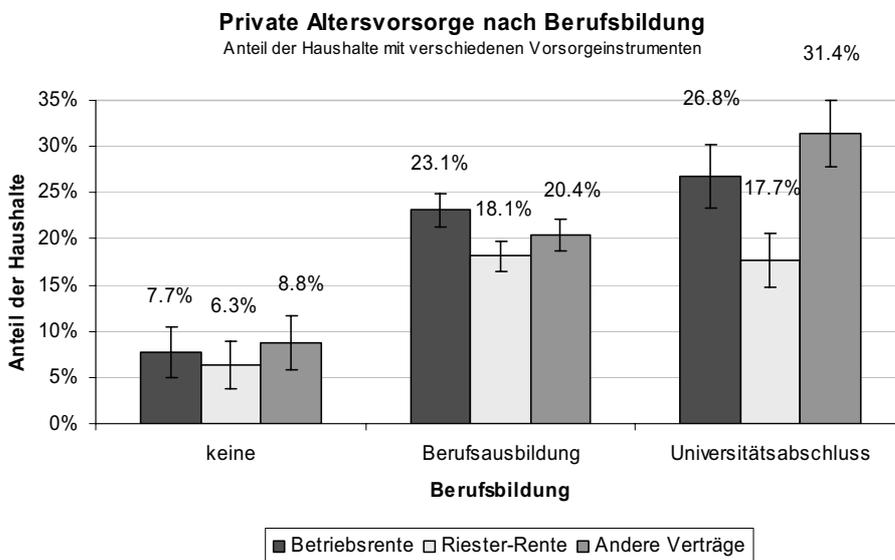
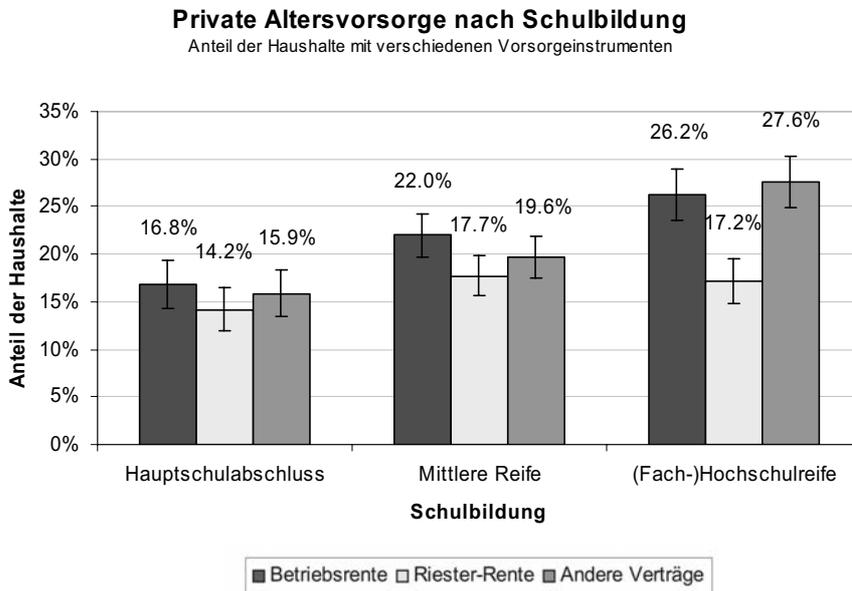
Quelle: Berechnungen des MEA auf Basis von SAVE 2001, 2003, 2005, 2006. Haushalte nicht im Ruhestand.

Bemerkungen: Die dünne Linie zeigt das 90%-Konfidenzintervall. Gewichtete Ergebnisse.

Eine Begründung dieses sozialpolitisch weniger gewollten Zusammenhangs mag in der Bildung liegen. Abbildung 7 (siehe Folgeseite) zeigt den Anteil der altersvorsorgenden Haushalte nach Schulbildung (im oberen Teil) und nach der beruflichen Qualifikation (im unteren Teil).

Die obere Abbildung macht deutlich, dass Haushalte mit einem Hauptschulabschluss über alle Formen der hier betrachteten Altersvorsorge in einem geringeren Umfang verfügen als diejenigen mit Realschulabschluss oder Abitur. Der Unterschied ist in der unten stehenden Abbildung, die nach der Berufsqualifikation differenziert, noch größer. Hier wird insbesondere ein negativer Zusammenhang zwischen fehlender Berufsausbildung und einer zusätzlichen Altersvorsorge sichtbar.

Abbildung 7: Zusätzliche Altersvorsorge nach Schul- und Berufsausbildung in 2004



Quelle: Berechnungen des MEA auf Basis von SAVE 2001, 2003, 2005, 2006. Haushalte nicht im Ruhestand.

Bemerkungen: Die dünne Linie zeigt das 90%-Konfidenzintervall. Gewichtete Ergebnisse.

7. Lehren aus der Riesterförderung

Aus den Erfahrungen mit der Riesterförderung zwischen 2001 und 2006 lassen sich sechs Schlussfolgerungen ziehen:

- Die Entwicklung der Riester-Rente in Deutschland entspricht der internationalen Erfahrung, dass die Einführung neuer geförderter Sparformen Zeit braucht. In den USA hat es beispielsweise länger als zehn Jahre gedauert, bis die oberen beiden Drittel der Einkommensverteilung mit Individual Retirement Accounts (IRA) erreicht waren. Die Verbreitung der Riester-Rente vollzieht sich derzeit allerdings ausgesprochen dynamisch, mit aktuell höheren Zuwächsen als bei der wesentlich gleichmäßigeren Entwicklung in den USA. Weitere Zuwächse sind daher wahrscheinlich und für eine umfassende Beurteilung der Akzeptanz der Riester-Rente ist es noch zu früh. Wissenschaftlich ist umstritten, ob die Ursache für die Dynamik in der Verbreitung bei den monetären Anreizen oder den Marketinganstrengungen der Vertriebskanäle liegt. Auch von einer neuen Sparform kann man daher keine sofortige Akzeptanz erwarten. Sowohl Nachfrager (Haushalte) als auch Anbieter (z.B. Versicherungsvermittler) brauchen Zeit, um sich an neue Produkte zu gewöhnen. Dies zeigt die Verbreitung der Riester-Rente ebenso wie die Erfahrung im Ausland (z.B. bei den US-amerikanischen IRAs in den 1980er Jahren).
- Es fällt auf, dass die Beschleunigung des Riester-Sparens erst nach einer erheblichen Vereinfachung auftrat. Dies spricht gegen komplizierte Sparmodelle, die von den Kunden nicht sofort verstanden werden. Der Schaden, der durch eine zu große Komplexität verursacht wird, selbst wenn sie nur vom Kunden so empfunden wird, kann auch nach einer Produktvereinfachung nur mit Zeitverzögerung wieder geheilt werden.
- Als Zielgruppe werden insbesondere Eltern mit mehr als einem Kind erreicht. In Anbetracht der vorgesehenen Erhöhung der Kinderzulage auf 300 Euro für ab 2008 geborene Kinder dürften sich die Riester-Renten unter (neuen) Eltern und den Ein-Kind-Familien noch weiter verbreiten. In welchem Ausmaß diese Subventionierung durch eine Umschichtung bereits bestehender Sparformen zugunsten der geförderten Altersvorsorge zu Mitnahmeeffekten oder zu einer zusätzlichen Ersparnis führt, bleibt derzeit offen.

- Hinsichtlich der Einkommenshöhe zeigen administrative Daten über die Zulagenempfänger auf Basis des Vorjahres-Arbeitseinkommens, dass mit fast 70 % die Bezieher niedriger Arbeitseinkommen (weniger als der Durchschnittsverdienst) einen hohen Anteil ausmachen. Die Betrachtung der SAVE-Daten nach dem verfügbaren Haushaltseinkommen ergeben ein anderes Bild: In den unteren beiden Quintilen der Haushaltseinkommensverteilung ist der Anteil der Riester-Rentner deutlich niedriger als besonders im mittleren, aber auch dem oberen Einkommensbereich.
- Die Dynamik hat mittlerweile auch die *unteren Einkommensgruppen erreicht*. Während die Beteiligungsquote der Riester-Sparer in den beiden unteren Einkommensquintilen anfänglich auffallend gering war, hat sich insbesondere in diesen Einkommensgruppen nach 2004 ein Zuwachs gezeigt, der dynamischer ist, als der Zuwachs im oberen Einkommensbereich. Mit deutlicher Verspätung und in geringerem Umfang wurden also Haushalte im unteren Einkommensbereich erreicht. Die hohen monetären Anreize durch die Zulagen allein entfalten hier dennoch nur eine geringe Wirkung.
- Haushalte mit einem höheren Bildungsniveau nehmen die Riester-Förderung eher in Anspruch als Hauptschulabsolventen und Befragte ohne Berufsausbildung. Der positive Zusammenhang zwischen Bildung (Abitur) und der Nachfrage nach Riester-Renten bleibt auch bestehen, wenn man die Einflüsse weiterer sozioökonomischer Merkmale (wie auch das Einkommen) herausrechnet. Auch korreliert die Informiertheit über das künftige Renteneinkommen positiv mit der Durchführung privater Altersvorsorge. Das zentrale Thema zum Erreichen eines hohen Durchdringungsgrades ist die Information bzw. das Wissen über die Notwendigkeit und die Rahmenbedingungen der Altersvorsorge.

IV. Betriebliche Altersversorgung

1. Die Renaissance der betrieblichen Altersversorgung

Die betriebliche Altersversorgung, die in Deutschland auf eine lange Tradition zurückblicken kann, hatte in den Jahren vor der Rentenreform 2001 an Bedeutung verloren. Die Gründe hierfür waren vielfältig. Einen entscheidenden Anteil am Bedeutungsverlust dürfte vor allem die Einengung durch arbeitsrechtliche Vorgaben und steuerrechtliche Belastungen gespielt haben, die dazu führten, dass sich die Kalkulationsgrundlagen im Laufe der Jahre in negativer Hinsicht änderten. Für die Unternehmen bedeutete dies eine zusätzliche Einschränkung ihrer Flexibilität.

Dieser Negativtrend wurde durch die Rentenreform 2001 gestoppt. Im Zuge dieser Reform, die die Etablierung eines Mehrsäulensystems der Alterssicherung auch in Deutschland zum Ziel hatte, sollte durch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für die betriebliche Altersversorgung auch deren Bedeutung wieder gestärkt werden (vgl. A IV. Ziffer 2). Wie die später dargestellte Entwicklung der Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung zeigt, kann dies als gelungen bezeichnet werden. Allerdings ist das System der arbeitgeber- bzw. arbeitnehmerfinanzierten betrieblichen Altersversorgung nach wie vor sehr kompliziert. So gibt es u.a. derzeit fünf verschiedene Formen der betrieblichen Altersversorgung, die sich in der steuerlichen Förderung und den gesetzlichen Rahmenbedingungen zum Teil sehr stark unterscheiden.

2. Stärkung der betrieblichen Altersversorgung

Zu den wesentlichen mit der Rentenreform 2001 eingeführten Änderungen, die eine Stärkung der zweiten Säule der Alterssicherung bewirken sollen, zählen

- das Recht auf Entgeltumwandlung
- kürzere Unverfallbarkeitsfristen
- die Einführung des Pensionsfonds als fünftem Durchführungsweg
- die Steuer- und Beitragsfreiheit der Aufwendungen für eine betriebliche Altersversorgung.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang darauf, dass die Befreiung der umgewandelten Entgeltteile von den Sozialversicherungsbeiträgen lediglich als Anshub für eine größere Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung gedacht war und daher von vorne herein bis Ende 2008 befristet worden ist. Diese Regelung befindet sich derzeit in der rentenpolitischen Diskussion.

Durch verschiedene Änderungen, die mit dem Alterseinkünftegesetz umgesetzt worden sind, sollen weitere Verbesserungen erreicht werden:

- Einbeziehung der Beiträge für eine Direktversicherung in die Steuerfreiheit des § 3 Nr. 63 EStG
- Verbesserung der Mitnahmemöglichkeiten unverfallbarer Anwartschaften
- Einführung der Möglichkeit, bei Unterbrechung des Arbeitsverhältnisses die betriebliche Altersversorgung mit eigenen Beiträgen fortzuführen.

3. Durchführung

Interessant ist, dass es trotz der langen Tradition der betrieblichen Altersversorgung bis vor gut dreißig Jahren keinen gesetzlichen Rahmen für sie gab. Erst das im Dezember 1974 verabschiedete und inzwischen mehrfach ergänzte „Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung“ setzte einen Rechtsrahmen. Ausdrücklich blieb die betriebliche Altersversorgung allerdings weiterhin eine freiwillige Leistung des Arbeitgebers. Seit der Rentenreform 2001 hat der Arbeitnehmer zwar in begrenztem Umfang Anspruch auf Entgeltumwandlung (arbeitnehmerfinanzierte betriebliche Altersversorgung), gleichwohl trifft die Entscheidung, wie die betriebliche Altersversorgung durchgeführt wird, der Arbeitgeber. Förderberechtigt sind im Übrigen nur Arbeitnehmer, die Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung entrichten.

Der Arbeitgeber kann die betriebliche Altersversorgung innerhalb von fünf Durchführungswegen organisieren. Diese können intern (als Direktzusage und Unterstützungskasse) sowie extern (als Direktversicherung, Pensionskasse und Pensionsfonds) umgesetzt werden. Die einzelnen Durchführungswege lassen sich wie folgt charakterisieren:

- Direktzusage

Bei der Direktzusage verspricht der Arbeitgeber seinen Arbeitnehmern die zugesagten Leistungen der betrieblichen Altersversorgung bei Eintritt des Versorgungsfalles (Alter, Invalidität, Tod) selbst zu erbringen (§ 1b Abs. 1 BetrAVG). Die Direktzusage (auch unmittelbare Versorgungszusage oder Pensionszusage genannt) räumt dem Arbeitnehmer einen unmittelbaren Rechtsanspruch gegen den Arbeitgeber auf Zahlung der zugesagten Versorgungsleistungen ein.

Für Direktzusagen ist kennzeichnend, dass Arbeitgeber und Versorgungsträger identisch sind. Bei Eintritt des Versorgungsfalles sind die zugesagten Versorgungsbezüge aus den Mitteln des Unternehmens zu leisten. Ein rechtlich selbstständiger Versorgungsträger, der die Leistungspflicht aus der Versorgungszusage des Arbeitgebers übernimmt und bei dem Deckungskapital zur Erfüllung der Zusage angesammelt wird, ist nicht zwischengeschaltet.

Bei der Direktzusage erfolgt eine planmäßige Vorausfinanzierung der zugesagten Versorgungsleistungen über während der Anwartschaftszeit gebildete Pensionsrückstellungen (Anwartschaftsdeckungsverfahren). Mit ihnen werden während der betrieblichen Tätigkeit des versorgungsberechtigten Arbeitnehmers innerhalb des Unternehmens durch jährliche Zuführungen bis zum Altersrentenbeginn die Mittel angesammelt, die nach versicherungsmathematischen Grundsätzen berechnet bei Eintritt des Versorgungsfalles zur Verfügung stehen müssen, um daraus die zugesagten Versorgungsleistungen zu erbringen. Ein Liquiditätsabfluss erfolgt bei der Direktzusage erst in der Leistungsphase. Die Zuführungen mindern als buchmäßiger Aufwand den Gewinn des Unternehmens. Anlagevorschriften für die in der Bilanz ausgewiesenen Rückstellungsbeträge oder eine gesetzliche Aufsicht bestehen nicht. Da die Anlageentscheidung frei ist, können die für die Altersversorgung angesammelten Mittel vom Unternehmen selbst als Finanzierungsquelle genutzt werden. Daneben besteht auch die Möglichkeit, die Mittel am Kapitalmarkt anzulegen. Die Leistungen aufgrund von Direktzusagen unterliegen der gesetzlichen Insolvenzsicherung durch den PSVaG nach Maßgabe der §§ 7 ff. BetrAVG.

Die Direktzusage durch den Arbeitgeber stellt kein Arbeitsentgelt im Sinne des § 14 SGB IV dar und löst somit keine Beitragspflicht aus. Die gebildeten Rückstellungen sind kein Arbeitsentgelt, weil dem Beschäftigten zu dieser Zeit kein geldwerter Vorteil erwächst. Bei Entgeltumwandlungen ist die beitragsfreie Entgeltumwandlung bei Direktzusagen auf 4 % der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung begrenzt und noch bis Ende 2008 zugelassen (§ 115 SGB IV i.d.F.d. AVmG).

Während der Anwartschaftszeit ist der Arbeitnehmer von der Direktzusage unmittelbar nicht betroffen, weil es an einem Zufluss von Vermögenswerten fehlt. Erst die tatsächliche Auszahlung der Leistungen führt zu nachträglichem Arbeitslohn und unterliegt der Besteuerung.

- Unterstützungskasse

Unterstützungskassen sind mit einem Sondervermögen ausgestattete und zur externen Durchführung der betrieblichen Altersversorgung bestimmte rechtlich selbstständige rechtsfähige Versorgungseinrichtungen eines oder mehrerer Trägerunternehmen, die auf ihre Leistungen keinen Rechtsanspruch gewähren (§ 1b Abs. 4 S. 1 BetrAVG in der Fassung des AVmG, BGBl I 2011, 1310). Die Leistungen der Unterstützungskasse unterliegen der gesetzlichen Insolvenzsicherung durch den PSVaG nach Maßgabe der §§ 7 ff. BetrAVG.

Der Ausschluss des Rechtsanspruchs hat zur Folge, dass Unterstützungskassen nicht der Finanzaufsicht unterliegen (§ 1 Abs. 3 VAG). Er muss auch zur Wahrung der Steuerfreiheit der Kasse in der Satzung oder im Versorgungsplan ausdrücklich festgelegt sein (vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 3 KStG) und von den Leistungsempfängern bestätigt werden. Die Unterstützungskasse finanziert ihre Versorgungsleistungen aus Zuwendungen (Dotierungen) des Trägerunternehmens und den Erträgen aus der Vermögensanlage. Zu Beitragszahlungen dürfen die begünstigten Arbeitnehmer nicht herangezogen werden; sonst ginge die Steuerfreiheit der Kasse verloren (vgl. § 3 Nr. 1 KStDV).

Die Unterstützungskasse muss eine eigene juristische Rechtspersönlichkeit besitzen. Eine bestimmte Rechtsform ist zwar nicht vorgeschrieben, steuerlich begünstigt sind aber nur rechtsfähige Unterstützungskassen (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 KStG). In der Praxis werden Unterstützungskassen meist in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins oder einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung geführt, seltener in der Rechtsform einer Stiftung. Da die Kasse nicht der Aufsicht unterliegt, bestehen für die Anlage des Kasensvermögens keine Regelungen (Kapitalanlagefreiheit). Es ist eine Mittelanlage beim Trägerunternehmen oder am Kapitalmarkt möglich. Die erhaltenen Zuwendungen können auch zum Abschluss von Rückdeckungsversicherungen verwendet werden, um die Leistungen an die Versorgungsberechtigten sicherzustellen.

Die Rückdeckungsversicherung ist eine Lebensversicherung, die von der Kasse auf das Leben eines Leistungsberechtigten abgeschlossen wird. Die Versicherung gehört zum Vermögen der Kasse: Weder das Unternehmen noch die Begünstigten haben einen Anspruch.

In der Praxis hat heute hauptsächlich die (kongruent) rückgedeckte (Gruppen)-Unterstützungskasse Bedeutung, bei der (sämtliche) Zuwendungen zum Abschluss von Rückdeckungsversicherungen verwendet werden, mit denen die Versorgungsverpflichtungen (vollständig und periodengerecht) ausfinanziert werden.

Der Umfang der steuerlich zulässigen Zuwendungen richtet sich nach § 4d EStG. Ihre Höhe ist davon abhängig, wie die Kasse die zugewendeten Beiträge verwendet. Zu unterscheiden ist zwischen der pauschal dotierten und der rückgedeckten Unterstützungskasse, wobei beide Formen innerhalb ein und derselben Kasse praktiziert werden können. Bei der pauschal dotierten Kasse sind die Zuwendungsmöglichkeiten erheblich eingeschränkt. Sie erlauben lediglich die Bildung eines geringen finanziellen Reservepolsters während der Anwartschaftsphase. Erst bei Eintritt des Versorgungsfalles kann der Kasse das erforderliche Deckungskapital bis zur Höhe des Barwertes der Versorgung zugewendet werden. Ferner kann ein Trägerunternehmen den Betrag des Bei-

trags, den die Unterstützungskasse an einen Versicherer zahlt, soweit sie sich die Mittel für die Versorgungsleistungen durch Abschluss einer Versicherung verschafft (rückgedeckte Unterstützungskasse) als Betriebsausgaben abziehen, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind.

Die Zuwendungen des Arbeitgebers zur Unterstützungskasse sind für den Arbeitnehmer nicht lohnsteuerpflichtig. Erst die späteren Versorgungsleistungen aus der Unterstützungskasse hat der Arbeitnehmer nach § 19 Abs. 2 EStG als sog. Versorgungsbezüge zu versteuern. Ein Entgeltverzicht zugunsten von Beitragsleistungen (Zuwendungen) des Arbeitgebers an eine Unterstützungskasse löst keinen Lohnzufluss beim Arbeitnehmer aus und gefährdet auch nicht die Steuerfreiheit der Unterstützungskasse. Die Unterstützungskasse ist von der Riesterförderung und Rürup-Rente ausgeschlossen. Zuwendungen des Arbeitgebers an eine Unterstützungskasse sind beitragsfrei. Entgeltumwandlungen bei Unterstützungskassen sind nur noch bis Ende 2008 und nur bis zu 4 % der BBG beitragsfrei.

- Direktversicherung

Die Direktversicherung ist eine Lebensversicherung, die vom Arbeitgeber für die betriebliche Altersversorgung auf das Leben des Arbeitnehmers abgeschlossen wird und bei der der Arbeitnehmer oder seine Hinterbliebenen hinsichtlich der Leistungen des Versicherers ganz oder teilweise bezugsberechtigt sind (§ 1b Abs. 2 S. 1 BetrAVG). Als Versicherungsnehmer hat der Arbeitgeber die Rechte und Pflichten aus dem Versicherungsverhältnis, auf das die Vorschriften des Versicherungsvertragsgesetzes (VVG) und die einschlägigen Allgemeinen Versicherungsbedingungen Anwendung finden, gegenüber dem Versicherer wahrzunehmen und zu erfüllen, insbesondere Anmelde- und Anzeigepflichten sowie die Entrichtung der Versicherungsbeiträge.

Lebensversicherungsunternehmen unterliegen der Aufsicht durch die BaFin, die über die Einhaltung der Kapitalanlagevorschriften des VAG wacht. Neu ist durch eine VAG-Novelle vom 15.12.2004 (BGBl I 2004, 3416) für Lebensversicherungsunternehmen ein Sicherungsfonds geschaffen worden. Dieser Sicherungseinrichtung gehören im Rahmen einer Pflichtmitgliedschaft alle Lebensversicherer an. Ihr Zweck ist es, die Ansprüche der aus Versicherungsverträgen Begünstigten im Sanierungsfall (§ 89 VAG) zu schützen.

Die Direktversicherung ist ab dem 1.1.2005 in den Anwendungsbereich des § 3 Nr. 63 EStG einbezogen. Die Steuerfreiheit für Beiträge gilt bis zu einem Höchstbetrag in Höhe von 4 % der Beitragsbemessungsgrenze (2007: 2.520 Euro) in der gesetzlichen Ren-

tenversicherung. Der Höchstbetrag von bisher 4 % der Beitragsbemessungsgrenze wird um einen Festbetrag von 1.800 Euro aufgestockt. Dieser Aufstockungsbetrag von 1.800 Euro kann jedoch nicht genutzt werden, wenn die Direktversicherungsbeiträge gemäß § 40b EStG a.F. nach der Übergangsregelung im § 52 Abs. 6 EStG n.F. weiterhin pauschal besteuert werden.

Beiträge an eine Direktversicherung können auch als Altersvorsorgebeiträge durch Sonderausgabenabzug nach § 10a EStG und Zulagen nach Abschnitt XI EStG gefördert werden (§ 82 Abs. 2 EStG), wenn sie für eine vom Arbeitgeber aus Anlass des Arbeitsverhältnisses zugesagte Versorgungsleistung erbracht werden (§ 1 BetrAVG). Dies gilt unabhängig davon, ob die Beiträge ausschließlich vom Arbeitgeber finanziert wurden, auf einer Entgeltumwandlung beruhen oder es sich um Eigenbeiträge des Arbeitnehmers handelt. Der Sonderausgabenabzug nach § 10 Abs. 1 Nr. 2b EStG (Rürup-Rente) gilt grundsätzlich auch für Beiträge zu einer Direktversicherung, soweit diese bestimmten strengen Restriktionen unterliegt.

Die spätere Versicherungsleistung aus der nach § 40b EStG a.F. vorgelagert versteuerten Direktversicherung ist nur mit dem Ertragsanteil zu versteuern (§ 22 Nr. 1 Satz 3 Buchst. a EStG); Kapitaleistungen der Lebensversicherung werden i.d.R. einkommenssteuerfrei ausgezahlt, wenn die Versicherung den Anforderungen des § 10 Abs. 1 Nr. 2 b EStG entspricht (12 Jahre Laufzeit) und vor dem 1.1.2005 abgeschlossen wurde. Ist dies nicht der Fall, dann unterliegen die rechnungsmäßigen und außerrechnungsmäßigen Zinsen als Einnahmen aus Kapitalvermögen der Steuer (§ 20 Abs. 1 Nr. 6 EStG). Dies trifft zu bei Versicherungen gegen Einmalbeitrag und einer Laufzeit von weniger als 12 Jahren.

Die Besteuerung aus Leistungen aus solchen Direktversicherungen, deren Beiträge nach § 3 Nr. 63 EStG steuerfrei blieben, ist künftig in voller Höhe nach § 22 Nr. 5 EStG n.F. vorzunehmen. Dies gilt sowohl für die Teilkapitalauszahlungen als auch für die Kapitalzahlungen nach Ausübung des Kapitalwahlrechts. Sollten die Renten die Besteuerungsmerkmale der Basisrente im Sinne des § 10 Abs. 1 Nr. 2b EStG n.F. erfüllen, wären die Rentenleistungen nach § 22 Nr. 1 Satz 3a) aa) EStG n.F. voll zu versteuern wie Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung.

Erträge einer Kapitalzahlung, die auf nicht geförderten oder besteuerten Beiträgen beruhen, sind nach § 20 Abs. 1 Nr. 6 EStG a.F. zu ermitteln. Wurde das Versicherungsverhältnis vor 2005 abgeschlossen, gilt hier weiterhin das alte Recht mit Steuerfreistellung der Zinsen. Wurde das Versicherungsverhältnis nach dem 31.12.2004 abgeschlossen, ist bei Kapitaleistungen der halbe Unterschiedsbetrag zwischen der Leistung der maßgebenden Beitragssumme als Ertrag zu erfassen, wenn der Bezugsberechtigte das 60. Lebensjahr vollendet hat und der Vertrag mindestens 12 Jahre bestand.

In den anderen Fällen gilt der volle Unterschiedsbetrag als steuerpflichtiger Ertrag im Sinne des § 22 Nr. 5 EStG.

Die nach § 40b EStG a.F. pauschal besteuerten Direktversicherungsbeiträge gehören nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 ArEV nicht zum Arbeitsentgelt im Sinne der Sozialversicherung, wenn es sich um zusätzliche Leistungen des Arbeitgebers handelt, die neben dem laufenden Lohn gezahlt werden. Gleiches gilt bis Ende 2008, wenn im Falle der Entgeltumwandlung die Direktversicherungsbeiträge aus Sonderzuwendungen finanziert werden. Soweit für die Direktversicherung laufendes Arbeitsentgelt verwendet wird, führt dies nicht zu einer Minderung des beitragspflichtigen Arbeitsentgelts.

Bei der steuerfreien Ausschöpfung des Höchstbetrages von 4 % bei einer Entgeltumwandlung sind diese Beiträge lediglich bis einschließlich 2008 sozialabgabenfrei. Arbeitgeberbeiträge, die im Rahmen des 4 %igen Höchstbetrags steuerfrei belassen werden, sind generell sozialabgabenbefreit. Beiträge im Rahmen des Aufstockungsbetrages (1.800 Euro), die innerhalb der Beitragsbemessungsgrenzen erbracht werden, sind generell sozialversicherungspflichtig (§ 2 Abs. 2 Nr. 5 ArEV). Dies gilt auch für Arbeitgeberbeiträge. Die späteren Versorgungsbezüge sind beitragspflichtig zur Kranken- und Pflegeversicherung.

- Pensionskasse

Die Pensionskasse ist eine rechtlich und wirtschaftlich selbstständige Altersversorgungseinrichtung, die von einem oder mehreren Trägerunternehmen getragen wird und die den begünstigten Arbeitnehmern oder ihren Hinterbliebenen einen Rechtsanspruch auf ihre Leistungen der betrieblichen Altersversorgung gewährt (§ 1b Abs. 3 BetrAVG). Ihrer Rechtsform nach sind Pensionskassen – meist kleinere – Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit, denen Arbeitgeber und Arbeitnehmer als Mitglieder angehören. Neben den bisher bestehenden Betriebspensionskassen mit der Rechtsform VVaG ist mit dem AVmG ein neuer Typus von Pensionskasse entstanden. Diese neuen Einrichtungen werden in aller Regel in der Rechtsform der Aktiengesellschaft mit Gewinnerzielungsabsicht betrieben. Die traditionellen Firmenpensionskassen sind dagegen (bisher) ausschließlich in der Rechtsform des Versicherungsvereins auf Gegenseitigkeit organisiert.

Finanziert werden Pensionskassen in erster Linie durch Zuwendungen des Trägerunternehmens, Arbeitnehmerbeiträge und Erträgen aus der Vermögensanlage. Die Zuwendungen können sowohl in Form von laufenden Beiträgen als auch in Form von Einmalbeiträgen erfolgen.

Pensionskassen unterliegen der Finanzaufsicht durch die BaFin (§ 1 Abs. 1 VAG), wobei allerdings aufgrund des § 118a VAG für reine Firmenkassen einige Besonderheiten

gelten. Grundsätzlich sind Pensionskassen dereguliert (§ 118b Abs. 1 VAG). Ausnahmen gelten nach Abs. 2 für alle Pensionskassen in der Rechtsform des „kleineren Versicherungsvereins auf Gegenseitigkeit“. § 118b VAG Abs. 3 enthält eine Sonderregelung für „Firmenpensionskassen“, für die die Regelungen für „regulierte“ Versicherungsunternehmen gelten.

Eine Legaldefinition der Pensionskasse enthält das VAG in § 118a. Danach ist eine Pensionskasse ein „rechtlich selbstständiges Lebensversicherungsunternehmen, dessen Zweck die Absicherung wegfallenden Erwerbseinkommens wegen Alters, Invalidität oder Tod ist und

- das Versicherungsgeschäft im Wege des Kapitaldeckungsverfahrens betreibt,
- Leistungen grundsätzlich erst ab dem Zeitpunkt des Wegfalls des Erwerbseinkommens vorsieht,
- Leistungen im Todesfall nur an Hinterbliebene erbringen darf, wobei für Dritte, die Beerdigungskosten zu tragen haben, ein Sterbegeld begrenzt auf die Höhe der gewöhnlichen Bestattungskosten vereinbart werden kann, (und)
- der versicherten Person einen eigenen Anspruch auf Leistung gegen die Pensionskasse einräumt oder Leistungen als Rückdeckungsversicherung erbringt.

Die gesetzliche Definition entspricht der bisherigen Einordnung einer Pensionskasse als rechtlich eigenständiges Lebensversicherungsunternehmen, dessen Geschäftszweck aufsichtsrechtlich auf die Pensionsversicherung begrenzt ist.

Pensionskassen sind von der *Körperschaftsteuer* befreit (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 KStG, § 6 KStG, § § 1 bis 3 KStDV, R 11 bis 13 und R 28 KStR). Die Leistungen der Kasse dürfen die in § 2 KStDV genannten Grenzen nicht übersteigen.

Beiträge des Arbeitgebers an eine Pensionskasse können als Betriebsausgaben abgezogen werden, soweit sie auf einer satzungs- oder geschäftsplanmäßig festgelegten Verpflichtung gegenüber der Kasse oder auf einer Anordnung der Aufsichtsbehörde beruhen oder der Abdeckung von Fehlbeträgen dienen (§ 4c Abs. 1 EStG).

Beiträge des Arbeitgebers an eine Pensionskasse sind für den Arbeitnehmer steuerfrei, soweit sie insgesamt den Betrag von 4 % der Beitragsbemessungsgrenze in der Rentenversicherung nicht übersteigen und auf dem ersten Arbeitsverhältnis beruhen. Diese Grenze erhöht sich ab 01.01.2005 für sog. Neuzusagen um einen Festbetrag von 1.800 Euro.

Steuerfrei sind sowohl die Beiträge des Arbeitgebers, die zusätzlich zum ohnehin geschuldeten Arbeitslohn erbracht werden (rein arbeitgeberfinanzierte Beiträge) als auch die Beiträge des Arbeitgebers, die durch Entgeltumwandlung finanziert werden. Eigenbeiträge des Arbeitnehmers (§ 1 Abs. 2 Nr. 4 BetrAVG) sind dagegen vom Anwendungsbereich des § 3 Nr. 63 EStG ausgeschlossen, auch wenn sie vom Arbeitgeber an die Versorgungseinrichtung abgeführt werden.

Ab 01.01.2002 sind Arbeitnehmerbeiträge (Eigenbeiträge), die aus dem Nettoeinkommen entrichtet werden und die ihre Grundlage in einer arbeitsvertraglichen Verpflichtung bzw. der Kassensatzung haben, ebenfalls förderfähig, da sie gemäß § 82 Abs. 2 EStG zu den Altersvorsorgebeiträgen gehören (Riester-Rente).

Ab 01.01.2005 können ferner Beiträge an eine Pensionskasse als Sonderausgaben nach § 10 EStG berücksichtigt werden. Zu den nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe b EStG begünstigten Beiträgen zählen alle Aufwendungen, die im Rahmen der betrieblichen Altersversorgung erbracht werden (rein arbeitgeberfinanzierte und durch Entgeltumwandlung finanzierte Beiträge sowie Eigenbeiträge).

Für die Anerkennung als Beiträge zur eigenen kapitalgedeckten Altersversorgung i.S.d. § 10 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe b EStG müssen die Ansprüche aus dem Vertrag folgende weitere Voraussetzungen erfüllen, die sich im Einzelnen aus den Versicherungsbedingungen ergeben müssen:

- Es darf nach den Vertragsbedingungen nicht zu einer Auszahlung an die Erben kommen; im Todesfall kommt das vorhandene Vermögen der Versicherungsgemeinschaft zugute (Ausnahme: gesetzlich zugelassene Hinterbliebenenleistungen im Rahmen der ergänzenden Hinterbliebenenabsicherung)
- Der Vertrag darf keine Übertragung der Ansprüche z.B. im Wege der Schenkung auf eine andere Person vorsehen; die Pfändbarkeit nach den Vorschriften der ZPO steht dem nicht entgegen.
- Es muss vertraglich ausgeschlossen sein, dass die Ansprüche z.B. sicherungshalber abgetreten oder verpfändet werden können.
- Die Vertragsbedingungen müssen so gestaltet sein, dass die Ansprüche nicht an einen Dritten veräußert werden können.
- Es darf vertraglich kein Recht auf Kapitalabfindung von Rentenzahlungen vorgesehen sein.

Werden Beiträge zugunsten von Vorsorgeverträgen geleistet, die u.a. folgende Möglichkeiten vorsehen, liegen keine Beiträge i.S.d. § 10 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe b EStG vor:

- Kapitalwahlrecht
- Anspruch bzw. Optionsrecht auf (Teil-) Auszahlung nach Eintritt des Versorgungsfalles
- Zahlung eines Sterbegeldes
- Abfindung einer Kleinbetragsrente
- Abfindungsansprüche und Beitragsrückerstattungen im Fall einer Kündigung des Vertrags; dies gilt nicht für gesetzliche Abfindungsansprüche (§ 3 BetrAVG).

Die Pensionskasse ist der einzige Durchführungsweg der betrieblichen Altersversorgung, der die Inanspruchnahme der gesamten steuerlichen Förderung ermöglicht. Das bedeutet, dass über die Pensionskasse die Steuerfreiheit nach § 3 Nr. 63 EStG, die Lohnsteuerpauschalierung nach § 40b EStG a.F. und über Eigenbeiträge auch die Förderung nach § 10, 10a EStG in Anspruch genommen werden kann.

Die späteren Pensionskassenleistungen, die auf geförderten Altersvorsorgebeiträgen beruhen (§ 3 Nr. 63 EStG oder § 10 a EStG), unterliegen – gleichgültig, ob es sich um Erträge, Eigenbeiträge, Zulagen oder Wertsteigerungen handelt – als sonstige Einkünfte der nachgelagerten Besteuerung (§ 22 EStG).

- Pensionsfonds

Der zum 01.01.2002 mit dem AVmG neu eingeführte Pensionsfonds ist ebenso wie die Pensionskasse definiert als eine rechtsfähige Versorgungseinrichtung, die gegen Zahlung von Beiträgen eine kapitalgedeckte betriebliche Altersversorgung für einen oder mehrere Arbeitgeber durchführt und die dem Arbeitnehmer oder seinen Hinterbliebenen einen Rechtsanspruch auf seine Leistungen gewährt und die sich verpflichtet, zugunsten des Arbeitnehmers Altersversorgungsleistungen als lebenslange Rente oder in Form eines Auszahlungsplanes zu erbringen. Im Unterschied zu den versicherungsförmigen Durchführungswegen darf beim Pensionsfonds nicht für alle Leistungsfälle eine vertragliche Koppelung zwischen der Höhe der zu zahlenden Beiträge und der Höhe der zu zahlenden Versorgungsleistungen bestehen. Der Pensionsfonds darf also nicht sowohl sämtliche Beiträge als auch sämtliche Leistungen gleichzeitig garantieren (§ 112 Abs. 1 Nr. 2 VAG). Die genaue Definition des Pensionsfonds erfolgt im Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) in § 112, das auch die Kapitalanlage für diesen Durchführungsweg regelt. Der Pensionsfonds gehört zu den Einrichtungen, die der gesetzlichen Insolvenzversicherung nach Maßgabe der §§ 7 ff. BetrAVG unterliegen.

Für den Pensionsfonds gilt der allgemeine Grundsatz, dass das Kapital so anzulegen ist, dass „eine möglichst große Sicherheit und Rentabilität bei ausreichender Liquidität des Pensionsfonds unter Wahrung angemessener Mischung und Streuung der Anlageformen erreicht wird.“ (§ 113 Abs. 1 VAG). Die Anlagepolitik muss der Aufsicht gegenüber jährlich dargelegt werden (§ 115 Abs. 3 VAG). Die Ausgestaltung von Anlageregulierung und Aufsicht beim Pensionsfonds im Einzelnen wird in verschiedenen Verordnungen geregelt.

Nach § 112 VAG ist der Pensionsfonds eine rechtlich selbstständige steuerpflichtige Einrichtung. Anders als bei Pensionskassen und Unterstützungskassen erfolgt keine ausdrückliche Freistellung von der Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer entsprechend § 5 KStG, 1–3 KStDV, 3 GewSt. Allerdings ist er faktisch weitgehend steuerfrei, weil Dividendeneinnahmen und Gewinne aus der Veräußerung von Aktien steuerbefreit sind (§ 8 b KStG) und ein Betriebsausgabenabzug für Beitragsrückerstattungen besteht.

Beiträge an einen Pensionsfonds i. S. d. § 112 VAG dürfen vom Unternehmen, das die Beiträge leistet (Trägerunternehmen), für Wirtschaftsjahre, die nach dem 31.12.2001 enden, steuerlich als Betriebsausgaben abgezogen werden, soweit sie auf einer festgelegten Verpflichtung beruhen oder soweit sie der Abdeckung von Fehlbeträgen beim Fonds dienen (§ 4e Abs. 1 EStG). Die zum Betriebsausgabenabzug berechtigende Verpflichtung ist im Geschäftsplan oder der Satzung des Pensionsfonds festgelegt.

Nach § 3 Nr. 63 EStG sind Beiträge an den Pensionsfonds zu einem gewissen Umfang von der Lohn- und Einkommensbesteuerung freigestellt. Soweit Beiträge durch § 3 Nr. 63 EStG steuerfrei gestellt oder durch Zulage bzw. Sonderausgabenabzug staatlich gefördert wurden oder nach § 3 Nr. 66 EStG lohnsteuerfrei vom Arbeitgeber oder einer Unterstützungskasse an einen Pensionsfonds geleistet wurden, erfolgte der Aufbau der Altersversorgung aus unbesteuerterem Einkommen. Die späteren Leistungen unterliegen dann als sonstige Einkünfte der vollen Steuerpflicht (§ 22 Nr. 5 EStG). Falls Beiträge steuerpflichtig (d. h. nicht nach § 3 Ziffer 63, 10 a EStG steuerfrei gestellt/gefördert) waren, erfolgt nur eine Besteuerung der Zinserträge.

Ein zusätzlich zum Arbeitsentgelt aufgebracht Beitrag des Arbeitgebers an einen Pensionsfonds ist begrenzt auf max. 4 % der BBG sozialabgabenfrei. Der zusätzliche steuerfreie Betrag von Euro 1.800 für neue Zusagen ab 01.01.2005 ist sozialabgabenpflichtig. Soweit die Beiträge aus einer Entgeltumwandlung stammen, besteht Beitragsfreiheit nur bis zum 31.12.2008 im Rahmen der 4 %-Grenze (§ 2 Abs. 2 Nr. 5 Arbeitsentgeltverordnung). Ab dem Jahre 2009 ist die Entgeltumwandlung generell beitragspflichtig.

Angesichts der im Einzelnen sehr komplizierten Regelungen soll die auf der nachfolgenden Seite folgende Tabelle 9 vereinfachend einen Überblick über die Steuerfreibeträge und von Sozialabgaben befreite Entgelte geben.

Tabelle 9: Überblick über Steuer- und Beitragsfreiheit

Durchführungswege	Bis 31. Dezember 2004 erteilte Zusagen	Ab 01. Januar 2005 erteilte Zusagen
Direktzusage/ Unterstützungskasse	<p>Arbeitgeberbeiträge: unbegrenzt steuerfrei und sozialabgabenfrei</p> <p>Arbeitnehmerbeiträge durch Entgeltumwandlung: unbegrenzt steuerfrei und bis 4 % der Beitragsbemessungsgrenze der GRV (BBG-RV) sozialabgabenfrei (2007=2.520 Euro)</p>	
Direktversicherung	<p>Arbeitgeberbeiträge: - bis 1.752 Euro pauschal mit 20 % zu versteuern - bis 1.752 Euro sozialabgabenfrei</p> <p>Arbeitnehmerbeiträge durch Entgeltumwandlung: soweit nicht bereits durch Arbeitgeberbeiträge ausgeschöpft, bis 1.752 Euro pauschal mit 20 % zu versteuern und sozialabgabenfrei</p>	<p>Arbeitgeberbeiträge: - steuerfrei bis 4.320 Euro (4 % der BBG-RV=2.520 Euro + 1.800 Euro), - sozialabgabenfrei bis 2.520 Euro</p> <p>Arbeitnehmerbeiträge durch Entgeltumwandlung: soweit nicht bereits durch Arbeitgeberbeiträge ausgeschöpft - steuerfrei bis 4.320 Euro (4 % der BBG-RV=2.520 Euro + 1.800 Euro) - sozialabgabenfrei bis 2.520 Euro</p>
Pensionskasse	<p>Arbeitgeberbeiträge: bis 4 % BBG-RV steuer- und sozialabgabenfrei; darüber hinaus Möglichkeit der Pauschalversteuerung</p> <p>Arbeitnehmerbeiträge durch Entgeltumwandlung: soweit nicht bereits durch Arbeitgeberbeiträge ausgeschöpft, bis 4 % BBG-RV steuerfrei und sozialabgabenfrei; darüber hinaus Möglichkeit der Pauschalversteuerung</p>	
Pensionsfonds	<p>Arbeitgeberbeiträge: bis 4 % BBG-RV steuer- und sozialabgabenfrei</p> <p>Arbeitnehmerbeiträge durch Entgeltumwandlung: soweit nicht bereits durch Arbeitgeberbeiträge ausgeschöpft, bis 2.520 Euro steuerfrei und sozialabgabenfrei</p>	

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales

4. Verbreitung

Das Betriebsrentengesetz von 1974 gab der in Deutschland lange stagnierenden betrieblichen Altersversorgung einen neuen Impuls bis in die Mitte der achtziger Jahre. Danach folgte wieder ein langsamer, aber kontinuierlicher Abstieg, der erst durch verschiedene Verbesserungen wieder umgekehrt wurde (aba 2005).

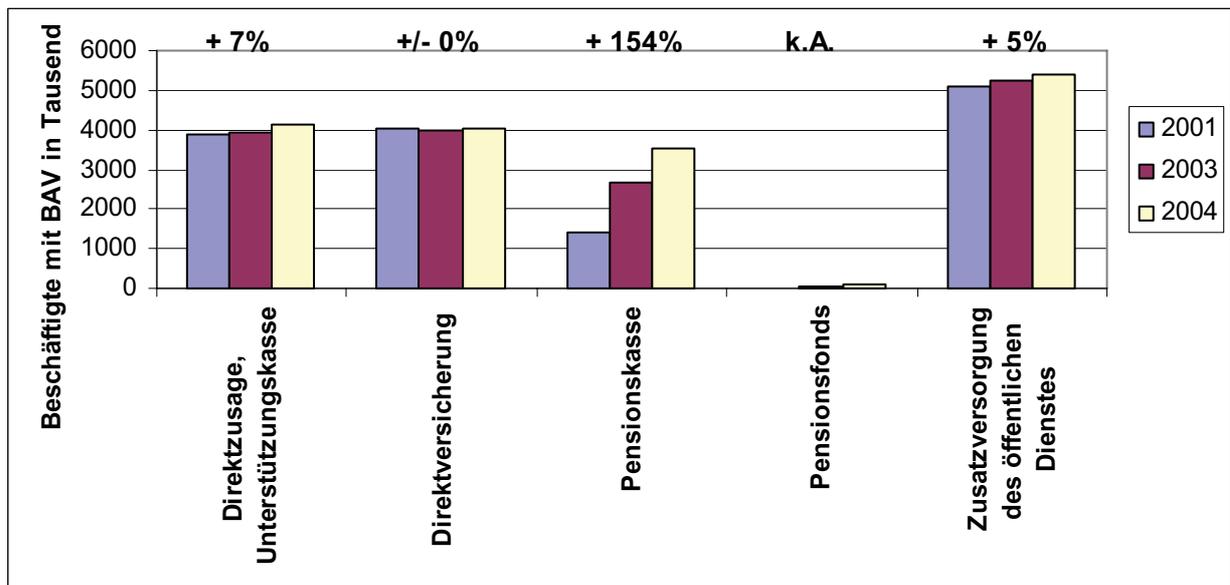
Die positive Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung seit 2001 zeigt sich in einer Untersuchung von Infratest (2005). Demnach ist zwischen Dezember 2001 und Juni 2004 der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Privatwirtschaft um 9 Prozentpunkte auf 46 % gestiegen⁹. Noch dynamischer war der Anstieg bei dem Anteil der Betriebsstätten, der zwischen 2001 und 2004 um 11 Prozentpunkte auf 41 % gestiegen ist. Dies ist auf die überdurchschnittlich vielen kleineren Betriebsstätten, die ein Zusatzversorgungssystem eingeführt haben, zurückzuführen. Bei den Männern ist die Verbreitungsquote um 7 Prozentpunkte (auf 47 %) gestiegen, bei Frauen um 10 Punkte (auf 42 %). Der Anstieg war in den alten Ländern mit 7 Prozentpunkten schwächer als in den neuen Ländern, wo er 12 Prozentpunkte beträgt. Zusammen mit dem öffentlichen Dienst verfügen mittlerweile 60 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten über einen Betriebsrentenanspruch.

In westdeutschen Unternehmen mit mehr als 200 Beschäftigten können fast alle der versicherungspflichtigen Mitarbeiter mit einer Betriebsrente rechnen, in ostdeutschen Unternehmen sind es zwischen 87 und 95 %. Mit sinkender Mitarbeiterzahl nimmt die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung ab. Bei Kleinstbetrieben mit bis zu vier Mitarbeitern erwirbt nur jeder vierte westdeutsche und lediglich jeder fünfte ostdeutsche Arbeitnehmer einen Anspruch auf eine betriebliche Zusatzversorgung. Außerdem hängt die Verbreitung der Betriebsrentenansprüche von der Branche ab, vom Tarifvertrag und davon, ob der Arbeitgeber Zuschüsse leistet.

Abbildung 8 stellt die Entwicklung der Anzahl der Beschäftigten mit einer betrieblichen Altersversorgung getrennt nach den Durchführungswegen dar. Offensichtlich ist, dass vor allem die Pensionskassen einen deutlichen Anstieg erfahren haben, für die die Förderung durch die Einführung der so genannten „Eichel-Förderung“ deutlich ausgeweitet wurde. Die Direktversicherungen hingegen, die von dieser Förderung bis 2005 ausgenommen waren, stagnierten.

⁹ Der Anstieg in den neuen Bundesländern war mit 13 Prozentpunkten noch etwas stärker.

Abbildung 8: Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung



Quelle: Mannheim Research Institute for the Economics of Aging basierend auf Infratest (2005)

Tabelle 10 zeigt die Anzahl der Beschäftigten, die ihre betriebliche Altersversorgung über die Entgeltumwandlung im Rahmen von § 40b oder § 3 Nr. 63 EStG dotieren.

Tabelle 10: Anzahl der Verträge im Rahmen der Bruttoentgeltumwandlung

Durchführungsweg	12/01	12/03	12/04
Pensionskasse	167	810	1627
Pensionsfonds	-	55	79
Direktversicherung	4036	3984	4056
Öffentlicher Dienst	-	19	62
Gesamt	4203	4868	5824

Quelle: Mannheim Research Institute for the Economics of Aging basierend auf Infratest (2005)

Die Anzahl der Beschäftigten, die eine Entgeltumwandlung im Rahmen von § 40b oder § 3 Nr. 63 EStG vorgenommen haben, ist zwischen Ende 2001 und Mitte 2004 um etwa 40 % gewachsen. Am stärksten ist die Entgeltumwandlung bei den Pensionskassen mit einer Zuwachsrate von 857 % gestiegen. Der seit 2001 neu geschaffene Pensionsfonds und der öffentliche Dienst, wo die Entgeltumwandlung erst seit 2003 möglich ist, weisen – auf einem entsprechend niedrigeren Niveau – seitdem ebenfalls deutliche Zuwächse auf.

Einen Überblick über die derzeitige Bedeutung der einzelnen Durchführungswegen geben die nachfolgenden Abbildungen 9, 10 und 11.

Abbildung 9: Deckungsmittel der betrieblichen Altersversorgung im Jahr 2005 nach Durchführungswegen - in Mrd. Euro - (Gesamte Deckungsmittel 2005: 401,5 Mrd. Euro)

Deckungsmittel der betrieblichen Altersversorgung im Jahr 2005 - nach Durchführungswegen - in Mrd. € - (Gesamte Deckungsmittel 2005: 401,5 Mrd. Euro)

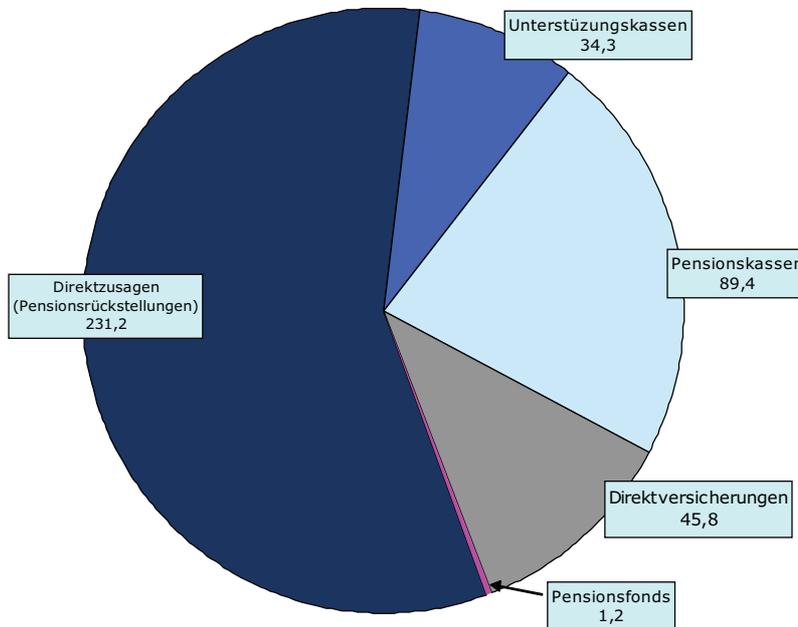
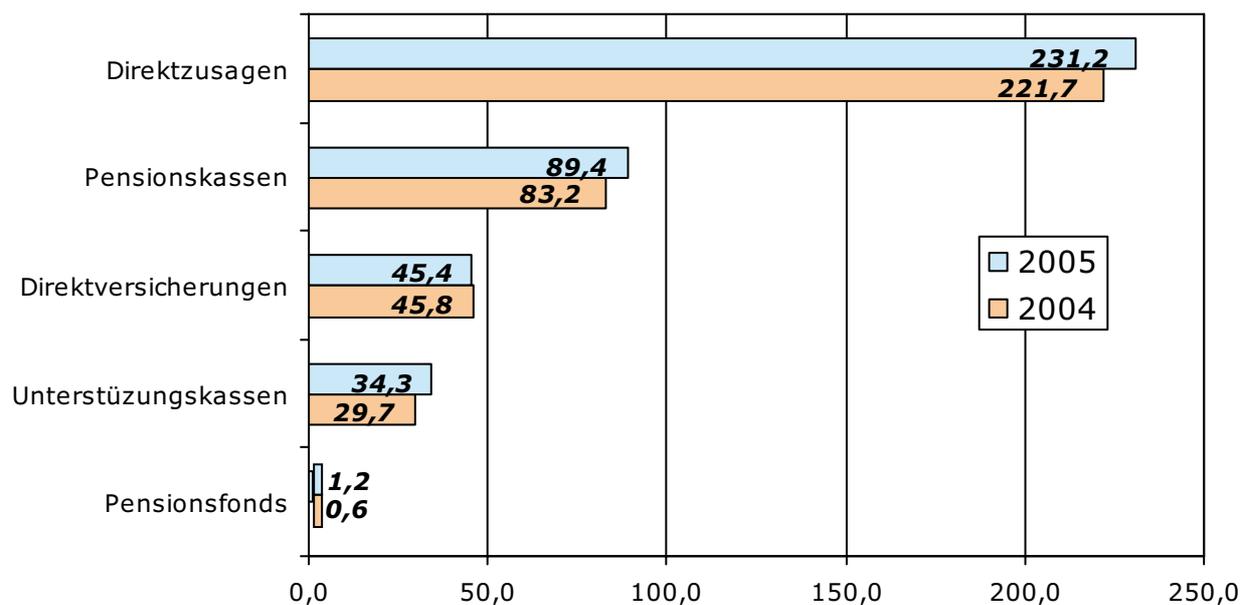


Abbildung 10: Deckungsmittel in der betrieblichen Altersversorgung nach Durchführungswegen - 2005/2004 in Mrd. Euro -



Quelle: Schwind J. (2007) in Betriebliche Altersversorgung, Heft 4/2007

5. Lehren aus der jüngsten Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung

Aus den jüngsten Erfahrungen lassen sich folgende Lehren ziehen:

- Veränderungen in den je nach Durchführungsweg unterschiedlichen Förderbedingungen haben relativ starke und schnelle Substitutionsreaktionen hervorgerufen. Art und Umfang der gewählten betrieblichen Altersversorgung scheint demnach sehr stark auf die staatliche Förderung zu reagieren.
- Die Förderung der Entgeltumwandlung durch die Einführung des § 3 Nr. 63 EStG hat einen maßgeblichen Anteil an der gestiegenen Verbreitung der Altersversorgung. Zwar gab es in begrenztem Umfang (§ 40b EStG) die Beitragsfreiheit der Entgeltumwandlung bereits vor der Einführung des § 3 Nr. 63 EStG in 2001. Neben der Ausweitung der Förderung dürfte hier auch die begleitende Diskussion eine Rolle gespielt haben, die diese Altersvorsorgeform in das Bewusstsein vieler Arbeitnehmer und Arbeitgeber gerückt hat.

Modellrechnungen zeigen, dass sich die Entgeltumwandlung in den meisten Fällen – eine Ausnahme sind Hochverdiener – ohne die Beibehaltung der Sozialabgabenfreiheit im Vergleich zu den Alternativen (Riester-Rente, Rürup-Rente, Direktzusage) als unattraktiv erweist (Recktenwald und Krüger 2005). Die Sozialversicherungsfreiheit ist daher eine wesentliche Komponente der Förderung.

B Auswertung der Positionspapiere, Stellungnahmen und Anhörungen

I. „Financial Education“ – „Finanzielle Allgemeinbildung“

1. Zusammenfassung wesentlicher Inhalte und Erkenntnisse

Die *Landesvereinigung Baden-Württembergischer Arbeitgeberverbände* verweist im Zusammenhang mit diesem Fragenkreis darauf, dass Altersvorsorge nicht mit dem Vertragsschluss oder dem Erkennen des Vorsorgebedarfs, sondern mit dem Erwerb der Fähigkeit zu selbstverantwortlichem Handeln beginnt. Ein Grundverständnis für die Finanzfragen der individuellen Lebensplanung ist hierfür unabdingbare Voraussetzung. Die Bildungs- und insbesondere die Schulpolitik der Länder „halten wir für den geeigneten Ansprechpartner“.

Der *GDV* erwähnt, dass auch die Europäische Kommission in ihrem Weißbuch „Financial Services Policy“ die Bedeutung von Financial Education unterstreicht, ebenso wie die OECD, die die nationalen Aktivitäten zur finanziellen Allgemeinbildung laufend evaluiert.

Die Versicherungswirtschaft ihrerseits stellt bereits seit Mitte der 80er Jahre den Schülern Informationsmaterial über die private Eigenvorsorge im Zusammenwirken mit sozialer Sicherheit zur Verfügung. Dieses Material wird in den Schulen als Unterrichtsmaterial eingesetzt. Aktuell bietet die Versicherungswirtschaft durch das Informationszentrum der deutschen Versicherer gemeinsam mit der Arbeitsgemeinschaft Jugend und Bildung, Wiesbaden, den Internetauftritt „Safety First“ an. Dies ist ein umfassendes Lern- und Informationsangebot für Schüler von Klasse 8 bis zum Berufsstart. Dieses Material wurde mit dem Komenius-Siegel 2005 der Gesellschaft für Pädagogik und Information ausgezeichnet.

Über diese Aktivitäten hinaus stellt der *GDV* die Frage nach einer angemessenen Aufgabenverteilung oder Kooperation zwischen Staat, der die Lehrpläne für die Schulen erstellt, und Finanzdienstleistungswirtschaft und Sozialversicherungsträgern. Zu denken wäre an eine wechselseitige Beteiligung an entsprechenden Aktivitäten, um eine optimale Vernetzung und einen hohen Durchdringungsgrad möglichst aller Unterrichtsstätten zu gewährleisten. Information und Aufklärung ist der Schlüssel für ein verantwortliches Handeln in der Altersvorsorge.

Dem stimmt der *Sparkassenverband* zu. Die Aufklärung der Bevölkerung müsse möglichst früh beginnen. Deshalb müsse in allen Schularten mit einer umfassenden Information über die Sozialversicherungssysteme sowie über deren Leistungsumfang/-fähigkeit informiert werden. Auch über die Stärken und Schwächen der verschiedenen Vorsorgeprodukte müssen die jungen Menschen in der Schule unterrichtet werden.

Das *Ministerium für Kultus, Jugend und Sport* führt hinsichtlich der Verankerung des Themas Altersvorsorge in den Bildungsplänen aus, dass dieses im Bereich der allgemein bildenden Schulen bisher nicht explizit Unterrichtsinhalt ist. Ein Schwerpunktthema ist allerdings die Soziale Sicherung. Im Rahmen dieses Schwerpunkts dürfte in aller Regel auch das Thema Altersvorsorge behandelt werden. Im Bereich der beruflichen Schulen spielt das Thema Altersvorsorge in unterschiedlicher Ausprägung bereits heute eine gewichtige Rolle; aus pädagogischer Sicht besteht daher keine Notwendigkeit, dieses Thema über den bisherigen Umfang hinaus auszuweiten.

Herr *Prof. Dr. Hans-Peter Schwintowski* ist der Auffassung, dass es ein Altersvorsorgekonto für jeden Bürger der Republik ab Geburt geben müsste. Eine parallel zu entwickelnde Altersvorsorgeinformation müsse netzbasiert jederzeit abrufbar sein. Auf diese Weise würde Altersvorsorgesicherheit nicht nur, aber auch schon für die jüngere Generation kein Fremdwort mehr sein. Herr *Prof. Dr. Raimond Maurer*, der Sympathie für diesen Vorschlag zeigt, weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass eine Förderung der kapitalgedeckten Altersversorgung schon ab Geburt, den Zinseszinsseffekt optimal ausnutzen würde. Außerdem könnten die langfristig hohen Ertragschancen der internationalen Aktienmärkte sowie zeitliche Risikodiversifikationseffekte optimal genutzt werden. Die kurzfristig hohen Renditeschwankungen der Aktienmärkte können zwar für kurzfristige Anlagehorizonte zu beträchtlichen Verlustrisiken führen. Über langfristige Anlagehorizonte gleichen sich jedoch negative und positive Renditeschwankungen regelmäßig aus.

Die *Landeszentrale für politische Bildung* wird dem inzwischen breit in den Lehrplänen der Schulen verankerten Thema „Demografische Entwicklung“ im Jahre 2007 ein didaktisch aufbereitetes Heft aus ihrer Zeitschriftenreihe „Politik und Unterricht“ widmen. Wichtig sind aus der Sicht der Landeszentrale für politische Bildung vor allem Angebote „pro Sicherheit im Alter“, die sich an Schichten mit einem weniger hohen formalen Bildungsniveau richten. Diese Schichten seien vom Problem mangelnder Eigenvorsorge in Folge häufig niedrigerer Einkommen überproportional betroffen.

Der *Landesfrauenrat* meint, dass man in Schulen ein Fach „Eigenständige Alterssicherung“ einführen könnte. Es müsse sich allerdings nicht um ein eigenes Schulfach handeln, es könne auch in den Bereich Wirtschaft/Gemeinschaftskunde integriert werden.

Der *Bundesverband Investment und Asset Management e.V. (BVI)* setzt sich für finanzielle Bildung an Schulen ein. Unter dem Titel „Hoch im Kurs“ hat der BVI zusammen mit dem Universum Verlag sowie der Arbeitsgemeinschaft Jugend und Bildung Broschüren für Lehrer und Schüler erarbeitet, um die finanzwirtschaftliche Bildung an Schulen zu verbessern. Die Broschüre erscheint in einer Gesamtauflage von 250.000 Exemplaren und richtet sich an die Klassen 10 bis 13 in Gesamtschulen, Realschulen und Gymnasien. Vermittelt werden Themen wie Geldmanagement, Geld und Wirtschaft, Kapitalmarkt und Börse, Vermögensaufbau, Zukunftsvorsorge, Anlageformen, Investmentfonds, Anlegerschutz.

2. Bewertung – Ergänzende Hinweise

Das Thema Financial Education war im ursprünglichen Fragenkatalog u.a. deshalb nicht als eigenständige Frage enthalten, weil die Forderung nach Financial Education allgemein, und zwar in der ganzen Welt geteilt wird. Eindeutige Belege hierfür liefern die OECD-Initiativen und die Hinweise im Weißbuch der Europäischen Union. Im Übrigen bestehen größere Überschneidungen mit der Frage nach einer Verbesserung von Aufklärung, Information und Beratung.

Die Tatsache, dass dennoch in einer relativ großen Zahl der Stellungnahmen Ausführungen zu diesem Thema gemacht wurden, verdeutlichte, dass es stärker in den Blickpunkt zu rücken war. Der Landesbeirat entschloss sich daher, dem Stellenwert, der der verstärkten Bildung und Aufklärung in Geld- und Vorsorgefragen zukommt, stärker Rechnung zu tragen. Dies geschah zum einen im Rahmen der Anhörung durch eine Ergänzung des Fragenkatalogs, zum anderen wurde das Ministerium für Kultus, Jugend und Sport um eine ausführliche Darstellung bezüglich der Verankerung des Themas Altersvorsorge in den Bildungsplänen in Baden-Württemberg gebeten (vgl. C I. Ziffer 1.1.1).

II. Verbesserung von Aufklärung, Information und Beratung

1. Zusammenfassung wesentlicher Inhalte und Erkenntnisse

Die *aba* weist darauf hin, dass Arbeitnehmer im Bereich der betrieblichen Altersversorgung über eine Vielzahl von Informationsrechten verfügen. Diese ergeben sich zum Teil aus dem Betriebsrentengesetz selbst, zum Teil aber auch aus dem allgemeinen Arbeitsrecht, dem Bürgerlichen Recht sowie dem Versicherungsaufsichtsgesetz und dem Versicherungsvertragsgesetz. Danach gibt es eine Fülle von ganz unterschiedlichen Hinweis-, Aufklärungs- und Beratungspflichten für den Arbeitgeber und die Versorgungsträger.¹⁰ Weitergehende Informations- und insbesondere Beratungsrechte seien im Betriebsrentenrecht somit nicht geboten.

Für die *Landesvereinigung Baden-Württembergischer Arbeitgeberverbände* liegt ein wesentlicher Grund für die mangelnde Vorsorgebereitschaft in Deutschland in der Überschätzung der Höhe der eigenen Rentenansprüche. Das Deutsche Institut für Altersvorsorge habe 1999 ermittelt, dass zwei Drittel der Erwerbstätigen ihre persönlichen Versorgungsansprüche überschätzen. Die Vorsorgeerhebung 2002 der Bertelsmann-Stiftung kam zu einem ähnlichen Ergebnis. Demnach überschätzen zwei von drei Befragten die Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung, jeder vierte sogar um mehr als die Hälfte. Um solchen Fehleinschätzungen entgegenzuwirken seien die Renteninformationen im Grundsatz richtig und wichtig. Entscheidend sei hier jedoch die konkrete Ausgestaltung. Der Bürger müsse seinen Versorgungsbedarf zuverlässig abschätzen können. Der Einzelne benötige Hilfestellungen bei der Vornahme von Vorsorge- und Anlageentscheidungen, also insbesondere Informationen über die in Frage kommenden Vorsorgeformen. Als mögliche Stelle kämen die Rentenversicherungsträger in Betracht, die in Form einer Wegweiserfunktion (§ 15 Abs. 4 SGB I) bereits heute über Maßnahmen der ergänzenden Altersversorgung informieren. Die drei Säulen des nationalen Altersversorgungssystems müssten so aufeinander abgestimmt werden, dass jedes Teilsystem die Informationen über die Vorsorgesituation nach vergleichbaren Kriterien zur Verfügung stellt, sodass sich der Bürger ein realistisches Bild seiner Vorsorgesituation selbst zusammensetzen kann. Vorgeschlagen werden Hochrechnungen, mit dem Ziel, die Versorgungslücke möglichst genau zu bestimmen.

¹⁰ Reinecke, Hinweis-, Aufklärungs- und Beratungspflichten im Betriebsrentenrecht, BetrAV 2005, 614.

Die *Deutsche Rentenversicherung Baden-Württemberg* sieht die Notwendigkeit einer neutralen Beratung über die gesamte Altersvorsorge als Chance und zugleich als Herausforderung an. Aufgrund ihrer Unternehmensstruktur, Unternehmensphilosophie und bisherigen Funktion als Anlaufstelle für die gesetzliche Altersvorsorge sei sie in der Lage, diese Aufgabe zu erfüllen. Wenn es um Fragen der Altersvorsorge ginge, vertrauten die meisten Menschen in Deutschland nach wie vor darauf, von den Rentenversicherungsträgern gut und zuverlässig informiert zu werden. Dies bestätige auch eine Studie des Allensbacher Instituts für Demoskopie.

Ziel sollte sein, umfassende Auskünfte aus einer Hand zu erlangen. Es sei deshalb eine Erweiterung der Beratungskompetenzen der gesetzlichen Rentenversicherung und eine entsprechende Klarstellung des § 15 Abs. 4 SGB I anzustreben. In Betracht zu ziehen wären z.B. Kooperationen mit privaten Anbietern oder die Vermittlung von Zusatzangeboten durch die Rentenversicherung.

Herr *Prof. Dr. Hans-Peter Schwintowski* weist darauf hin, dass der Staat möglicherweise nicht die Aufgabe hat, eine Versorgungslücke (i.d.R. ausgedrückt relativ zum Gehalt während der Erwerbsphase) für jeden einzelnen Bürger zu identifizieren, sondern darauf beschränkt sein könnte, ein absolutes Versorgungsmindestniveau sicherzustellen (z.B. 500 Euro pro Monat zuzüglich Inflationsausgleich). Ein Informationsmodell dieser Art sei verhältnismäßig einfach zu praktizieren, weil die Frage laute, ob der für die Auszahlungsphase erforderliche Kapitalstock bereits hinreichend oder noch aufzufüllen sei. Jeder Bürger wisse dann ziemlich genau, wie hoch seine Ansparlücke ist, die er noch füllen muss, um das angestrebte Mindestniveau der Altersvorsorge zu erreichen. Eine Information diesen Inhalts habe den Vorteil, dass eine Rentenlücke nicht ermittelt werden müsse. Jeder Bürger müsse dann allerdings für sich selbst entscheiden, ob er oberhalb der angestrebten 500 Euro monatlich neben den Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung einen weiteren Betrag ansparen möchte. Auch Herr *Prof. Dr. Raimond Maurer* zeigt Sympathie für diesen innovativen Vorschlag, der zu einer drastischen Reduktion der aktuell hohen (und auch von Experten kaum zu verstehenden) Komplexität der steuerlichen Förderung der verschiedenen Varianten der kapitalgedeckten (privaten/betrieblichen) Altersversorgung führen würde. Stünde man am Anfang einer grundlegenden Konzeption der steuerlichen Förderung der kapitalgedeckten Altersversorgung, könnte man genau so vorgehen.

Der *Sparkassenverband* ist der Auffassung, dass die Politik den Bürgern bewusst machen müsse, welches Niveau die staatliche Existenzsicherung haben wird. Nur wenn es gelinge, bei möglichst vielen Bürgern Gewissheit darüber zu verschaffen, dass es der Staat nicht richten werde, werden (fast) alle Bürger den Handlungsbedarf erkennen.

Herr *Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D.*, ergänzt, dass empirische Untersuchungen zeigen, dass Menschen, die über Altersversorgungssysteme besser informiert sind, mehr, früher und systematischer für die Altersvorsorge ansparen, eher ein späteres Rentenalter anstreben und generell eher sozialpolitischen Reformen zustimmen.¹¹ Maßnahmen, die Aufklärung, Information und Beratung fördern, seien daher geeignet, die Umwandlung des deutschen Altersvorsorgesystems in ein genuines Mehssäulensystem zu erleichtern.

Aussagen dieser Art werden von der *Landeszentrale für politische Bildung* unterstützt. Auch nach Meinung der *Allianz* ist qualifizierte Information und Beratung unerlässlich.

Der *Landesfrauenrat* fordert obligatorische Seminare in allen Betrieben zum Thema betriebliche Altersversorgung. Vorschläge für die anderen Bevölkerungsgruppen werden nicht gemacht.

Der *Landesjugendring* verweist darauf, dass es in jungen Jahren wichtigere und drängendere Themen gebe, als die Vorsorge fürs Alter. Deshalb müsse über Initiativen nachgedacht werden, mit denen junge Menschen für solche Fragen sensibilisiert werden könnten.

Der *Volkshochschulverband Baden-Württemberg* weist auf das einschlägige Informationsangebot „Altersvorsorge macht Schule“ hin, das zunächst modellhaft mit großem Erfolg in den Volkshochschulen Stuttgart und Reutlingen erprobt wurde und seit Januar 2007 in mehr als 500 Volkshochschulen deutschlandweit angeboten wird. Die Initiative wird gemeinsam getragen von der Bundesregierung, der Deutschen Rentenversicherung, dem Deutschen Volkshochschulverband, dem Bundesverband Verbraucherzentrale, dem Deutschen Gewerkschaftsbund und der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände. Themenschwerpunkte sind:

- Wie könnte mein Leben im Alter aussehen?
- Was bekomme ich eigentlich als Rente?
- Soll ich privat vorsorgen und wenn ja, wie?
- Betriebliche Altersvorsorge, der bessere Weg für mich?
- Was kann und was soll ich zusätzlich für die Altersvorsorge tun?
- Wie wähle ich das für mich geeignete Altersvorsorgeprodukt? Wie schätze ich die Beratung ein?

¹¹ Boeri, Börsch-Supan und Tabellini (2001, 2003, 2004).

Der Volkshochschulverband Baden-Württemberg ist der Auffassung, dass ein Parallelangebot zu dieser Bildungskampagne angesichts der Kosten rechtfertigungsbedürftig wäre.

Herr *Prof. Dr. Hans-Peter Schwintowski* stellt die Frage, ob Informationen im Erwachsenenalter nicht viel zu spät kommen, ob es nicht Informationen ab Geburt geben müsse. Nur so würde man die Zins- und Zinseszinsseffekte einerseits und die Möglichkeit volatiler Geldanlage andererseits ausnutzen können.

Einen anderen Weg schlägt Frau *Bareth-Lugert* vor. Die Beratung über Altersvorsorgeprodukte dürfe nur noch Vermittlern übertragen werden, die den Anforderungen der EU-Vermittlerrichtlinie entsprächen. Fachliche Information – so Frau Bareth-Lugert weiter – müsse an der Berufsschule, Fachhochschule und Universität erfolgen. Die Handwerkskammern, Industrie- und Handelskammern sowie alle anderen beruflichen Lehranstalten sollten angehalten werden, ebenfalls kostenfrei Informationen anzubieten. Bei Abschluss eines Lehrvertrages solle ein Nachweis vorgelegt werden, dass eine Beratung über die staatlich geförderte Altersvorsorge stattgefunden hat. Auch bei allen Einstellungen sei vom Arbeitgeber dieser Nachweis zu fordern und in der Personalakte abulegen. Dies diene ebenfalls der Absicherung des Arbeitgebers, der gesetzlich verpflichtet ist, mindestens einen Durchführungsweg anzubieten. Es gehe nicht darum, dass ein Vertrag abgeschlossen wurde. Darüber hinaus sollten Arbeitgeber aufgefordert werden, darauf hinzuwirken, dass die „Vermögenswirksamen Leistungen“ nur noch als Gehaltsumwandlungen angelegt werden. Die Entscheidung über den abzuschließenden Vertrag solle auf den Arbeitnehmer verlagert werden. Alle Anbieter von Altersvorsorgeprodukten sollten sich regelmäßig einem „Beratungs-Rating“ unterziehen.

Die *Zusatzversorgungskasse des kommunalen Versorgungsverbands Baden-Württemberg* teilt die generelle Einschätzung, dass eine Verbesserung von Aufklärung und Information geboten ist. Zur Verbesserung des Beratungsangebotes wurden in Zusammenarbeit mit der Deutschen Rentenversicherung gemeinsame Beratungstage durchgeführt. Ein Servicetelefon, das im Jahre 2002 eingerichtet wurde, ergänzt das Informationsangebot. Die Zusatzversorgungskasse teilt ihren Pflichtversicherten jährlich den Stand der erworbenen Betriebsrentenanwartschaft mit. Nach Vollendung des 27. Lebensjahres erhalten Versicherte zudem eine Prognose ihrer Rentenanwartschaft bezogen auf die Regelaltersgrenze bei unveränderten Bedingungen (keine Dynamisierung eingerechnet).

Das Unternehmen *Trumpf* weist darauf hin, dass einfache Systeme nur wenig Aufklärung bräuchten. Die Heranführung an das Thema solle möglichst früh beginnen, z.B. in der Schule. Derzeit werde diese Aufgabe von den Arbeitgebern übernommen, was besonders bei kleinen Firmen Probleme mit sich bringt (fehlende Kapazität, unproduktive Zeiten, Überforderung).

2. Bewertung – Ergänzende Hinweise

Die Stellungnahmen der Beiratsmitglieder sowie die Auswertung der Ergebnisse der Anhörung zeigten, dass einerseits bereits eine Vielzahl von Angeboten besteht, andererseits durchaus weiter gehender Bedarf gesehen wurde. Allgemein besteht Konsens, dass durch verstärkte Bildung und Aufklärung das Bewusstsein für die Notwendigkeit von Altersvorsorge geschärft sowie die Fähigkeit der Menschen, Vorsorgeentscheidungen zu treffen, verbessert werden könnte. Vor diesem Hintergrund und angesichts der größeren Überschneidungen mit dem Thema Financial Education hat sich der Landesbeirat entschlossen, sich intensiv mit der Thematik unter der Überschrift „Financial Education – Finanzielle Allgemeinbildung mit dem Schwerpunkt Altersvorsorge“ zu beschäftigen (siehe C I. Ziffer 1).

III. Weitere Vereinfachung des Systems der staatlich geförderten privaten und betrieblichen Altersvorsorge, die nicht an bestimmte Produkte anknüpft, sondern an die Funktion der Altersvorsorge

1. Zusammenfassung wesentlicher Inhalte und Erkenntnisse

Die *aba* meint, dass im Wesentlichen Gleiches gleich behandelt werden solle. Insoweit seien klare Definitionen von förderungswürdigen Maßnahmen der privaten Vorsorge notwendig. Es gelte die notwendige Trennschärfe wieder herzustellen.

Die *Landesvereinigung Baden-Württembergischer Arbeitgeberverbände* plädiert dafür, die bisherigen Fördermodelle durch eine reine Beitragszusage zu ergänzen. Die Pflicht des Arbeitgebers würde sich hierbei auf die Zahlung der versprochenen Beiträge beschränken. Wichtigste Folge wäre es, dass die Verantwortung des Arbeitgebers mit Beendigung des Ansparvorganges entfiele und der Arbeitgeber damit keine Einstandspflicht für die späteren Rentenleistungen übernehmen muss. Das Kapitalanlagerisiko entfiele, der Aufwand wäre klar definiert und langfristig planbar.

Das *Finanzministerium* sieht hinsichtlich der geforderten Vereinfachung des Systems der derzeitigen privaten und betrieblichen Altersvorsorge allenfalls geringfügigen Handlungsbedarf. Bei der betrieblichen Altersversorgung sei durch das Alterseinkünftegesetz der Grundsatz der nachgelagerten Besteuerung einheitlich für sämtliche Durchführungswege umgesetzt worden. Für Altfälle sollte – so das Finanzministerium – aus Gründen des Vertrauensschutzes an den früheren Regelungen festgehalten werden. Zwar sei der Gesetzgeber unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nicht gehindert, steuerliche Vergünstigungen auch dann für die Zukunft einzuschränken oder ganz zu versagen, wenn die Betroffenen in Ansehung der Vergünstigung langfristige Dispositionen getroffen haben. Bei langfristigen Lebensplanungen, wie sie die Altersvorsorge darstellt, gewinne aber der Gedanke der Planungssicherheit besondere Bedeutung. Änderungen in diesem Bereich wurden daher in der Vergangenheit mit guten Gründen auf Neuverträge beschränkt.

Das Finanzministerium führt des Weiteren aus, dass eine Produkterweiterung auf Anlageformen, die sich allein an der Funktion als mögliche Altersvorsorge orientiert und nicht an bestimmte Produkte anknüpft, mit dem Zweck der Förderung nicht zu vereinbaren sei. Daher sollten nicht alle Kapitalanlagen in die Förderung einbezogen werden, nur weil sie auch der Altersvorsorge dienen können. Vielmehr solle die enge Anbindung an spätere Rentenzahlungen – nicht zuletzt mit Blick auf die nachgelagerte Besteuerung – beibehalten werden.

Der *GDV* schlägt unter Vereinfachungsgesichtspunkten die Bereitstellung verständlicher und objektiver Produktinformationen vor. Ferner soll die Förderung durch eine Ankopplung an die Lohnentwicklung dynamisiert werden. Für Basisrenten wird die Abschaffung der „Günstigerprüfung“ verlangt. Diese Günstigerprüfung führe dazu, dass der steuerliche Fördereffekt in einer Vielzahl von Fällen verpuffe. Dies würde durch ein einheitliches steuerliches Förderungsmodell vermieden werden können.¹²

Herr *Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D.*, meint, dass produkt-orientierte Zertifizierungen kein schlechtes Mittel seien, Vertrauen zu fördern, selbst wenn sie langfristig der Dynamik des Finanzmarktes eher entgegenstehen und dann durch „prudent men“-Regeln ersetzt werden sollten.

¹² Diese Anforderung sowie die Abschaffung der Günstigerprüfung sind zwischenzeitlich durch das Jahressteuergesetz 2007.

Herr *Prof. Dr. Hans-Peter Schwintowski* weist darauf hin, dass es Berufsgruppen mit einer besonders niedrigen Lebenserwartung (klassische Arbeiter) gibt. Da diese Berufsgruppen deutlich früher sterben, sollte innerhalb der Altersvorsorgeprodukte über eine Tarifselektion nachgedacht werden. Es wäre plausibel, die Niedriglohngruppen zu entlasten, weil sonst die Niedrigverdiener die länger lebenden, aber auch besser bezahlten Personen letztlich subventionierten.

Demgegenüber möchte der *Landesfrauenrat* an Unisex-Tarifen festhalten. Unisex-Tarife sprechen zunächst einmal gegen eine Tarifselektion zwischen Personengruppen unterschiedlicher Morbidität. Man könnte – so der Landesfrauenrat – an Stelle von Unisex-Tarifen auch über eine um 15 % höhere Förderung von Frauen nachdenken.

Der *BVI* schlägt ein Altersvorsorge-Konto vor. Die Produktkriterien werden auf die Zusage der eingezahlten Beiträge und das Endalter 60 reduziert. Die prohibitiven Vorschriften zur Bezugsphase (70-30%-Regel) sollten dereguliert werden. Das Altersvorsorgekonto, so der BVI weiter, solle als staatlich gefördertes Alterssicherungsinstrument allen in Deutschland steuerpflichtigen Personen zugänglich gemacht werden. Das Konto solle für alle denkbaren Dotierungsmodi der 2. und 3. Säule geöffnet werden: Eigenbeiträge, Arbeitgeberbeiträge, Gehaltsumwandlung. Der BVI weist darauf hin, dass die Trennung zwischen 2. und 3. Säule überflüssig und überholt sei. Dies führe zwangsläufig zu Ineffizienzen, da betriebliche und private Alterssicherung getrennt erfolgen müssen und Fixkosten damit doppelt anfallen. Das Altersvorsorgekonto überwindet diese Schwächen, indem es den Brückenschlag zwischen 2. und 3. Säule der Alterssicherung vollziehe. Der BVI betont, dass es sich aus der Sicht des Arbeitgebers um eine echte Beitragszusage handelt. Das bedeutet, dass die einzige Verpflichtung des Arbeitgebers die Einzahlung des Beitrags auf das Altersvorsorgekonto des Arbeitnehmers sei. Folglich entfalle eine Rückgriffshaftung des Arbeitgebers und die Versorgungszusage sei präzise kalkulierbar.

Die *Allianz* fordert die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen, insbesondere bei Pensionsfonds (Anwendungsbereich von § 3 Nr. 66 EStG; Rückstellungsbildung bei stufenweiser Ablösung – Änderung der EStR zu § 6a EStG). Der Förderrahmen des § 3 Nr. 63 EStG sollte um weitere 4 % der Beitragsbemessungsgrenze erweitert und der Aufstockungsbetrag von 1.800 Euro von der Sozialversicherungspflicht befreit werden.

Die *Verbraucherzentrale Baden-Württemberg* weist darauf hin, dass die fehlende produktneutrale Besteuerung und Förderung von Altersvorsorgeprodukten zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen diesen verschiedenen Produkten und zu einer massiven Verkomplizierung der Vorsorgeentscheidung führe. Die Verbraucherzentrale Baden-Württemberg würde es begrüßen, wenn für alle Arten der Altersvorsorge einheitliche Rahmenbedingungen und für die geförderte Altersvorsorge einheitliche Förderbedingungen gelten würden, unabhängig von der Vorsorgeform, dem Durchführungsweg und dem Beschäftigungsstatus. Im Einzelnen ginge es um einheitliche Besteuerungsregeln, einheitliche Regelungen zur Erhebung von Sozialabgaben, einheitliche Pfändungsschutzregeln, einheitliche Förderhöchstgrenzen, einheitliche Regelungen zur Rabattierung von Provisionen und einheitliche Regelungen zur Verteilung der Vertriebsprovisionen.

Das Unternehmen *Trumpf* führt aus, dass steuerliche Transparenz derzeit nicht gegeben sei. Der Bezug auf die Beitragsbemessungsgrenze verwirre. Unterschiedliche steuerliche Behandlungen bei den Durchführungswegen erschwerten die Kalkulation. Die derzeitigen steuerfreien Sätze für die Altersvorsorge seien zu niedrig. Eine Vereinfachung sei dringend angeraten (z.B. 10 % des Jahreseinkommens können steuerfrei für die Altersvorsorge verwendet werden).

DaimlerChrysler weist darauf hin, dass Altersversorgung Teil einer Gesamtvergütung mit Entgeltcharakter sei.

Die *Zusatzversorgungskasse* legt dar, dass die Beantragung der Zulagen der Riester-Förderung nach wie vor zu kompliziert sei. Jeder Neukunde müsse einen komplizierten Antrag ausfüllen und er sei auch bei Erteilung eines Dauerzulagenantrags verpflichtet, sämtliche Änderungen, die zu einer Minderung oder zum Wegfall des Zulageanspruchs führen, dem Anbieter mitzuteilen. Das Zulageverfahren sei immer noch zu bürokratisch. So müssten z.B. trotz einer vorliegenden Vollmacht jährlich genau die gleichen Daten wie bei einem Erstantrag übermittelt werden (AZ 01-Meldung). Das sei wegen der in den Vorjahren übermittelten Daten nicht notwendig. Überhaupt stelle sich die Frage, in welchem Umfang Meldungen an die Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) notwendig sind. Da die ZfA im derzeitigen Verfahren mit allen beteiligten Stellen (Finanzamt, Kindergeldstelle, usw.) einen Datenabgleich durchführe, könne auf eine vorherige differenzierte Übermittlung durch den Anbieter verzichtet werden.

2. Bewertung – Ergänzende Hinweise

Der pauschale Wunsch nach Vereinfachungen findet nahezu überall Zustimmung und ist angesichts der Komplexität des Gesamtsystems der Altersversorgung sicherlich auch nachvollziehbar. Schwieriger gestaltet sich allerdings die konkrete Umsetzung dieses Wunsches. Hierbei stößt man nicht selten an die Grenzen der unvermeidbaren Komplexität eines Alterssicherungssystems, das sich über viele Jahre hinweg (weiter) entwickelt hat. So sind beispielsweise die bestehenden Durchführungswege im Bereich der betrieblichen Altersversorgung größtenteils seit langem eingeführte Instrumente für betrieblich organisierte Altersvorsorge, die den unterschiedlichen Interessen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zielgenau Rechnung tragen. Eine Abschaffung eines Durchführungsweges würde daher keineswegs überall auf Beifall stoßen. Von daher muss eine Vereinfachung der Rahmenbedingungen im Bereich der betrieblichen Altersversorgung in erster Linie auf Aspekte abzielen, die für eine Vielzahl der Betriebe ein wesentliches Hindernis darstellen. Ähnliches gilt im Bereich der privaten Altersvorsorge.

Im Übrigen darf nicht vergessen werden, dass sowohl die private als auch die betriebliche Altersvorsorge genauso wie die gesetzliche Rentenversicherung sozialpolitisch vorgegebene Kernaufgaben zu erfüllen haben. Aus diesem Grund sind beispielsweise Garantien und Sicherheiten unerlässlich, die grundsätzlich von allen befürwortet werden, letztlich aber auch wiederum eine Reihe von Regelungen nach sich ziehen. Insofern unterscheidet sich Altersvorsorge grundlegend von reinen Sparvorgängen, die ihrem Inhalt und ihrer Zielsetzung entsprechend einfacher zu konstruieren sind.

IV. Höhere Verbindlichkeit für die ergänzende betriebliche und/oder private Altersvorsorge (Opting-out oder Obligatorium)

1. Zusammenfassung wesentlicher Inhalte und Erkenntnisse

Das *Wirtschaftsministerium* spricht sich gegen einen gesetzlichen Zwang zur privaten oder betrieblichen Altersvorsorge (Obligatorium) aus, da eine Zwangsversicherung zu hohen Verzerrungswirkungen führt.¹³ Das Wirtschaftsministerium verkennt die Probleme einer freiwilligen Lösung nicht. Neben dem insgesamt zu geringen Anteil der Haushalte, die Eigenvorsorge betreiben, komme hinzu, dass erschreckend viele der langfristigen Versicherungsverträge vorzeitig unterbrochen werden. Nach einer Studie der Bertelsmann-Stiftung aus dem Jahre 2003 werden nur rund 50 % der abgeschlossenen Kapitallebensversicherungen und privaten Rentenversicherungen bis zum vorgesehenen Ende durchgehalten. Häufigster Abbruchgrund sind Schulden (26 %), Scheidung

¹³ Vgl. die Übersicht bei Prölss/Martin, VVG-Kommentar, 27. Aufl., 2004, Vorbem. IV, Rn. 1-18a.

(16 %) und Arbeitslosigkeit (13 %). Vor diesem Hintergrund sollte nach Ansicht des Wirtschaftsministeriums den Aspekten Diversifikation und Konsequenzen eines Abbruchs von Vorsorgemaßnahmen gesonderte Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Die *Deutsche Rentenversicherung Baden-Württemberg* verweist darauf, dass 57 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten über eine betriebliche Altersversorgung verfügen.

Der *Deutsche Gewerkschaftsbund* spricht sich für ein Obligatorium beim Aufbau der betrieblichen Altersversorgung aus. Analog des Schweizer Modells befürwortet der DGB eine gesetzliche Verpflichtung für jeden Betrieb als Grundlage einer zweiten stabilen Säule der Altersvorsorge für jede Arbeitnehmerin und jeden Arbeitnehmer. Der DGB spricht sich gegen ein gesamtgesellschaftliches Obligatorium aus.

Die *aba* hält den Ruf nach einer obligatorischen kapitalgedeckten Zusatzversorgung für verfrüht. Die Möglichkeiten zur Förderung der freiwilligen Altersversorgung seien noch keineswegs ausgeschöpft. Auch eine „automatische“ Entgeltumwandlung helfe nicht weiter. Vor allem müsse die rechtliche Rahmenordnung geändert werden. Es müssten neue, der Sozialversicherung vergleichbare Strukturen und gegebenenfalls auch neue Institutionen geschaffen werden.

Die *Landesvereinigung Baden-Württembergischer Arbeitgeberverbände* spricht sich ebenfalls gegen ein Obligatorium aus. Dies würde Altersversorgung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner bedeuten. Es wäre hoher Kontrollaufwand erforderlich; hohe Bürokratielasten und Effizienzverluste wären die Folge. Es sei zweifelhaft, ob sich der Personenkreis überhaupt vergrößern würde, da nur wirtschaftlich leistungsfähige Personen verpflichtet werden könnten. Die Bereitschaft der Arbeitgeber zur Erteilung freiwilliger überobligatorischer Zusagen würde geschwächt, ebenso wie die Eigenverantwortung des Einzelnen.

Für die Versicherungswirtschaft lehnt der *GDV* Obligatorien oder Opting-out-Lösungen ab. Es wird auf die ablehnende Haltung in der Bevölkerung verwiesen.

Der *Sparkassenverband* fragt, ob alle Bevölkerungsgruppen eine Zwangsabgabe wirtschaftlich tragen könnten.

Herr *Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D.*, weist darauf hin, dass der Verbreitungsgrad der privaten und betrieblichen Altersvorsorge in Ländern viel höher ist, in denen diese vorgeschrieben sind (betriebliche Altersvorsorge z.B. in den Niederlanden und der Schweiz; private Altersvorsorge z.B. in Schweden). Er spricht sich aus ordnungspolitischen und rechtlichen Gründen gegen ein Obligatorium aus. Opting-out-Regeln gehen nicht ganz so weit. Untersuchungen in den USA und U.K. zeigen, dass Opting-in-Regeln (wie in Deutschland) etwa einen Verbreitungsgrad von 30 bis 40 % erreichen, während der Verbreitungsgrad beim Opting-out nach fünf Jahren bei etwa 70 bis 85 % liegt. Herr *Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D.*, stellt die Kernfrage: Muss der Staat Altersvorsorge verpflichtend machen, die weit über ein großzügig bemessenes Existenzminimum hinausgeht, wenn der Staat dieses doch mit der Grundsicherung und der gesetzlichen Rentenversicherung mehr als hinreichend abgedeckt hat?

Wegen des deutlich geringeren durchschnittlichen Erwerbseinkommens von Frauen und der in Ehen verbreiteten Vorsorgementalität zugunsten des Mannes muss nach Meinung des *Landesfrauenrates* die zusätzliche Altersvorsorge obligatorisch werden.

Aus der Sicht des *Landesjugendringes* steht eine „Ausweitung der Rentenversicherungspflicht für weitere Einkunftsarten“ an. Dennoch spricht er sich gegen eine höhere Verbindlichkeit aus, da es in der Freiheit jedes Einzelnen sein müsse, sich zusätzlich zu der solidarischen Altersvorsorge abzusichern.

Der *BVI* hält ein gesetzliches Obligatorium für politisch nicht durchsetzbar und im Ergebnis kontraproduktiv. Die *Allianz* spricht sich gegen ein Obligatorium, aber für Opting-out-Modelle aus. Die *MetallRente* meint, ein reines Obligatorium beinhalte zu viele Risiken und könne zur Scheinlösung werden. Denkbar sei ein Obligatorium in der 3. Säule, es sei denn, in der 2. Säule existiere bereits Versorgung.

Der *Landesfamilienrat* fürchtet, dass bei einem Obligatorium die Zulagen, die einen Anreiz zur freiwilligen Vorsorge darstellen, wegfallen. Auch die Weltbank habe vor dem Hintergrund der chilenischen Erfahrungen dafür plädiert, dass die kapitalgedeckten Säulen der Alterssicherung nicht als Obligatorium ausgestaltet werden und auf jeden Fall eine obligatorische umlagefinanzierte Säule als Basis der Alterssicherung erhalten bleiben soll.

2. Bewertung – Ergänzende Hinweise

Die Stellungnahmen zeigen, dass ein Obligatorium nahezu von allen Beiratsmitgliedern abgelehnt wird. Lediglich der Deutsche Gewerkschaftsbund spricht sich für ein Obligatorium beim Aufbau der betrieblichen Altersversorgung aus. Für Opting-out-Modelle gibt es größere Sympathien. Allerdings wird derzeit die Einführung eines solchen Modells noch nicht für notwendig erachtet. Vielmehr soll zunächst die weitere Entwicklung abgewartet werden (siehe hierzu auch D II. Ziffer 3.2.1.2).

Auch im ergänzenden Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2005¹⁴ wird ausgeführt, dass die Betroffenen und die Verbände sowohl das Obligatorium als auch das Opting-out weitgehend ablehnen. Die *Bundesregierung* schließt sich dieser Auffassung an.

V. Verbesserte Portabilität von Betriebsrenten

1. Zusammenfassung wesentlicher Inhalte und Erkenntnisse

Die *aba* warnt vor einigen Neuerungen, die der Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission zur Verbesserung der Portabilität von Zusatzrentenansprüchen (Portabilitätsrichtlinie vom 20. Oktober 2005) enthält. Vorgesehen sind Unverfallbarkeitsfristen von maximal zwei Jahren, ein Mindestalter von 21 Jahren und eine Vorschaltzeit von maximal einem Jahr. Außerdem sollen Regelungen für die Dynamisierung der unverfallbaren Anwartschaften ausgeschiedener Arbeitnehmer getroffen werden. Dadurch werden 20 bis 30 % mehr Kosten entstehen. Das gilt auch für die Verkürzung der Unverfallbarkeitsfrist von fünf auf zwei Jahre (§ 1b BetrAVG). Hinzu kommen ertragssteuerliche Auswirkungen. Die *aba* begrüßt, dass das Richtlinienvorhaben in der aktuellen Form von deutscher Seite aus auf breiter Front abgelehnt wird.

Die *Landesvereinigung Baden-Württembergischer Arbeitgeberverbände* ist ebenfalls der Auffassung, dass die Europäische Normsetzung kritisch beobachtet werden muss. Die Anwartschaftsdynamisierung oder die Verkürzung der Unverfallbarkeitsfristen müssten unterbleiben. Umgekehrt solle eine reine Beitragszusage eingeführt werden.

Das *Finanzministerium* sieht aus steuerrechtlicher Perspektive keinen Handlungsbedarf. Bei der Übertragung der betrieblichen Altersversorgung infolge Arbeitgeberwechsel entstehen keine steuerlichen Belastungen.

¹⁴ Drucks. 16/906 vom 09.03.2006.

Der *GDV* weist zunächst darauf hin, dass die arbeitnehmerfinanzierte betriebliche Altersversorgung schon heute die Unverfallbarkeit der Ansprüche vom ersten Tage der Zusage an vorsieht. Das folge aus der Logik der Entgeltumwandlung aus dem Lohn des Arbeitnehmers. Hinsichtlich der arbeitgeberfinanzierten Altersversorgung sei darauf zu achten, dass die Beteiligung des Arbeitgebers freiwillig sei und eines Anreizes bedürfe, damit betriebsinterne beschäftigungspolitische Ziele erreicht werden könnten.

Der *GDV* verweist darauf, dass es beim Arbeitgeberwechsel Übertragungsabkommen gäbe. Es entstünden folglich keine neuen Abschlusskosten und keine Gesundheitsprüfung. Das Übertragungsabkommen bestehe zurzeit für Direktversicherungen auf Pensionskassen. Es laufen Vorbereitungen, dieses Abkommen auf weitere Durchführungswege auszudehnen.

Der *BVI* meint, eine umfassende und effiziente Lösung des Portabilitätsproblems könne allein durch die Einführung von Beitragszusagen erreicht werden. Wenn sich die Verpflichtung der Arbeitgeber allein auf die Dotierung der Alterssicherung ihrer Arbeitnehmer beschränke, könnten Systeme zum Einsatz kommen, deren Portabilität keinerlei Einschränkungen unterliege.

Die *Zusatzversorgungskasse* zeigt, dass es innerhalb der öffentlichen Zusatzversorgungseinrichtungen funktionsfähige Überleitungsregelungen gibt.

Das Unternehmen *Trumpf* spricht sich für eine übergreifende Portabilität aus. Die derzeitige Komplexität schaffe einen hohen administrativen Aufwand, was für kleine Firmen kaum zu schaffen ist und damit Kosten für externe Berater verursacht.

Die *Allianz* verweist darauf, dass Überlegungen zur Europäischen Mobilität von Betriebsrenten grundsätzlich zu begrüßen seien. Sie dürften jedoch nicht zu einer Mehrbelastung für den Arbeitgeber führen. Zu kritisieren sind hier insbesondere die geplanten Regelungen zu den Warte- und Unverfallbarkeitsfristen und die Vorgabe der Dynamisierung von Anwartschaften.

2. Bewertung – Ergänzende Hinweise

In den Stellungnahmen wurde mehrfach der derzeit vorliegende „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verbesserung der Portabilität von Zusatzrentenansprüchen (KOM (2005) 507 endg.; Ratsdok. 13686/05) angesprochen. Zu diesem Vorschlag hat der Bundesrat am 10.02.2006 eine ausführliche Stellungnahme (Drucksache 784/05) abgegeben. In seinem Beschluss unterstützt der Bundesrat u.a. die Bemühungen der Kommission, Mobilitätshindernisse zu beseitigen, die die Steigerung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte und Unternehmen beeinträchtigen; kritisch sieht der Bundesrat aber Regelungen, wenn diese zu Kostensteigerungen für Arbeitgeber führen könnten. Abgelehnt wird daher beispielsweise die geforderte Kürzung der Wartezeit von fünf auf zwei Jahre bis zur Unverfallbarkeit der Versorgungszusagen. Der Beschluss des Bundesrates wird von den Beiratsmitgliedern begrüßt (vgl. hierzu auch D II. Ziffer 3.2.1.3).

VI. Fortführung der Sozialversicherungsfreiheit bei Entgeltumwandlung über das Jahr 2008 hinaus

1. Zusammenfassung wesentlicher Inhalte und Erkenntnisse

Das *Wirtschaftsministerium* unterstützt die Forderung, die Sozialversicherungsfreiheit für die betriebliche Altersversorgung über das Jahr 2008 hinaus fortzuführen.

Die *aba*, die *Landesvereinigung Baden-Württembergischer Arbeitgeberverbände*, der *Sparkassenverband* und der *GDV* sprechen sich ebenfalls für die Beibehaltung der Sozialversicherungsfreiheit bei Entgeltumwandlung aus. In der Beratungspraxis zeige sich bereits heute sehr deutlich, dass dieser Punkt die Vorsorgebereitschaft der Arbeitnehmer stark dämpfe. Durch die drohende doppelte Verbeitragung würde die Entgeltumwandlung benachteiligt und das ausdrücklich erklärte Ziel der Bundesregierung, die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung durch Entgeltumwandlung zu fördern, konterkariert.

Herr *Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D.*, weist darauf hin, dass eine einheitliche konsequente steuerliche und sozialabgabenmäßige Behandlung vonnöten ist. Eine einheitliche Linie sei im Prinzip durch die nachgelagerte Besteuerung eines Teils der privaten Altersvorsorge eingeführt worden. Aus wirtschaftstheoretischer Sicht sei dies die optimale Besteuerung von Vorsorgemaßnahmen, die sich auch im Ausland bewährt habe. Die quantitativen Auswirkungen der derzeitigen Sozialversicherungsfreiheit für bestimmte Durchführungswege der betrieblichen Altersversorgung seien bislang umstritten. Weder sei klar, welches Ausgabevolumen die Fortführung der derzeitigen Regelungen

über das Jahr 2008 hinaus hätte (Schätzungen reichen von ca. 420 Mio. bis 2,4 Mrd. Euro), noch sei klar, welche Verhaltensreaktionen (geringerer Verbreitungsgrad) bei den Arbeitnehmern zu erwarten wären.

Der *Landesfrauenrat* weist darauf hin, dass die geplante ersatzlose Streichung der Beitragsfreiheit einen negativen Meilenstein darstellt.

Auch der *Baden-Württembergische Handwerkstag* spricht sich entschieden gegen eine Abschaffung der Beitragsfreiheit aus.

Die *Allianz* weist darauf hin, dass die Sozialversicherungsfreiheit für Entgeltumwandlung in den vergangenen Jahren für eine stärkere Verbreitung der Entgeltumwandlung gesorgt hat. Insbesondere sei zu berücksichtigen, dass sich – gemäß einer Studie des *Forschungszentrums Generationenvorsorge (Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen)* – der Beitragssatz zur Rentenversicherung langfristig günstiger entwickelt, wenn die beitragsfreie Entgeltumwandlung beibehalten wird. Diese Überlegungen sollten in die anzustellenden Gesamtberechnungen unbedingt einbezogen werden.

Die *Verbraucherzentrale Baden-Württemberg* stellt eine Diskrepanz zwischen privater und betrieblicher Altersvorsorge und in Teilen eine doppelte Belastung mit Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung fest. Bei der privaten Altersvorsorge zahlen die Versicherten ihre Beiträge zur Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung. Folglich seien auf private Rentenleistungen keine Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung mehr abzuführen. Demgegenüber müssten aus Betriebsrenten Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung gezahlt werden; dafür sind derzeit Einzahlungen in die betriebliche Altersversorgung von der Sozialabgabepflicht befreit. Allerdings gilt diese Ausnahmeregelung nur bis 2008. Würde diese Ausnahmeregelung nicht verlängert, entstünde somit eine doppelte Belastung mit Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung.

Ergänzend weist die Verbraucherzentrale darauf hin, dass auch heute schon betriebliche Riester-Verträge mit Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung doppelt belastet seien. Auf alle Beiträge und auf alle Rentenleistungen sind also Sozialabgaben zu entrichten. Das Gleiche gilt für Entgeltumwandlungsverträge, die infolge von Arbeitslosigkeit, Elternzeit oder Selbstständigkeit privat fortgeführt werden. Die Verbraucherzentrale fordert deshalb die Abschaffung der doppelten Erhebung von Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung. Außerdem sollte die private und die betriebliche Vorsorge hinsichtlich der Sozialabgabepflicht gleichbehandelt werden.

Angesichts der Doppelverbeitragung bei betrieblichen Riester-Verträgen fordert das Unternehmen *Trumpf* die Streichung des Anspruchs von Arbeitnehmern auf Abschluss der Riester-Rente durch Arbeitgeber. Eine private Riester-Rente sei immer besser, da keine Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge bei der Auszahlung anfielen.

Die *MetallRente* spricht sich dafür aus, die Beitragsfreiheit für Sozialversicherungsbeiträge als Anreiz für Arbeitgeber, Altersvorsorge anzubieten, und damit auch Sozialversicherungsbeiträge zu sparen, nicht aufzuheben.

Der DGB Baden-Württemberg befürwortet die Fortführung der Sozialversicherungsfreiheit bei der Entgeltumwandlung, solange es keine gleichwertige Ersatzlösung gibt. Trotz bestehender sozialpolitischer Bedenken, den rentenpolitischen Folgen und der verteilungspolitischen Probleme sei die Sozialversicherungsfreiheit fortzuführen, um den Beitrag der betrieblichen Altersversorgung zur angemessenen Versorgung der Menschen im Alter zu erhalten und um die tarifpolitischen Erfolge nicht zu gefährden.

Der *Landesfamilienrat* gehört zu den wenigen kritischen Stimmen in Bezug auf die Beitragsfreiheit. Nach seiner Auffassung ist die beitragsfreie Entgeltumwandlung verteilungspolitisch und verfassungsrechtlich problematisch. Es wird auf erhebliche Einnahmedefizite der Sozialversicherungen und eine Umverteilung zu Lasten derjenigen hingewiesen, die keine Entgeltumwandlung praktizieren oder nicht praktizieren können.

Demgegenüber wäre es nach Meinung der *Zusatzversorgungskasse* wünschenswert, dass die bestehende Sozialversicherungsfreiheit der Beiträge über das Jahr 2008 hinaus verlängert wird, da sie nicht unwesentlich zur Attraktivität der Entgeltumwandlung beigetragen habe. Dafür spricht sich auch das Unternehmen *Trumpf* aus.

2. Bewertung – Ergänzende Hinweise

Die Fortführung der Sozialversicherungsfreiheit über das Jahr 2008 hinaus wird nahezu einhellig gefordert. Angesichts der Beitragsausfälle für die Sozialversicherungssysteme sollen die Auswirkungen, die eine Beibehaltung der Sozialversicherungsfreiheit mit sich bringen würde, näher untersucht werden. Dies wird als Teil dieses Berichtes geschehen (siehe hierzu C I. Ziffer 2).

VII. Ausweitung des förderberechtigten Personenkreises (z.B. um Schüler und Studenten oder um Arbeitslose ohne Arbeitslosengeld I oder II)

1. Zusammenfassung wesentlicher Inhalte und Erkenntnisse

Die *aba* weist darauf hin, dass Basis der betrieblichen Altersversorgung ein Arbeitsverhältnis ist. Bei einer Befürwortung der Ausweitung des förderberechtigten Personenkreises müssten von daher Arbeitslose, Schüler und Studenten als Versorgungsanwärter in die 3. Säule verwiesen werden.

Die *Landesvereinigung Baden-Württembergischer Arbeitgeberverbände* betont, dass Altersversorgung nicht mit dem Vertragsschluss oder dem Erkennen des Vorsorgebedarfs, sondern mit dem Erwerb der Fähigkeit zu selbstverantwortlichem Handeln beginnt. Eine ausdrückliche Erweiterung des Personenkreises auf Schüler, Studenten und andere wird allerdings nicht gefordert.

Für das *Finanzministerium* ist die staatliche Förderung in Form der Riester-Rente bewusst lediglich für die rentenversicherungspflichtigen Arbeitnehmer und vergleichbare Personengruppen vorgesehen. Entsprechendes gilt für Beamte. Hintergrund der Riester-Rente ist es, Versorgungslücken bei der gesetzlichen Rentenversicherung und der Beamtenversorgung zu schließen. Versorgungslücken aufgrund von Verschlechterungen bei diesen Versorgungssystemen könnten sich naturgemäß bei Selbstständigen und Erwerbslosen nicht ergeben. Unabhängig hiervon weist das Finanzministerium ergänzend darauf hin, dass die Hinterbliebenenversorgung in der jetzigen Förderung bereits berücksichtigt sei.

Der *GDV* hebt hervor, dass die Ausdehnung des förderfähigen Personenkreises bei der Riester-Rente auf alle Bundesbürger eine wesentliche Erleichterung für die ergänzende private und betriebliche Altersvorsorge wäre. Jeder könnte die Riester-Rente dann für sich selbst nutzen, ohne zu überlegen, ob er zum förderfähigen Personenkreis gehört. Außerdem würde die fehlende Durchlässigkeit für die in die Selbstständigkeit wechselnden Arbeitnehmer gelöst.

Ein besonderes Hemmnis – so der *GDV* weiter – stelle die Anrechnung eigener Vorsorge auf bestimmte Sozialleistungen dar. Die Anrechnung erfolge sowohl bei den Hinterbliebenenrenten der gesetzlichen Rentenversicherung und hemme dort vor allem die Eigenvorsorge für Frauen, als auch bei der bedarfsorientierten Grundsicherung. Dies demotiviere gerade diejenigen Gruppen, die hinsichtlich ihrer Altersversorgung in Zukunft von der Absenkung des Rentenniveaus besonders betroffen seien. Deshalb bedürfe es sachgerechter Lösungen, z.B. durch angemessene Freibeträge, damit sich

Eigenvorsorge für diese Gruppen rechte und später gezielt zur Vermeidung von Altersarmut eingesetzt werden könne. Angehoben werden sollte auch das Schonvermögen im Rahmen des Arbeitslosengeldes II. Auch hier müsse ein Signal gesetzt werden, dass der Eigenvorsorgende auf die Zweckbindung seiner Altersvorsorge vertrauen kann und nicht zu einer vorzeitigen zweckfremden Verwertung gezwungen und folglich gegenüber denjenigen benachteiligt wird, die sich von vornherein auf die Solidarität der Allgemeinheit in Notlagen verlassen.

Der *Sparkassenverband* ist der Auffassung: „Je weniger Ausnahmen gelten, je weiter der förderungsberechtigte Personenkreis gefasst ist, desto besser.“

Der *Landesfrauenrat* meint, dass gerade Frauen, die sich selbstständig machen, in die Altersvorsorge einbezogen werden müssen.

Der *Landesjugendring* weist darauf hin, dass es nicht einleuchtet, dass bei einem Wechsel von einem Angestelltenverhältnis in eine selbstständige Tätigkeit die Förderung einer Riester-Rente aufhört. Die Förderung müsse unabhängig vom Berufsstand sein.

Der *Deutsche Gewerkschaftsbund* erläutert und schlägt den Ausbau der gesetzlichen Rentenversicherung zur Erwerbstätigenversicherung vor.

Die *Deutsche Rentenversicherung Baden-Württemberg* fordert ebenfalls die Ausdehnung des schutzwürdigen Versichertenkreises, d.h. eine Weiterentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung zur Erwerbstätigenversicherung. Das Prinzip des sozialen Ausgleiches, welches in der gesetzlichen Rentenversicherung verankert sei, erfordere zwangsläufig, dass möglichst alle Erwerbstätigen einbezogen würden. Gerade in einer Zeit, in der versicherungspflichtige Beschäftigten sich auf dem Rückzug befänden, müsse dieses Thema angegangen werden. Insbesondere die wachsende Gruppe der unstetig Beschäftigten oder der Geringverdiener seien darauf angewiesen, dass der soziale Ausgleich funktioniere. Dies könne er jedoch nur, wenn genügend Beitragszahler vorhanden seien.

Die Einbeziehung weiterer Personengruppen wie Beamte, Selbstständige und freiberuflich Tätige sei natürlich nicht einfach. Insbesondere bei den Beamten sei die rechtliche Situation (Art. 33 GG) zu beachten. Auch entstünde das Problem, dass für eine beträchtliche Übergangszeit sowohl Pensionsansprüche als auch der Arbeitgeberanteil vom Arbeitgeber Staat zu zahlen wären.

Bei den selbstständig Tätigen und freiberuflich Tätigen seien rechtlich so gut wie keine Probleme vorhanden, die einer Einbeziehung entgegenstünden. Bei dieser Gruppe bestehe mehr das Problem, wie die Beitragslast zu regeln sei. Da bei dieser Gruppe zunächst kein Arbeitgeberanteil durch einen Arbeitgeber geleistet werden würde, müssten die Selbstständigen ihren Beitrag alleine in voller Höhe einzahlen. Hierbei sei jedoch zu bedenken, dass es auch bisher schon Selbstständige gäbe, die in die Pflichtversicherung einbezogen würden (Handwerker, Künstler und Publizisten). Das Problem der Beitragslast ist bei diesen entweder über einen Mindestbeitrag oder über eine umsatzbezogene Sozialabgabe durch den Auftraggeber (Künstler, Publizisten) gelöst.

2. Bewertung – ergänzende Hinweise

Die Frage, ob der Kreis der förderberechtigten Personen ausgeweitet werden sollte, wird größtenteils bejaht. Lediglich das Finanzministerium spricht sich dagegen aus. Grund hierfür ist, dass eine Ausweitung des Kreises der Förderberechtigten auf die gesamte Bevölkerung Steuermindereinnahmen von jährlich 2 Mrd. Euro zur Folge hätte.

Äußerst kontrovers wurde im Landesbeirat darüber diskutiert, welche Personen künftig ebenfalls zu den Förderberechtigten gehören sollten. Eine Förderung bereits ab Geburt wird intensiv diskutiert, findet letztlich aber keine größere Unterstützung. Im Ergebnis einigte sich der Landesbeirat mit großer Mehrheit auf die unter D II. Ziffer 4.2 dargestellte Handlungsempfehlung.

Parallel zur geforderten Ausweitung des förderberechtigten Personenkreises wird von der Deutschen Rentenversicherung Baden-Württemberg sowie dem Deutschen Gewerkschaftsbund der Ausbau der gesetzlichen Rentenversicherung zur Erwerbstätigenversicherung gefordert. Da dieser Vorschlag über den Auftrag des Landesbeirats hinausgeht, wird dieser nicht weiter diskutiert.

VIII. Stärkere Verankerung des Erwerbs von Wohneigentum in die private Altersvorsorge

1. Zusammenfassung wesentlicher Inhalte und Erkenntnisse

Die *Arbeitsgemeinschaft Baden-Württembergischer Bausparkassen* verweist darauf, dass nach dem Koalitionsvertrag vom 11.11.2005 das selbst genutzte Wohneigentum zum 01.01.2007 besser in die geförderte Altersvorsorge integriert werden soll. Dies trage der Tatsache Rechnung, dass Wohneigentum die quantitativ bedeutsamste Form der privaten Vorsorge für das Alter ist. Rentner, die in den eigenen vier Wänden leben, erfahren durch den Mietwert des selbst genutzten Wohneigentums auch nach Abzug der Kosten für die Unterhaltung der Immobilie eine finanzielle Entlastung, die im statistischen Durchschnitt ihre Altersbezüge um rund 30 % aufstocke. Die Neuregelung solle als Kernelement enthalten: einfache und transparente Regelungen, geringer Verwaltungs- und Überwachungsaufwand, Wahlfreiheit zwischen den verschiedenen Anlageformen, Anerkennung des Wohneigentums bei der konkreten Ausgestaltung der Förderkriterien, Begrenzung des Förderaufwandes. Die Altersvorsorge-Zulage solle sofort ohne nachgelagerte Besteuerung gewährt werden (SoFa-Modell = sofort ohne Finanzamt). Zum Ausgleich dafür solle die steuerliche Abzugsfähigkeit von Beiträgen zur privaten Altersvorsorge als Sonderausgabe im Rahmen von § 10 EStG nicht vorgesehen werden. Die Altersvorsorgezulage nach § 83 ff. EStG solle nur in Höhe von 80 % der im Gesetz festgelegten Beträge ausgezahlt werden (ein Ehepaar mit einem Kind erhalte für Wohneigentum ab 2008 anstelle von 493 Euro nur 394 Euro im Jahr).

Das *Finanzministerium* favorisiert in Übereinstimmung mit dem *Staatsministerium* ein Zulagenmodell der Bausparkassen. Dieses Modell ergänzt die bisherige Riester-Förderung durch eine Annuitätenzulage als Finanzierungshilfe in der Nachsparphase. Um auf eine nachgelagerte Besteuerung verzichten zu können, sollen die Zulagenbeträge nur in Höhe von 80 % der sonstigen Altersvorsorgezulage gewährt werden. Die Förderung sei zeitlich an die Nutzung zu eigenen Wohnzwecken und den Zeitraum, in welchem Finanzierungsaufwendungen getätigt werden, gebunden.

Der *GDV* schlägt im Kern vor, dass der Vorsorgende im Alter mit seinem geförderten Altersvorsorgevermögen seine selbst genutzte Immobilie entschulden darf und zu diesem Zweck das Recht erhält, ab dem 60. Lebensjahr das gesamte gebildete Kapital aus seinem Riester-Vertrag zu entnehmen. Steuerlich passe dieses Modell in das System, weil die Entnahme zu einem Zufluss beim Begünstigten führt und grundsätzlich nachgelagert ist.

Herr *Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D.*, verweist auf immobiliengedeckte Leibrenten (Reverse Annuity Mortgages). Bisher existieren solche Finanzierungsmechanismen allerdings nicht in der Bundesrepublik Deutschland, aber in U.K. und den USA. Herr *Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D.*, meint, die Menschen hätten auch ohne Förderung ihr Eigenheim/ Eigentumswohnung gekauft. Dies spräche dafür, dass eine stärkere Verankerung des Wohneigentums in der Altersvorsorge ein teures und ineffizientes Förderinstrument sei. Zudem sei eine uneingeschränkte Einbeziehung von Immobilieneigentum in die Förderung der privaten Altersvorsorge konzeptionell fragwürdig und technisch schwierig. Diese Meinung wird geteilt von Herrn *Prof. Dr. Raimond Maurer*, Herrn *Prof. Dr. Hans-Peter Schwintowski*, sowie dem *GDV*.

Der *Landesjugendring* weist darauf hin, dass sich die Nachfrage und damit die Vermietbarkeit und Verwertbarkeit von Immobilien regional sehr unterschiedlich entwickeln wird. Ob Wohneigentum im Alter selbst genutzt werden könne, hänge auch von der Entwicklung der Infrastruktur, z.B. im ländlichen Raum, ab. Wohneigentum nütze im hohen Alter nichts, wenn es in erreichbarer Nähe weder Einkaufsmöglichkeiten noch medizinische Versorgung gäbe. Über diese Zusammenhänge müsse man bei der Förderung zumindest nachdenken.

Der *BVI* hat ein Positionspapier zum Einbezug selbst genutzten Wohneigentums in die geförderte Altersvorsorge entwickelt. Die drei Modelle werden diskutiert: Modell der Bausparkassen („Sofa“); das KaNaPE-Modell der Immobilienwirtschaft und das „Entnahme-Modell“ des *GDV*. Im Ergebnis ist der *BVI* der Auffassung, dass Wohneigentum in die staatliche Förderung der Riester-Rente nicht passe.

Auch die *Allianz* spricht sich gegen eine Verankerung des Wohneigentums als Altersvorsorge aus.

Ähnlich skeptisch ist der *Landesfamilienrat*, weil es fraglich sei, ob man in Zukunft Hypotheken im Alter abbezahlen und weitgehend „mietfrei“ wohnen könne.

Das Unternehmen *Trumpf* meint demgegenüber, dass Wohneigentum aktive Altersvorsorge sei, da im Alter keine Mieten mehr anfallen würden. Bei inflationären Tendenzen, sei Wohneigentum sogar die bessere Altersvorsorge, da grundsätzlich wertbeständig.

2. Bewertung – Ergänzende Hinweise

Bei dieser Frage sind die Meinungen sehr gespalten. Diejenigen, die der Immobilienbranche näher stehen, befürworten eine stärkere Verankerung des Wohneigentums als Beitrag zur ergänzenden privaten Altersvorsorge – andere Gruppen lehnen dies ab. Grundsätzlich sollte bedacht werden, dass das Bedürfnis nach privatem Wohneigentum in der Bevölkerung sehr ausgeprägt ist. Angesichts einer aller Wahrscheinlichkeit steigenden Beitragsbelastung für die sozialversicherungspflichtigen Personen wird sich in diesem Zusammenhang für viele Erwerbstätige die Frage stellen, „Wohneigentum oder Altersvorsorge?“ Viele werden sich als größte Investition in ihrem Leben für die eigene Wohnung beziehungsweise das eigene Haus entscheiden.

So lange ein Verbleiben in der Immobilie möglich ist, realisieren sie durch mietfreies Wohnen in einer entschuldeten Immobilie einen erheblichen Beitrag für ihre Altersvorsorge. Ist dies nicht mehr möglich, wäre es vorteilhaft, wenn es Konzepte geben würde, die eigene Immobilie zum Zwecke der Altersvorsorge einzusetzen. Denkbar wäre beispielsweise, dass Banken, Versicherungen oder Fonds mit Erreichen des Rentenalters eine Rente zahlen. Für diese Rente wird dem Finanzierer eine Grundschuld an der Immobilie eingeräumt. Ähnliche Finanzierungsformen für die Altersvorsorge werden bereits in den Vereinigten Staaten und in England angeboten (Reverse Annuity Mortgage).

IX. Regelmäßige unabhängige Bewertung der vorhandenen Produkte (z.B. „Stress-Tests“)

Die *aba* verweist darauf, dass es im Bereich der betrieblichen Altersversorgung bereits ausreichende Sicherungsinstrumente gibt mit der gesetzlichen Insolvenzsicherung durch den PSVaG (Direktzusage, Unterstützungskasse, Pensionsfonds) und der Aufsicht durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Direktversicherung, Pensionskasse, Pensionsfonds). In Deutschland habe es bisher noch keinen Fall gegeben, bei dem ein Arbeitnehmer im Hinblick auf die Insolvenz des Arbeitgebers oder der Versorgungseinrichtung seine Betriebsrente nicht erhalten hat.

Der *GDV* hält die Einführung eines Stress-Tests durch eine einzige Kontrollinstanz für wettbewerblich problematisch, weil mit einem solchen Monopol unmittelbar und marktverzerrend in den Wettbewerb der Anbieter eingegriffen werde, der Nutzen für den Verbraucher aber fraglich bliebe.

Nach Auffassung des *Sparkassenverbandes* haben Stress-Tests die Kunden eher verunsichert als Klarheit über die Solidität eines Anbieters geschaffen. Zudem sei das eigentliche Problem beim Absatz geförderter Altersvorsorgeprodukte nicht die Bonität des Anbieters, sondern der mangelnde Informationsstand des Kunden hinsichtlich seiner persönlichen Versorgungslücke und der damit verbundenen notwendigen Ansparleistung.

Rankings und Listen können nach Ansicht des *Sparkassenverbandes* zu Wettbewerbsverzerrungen führen, da nicht sichergestellt werden könne, dass alle Aspekte eines bestimmten Produkts richtig beleuchtet werden. Vergleiche der Stiftung Warentest-Finanztest spiegeln die Leistungsfähigkeit verschiedener Produkte nur teilweise wider.

X. Optimierung der Kontrollmöglichkeiten

Das *Wirtschaftsministerium* weist darauf hin, dass es aus inhaltlicher Sicht für eine kapitalgedeckte Alterssicherung notwendig sei, dass der Sicherheitsaspekt beachtet werde. Die Bürger erwarteten Antworten auf die Frage, wie sie bei den verschiedenen Vorsorgeprodukten mit Inflations-, Verlust- und dem sog. Langlebigerisikoumgehen sollen. In diesem Zusammenhang weist das Wirtschaftsministerium auch auf Informationsangebote der Verbraucherzentrale Baden-Württemberg hin. Auch auf internationale Erfahrungen im Bereich der Informationspolitik, z.B. auf das schwedische „clearing-house“ wird hingewiesen.

Der *GDV* macht darauf aufmerksam, dass für den Bereich der freiwilligen betrieblichen und privaten Altersvorsorge die Gesetze des Wettbewerbs und damit des Marktes gelten. Etwas anderes gelte lediglich für die gesetzliche Rentenversicherung und im Bereich der betrieblichen Altersversorgung soweit dort durch eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen die Wahlmöglichkeiten der Anbieter für Arbeitgeber und Arbeitnehmer eingeschränkt seien. Die bestehenden Marktgesetze würden auch dann außer Kraft gesetzt, wenn Zwangslösungen wie Obligatorien oder Opting-outs durchgesetzt würden.

Auch der *Sparkassenverband* weist darauf hin, dass mit Ausnahme der gesetzlichen Rentenversicherer alle Produktgeber für eine kapitalgedeckte Altersvorsorge im Wettbewerb stünden. Eine Ausnahme bilde die Direktzusage des Arbeitgebers als Leistungszusage. Allerdings seien die Rahmenbedingungen für die verschiedenen Produkte oftmals unterschiedlich (z.B. Pensionssicherungsverein). Um die Planbarkeit für die

Bürger zu verbessern, fordert der Sparkassenverband, dass Systemveränderungen möglichst frühzeitig realisiert werden müssten und dass den Bürgern ausreichend Zeit für eine Neuplanung der Altersvorsorge verbleiben müsse.

Die *Allianz* lehnt Produktkonzeptionen, die das Risiko beinhalten, dass der Arbeitnehmer bei schlechter Kapitalmarktentwicklung im Versorgungsfall keine Leistungen erhält, grundsätzlich ab. Altersversorgung müsse kalkulierbar sein und ein Minimum an Garantien bieten.

Die *MetallRente* verweist darauf, dass § 115 Abs. 4 VAG (Transparenzregelung) keinerlei Praxisrelevanz habe. Für notwendig erachtet wird deshalb, dass die Anzahl von Standardprodukten weiter wächst, um damit eine realistische, benchmark-orientierte Asset Allocation aufzubauen.

XI. Verbesserte Kooperation mit der Arbeitgeberseite hinsichtlich einer stärkeren Vernetzung mit den Serviceleistungen der personalführenden Stellen

Die *aba* hält die mit der Rentenreform 2001 getroffenen Maßnahmen zur Einbindung der Tarifparteien für ausreichend. Die Tarifparteien seien über den Tarifvorbehalt in die Verantwortung genommen und hätten auch bereits entsprechende Regelungen getroffen. Die jüngsten Tarifabschlüsse, wie z.B. in der chemischen Industrie, im Groß- und Außenhandel sowie im Einzelhandel zeigten, dass auch innerhalb der gegebenen rechtlichen Regelungen Fortentwicklungen möglich seien, die zu einer weiteren Verbreiterung der betrieblichen Altersversorgung beitragen würden. Besonders zu erwähnen sei in diesem Zusammenhang die tariflich geregelte Altersversorgung in der Nahrungsmittelindustrie, die eine tariflich obligatorische Beitragszahlung des Arbeitgebers für jeden Beschäftigten auch ohne dessen Initiative vorsehe. Erfahrungen aus dem Ausland machten deutlich, dass tarifvertragliche Lösungen zu einer weitgehenden Flächendeckung beitragen könnten.

Die überlegene Effizienz der betrieblichen Altersversorgung resultiere im eigentlichen Kern aus ihrer kollektiven Struktur. Nicht der Einzelne müsse sich in einem individualisierten Markt bewegen, sondern Unternehmen engagierten sich in kollektiven, arbeitgeber- und/ oder arbeitnehmerfinanzierten Betriebsrentenkonzepten für ihre Mitarbeiter. Langfristig sei es deshalb zwingend, dass Maßnahmen ergriffen würden, die die Bereitschaft der Arbeitgeber zur Finanzierung betrieblicher Versorgungsleistungen erhöhten.

Die *Landesvereinigung Baden-Württembergischer Arbeitgeberverbände* weist darauf hin, dass eine sozialversicherungsbeitragsfreie Umwandlung von Wertguthaben in betriebliche Altersversorgung gefördert werden müsse. Richtig sei, dass die Ansammlung von Wertguthaben (Arbeitszeitkonten) keine Maßnahme der betrieblichen Altersversorgung darstelle, sondern allein dem Zwecke der Freistellung, z.B. vor Bezug einer Arbeitsrente, diene. Richtig sei umgekehrt, dass die Bereitschaft des Arbeitnehmers zur Teilnahme an Zeitkontenmodellen durch die Option einer Überleitung in die betriebliche Altersversorgung deutlich gestärkt wird, da hierdurch das bislang bestehende Problem der fehlenden Portabilität von Wertguthaben vermieden werden könne.

Der *GDV* ist der Meinung, dass die mit den Rentenreformen ergriffenen Maßnahmen wirksam und ausreichend sind. Weitere Maßnahmen seien nicht erforderlich.

Der *Sparkassenverband* bemängelt, dass mit Ausnahme des öffentlichen Dienstes, der chemischen Industrie, Nahrung und Genuss sowie Hotel- und Gaststättengewerbe die betriebliche Versorgung im Tarifrecht kaum vorkomme. Die Metallrente habe nicht die erhoffte Durchdringung gebracht. Betriebliche Versorgung müsse regelmäßiger Bestandteil tariflicher Vereinbarungen werden. Mit Blick auf das Verhältnis Arbeitgeber/Arbeitnehmer präjudiziere der Arbeitgeber durch den von ihm vorgegebenen Durchführungsweg die Versorgungsentscheidung des Arbeitnehmers sehr stark. Die Vorteile der betrieblichen Altersversorgung auch für den Arbeitgeber (u.a. Optimierung des Vergütungssystems, Kostenvorteile) sollten thematisiert werden.

Der *Baden-Württembergische Handwerkstag* verweist bei der Frage nach Hemmnissen für die Einführung betrieblicher Altersversorgung auf folgende Hauptgründe: zu geringe Mitarbeiterzahl (57 % der Betriebe), kein Interesse der Mitarbeiter (36 %), schlechte wirtschaftliche Lage (12 %) und die mit der betrieblichen Altersversorgung verbundenen Kosten (10 %). Kaum ein Hinderungsgrund war demgegenüber Mitarbeiterfluktuation, bürokratischer Aufwand und generelle Unkenntnis über Entgeltumwandlung: Hier lagen die empirischen Werte zwischen 0 und 5 %. Allein im Handwerk wurden bundesweit seit Inkraft-Treten des Altersvermögensgesetzes im Januar 2002 über 30 neue Tarifverträge zur betrieblichen Altersversorgung abgeschlossen. Ein Großteil dieser Tarifverträge basiert auf der Entgeltumwandlung.

Das Unternehmen *Bosch* weist darauf hin, dass die Politik gut beraten sei, die Bemühungen für eine übergreifende Vision zur Nutzung der betrieblichen Altersversorgung zu verstärken.

XII. Verbessertes Insolvenzschutz

1. Zusammenfassung wesentlicher Inhalte und Erkenntnisse

Der *GDV* betont, dass im Bereich der Altersvorsorge Selbstständiger die schnelle Umsetzung des bereits beschlossenen Schutzes der Altersvorsorge im Falle der Insolvenz erfolgen müsse. Im Bereich des Sozialversicherungsrechts (Hinterbliebene, Grundsicherung) solle die Anrechnung der Eigenvorsorge auf Sozialleistungen überprüft werden. Für Bezieher von Leistungen des Arbeitslosengeldes II solle das Schonvermögen für Altersvorsorge angehoben werden, damit die aufgebaute Altersvorsorge nicht vorzeitig und zweckwidrig verzehrt werden muss.

Nach Meinung des *Landesfrauenrates* sollte der Insolvenzschutz in jeder Form der betrieblichen und privaten Altersvorsorge Grundvoraussetzung sein.

Auch die *Allianz* fordert einen umfassenden Schutz der Ansprüche aus betrieblicher Altersversorgung gegen Insolvenz. Lebensversicherer seien Mitglieder im Sicherungsfonds, Pensionskassen könnten unter bestimmten Voraussetzungen (Deregulierung, Überbetrieblichkeit) freiwillig beitreten. Sofern Pensionskassen die Voraussetzungen für den Beitritt zum Sicherungsfonds nicht erfüllen, sei eine Einbeziehung in die PSV-Pflicht notwendig.

Die *Verbraucherzentrale Baden-Württemberg* weist darauf hin, dass es bezüglich Pfändungsschutz und Verwertbarkeit von Vorsorgekapital im Falle des Arbeitslosengeldes II unterschiedliche Rahmenbedingungen gebe. So seien die staatlich geförderten Vorsorgeformen der betrieblichen Entgeltumwandlung, der Riester- und Rürup-Rente sowohl vor der Pfändung als auch vor der Anrechenbarkeit und Verwertbarkeit im Falle einer Prüfung der Bezugsberechtigung von Arbeitslosengeld II geschützt. Private, nicht geförderte Vorsorgeprodukte, genießen diesen Schutz nicht. Eine besondere Ungleichbehandlung sieht die *Verbraucherzentrale* darin, dass mit Ausnahme von Riester-Produkten stets einseitig Versicherungsprodukte den Schutz vor Pfändung und Verwertbarkeit genießen. So sehe der Gesetzentwurf zum Pfändungsschutz der Altersvorsorge, durch den insbesondere Selbstständige ihr Vorsorgekapital im Falle der Insolvenz vor dem Gläubigerzugriff schützen können, diesen Schutz allein für Rentenversicherungen vor.

Der zum 01. Januar 2005 mit dem Sozialgesetzbuch II zur Grundsicherung für Arbeitsuchende eingeführte zusätzliche Freibetrag für ALG-II-Empfänger in Höhe von 200 Euro je vollendetem Lebensjahr könne nur in Form von Rentenversicherungsprodukten genutzt werden. Sonstige, ebenfalls der Altersvorsorge dienende, kapitalanspa-

rende Produkte seien ausgeschlossen. Diese Ungleichbehandlung und einseitige Privilegierung von Versicherungsprodukten führe zu einer massiven staatlichen Beeinflussung des Wettbewerbs und zur einseitigen Begünstigung von Versicherungsprodukten. Deshalb seien der geplante Pfändungsschutz und die Rürup-Rente auch auf Fonds- und Bankprodukte auszuweiten.

2. Bewertung – Ergänzende Hinweise

Nachdem der Bundestag am 19.10.2006 in zweiter und dritter Lesung und der Bundesrat am 03.11.2006 zugestimmt haben, sind zwischenzeitlich die neuen Vorschriften zur Finanzierung der Insolvenzversicherung der betrieblichen Altersversorgung in Kraft getreten. Durch die nunmehr gesetzlich geregelte Umstellung von der Teil-Umlage-Finanzierung auf volle Kapitaldeckung wird die Finanzierung der Insolvenzversicherung zukunftssicherer gestaltet. Wie dies schon bisher bei den Renten geschah, werden zukünftig auch die zu sichernden Anwartschaften periodengerecht jeweils im Insolvenzjahr durch die Beitragsumlage, die der PSVaG erhebt, finanziert. Außerdem ist die aufgelaufene Altlast, die rund 2,2 Mrd. Euro beträgt, über einen Zeitraum von 15 Jahren nachzufinanzieren. Von der langfristigen Stabilisierung profitieren somit mittelbar auch alle Beschäftigten, deren Unternehmen in Konkurs gegangen ist.

Darüber hinaus ist im Zusammenhang mit der hier angesprochenen Thematik erwähnenswert, dass der Bundestag am 14.12.2006 das Gesetz zum Pfändungsschutz der Altersvorsorge abschließend beraten hat. Dadurch wird künftig die Altersvorsorge Selbstständiger in gleicher Weise vor dem Vollstreckungszugriff der Gläubiger geschützt wie der Rentenanspruch abhängig Beschäftigter. Bislang gab es für Einkünfte Selbstständiger keinen Pfändungsschutz. Dies konnte in Einzelfällen dazu führen, dass Personen ihre gesamte Alterssicherung verloren und im Alter dann auf staatliche Unterstützung angewiesen waren. Damit sichert das Gesetz letztlich nicht nur das Existenzminimum Selbstständiger im Alter, sondern entlastet auch den Staat von Sozialleistungen.

C Vertiefte Diskussion einzelner Handlungsansätze

Wie die Rentenreformen der letzten Jahre gezeigt haben, kommen für die Anpassung des Alterssicherungssystems an die veränderten Rahmenbedingungen grundsätzlich eine Reihe von Maßnahmen in Betracht. Viele Gestaltungsspielräume sind allerdings zwischenzeitlich weitgehend ausgeschöpft. Der Landesbeirat hat sich entsprechend seinem Auftrag weitestgehend mit Reformansätzen beschäftigt, die eine Stärkung der zweiten und dritten Säule zum Ziel haben.

Vielfach war es auf der Basis der Positionspapiere und Stellungnahmen sowie der Ergebnisse der Anhörung möglich, durch intensive Diskussionen im Beirat Handlungsempfehlungen ohne weitere Erhebungen bzw. nähere Untersuchungen zu entwickeln. Bei den Reformansätzen, bei denen dies nicht möglich war, verständigte sich der Landesbeirat darauf, diese methodisch unter Orientierung an den beiden nachstehend aufgeführten Handlungsfeldern näher zu untersuchen:

Handlungsfeld 1 – Stärkung der zusätzlichen Altersvorsorge durch Maßnahmen außerhalb der steuerlichen Instrumentarien

Handlungsfeld 2 – Stärkung der zusätzlichen Altersvorsorge durch steuerliche Maßnahmen.

Sofern hieraus Handlungsempfehlungen abgeleitet wurden, sind diese – wie alle übrigen Handlungsempfehlungen – im Teil D des Berichts dargestellt.

I. Handlungsfeld 1 – Stärkung der zusätzlichen Altersvorsorge durch Maßnahmen außerhalb der steuerlichen Instrumentarien

1. *Financial Education – Finanzielle Allgemeinbildung mit dem Schwerpunkt Altersvorsorge*

Dem Ansatz „Financial Education“ bzw. „Finanzielle Allgemeinbildung“ kommt in den letzten Jahren wachsende Aufmerksamkeit zu. Entsprechende Initiativen gelten nicht nur generell als Schlüssel für die Teilhabe am modernen Wirtschaftsleben, sondern sie werden immer häufiger als geeignete Antwort auf die erhöhte Individualisierung sozialer Risiken, insbesondere im Bereich der Alterssicherung, und die damit verbundenen erhöhten Anforderungen an private Haushalte in Finanzangelegenheiten in die Diskussion eingebracht. Vorreiter sind hier Länder wie die USA und Großbritannien, in denen die private Altersvorsorge schon immer eine große Rolle spielt. Mit der Verabschiedung von

Empfehlungen („Principles and good Practices for Financial Education and Awareness“) hat die OECD (2005) einen Schritt zur Internationalisierung der Debatte um den Stellenwert der Finanziellen Allgemeinbildung gesetzt. In Deutschland sind die Begriffe Financial Education bzw. Finanzielle Allgemeinbildung trotz des mit der Einführung der Riester-Rente eingeleiteten Paradigmenwechsels zum Mehrsäulensystem wenig bekannt. Im vorliegenden Bericht soll der Begriff Finanzielle Allgemeinbildung von daher mehr als Oberbegriff dienen für die Vielfalt an Möglichkeiten, wie Aufklärung, Information oder Beratung in Finanzangelegenheiten. Entsprechend seinem Auftrag hat sich der Landesbeirat schwerpunktmäßig mit dem Bereich der Altersvorsorge beschäftigt.

In „strategischer“ Hinsicht lässt sich die Thematik in zwei Gebiete aufteilen:

- Finanzielle Allgemeinbildung im schulischen Bereich, also für Personen, die (noch) nicht zum förderberechtigten Personenkreis gehören sowie
- Finanzielle Allgemeinbildung für Personen, die die Möglichkeit haben, staatlich gefördert privat und/ oder über den Betrieb vorzusorgen.

1.1 Finanzielle Allgemeinbildung im schulischen Bereich

Finanzielle Allgemeinbildung ist eine Aufgabe, die nicht erst im Erwachsenenalter beginnt. Zusammenfassend lässt sich aus der Auswertung der Positionspapiere und Stellungnahmen sowie aus den Ausführungen während der Anhörung die Erkenntnis ableiten, dass eine frühzeitige Beschäftigung mit Themen wie Sparen und Altersvorsorge bereits in der Schulzeit eine wichtige Maßnahme darstellt, um das Entwicklungs- und Leistungspotenzial junger Menschen optimal zu nutzen. Vor diesem Hintergrund war es nahe liegend, sich zunächst einen Überblick über die Verankerung des Themas Altersvorsorge in den Bildungsplänen in Baden-Württemberg zu verschaffen.

1.1.1 Verankerung des Themas Altersvorsorge in den Bildungsplänen

Die Situation an den Schulen in Baden-Württemberg stellt sich nach einer Ausarbeitung des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport wie folgt dar:

Allgemein bildende Schulen

An den allgemein bildenden Schulen in Baden-Württemberg wird das Thema Altersvorsorge in den Lehrplänen nicht explizit als Unterrichtsinhalt genannt. Allerdings enthalten die Lehrpläne den Schwerpunkt Soziale Sicherheit, in dem auch das Thema Altersvorsorge aufgegriffen werden kann.

- Hauptschulen

Der Bildungsplan der Hauptschule und Werkrealschule beinhaltet in den Standards der Klassenstufe 9 und 10 des Fächerverbundes Welt - Zeit - Gesellschaft, dort im Kompetenzfeld „Bedürfnisse und Nutzungskonflikte“, das Thema Soziale Sicherungssysteme.

Ein übergeordnetes Ziel des Unterrichts in diesem Fächerverbund ist, bei den Schülern ein Verständnis für die zunehmende Bedeutung des Prinzips der nachhaltigen Entwicklung in ökonomischen, ökologischen und sozialen Fragen anzubahnen. In der Auseinandersetzung mit dem aktuellen gesellschaftlichen Wandel leistet der Unterricht im Fächerverbund einen Beitrag zum Verständnis der Gerechtigkeit innerhalb und zwischen den Generationen. Die Schüler lernen, sich zu wichtigen Fragen des politischen und sozialen Wandels ein selbstständiges Urteil zu bilden und diese Gegenwarts- und Zukunftsfragen rational zu diskutieren. Auf dieser Basis ist die Diskussion über die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme und der individuellen Verantwortung des einzelnen Individuums ein verbindlich vorgeschriebener Inhalt.

- Realschulen

Das Thema Altersvorsorge wird im Bildungsplan der Realschule nicht explizit genannt. Es wird innerhalb des Fächerverbunds Erdkunde - Wirtschaftskunde - Gemeinschaftskunde (EWG) eingebettet und dort ab Klasse 7 im Themenkomplex „Teilnehmer im Marktgeschehen“ (Arbeitsbegriffe hierzu sind u.a.: Geldanlageformen, Verbraucherberatung, Verbraucherschutz, Soziale Marktwirtschaft) behandelt. In den Klassen 9 bis 10 der Realschule sind die Themenkomplexe „Wirtschaftliche Handlungsfelder und Herausforderungen in Deutschland und in der Europäischen Union“ und „Wirtschaftliche Verflechtungen und der Globalisierungsprozess“ dazu geeignet, das Thema in einen sinnvollen Kontext einzubinden. Anhand folgender Arbeitsbegriffe wird dies anschaulich: Sozialstaatsprinzip, Solidaritätsprinzip, soziale Standards.

Innerhalb des Fächerverbundes EWG der Realschule sollen die Schüler Einsicht und Erkenntnis in wirtschaftliche und gesellschaftliche Vorgänge erlangen. Dabei müssen Auswirkungen und Chancen genauso wie Gefahren erkannt und als Handlungsmöglichkeiten für mündige Bürger aufgezeigt werden. Vom unmittelbaren sozialen Umfeld der Schüler ausgehend, werden demokratische, politische und gesellschaftliche Grundbegriffe erworben. Strukturelle fachliche Kenntnisse und komplexere Fragestellungen stehen in den Klassen 7 und 8 dann im Mittelpunkt, bevor sich die Jugendlichen in den Klassen 9 und 10 u. a. mit Fragen der Globalisierung und mit repräsentativen Raum- und Strukturbeispielen beschäftigen.

Ausgehend davon ist – obwohl bei Jugendlichen in diesem Alter ein gewisses Abstraktionsvermögen und Überlegungen zum individuellen Werdegang vorhanden sind – eine intensive und längere Beschäftigung mit dem Thema Altersvorsorge nicht an erster Stelle zu setzen. Die Jugendlichen sind in den Klassen 9 und 10 stark mit Fragen der Persönlichkeitsbildung und mit der eigenen Biographie beschäftigt, so dass das Thema Altersvorsorge zwar immer wieder in das Blickfeld rückt, jedoch in dieser Phase der Adoleszenz noch kein vorherrschendes Thema ist.

- Gymnasien

Im Bildungsplan des allgemein bildenden Gymnasiums beziehen sich die Bildungsstandards nicht ausdrücklich auf das Thema Altersvorsorge. Enthalten sind für den Fächerverbund GWG (Geographie - Wirtschaft - Gemeinschaftskunde) jedoch Standards in Bezug auf soziale Sicherung sowie gesamtgesellschaftliche sozio-ökonomische Entwicklungen, die Auswirkungen auf die zukünftige Situation haben:

Im Fach Wirtschaft werden gemäß den Standards für Klasse 10 im Bereich „Wirtschaftsordnung“ Möglichkeiten und Grenzen der sozialen Marktwirtschaft diskutiert sowie der Wandel in der Berufs- und Arbeitswelt und dessen betriebliche und gesellschaftliche Auswirkungen analysiert und beurteilt. Die Standards der Kursstufe (vierstündig) im Bereich „Wirtschaftliches Handeln im Sektor Staat“ beziehen sich u.a. auf die sozialen Bedürfnisse der Gesellschaft und die Funktionen des Staates in der sozialen Marktwirtschaft.

Die Standards für Gemeinschaftskunde verlangen für Schüler der Klasse 10 im Bereich „Auftrag und Probleme des Sozialstaates“, dass sie das System der sozialen Sicherung darstellen und Reformansätze in einem Bereich der sozialen Sicherung beschreiben und auf ihre Realisierbarkeit hin überprüfen können. Nach der Kursstufe (vierstündig) können die Schüler im Themenbereich „Ausgestaltung des Sozialstaates“ die Prinzipien des Systems der sozialen Sicherung erläutern sowie Probleme des modernen Sozialstaats und entsprechende Reformansätze darstellen und beurteilen.

- Sonderschulen

Sonderschulen, die die Bildungsgänge Grund-, Haupt-, Realschule und Gymnasium führen, orientieren sich an den Bildungsplanvorgaben der entsprechenden Schularten.

Berufliche Schulen

Das Thema Altersvorsorge ist schon bisher umfangreich in den Lehrplänen der beruflichen Schulen verankert, wie sich aus nachfolgender Aufstellung ergibt. Im Rahmen der aufgezeigten Lehrplaninhalte werden die aktuellen Probleme des Sozialversicherungssystems und des Generationenvertrags grundlegend erörtert und Möglichkeiten zur Altersvorsorge aufgezeigt.

- Berufsschulen

Die Thematik Altersvorsorge wird im Unterricht der Berufsschule bei allen Ausbildungsberufen übergreifend im Fach Gemeinschaftskunde behandelt. Darüber hinaus wird das Thema beim überwiegenden Teil der kaufmännischen Ausbildungsberufe im berufsbezogenen Unterricht vertieft. Für gewerblich-technische sowie haus- und landwirtschaftliche Ausbildungsberufe erfolgt eine ergänzende Behandlung im Fach Wirtschaftskompetenz, welches auch Gegenstand der Berufsabschlussprüfung ist.

- Berufliche Gymnasien

Eingangsstufe (Lehrplan Geschichte mit Gemeinschaftskunde), Lehrplaneinheit 2 Wirtschaft und Gesellschaft: Inhalte sind hier u.a. die Postindustrielle Gesellschaft - wirtschaftliche und technologische Aspekte (Wandel der Familien- und Sozialstruktur) sowie die Industrielle Gesellschaft - Soziale Frage und Lösungsversuche (kirchliche und staatspolitische Lösungsversuche der sozialen Frage).

Jahrgangsstufe 2 Sozialpädagogisches Gymnasium (Lehrplan Wirtschaft und Recht), Lehrplaneinheit 9 System der sozialen Sicherung: Inhalte sind hier u.a.: Existenzbedrohungen und Auswirkungen (Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit, etc.).

- Berufsoberschulen / Berufsaufbauschulen

hauswirtschaftlicher und landwirtschaftlicher Typ (Lehrplan Wirtschaftslehre), Lehrplaneinheit 2 Privater Finanzbereich: Inhalte sind hier u.a.: Versicherungen (Sozialversicherungen, Individualversicherungen) sowie Möglichkeiten der Geldanlage (Kapitallebensversicherungen; Sparförderung).

- Berufsfachschulen für Büro und Handel

Lehrplan Handelsorientierte Betriebswirtschaftslehre mit Rechnungswesen, Lehrplaneinheit 9, Arbeitsrecht: Ziel: Zweige der Sozialversicherung (u.a. Rentenversicherung) als wichtige Bestandteile der sozialen Absicherung und die begrenzte Leistungsfähigkeit erläutern.

- Berufskollegs

Das Thema Altersvorsorge ist an den gewerblichen und kaufmännischen Berufskollegs insbesondere in den Lehrplänen mit betriebswirtschaftlichen Inhalten eingebunden. In den Themenschwerpunkten Personalwesen und Arbeitsrecht wird auf das Sozialversicherungssystem und seine Auswirkungen auf den Arbeitnehmer eingegangen. Aktuelle Probleme des Sozialversicherungssystems und Möglichkeiten der privaten Vorsorge werden angesprochen. Im Rahmen der Mitarbeiterbeteiligung werden Entlohnungssysteme und betriebliche Vorsorgemöglichkeiten diskutiert.

In den hauswirtschaftlich-pflegerischen Berufskollegs ist das Thema Altersvorsorge im Fach Wirtschaft und Recht verankert, beispielsweise in den Lehrpläneinheiten „Privater Finanzbereich“ (Berufskolleg Ernährung und Hauswirtschaft I) bzw. „Gesundheits- und Sozialwesen in der Bundesrepublik Deutschland“ (Berufskolleg Gesundheit und Pflege^oI). In der Berufsfachschule für Altenpflege ist das Thema Sozialversicherung im Lehrplan „Rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen“ (Lernfeld 3.1) verankert.

Im Rahmen der allgemein bildenden Fächer wird im Fach Gemeinschaftskunde (Wirtschaftspolitik) das Thema soziale Absicherung auch im internationalen Vergleich erörtert. Im Fach Religion wird die Zukunft der sozialen Sicherheitssysteme auf der Grundlage des Generationenvertrags reflektiert.

1.1.2 Vermittlung der Thematik Altersvorsorge an den Schulen

Neben der Verankerung dieser Thematik in den Bildungsplänen kommt des Weiteren dem Aspekt der Wissensvermittlung und Didaktik besondere Aufmerksamkeit zu.

Das *Ministerium für Kultus, Jugend und Sport* hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die Referendare und Anwärter im Rahmen der fachlichen Ausbildung ebenfalls auf das Thema Altersvorsorge vorbereitet werden. Auch in der Lehrkräftefortbildung ist dieser Themenbereich Gegenstand einschlägiger Fachfortbildungen. Besonders hingewiesen wird von Seiten des Ministeriums darauf, dass im Jahr 2006 von der Landesakademie für Fortbildung und Personalentwicklung an Schulen in Kooperation mit der Deutschen Rentenversicherung Baden-Württemberg eine zentrale Veranstaltung speziell zur Altersvorsorge bzw. zusätzlichen Alterssicherung durchgeführt worden ist. Generell bestehe die Möglichkeit, dass Institutionen wie beispielsweise die Rentenversicherungsträger einzelnen Schulen und Schulverbänden das Angebot machen könnten, entsprechende Veranstaltungen durchzuführen.

Vernetzung mit anderen Institutionen

Unabhängig von den o.g. Aktivitäten kommt sicherlich der Vernetzung mit anderen Institutionen eine besondere Bedeutung zu. Aus diesem Grund wurden von den Beiratsmitgliedern entsprechende Informationen hierzu erhoben. Zusammenfassend lässt sich Folgendes festhalten:

Der *Bundesverband deutscher Banken e.V.* engagiert sich seit knapp 20 Jahren auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Finanzbildung Jugendlicher unter dem Namen „Schul-Bank“, indem er Lehrern umfangreiches Informationsmaterial zur Verfügung stellt und Schülerprojekte sowie Wettbewerbe veranstaltet.

Die *Volksbanken Raiffeisenbanken* beteiligen sich u.a. am Jugendbegleiterprogramm der baden-württembergischen Landesregierung. Die Teilnahme an diesem Programm zielt darauf ab, einen Beitrag zur Förderung der Finanzkompetenz ab der 7. Klasse zu leisten. Ziel des von den beteiligten Partnerbanken gemeinsam entwickelten Betreuungskonzeptes ist es, den Schülern Basiswissen zu verschiedenen Finanz- und Bankthemen zu vermitteln sowie einen verantwortungsbewussten Umgang mit Geld zu fördern. Das Angebot umfasst u. a. die Themen Sparen und Altersvorsorge und kann ab dem Schuljahr 2007/2008 eingesetzt werden.

Bei den *Sparkassen* existieren unter der Bezeichnung „Sparkassen-SchulService“ zahlreiche Maßnahmen zur Förderung der finanzwirtschaftlichen Allgemeinbildung im Rahmen der Wirtschaftserziehung wie beispielsweise ein breites Medienangebot, das auch Foliensätze und Skripte für Lehrer beinhaltet, sowie Lehrerfortbildung und ein Börsenspiel für junge Leute.

Die *Landesvereinigung Baden-Württembergischer Arbeitgeberverbände e.V.* unterstützt finanziell und inhaltlich die Lehreraus- und -weiterbildung im Neigungsfach Wirtschaft in den Gymnasien; dort wird das Thema im Bereich Soziale Sicherungssysteme aufgegriffen. Im Zeitraum von 2003 bis 2007 erfolgte die Schulung von ca. 400 Lehrern.

Des Weiteren vermittelt sie betriebliche Experten über die 37 regionalen Arbeitskreise „SchuleWirtschaft“ (www.schulewirtschaft-bw.de). Auch wird das Schülerfirmenprojekt „Junior“ des Instituts der deutschen Wirtschaft, Köln, finanziert und organisatorisch unterstützt. Hier wird das Thema im Rahmen des Bereichs „Sozialabgaben“ aufgegriffen. Mehr als 2.800 Schüler haben seit dem Jahr 2000 an „Junior“ teilgenommen.

Es ist geplant, gemeinsam mit dem Ministerium für Kultus, Jugend und Sport und dem Fernstudienzentrum der Universität Karlsruhe, die seit 2002 angebotene Maßnahme „Ökonomische Bildung Online“ weiterzuentwickeln. Das entsprechende Angebot wird für Lehrkräfte bis mindestens 2009 bereitgestellt. Ferner ist beabsichtigt, das Projekt „Junior“ in der Version „Junior-Kompakt“ bereits ab Klasse 7 anzubieten.

Ausgehend von der Überlegung, dass das Thema „Altersvorsorgebildung“ zwar in den Lehrplänen der Bundesländer für allgemein bildende Schulen vertreten, aber über verschiedene Fächer verteilt ist, hat der *GDV* die Grundidee entwickelt, für die beste fächerübergreifende Konzeption einen Lehrpreis „Altersvorsorgebildung“ auszuschreiben. Dahinter steht der Gedanke, durch einen „Wettbewerb der Konzepte“ die Kompetenz von Lehrkräften zu erweitern, Fragen des Alterssicherungssystems in ihrer Bedeutung zu verstehen und den Schülern zu vermitteln.

Zudem weist der *GDV* darauf hin, dass das Berufsbildungswerk der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. Kooperationsprojekte zwischen Versicherungsunternehmen und allgemein bildenden Schulen für Schüler zwischen 12 und 18 Jahren mit dem Ziel der Verbesserung der finanziellen Allgemeinbildung fördert.

Die *Deutsche Rentenversicherung Baden-Württemberg* weist darauf hin, dass unter Federführung der Deutschen Rentenversicherung Bund mit Unterstützung des Oberschulamtes an ca. 20 Schulen (Berufsschulen, Realschulen, Gymnasien) je zwei Stunden zur zusätzlichen Alterssicherung unterrichtet wurde.

Ansatzpunkte für Verbesserungen:

Der *Bundesverband deutscher Banken e.V.* spricht sich für eine Intensivierung des Wirtschaftsunterrichts an allgemein bildenden Schulen aus und plädiert für ein eigenständiges Schulfach Wirtschaft, um eine wirksame und nachhaltige Verbesserung der Wirtschafts- und Finanzbildung zu erreichen.

Dagegen sollte nach Ansicht der *Landesvereinigung Baden-Württembergischer Arbeitgeberverbände e.V.* das Thema Altersvorsorge in die bestehenden Fächerverbände mit Wirtschaftsbezug bzw. Wirtschaftsfächer der allgemein bildenden Schulen integriert und kein neues Schulfach geschaffen werden. Um Schulen mehr Transparenz über Qualität und Inhalte der Angebote zu bieten, wäre allerdings eine bessere Vernetzung der diversen Aktivitäten z.B. über die regionalen Arbeitskreise „SchuleWirtschaft“ wünschenswert, da dort in der Regel auch die lokalen Finanzdienstleister z.B. Sparkassen engagiert sind.

Das *Ministerium für Kultus, Jugend und Sport* erachtet folgende ergänzende Maßnahmen für sinnvoll:

- Veröffentlichung von Informationen zum Thema Altersvorsorge in den Infodiensten des Kultusministeriums zur Sensibilisierung der verschiedenen Zielgruppen (Lehrkräfte, Eltern, Schulleitung, Schülerinnen und Schüler)
- Versand des Informationsheftes "Sozialpolitik" des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales an alle weiterführenden Schulen mit der Bitte um Einsatz im Unterricht
- Informierung und Sensibilisierung des Landesinstituts für Schulentwicklung über das Thema Altersvorsorge mit der Bitte zur Berücksichtigung der Thematik bei der Erarbeitung von Unterrichtsbausteinen im Rahmen der Bildungsplanarbeit
- Informierung und Sensibilisierung der Schulbuchverlage über die Bedeutung des Themas Altersvorsorge
- Anregung an die Schulleitungen zur Durchführung von Informationstagen in Kooperation mit den Anbietern von Alterssicherungsprodukten (soweit vereinbar mit dem grundsätzlichen Werbeverbot an Schulen).

1.2 Finanzielle Allgemeinbildung für förderberechtigte Personen

Mit dem Ziel, sich ein möglichst umfassendes Bild von den bereits bestehenden Angeboten zu verschaffen und daran anknüpfend Ansatzpunkte für mögliche Verbesserungen sowie für Ergänzungen zu identifizieren, wurden auch hier zunächst weitere Informationen bei den einzelnen Beiratsmitgliedern erhoben. Dies erfolgte anhand folgender Fragen:

1. Was unternimmt Ihre Institution bereits auf den Gebieten Aufklärung, Information und Beratung?
2. Bestehen derzeit konkrete Überlegungen zur Optimierung Ihres Angebots?
3. Sehen Sie auf den o.g. Gebieten Ansatzpunkte für weitere Verbesserungen und wenn ja, welche?
4. Sehen Sie eine Notwendigkeit, die bestehenden Angebote besser zu vernetzen? Wenn ja, welche konkreten Möglichkeiten zur besseren Vernetzung der Angebote – insbesondere in Baden-Württemberg – sehen Sie?

Die Ergebnisse der Umfrage lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Bestehende Angebote und deren Optimierung

Die *Deutsche Rentenversicherung Baden-Württemberg* stellt zunächst ihr bereits bestehendes Beratungsangebot dar. Ihr flächendeckendes und regional ausgerichtetes Dienststellennetz mit zahlreichen Regionalzentren und Außenstellen mache eine wohnortnahe und kompetente Kundenberatung möglich. Daneben nehmen auch die Ortsbehörden und die ehrenamtlichen Versichertenberater wichtige Beratungsfunktionen wahr.

In den vergangenen Jahren war ein deutlich gestiegener Bedarf an Beratung zur ergänzenden privaten und betrieblichen Altersvorsorge festzustellen. Die Deutsche Rentenversicherung Baden-Württemberg hat hierauf reagiert und ihre Mitarbeiter, zu deren Aufgabengebiet die Auskunft und Beratung gehört, umfassend auf dem Gebiet der zusätzlichen Altersvorsorge qualifiziert.

Überlegenswert wäre aus Sicht der Deutschen Rentenversicherung Baden-Württemberg, auch Servicestellen für Altersvorsorge in ihren Dienststellen einzurichten. Des Weiteren könne daran gedacht werden, die Außendienstmitarbeiter stärker in die Beratung vor Ort einzubinden.

Ein wichtiges Instrument für die Versicherten zur Ermittlung des Vorsorgebedarfs und für die Planung der individuellen Zusatzvorsorge ist die jährlich aktualisierte Renteninformation, die in der Regel alle Versicherten ab dem 27. Lebensjahr erhalten. Sie gibt den Versicherten eine umfassende Information über die Höhe ihrer zu erwartenden Rente und bietet damit eine objektive Planungsgrundlage für eine ergänzende Altersvorsorge. So soll bereits frühzeitig auf eine mögliche Versorgungslücke im Alter hingewiesen werden.

Darüber hinaus beteiligt sich die Deutsche Rentenversicherung an dem Expertenforum "Ihre-Vorsorge.de", einer Internetplattform, in der u.a. individuelle Anfragen zu allen Bereichen der Altersvorsorge zeitnah von Beratern der Rentenversicherung beantwortet werden.

Besonders wird auf die Durchführung der bundesweiten Bildungskampagne „Altersvorsorge macht Schule“ als hervorragende Ergänzung zu dem schon bisher bestehenden Informationsangebot der Rentenversicherung hingewiesen. Hier wird durch unabhängige Berater der Deutschen Rentenversicherung in den Volkshochschulen über alle Fragen der finanziellen Absicherung im Alter und den Weg zum individuellen Vorsorgepaket informiert. Ziel des Kurses ist, die Teilnehmer in 12 Unterrichtseinheiten (Kursgebühr 20 Euro) durch produktunabhängige und anbieterneutrale Beratung zu befähigen, ihren finanziellen Bedarf im Alter zutreffend einzuschätzen und sich im Rahmen ihrer

individuellen finanziellen Möglichkeiten für die bestmögliche Altersvorsorge zu entscheiden (siehe B II. Ziffer 1).

Unabhängig hiervon plant die Deutsche Rentenversicherung Baden-Württemberg gemeinsame Informationsveranstaltungen mit der Verbraucherzentrale Baden-Württemberg anzubieten.

Darüber hinaus ist das Thema Altersvorsorge Gegenstand von Schulungen, Vorträgen und Veranstaltungen bei Betrieben, Verbänden sowie anlässlich von Messen, Telefon- und Beratungsaktionen. Auch wurde unter Beteiligung weiterer Institutionen ein Servicetag durchgeführt, bei dem sich Besucher neutral informieren und auch individuell beraten lassen konnten. Beispielhaft wird darauf hingewiesen, dass die Regionalzentren der Deutschen Rentenversicherung Baden-Württemberg im Jahr 2006 flächendeckend eine Seminarreihe für Arbeitgeber unter dem Thema betriebliche Altersvorsorge veranstalteten. In 55 Veranstaltungen wurden insgesamt 2748 Teilnehmer erreicht.

Insgesamt sollen die bereits bestehenden Angebote intensiviert und noch ausgeweitet werden.

Die *Volksbanken Raiffeisenbanken* in Baden-Württemberg sind als regionale Finanzdienstleister mit einer flächendeckenden Filialstruktur und dem Fokus auf der persönlichen Beratung in ständigem Kontakt mit ihren Mitgliedern und Kunden. Im Rahmen von Veranstaltungen und Informationstagen informieren sie gezielt über Vorsorgemöglichkeiten, insbesondere über die Notwendigkeit einer ergänzenden privaten Altersvorsorge. In persönlichen Beratungsgesprächen wird der individuelle Bedarf anhand von Modellrechnungen quantifiziert und nachvollziehbar gemacht.

Des Weiteren machen sie regelmäßig auf das Thema Altersvorsorge in verschiedenen Medien wie Rundfunk, Tagespresse, Kundenzeitschriften, Mailings etc. aufmerksam.

Im Herbst 2007 starten die Volksbanken Raiffeisenbanken die bundesweite Kampagne „VR-VorsorgeStatus“, mit der die Aufmerksamkeit bei der Kundenberatung noch stärker auf das Bedarfsfeld Altersvorsorge gelenkt werden soll. Zentraler Bestandteil des Konzepts, das von einer bundesweiten Marketingkampagne begleitet wird, ist eine kundenfreundlich aufbereitete Übersicht über sämtliche Vorsorgemaßnahmen, die der Kunde bereits abgeschlossen hat, die voraussichtliche Höhe seiner gesetzlichen Rente sowie sonstige Vermögenswerte. Dadurch werden mögliche Versorgungslücken frühzeitig aufgezeigt, damit ein individuelles Versorgungsangebot erarbeitet werden kann.

Die *Sparkassen* in Baden-Württemberg bieten neben einer qualifizierten Kundenberatung in den Filialen vor Ort erläuternde Prospekte sowie Erklärungen im Internetauftritt zum Thema „Financial Education“ an. Daneben beteiligen sie sich an Publikumsmessen wie z.B. Invest und weiteren öffentlichkeitswirksamen Aktionen. In diesem Zusammenhang ist auch der Beratungsdienst "Geld und Haushalt" zu nennen, der Verbraucher mit kostenlosen Angeboten rund um das Thema Haushalt und Finanzen unterstützt. Auf diese Weise sollen die wirtschaftliche Kompetenz und die finanziellen Gestaltungsspielräume der Menschen in Deutschland gefördert und nachhaltig verbessert werden. Im Hinblick auf Altersvorsorgeprodukte wurden die Bedürfnisse der Kunden in umfangreichen Projektarbeiten ermittelt, damit die Kunden mit wenigen Fragen gezielt beraten werden können.

Die *aba* bietet ein umfangreiches Tagungs- und Seminarprogramm zur betrieblichen Altersversorgung an, das sich überwiegend an Experten richtet. In der Vergangenheit wurden beispielsweise Multiplikatorenschulungen für die Auskunfts- und Beratungsstellenmitarbeiter der Deutschen Rentenversicherung durchgeführt.

In enger Zusammenarbeit mit unterschiedlichen überregionalen Printmedien findet eine regelmäßige Aufklärungsarbeit für die Öffentlichkeit statt. Daneben gibt es eine leicht verständliche Einführung in die betriebliche Altersversorgung auf der Homepage der *aba*.

In Zusammenarbeit mit dem Zentralverband des Deutschen Handwerks beabsichtigt die *aba*, die Aufklärung speziell im Bereich des Handwerks zu verbessern.

Ferner weist die *aba* auf ihre Beteiligung an der Initiative des Landes Nordrhein-Westfalen hin, wo beispielsweise umfangreiches Informationsmaterial erstellt sowie eine Internetplattform eingerichtet wurde.

Der *GDV* unterhält das Informationszentrum „Klipp + Klar“ als zentrale Anlaufstelle für Verbraucher zu Versicherungsfragen. Das Serviceangebot umfasst eine gebührenfreie Beratungshotline, einen Bestellservice für gruppen- und produktspezifische Broschüren, einen Internet-Auftritt sowie Multimedia-Unterrichtsmaterialien, die in Zusammenarbeit mit der Stiftung „Jugend & Bildung“ sowie unter Beteiligung zahlreicher öffentlicher und privater Institutionen entwickelt wurden und permanent fortgeschrieben werden. Das gesamte Serviceangebot liefert wettbewerbsneutrale Information, gibt also keine Produktempfehlungen oder -vergleiche und leistet keine Rechtsberatung.

Mithilfe eines einfachen Schemas, dem so genannten „Eigenvorsorge-Report“, der den jährlichen Stand- bzw. Überschussmitteilungen der deutschen Versicherungswirtschaft seit 2006 beigelegt wird, können sich die Versicherten selbstständig einen Überblick über die von ihnen zu erwartende monatliche Gesamtleistung aus allen drei Säulen der Alterssicherung verschaffen. Die Konzeption baut auf den vorhandenen Elementen der Renteninformation durch die gesetzliche Rentenversicherung sowie den Standmitteilungen der Versicherungsunternehmen in der betrieblichen und privaten Altersvorsorge auf; mit ihr sollen Versorgungslücken erkannt und geschlossen werden. Zudem weist der GDV auf die Maßnahmen der Deutschen Versicherungswirtschaft und ihrer Institutionen (Berufsbildungswerk der Deutschen Versicherungswirtschaft (BWV) e.V. und der Deutschen Versicherungsakademie (DVA) GmbH) auf dem Gebiet der Fortbildung und Prüfung von Angestellten, Vermittlern und Beratern hin. Seit 1990 testet und zertifiziert die Deutsche Versicherungswirtschaft auf freiwilliger Basis ihre Vermittler nach einem Jahr Berufserfahrung in schriftlichen und mündlichen Prüfungen. Bei erfolgreichem Abschluss wird der Titel „Versicherungsfachmann (BWV)“ zuerkannt.

Beide Institutionen bieten ein breites Spektrum an erschwinglichen Fortbildungskursen für Vermittler und Berater an. Hierzu gehört u. a. der Kurs „Spezialist Betriebliche Altersvorsorge“ zu den drei Säulen der Alterssicherung. Zweimal jährlich werden für ca. 100 Versicherungsfachlehrer entsprechende Fortbildungsseminare angeboten. Zudem ist das BWV Herausgeber einschlägiger Ausbildungs- und Studienliteratur.

Mit Blick auf einheitliche Standards in der Fortbildung im Finanzdienstleistungssektor wurde im Jahr 2002 unter Beteiligung der BWV die „European Financial Certification Organisation“ (eficert) ins Leben gerufen.

Der *Deutsche Gewerkschaftsbund* führt politische Fachveranstaltungen, Informationsveranstaltungen bzw. Vorträge für Gewerkschaftsmitglieder und Interessierte durch. Er informiert über die Versorgungswerke MetallRente, Chemie-Pensionsfonds und DGB RentenPlus für den Öffentlichen Dienst. Darüber hinaus werden Versichertenberater/innen sowie Betriebs- und Personalräte beraten und informiert.

Folgende Ansatzpunkte für weitere Verbesserungen werden gesehen:

Aus Sicht der *Deutschen Rentenversicherung Baden-Württemberg* wäre eine zusammenfassende Darstellung aller Vorsorgemaßnahmen, d.h. der gesetzlichen, betrieblichen und privaten Anwartschaften, die den Versicherten regelmäßig aktualisiert zur Verfügung gestellt wird, wünschenswert. Weiterhin wäre es sinnvoll, einen deutlicheren Hinweis auf die Vorsorgenotwendigkeit in die Renteninformation aufzunehmen und deren sprachliche Verständlichkeit weiter zu erhöhen.

Das Informationszentrum „Klipp + Klar“ des *GDV* arbeitet bereits mit einer ständig wachsenden Zahl von privaten und öffentlichen Kooperationspartnern zusammen und ist für neue Partner jederzeit offen.

Um die Zielgruppe der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über die betriebliche Altersversorgung zu erreichen, erachtet der *Deutsche Gewerkschaftsbund* den betrieblichen Ansatz für notwendig, d.h. die Beschäftigten an ihrem Arbeitsplatz zu informieren. Bereits heute sind Informationen über die betriebliche Altersversorgung Bestandteil von Betriebs- und Personalversammlungen. Der Deutsche Gewerkschaftsbund hält es darüber hinaus für sinnvoll, die Informationen zur betrieblichen Altersversorgung als Teil der betrieblichen Fortbildung zu integrieren; dazu könnten vermehrt Informations- und Aufklärungsveranstaltungen bzw. Seminare am Arbeitsplatz durchgeführt sowie außerbetriebliche Seminare (z.B. Deutsche Rentenversicherung in Verbindung mit den Volkshochschulen) vom Arbeitgeber gefördert werden.

Eine Möglichkeit, die bestehenden Angebote besser zu vernetzen, sieht der Deutsche Gewerkschaftsbund in einer landesweiten Informationsveranstaltung mit Messecharakter unter Beteiligung aller Institutionen, die sich mit diesem Thema beschäftigen.

Auf der Basis der Erhebungen und Diskussionen im Landesbeirat wurden zum Thema Financial Education – Finanzielle Allgemeinbildung zahlreiche Handlungsempfehlungen entwickelt, die unter D II. Ziffer 2 aufgeführt sind.

2. Fortführung der Sozialversicherungsfreiheit bei Entgeltumwandlung

Mit der Riester-Reform wurde der grundsätzliche Anspruch auf betriebliche Altersversorgung durch Entgeltumwandlung für alle Arbeitnehmer eingeführt. Seit Beginn des Jahres 2002 können Teile des Arbeitsentgelts steuer- und sozialabgabenfrei zum Aufbau einer Altersversorgung verwendet werden (§ 3 Nr. 63 EStG). Der Arbeitgeber muss diesem Wunsch nachkommen. Tarifvertraglich vereinbarte Entgelte können allerdings nur durch eine tarifvertragliche Regelung umgewandelt werden. Dadurch werden Betriebe von Einzelvereinbarungen entlastet und die betriebliche Altersversorgung wird flächendeckend für ganze Branchen gebündelt. Im Übrigen kann der Arbeitgeber auch bestimmen, in welchem Durchführungsweg die Mittel eingesetzt werden sollen. Eine Pflicht des Arbeitgebers, sich an der Alterssicherung seiner Beschäftigten finanziell zu beteiligen, ist durch den Rechtsanspruch auf Entgeltumwandlung nicht entstanden.

Jährlich können bis zu vier Prozent der jeweils aktuellen Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung (West) steuer- und bis 2008 auch sozialabgabenfrei in Vorsorgebeiträge zur betrieblichen Altersversorgung umgewandelt werden. Diese Befristung bis Ende 2008, die als Anschubimpuls für eine größere Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung kommuniziert wurde, steht derzeit im Zentrum der rentenpolitischen Diskussion.

Studie des Mannheimer Forschungsinstituts Ökonomie und Demografischer Wandel

Um die Bedeutung der Entgeltumwandlung für die Alterssicherung zu identifizieren sowie die durch die Beitragsfreiheit entstehenden Kosten für die Sozialversicherungssysteme zu ermitteln, wurde von Herrn Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D., Frau Dr. Anette Reil-Held und Frau Christina B. Wilke vom Mannheimer Forschungsinstitut Ökonomie und Demografischer Wandel, Universität Mannheim, eine Studie erstellt.¹⁵ Dabei lag der Schwerpunkt der Analyse bei den bislang vernachlässigten Verhaltensreaktionen, die zur Beantwortung der Frage nach den Auswirkungen der Sozialabgabenfreiheit für die finanzielle Lage der Rentenversicherung und für das Gesamtversorgungsniveau der Versicherten von entscheidender Bedeutung sind.¹⁶ Es ist völlig unwahrscheinlich, dass die Arbeitnehmer vollständig bei den bislang gewählten Vorsorgeformen beharren werden. Nur in diesem Fall würden die durch die Aufhebung der Sozialabgabenfreiheit verursachten Beitragsverluste automatisch zu Mehreinnahmen führen. Stattdessen sind folgende Verhaltensreaktionen wahrscheinlich. Erstens könnten die Arbeitgeber initiativ werden und den Arbeitnehmern ein Ausweichen in Arbeitszeitkonten oder in eine arbeitgeberfinanzierte Altersversorgung anbieten, die nach wie vor sozialversicherungsfrei bleiben. In diesem Fall würden die erhofften Beitragsmehreinnahmen vollständig ausbleiben. Alternativ können die Beschäftigten statt der betrieblichen Altersversorgung eine private „Riester-Rente“ abschließen, was das Gesamtversorgungsniveau im Alter ebenso erhalten kann, aber zu Mehreinnahmen für die Sozialversicherung führen würde. Dafür wird der Staatshaushalt mit der dann fälligen „Riester-Förderung“ belastet. Der Nettoeffekt ist a priori unklar. Schließlich könnten die Arbeitnehmer die durch Entgeltumwandlung dotierten Verträge wegen der unattraktiveren Förderung auflösen und das nun verfügbar gewordene Einkommen für Konsumausgaben verwenden. Das würde dann ebenfalls zu Mehreinnahmen für die Sozialversicherung führen, aber auch zu einem niedrigeren Versorgungsniveau im Alter.

¹⁵ Die Langfassung ist als MEA Discussion Paper 117-07 erschienen

¹⁶ Siehe auch Sozialbeirat (2006).

Abschätzung der Auswirkungen auf die Sozialversicherung

Börsch-Supan et al. (2007) schätzen die Auswirkungen der beitragsfreien Entgeltumwandlung mit dem Rentenversicherungs-Simulationsmodell MEA-PENSIM ab. Die Berechnungen basieren auf den Bevölkerungs- und Arbeitsmarktprognosen der Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme. Für die Annahmen über Verbreitung, Entwicklung und Höhe der Entgeltumwandlung wird die Studie von TNS Infratest (2005) herangezogen. Demnach haben Ende Juni 2004 etwa 1,8 Mio. Arbeitnehmer die sozialversicherungsfreie Entgeltumwandlung nach § 3 Nr. 63 EStG und etwa 4 Mio. Arbeitnehmer über eine Direktversicherung in Anspruch genommen. Für den Fall einer Beibehaltung der Sozialabgabenfreiheit wird ein weiterer kontinuierlicher Anstieg der Entgeltumwandlung von 21 % in 2004 auf 40 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bis 2030 angenommen. Als jährlicher durchschnittlicher Sparbetrag werden 4 % des Durchschnittslohns zugrunde gelegt, was 2004 einem Betrag von 1160 Euro und somit etwa dem Durchschnitt der Infratest-Zahlen entspricht.

Ohne Berücksichtigung von Verhaltensreaktionen, d.h. unter der Annahme, dass trotz der schlechteren Rahmenbedingungen bis 2030 auch im Fall der Aufhebung 40 % der Versicherten eine Entgeltumwandlung durchführen, ergeben die Modellrechnungen Beitragseinnahmedifferenzen für die Rentenversicherung von etwa 1,9 Mrd. Euro in 2010 und 3,3 Mrd. Euro in 2020 (in Preisen von 2004). Drückt man diese Zahlen als Anteil der Beitragseinnahmen (ohne Bundeszuschüsse) aus, betragen die Beitragsausfälle in 2010 etwa 1,0 % und in 2020 etwa 1,3 % der Einnahmen. Dieser Anteil lässt sich auch auf die anderen Sozialversicherungszweige übertragen, wobei dies für die gesetzliche Krankenversicherung aufgrund der privat Versicherten eine Überschätzung der Beitragsausfälle um etwa 10 % bedeutet.

Der Rentenversicherungsbeitragssatz liegt bei der Beibehaltung der Sozialabgabenfreiheit etwas niedriger als bei einer Abschaffung, wobei die Unterschiede gering sind. Im Jahr 2020 beispielsweise beträgt der Beitragssatz bei einer Beibehaltung 21,5 % (24,2 % in 2030), bei einer Aufhebung ist er in 2020 um 0,1 Prozentpunkte höher (0,2 in 2030). Der aktuelle Rentenwert fällt entsprechend bei einer Beibehaltung der Sozialabgabenfreiheit ebenfalls niedriger aus: In 2020 beträgt die Differenz z.B. 0,46 Euro (29,59 Euro vs. 30,05 Euro) und in 2030 etwa 0,63 Euro (32,50 Euro vs. 33,13 Euro).

Diese Zahlen dürften die Auswirkungen der Entgeltumwandlung überschätzen, da sich die Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung selbst ändern wird, wenn die Sozialversicherungsfreiheit der Entgeltumwandlung entfällt. Daher sind Verhaltensänderungen zu berücksichtigen, was die Ergebnisse deutlich verändert. Die Beitragsausfälle sind nur

mit denen ohne Verhaltensreaktionen identisch, wenn bei einer Aufhebung alle Beteiligten mit der Entgeltumwandlung aufhören und das Entgelt stattdessen konsumieren oder in eine Riester-Rente investieren. Für die Einnahmen der Sozialversicherung macht das keinen Unterschied. Modelliert man hingegen, dass aufgrund der Aufhebung die Arbeitgeber bis 2030 für 15 % der Versicherten eine arbeitgeberfinanzierte Altersversorgung initiieren, die nach wie vor sozialabgabenfrei ist, fallen die Beitragsausfälle entsprechend deutlich geringer aus. In diesem Fall betragen die Einnahmenunterschiede ausgedrückt als Anteil der Beitragseinnahmen in 2010 nur etwa 0,3 % und 0,6 % in 2030.

Auch in diesem Fall ist der Beitragssatz noch etwas niedriger als bei einer Beibehaltung, wobei die Unterschiede noch geringer sind. Der Beitragssatz ist in diesem Fall in 2020 und 2030 um etwa 0,1 Prozentpunkte niedriger. Entsprechend geringer fällt mit 0,31 Euro in 2020 und 0,39 Euro in 2030 der Unterschied zwischen Aufhebung und Beibehaltung beim aktuellen Rentenwert aus.

Abschätzung der Auswirkungen auf das Gesamtversorgungsniveau

Die Betrachtung von Beitragseinnahmen, Beitragssatz und Rentenwert allein greift zu kurz, da die Frage nach der beitragsfreien Entgeltumwandlung vielmehr im Gesamtkontext gesetzlicher und privater Vorsorge zu sehen ist. Daher wird für einen Standard-Zugangsrentner (45 Jahre beschäftigt zum Durchschnittsverdienst) beispielhaft das Gesamtversorgungsniveau aus gesetzlicher, privater und betrieblicher Rente für verschiedene Szenarien ermittelt (Annahme: Realzins von 3 % für die kapitalgedeckten Rentenansprüche). Wird die sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung beibehalten, ergibt sich für einen Beispielrentner des Jahrgangs 1965, der sich an der Entgeltumwandlung beteiligt, aus der gesetzlichen Rente ein Bruttorentenniveau in Höhe von 40,2 %. Hinzu kommen Betriebsrenten aus der Entgeltumwandlung in Höhe von 3.628 Euro pro Jahr, was insgesamt zu einem (Brutto-) Gesamtversorgungsniveau in Höhe von 48,7 % führt. Die gleiche Versorgungssituation ergibt sich, falls die Entgeltumwandlung durch eine arbeitgeberfinanzierte Altersvorsorge ersetzt wird, da in diesem Fall sowohl die Wirkungen auf die Höhe der gesetzlichen Rente äquivalent sind (Beitragsausfälle treten in gleicher Höhe auf) als auch auf die Versorgung in der zweiten Säule.

Eine höhere Gesamtversorgung wird nur erreicht, wenn die Sozialabgabenfreiheit aufgehoben wird und Verhaltensreaktionen ignoriert werden. Dann ist die gesetzliche Rente höher und die Versorgungsansprüche in der zweiten Säule werden dennoch aufgebaut. Dieser Fall ist jedoch unwahrscheinlich. Unterstellt man hingegen, dass die Aufhebung der Sozialversicherungsfreiheit zu einem Abbruch der betrieblichen Altersversorgung führt und die bis dahin umgewandelten Entgeltbestandteile vollständig in den Konsum fließen, fällt die Gesamtversorgung deutlich niedriger aus. Wird die Entgeltum-

wandlung alternativ durch die Riester-Rente ersetzt, ergibt sich ebenfalls ein höheres Brutto-Gesamtversorgungsniveau. Nimmt man als „Kombinationsszenario“ an, dass die bisherigen Aufwendungen für die Entgeltumwandlung zu jeweils einem Viertel in den Konsum fließen, weiterhin in der Entgeltumwandlung verbleiben, in eine Riester-Rente und in eine arbeitgeberfinanzierte BAV gespart werden, erreicht der Beispielrentner ein Brutto-Versorgungsniveau in Höhe von 47,5 %. Nur das Konsumszenario zeigt ein niedrigeres Gesamtversorgungsniveau.

Verteilungseffekte

Eine Beibehaltung der Sozialabgabenfreiheit führt zu einem etwas niedrigeren aktuellen Rentenwert (etwa 0,30 Euro in 2020) für alle Rentner. Diejenigen, die sich nicht an der Entgeltumwandlung beteiligen und nicht zu einer Riester-Rente wechseln, erreichen kein höheres Gesamtversorgungsniveau, aber eine etwas niedrigere gesetzliche Rente. Es entstehen also – wenn auch sehr geringe – Verteilungseffekte. Welche Rentnergruppen das betrifft, ist eine offene Frage, da keine Auswertungen über die Beteiligung an der Entgeltumwandlung nach sozioökonomischen Merkmalen, wie beispielsweise dem Einkommen vorliegen. Auswertungen der SAVE-Daten deuten auf einen deutlichen Anstieg in der Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung zwischen 2002 und 2005 in allen Einkommensgruppen hin.¹⁷ Das Niveau der Verbreitung nimmt mit steigendem Haushaltseinkommen jedoch deutlich zu.

Fazit

Die sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung hat der betrieblichen Altersversorgung einen wichtigen Impuls gegeben. Dank ihr wird ein wichtiges sozialpolitisches Ziel erreicht, nämlich die Sicherung eines hohen Gesamtruhestandseinkommen angesichts der Verschiebung von der umlagefinanzierten gesetzlichen Rente zu mehr Eigenvorsorge. Dieses Ziel wird nicht ohne Aufwand erreicht, denn die Sozialabgabenfreiheit reduziert das Einnahmenvolumen der Sozialversicherungen. Diese Kosten hängen entscheidend von den angenommenen künftigen Verhaltensreaktionen ab. Die wirksamste Verhaltensoption, das Ausweichen in die arbeitgeberfinanzierte Altersvorsorge, ist ernst zu nehmen. Die Metallbranche hat in ihrem neuen Tarifvertrag hierfür bereits die Weichen gestellt.

Über Beitragseinnahmen, Beitragssatz und aktuellen Rentenwert hinaus ist in einem Alterssicherungssystem vor allem das Gesamtversorgungsniveau wichtig, denn dies ist das eigentliche Ziel der Entgeltumwandlung. Der niedrigere aktuelle Rentenwert, den die Beibehaltung der Sozialabgabenfreiheit mit sich bringt, ist daher nur die eine Seite der Medaille. Auf der anderen Seite stehen die durch die Entgeltumwandlung erworbene

¹⁷ Siehe Börsch-Supan, Reil-Held und Schunk (2006).

nen Betriebsrentenansprüche, die den niedrigeren Rentenwert überkompensieren. Zwischen Mehreinnahmen für die Sozialversicherung und einem höheren Gesamtversorgungsniveau besteht also ein Trade-off. Der Trade-off ist jedoch weniger einschneidend, als bislang behauptet wird, da wahrscheinliche Verhaltensänderungen die erhofften Beitragseinnahmen deutlich schmälern werden.

Letztlich bleibt festzuhalten, dass die Berücksichtigung der zukünftigen Verhaltensreaktionen ein entscheidendes Element ist, um die Auswirkungen der Sozialabgabefreiheit zu beurteilen. Die Verhaltensreaktionen zu ignorieren, ist Wunschdenken.

3. *Reine Beitragszusage – Mehr Attraktivität durch neue Zusagevariante?*

Eine Erklärung für die rückläufige Bedeutung der betrieblichen Altersversorgung in der Zeit vor der Rentenreform 2001 war die zusätzlich durch arbeitsrechtliche Vorgaben und steuerrechtliche Belastungen eingeschränkte Flexibilität der Unternehmen (vgl. A IV. Ziffer 1). Auch heute scheuen viele Unternehmen die betriebliche Altersversorgung vor allem aufgrund ihrer langfristigen Bindung und deren Unwägbarkeiten. Angesichts der sich im globalen Wettbewerb kontinuierlich verkürzenden Produktlebenszyklen bei stetig steigenden Investitionsrisiken ist der Trend verständlich, dass die Betriebe auch beim Thema betrieblicher Altersversorgung immer mehr Wert auf Kalkulierbarkeit legen und Haftungsrisiken möglichst vermeiden wollen. Hierbei ist auch darauf hinzuweisen, dass gerade kleine und mittlere Unternehmen oft nicht über die Expertise verfügen, die aus der betrieblichen Altersversorgung entstehenden durchaus komplexen Haftungsrisiken konkret einzuschätzen bzw. durch Eigenkapital tragen zu können.

Als Maßnahme, um die Haftung des Arbeitgebers auszuschließen, wird vielfach die Einführung einer reinen Beitragszusage gefordert. Mit der Frage, ob diese Forderung geeignet ist, die Attraktivität der betrieblichen Altersversorgung zu verbessern, hat sich der Landesbeirat näher beschäftigt.

Zum besseren Verständnis ist es zweckmäßig, zunächst die derzeitigen Zusagevarianten darzustellen, unter denen ein Arbeitgeber auswählen kann.

Zusagevarianten

Der Arbeitgeber hat nach dem Betriebsrentengesetz die Auswahl unter drei Zusagearten: der Leistungszusage, der beitragsorientierte Leistungszusage und der Beitragszusage mit Mindestleistung.

Den „Urtyp“ der betrieblichen Altersversorgung bildet die unmittelbare Leistungszusage. Der Arbeitgeber verpflichtet sich hierbei unmittelbar gegenüber den Arbeitnehmern bei Eintritt des Versorgungsfalles zur Leistung einer Versorgung in bestimmter Höhe. Der Arbeitgeber haftet dabei unmittelbar mit seinem Betriebsvermögen. Er trägt also das entsprechende Risiko.

Im Fall der beitragsorientierten Leistungszusage verpflichtet sich der Arbeitgeber, bestimmte Beiträge in eine Anwartschaft umzuwandeln. Wie bei der Leistungszusage verspricht der Arbeitgeber eine Versorgungsleistung. Im Unterschied dazu wird aber nicht die Leistung konkret benannt, sondern ein bestimmter Aufwand des Arbeitgebers. Die Leistung wird also nicht unmittelbar festgelegt, sondern entsprechend den abgeführten Beiträgen unter Berücksichtigung festgelegter Umrechnungsmodalitäten ermittelt. Das Haftungsrisiko des Arbeitgebers ist bei dieser Zusageart dementsprechend etwas eingeschränkt.

Die Beitragszusage mit Mindestleistung ist als neue Zusageart mit der Rentenreform 2001 eingeführt worden. Der Arbeitgeber verpflichtet sich hier, bestimmte Beiträge zur Finanzierung von betrieblichen Versorgungsleistungen an einen externen Versorgungsträger zu zahlen. Nicht zugesagt wird hingegen eine bestimmte Höhe der Leistungen. Vielmehr ergibt sich die erst im Versorgungsfall zu ermittelnde Höhe aus der Summe der Beiträge sowie der aus diesen erwirtschafteten Erträgen. Im Versorgungsfall steht dem Arbeitnehmer als Mindestleistung die Summe jener Beiträge zur Verfügung, die nicht zur Absicherung von biometrischen Risiken verbraucht worden sind. Zahlt der Arbeitgeber die vereinbarten Beiträge, beschränkt sich seine Haftung also allein auf die Höhe dieser Beiträge. Leistet der Versorgungsträger nicht oder leistet er weniger als die Summe der eingezahlten Beiträge, hat der Arbeitgeber bis zur Gesamtsumme der geleisteten Beiträge einzutreten.

Für und Wider der Einführung einer reinen Beitragszusage

Die Darstellung der drei Zusagearten macht deutlich, dass der Arbeitgeber derzeit zwar die Durchführung der Leistungserbringung auf einen Versorgungsträger übertragen kann, er wird dadurch aber nicht völlig – selbst bei Erfüllung der vereinbarten Beitragsverpflichtungen – aus der Verantwortung entlassen. Er steht für die Erfüllung von bestimmten Leistungen weiterhin für den Fall, dass der externe Dienstleister seinen Verpflichtungen nicht nachkommen kann, subsidiär ein.

Der entscheidende Vorteil bei einer reinen Beitragszusage ist, dass sich die Pflicht des Arbeitgebers auf die Zahlung der versprochenen Beiträge beschränken würde. Die Verantwortung des Arbeitgebers entfiel dementsprechend mit Beendigung des Ansparvorganges und der Arbeitgeber müsste damit keine Einstandspflicht für die späteren Rentenleistungen übernehmen. Da der Arbeitgeber keine laufenden Versorgungsleistungen verspricht, entfiel darüber hinaus auch die Verpflichtung zur Anpassungsprüfung. Im Ergebnis bedeutet dies, dass der finanzielle Aufwand klar definiert und langfristig planbar wäre.

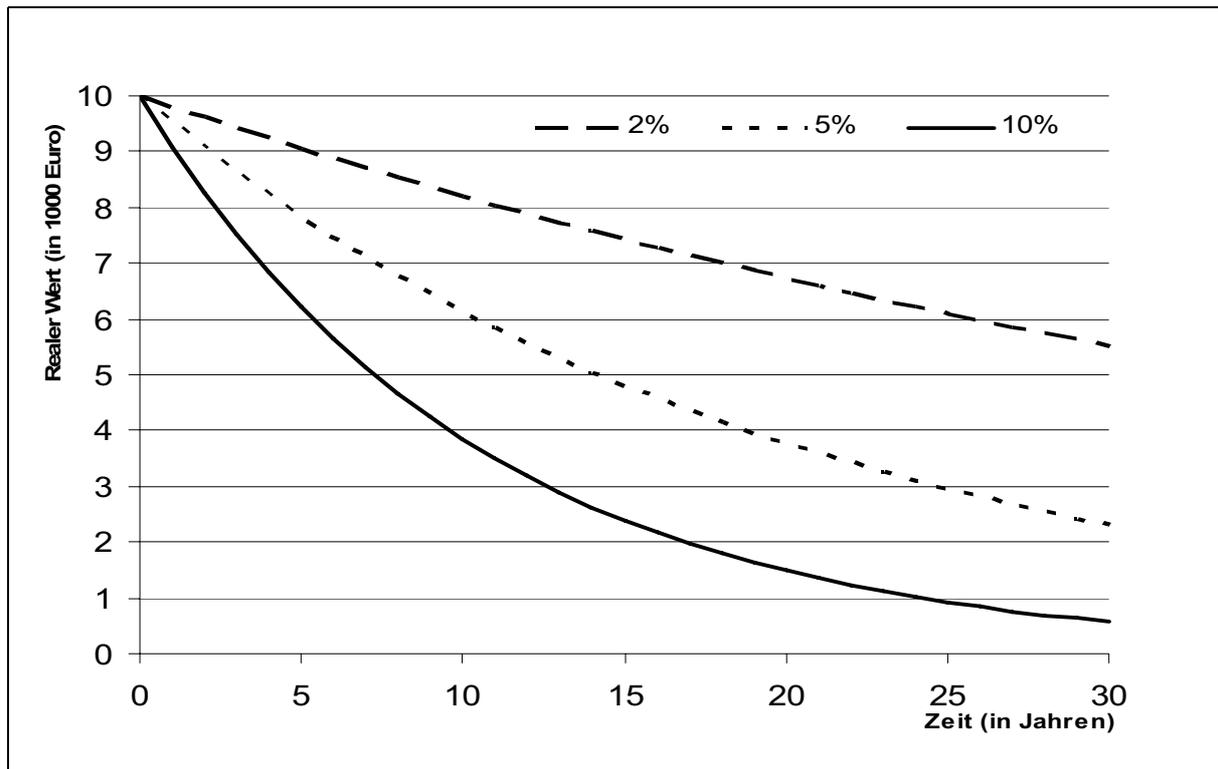
Aus der Perspektive der Arbeitnehmer wird als Nachteil angeführt, dass die Leistung bei dieser Zusageform ungewiss bliebe, insbesondere der Bürger die Risiken einer kapitalgedeckten Altersversorgung tragen müsse.

Allgemein weist Herr *Prof. Dr. Raimond Maurer* zum Thema „Risiken“ darauf hin, dass sich im Vergleich zu einem staatlich organisierten Umlageverfahren bei einem kapitalgedeckten System vor allem drei Risiken identifizieren lassen:

- Langlebigkeitsrisiko: Da niemand weiß, wie alt er einmal werden wird, ergibt sich in der Entnahmephase das Problem, das den einzelnen Bürgern nicht bekannt ist, für wie viele Jahre die in der Ansparphase aufgebauten Ersparnisse genau reichen müssen. Aus einer finanzwirtschaftlichen Perspektive besteht damit die Gefahr, so alt zu werden, dass die eigenen Ersparnisse noch zu Lebzeiten aufgebraucht sind.

- Inflationsrisiko: Hier besteht die Gefahr, dass die Altersvorsorgemittel inflationsbedingt an Kaufkraft verlieren. So verliert z.B. ein unverzinslich angelegtes Anfangskapital bei einer Inflationsrate von 2 bzw. 5 % pro Jahr nach 30 Jahren zirka 45 bzw. 78 % des realen (Kaufkraft-) Wertes. Würde die Inflationsrate sogar bei 10 % pro Jahr liegen, so beläuft sich der Wertverlust nach 30 Jahren auf ca. 95 % (vgl. nachfolgende Abbildung). Insofern markiert der Ausgleich der Inflationsrate – und damit die reale Kapitalerhaltung – eine wichtige Verteidigungslinie für die langfristige Rentabilität eines Altersversorgungsinstruments.

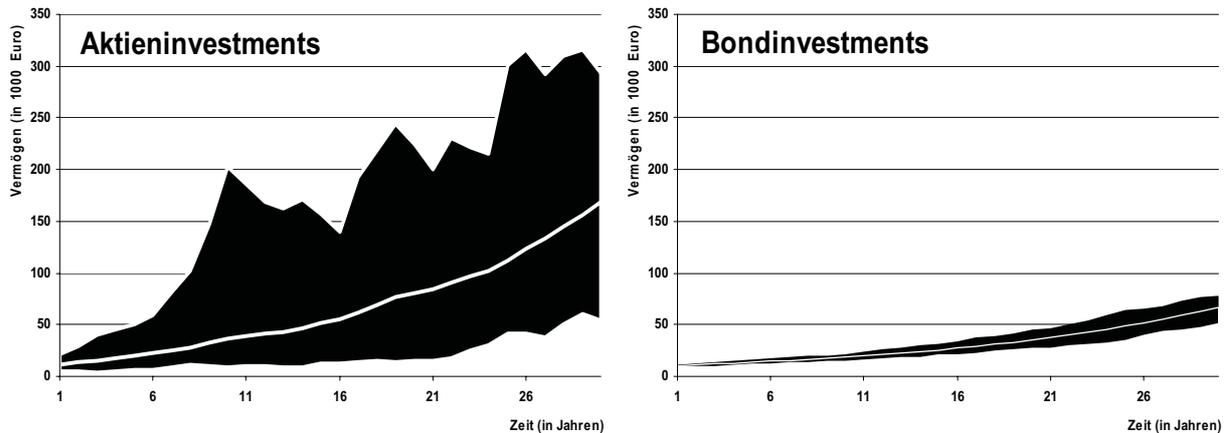
Abbildung 11: Inflationsbedingter Wertverlust im Zeitablauf



Anm.: Reale Kaufkraft eines Vermögens von 10.000 Euro bei jährlicher Inflation von 2%, 5 % und 10%. Quelle: Prof. Maurer, Goethe-Universität Frankfurt.

- **Investmentrisiko:** Die Anlageformen, in welche die Bürger ihre Mittel investieren, beinhalten nicht nur Ertragschancen, sondern auch Verlustrisiken. Es besteht damit die Gefahr, dass ein angestrebtes Versorgungsniveau aufgrund ungünstiger Wertentwicklungen an den Kapitalmärkten verfehlt wird. Dabei resultiert aus dem Fundamentalgesetz der Finanzmärkte, dass höhere Renditechancen mit höheren Risiken einhergehen. Verdeutlicht werden soll dies hier am Beispiel der historischen Wertentwicklung eines Portfolios aus deutschen Standardaktien (repräsentiert durch den DAX) und Staatsanleihen (repräsentiert durch den REXP). Investierte man einen Betrag von 10.000 Euro in das Portfolio aus deutschen Aktien, so wuchs das Vermögen über 30 Jahre durchschnittlich auf einen Betrag von rund 168.000 Euro. Für das Portfolio aus Staatsanleihen wurde dagegen ein durchschnittliches Endvermögen von 67.000 Euro erzielt. Im besten Fall erzielte das Aktienportfolio einen Wert von 292.000 Euro und im schlechtesten Fall von 54.000 Euro. Das Portfolio aus Staatsanleihen erreichte dagegen im besten Fall ein Endvermögen von nur 78.000 Euro und im schlechtesten Fall von 51.000 Euro. Aus der Abbildung wird zudem deutlich, dass das Ablaufergebnis von Aktienanlagen zwar eine vielfach höhere Schwankungsbreite (Volatilität) als die vergleichsweise stabile Wertentwicklung von Rentenanlagen aufweist. Allerdings wird diese zeitliche Stabilität von Anleiheninvestments mit einem mitunter hohen Preis erkaufte, der sich durch den Verzicht auf die langfristig hohen Ertragschancen der Aktienmärkte ergibt.

Abbildung 12: Schwankungsbreite der Ablauleistung von Aktien und Bonds



Anm.: Die schwarze Fläche repräsentiert die Schwankungsbreite des Endvermögens eines Investments von 10.000 Euro in ein Portfolio aus deutschen Standardaktien bzw. Staatsanleihen (repräsentiert durch den DAX bzw. REXP) über alle (überlappenden) historischen Investitionsperioden mit der Länge $T = 1, 2, \dots, 30$ Jahren zwischen 1950 und 2003. Es wurden Ausgabeaufschläge für Aktien (Bonds) i.H.v. 5 % (3%) sowie Verwaltungsvergütungen von 0,5 % p.a. angesetzt. Die weiße Linie repräsentiert das durchschnittliche Endvermögen. Quelle: Prof. Maurer, Goethe-Universität Frankfurt.

Während im Rahmen der betrieblichen Altersversorgung bei der Leistungszusage die oben aufgeführten Risiken vom Arbeitgeber getragen werden, liegen diese bei einer reinen Beitragszusage direkt beim Arbeitnehmer. Für den Bürger gilt es somit, diese Risiken bei der Wahl eines konkreten Altersversorgungsinstruments zu bewerten, mit den damit verbundenen Chancen abzuwägen, Kosten zu vergleichen, Flexibilität und Dispositionsmöglichkeiten zu beurteilen und sich über die eigene Risikobereitschaft klar zu werden. Dabei können die Produkthanbieter den Bürgern helfen, in dem sie ihm geeignete Antworten auf diese Risiken anbieten. Denkbar wären möglicherweise auch bestimmte Vorgaben durch den Gesetzgeber.

Im Ergebnis hat sich der Landesbeirat auf die unter D II. Ziffer 3.2.2.1 dargestellte Handlungsempfehlung verständigt.

4. Einführung eines neuen Durchführungswegs auf der Basis individueller Konten – Ein neuer Weg mit Chancen auf höhere Renditen?

Die gegenwärtige (geförderte) betriebliche Altersversorgung basiert auf den Durchführungswegen Direktzusage, Unterstützungskasse, Pensionsfonds, Pensionskasse und Direktversicherung. Obgleich diese Durchführungswege einerseits viele Vorzüge bieten, werden sie andererseits jedoch häufig – mit Ausnahme der Direktversicherung – aufgrund des bei der Durchführung damit verbundenen administrativen Aufwands und der derzeit noch bestehenden Haftungsrisiken insbesondere für Klein- und Mittelbetriebe auch kritisch gesehen. Betroffen sind dabei in besonderer Weise die dort beschäftigten nicht tarifgebundenen Arbeitnehmer (siehe hierzu u.a. Handelsblatt vom 28.11.2005 Seite 29).

In Bezug auf die Direktversicherung wird wiederum Kritik dahingehend laut, dass diese wenig flexibel hinsichtlich der unterschiedlichen Lebensphasen eines Arbeitnehmers sei. So sei die Direktversicherung traditionell mit einem Todesfallschutz ausgestattet, der insbesondere für junge Arbeitnehmer (ohne Familie und Kinder) in bestimmten Lebensphasen einen geringen ökonomischen Wert besitzt und damit vermeidbare Kosten verursacht.

Darüber hinaus wird als ein wesentlicher Kritikpunkt am Durchführungsweg Direktversicherung angeführt, dass die Vermögensanlagen der Direktversicherung bei klassischen Varianten aufgrund der garantierten Verzinsungsanforderungen (aktuell 2,25 % p.a.) schwerpunktmäßig in festverzinslichen Wertpapieren angelegt sind. Flexible Anlagekonzepte wie so genannte Lebenszyklusmodelle seien mit der Direktversicherung nicht umzusetzen, da das Sicherungsvermögen kollektiv angelegt wird. Das heißt, die Vermögensanlage ist für alle Versicherungsnehmer identisch, unabhängig von Alter, Risikobereitschaft oder dem bisherigen Wertverlauf des Altersversorgungskapitals.

Da es für viele Arbeitnehmer ökonomisch sinnvoll sein könnte, in jungen Jahren relativ hohe Aktienquoten zu haben und diese dann sukzessive mit zunehmendem Alter bzw. in Abhängigkeit vom Wertverlauf zurückzufahren, hat sich der Landesbeirat auf Anregung von Herrn *Prof. Dr. Raimond Maurer* damit auseinandergesetzt, ob in Fortführung des Gedankens der Direktversicherung Arbeitgeber die Möglichkeit haben sollten, betriebliche Altersversorgungsbeiträge auf individuelle Konten bei Banken und Kapitalanlagegesellschaften einzuzahlen, mit denen zugunsten der Arbeitnehmer bestimmte Anteile an Investmentfonds erworben werden. Auch bei der Riester- und der Rürup-Rente sind Investmentfonds neben Lebensversicherungen bei der Einhaltung bestimmter Kriterien (Beitragsgarantie, lebenslange Zahlungen u.a.) als Durchführungsweg der kapitalgedeckten Altersversorgung zugelassen. In vielen anderen Ländern mit ausgebautem

Kapitaldeckungssystem, wie etwa Großbritannien, USA, oder Schweden¹⁸ sind diese ein bedeutendes Instrument in der kapitalgedeckten Altersversorgung. In Deutschland wären in der betrieblichen Altersversorgung Investmentfonds bislang noch nicht als eigenständiger Durchführungsweg zugelassen, was schon aus wettbewerbsspolitischen Gründen unverständlich wäre.

Nach *Herrn Prof. Dr. Raimond Maurer* könnte die Auszahlphase in derselben Form wie bei der Riester-Rente gestaltet werden (Auszahlplan mit konstanten oder steigenden Zahlungen und Restkapitalverrentung im Alter 85), womit lebenslange Auszahlungen sichergestellt wären und damit das Langlebigkeitsrisiko auf den Produkthanbieter übertragen wäre. Im Übrigen müssten die Investmentrisiken beachtet werden.

Zur Reduzierung des Investmentrisikos sollten für den neuen Durchführungsweg zwei Maßnahmen vorgesehen werden:

- Die Produkthanbieter müssen wie bei der Riester-Rente garantieren (und notfalls mit Eigenkapital unterlegen), dass zu Beginn der Auszahlungsphase zumindest die eingezahlten Beiträge zur Verfügung stehen. Die Einhaltung dieser Garantie ist durch die BaFin permanent zu überwachen.¹⁹
- Es dürfen nur Investmentanteile in Form von Altersvorsorgesondervermögen gemäß § § 87 ff. Investmentgesetz verwendet werden. Hierbei handelt es sich um bestimmte, vom Gesetzgeber im Investmentgesetz verankerte und besonders für die Altersversorgung als geeignet eingestufte Investmentfonds, welche (ähnlich wie die Direktversicherung) mit zusätzlichen Anlagerestriktionen versehen sind. So ist der Aktienanteil auf maximal 75 %, die Immobilienquote auf 25 % beschränkt; Derivate Finanzinstrumente dürfen nur zu Sicherungszwecken eingesetzt werden, auch der Eingang von Währungsrisiken ist limitiert. Die genannten Restriktionen gewährleisten eine Risikodiversifikation innerhalb und über verschiedene Anlageklassen (Aktien, Anleihen, Immobilien) hinweg und bewahren den Anleger damit vor prinzipiellen Fehlentscheidungen in der Anlagepolitik.

Durch die geeignete Separierung der Investmentanteile von Betriebsvermögen des Arbeitgebers, sind die Ansprüche der Arbeitnehmer im Insolvenzfall des Arbeitgebers geschützt. Diese Sicherungsmechanismen – nominale Beitragsgarantie, Beschränkung auf Altersvorsorgefonds, Insolvenzschutz durch Separierung der Investmentanteile – seien ausreichend, um den Arbeitgeber (wie bei der Direktversicherung) von Zahlungen

¹⁸ In Schweden ist ein Teil der staatlich organisierten Rentenversicherung kapitalgedeckt und basiert auf individuellen Konten (sogenannte Premiumrente). Von dem aktuellen Gesamtbeitrag i.H.v. 18,5 % muss jeder Bürger 2,5 % des Arbeitslohns in max. fünf (durch ein vor geschalteten Zulassungsverfahren registrierte) Investmentfonds seiner Wahl investieren.

¹⁹ Die BaFin hat mit Ihren Rundschreiben 2/2007 die Regulierung von Garantiezusagen, welche von Investmentgesellschaften rechtsverbindlich abgegeben werden, abschließend und wirkungsvoll geregelt. Diese Garantien umfassen auch langfristige Sparverträge sowie von Kapitalanlagegesellschaften abgeschlossene Riester-Verträge.

an den Pensionssicherungsverein auszunehmen. Derartige Investmentfonds könnten weiterhin als Konkretisierung einer reinen Beitragszusage verwendet werden.

Ein derartiges System wäre ebenfalls auf einfachste und überaus kostengünstige Art und Weise portabel, da bei einem Arbeitgeberwechsel die Konten weiter dotiert werden können bzw. die erworbenen Investmentanteile einfach auf ein neues Konto zu übertragen wären. Gleichzeitig wäre es auch sehr flexibel hinsichtlich der unterschiedlichen Lebensphasen eines Arbeitnehmers. So könnten in der Vermögensanlage sehr einfach so genannte individuelle Lebenszyklusmodelle umgesetzt werden, bei denen in jungen Jahren die Aktienquote relativ hoch ausfällt (allerdings aus Sicherheitsgründen nur bis zu 75 %) und die dann mit zunehmendem Alter zugunsten von eher konservativen Anlagen abgebaut wird. Insgesamt könne durch die Einführung eines solchen Systems ein sinnvoller Kompromiss zwischen dem Interesse der Kalkulierbarkeit der Altersversorgung auf Seiten der Arbeitgeber, den Sicherheitsinteressen der Arbeitnehmer, der Gewährleistung einer hohen Flexibilität und einfachen Portabilität, sowie der ausreichenden Wahrung der Teilhabe an den langfristig hohen Ertragschancen der internationalen Kapitalmärkte erreicht werden. Außerdem würde dadurch der Leistungswettbewerb (bei kontrolliertem Sicherheitsniveau) zwischen den Produktanbietern gesteigert werden, was letztendlich den Arbeitnehmern und Arbeitsgebern, insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen, zugute komme.

Derartige Lebenszyklusmodelle sind – wie oben bereits ausgeführt – mit der Direktversicherung nicht umzusetzen, da das Sicherungsvermögen kollektiv angelegt wird. Allerdings besitzt die kollektive Anlage von Deckungsmitteln auch Vorteile. Darauf weisen insbesondere der *GDV* und die *aba* hin. So würden u.a. einzelne Kohorten vor besonders ungünstiger Kapitalmarktentwicklung geschützt. Darüber hinaus müsse durch das Kollektiv die Struktur der Kapitalanlage weniger stark angepasst werden als bei den Lebenszyklusmodellen der Fondsindustrie, in denen in jungen Jahren relativ hohe Aktienquoten eingegangen werden, die dann mit zunehmendem Alter sukzessive zurückzuführen sind. Dadurch entstünden nach Auffassung des *GDV* und der *aba* überflüssige Transaktionskosten im Vergleich zum Kollektivmodell der Lebensversicherung. Neben dieser Ersparnis erlaube dies der Lebensversicherung außerdem in der Rentenphase einen höheren Aktienanteil, als das nach dem Lebenszyklusmodell möglich ist. Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass es ebenfalls fondsgebundene Direktversicherungen gibt, die einen anderen Anlagemix erlauben. Auch sei die Direktversicherung nicht mehr grundsätzlich mit einem Todesfallschutz ausgestattet; mittlerweile würden Direktversicherungen weitgehend als Rentenversicherungen abgeschlossen.

Was die oben angesprochene verbesserte Portabilität betrifft, wird des Weiteren ausgeführt, dass dieses Thema angesichts der heutigen Arbeitsmarktsituation wohl eher von geringer Bedeutung sei. Bei allen statistischen Erhebungen würde nichts darauf hinweisen, dass dies derzeit die entscheidende Frage sei – jedenfalls nicht bei dem Personenkreis, der hauptsächlich bis heute nicht zusätzlich vorgesorgt hat. Darüber hinaus hätte es auch auf diesem Gebiet in den letzten Jahren wesentliche Verbesserungen gegeben. Bei einer Direktversicherung im Rahmen der Entgeltumwandlung besteht nicht nur ab 01.01.2005 ein Mitnahmerecht, das durch die Übertragungsabkommen der Versicherungswirtschaft für Direktversicherungen und Pensionskassen kostenneutral für die Arbeitnehmer ausgestaltet worden ist, sondern der Arbeitnehmer hat zusätzlich auch das Recht, nach dem Ausscheiden seine Versorgung mit eigenen Beiträgen fortzusetzen. Im Übrigen gelte beim Aufbau einer Altersversorgung generell, dass eine Risikostreuung (Versorgung aus mehreren „Töpfen“) nicht unbedingt ein Nachteil ist. Entscheidend sei, dass die Versorgung bei einem Arbeitsplatzwechsel nicht verloren geht. Das Hauptproblem der Portabilität seien die damit verbundenen Transaktionskosten, die voll zu Lasten der Versorgungshöhe gehen und in der Regel einen Wechsel des Anbieters unattraktiv macht. Dies könne man nur bei Konzentration der Versorgung auf einen Anbieter vermeiden, was aber aus Wettbewerbsgründen gerade nicht gewollt ist.

Insgesamt dränge sich der Eindruck auf, dass hier primär für eine private Anlageform die steuerliche Förderung der betrieblichen Altersversorgung angestrebt wird, ohne dass gleichzeitig die dafür notwendigen Voraussetzungen erfüllt werden: Alle im Betriebsrentengesetz genannten, nach § 3 Ziffer 63 EStG geförderten Wege sind echte Versorgungseinrichtungen, die selbst biometrische Risiken absichern und Leistungsgarantien abgeben können. Sie sind mehr als ein reines Anlageprodukt (Aktie, Investmentfonds). Vielmehr bedienen sie sich solcher Produkte zu Anlage der ihnen anvertrauten Versorgungsgelder. Erforderlich sei vielmehr auch die Absicherung biometrischer Risiken. Eine steuerliche Gleichbehandlung sei nur bei gleicher Qualität gerechtfertigt.

Im Übrigen gehe der Hinweis auf fehlende individuelle und damit verbunden (aus Sicht des Arbeitnehmers) flexible Lösungen fehl, soweit er die Grundlagen des jeweiligen Systems in Frage stellt. In einem auf kollektiver Grundlage beruhenden System hätten schon systembedingt individuelle Wünsche einzelner nur wenig Platz. Der vorgetragene Vorschlag stelle letztlich das gesamte System „auf den Kopf“.

Zusätzlich wird zum Ausdruck gebracht, dass insbesondere auch ein „Vorsorgekonto“ abgelehnt wird. Damit werde verschwiegen, dass es sich hier um reine Beitragszusagen handelt. Als Sicherungsmechanismen sollen nur die nominale Beitragsgarantie und die Beschränkung auf einen Altersvorsorgefonds vorgesehen werden. Zur Absicherung der

Arbeitnehmer vor Insolvenz des Anbieters müssten hier jedoch die gleichen Kriterien erforderlich sein, wie sie bei einer Lebensversicherung gesetzlich geregelt sind. Als weiteres Qualitätskriterium müsste eine lebenslange Verrentung hinzukommen.

Angesichts der Komplexität der Thematik sowie der gravierenden Folgen, die die Einführung eines neuen Durchführungswegs mit sich bringt, tat sich der Landesbeirat bei der Beurteilung des hier diskutierten Vorschlags schwer. Das *Ministerium für Arbeit und Soziales*, das Sympathie für den Vorschlag erkennen ließ, hält es für notwendig, neben dem als wesentlich angesehenen Aspekt der Sicherheit den Vorschlag insgesamt gesehen noch näher zu konkretisieren und aufzuzeigen, welche gesetzlichen Änderungen ggf. notwendig wären. Dem schließen sich einige Beiratsmitglieder an. Eindeutig abgelehnt wird der Vorschlag aus den o.g. Gründen vom *GDV* und der *aba*. Demgegenüber sprachen sich das *Wirtschaftsministerium*, der *Bundesverband deutscher Banken* sowie Herr *Prof. Dr. Schwintowski* nachdrücklich für den Vorschlag aus. Im Ergebnis kam es damit letztlich zu keiner eindeutigen Handlungsempfehlung.

5. Geschlechtsneutrale Tarife in der betrieblichen Altersversorgung

Die Gleichbehandlung von Frauen und Männern im deutschen Alterssicherungssystem ist ein Thema, das seit vielen Jahrzehnten intensiv diskutiert wird. Dies liegt in erster Linie daran, dass trotz des grundsätzlich geschlechtsneutral formulierten Rechts im Bereich der Alterssicherung in der Lebenswirklichkeit gravierende Unterschiede zwischen den Rentenanwartschaften von Frauen und Männern bestehen. Diese resultieren im Wesentlichen daraus, dass im Recht der gesetzlichen Rentenversicherung bei der Berechnung von Leistungen an die Erwerbstätigkeit und das Erwerbseinkommen angeknüpft wird. Die Nachteile in der beruflichen Laufbahn durch Familienarbeit oder durch geringes Einkommen setzen sich somit in der Alterssicherung fort.

In den letzten Jahren gehörten zu den Schwerpunkten von Reformen des deutschen Alterssicherungssystems u.a. der Aufbau einer eigenständigen sozialen Sicherung der Frauen und die Neuordnung der Hinterbliebenenrenten im Recht der gesetzlichen Rentenversicherung. Mit den verabschiedeten Reformen soll sichergestellt werden, dass die Erziehung von Kindern nicht zu unvermeidbaren Defiziten in der Altersversorgung von Erziehenden führt. Im Übrigen soll durch einen weiteren Ausbau institutioneller Kinderbetreuung und der Tagespflege sowie durch die Einführung eines Elterngeldes die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit verbessert werden, damit höhere Rentenansprüche erzielt werden können.

Neben Verbesserungen im Recht der gesetzlichen Rentenversicherung gab es eine weitere wichtige Gesetzesänderung, die die private kapitalgedeckte zusätzliche Altersvorsorge betraf. In diesem Bereich sind nunmehr für Altersvorsorgeverträge, die ab dem 01.01.2006 abgeschlossen werden, geschlechtsneutrale Tarife (sog. „Unisex-Tarife“) Fördervoraussetzung. Dadurch wird vermieden, dass Frauen im Vergleich zu Männern aufgrund ihrer höheren Lebenserwartung bei gleichen Beiträgen niedrigere monatliche Renten erhalten. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass das deutsche Recht in diesem Punkt noch über die im Dezember 2004 verabschiedete EU- Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Besorgung mit Gütern und Dienstleistungen hinausgeht. Diese Richtlinie lässt die Anwendung geschlechtsbasierter versicherungsmathematischer Faktoren weiterhin zu, wenn es dafür sachliche Gründe gibt.

Vor diesem Hintergrund verwundert es, dass der Gesetzgeber bei der betrieblichen Altersversorgung eine vergleichbare Regelung nicht eingeführt hat. Gelegenheit dazu hätte sich im Zusammenhang mit der notwendigen Umsetzung von vier Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft ergeben, die den Schutz vor Diskriminierung regeln (Antirassismus-Richtlinie 2000/43/EG vom 29.06.2000; Rahmen-Richtlinie 2000/78/EG vom 27.11.2000; Revidierte Gleichbehandlungs-Richtlinie 2002/73/EG vom 23.09.2002; Vierte Gleichstellungs-Richtlinie zur Gleichstellung der Geschlechter außerhalb des Erwerbslebens 2004/113/EG vom 13.12.2004). Das zwischenzeitlich hierzu verabschiedete Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) enthält jedoch keine entsprechende eindeutige Regelung. Allerdings wird in zahlreichen Kommentierungen auf verschiedene Unklarheiten des Gesetzes aufmerksam gemacht, die zur Folge hätten, dass noch nicht abzuschätzen sei, in welchem Umfang die betriebliche Altersversorgung durch das neue AGG erfasst wird.

Eine Unklarheit bezieht sich dabei auch auf die Frage, ob Versorgungsleistungen für Männer und Frauen weiterhin nach unterschiedlichen Faktoren kalkuliert werden dürfen. Die Problematik entsteht letztlich dadurch, dass sich im arbeitsrechtlichen Teil des AGG anders als für die Ungleichbehandlung wegen des Alters keine expliziten Ausnahmeregelungen für die ungleiche Behandlung wegen des Geschlechts, der Behinderung oder der sexuellen Identität finden. Eine Ausnahmeregelung enthält allerdings § 20 AGG bei privatrechtlichen Versicherungen. Eine unterschiedliche Behandlung wegen einer Behinderung oder der sexuellen Identität ist bei einem Vertrag dieser Art dann zulässig, wenn dieser auf anerkannten Prinzipien risikoadäquater Kalkulation beruht, insbesondere auf einer versicherungsmathematischen Risikobewertung und Heranziehung statistischer Erhebungen. Vielfach wird hier die Meinung vertreten, dass dies auch im Rahmen der betrieblichen Altersversorgung gilt, insbesondere vor dem Hintergrund, dass durch

die Richtlinie 2006/54 EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 05.07.2006 ausdrücklich für die betriebliche Altersversorgung bestätigt wurde, dass geschlechtsspezifisch kalkulierte Versicherungsprämien zulässig sind.

Obwohl auch Äußerungen von politischer Seite in diese Richtung gehen, bleiben im Ergebnis doch gewisse Zweifel hinsichtlich der genauen Absicht des Gesetzgebers. Insofern wäre eine entsprechende Klarstellung durch den Gesetzgeber sicherlich wünschenswert (gewesen).

Innerhalb des Landesbeirats waren die Meinungen hinsichtlich der Einführung von Unisex-Tarifen geteilt. Nachdrücklich befürwortet wurde eine Einführung derartiger Tarife vom *Ministerium für Arbeit und Soziales* sowie vom *DGB Baden-Württemberg* und von der *Deutschen Rentenversicherung Baden-Württemberg*. Demgegenüber sprachen sich der *GDV*, die *aba*, die *Landesvereinigung Baden-Württembergischer Arbeitgeberverbände*, der *Sparkassenverband* sowie das *Wirtschaftsministerium* ausdrücklich gegen die Einführung von Unisex-Tarifen in der betrieblichen Altersversorgung aus. Hingewiesen wurde insbesondere darauf, dass die in der Versicherungswirtschaft vorgenommene Unterscheidung nicht willkürlich, sondern eine Folge der dort geltenden Beitragsgerechtigkeit sei. Tatsache sei, dass das Altersrisiko im engeren Sinne von der prognostizierten Lebenserwartung bestimmt werde. Die Statistik würde insoweit Frauen eindeutig und unmissverständlich eine signifikant höhere Lebenserwartung zuweisen. Im Übrigen würde die Forderung nach Einführung von Unisex-Tarifen verkennen, dass in der betrieblichen Altersversorgung der Arbeitgeber durch seine Zusage die Art und den Umfang der Versorgungsleistung bestimmt. Dies rechtfertige sich daraus, dass der Arbeitgeber bei jeder Form von betrieblicher Altersversorgung für deren Erbringbarkeit einsteht.

Diesen Argumenten kann entgegen gehalten werden, dass die betriebliche Altersversorgung in nicht unerheblicher Weise durch den Staat steuerlich gefördert wird. Wenn ein Arbeitgeber sich engagiert und dafür Steuervorteile erhält, dann muss er letztlich auch akzeptieren, dass der Staat bestimmte Anforderungen stellt. Zu berücksichtigen ist auch, dass angesichts der Verknüpfung der betrieblichen Altersversorgung an ein Beschäftigungsverhältnis gerade für Frauen, die wegen Kindererziehung unterbrochene Erwerbsbiografien und damit niedrige Ansprüche erwerben, die Einführung geschlechtsneutraler Tarife in der betrieblichen Altersversorgung von besonderer Bedeutung wäre.

II. Handlungsfeld 2 – Stärkung der zusätzlichen Altersvorsorge durch steuerliche Maßnahmen

1. *Ausbau der Steuer- und Beitragsfreiheit als Impuls für die betriebliche Altersversorgung*

Ein tragendes Element der Attraktivität der betrieblichen Altersversorgung stellt zweifellos die Steuer- und Beitragsfreiheit der für die Altersvorsorge vorgesehenen Aufwendungen dar. Verschlechterungen hier wirken sich in aller Regel negativ auf die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung aus, während Verbesserungen zu einer Attraktivitätssteigerung und damit verbunden zu einer entsprechenden Ausweitung führen. Angesichts der wichtigen Bedeutung dieses Aspekts hat sich der Landesbeirat daher ebenfalls mit den seit Inkrafttreten des Alterseinkünftegesetzes neu geschaffenen steuer- und beitragsfreien Dotierungsmöglichkeiten der betrieblichen Altersversorgung auseinandergesetzt.

Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen

Mit dem Inkrafttreten des Alterseinkünftegesetz erfolgte nicht nur die stufenweise Umstellung von Renten der gesetzlichen Rentenversicherung und bestimmten privaten Leibrentenversicherungen auf eine nachgelagerte Besteuerung, sondern es ergaben sich zum 01.01.2005 u.a. auch Änderungen in Bezug auf die Steuer- und Beitragsfreiheit der für die betriebliche Altersversorgung eingesetzten Aufwendungen. Vor diesem Zeitpunkt war es möglich gewesen, bis zu 4.224 Euro im Jahr steuerbegünstigt zu verwenden. Zum einen konnten Aufwendungen bis zu einer Höhe von 2.472 Euro steuerfrei den Durchführungswegen Pensionskasse und Pensionsfonds zugeleitet werden. Zum anderen bestand die Möglichkeit, darüber hinaus weitere 1.752 Euro nach § 40b EStG pauschal versteuert in eine Pensionskasse oder eine Direktversicherung einzubringen.

Seit dem 01.01.2005 haben sich die Rahmenbedingungen geändert. Zwar wurde die Direktversicherung in den steuerfreien Dotierungsrahmen von 4 % der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung (im Jahre 2005 damit 2.496 Euro) aufgenommen und erfolgt für Neuzusagen weiterhin eine Erweiterung dieses Dotierungsrahmens. Im Gegensatz zum bisherigen mit 20 % pauschal besteuerten Festbetrag von 1.752 Euro ist der neue steuerfreie Festbetrag von 1.800 Euro jedoch in vollem Umfang sozialversicherungspflichtig. Dies bedeutet, dass für diesen Betrag Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von derzeit über 40 % zu entrichten sind. Im Ergebnis reduzierten sich damit die Möglichkeiten der beitragsfreien Dotierung deutlich.

Bedingungen für einen Ausbau der betrieblichen Altersversorgung

Die Frage, ob und inwieweit sich die Verschlechterung des Dotierungsrahmens negativ auf die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung ausgewirkt hat, lässt sich nicht mit einer exakten Zahlenangabe beantworten. Letztlich gilt aber der Grundsatz: Je unattraktiver die Regelungen in Bezug auf die Steuer- und Beitragsfreiheit der Aufwendungen zur betrieblichen Altersversorgung werden, umso größer wird die Gefahr, dass sich Arbeitgeber wegen der mit der betrieblichen Altersversorgung verbundenen Risiken und der Einstandspflichten eher für die Zahlung von Barlohn entscheiden und damit gegen die betriebliche Altersversorgung.

Sinkt wiederum die Bereitschaft in den Unternehmen, Altersvorsorge betrieblich zu organisieren, erhöht sich dadurch gleichzeitig auch die Gefahr der Einführung eines Obligatoriums. Soll dies verhindert werden und wird wie bisher auf freiwillige Lösungen gesetzt – hierüber besteht derzeit in der Politik, bei den Unternehmen und den Arbeitnehmern weitestgehend Konsens – führt letztlich kein Weg an attraktiven steuer- und beitragsrechtlichen Dotierungsmöglichkeiten vorbei.

Zwingend notwendig sind allerdings zugleich sichere und beständige Rahmenbedingungen. Die von der Politik angestrebte weitgehende Verbreitung und Intensität der betrieblichen Altersversorgung lässt sich nur dann erreichen, wenn es gelingt, den Unternehmen aber auch den Arbeitnehmern Sicherheit für langfristige Entscheidungen zu vermitteln. Bestätigt wird diese Einschätzung durch eine Umfrage, die von TNS Infratest Sozialforschung durchgeführt worden ist und deren Ergebnisse u.a. in dem von der Bundesregierung vorgelegten Alterssicherungsbericht 2005 vorgestellt wurden. Als bedeutendstes Motiv für die Nichtbeteiligung an der Entgeltumwandlung wurde von den befragten Personen „fehlendes Vertrauen in Staat und Regierung, häufige Gesetzesänderungen“ genannt.

Als Zwischenergebnis bleibt festzuhalten, dass sich mit dem Alterseinkünftegesetz die beitragsrechtlichen Dotierungsmöglichkeiten verschlechtert haben. Dieser Umstand wirkt sich negativ auf den Ausbau der betrieblichen Altersversorgung aus.

Im Zusammenhang mit dem Thema Steuer- und Beitragsfreiheit von Aufwendungen zur betrieblichen Altersversorgung stellt sich naturgemäß auch die Frage, ob und inwieweit der derzeitige steuer- und beitragsfreie Dotierungsrahmen ausreichend ist. Auch auf diese Frage gibt es keine einfache Antwort. Auf der Basis der ebenfalls im Alterssicherungsbericht 2005 dargestellten Entwicklung des Gesamtversorgungsniveaus für

„typische“ Rentnerinnen und Rentner, also das Verhältnis von Alterseinkünften zu Erwerbseinkünften, kann aber zumindest näherungsweise deutlich gemacht werden, in welchem Rahmen Steuer- und Beitragsfreiheit gegeben sein sollte.

Zur Darstellung der Entwicklung des Gesamtversorgungsniveaus hat der Gesetzgeber die Bundesregierung gesetzlich verpflichtet. Gemäß § 154 Abs. 2 Nr. 5 SGB VI soll über die Höhe des Gesamtversorgungsniveaus berichtet werden, das für typische Rentner einzelner Zugangsjahrgänge unter Berücksichtigung ergänzender Altersvorsorge in Form einer Rente aus einem geförderten Altersvorsorgevertrag sowie einer Rente aus der Anlage der Nettoeinkommenserhöhung aus den steuerfrei gestellten Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung und der steuerlichen Belastung ermittelt wird. Bei der Berechnung der Alterseinkünfte sind also neben der gesetzlichen Rente sowohl die Leistungen aus einem geförderten Altersvorsorgevertrag (Riester-Rente) als auch die Rentenerträge zu berücksichtigen, die sich ergeben, wenn die Einsparungen aus der Steuerfreistellung der Rentenversicherungsbeiträge nach dem Alterseinkünftegesetz für eine ergänzende Altersvorsorge angespart würden (Privat-Rente). Darüber hinaus sind die Auswirkungen des Alterseinkünftegesetzes, also die langfristig auftretende Steuerbelastung auf Alterseinkünfte, abzubilden. Schließlich muss aufgrund der Übergangsregelung hin zur nachgelagerten Besteuerung das Gesamtversorgungsniveau für einzelne Rentenzugangsjahrgänge ermittelt werden.

Im Einzelnen führten die durchgeführten Berechnungen zu folgendem Ergebnis:

Tabelle 11: Netto-Gesamtversorgungsniveau nach Rentenzugangsjahrgängen (in %)

Renten- zugangs- jahr	Modellfall 1 Durchschnitts- verdienende	Modellfall 2 Gering- verdienende	Modellfall 3 Besser- verdienende	Modellfall 4 Alleinerziehend mit Erwerbs- tätigkeit	Modellfall 5 Ehepaar mit Erwerbs- tätigkeit	Modellfall 6 Ehepaar mit unter- brochener Er- werbstätigkeit
2005	72,4	65,6	77,9	57,9	65,6	59,0
2010	71,8	65,0	75,9	57,6	65,2	58,6
2015	71,0	65,1	74,5	58,1	65,6	58,9
2020	71,1	66,5	73,6	61,5	66,6	60,7
2025	72,1	68,0	74,9	65,3	68,9	63,3
2030	72,6	68,6	75,8	70,5	71,6	65,8

Quelle: Alterssicherungsbericht 2005

Beim Vergleich der Ergebnisse für die einzelnen Modellfälle wird deutlich, dass das Netto-Gesamtversorgungsniveau in fast allen Fällen langfristig deutlich steigt oder zumindest auf dem heutigen Niveau verbleibt. Insofern stellt die Bundesregierung fest, dass die durch gesetzlich beschlossene Maßnahmen bewirkte Reduzierung des Rentenniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung durch den Aufbau der staatlich geförderten Altersvorsorge kompensiert werden kann.

Übertragen auf die betriebliche Altersversorgung bedeutet dies, dass angesichts der im Vergleich zur Riester-Rente immer noch günstigeren steuerrechtlichen Rahmenbedingungen der derzeit geltende steuerrechtliche Rahmen als ausreichend angesehen werden könnte. Zu beachten ist in Bezug auf die Berechnungen allerdings, dass diese auf eine Veranschaulichung abzielen, ob und inwieweit die zukünftige Niveaureduzierung der gesetzlichen Rentenversicherung durch zusätzliche Altersvorsorge ausgeglichen werden kann. Derartige Berechnungen können jedoch nicht als Prognose für zukünftige Versorgungsniveaus angesehen werden. Hierauf weist der Sozialbeirat in seinem Gutachten zum Rentenversicherungsbericht 2005 und zum Alterssicherungsbericht 2005 zu Recht ausdrücklich hin. Des Weiteren gibt der Sozialbeirat zu bedenken, dass es drei Effekte hinsichtlich des Gesamtversorgungsniveaus zu unterscheiden gilt. Erstens die Auswirkung der zusätzlichen Altersvorsorge auf das Gesamtversorgungsniveau, zweitens die Effekte, die sich durch die nachgelagerte Besteuerung ergeben, und drittens die Effekte einer verbesserten Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung. Letztlich spielen insofern auch biografische Besonderheiten bei den untersuchten Modellfällen eine entscheidende Rolle.

Unabhängig hiervon fällt bei näherer Betrachtung der Ergebnisse auf, dass sich insbesondere für den Rentenzugangsjahrgang 2015 überwiegend ein niedrigeres Netto-Gesamtversorgungsniveau ergibt. Darüber hinaus liegt dieses Niveau in den meisten Fällen deutlich unter dem Wert von 70 %.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass eine eindeutige Beantwortung der Frage, ob der derzeitige steuer- und beitragsfreie Dotierungsrahmen in der betrieblichen Altersversorgung ausreichend ist, nicht möglich ist. Angesichts der Vielfalt an Lebensläufen und der Vielzahl an Regelungen können letztlich immer nur für bestimmte Personengruppen Näherungswerte ermittelt werden.

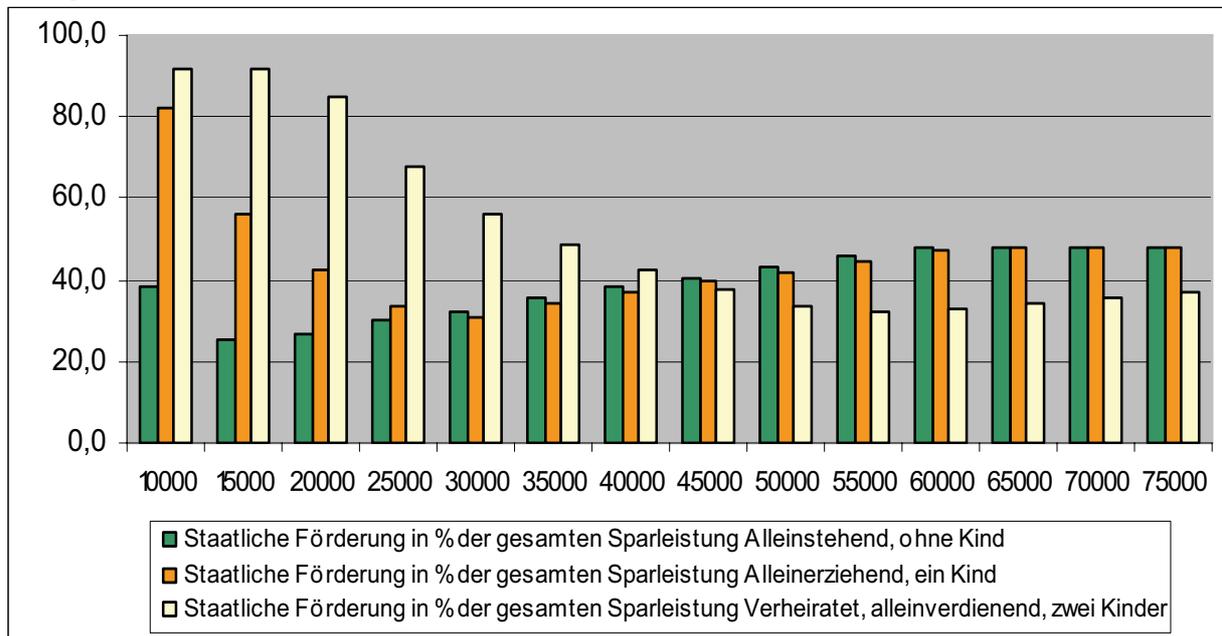
2. Neue Impulse bei der Riester-Rente

Während in der betrieblichen Altersversorgung die Steuer- und Beitragsfreiheit der entsprechenden Aufwendungen ein wesentliches Element der Attraktivität darstellt, ist dies im Bereich der Riester-Rente die Förderung in Form von Zulagen und steuerlicher Abzugsfähigkeit der Kosten. Durch diese Anreize sollen die Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung dazu gebracht werden, die Absenkung des gesetzlichen Rentenniveaus zu kompensieren.

Für die Beantwortung der Frage, ob die bestehende Förderung attraktiv ist, hat sich der Landesbeirat u.a. näher mit der Höhe der Förderquoten beschäftigt. Nach einer Übersicht der Deutschen Bundesbank (siehe Abbildung 13) ergeben sich je nach Einkommen und Kinderzahl deutliche Unterschiede bei den Förderquoten²⁰. Generell kann die staatliche Förderung allerdings als substantiell (vgl. die Ausführungen unter A III. Ziffern 1 und 2) und damit als attraktiv bezeichnet werden. Wie Abbildung 13 zeigt, liegt die niedrigste Förderquote immer noch bei 24 %.

Abbildung 13: Förderquoten nach Einkommen und Kinderzahl

Förderquoten +) der „Riester-Rente“



Beitragspflichtige Einnahmen in € pro Jahr

* Anteil der staatlichen Förderung am gesamten Sparbetrag für die zusätzliche Altersvorsorge beruhend auf dem Einkommenssteuertarif 2002

Quelle: Deutsche Bundesbank (2002), Monatsbericht Juli, Frankfurt.

Bemerkungen: Berechnungen berücksichtigen noch nicht die Vereinheitlichung des Mindesteigenbetrags.

²⁰ Bei gleichem Familienstand resultieren die Unterschiede bei den Förderquoten daraus, dass die Wirkung des Sonderausgabenabzugs von der Steuerprogression abhängig ist.

Angesichts der enormen Spreizung der Förderquoten – die höchsten Förderquoten liegen bei rund 90 % – sind aus sozialpolitischer Sicht die derzeit bestehenden Verteilungswirkungen von besonderem Interesse. Für eine nähere Untersuchung der Verteilungswirkungen in der Erwerbsphase eignen sich die Förderquoten insbesondere deshalb, weil die gesamten Vorsorgebeiträge (bestehend aus Zulage und Eigenbetrag) in einem linearen Zusammenhang zum Arbeitsentgelt stehen (4 % ab 2008). Eine höhere Förderquote bedeutet damit gleichzeitig auch eine höhere staatliche Förderung in Relation zum Arbeitsentgelt.

Zwei Aspekte fallen bei näherer Betrachtung der Förderquoten besonders auf: Ab einem Einkommen von 45.000 Euro ist die Förderquote bei einer Familie mit zwei Kindern niedriger als bei einem Alleinstehenden. Niedrigverdiener, die kein(e) Kind(er) haben, haben insgesamt gesehen die geringsten Förderquoten. Deren Förderquote ist etwa halb so hoch wie die Förderquote eines Alleinstehenden mit einem hohen Einkommen.

Vor dem Hintergrund, dass die Bundesregierung beabsichtigt, die Kinderzulage von 185 auf 300 Euro zu erhöhen – dadurch erhöht sich die Förderquote für den entsprechenden Personenkreis – hat sich der Landesbeirat intensiv mit dem zweiten Aspekt, der vergleichsweise geringen Förderung von alleinstehenden Niedrigverdienern näher beschäftigt.

Anhand zweier Beispiele sollen die finanziellen Konsequenzen gezeigt werden, die ab dem Jahr 2008 bei voll ausgebauter Förderung zu erwarten sind.

1. Beispiel:

Herr M. ist ledig und kinderlos. Sein Bruttoarbeitslohn des Vorjahres betrug 75.000 Euro. Es wird unterstellt, dass er keine weiteren Einkünfte hat.

Ermittlung der Zulage für Herrn M.

Beitragspflichtige Einnahmen des Vorjahres	75.000 Euro
--	-------------

Berechnung des Mindesteigenbeitrags nach § 86 Abs. 1 Satz 2 EStG:

4 % der beitragspflichtigen Einnahmen	3.000 Euro
maximal	2.100 Euro
anzusetzen somit	2.100 Euro
abzüglich der Zulage	- 154 Euro

Der Mindesteigenbeitrag nach § 86 Abs. 1 Satz 2 EStG beträgt somit 1.946 Euro (Anmerkung: Der Sockelbetrag in Höhe von 60 Euro wird deutlich überschritten).

Hat Herr M. einen zertifizierten Altersvorsorgevertrag abgeschlossen und entrichtet er den Mindesteigenbetrag von 1.946 Euro, erhält er die volle Zulage in Höhe von 154 Euro auf seinen Altersvorsorgevertrag überwiesen.

Ermittlung des Sonderausgabenabzugsbetrags

von Herrn M. geleistete Eigenbeiträge	1.946 Euro
Anspruch auf Zulage	154 Euro
Beiträge im Sinne des § 10 a Abs. 1 EStG insgesamt	2.100 Euro
maximal als Sonderausgabe zu berücksichtigen	2.100 Euro
anzusetzen somit	2.100 Euro
daraus resultierende Verminderung der Einkommensteuer	930 Euro
Berücksichtigung des Zulageanspruchs	154 Euro
zusätzliche Steuerermäßigung aufgrund der Günstigerprüfung	776 Euro

Die gesamte steuerliche Förderung beträgt somit 930 Euro (776 Euro + 154 Euro). Die Förderquote beträgt 44 %.

2. Beispiel:

Herr B. ist ledig und kinderlos. Sein Bruttoarbeitslohn des Vorjahres betrug 15.000 Euro. Es wird unterstellt, dass er keine weiteren Einkünfte hat.

Ermittlung der Zulage für Herrn M.

Beitragspflichtige Einnahmen des Vorjahres	15.000 Euro
Berechnung des Mindesteigenbeitrags nach § 86 Abs. 1 Satz 2 EStG:	
4 % der beitragspflichtigen Einnahmen	600 Euro
maximal	2.100 Euro
anzusetzen somit	600 Euro
abzüglich der Zulage	- 154 Euro

Der Mindesteigenbeitrag nach § 86 Abs. 1 Satz 2 EStG beträgt somit 446 Euro.

Hat Herr M. einen zertifizierten Altersvorsorgevertrag abgeschlossen und entrichtet er den Mindesteigenbetrag von 446 Euro, erhält er die volle Zulage in Höhe von 154 Euro auf seinen Altersvorsorgevertrag überwiesen.

Ermittlung des Sonderausgabenabzugsbetrags

von Herrn M. geleistete Eigenbeiträge	446 Euro
Anspruch auf Zulage	154 Euro
Beiträge im Sinne des § 10 a Abs. 1 EStG insgesamt	600 Euro
maximal als Sonderausgabe zu berücksichtigen	2.100 Euro
anzusetzen somit	600 Euro
daraus resultierende Verminderung der Einkommensteuer	127 Euro
Berücksichtigung des Zulageanspruchs	154 Euro
zusätzliche Steuerermäßigung aufgrund der Günstigerprüfung	0 Euro

Die gesamte steuerliche Förderung beträgt somit 154 Euro. Die Förderquote beträgt 26 %.

Aus sozialpolitischer Sicht sind die deutlichen Unterschiede in der Höhe der Förderquoten unbefriedigend. Während in den dargestellten Beispielen die Förderquote des Geringverdieners bei 26 % liegt, beträgt sie beim Besserverdienenden 44 %.

Da von den niedrigen Förderquoten insbesondere junge Menschen ohne Familie negativ betroffen sind, die am Anfang ihres Berufslebens stehen und deswegen häufig ein geringes Einkommen beziehen, liegt die Überlegung nahe, insbesondere für diesen Personenkreis eine Erhöhung des ab 2008 geltenden Zulagenhöchstbetrags von 154 Euro vorzusehen. Dies hätte gleichzeitig den Vorteil, dass hierdurch der Zins- und Zinseszinsseffekt optimal ausgenutzt werden könnte. Die Bedeutung des Zins- und Zinseszinsseffekts lässt sich eindrucksvoll aus der nachstehenden, von Herrn Prof. Dr. Raimond Maurer erstellten Tabelle ableiten.

Tabelle 12: Bedeutung des Zins- und Zinseszinsseffektes sowie der Rendite bei einem Altersvorsorgeprodukt

Was kostet es (in Euro), um mit 65 Jahren über eine Rente von monatlich 500 Euro (inflationsindexiert) zu verfügen					
Abschlussalter					
	1 Jahr	20 Jahre	30 Jahre	40 Jahre	50 Jahre
Angenommene Rendite 1,5 % p.a. (real)					
Einmalzahlung	62.980	77.850	86.600	99.920	105.690
Sparrate p.a.	1.520	2.360	3.150	4.560	7.810
Angenommene Rendite 3 % p.a. (real)					
Einmalzahlung	19.580	32.470	42.180	54.580	70.270
Sparrate p.a.	680	1.290	1.910	3.050	5.720
Angenommene Rendite 5 % p.a. (real)					
Einmalzahlung	4.410	10.700	16.990	26.890	42.340
Sparrate p.a.	220	580	990	1.820	3.890

Erläuterungen:

Sparraten sind inflationsindexiert.

Die Beträge in der Tabelle wurden auf jeweils 10 Euro auf- bzw. abgerundet.

Es wird jeweils ein konstanter realer Kalkulationszinssatz (nach Inflation) angenommen.

Biometrische Annahmen: DAV Sterbetafel 2004 R Aggregat 1. Ordnung mit Trend (Trendjahr 2006);

Geschlecht: Mann; Basisjahr für das Abschlussalter: 2006.

Es werden keine Abschlusskosten und Verwaltungskosten erhoben.

Im Todesfalle vor dem 65igsten Lebensjahr (Ansparphase), wird das angesammelte Guthaben an die Nachkommen ausgezahlt. Mit 65 (Entnahmephase) wird das angesammelte Kapital in eine lebenslange Leibrente i.H.v. Euro 6.000 p.a. (inflationsindexiert) umgewandelt.

Aus der Tabelle wird auch die erhebliche Bedeutung einer angemessenen Rendite des für die Altersversorgung investierten Kapitals deutlich. So muss ein heute 20 jähriger Mann bei einer angenommenen Durchschnittsrendite von 1,5 % (nach Inflation) einen Betrag von rund 78.000 Euro aufwenden, um ab Alter 65 eine monatliche (inflationsexistierte) Rente von 500 Euro zu erhalten. Eine derartige Rendite bieten aktuell etwa festverzinsliche Wertpapiere. Wenn die inflationsbereinigte Rendite auf 5 % p.a. gesteigert werden kann, dann genügt schon ein Anlagebetrag von 10.700 Euro. Wird mit der Altersversorgung schon ab Geburt begonnen, so sind bei 5 % p.a. Rendite nur einmalig 4.410 Euro notwendig. Eine solche Durchschnittsrendite lässt sich durch eine Anlage in Zinstitel kaum erwirtschaften, sondern nur durch die geeignete Beimischung von Aktienanlagen. Ein Portfolio, welches zu ca. 60 % in breit gestreute Aktienanlagen bestehend aus (internationalen) Standardwerten und zu ca. 40 % in festverzinsliche Wertpapiere investiert ist, bietet eine gute Chance, eine derartige Rendite zu erzielen.²¹

Ein früher Beginn sowie eine hohe Rendite (nach Abschluss- und Verwaltungskosten) über einen langfristigen Zeitraum sind damit die zentralen Einflussgrößen, dass Altersversorgung für breite Bevölkerungsschichten kostengünstig durchgeführt werden kann.

²¹ Vgl. hierzu etwa Feldstein, M., und E. Rangelova (2001), "Individual Risk in an Investment-Based Social Security System", in American Economic Review 91, S. 1116-1125.

D Handlungsempfehlungen

I. Allgemeine Handlungsempfehlungen

1. *Festhalten an bewährten Grundprinzipien – Neue Impulse im bestehenden System setzen*

Sicherheit im Alter gehört zu den zentralen sozialpolitischen Themen in Deutschland. Womit kann ich im Alter rechnen? Was kann ich mir davon leisten? Dies sind angesichts einer beständig steigenden Lebenserwartung Fragen von existenzieller Bedeutung, auf die die Bürgerinnen und Bürger Antworten erwarten. Dabei vertrauen sie in einem Sozialstaat wie Deutschland darauf, dass die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass sie nach einem langen Arbeitsleben eine ausreichende Versorgung im Alter aus den drei Säulen des Alterssicherungssystems, also der gesetzlichen Rentenversicherung sowie der betrieblichen Altersversorgung und der privaten Altersvorsorge haben.

Der Landesbeirat ist nach eingehender Analyse der bestehenden Rahmenbedingungen (vgl. A und C) sowie nach Auswertung der Positionspapiere, Stellungnahmen und Anhörungen (vgl. B) der Überzeugung, dass das bestehende Drei-Säulen-System der Alterssicherung in Deutschland geeignet ist, um auch in Zukunft Alterssicherheit gewährleisten zu können. Er sieht in den ständig neu aufkommenden Diskussionen über einen Systemwechsel die Gefahr, dass diese von dem wichtigen Thema der Verlässlichkeit ablenken. Erinnert wird daran, dass gerade diesem Aspekt für rentennahe Jahrgänge eine große Bedeutung zukommt, da diese keine Möglichkeiten haben, kurzfristig auf Änderungen zu reagieren. Ein wesentliches Ziel der Alterssicherungspolitik muss es sein, dass alle Generationen auch im Alter die finanziellen Möglichkeiten zur aktiven Teilhabe am öffentlichen, sozialen und kulturellen Leben haben. Zur Verlässlichkeit gehört daher notwendigerweise dazu, dass einmal getroffene sozial- und ordnungspolitische Richtungsentscheidungen nicht in kurzen Abständen immer wieder in Frage gestellt werden. Insofern gilt: Alterssicherheit braucht Kontinuität, um einen richtungsoffenen Zickzackkurs zu verhindern, der letztlich niemandem nützen würde.

Dies darf nicht missverstanden werden als generelle Abwehrhaltung gegenüber jeder Art von Veränderung. Angesichts der großen Herausforderungen, vor denen im Übrigen alle Sozialversicherungssysteme stehen, führt letztlich kein Weg an Anpassungsmaßnahmen vorbei. Diese müssen sich allerdings an einmal festgelegten Grundsatzentscheidungen ausrichten.

Im Ergebnis bedeutet dies: **Alterssicherheit braucht sowohl Kontinuität als auch mehr Dynamik.**

2. Überlegungen an bestimmten Leitlinien ausrichten

Im Wissen um das Spannungsverhältnis zwischen Kontinuität und Veränderung und unter Berücksichtigung der derzeitigen Rahmenbedingungen hat sich der Landesbeirat auf folgende Leitlinien festgelegt, auf denen die weiteren Überlegungen aufbauen:

- Das Drei-Säulen-System der Alterssicherung in Deutschland und die innerhalb der einzelnen Teilsysteme geltenden Grundprinzipien bieten einen geeigneten Rahmen, um auch in Zukunft Alterssicherheit gewährleisten zu können. Das bestehende Drei-Säulen-System soll daher beibehalten werden.
- Die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung sowie die kapitalgedeckte betriebliche Altersversorgung und die ebenfalls kapitalgedeckte private Altersvorsorge dürfen nicht als gegensätzliche, sondern müssen als sich ergänzende Systeme gesehen werden, deren jeweilige spezifische Stärken für die Altersvorsorge zu nutzen sind. Bei sich ändernden Rahmenbedingungen gilt es demzufolge immer wieder von neuem, die richtige Balance zwischen den verschiedenen Säulen der Alterssicherung zu finden.
- Die gesetzliche Rentenversicherung, die in ihrer langen Geschichte ihre Anpassungs- und Leistungsfähigkeit auch unter schwierigen Bedingungen unter Beweis gestellt hat, soll auch in Zukunft der wichtigste Baustein im Drei-Säulen-System bleiben. Durch sie können die sozialstaatlich unverzichtbaren sozialen Funktionen einer Alterssicherung gewährleistet werden. Bei Reformmaßnahmen ist darauf zu achten, dass die gesetzliche Rentenversicherung bei längerer Versicherungsdauer weiterhin ein Leistungsniveau erreicht, das deutlich über der steuerfinanzierten Grundsicherung im Alter liegt.
- Die betriebliche Altersversorgung sowie die private Altersvorsorge sollen gestärkt werden, um das gegenwärtig bestehende Gesamtsicherungsniveau trotz der Herausforderung der demografischen Entwicklung aufrechterhalten zu können.
- Bei allen Reformmaßnahmen ist auf die Wahrung der Generationengerechtigkeit und die Gerechtigkeit gegenüber Familien mit Kindern zu achten. Eine gerechte Lastenverteilung zwischen den Generationen und die Berücksichtigung der besonderen Leistung der Familien mit Kindern sind wesentliche Garantien für den Zusammenhalt der Gesellschaft.

3. Berücksichtigung aktueller bundespolitischer Handlungsansätze

Bei allen Überlegungen im Bereich der Altersvorsorge ist es zweckmäßig auch die aktuellen bundespolitischen Handlungsansätze zu beachten. Von daher wurde zunächst eine Einschätzung der auf Bundesebene derzeit diskutierten Vorschläge vorgenommen.

Der Landesbeirat teilt die Ansicht der Bundesregierung, dass mit dem Einstieg in den Aufbau einer zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge und mit der Verbesserung der Rahmenbedingungen der betrieblichen Altersversorgung in den letzten Jahren richtige Weichenstellungen für die langfristige Stabilisierung der Alterssicherung vollzogen worden sind. Darüber hinaus ist er ebenfalls der Auffassung, dass der derzeit erreichte Stand der Verbreitung nicht ausreichend ist. Der Landesbeirat unterstützt von daher die als ehrgeizig zu bezeichnende Zielsetzung, eine möglichst flächendeckende Ausbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge zu erreichen. Im Gegensatz zur Bundesregierung sieht der Beirat allerdings angesichts der derzeitigen Quote bereits zum jetzigen Zeitpunkt größeren Handlungsbedarf.

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD enthält in Bezug auf die zusätzliche Altersvorsorge lediglich zwei Maßnahmen. Vorgeschlagen wird zum einen eine Erhöhung der Kinderzulage, zum anderen eine verbesserte Einbeziehung der selbstgenutzten Wohnimmobilie in die steuerlich geförderte Altersvorsorge. Der Landesbeirat begrüßt besonders die geplante Erhöhung der Kinderzulage für die ab dem 01.01.2008 geborenen Kinder von 185 auf jährlich 300 Euro. Hierdurch würde nicht nur ein wichtiger Beitrag zur Erhöhung der Vorsorgebereitschaft geleistet; gleichzeitig würde auch ein bedeutendes Signal für die Anerkennung der besonderen Leistung der Familien mit Kindern gesetzt. Der Beirat bittet daher die Bundesregierung, die entsprechenden Schritte zur Umsetzung baldmöglichst einzuleiten. Er legt in diesem Zusammenhang Wert auf die Feststellung, dass die verbesserte Förderung von Familien nicht zu Lasten anderer Leistungen für Familien mit Kindern gehen darf. Da keine Verknüpfung mit der Maßnahme, selbstgenutztes Wohneigentum besser in die geförderte Altersvorsorge zu integrieren, gegeben ist – hier liegt derzeit noch kein endgültiges Konzept vor – sollte der Vorschlag ggf. ohne diese Maßnahme umgesetzt werden.

Wünschenswert wäre nach Ansicht des Landesbeirats allerdings, dass über die Erhöhung der Kinderzulage hinaus, im Bereich der Alterssicherung eine Gesamtbetrachtung der Situation der Familien mit Kindern erfolgen würde. So gibt es insbesondere im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung nach wie vor Defizite in der eigenständigen Alterssicherung von Frauen, die Kinder erzogen haben, obwohl der Familienleistungsausgleich dort sicherlich mittlerweile einen bedeutenden Umfang angenommen hat. Die Aussage, dass die wichtigste Zukunftssicherung einer Gesellschaft Kinder sind, hat ins-

besondere in einem System, wie dem der gesetzlichen Rentenversicherung, das von einem ausgewogenen Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern abhängig ist, besondere Bedeutung.

4. *Finanzielle Rahmenbedingungen*

Die getroffene Grundentscheidung, bei allen Reformmaßnahmen auf eine gerechte Lastenverteilung zwischen den Generationen zu achten, impliziert aus Sicht des Landesbeirats notwendigerweise auch die Berücksichtigung der Finanzlage der öffentlichen Hand bei den Handlungsempfehlungen. Unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit kann eine Fortführung der bisherigen Verschuldenspolitik nicht in Betracht kommen. Dies würde im Übrigen auch im Widerspruch zum Hauptziel der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP in Baden-Württemberg stehen, ab dem Jahre 2011 eine Nettonullverschuldung zu erlangen.

Vor diesem Hintergrund ist eine möglichst aufkommensneutrale Reform anzustreben. Dies bedeutet einerseits, dass nach Festlegung der einzelnen Handlungsempfehlungen durch den Landesbeirat, zunächst die dadurch eintretenden Haushaltsbelastungen geschätzt werden müssen, bevor konkrete Umsetzungsschritte eingeleitet werden. Möglicherweise müssen Handlungsschwerpunkte gesetzt werden. Andererseits heißt dies aber auch, dass im Blickfeld der Überlegungen insbesondere Maßnahmen außerhalb der steuerlichen Instrumentarien stehen müssen.

II. Konkrete Handlungsempfehlungen

1. *Gesamtstrategie mit drei Schwerpunkten*

Die Ausführungen zu den gegebenen Rahmenbedingungen haben auf der einen Seite die durch die beständig steigende Lebenserwartung verursachten Finanzierungsprobleme und die u.a. damit zusammenhängende Absenkung des Rentenniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung verdeutlicht. Sie haben auf der anderen Seite aber auch gezeigt, dass Deutschland noch ein großes Potential sowohl für die private Altersvorsorge als auch für die betriebliche Altersversorgung hat. Darüber hinaus hat der internationale Vergleich ebenfalls gezeigt, dass durch eine Stärkung der zweiten und dritten Säule das Ruhestandseinkommen beträchtlich erhöht werden kann, und zwar nicht nur für die Reichen, sondern auch für den Durchschnitts- und sogar den Medianhaushalt. Die Stärkung dieser beiden Säulen sollte daher ein vorrangiges Ziel der Alterssicherungspolitik sein. Hierbei bedarf es der Entwicklung einer Gesamtstrategie.

Nach Auffassung des Landesbeirats lassen sich in strategischer Hinsicht drei Schwerpunkte bilden:

- **Durchführung einer umfassenden Informationskampagne in Baden-Württemberg**
- **Baden-Württemberg als Motor bei der Stärkung der betrieblichen Altersversorgung**
- **Starten einer Initiative durch Baden-Württemberg für mehr Dynamik in der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge**

2. Durchführung einer umfassenden Informationskampagne in Baden-Württemberg

2.1 Vorbemerkung

In einem System der Altersvorsorge, das ergänzend zur ersten Säule, in der zweiten und dritten Säule auf die Selbstverantwortung der Menschen für ihre Altersversorgung setzt, ist die Vermittlung der Erkenntnis über das Bestehen einer Vorsorgenotwendigkeit von größter Bedeutung. Der Landesbeirat begrüßt daher besonders die seit dem 01.01.2004 bestehende gesetzliche Verpflichtung der Rentenversicherungsträger, praktisch alle Versicherten vom vollendeten 27. Lebensjahr an über ihre individuell erworbenen Rentenanwartschaften und die Höhe der zu erwartenden Rentenleistungen zu informieren. Zu begrüßen ist auch die zwischenzeitlich erfolgte Überarbeitung der Renteninformation, die die Übersichtlichkeit und Verständlichkeit weiter erhöht hat und die in dieser Form ab dem 01.01.2005 versandt wird. Diesen Weg gilt es konsequent weiter zu verfolgen.

Neben der Kenntnis der Vorsorgenotwendigkeit muss der bzw. die Einzelne aber auch in der Lage sein, die für ihn bzw. für sie richtige Form der Altersvorsorge zu erkennen. Notwendig sind demzufolge Informationen über die derzeitigen Vorsorgemöglichkeiten, ihre jeweiligen Vor- und Nachteile sowie über die Fördermöglichkeiten. Von daher beurteilt der Landesbeirat das im Mai 2007 in Kraft getretene „Gesetz zur Neuregelung des Versicherungsvermittlerrechts“, das die „EU-Vermittlerrichtlinie“ in nationales Recht umsetzt und einheitliche Qualitätsstandards schafft, positiv. Für den Verbraucher dürfte dies zu mehr Sicherheit und Transparenz im Zusammenhang mit der Auswahl eines geeigneten Altersvorsorgeproduktes führen.

Unabhängig hiervon besteht im Landesbeirat Einigkeit darüber, dass eine Beschäftigung mit dem Thema Altersvorsorge bereits in der Schulzeit beginnen sollte, um das Entwicklungs- und Leistungspotenzial junger Menschen optimal zu nutzen. Schon in dieser Alters- und Lebensphase können zentrale Weichenstellungen dafür gesetzt werden, dass sich junge Menschen im Erwachsenenalter intensiv mit diesem Thema beschäftigen. Nicht zuletzt deshalb dürften sich dadurch ihre „Lebenschancen“ insgesamt verbessern.

Die Überlegung, ein eigenständiges Schulfach einzuführen, wurde im Landesbeirat diskutiert. Mehrheitlich wurde jedoch die Auffassung vertreten, dass die bestehenden Fächerverbände ausreichend Möglichkeiten bieten, den Schülern die relevanten Inhalte interdisziplinär zu vermitteln. Allerdings sieht der Landesbeirat durch den Einsatz neuer Lernmethoden die Chance, den Schülern die Bedeutung der Thematik Altersvorsorge noch verständlicher darstellen zu können. In diesem Zusammenhang wird insbesondere auf den Einsatz sog. Fallstudien hingewiesen. Hierbei würde man vier bis fünf Schülern verschiedene Unterlagen für eine Aufgabe geben, die einen Zusammenhang mit dem Thema Altersvorsorge hat und würde diese Aufgabe dann durch die Schüler selbstständig lösen lassen. Die Aufgabe des Lehrenden würde dann vorrangig darin bestehen, zu helfen, wenn die Schüler nicht mehr weiterkämen und schließlich dann das Endergebnis abzunehmen, zu diskutieren und zu bewerten. Als Aufgabe wäre beispielsweise denkbar, zu prüfen, ob es sich eher lohnt sein Geld am Kapitalmarkt anzulegen oder in eine Lebensversicherung. Durch den Einsatz von Fallstudien bestünde zudem auch die Möglichkeit, im Rahmen des Unterrichts im Fach Mathematik die Zins- und Zinseszinsberechnung anschaulich zu machen.

Ähnliches wird bereits an Universitäten bei einem sog. Moot Court praktiziert. Der Sinn liegt dabei darin, den Studenten die Möglichkeit zu geben, das theoretisch Gelernte sinnvoll anzuwenden. Moot Courts sind Wettbewerbe zwischen Mannschaften, die eine gleiche Aufgabe haben und zeigen sollen, wie sie diese Aufgabe bewältigen. Bewertet wird das Ergebnis dann durch eine Jury. Typisch sind Moot Courts über berühmte Rechtsfälle.

2.2 Einzelne Handlungsempfehlungen

Aufbauend auf der Basis seiner Erhebungen schlägt der Landesbeirat konkret folgende Handlungsempfehlungen vor:

- Der Landesbeirat begrüßt, dass das Ministerium für Kultus, Jugend und Sport beabsichtigt, zum einen in seinen Infodiensten verstärkt Informationen zum Thema Altersvorsorge zu veröffentlichen, um Lehrkräfte, Schulleitungen, Schülerinnen und Schüler sowie deren Eltern zu sensibilisieren und zum anderen die Durchführung von Informationstagen bei den Schulleitungen anzuregen. Er spricht sich für eine rasche Umsetzung dieser Vorschläge aus. Aus Sicht des Landesbeirats sollten über das Thema Altersvorsorge allerdings ebenfalls sowohl die Schulbuchverlage als auch das Landesinstitut für Schulentwicklung näher informiert werden, damit die Thematik zukünftig bei der Erarbeitung von Unterrichtsbausteinen im Rahmen der Bildungsplanarbeit noch stärkere Bedeutung erlangt. Darüber hinaus sollte geprüft werden, inwieweit eine Fallstudie Altersvorsorge in den Unterricht integriert werden kann.
- Der Landesbeirat befürwortet die geplante Aktion des GDV, einen Lehrerpreis „Altersvorsorgebildung“ auszuschreiben, der darauf abzielt, einen Ideenwettbewerb für die beste fächerübergreifende Unterrichtskonzeption im Bereich Altersvorsorgebildung in Gang zu setzen und die beste Konzeption zu prämiieren. Die Aktion sollte in Baden-Württemberg entsprechend unterstützt und flankiert werden, indem die Schulen gezielt vom Ministerium für Kultus, Jugend und Sport beziehungsweise den Regierungspräsidien zur Teilnahme aufgerufen werden.
- Um Schulen mehr Transparenz über Qualität und Inhalte der Angebote zum Thema Altersvorsorge zu bieten, erachtet der Landesbeirat eine bessere Vernetzung der verschiedenen Aktivitäten als sinnvoll. Denkbar wäre es, die bereits vorhandene Infrastruktur der regionalen Arbeitskreise „SchuleWirtschaft“ zu nutzen, da hier die lokalen Akteure eingebunden sind. Derartige Netzwerke könnten auch weitere Funktionen übernehmen und beispielsweise Experten zum Thema Altersvorsorge als Ansprechpartner benennen. Über diese Netzwerke könnten auch entsprechende Veranstaltungen wie z. B. Weiterbildungsangebote für Lehrkräfte durchgeführt werden.

- Da der Landesbeirat der Stärkung der finanziellen Allgemeinbildung in jeder Lebensphase zentrale Bedeutung beimisst, wird die bundesweite Bildungskampagne „Altersvorsorge macht Schule“, mit der das Ziel verfolgt wird, die Kursteilnehmer zu befähigen, ihren individuellen Vorsorgebedarf eigenständig zu ermitteln und die passgenaue Vorsorgeentscheidung selbstständig zu treffen, als wichtige Ergänzung zu den bestehenden Informationsangeboten angesehen. Die Teilnahme der Deutschen Rentenversicherung Baden-Württemberg an dieser Bildungskampagne wird als positiv angesehen und sollte von daher fortgeführt werden.
- Der Landesbeirat befürwortet die Überlegung der Deutschen Rentenversicherung Baden-Württemberg, neben ihrer Funktion als Anlaufstelle für die gesetzliche Altersvorsorge ihre Auskunftsfunktion in zusätzlicher Altersvorsorge nach § 15 Abs. 4 SGB I stärker ins Blickfeld zu rücken. Damit würde sie die Bedeutung der Deutschen Rentenversicherung Baden-Württemberg als neutrale Institution für das gesamte System der Alterssicherung unterstreichen. Der Landesbeirat schlägt vor, zunächst in einem Regionalzentrum der Deutschen Rentenversicherung Baden-Württemberg ein Modellprojekt zu starten. Bei erfolgreichem Abschluss der Pilotphase könnten dann in ganz Baden-Württemberg in den Regionalzentren verschiedene Aktionen zur Thematik Altersvorsorge durchgeführt werden. Dadurch würden die einzelnen Regionalzentren, in Anlehnung an die bereits bestehenden Servicestellen für Rehabilitation, praktisch zu Servicestellen für Altersvorsorge.
- Der Landesbeirat spricht sich für die Durchführung einer landesweiten Aktionswoche aus, an der alle mit dem Thema Altersvorsorge befassten Institutionen teilnehmen können. Während der Aktionswoche sollten in möglichst allen Dienststellen (Regionalzentren, Auskunfts- und Beratungsstellen) der Deutschen Rentenversicherung Baden-Württemberg im Land diverse Aktionen bzw. Veranstaltungen zur privaten und betrieblichen Altersvorsorge stattfinden. Darüber hinaus sollten auch die Schulen in die landesweite Aktionswoche einbezogen werden. Hilfreich wäre es, wenn für diese Veranstaltungen insbesondere die Verbraucherzentrale als neutrale Institution gewonnen werden könnte. Gedacht werden könnte auch daran, die Volkshochschulen vor Ort einzubinden. Weitere Informationsveranstaltungen verschiedener Institutionen sowie verstärkte Beratungsangebote der Finanzdienstleister mit dem Ziel, die Notwendigkeit ergänzender Altersvorsorge ins Bewusstsein der Bevölkerung zu rücken, könnten das möglichst flächendeckende Angebot vervollständigen. Die Aktionswoche sollte vom Ministerium für Arbeit und Soziales durch gezielte Pressearbeit begleitet werden.

- Der Beirat empfiehlt, dass die Deutsche Rentenversicherung Baden-Württemberg in die maßgeblichen Gremien der Deutschen Rentenversicherung den Vorschlag einbringt, in die jährliche Renteninformation einen deutlichen Hinweis auf die Notwendigkeit ergänzender betrieblicher und privater Altersvorsorge aufzunehmen sowie die sprachliche Verständlichkeit der Renteninformation zu verbessern.

- Weiterhin sollte nach Auffassung des Landesbeirats den gesetzlich Rentenversicherten zusammen mit der jährlichen Renteninformation, mit der das Thema Altersvorsorge regelmäßig ins Bewusstsein der Versicherten gerückt wird, ein „Vorsorge-Planer“ an die Hand gegeben werden. Dieses Schema ermöglicht es jedem, seine im Alter zu erwartende monatliche Gesamtleistung aus allen drei Säulen der Alterssicherung in einer Gesamtübersicht zusammenzuführen. Ein regelmäßiger Abgleich der zu erwartenden Gesamtleistung mit seinem individuell gesetzten Versorgungsziel würde es dem Versicherten erlauben, eine mögliche Versorgungslücke frühzeitig zu erkennen und rechtzeitig gegenzusteuern. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Landesbeirat, dass die Deutsche Rentenversicherung Baden-Württemberg diesen Vorschlag weiterverfolgt und in die maßgeblichen Gremien der Deutschen Rentenversicherung einbringt.

- Der Landesbeirat begrüßt, dass das Thema betriebliche Altersversorgung bereits heute ein Bestandteil von Betriebs- und Personalversammlungen ist und erachtet es für sinnvoll, noch stärker über dieses Thema in den Betrieben zu informieren. Neben dem Angebot an aktuellem Informationsmaterial (z.B. Auslage von Broschüren) könnte auf Informations- und Aufklärungsveranstaltungen bzw. Seminare hingewiesen werden. Gedacht werden könnte auch an die Verbesserung der Aufklärung durch entsprechende Veranstaltungen und Schulungen in Betrieben als Teil der betrieblichen Fortbildung beziehungsweise durch die Intensivierung bereits bestehender Angebote mit Kooperationspartnern wie beispielsweise der Deutschen Rentenversicherung Baden-Württemberg oder der Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung e.V.

3. *Baden-Württemberg als Motor bei der Stärkung der betrieblichen Altersversorgung*

3.1 *Vorbemerkung*

Vor dem Hintergrund, dass die betriebliche Altersversorgung gegenwärtig lediglich 5 % zum Ruhestandseinkommen der über 65-jährigen Personen beiträgt, hält der Landesbeirat die betriebliche Altersversorgung für die ausbaufähigste und -bedürftigste Säule.

Die betriebliche Altersversorgung bietet beim Aufbau einer kapitalgestützten Altersversorgung Kosten- und Effizienzvorteile, die in dieser Form mit Breitenwirkung kaum übertroffen werden können. Die Effizienz der betrieblichen Altersversorgung beruht im eigentlichen Kern auf ihrer kollektiven Struktur. Nicht der Einzelne muss sich in einem individualisierten Markt bewegen, sondern Unternehmen engagieren sich in kollektiven Versorgungsstrukturen für ihre Mitarbeiter; Betriebsräte leisten ihren wichtigen Beitrag. Unternehmen bringen ohne Gewinnerzielungsabsicht ihr Know-How in Einkauf, Aufbau und Controlling von Versorgungsstrukturen ein und stellen so ihren Mitarbeitern kostengünstige kollektive Planstrukturen zur Verfügung, die der Einzelne für sich am Markt nicht einkaufen kann. Die Unternehmen organisieren die betriebliche Altersversorgung so wirkungsvoll und kostengünstig wie möglich. Sie verhandeln und kaufen Leistungen, soweit sie sie nicht selbst erbringen, beispielsweise von Finanzdienstleistern so ein, wie sie auch bei anderen Zulieferern Rohstoffe oder Dienstleistungen einkaufen. Das Gesetz der großen Zahl führt kollektiv zu Skaleneffekten und Synergien. Wo kleine und mittlere Betriebe überfordert wären, können Versorgungswerke der Tarifparteien und Verbände optimierte kollektive Konzepte bieten, die vielfach auch nicht tarifgebundenen Betrieben offen stehen. Die gebündelte Nachfragemacht sorgt für ein überlegenes Preis-Leistungs-Verhältnis für die Arbeitnehmer. In ihrer konsequenten kollektiven Strukturierung entfaltet die betriebliche Altersversorgung eine außerordentliche Leistungsfähigkeit.

Verkannt wird häufig auch, dass die betriebliche Altersversorgung neben ihrer Funktion als Zusatzsicherung zusätzlich eine unternehmensstrategische Dimension hat. Es waren verantwortungsbewusst handelnde Unternehmer und Unternehmen, die bereits im ausgehenden 19. Jahrhundert erste betriebliche Versorgungswerke gründeten und dies im letzten Jahrhundert vorantrieben. Waren die Ursprünge eher patriarchalischen oder karitativen Charakters, so wandelte sich die „Altersfürsorge“ zur „Altersversorgung“ als Teil einer Gesamtvergütung. Heute treten neue Aspekte hinzu wie die betriebliche Altersversorgung als Bestandteil einer Arbeitgeberidentität oder einer „Corporate Social Responsibility“. Durch die Gewährung einer betrieblichen Altersversorgung bekennt sich der Arbeitgeber zu seiner Mitverantwortung für die sozialen Belange seiner Arbeitnehmer. Zudem wird die Bindung der Arbeitnehmer an das Unternehmen verstärkt und

dessen Attraktivität am Arbeitsmarkt erhöht. Es spricht deshalb alles dafür, dass die Unternehmen auch in der Zukunft mit sich weiter wandelnden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ihre Mitarbeiter in einem ihrer bedeutendsten persönlichen Risiken, nämlich der finanziellen Vorsorge für ein immer länger werdendes Leben, unterstützen werden.

Die betriebliche Altersversorgung hat zudem für die Unternehmen Liquiditäts- und Finanzierungseffekte, deren Ausmaß abhängig ist vom Durchführungsweg und den steuerlich bedingten Vorteilen. Unternehmen, die ihre Versorgungsversprechen z.B. im Wege der Direktzusagen machen, bilden alljährlich Pensionsrückstellungen und betreiben damit eine interne Finanzierung. Die auf diese Weise angesammelten Finanzmittel stellen Fremdkapital besonderer Art dar. Hinsichtlich der Verwendbarkeit kommen diese Mittel dem Eigenkapital nahe und können beinahe uneingeschränkt zur Finanzierung betrieblicher Investitionen unter Beachtung der zeitlichen Dimension zwischen Verpflichtungsversprechen und dem Zeitpunkt des Leistungsbeginns eingesetzt werden. In Höhe des durch die betriebliche Altersversorgung zur Verfügung gestellten Kapitals kann auf eine Fremdfinanzierung für erforderliche Investitionen verzichtet werden, was sich gleichzeitig auch positiv auf den Zinshaushalt des Unternehmens auswirkt.

Allerdings soll an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben, dass gerade die Förderung der Direktzusage vielfach kritisch gesehen wird. Auch im Landesbeirat sprachen sich mehrere Beiratsmitglieder dafür aus, die Direktzusage nicht weiter zu fördern. Hingewiesen wurde insbesondere darauf, dass die Direktzusage sicherlich als „personalpolitischer Bindungsmechanismus“ ihre Berechtigung habe, sie aber genau deswegen nicht gefördert werden sollte, da Personalpolitik kein Förderungsgrund sei.

Im Ergebnis konnte der Landesbeirat letztlich keine Einigung über die Frage der weiteren Förderung der Direktzusage oder deren Abschaffung erzielen. Einigkeit bestand aber wiederum darin, dass Baden-Württemberg als leistungsfähiges und erfolgreiches Wirtschaftsland, wo neben großen und international bekannten Unternehmen auch viele mittlere und kleinere Firmen einen starken Stand haben, zukünftig eine Vorreiterrolle bei der Stärkung der betrieblichen Altersversorgung einnehmen sollte.

3.2 Einzelne Handlungsempfehlungen

3.2.1 Vertrauen schaffen durch Kontinuität

Neben einer Verbesserung des Informationsstandes bedarf es zur Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge auch des Aufbaus einer Vertrauensbasis. Dies gilt angesichts verschiedener sich negativ auswirkender Gesetzesänderungen in den vergangenen Jahren in besonderem Maße für die betriebliche Altersversorgung. Auch hier gilt der Grundsatz, dass Alterssicherheit zwar einerseits Veränderung braucht, andererseits aber auch Kontinuität.

Der Landesbeirat sieht die Gefahr, dass die ständige Diskussion über immer neue gesetzgeberische Aktivitäten zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung durch immer neue gesetzgeberische Aktivitäten von dem eigentlich wichtigen Thema ablenkt, der Stabilität der rechtlichen Rahmenbedingungen. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass die betriebliche Altersversorgung aufgrund der bestehenden Vielfalt der Gestaltungsmöglichkeiten bereits heute eine äußerst komplexe Materie ist. Hat sich ein Arbeitgeber in Abhängigkeit seiner Unternehmenssituation für einen bestimmten Durchführungsweg entschieden, wäre er gezwungen, sich bei substantiellen Änderungen der Gesetzeslage erneut intensiv mit der komplexen Materie zu beschäftigen.

Nach Ansicht des Landesbeirats müssen daher auf politischer Seite die Stetigkeit der rechtlichen Rahmenbedingungen und der Vertrauensschutz oberste Priorität haben. Erforderlich ist also keine umfassende Gesetzesreform, erforderlich ist vielmehr, Vertrauen in die Stetigkeit der Rahmenbedingungen zu schaffen.

3.2.1.1 Fortführung der Sozialversicherungsfreiheit bei Entgeltumwandlung schafft Vertrauen durch Kontinuität

In den obigen Kontext gehört u.a. auch die Diskussion um die Beibehaltung der Sozialabgabenfreiheit bei Entgeltumwandlung. Die Sozialabgabenfreiheit der umgewandelten Entgeltteile war bei der Einführung des Anspruchs auf Entgeltumwandlung mit der Ruster-Reform 2001 im Gegensatz zur Steuerfreiheit bis Ende 2008 befristet worden, was als Schubimpuls für eine größere Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung kommuniziert wurde. Tatsächlich war die beitragsfreie Entgeltumwandlung in anderer Form allerdings auch vor 2001 bereits möglich gewesen.

Der Landesbeirat hat sich intensiv mit dieser Thematik und den Argumenten derjenigen, die die Beibehaltung der Befristung bis Ende 2008 befürworteten sowie den Kritikern der bestehenden Regelung auseinandergesetzt. Während die Kritiker in der Aufhebung der Sozialabgabenfreiheit eine Bedrohung für die weiterhin erfolgreiche Verbreitung der

zweiten Säule der Alterssicherung sehen, führen die Befürworter dieser Regelung die resultierenden Beitragsausfälle für die Sozialversicherungssysteme als Grund für die Abschaffung an.²²

Innerhalb des Landesbeirats besteht Einigkeit darüber, dass der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung ein maßgeblicher Einfluss auf die seit 2001 wieder gestiegene Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung zugeschrieben werden kann. Es zeigt sich, dass vor allem Pensionskassen, die von der Einführung des § 3 Nr. 63 EStG profitieren, besonders stark gewachsen sind. Bei den Pensionskassen ist die Zahl der Beschäftigten mit einer Entgeltumwandlung im Rahmen des § 3 Nr. 64 oder § 40b EStG zwischen Ende 2001 und Mitte 2004 mit einer Steigerung von 847 % besonders stark gewachsen. Das ursprüngliche Ziel der Entgeltumwandlung, die Sicherung eines hohen Gesamtversorgungsniveaus angesichts der Verschiebung von der umlagefinanzierten gesetzlichen Rente zur kapitalgedeckten Eigenvorsorge, kann somit als erreicht angesehen werden.

Der Landesbeirat ist sich bewusst, dass dieses Ziel nicht ohne Aufwand erreicht wird, denn die Entgeltumwandlung nach § 3 Nr. 63 EStG führt zu Steuer- und Beitragseinnahmeausfällen. Dabei ist offensichtlich, dass die quantitativen Auswirkungen der beitragsfreien Entgeltumwandlung unterschiedlich auf die Finanzen der einzelnen Sozialversicherungszweige wirken.

In der Kranken- und Pflegeversicherung wirken sich die Beitragsausfälle unmittelbar auf die Einnahmen und somit auf die Beitragssätze aus. Den Beitragsausfällen können jedoch die zusätzlichen Einnahmen aus den über die Entgeltumwandlung erworbenen Betriebsrenten gegenübergestellt werden, da sämtliche Leistungen der betrieblichen Altersversorgung der Beitragspflicht der gesetzlichen Krankenversicherung unterliegen. Auch in der Arbeitslosenversicherung existieren kompensierende Mechanismen. Am komplexesten ist das Wirkungsgefüge in der gesetzlichen Rentenversicherung. Einerseits kommt es hier durch die Beitragsausfälle zu einem Druck auf die Beitragssätze, da die versicherungspflichtigen Entgelte durch die Entgeltumwandlung geringer wachsen als ohne sie. Andererseits fällt jedoch auch die Rentenanpassung geringer aus und die an der Entgeltumwandlung beteiligten Versicherten erwerben entsprechend niedrigere gesetzliche Rentenansprüche. Insgesamt ergibt sich durch die Sozialabgabenfreiheit sogar ein etwas niedrigerer Beitragssatz, aber auch ein niedrigerer aktueller Rentenwert (Ehrentraut und Raffelhüschen 2006, Börsch-Supan, Reil-Held und Wilke 2007).

²² Siehe Thiede (2005) und Gunkel (2005) für einen Austausch ordnungs- und verteilungspolitischer Argumente über das Pro und Contra der beitragsfreien Entgeltumwandlung.

Nach Abwägung der Argumente für und gegen eine Fortführung der Sozialversicherungsfreiheit bei Entgeltumwandlung, spricht sich der Landesbeirat, insbesondere angesichts der Ergebnisse der Studie des Mannheimer Forschungsinstituts Ökonomie und Demografischer Wandel, für die Fortführung der Sozialversicherungsfreiheit bei Entgeltumwandlung über das Jahr 2008 aus.

3.2.1.2 *Freiwilligkeit der zusätzlichen Altersvorsorge erhalten – Vertrauensverlust vermeiden*

Ein weiteres wichtiges Thema im Zusammenhang mit der Stetigkeit der Rahmenbedingungen ist der Erhalt der Freiwilligkeit der zusätzlichen Altersvorsorge. Auch hier spricht sich der Landesbeirat mit nur einer Gegenstimme gegen eine obligatorische Altersvorsorge aus. Ausschlaggebend für die Ablehnung eines Obligatoriums ist insbesondere der durch die Einführung einer solch grundlegenden Änderung eintretende Vertrauensverlust in die Stetigkeit und Planungssicherheit der staatlichen Alterssicherungspolitik. Im Übrigen würde ein gesetzliches Obligatorium in der 2. Säule auch im Widerspruch zur zentralen Funktion der betrieblichen Altersversorgung als personalpolitisches Instrument für die Unternehmen stehen. In diesem Zusammenhang ist auch daran zu erinnern, dass betriebliche Altersversorgung seit jeher auf Freiwilligkeit beruht. Demzufolge käme es im Falle eines Obligatoriums zu einem fundamentalen Wechsel des Charakters der betrieblichen Altersversorgung. Zusätzlich würden für alle Arbeitgeber, die bisher noch keine betriebliche Altersversorgung finanzieren, die Arbeitskosten steigen. Hinsichtlich weiterer Nachteile wird auf die unter Buchstabe B IV. wiedergegebenen Stellungnahmen verwiesen.

Was die alternative Einführung eines Opting-Out-Modells betrifft, so plädiert der Landesbeirat dafür, zunächst die weitere Entwicklung in Bezug auf die Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge abzuwarten.

3.2.1.3 *„Vorschlag einer EU-Richtlinie zur Verbesserung der Portabilität“ verwerfen – Rechtsunsicherheit vermeiden*

Die Attraktivität der betrieblichen Altersversorgung hängt in hohem Maße von der Mitnahmemöglichkeit, also der Portabilität des gebildeten Kapitals beim Arbeitgeberwechsel ab. Der Landesbeirat begrüßt daher grundsätzlich die mit dem Alterseinkünftegesetz erfolgte gesetzliche Verankerung der Portabilität der betrieblichen Altersversorgung. Er weist darauf hin, dass für die arbeitnehmerfinanzierte betriebliche Altersversorgung schon heute die direkte Unverfallbarkeit der Ansprüche vom ersten Tag der Zusage an gilt. Bei der arbeitgeberfinanzierten betrieblichen Altersversorgung beginnt die Unverfallbarkeit zwar erst nach einer Betriebszugehörigkeit von fünf Jahren. Hierbei ist aber

zu berücksichtigen, dass in Deutschland die Beteiligung des Arbeitgebers freiwillig ist und es daher eines gewissen Anreizes bedarf.

Vor diesem Hintergrund werden kostensteigernde Änderungen – wie sie durch den vorliegenden Vorschlag einer EU-Richtlinie zur Verbesserung der Portabilität von Zusatzrentenansprüchen vorgesehen sind – abgelehnt. Die von der aba vorgenommenen Kostenschätzungen zeigen, dass durch eine Absenkung der Unverfallbarkeitsfrist von fünf auf zwei Jahre bei „stabilen Beständen“ mit Mehrkosten in Höhe von 1 % bis 5 % der bisherigen Kosten zu rechnen ist; bei „labilen Beständen“ sind sogar Kostensteigerungen bis zu 20 % der bisherigen Kosten zu erwarten. Noch höhere Kosten würden sich bei Einführung der geforderten Dynamisierung von Anwartschaften ausgeschiedener Arbeitnehmer ergeben. Die Schätzungen der aba zeigen, dass damit Kostensteigerungen von bis zu über 30 % der bisherigen Kosten einhergehen könnten. Angesichts dieser Kosten ist davon auszugehen, dass die Unternehmen über Neuordnungen ihrer Pensionssysteme nachdenken würden. Im Ergebnis würden die höheren Aufwendungen wohl mittelfristig auch zu geringeren Versorgungsleistungen für die Arbeitnehmer führen. Darüber hinaus ist damit zu rechnen, dass die in Deutschland angestrebte weitgehend flächendeckende Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung ausbliebe.

Die deutsche Ratspräsidentschaft hat sich in den letzten Monaten bemüht, durch verschiedene Kompromisse eine Einigung unter den Mitgliedsstaaten zu erzielen. Letztlich sind diese Bemühungen aber an der ablehnenden Haltung der niederländischen Regierung gescheitert. Angesichts des Scheiterns der Bemühungen, der sich bereits über Jahre hinziehenden Diskussionen sowie der oben gemachten Ausführungen spricht sich der Landesbeirat dafür aus, die EU-Richtlinie zur Verbesserung der Portabilität von Zusatzrentenansprüchen zu verwerfen. Ein dauerhaftes Verschieben der Richtlinie bedeutet Rechtsunsicherheit und führt letztlich zu einer negativen Einstellung von Betroffenen gegenüber Europa.

3.2.1.4 Gestaltungsfreiheit erhalten durch Beibehaltung des Zahlungsbeginns der Betriebsrente ab Vollendung des 60. Lebensjahres

Mit dem „Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz)“ wird im Wesentlichen das Ziel verfolgt, die gesetzlichen Regelungen zur Alterssicherung an die verlängerte Lebenserwartung anzupassen. Neben den in der Öffentlichkeit ausführlich diskutierten Folgen der schrittweisen Anpassung der Regelaltersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung ab dem Jahr 2012 von bisher 65 auf künftig 67 Jahre, fanden die Auswirkungen des o.g. Gesetzes auf die betriebliche Altersversorgung und die private staatlich geförderte Al-

tersvorsorge weniger Aufmerksamkeit, obwohl es auch hier zu wichtigen Änderungen kommt.

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang u.a., dass neben dem Beschluss in Bezug auf die „Riester-Rente“, für Vertragsabschlüsse ab dem 01.01.2012 die Altersgrenze auf 62 Jahre anzuheben, nach der Gesetzesbegründung zum RV-Altersgrenzen-anpassungsgesetz die Anhebung der Altersgrenzen auch für die staatlich geförderte betriebliche Altersversorgung nachvollzogen werden soll. Änderungen der entsprechenden Verwaltungsanweisungen sollen erfolgen, sind derzeit jedoch noch nicht veröffentlicht. Derzeit beträgt die regelmäßige Untergrenze für das Vorliegen einer betrieblichen Altersversorgung hinsichtlich der Altersleistung lohnsteuerrechtlich bislang 60 Jahre. Es ist zu erwarten, dass hier als neue Untergrenze – wie bei der Riester-Rente – das 62. Lebensjahr festgesetzt wird.

Der Landesbeirat ist mit großer Mehrheit der Auffassung, dass es angesichts der weiter steigenden Lebenserwartung zu einer Anhebung der Regelaltersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung von 65 auf 67 Jahre auf Dauer keine Alternative gibt. Das mit dem RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz verfolgte Ziel, die gesetzlichen Regelungen zur Alterssicherung an die verlängerte Lebenserwartung anzupassen, wird daher grundsätzlich geteilt.

Wichtig ist dem Landesbeirat allerdings, darauf hinzuweisen, dass eine längere Lebensarbeitszeit nur dann verwirklicht werden kann, wenn ältere Beschäftigte eine tatsächliche Chance zur Weiterarbeit haben. Er verweist hierzu insbesondere auf die Ausführungen unter D II. Ziffer 3.2.3 Prävention und Rehabilitation – eine Chance für Unternehmen und Arbeitnehmer. Darüber hinaus darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die Entscheidung über den Zeitpunkt des Rentenzugangs neben den rentenrechtlichen Voraussetzungen von einer Vielzahl weiterer Faktoren geprägt wird. Neben Anreizmotiven, die einen Beschäftigten dazu motivieren können, aus dem Erwerbsleben auszuschneiden, gibt es dabei auch Faktoren, die einen Versicherten mehr oder weniger zwingen, sein Erwerbsleben zu beenden. Dies können beispielsweise Arbeitslosigkeit, gesundheitliche Probleme, berufliche Dequalifizierung oder ungünstige Arbeitsbedingungen sein. Hiermit beschäftigen sich bereits Arbeitsgruppen, um in diesen Fällen einen flexiblen Übergang vom Arbeitsleben in den Ruhestand ohne größere finanzielle Einbußen der Arbeitnehmer zu ermöglichen. Gerade bei den zuletzt genannten Faktoren ist es wichtig, Möglichkeiten zu haben, den Zeitpunkt bis zum Einsetzen der vollen Altersrente aus der gesetzlichen Rentenversicherung überbrücken zu können. Hier stellt u.a. auch ein flexibler Zahlungsbeginn der Betriebsrente eine geeignete Überbrückungsmöglichkeit dar. Zu beachten ist dabei insbesondere, dass die betriebliche

Altersversorgung auf die betrieblichen Besonderheiten zugeschnitten ist. Nach Ansicht des Landesbeirats sollte daher – nach der Anhebung der Altersgrenzen in der gesetzlichen Rentenversicherung und der notwendigen Abschaffung von Anreizen zur Frühverrentung – den Unternehmen und den betrieblichen Sozialpartnern eine gewisse Gestaltungsfreiheit gelassen werden, selbstständig nach Möglichkeiten zu einem sozialverträglichen Übergang in die Altersrente zu suchen.

Vor diesem Hintergrund spricht sich der Landesbeirat dafür aus, zum derzeitigen Zeitpunkt von einer Anhebung des Zahlungsbeginns der Betriebsrente abzusehen und die Zeit bis zum Jahre 2012 für die Erarbeitung eines Gesamtkonzeptes für die Phase des Übergangs vom Arbeitsleben in den Ruhestand zu nutzen. Für den Fall, dass flexible Übergänge im Bereich der gesetzlichen Rente beschlossen werden sollten, wird dabei auch eine Absenkung des Zahlungsbeginns der Riester-Rente auf das 60. Lebensjahr zu prüfen sein.

3.2.2 Maßnahmen zur Nutzbarmachung von Effizienzreserven – Bausteine der Veränderung

So wichtig einerseits die beschriebene Stetigkeit bei den rechtlichen Rahmenbedingungen ist, so bedarf es zu einer deutlichen Steigerung der Attraktivität und damit der Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung daneben doch gleichwohl punktueller Verbesserungen. Auf die vom Landesbeirat als notwendig erachteten Verbesserungen wird nachfolgend näher eingegangen.

3.2.2.1 Verzicht auf Subsidiärhaftung – Gleichzeitig Schutzbedürfnis von Arbeitgebern und Sicherheitsbedürfnis von Arbeitnehmern Rechnung tragen

Wie aus dem Berichtsteil C hervorgeht, hat sich der Landesbeirat ebenfalls ausführlich mit der Frage beschäftigt, ob durch die Einführung einer reinen Beitragszusage die Attraktivität der betrieblichen Altersversorgung gesteigert werden kann. Als Ergebnis der Diskussion ist festzuhalten, dass sich der Beirat nicht auf eine Ergänzung des Katalogs der Zusageformen um die reine Beitragszusage verständigen konnte.

Dem Beirat ist bewusst, dass es einerseits in der betrieblichen Altersversorgung einen allgemeinen Trend gibt, immer mehr Wert auf Kalkulierbarkeit zu legen und Haftungsrisiken möglichst zu vermeiden. Dies erklärt auch, weshalb viele Unternehmen in den vergangenen Jahren ihre betriebliche Altersversorgung von sog. „defined benefit“-Modellen (Leistungszusage) auf „defined contribution“-Modelle (Beitragszusage) umgestellt haben oder diese Umstellung vorbereiten. Nicht außer Acht zu lassen ist andererseits aber auch, dass letztlich erst die „Mitverantwortung“ des Arbeitgebers für die Ein-

haltung arbeits- und steuerrechtlicher Rahmenbedingungen die besondere steuerliche Förderung der betrieblichen Altersversorgung rechtfertigt.

In Bezug auf die Problematik der Kalkulierbarkeit weist der Landesbeirat allerdings ausdrücklich darauf hin, dass beispielsweise die Direktversicherung bereits heute eine gute Möglichkeit bietet, die Risiken der betrieblichen Altersversorgung zu minimieren. Da der Versicherer einen Rechtsanspruch auf die zugesagte Leistung gewährt, kann die im Betriebsrentengesetz geregelte mögliche Einstandspflicht des Arbeitgebers nur bei Insolvenz des Versicherungsunternehmens relevant werden. Selbst für diesen Extremfall hat der Gesetzgeber allerdings durch die Einrichtung eines Sicherungsfonds vorgesorgt. Darüber hinaus besteht weiterhin die freiwillige Selbstverpflichtung der Versicherungswirtschaft über „Protector“, so dass das Haftungsrisiko des Arbeitgebers auf ein Minimum beschränkt ist.

Vor diesem Hintergrund wäre es nach Ansicht des Landesbeirats vorstellbar, unter engen Voraussetzungen auf die Subsidiärhaftung des Arbeitgebers gemäß § 1 Abs. 1 Satz 3 BetrAVG zu verzichten. Zu diesen Voraussetzungen gehört beispielsweise, dass der Arbeitgeber in vollem Umfang seinen Beitragsverpflichtungen nachkommt, die zugesagten Leistungen des Arbeitgebers und die Garantieleistungen des externen Anbieters deckungsgleich sind und keine Nachfinanzierungsrisiken des Arbeitgebers vorhanden sind. In diesen Grenzen könnte einerseits dem Schutzbedürfnis von Arbeitgebern bezüglich Haftungsrisiken und andererseits dem Sicherheitsbedürfnis von Arbeitnehmern ausreichend Rechnung getragen werden. Der Landesbeirat plädiert daher dafür, die Bundesregierung aufzufordern, näher zu prüfen, unter welchen Voraussetzungen im Einzelnen auf die gesetzlich geregelte Subsidiärhaftung des Arbeitgebers verzichtet werden kann. Angesichts der Diskussionen über die Ausweitung der Durchführungswege besteht ebenfalls ein Interesse, auch – wie international weit verbreitet – geeignete Formen der betrieblichen Altersversorgung auf der Basis von Investmentfonds (wie etwa Altersvorsorgesondervermögen) in diese Prüfung einzubeziehen, wenn diese die Qualitätskriterien der geförderten kapitalgedeckten Altersversorgung erfüllen.

3.2.2.2 Ausbau statt Rückschritt bei den steuer- und beitragsfreien Dotierungsmöglichkeiten

Unter C II. Ziffer 1 wurde dargestellt, dass sich seit dem 01.01.2005 die steuer- und beitragsfreien Dotierungsmöglichkeiten insgesamt gesehen verschlechtert haben. Da die Steuer- und Beitragsfreiheit der für die Altersvorsorge vorgesehenen Aufwendungen ein tragendes Element der Attraktivität der betrieblichen Altersversorgung ist, liegt es auf der Hand, dass sich dieser Umstand negativ auf die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung ausgewirkt hat.

Gleichzeitig wurde ebenfalls festgestellt, dass sich nach den im Alterssicherungsbericht 2005 enthaltenen Berechnungen für den Rentenzugangsjahrgang 2015 gegenüber dem Rentenzugangsjahrgang 2005 überwiegend ein niedrigeres Netto-Gesamtversorgungsniveau ergibt. Berücksichtigt man, dass das Rentenniveau in den Jahren vor 2005 bereits stetig abgesunken ist, so lässt sich für die Menschen, die zur sog. „Sandwich-Generation“²³ gehören, eine noch größere Rentenlücke konstatieren. Letztlich hat dies für diese Personen die Notwendigkeit deutlich höherer zusätzlicher Sparanstrengungen zur Folge als für die Personen, die beispielsweise erst im Jahre 2030 in Rente gehen. Es gilt der Grundsatz: Je kürzer die Ansparphase ist, desto höher müssen die monatlichen Sparleistungen sein, um eine gegebene Lücke zu schließen (vgl. hierzu auch Tabelle 12 zur Bedeutung des Zins- und Zinseszinseseffektes).

Nach Ansicht des Landesbeirats sollte daher, auch um ein klares Signal der Politik in Richtung zusätzlicher Altersvorsorge zu geben, nicht nur der beschriebene Rückschritt bei den steuer- und beitragsfreien Dotierungsmöglichkeiten rückgängig gemacht werden, sondern ein Ausbau erfolgen. Bei der Höhe der Anhebung des steuerfreien Dotierungsrahmens sind insbesondere auch die finanziellen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen (vgl. D I. Ziffer 4). Der Landesbeirat hat daher von der Benennung einer konkreten Größe abgesehen. Vorstellbar wäre jedoch eine Anhebung auf 8 % der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung. Der Vorteil einer derartigen Anhebung wäre, dass zum einen Arbeitnehmer dann die Möglichkeit hätten, im Rahmen ihres Rechtsanspruchs auf Entgeltumwandlung steuerfrei betriebliche Altersversorgung betreiben zu können, zum anderen hätte der Arbeitgeber einen verlässlichen Rahmen für eine arbeitgeberfinanzierte betriebliche Altersversorgung von ebenfalls 4 % der Beitragsbemessungsgrenze. Allerdings hätte dies Steuermindereinnahmen zur Folge, die vom Finanzministerium auf jährlich rund 500 Mio. Euro geschätzt werden. Würden darüber hinaus die Sozialversicherungsfreiheit bei Entgeltumwandlung über das Jahr 2008 hinaus fortgeführt, nähme zusätzlich die Attraktivität der betrieblichen Altersversorgung gegenüber dem geltenden Recht weiter zu, was zu noch höheren Steuermindereinnahmen führen würde. Die Auswirkungen auf die Sozialversicherung sind dabei noch nicht berücksichtigt. Da über die Fortführung der Sozialversicherungsfreiheit bei Entgeltumwandlung über das Jahr 2008 hinaus noch keine endgültige Entscheidung auf Bundesebene getroffen worden ist, hat der Landesbeirat die Frage, ob parallel zur Steuerfreiheit dann auch die gesamten Aufwendungen sozialversicherungsfrei sein sollten, zurückgestellt.

²³ Als Sandwich-Generation wird in der gesellschaftlichen Diskussion die Generation der heute 40-60jährigen bezeichnet, die wie ein Sandwich „eingeklemmt“ ist zwischen den Verpflichtungen für sich (u.a. private Altersvorsorge betreiben), der Rentnergeneration (u.a. hohe Rentenbeiträge, Pflegeleistungen) und der Kosten für ihre eigenen Kinder bis weit ins Studentenalter.

3.2.2.3 Weniger Bürokratie durch großzügigere Abfindungsregelungen

Mit Wirkung zum 01.01.2005 hat das Alterseinkünftegesetz die Möglichkeiten, auf eine Auszahlung als lebenslange Rente zu verzichten und sich eine erworbene Anwartschaft stattdessen als einmalige Abfindung auszahlen zu lassen, deutlich eingeschränkt. Seit her gilt eine Bagatellgrenze von einem Prozent der monatlichen Bezugsgröße der gesetzlichen Rentenversicherung. Im Jahr 2007 sind das 24,50 Euro.

Der Landesbeirat hat Verständnis dafür, dass der Gesetzgeber das Schutzbedürfnis des Arbeitnehmers hinsichtlich seiner unverfallbaren Anwartschaft und laufender Leistungen hoch bewertet. Allerdings darf das berechnete Interesse des Arbeitgebers, sich durch eine Abfindung aus seinen Verpflichtungen zu lösen und damit nicht nur Verwaltungsaufwand und entsprechende Kosten, sondern auch die Anpassungsprüfungspflicht nach § 16 Betriebsrentengesetz und die Insolvenzsicherungspflicht zu vermeiden, nicht unberücksichtigt bleiben. Zu bedenken ist auch, dass eine Zersplitterung von Ansprüchen in mehrere Kleinstrenten zu einer gewissen Unübersichtlichkeit und in der Folge zu falschen Vorstellungen beim Arbeitnehmer in Bezug auf seine Gesamtsituation im Alter führen kann. Allerdings gibt es jedoch zuverlässige empirische Evidenz aus Großbritannien und den USA, dass solche Abfindungssummen nicht wieder in die Altersvorsorge fließen, sondern zu einem Großteil konsumiert werden. Eine Lösung des Problems dahingehend, dass der Abfindungsbetrag direkt an den neuen Arbeitgeber überwiesen werden sollte, mit der Verpflichtung, diesen wieder in die betriebliche Altersversorgung einzuzahlen, wäre von daher begrüßenswert. In der Praxis ist eine derartige Lösung jedoch mit Schwierigkeiten verbunden. So ist nach einem Ausscheiden aus einem Arbeitsverhältnis keinesfalls zwingend, dass der ehemals Beschäftigte ein neues Beschäftigungsverhältnis aufnimmt oder in Rente geht. Denkbar ist beispielsweise auch die Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit.

Vor diesem Hintergrund plädiert der Landesbeirat daher zum jetzigen Zeitpunkt lediglich für eine Ergänzung der derzeitigen Regelung, nach der der Arbeitgeber ohne Zustimmung des Arbeitnehmers eine Anwartschaft oder laufende Leistung abfinden kann, wenn der entsprechende Monatsbetrag ein Prozent der monatlichen Bezugsgröße der gesetzlichen Rentenversicherung nicht übersteigt. Er setzt sich dafür ein, dass im beidseitigen Einvernehmen eine Abfindung möglich sein sollte, sofern der entsprechende Monatsbetrag zwei Prozent der monatlichen Bezugsgröße nicht übersteigt.

3.2.3 Prävention und Rehabilitation – eine Chance für Unternehmen und Arbeitnehmer

In allen beitragsfinanzierten Alterssicherungssystemen stellt sich die grundsätzliche Frage der Konsequenzen für die Versorgung im Alter, wenn Versicherte in bestimmten Erwerbssituationen keine oder nur geringe Beiträge entrichten.

In der gesetzlichen Rentenversicherung führen Elemente des sozialen Ausgleichs dazu, dass Zeiten ohne bzw. mit nur niedrigen eigenen Beitragsleistungen bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen (teilweise) kompensiert werden und auf diese Weise nicht zu Versorgungsdefiziten im Alter führen. Diese Elemente fehlen in der zweiten und dritten Säule weitgehend. In diesen Säulen ist – schon wegen ihrer Durchführung über private Märkte – die Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen deutlich stärker ausgeprägt als in der solidarischen gesetzlichen Rentenversicherung. Dies bedeutet, dass die spätere Rentenleistung in diesen Systemen noch weit stärker von der Höhe und Dauer der Einzahlungen abhängen als in der gesetzlichen Rentenversicherung. Darüber hinaus ist die betriebliche Altersversorgung bislang auf ein spezifisches, in der Regel kontinuierliches abhängiges Beschäftigungsverhältnis bezogen und bietet insofern für Versicherte, die in atypischen Erwerbsformen tätig sind, nur eingeschränkte Zugangsmöglichkeiten. Betriebszugehörigkeit und Betriebstreue sind entscheidende Voraussetzungen für diese Form der Altersvorsorge.

Von daher sind, insbesondere auch vor dem Hintergrund alternder Belegschaften und der stufenweisen Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre, die Themen Prävention, Rehabilitation und die Vermeidung vorzeitiger beruflicher Ausgliederung bzw. Erwerbsminderung aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen oder fehlender Arbeitsmarktchancen zentrale Anliegen.

Die von der Bundesregierung veranlasste Initiative „50plus“ trägt diesem Anliegen zwar Rechnung. Nach Auffassung des Landesbeirats sind längere Lebensarbeitszeiten jedoch nur dann realistisch, wenn alle Arbeitnehmer, insbesondere ältere, durch gezielte Präventions- und Rehabilitationsangebote erwerbstätig bleiben können. Frühzeitige und gezielte Prävention und Rehabilitation bedürfen dabei der engen Zusammenarbeit mit Arbeitgebern, Haus- und Betriebsärzten, Krankenkassen, Rentenversicherungsträgern sowie Rehabilitationseinrichtungen und Bildungsträgern.

Vor diesem Hintergrund erachtet der Landesbeirat die verstärkte Information der Arbeitgeber insbesondere über die Leistungen und Fördermöglichkeiten der gesetzlichen Rentenversicherung als sinnvoll. Durch den Vorschlag, in Anlehnung an die Servicestellen für Rehabilitation, die Regionalzentren der Deutschen Rentenversicherung Baden-Württemberg praktisch zu Servicestellen für Altersvorsorge auszubauen, bietet es sich

nach Auffassung des Landesbeirats an, hier entsprechende Aktionen zu initiieren. Darüber hinaus bestehen zahlreiche weitere Handlungsansätze. Beispielhaft seien hier genannt:

- der Ausbau von Präventionsangeboten in den Rehabilitationseinrichtungen,
- die Flexibilisierung von Rehabilitationsleistungen; der Ausbau von Etappenheilverfahren,
- verstärkte Aufklärung der niedergelassenen Ärzte über die Effizienz der medizinischen Rehabilitation,
- Intensivierung der Betreuung von Betrieben in Baden-Württemberg durch Fachberater und die gemeinsame Servicestelle für Rehabilitation,
- Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben passgenau zur beruflichen Situation.

4. Starten einer Initiative durch Baden-Württemberg für mehr Dynamik in der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge

Obwohl bei der Zahl der Neuabschlüsse von Riester-Renten in jüngster Vergangenheit erfreuliche Steigerungsraten feststellbar sind, darf nicht verkannt werden, dass die Zahl der bis zum 31.03.2007 abgeschlossenen knapp 8,5 Mio. Verträge bei insgesamt über 30 Mio. Förderberechtigten immer noch zu gering ist. Um eine deutlich höhere Verbreitung zu erreichen, bedarf es nach Ansicht des Landesbeirats neben der Durchführung einer umfassenden Informationskampagne zusätzlicher unterstützender Maßnahmen, auf die nachfolgend näher eingegangen wird.

4.1 Sonderzulage für junge Menschen – Altersvorsorge: Je früher, desto besser

Die Ausführungen zum Gesamtversorgungsniveau (vgl. C II. Ziffer 1) haben verdeutlicht, dass die durch gesetzliche Maßnahmen bewirkte Reduzierung des Rentenniveaus durch den Aufbau der staatlich geförderten Altersvorsorge kompensiert werden kann. Sie haben aber auch deutlich gemacht, dass künftig zusätzliche Altersvorsorge dringend notwendig ist, um auch im Alter seinen Lebensstandard aufrechterhalten zu können. In welchem Umfang zusätzliche Altersvorsorge notwendig ist, hängt von mehreren Faktoren ab: der Rentenlücke, der Ansparzeit, der Restlebenszeit nach dem Renteneintritt, der Inflationsrate sowie dem Zinssatz.

Unabhängig von der Ungewissheit über die künftige Entwicklung der einzelnen Faktoren ist es dabei ratsam, so früh wie möglich mit der Altersvorsorge zu beginnen. Grundsätzlich gilt: Je früher ein Vorsorgewilliger mit dem Vermögensaufbau beginnt, desto besser. Entscheidend hierfür ist der Zins- und Zinseszinsseffekt (vgl. hierzu auch Tabelle 12). Wer beispielsweise 40 Jahre lang monatlich 50 Euro anspart, kann bei 5 % Verzinsung mit 74.126 Euro rechnen. Wer erst 10 Jahre später beginnt, bekommt

33.357 Euro weniger (Quelle: Deutsches Institut für Altersvorsorge). Ist das deutlich geringere Finanzpolster nicht ausreichend, so muss man den späteren Einstieg beispielsweise durch erheblich höhere Beiträge erkaufen, um letztlich auf den gleichen Endbetrag zu kommen.

Unabhängig hiervon hat der Landesbeirat unter C II. Ziffer 2 dargelegt, dass die deutlichen Unterschiede in der Höhe der Förderquoten aus sozialpolitischer Sicht höchst unbefriedigend sind. Anhand zweier Beispiele wurde aufgezeigt, dass die Förderquoten bei Alleinstehenden sehr stark differenzieren; während die Förderquote beim Geringverdiener bei 26 % lag, betrug sie beim Besserverdienenden 44 %.

Vor diesem Hintergrund spricht sich der Landesbeirat dafür aus, für junge Menschen bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres, die am Anfang ihres Berufslebens stehen und deswegen in der Regel ein geringes Einkommen beziehen, den ab 2008 geltenden Zulagenhöchstbetrag von 154 Euro deutlich und zwar auf 300 Euro zu erhöhen. Nach dem 25. Lebensjahr bleibt es bei dem Betrag in Höhe von 154 Euro. Für einen jungen Menschen mit einem geringen Verdienst, der keine Förderung über den Sonderausgabenabzug bekommen würde, hätte dies zur Folge, dass er nach beispielsweise 7 Jahren erhöhter Förderung über 1.000 Euro mehr auf dem Altersvorsorgekonto hätte. Dieser Betrag würde sich bis zur Rentenzahlung im Alter durch den Zins- und Zinseszinsseffekt noch deutlich erhöhen.

Angesichts der unter A III. Ziffer 6 dargelegten Ergebnisse zur Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge aus Mikrodaten, die gezeigt haben, dass die Orientierung der Förderung an der Kinderzahl sehr zielgenau wirkt, geht der Landesbeirat davon aus, dass es durch die Sonderzulage für junge Menschen auch bei diesem Personenkreis zu einer deutlichen Erhöhung bei den Abschlüssen für eine Riester-Rente käme. Berücksichtigt man diesen Effekt und unterstellt ein erhebliches Ansteigen der Vertragszahlen, so könnten sich nach Berechnungen des Finanzministeriums insgesamt bis zu 500 Mio. Euro zusätzliche Kosten ergeben.

4.2 Ausweitung des förderberechtigten Personenkreises

Der bisherige ordnungspolitische Ansatz zielte darauf ab, dem Personenkreis die Förderung durch die Riester-Rente zu ermöglichen, der von den Reformen unausweichlich betroffen ist. Demnach umfasst der förderfähige Personenkreis vor allem die Pflichtversicherten der gesetzlichen Rentenversicherung sowie die von äquivalenten Reformen betroffenen Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst. Mittelbar förderfähig sind zusätzlich die Ehepartner der berechtigten Personen. Selbstständige, Bezieher von

Sozialhilfe und Sozialgeld, Studenten, Geringverdiener, die die „Aufstockungsmöglichkeit“ nicht wahrnehmen und freiwillig Versicherte in der gesetzlichen Rentenversicherung sind nach der aktuellen Gesetzeslage von der Förderung ausgeschlossen, obwohl beispielsweise auch freiwillig Versicherte von den Rentenreformen in demselben Ausmaß wie Pflichtversicherte betroffen sind.

Unabhängig von den ordnungspolitischen Erwägungen und der beschriebenen Inkonsistenz ist es ein allgemeines politisches Anliegen, die private Altersvorsorge stärker in der Bevölkerung zu verankern. Es bietet sich von daher an, die Riester-Rente von ihrer ursprünglichen ordnungspolitischen Motivation zu lösen und sie allgemein zugänglich zu machen. Die Ausweitung des förderberechtigten Personenkreises wurde beispielsweise von der „Rürup-Kommission“ und dem Sozialbeirat gefordert. Auch in den Stellungnahmen der Beiratsmitglieder und während der durchgeführten Anhörung wurde diese Forderung geäußert (siehe B VII. Ziffer 1).

Der Landesbeirat – mit Ausnahme des Finanzministeriums – spricht sich für die zweite Option (überhaupt keine Einschränkung der Förderberechtigung) aus. Damit wäre u.a. ein Irrtum, ob man selbst zum förderberechtigten Personenkreis gehört, nicht mehr möglich. Der Landesbeirat gibt in diesem Zusammenhang auch zu bedenken, dass der Gesetzgeber seit der Einführung der Riester-Rente weitere Gesetzesänderungen vorgenommen hat. Erwähnt sei hier insbesondere das Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung. Neben Veränderungen der Rentenanpassung brachte das Gesetz u.a. auch Änderungen bei den schulischen Ausbildungszeiten mit sich, die dazu führen, dass sich schulische Ausbildungszeiten praktisch nicht mehr rentenerhöhend auswirken. Angesichts der großen Bedeutung der schulischen Ausbildung sollte diese negative Signalwirkung dadurch gemildert werden, auch diesem Personenkreis die Förderung über die Riester-Rente zukommen zu lassen. Erinnerung sei an dieser Stelle auch nochmals an die enorme Bedeutung des Zins- und Zinseszinseseffektes. Damit Schüler und Studenten überhaupt die Möglichkeit haben, diesen Effekt optimal auszunutzen, ist deren Einbeziehung zum förderberechtigten Personenkreis notwendig.

Grund für die ablehnende Haltung des Finanzministeriums sind die finanziellen Auswirkungen. Die Ausweitung des Kreises der Berechtigten auf alle Bürger würde nach Schätzungen des Finanzministeriums bei voller Wirksamkeit zu Steuermindereinnahmen von jährlich 2 Mrd. Euro führen.

Der Landesbeirat ist sich sowohl der Kosten als auch der auftretenden Abwicklungsprobleme (z.B. Definition des zugrunde liegenden Einkommenskonzeptes) bewusst. Neben den o.g. Argumenten ist letztlich die klare Signalwirkung für die Stärkung der privaten Altersvorsorge ausschlaggebend für eine umfassende Ausweitung des förderberechtigten Personenkreises.

4.3 Dynamisierung des förderfähigen Höchstbeitrags

Ab 2008 müssen 4 % des Bruttoarbeitseinkommens des vergangenen Jahres – begrenzt durch die Beitragsbemessungsgrenze – in einen Riester-Rentenvertrag gespart werden, um die Zulagenförderung in voller Höhe zu erhalten. Gleichzeitig können zusätzlich zur Gewährung von Zulagen bei der Riester-Rente die Einzahlungen in einen Altersvorsorgevertrag bis zu einem Höchstbetrag (ab dem Jahre 2008 maximal 2.100 Euro pro Jahr) als Sonderausgaben bei der Steuererklärung geltend gemacht werden. Diese Regelungen haben u.a. zur Folge, dass kinderlose Personen mit einem Einkommen von über 56.350 Euro nicht ihre gesamten Eigenleistungen steuerlich geltend machen können.²⁴

Unabhängig hiervon macht der Landesbeirat darauf aufmerksam, dass es im Gegensatz zur betrieblichen Altersversorgung – hier können bis zu 4 % der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung steuerlich geltend gemacht werden – bei der Riester-Rente bis heute keine Dynamisierungsregelung gibt. Durch die fehlende Dynamisierung, d.h. einer Nicht-Anpassung des Höchstbetrages an Inflation oder Lohnentwicklung, wird deshalb in Zukunft eine schleichende Entwertung des Sonderausgabenabzugs stattfinden, von der ein wachsender Anteil der Riester-Sparer betroffen sein wird. Dies hängt damit zusammen, dass auf der einen Seite die Einkommen ansteigen, was wachsende Sparbeträge zur Folge hat. Auf der anderen Seite bleibt jedoch die Höhe des Sonderausgabenabzugs bei 2.100 Euro. Durch diese Begrenzung reduziert sich die Förderquote für Bezieher mittlerer und höherer Einkommen. Modellrechnungen auf Basis der EVS 2003 zeigen, dass im Jahr 2008 nur etwa 6 % der Förderberechtigten ihre Eigenbeiträge nicht in vollem Umfang geltend machen können. Dieser Anteil würde bis 2030 auf über 34 % ansteigen. Entsprechend würde die Förderquote für Personen mit einem überdurchschnittlichen Einkommen von 32,9 % in 2008 auf 24,6 % in 2030 absinken.

²⁴ Siehe Sommer, Mathias (2007): „Fiskalische Auswirkungen einer Erweiterung des Förderrahmens der Riesterrenten“, MEA DP 122-07. Für ostdeutsche Personen stellt die Beschränkung des Sonderausgabenabzugs keine Beschränkung dar, da die Beitragsbemessungsgrenze im Osten für 2007 lediglich bei 54.600 Euro liegt.

Sofern man die Förderung auch für das obere Einkommensdrittel im gleichen Ausmaß wie heute beibehalten möchte, bietet es sich an, die bestehende Höchstgrenze von 2.100 Euro an die Lohnentwicklung zu koppeln oder sie praktisch abzuschaffen und wie im Bereich der betrieblichen Altersversorgung einen Abzug in Höhe von bis zu 4 % der Beitragsbemessungsgrenze zu begünstigen. Beide Optionen führen zu zusätzlichen fiskalischen Belastungen in ähnlicher Größenordnung unter der Annahme, dass jeder Riester-Sparer 4 % seines Erwerbseinkommens spart. Die „Abschaffung“ der Höchstgrenze von 2.100 Euro verursacht nach Berechnungen des Mannheimer Forschungsinstituts Ökonomie und Demografischer Wandel im Jahre 2008 Kosten in Höhe von etwa 36 Mio. Euro, die auf 800 Mio. Euro in 2020 und 2,2 Mrd. Euro in 2030 ansteigen dürften. Demgegenüber verweist das Finanzministerium auf deutlich höhere Kosten. Nach Berechnungen des Finanzministeriums ist in den ersten zehn Jahren nach erfolgter Gesetzesänderung mit zusätzlichen Steuermindereinnahmen von kumuliert zwischen 2,5 und 3 Mrd. Euro zu rechnen.

Trotz der errechneten Kosten hält der Landesbeirat eine regelmäßige Anpassung der Höchstgrenze für erforderlich, um angesichts des inflationsbedingten Wertverlustes im Zeitablauf (vgl. auch Abbildung 11) eine Marginalisierung der Förderung auf lange Sicht zu vermeiden. Ergänzend zu den o.g. Ausführungen gibt der Landesbeirat zu bedenken, dass die Beitragsbemessungsgrenze seit Einführung der Riester-Rente mehrmals angehoben worden ist mit der Folge, dass im Jahr 2008 der Höchstbetrag von 2.100 Euro deutlich geringer sein wird als der Betrag, der sich aus 4 % der Beitragsbemessungsgrenze errechnet. Während sich aus 4 % von 52.500 Euro der Höchstbetrag von 2.100 Euro im Jahr 2008 ergibt, liegt die Beitragsbemessungsgrenze bereits aktuell bei 63.000 Euro. Der Landesbeirat spricht sich daher für eine Anhebung des förderfähigen Höchstbetrages auf 4 % der Beitragsbemessungsgrenze ab dem Jahre 2008 aus. Damit wäre gleichzeitig auch eine Angleichung der Förderhöchstgrenze der Riester-Rente mit der in der betrieblichen Altersversorgung nach § 3 Nr. 63 EStG geltenden Höchstgrenze erreicht.