

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Stefan Liebich, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/23363 –**

Reform der kapitalgedeckten Altersvorsorge (Riester-Rente)

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) arbeitet gemäß der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU, CSU und SPD an einer Reform der Riester-Rente. Nach ersten Presseberichten (Handelsblatt vom 23. September 2020: „Bewegung bei der Reform der Riester-Rente“ und Rheinische Post vom 25. September 2020: „Koalition will am 5. Oktober Riester-Reform verhandeln“) geht es dabei insbesondere darum, die privaten Versicherungen noch stärker als bisher zu subventionieren und gleichzeitig die Risiken für die Versicherungsunternehmen weiter zu senken.

Laut Presseberichten sollen Riester-Kundinnen und Riester-Kunden künftig entscheiden können, ob sie statt der vollständigen Auszahlungsgarantie einen höheren Aktienanteil und damit die Chance auf eine höhere Rendite wählen wollen, der aber ein höheres Risiko einer Negativverzinsung gegenübersteht. Dies würde bedeuten, dass weniger ausgezahlt wird als eingezahlt wurde. Im Gegenzug soll die staatliche Förderung durch Steuererleichterungen bzw. Zulagen ausgeweitet werden. Da diese Subventionen aber damit begründet wurden, dass die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) gekürzt werden müssten, um die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zu entlasten und dafür die Erwerbstätigen einen wachsenden Teil ihres Nettoeinkommens für private Versicherungen ausgeben müssten, stellen sich Fragen bezüglich der gesamtgesellschaftlichen Effizienz, der gesamtgesellschaftlichen Kosten und der Verteilungswirkung innerhalb und zwischen den Generationen, wenn schuldenfinanzierte Subventionen verwendet werden, um private Versicherungen scheinbar attraktiver zu gestalten.

1. Entspricht es den Tatsachen, dass das Bundesministerium für Finanzen an einer Überarbeitung der Förderstruktur und der Regelungen von förderfähigen Vorsorgeverträgen arbeitet, und wenn ja,
 - a) seit wann,
 - b) wie oft fanden dazu Sitzungen, Abfragen etc. statt,

- c) in welcher Form (offener Austausch, Erarbeitung konkreter Vorlagen, Überarbeitung konkreter Vorlagen, Vorlage von und Beratung über konkrete Formulierungen bzw. Vorschlägen) sind Anbieter oder Dachverbände der Anbieter von förderfähigen Produkten, Finanzintermediäre und andere Unternehmen, die Vermittlung, Geldanlage oder Rückversicherung anbieten, die Deutsche Rentenversicherung, Vertreterinnen und Vertreter von Betriebsrentensystemen, die Sozialpartnerinnen und Sozialpartner, Verbraucherschutzverbände (Bund der Versicherten – BdV, Verbraucherzentrale Bundesverband – vzbv etc.) und sonstige an dem Prozess beteiligt (bitte jeweils angeben welche)?

Wenn nein, welche Änderungen bzw. Überarbeitungen sind noch in dieser Legislaturperiode geplant?

Die Fragen 1 bis 1c werden gemeinsam beantwortet.

Im Koalitionsvertrag wurde vereinbart, die private Altersvorsorge weiterzuentwickeln und gerechter zu gestalten sowie einen Dialogprozess mit der Versicherungswirtschaft mit dem Ziel einer zügigen Entwicklung eines standardisierten Riester-Produkts anzustoßen. Der Dialogprozess hat mit den Anbieterverbänden, aber auch den Verbraucherschützern und Sozialpartnern stattgefunden. Die Bundesregierung arbeitet unter Berücksichtigung seiner Ergebnisse an der Umsetzung der Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag. Die Meinungsbildung hierzu ist noch nicht abgeschlossen.

2. Gibt es bereits konkrete Vorschläge bzw. erste favorisierte Lösungswege, und wenn ja, welche?
3. Mit welchen jährlichen Mehrkosten (in Form von Zulagen und Steuervergünstigungen) rechnet das BMF bei den verschiedenen Vorschlägen?

Die Fragen 2 und 3 werden gemeinsam beantwortet.

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

4. Um wie viele Prozentpunkte könnte der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung sinken bzw. um wie viel Prozent könnten die aktuellen Renten erhöht werden, wenn das aktuelle bzw. das durch die Reform erwartete Volumen aus Beiträgen und Zulagen vollständig in die GRV fließen?

Entsprechende Berechnungen liegen nicht vor.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

5. Wie würden sich diese Werte ändern, wenn das Volumen dem entspräche, wenn alle versicherungspflichtig Beschäftigten 4, 6 bzw. 8 Prozent (inklusive der Zulagen) ihres Bruttoeinkommens sparten?

Entsprechende Berechnungen liegen nicht vor.

6. Welche Rolle spielen dabei die Vorschläge der Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“?

Die Kommission Verlässlicher Generationenvertrag hat am 27. März 2020 der Bundesregierung ihren Bericht übergeben. Die Vorschläge werden bei der Meinungsbildung der Bundesregierung einbezogen.

7. Ist es korrekt, dass die Reform folgende Vorschläge beinhaltet:
 - a) die Kinderzulage für vor und ab 2008 geborene Kinder zu vereinheitlichen (wie es u. a. auch die Rentenkommission vorgeschlagen hat), und wenn ja, auf welchen Betrag,
 - b) die Zulagen nachträglich auszus zahlen (also erst Prüfung der Berechtigung und Höhe),
 - c) den Kreis der unmittelbar Berechtigten auf alle Steuerpflichtigen auszuweiten, und wenn nein, wird eine Ausweitung auf bestimmte Personengruppen vorgesehen,
 - d) die Förderung zu vereinheitlichen und oberhalb der Mindestzulage bzw. eines bestimmten Einkommens einen festen Prozentsatz als Zulage zu zahlen, und wenn ja, in welcher Höhe und Ausgestaltung, und wie hoch fiel damit die Zulage in Prozent des tatsächlich gezahlten eigenen Beitrags aus,
 - e) den Rahmen der steuerlichen Abzugsfähigkeit anzuheben, und wenn ja, auf welche Höhe,
 - f) die Beitragsgarantie abzusenken, und wenn ja, auf welchen Wert?
8. Soll künftig die laufende Rente auch sinken dürfen oder soll eine nominale Absenkung weiterhin ausgeschlossen bleiben?
9. Um wie viel würde die garantierte Rente bzw. das garantierte Kapital bei Auszahlung durch die abgesenkte Beitragsgarantie (aus Frage 7f) geringer ausfallen, und um wie viel könnte das erwartete Kapital bzw. die erwartete Rente steigen?

Die Fragen 7 bis 9 werden gemeinsam beantwortet.

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

10. Um wie viel würde die garantierte Rente bzw. das garantierte Kapital bei Auszahlung durch eine Beitragsgarantie von 80 Prozent geringer ausfallen, und um wie viel könnte das erwartete Kapital bzw. die erwartete Rente steigen?
11. Wie hoch wäre die reale garantierte Rendite bei 80-prozentiger Beitragsgarantie, 10 Prozent Abzug vom Beitrag für Verwaltungskosten, 1,8 Prozent Inflation nach 45 Jahren Beitragszahlung?
12. Wie hoch müsste die jährliche Verzinsung auf das angesparte Kapital sein, wenn Abschlusskosten (inklusive Provision) von 5, 10 bzw. 15 Prozent des Bruttobeitrags auf die ersten fünf Beitragsjahre verteilt werden, der laufende Kostenabzug (Verwaltung, Anlage und sonstige Kosten) 1 bzw. 2 Prozent vom Beitrag entspräche, 80 Prozent des Beitrags bei Auszahlung garantiert sind und die Laufzeit des Vertrags zehn, 20, 30 oder 40 Jahre beträgt?
13. Wie hoch müsste die Verzinsung auf das „frei“ verwendbare in Aktien investierbare Kapital sein, wenn dem für die Beitragsgarantie zu verwendenden Kapital ein Rechnungszins von 0,9 Prozent bzw. von 0,5 Prozent zugrunde gelegt würde?

Die Fragen 10 bis 13 werden gemeinsam beantwortet.

Entsprechende Berechnungen liegen nicht vor. Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

14. Wie hoch schätzt die Bundesregierung den Anteil der Versicherten ein, denen zur Auszahlung nur ein Kapital in Höhe der abgesenkten Beitragsgarantie bzw. unter dem gezahlten Beitrag zur Verfügung stünde, und welcher Anteil der Versicherten würde etwa das gleiche Ergebnis wie ohne abgesenkte Garantie erwarten können, und welcher Anteil würde mit einem höheren Ergebnis rechnen können?
15. Wenn die Bundesregierung dies nicht abschätzen kann, auf welcher Grundlage rechtfertigt sie dann die Subvention von Produkten von privaten gewinnorientierten Unternehmen, wenn unklar ist, ob und in welchem Ausmaß die Produkte zu einer Nullrendite oder gar Negativrendite führen würden?
16. Welche Auswirkungen auf den Rückkaufswert hätte die abgesenkte Beitragsgarantie, und würde dies die Möglichkeiten des Anbieterwechsels verbessern oder erschweren (mit und ohne Mitnahme des angesparten Kapitals)?
17. Welche Mehrkosten würden diese Veränderungen für die direkte Zulagenzahlung bedeuten, und welche Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen würden sich zusätzlich durch die Steuerfreistellung ergeben?

Die Fragen 14 bis 17 werden gemeinsam beantwortet.

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

18. Welche Mehrkosten entstünden, wenn alle versicherungspflichtig Beschäftigten den vorgesehenen Höchstsparbeitrag (bzw. 4 Prozent ihres Einkommens) jeweils inklusive der Zulagen sparten?

Die in der Frage 18 genannten Szenarien höherer Altersvorsorge-Sparleistungen wurden hinsichtlich der jährlichen Steuermindereinnahmen mit den auf das Jahr 2020 fortgeschriebenen Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik untersucht. Dabei wurde unterstellt, dass alle in der inländischen gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversicherten Arbeitnehmer (also ohne Beamte) folgende Altersvorsorge-Sparleistungen, bestehend aus Altersvorsorgebeiträgen nach § 82 des Einkommensteuergesetzes (EStG) und Altersvorsorgezulagen nach § 83 EStG, erbringen:

- Sparten alle pflichtversicherten Arbeitnehmer den jährlichen Höchstbetrag von 2.100 Euro, entstünden im Vergleich zum Status quo zusätzliche jährliche Steuermindereinnahmen in Höhe von rund 13,7 Mrd. Euro.
- Sparten alle pflichtversicherten Arbeitnehmer 4 Prozent ihrer beitragspflichtigen Einnahmen bzw. einen höheren Betrag, wenn sie jetzt schon mehr als 4 Prozent sparen, entstünden im Vergleich zum Status quo zusätzliche jährliche Steuermindereinnahmen in Höhe von rund 11,5 Mrd. Euro.

In beiden Szenarien stiege das Volumen der jährlichen Zulagen einheitlich um rund 6 Mrd. Euro, der Rest würde durch den erhöhten Sonderausgabenabzug nach § 10a EStG bewirkt.

19. Sollen die Verwaltungskosten begrenzt werden, und wenn ja, auf welche Höhe, und in welcher Form (Promille des Anlagekapitals, Prozent des Beitrags, nominale Höchstwerte)?
20. Wie wären die Verteilungswirkungen für die einzelnen Versicherten (niedriges vs. hohes Beitragsvolumen, kurze vs. lange Sparphase etc.) je nach Kostenbegrenzung (Promille des Anlagekapitals, Prozent des Beitrags, nominale Höchstwerte)?
21. Welche der folgenden Einzelposten sollen wie begrenzt oder geregelt werden
 - a) Abschlussprovisionen und Abschlusskosten,
 - b) die laufenden Verwaltungskostenabzüge in der Ansparphase,
 - c) die Anlagekosten,
 - d) die Kosten für Verrentung und während der Rentenphase,
 - e) Wechselkosten (für das abgebende und das aufnehmende Unternehmen),
 - f) Überschussbeteiligungen (nach den einzelnen Risiken) und
 - g) Verteilung der Abschlusskosten über welchen Zeitraum?
22. Hält die Bundesregierung einen mit den Regelungen der Europarente (Pan-European Personal Pension Product – PEPP) vergleichbaren Kostendeckel in Höhe von 1 Prozent der angesparten Beiträge auch für Riester-Produkte für sinnvoll, und falls nein, warum nicht?

Die Fragen 19 bis 22 werden gemeinsam beantwortet.

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

23. Wie hoch fällt aus Sicht der Bundesregierung der Gesamtbeitragssatz und das Bruttorentenniveau für die Alterssicherung (gesetzliche Rentenversicherung, Riester-Rente und zusätzliche Altersvorsorge analog den Modellrechnungen der Alterssicherungsberichte) bis 2045 aus?

Entsprechende Berechnungen für einen Gesamtbeitragssatz liegen nicht vor. Im Alterssicherungsbericht der Bundesregierung werden gemäß der gesetzlichen Berichtsvorschrift Berechnungen zur Entwicklung des Gesamtversorgungsniveaus, also dem Verhältnis von Alterseinkünften (aus GRV-Rente, Riester-Rente und zusätzlicher Altersvorsorge) zu Erwerbseinkünften, für „typische“ Rentnerinnen und Rentner vorgelegt. Der letzte Alterssicherungsbericht wurde im Jahr 2016 veröffentlicht und enthält Modellrechnungen bis zum Jahr 2030. Der kommende Alterssicherungsbericht 2020 wird Berechnungen bis zum Jahr 2034 enthalten und wird Ende November gemeinsam mit dem Rentenversicherungsbericht 2020 veröffentlicht.

24. Wie hoch fielen der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) im Zeitverlauf bis 2045 aus, wenn dieses Bruttorentenniveau allein aus der GRV gesichert würde (dabei bitte berücksichtigen, dass die abgesicherten Risiken zwischen der GRV und den privaten Versicherungen nicht gleich sind – beispielsweise indem für den Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung nur 70 bis 80 Prozent als Belastung gewertet werden)?

25. Müssen die Beschäftigten heute und im Zeitverlauf bis 2045 in diesem Mehr-Säulen-Modell insgesamt weniger oder mehr Prozent ihres Brutto-
lohns für die Altersvorsorge selbst aufwenden als bei einer Absicherung
ausschließlich über die GRV?
26. Tragen die Arbeitgeber in diesem Mehr-Säulen-Modell einen höheren
oder einen geringeren Anteil der Gesamtkosten als bei Absicherung des
gleichen Bruttoniveaus ausschließlich durch die GRV?
27. Sind die direkten Zuschüsse (die drei Bundeszuschüsse) und Zulagen,
die der Bund entrichten muss, in diesem Mehr-Säulen-Modell höher als
im Falle einer Absicherung des gleichen Bruttoniveaus allein über die
GRV?
28. Wer profitiert aus Sicht der Bundesregierung und in welcher Höhe vom
aktuellen Mehr-Säulen-Modell im Vergleich zu einer Absicherung allein
über die GRV?
29. Wie fielen die Berechnungen zu den Fragen 4 und 5 und 23 bis 26 aus,
wenn die private Versicherung analog zur GRV gleichwertig auch im
Falle der Erwerbsminderung und bei Tod Leistungen (einschließlich
einer analogen Zurechnungszeit und Einkommensanrechnung) leisten
müssten?

Die Fragen 24 bis 29 werden gemeinsam beantwortet.

Entsprechende Berechnungen liegen nicht vor.

30. Wie ist – thematisch Bezug nehmend auf die Begrenzung von Abschluss-
provisionen und Abschlusskosten (vgl. Frage 21a) – der derzeitige Stand
bei der Umsetzung des „Gesetzes zur Deckelung der Abschlussprovision
von Lebensversicherungen und von Restschuldversicherungen“?

Ist davon auszugehen, dass dieser Gesetzentwurf noch in dieser Legis-
laturperiode abgeschlossen werden wird?

Inwieweit gedenkt die Bundesregierung, auch Abschlusskosten bei
Riester-Verträgen in den Gesetzentwurf einfließen zu lassen und folglich
einer Deckelung zu unterwerfen?

Hierzu verweist die Bundesregierung auf die Antwort zu Frage 12 auf Bundes-
tagsdrucksache 19/21169.

31. Wie positioniert sich die Bundesregierung zu Modellierungen des Bun-
des der Versicherten, wonach die Riester-Rente die gesetzliche Rente le-
diglich um knapp ein Zwanzigstel, künftig etwa nur noch ein Dreißigstel
ergänzt (vgl. BdV, Lobbyverband der Versicherer verschleierte Riester-
Desaster)?

Die Bundesregierung sieht keine Veranlassung, sich hierzu zu positionieren.

32. Welche Auswirkungen hat nach Kenntnis der Bundesregierung eine Sen-
kung des Höchstrechnungszinses (Höchstbetrag für den Rechnungszins)
von 0,9 auf nur noch 0,5 Prozent auf die Riester-Rente bzw. Riester-
Rentenversicherungen?

Zu hypothetischen Fragen nimmt die Bundesregierung nicht Stellung.

33. Wie viele Unternehmen, die zurzeit Riester-Verträge anbieten, weichen vom derzeitigen Höchstrechnungszins von 0,9 Prozent ab und sagen ihren Kundinnen und Kunden niedrigere Garantien zu?

Alle Lebensversicherungsunternehmen, die Altersvorsorgeverträge anbieten, garantieren ihren Kunden, dass das gebildete Kapital zu Beginn der Auszahlungsphase mindestens so hoch wie die Summe der gezahlten Beiträge ist. In Einzelfällen werden höhere Garantien zugesagt. Detailinformationen zur konkreten Höhe der Garantien können z. B. den Produktinformationsblättern entnommen werden, die die Anbieter auf ihren Internetseiten veröffentlichen.

34. Wie ist innerhalb der Bundesregierung der Diskussionsstand hinsichtlich der Einführung eines Standardprodukts für die private Altersvorsorge?

Welche Modelle wurden mit welchen Schlussfolgerungen bislang diskutiert (z. B. „Extrarente“ des vzbv)?

Wie positioniert sich die Bundesregierung zu einer Überführung der Riester-Rente in ein neues Altersvorsorge-Standardprodukt?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

35. Wie bewertet die Bundesregierung die von der Versicherungswirtschaft geäußerte Forderung, angesichts der anhaltenden Niedrigzinsphase, Fonds- bzw. Aktiensparen trotz der höheren Risiken als Form der Altersvorsorge anzuerkennen und entsprechend zu fördern?

Im Rahmen der steuerlich geförderten privaten Altersvorsorge kann – u. a. auch über Fonds- und Sparpläne – Vermögen zur späteren grundsätzlichen Leistungserbringung in Form einer lebenslangen monatlichen Rente unter Absicherung des biometrischen Risikos Alter aufgebaut werden. Aufgrund der Zertifizierungskriterien für Altersvorsorgeverträge sagt der Anbieter vertraglich zu, dass zu Beginn der Auszahlungsphase zumindest die eingezahlten Altersvorsorgebeiträge – Eigenbeiträge des Anlegers und gezahlte Altersvorsorgezulagen – für die Auszahlungsphase zur Verfügung stehen und für die Leistungserbringung genutzt werden.

Anders verhält es sich hingegen mit Aktienanlagen, die außerhalb der vorgenannten steuerlich geförderten Anlageformen getätigt werden. Diese können zwar durchaus ebenfalls zur Altersvorsorge eingesetzt werden; die Vorsorge für das Alter mittels eines persönlichen Wertpapierdepots in Aktien bietet allerdings keine Sicherheit, dass das angesparte Vermögen auch tatsächlich für Zwecke der Versorgung im Alter zum gewünschten Zeitpunkt zur Verfügung steht. Denn bei der reinen Anlage in Aktien kann sich das angesparte Vermögen in Abhängigkeit von der Entwicklung an den Aktienmärkten stark vermindern oder gar ganz verloren gehen; d. h. mit der grundsätzlichen Möglichkeit der Erzielung einer höheren Rendite geht immer auch ein erhöhtes Risiko einher. Da hier die Kapitalrückzahlung nicht garantiert ist und das erwirtschaftete Vermögen zudem auch jederzeit für andere Zwecke als die Altersvorsorge verwendet werden kann, ist eine steuerliche Förderung solcher Sparformen jedenfalls unter dem reinen Blickwinkel der Förderung der Altersvorsorge nicht gleichermaßen zielführend.

36. Welche Auswirkungen hat nach Kenntnis der Bundesregierung die Corona-Krise auf die Riester-Rente, sowohl was Beitragsstabilität als auch Entwicklung des eingezahlten Kapitals betrifft?

Hierzu gibt es seitens der Bundesregierung keine Einschätzung.