

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu einem Vorschlag für eine „Deutschland-Rente“

24.02.2016

Deutscher Gewerkschaftsbund

Unter dem Titel „Die Deutschland-Rente – Staat soll zentralen Rentenfonds organisieren. Vorschlag für eine einfache und sichere zusätzliche Altersvorsorge“ haben die hessischen Staatsminister Al-Wazir, Grüttner und Dr. Schäfer einen Diskussionsvorschlag geliefert, wie die Schwächen der bisherigen Riesterrente ausgebessert werden können.

Abteilung Sozialpolitik
Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

Verbesserungen für Geringverdiener*innen

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften teilen den Befund, wonach die Riesterrente erhebliche Schwächen hat: Die Tarifstruktur vieler Riesterprodukte ist in der Tat wenig attraktiv, der Markt unübersichtlich und viele Beschäftigte sind in der Tat verunsichert. Dies liegt aber nicht an der „berechtigten öffentlichen Kritik“, sondern an der Qualität der Riesterprodukte selbst.

Unsere Kritik an der Riesterrente geht aber einen Schritt weiter: Ein systemimmanentes Problem der Riesterrente liegt in ihrer Finanzierungsquelle. Es stimmt zwar, dass Geringverdiener*innen besonders stark von der Zulagenförderung profitieren. Für Geringverdiener*innen bleibt der Eigenbeitrag aber ein Problem. In diesen Haushalten gibt es wenig finanziellen Spielraum für eigenfinanzierte Vorsorgeleistungen. Der Teil des Einkommens, der nicht unmittelbar für den Lebensunterhalt verwendet werden muss, wird vorrangig für längerfristig aufgeschobene Anschaffungen verwendet.

Ein weiterer Faktor, der Riestersparen für Geringverdiener*innen unattraktiv macht, ist die Ungewissheit, ob die Vorsorgeleistung im Rentenalter tatsächlich zu einer Verbesserung der Einkommenssituation im Alter führen wird. Nach derzeitiger Rechtslage werden alle Einkünfte in voller Höhe auf die Grundsicherung im Alter angerechnet, anders als etwa beim Arbeitslosengeld II, wo bestimmte Einkünfte durch eine Kombination aus Freibeträgen und prozentualer Anrechnung bereinigt werden. Wer mit gesetzlicher Rente, betrieblicher und privater Vorsorge nicht über das Grundsicherungsniveau hinauskommt, steht nicht besser da, als ob er jede Vorsorgeleistung unterlassen hätte.

Diese Probleme gilt es aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften vorrangig zu beseitigen. Der vorgelegte Vorschlag zur Deutschlandrente beschäftigt sich damit nur nachrangig und bringt hierzu keine neuen Impulse.

Vages Konzept

Die konkrete Ausgestaltung der Deutschlandrente bleibt in wesentlichen Punkten offen.



Es stellen sich zahlreiche Fragen aus den Gebieten des Wettbewerbs- und Europarechts. So ist zunächst unklar, ob die Regelungen von Basel III oder Solvency II Anwendung fänden.

Stellenweise entsteht der Eindruck, es sei nicht ganz klar, ob der Vorschlag der Neuorganisation der zulagengeförderten privaten Altersversorgung, ein neues Instrument der betrieblichen Altersversorgung oder beides sein soll. Die Ausführungen pendeln zwischen beiden Themengebieten hin und her, ohne sich fest zu legen.

Über das Leistungsniveau schweigt sich der Vorschlag aus. Ob es für die Einzahlerinnen und Einzahler der „Deutschlandrente“ eine garantierte Rendite geben soll und welcher – betriebsrentenrechtlich gesprochen – Zusageform sie entsprechen soll, bleibt völlig offen. Festzustehen scheint allenfalls, dass Arbeitgeber für ihre Zusagen nicht haften sollen, also eine reine Beitragszusage abgeben können sollen. Über eine eigene finanzielle Beteiligung der Arbeitgeber werden keine Angaben gemacht. Offenbar ist überhaupt keine Arbeitgeberbeteiligung vorgesehen, nicht einmal im Umfang der von ihm ersparten Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung.

Ob die Leistungen in der Auszahlungsphase angepasst werden sollen, bleibt ebenfalls offen, ebenso wie die Frage, ob über das Risiko der Langlebigkeit hinaus weitere Lebensrisiken wie Invalidität/Berufsunfähigkeit oder Hinterbliebenenversorgung abgesichert werden sollen.

Die Ausführungen zum Einzug „unbürokratisch auf bereits etabliertem Weg“ bleiben rätselhaft. Schon aus wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten ist fraglich, ob der wohl gemeinte Einzug der Sozialversicherungsbeiträge durch die gesetzlichen Krankenkassen auch für eine Deutschlandrente eröffnet werden dürfte.

Organisation als Staatsfonds

Auch die Kernidee selbst, der Aufbau, die Organisation und Verwaltung eines zentralen staatlichen Rentenfonds bei der deutschen Rentenversicherung, ist aus Sicht des DGB problematisch. Grundsätzlich ist es zwar richtig, dass sich ein Teil der Verunsicherung in der Bevölkerung durch ein kostengünstiges Standardprodukt möglicherweise wieder auffangen ließe. Vertrauen lässt sich aber nicht einfach so übertragen. Der Vorschlagstext spricht davon, Vertrauen zu schaffen und das Vertrauen der Deutschen Rentenversicherung zu nutzen. Das Vertrauen der Versicherten in die Deutsche Rentenversicherung beruht auf der umlagefinanzierten Rente, mit der die deutsche Rentenversicherung seit vielen Jahrzehnten betraut ist. Ob das Vertrauen sich dann auch auf die kapitalgedeckte Sparte der Deutschen Rentenversicherung ausweitete, ist höchst ungewiss. Der Deutschland-Fonds müsste ohnehin einen klaren organisatorischen Abstand zur DRV halten, um europarechtlich und beihilferechtlich überhaupt zulässig zu sein. Womöglich dürfte nicht einmal Büromaterial gemeinsam angeschafft werden¹.

Ohnehin dürfte die Organisation und Verwaltung eines Staatsfonds durch die Deutsche Rentenversicherung sich schwieriger gestalten, als das Papier suggeriert. Da die Deutschlandrente im Kapitaldeckungsverfahren finanziert werden soll, ist hierzu unter anderem erforderlich, dass ohne nennenswerte Kapitalanlagebeschränkungen das eingezahlte Geld angelegt und verwaltet werden kann. Die Anlagevorschriften der Deutschen Rentenversicherung sind weder darauf ausgelegt, eine wettbewerbsfähige Rendite zu erzielen, noch *de lege lata* dazu geeignet. Es ist also keineswegs gesichert, dass die bisher nicht näher definierten Leistungen der Deutschlandrente tatsächlich denen ihrer

¹ Vgl. zu einem ähnlichen Vorschlag bereits Claudia Tuchscherer in Spektrum 1/2013, S. 29.



Wettbewerber überlegen wären, zumal jede Privilegierung der Deutschlandrente zumindest europarechtlich problematisch ist.

Bei Verweisen auf den norwegischen Staatsfonds sind im Übrigen zu beachten, dass er zwar zwischen 1997 und heute eine durchschnittliche Rendite von über fünf Prozent gehabt haben mag, wie viele kapitalgedeckte Systeme aber auch in den Krisenjahren stattliche Verluste eingefahren hat. Bei der bekannten Risikoaversion deutscher Sparer ist fraglich, ob das Vertrauen auch durch die Finanzkrise hindurch Bestand gehabt hätte.

Im Übrigen wird der norwegische Staatsfonds aus den norwegischen Öleinnahmen gespeist und ist schon deshalb nicht mit dem Vorschlag zur Deutschlandrente vergleichbar. Die Renditeerwartungen zu vergleichen halten wir schon deshalb nicht für seriös.

Automatische Einbeziehung

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sind der Auffassung, dass Mechanismen automatischer Einbeziehung in ein betriebliches Altersversorgungssystem weder eine passende, noch eine umfassende Lösung für alle Beschäftigten bedeutet. Sinnvoller sind tarifvertraglich vereinbarte Einbeziehungssysteme, die die Besonderheiten und Herausforderungen der einzelnen Branchen optimal berücksichtigen können.

Eine automatische Einbeziehung müsste auf jeden Fall eine spürbare finanzielle Beteiligung des Arbeitgebers vorsehen. Nur dann hätten die Beschäftigten einen handfesten Mehrwert – und nur so haben Systeme der automatischen Einbeziehung die Chance, bei den Beschäftigten auf breite Akzeptanz zu stoßen.

Jedenfalls müssten die Regelungen zur Einführung einer automatischen Einbeziehung einen Tarifvorbehalt und die Schaffung von Mitbestimmungsrechten des Betriebsrates bei der „Produktauswahl“ vorsehen, weil sonst die Gefahr bestünde, dass einzelne Arbeitgeber dieses System für ihre eigenen Zwecke missbrauchen. Auch die wohl beabsichtigte Privilegierung der Deutschlandrente als Option, wenn die Tarifparteien, Betriebsparteien oder der Arbeitgeber allein keine andere Wahl treffen, ist wettbewerbsrechtlich problematisch. Die dadurch zwangsläufig entstehenden Wettbewerbsverzerrungen wären kaum zu rechtfertigen.

Generell könnte darüber nachgedacht werden, den Arbeitnehmeranspruch auf Entgeltumwandlung zu einer Hinweispflicht des Arbeitgebers, besser noch zu einer Angebotspflicht der Arbeitgeber auszubauen. Dieses Angebot sollte eine substantielle finanzielle Beteiligung des Arbeitgebers enthalten, mindestens aber die eingesparten Arbeitgeberbeiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung.

Der Vorschlag zur Deutschlandrente birgt zudem die Gefahr, dass durch die automatische Einbeziehung über den Arbeitgeber die Bereitschaft der Arbeitgeber zurückgehen könnte, eine eigene betriebliche Altersversorgung anzubieten. Im Gegenteil, viele Arbeitgeber, die bisher betriebliche Altersversorgungsleistungen angeboten haben, könnten – jedenfalls für neu eintretende Beschäftigte – die Einführung des automatischen Einbeziehungssystems der Deutschlandrente nutzen, um bestehende Zugesysteme abzulösen. Im Ergebnis würde die Deutschlandrente damit die betrieblichen Altersversorgungssysteme schwächen und die Alterssicherung eher destabilisieren.

Der Hauptgrund für den zu geringen Verbreitungsgrad der betrieblichen Altersversorgung liegt auf Arbeitgeberseite in dem Mangel an Bereitschaft, hierfür eigene Mittel bereitzustellen. Detailfragen wie die Seriosität des Angebotes, der Verwaltungsaufwand oder auch etwaige Haftungsrisiken stellen sich erst dann, wenn die grundsätzliche Entscheidung gefallen ist, auf eigene Kosten betriebliche



Altersversorgung zugunsten der Arbeitnehmer zu finanzieren. Genau diese Bereitschaft würde durch die Deutschlandrente erheblich geschwächt.

Fazit

Der Vorschlag zur sogenannten Deutschlandrente ist nach Auffassung des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften nicht geeignet, einen Beitrag zur Alterssicherung zu leisten.

Inhaltlich bietet der Vorschlag keine neuen Diskussionsbeiträge. Insgesamt ist das Konzept so vage formuliert, dass es kaum erwidernsfähig ist. In nahezu allen aus Gewerkschaftssicht entscheidenden Fragen – Leistungsniveau der Auszahlungen, Arbeitgeberbeteiligung, organisatorische Ausgestaltung – belässt es das Deutschlandrentenkonzept bei Andeutungen.

Bereits jetzt ist aber absehbar, dass das Konzept die hohen Erwartungen nicht wird erfüllen können.

Soweit auf die größere Verbreitung in anderen Ländern Systemen Automatischer Einbeziehung verwiesen wird, muss klargestellt werden, dass diese darauf zurückzuführen ist, dass diese Länder ein anderes Rentensystem haben und die dortigen Äquivalente zu unserer zweiten und dritten Säule dort schon immer eine gewichtige Rolle bei der Lebensstandardsicherung hatten. Das Verbreitungserfordernis ergibt sich in Deutschland erst aus den Riester-Reformen. Um diese Fehlentwicklung zu korrigieren, muss aus Sicht des DGB aber das Rentenniveau zumindest stabilisiert werden. Auf eine gestärkte Rentenversicherung sollten betriebliche Altersversorgung und private Altersvorsorge aufbauen.