

Bericht des Vorstandes

Christian Amsinck

Vorsitzender des Vorstandes
der Deutschen Rentenversicherung Bund

Vertreterversammlung
der Deutschen Rentenversicherung Bund
am 22. Juni 2016 in Bremen

Folie 1

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
meine sehr geehrten Damen und Herren,

die Riester-Rente ist aktuell wieder einmal Gegenstand vielfältiger Diskussionen in Politik und Medien. Wie generell in Fragen der Alterssicherungspolitik wird dabei zuweilen eher emotional als sachlich und leider manchmal auch auf Basis eines unzureichenden Kenntnisstandes diskutiert. Ich möchte deshalb in meinem heutigen Bericht einige Anmerkungen zur Riester-Rente und ihrer Entwicklung machen und damit – so hoffe ich – auch einen Beitrag zur Versachlichung der aktuellen Diskussion leisten.

Meine Anmerkungen betrachten dabei die Riester-Rente aus zwei sehr unterschiedlichen Blickwinkeln. Zum einen werde ich auf die mit diesen Regelungen verbundenen Verwaltungsaufgaben eingehen, soweit sie der Gesetzgeber der Deutschen Rentenversicherung Bund übertragen hat. Zum anderen soll auf die allgemeine Funktion der Riester-Rente im Gesamtkonzept der Alterssicherung aus Drei Säulen eingegangen werden, wie es in Deutschland spätestens mit den Rentenreformen zu Beginn dieses Jahrhunderts implementiert wurde.

Folie 2

Lassen Sie mich zunächst auf die Aufgaben unseres Hauses im Zusammenhang mit der Verwaltungsumsetzung der Riester-Förderung zu sprechen kommen. In der Folge des Altersvermögensgesetzes (AVmG) aus dem Jahr 2001 wurde die damalige BfA vom Gesetzgeber mit der Berechnung und Auszahlung der Zulagen im Rahmen der staatlichen Förderung der Riester-Rente betraut. Deshalb wurde im Jahre 2001 die Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) mit zunächst 30 Mitarbeitern als Abteilung der BfA in Brandenburg an der Havel

eingrichtet. Heute sind in der ZfA fast 1.400 Mitarbeiter an den beiden Standorten Berlin und Brandenburg beschäftigt.

Neben dem Zulagenverfahren für die Riester-Rente ist die ZfA inzwischen mit einer Reihe weiterer Aufgaben durch verschiedene Bundesministerien betraut worden. Dazu zählen beispielsweise das Rentenbezugsmitteilungsverfahren und – im Rahmen ihrer Funktion als Zentrale Stelle für Pflegevorsorge (ZfP) – das Zulagenverfahren für Beiträge zur zusätzlichen Pflegeversicherung. Die Entwicklung der ZfA – in der wir im Übrigen erstmals grundsätzlich das Prinzip der papierlosen Verwaltung realisiert haben – kann von daher sicher als Erfolgsgeschichte beschrieben werden. Sie zeigt zugleich, dass der DRV Bund von Seiten der Bundesregierung das Vertrauen entgegengebracht wird, moderne Verwaltungsverfahren verlässlich und in hoher Qualität umzusetzen. Darauf können wir aus meiner Sicht zu Recht stolz sein.

Folie 3

Dies belegen auch die aktuellen Zahlen aus der Arbeitsstatistik der ZfA. Ende Mai wurden dort insgesamt rund 16,7 Mio. Zulagekonten für die Riester-Förderung verwaltet. Zum Zahltermin am 17.05.2016 zahlte die ZfA eine bislang höchste Zulagensumme in Höhe von rund 2,79 Mrd. Euro auf die geförderten Riester-Verträge aus. Insgesamt wurden damit zu den ersten beiden Auszahlungsterminen des Jahres 2016 rund 2,86 Mrd. Euro an Zulagen ausgezahlt nach rund 3,1 Mrd. Euro im gesamten Jahr 2015. Seit dem Jahr 2003 wurden unter Berücksichtigung der vorgenommenen Rückforderungen insgesamt mehr als 22,9 Mrd. Euro an Zulagen auf Riester-Verträge überwiesen

Ich habe bereits darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber der ZfA inzwischen weitere Aufgaben – unabhängig von der Durch

Folie 4

führung der Zulagenförderung im Rahmen der Riester-Förderung – übertragen hat. Auch hierzu kurz ein Blick auf den aktuellen Arbeitsstand: Im Rahmen des Rentenbezugsmitteilungsverfahrens hat die ZfA im Jahr 2016 bislang 34,9 Mio. Rentenbezugsmitteilungen entgegengenommen und nach dem erforderlichen Identitätsabgleich an die Landesfinanzbehörden weitergeleitet. Im Rahmen der weiteren Bescheinigungsverfahren zur Übermittlung von Beiträgen zu Kranken- und Pflegeversicherungen sowie Basisrentenverträgen wurden im bisherigen Verlauf des Jahres 2016 rund 22,4 Mio. Mitteilungen zur Kranken- und Pflegeversicherung sowie rund 1,5 Mio. Mitteilungen zu Basisrenten von der ZfA entgegengenommen und an die Landesfinanzverwaltungen weitergeleitet. Und im Rahmen der Zulagenförderung für Beiträge zur zusätzlichen Pflegevorsorge wurden zum ersten Auszahlungstermin des Jahres 2016 rund 36,8 Mio. Euro Zulagen auf 692.108 Zulageverträge an 28 Pflegeversicherungsunternehmen ausgezahlt. Diese beeindruckenden Zahlen zeigen die Leistungsstärke der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen bzw. für Pflegevorsorge.

Rechtliche Rahmenbedingungen im Wandel

Meine Damen und Herren,

Folie 5

ich komme zum zweiten Teil meiner Ausführungen, in denen ich die Riester-Rente und ihre Entwicklung in ihrer Funktion als Teil der Alterssicherung aus drei Säulen in den Blick nehmen möchte. Zunächst kurz zur rechtlichen Entwicklung dieses Konzepts. Geburtsstunde der Riester-Rente war das Altersvermögens-Gesetz – kurz AVmG – aus dem Jahr 2001. Damit ist ein Paradigmen

wechsel in der deutschen Alterssicherungspolitik vollzogen worden, der Wechsel vom Leitbild der lebensstandardsichernden gesetzlichen Rente hin zum Leitbild der Lebensstandardsicherung aus mehreren Säulen. Die kapitalgedeckten Sicherungssysteme der zweiten und dritten Säule sind damit zu einem konstitutiven Teil der Lebensstandardsicherung im Alter geworden. Der Staat fördert dies in ganz erheblichem Umfang durch Steuervergünstigungen und direkte Zulagen, u. a. im Rahmen der Regelungen, die unter der Bezeichnung „Riester-Rente“ bekannt sind.

Die Förderregelungen der Riester-Rente orientieren sich an dem Grundsatz, dass die Beitragszahlung der Versicherten einerseits durch pauschale Zulagen – Grundzulagen und ggf. Kinderzulagen – und andererseits durch die Möglichkeit des Sonderausgabenabzugs der Riester-Beiträge bei der Besteuerung gefördert werden. Die volle Förderung wird dabei dann gewährt, wenn der Riester-Sparbeitrag – also der Beitrag des Versicherten zuzüglich der Zulagen – einem bestimmten Prozentsatz der maßgebenden Einnahmen des Riester-Sparers entspricht; maßgebliche Einnahme ist dabei beispielsweise bei Beschäftigten das rentenversicherungspflichtige Entgelt des Vorjahres. Die Förderung wurde in vier Stufen eingeführt: 2002 – im ersten Jahr der Förderung – betrug die Grundzulage 38 und die Kinderzulage 46 Euro; Voraussetzung für die volle Zulagenförderung war, dass der Riester-Sparbeitrag insgesamt ein Prozent der maßgebenden Einnahmen des Versicherten betrug. 2008 wurde die letzte Förderstufe erreicht; die Grundzulage lag dann bei 154 Euro und die Zulage für jedes zu berücksichtigende Kind bei 185 Euro. Die volle Zulage erhält man

dann, wenn sich der eigene Beitrag und die Zulagen auf zusammen vier Prozent der maßgebenden Einnahmen belaufen.

Seit Einführung der Förderregelungen wurden diese mehrfach modifiziert, um die Handhabung für die Versicherten einfacher und attraktiver zu machen. So ist es seit dem Jahr 2005 möglich, einen Dauerzulagenantrag für die gesamte Laufzeit des Vertrags zu stellen, so dass die jährliche Beantragung der Zulage überflüssig wurde. Zudem können Versicherte seither bei Beginn der Auszahlungsphase bis zu 30 Prozent des Altersvorsorgevermögens als Einmalzahlung in Anspruch nehmen. Im Jahr 2008 wurde die Entnahme von Mitteln aus dem Riester-Vertrag für den Erwerb oder die Erstellung einer selbstgenutzten Immobilie erleichtert; gleichzeitig wurde die staatliche Förderung auf die sog. Wohn-Riester-Produkte ausgedehnt, zu denen Bausparverträge und Hypothekendarlehen zählen. Im gleichen Jahr wurde der förderberechtigte Personenkreis erweitert – u. a. auf Bezieher einer Rente wegen voller Erwerbsminderung – und der Berufseinsteigerbonus für junge Menschen eingeführt, die vor Vollendung des 25. Lebensjahres erstmals Beiträge in einen Riester-Vertrag zahlen. Schließlich wurde 2008 die Kinderzulage für alle ab 2008 geborenen Kinder von 185 Euro auf 300 Euro erhöht.

Wachstum und Stagnation der Zahl der Riester-Verträge

Folie 6

Hinsichtlich der Inanspruchnahme der Riester-Rente in den 15 Jahren seit ihrer Einführung sind mehrere zeitliche Phasen zu unterscheiden. Nach einem eher verhaltenen Wachstum der Zahl der Riester-Verträge in den Jahren 2002 bis 2004 waren die folgenden Jahre bis 2011 durch einen dynamischen Anstieg der

Vertragszahlen gekennzeichnet: Ihre Zahl erhöhte sich von 4,3 Mio. Ende 2004 auf 15,4 Mio. Ende 2011. Seither hat sich der weitere Anstieg der Riester-Verträge spürbar abgeschwächt; Ende 2015 gab es nach Angaben des BMAS rund 16,5 Mio. Verträge. Dabei handelt es sich in der Mehrzahl – rund 11,0 Mio. Verträge – weiterhin um Versicherungen, 3,1 Mio. waren Investmentfonds-Verträge und 0,8 Mio. Banksparpläne. Wachstumsdynamik weist in den letzten Jahren allerdings allein die Zahl der Wohn-Riester-Verträge auf, von denen es im Jahr 2008 erst 22.000, Ende 2015 jedoch bereits 1,6 Mio. gab.

Das BMAS geht davon aus, dass für rund 20 Prozent aller Riester-Verträge aktuell keine Beiträge geleistet werden. Die sogenannte Ruhendstellung eines Vertrages kann dabei unterschiedliche Gründe haben: So kann es beispielsweise sein, dass ein Förderberechtigter für sich einen besseren Altersvorsorgevertrag gefunden hat und den bisherigen einfach nicht mehr bedient. Es ist auch denkbar, dass eine Person aus dem Kreis der Förderberechtigten ausscheidet, z. B. weil er oder sie eine selbständige Tätigkeit aufnimmt. Natürlich ist es aber auch möglich, dass Versicherte ihre Verträge nicht mehr besparen, weil sie dies nicht mehr finanzieren können oder wollen.

Die Gründe für die in den letzten Jahren weitgehend stagnierende Gesamtzahl der Riester-Verträge dürften vielschichtig sein: Vor dem Hintergrund der aktuellen Niedrigzinsphase auf den Kapitalmärkten erscheint ein Rückgang der Nachfrage von Produkten der kapitalgedeckten Altersvorsorge grundsätzlich wenig verwunderlich, da aus ökonomischer Sicht die Attraktivität der privaten Altersvorsorge sinkt. Ein differenzierter Blick auf den Bestand der

Riester-Verträge zeigt allerdings auch, dass bei jenen Produkttypen, die sich vorwiegend auf die Vorsorge mit Immobilien und Aktien stützen, durchaus eine positive Entwicklung erkennbar ist. Letztlich dürfte jedoch ein auf Freiwilligkeit und staatliche Förderung angelegtes System der zusätzlichen Altersvorsorge unter den konkreten Bedingungen nur ein begrenztes Verbreitungspotential besitzen. Ob dieses mit einem Gesamtbestand von aktuell rund 16,5 Millionen Verträgen bereits ausgeschöpft ist, kann nicht ohne weiteres beurteilt werden.

Statistische Auswertung der Riester-Förderung

Folie 7

Meine Damen und Herren,

lassen Sie mich nun einen Blick auf die Ergebnisse der Riester-Förderung werfen, soweit unsere Statistiken dies erlauben. Diese beziehen sich auf das Beitragsjahr 2012 – das ist das jüngste Kalenderjahr, für das wegen des zulässigen Zeitraums bei der Antragstellung vollständige Ergebnisse vorliegen. In jenem Jahr wurden 10,8 Mio. Personen mit Zulagen und dem möglichen Sonderausgabenabzug im Rahmen der Riester-Rente gefördert. Rund 4 Mio. aller Geförderten erhielten neben der Grund- auch eine Kinderzulage; davon bekamen rund 215.000 Personen zusätzlich den sogenannten Berufseinsteigerbonus.

Das berechnete staatliche Fördervolumen für das Beitragsjahr 2012 belief sich auf 2,7 Mrd. Euro für die geleisteten Zulagen und rund 900 Mio. Euro für den zusätzlich möglichen Sonderausgabenabzug. Das Gesamtbeitragsvolumen – also die Beiträge der Sparer und die gewährten Zulagen – erreichte zusammen

genommen für das Beitragsjahr 2012 eine Höhe von rund 10,1 Mrd. Euro.

Folie 8

Einige Anmerkungen zur soziodemographischen Struktur der Zulagenempfänger: Frauen stellten mit rund 56 Prozent die deutliche Mehrheit der Zulagenempfänger. Interessant ist auch die Höhe der Einkünfte, soweit sie für die Zulagenbemessung maßgeblich sind: 63,2 Prozent der Zulagenempfänger hatte ein zugrundeliegendes Einkommen von unter 30.000 Euro, 24,3 Prozent von ihnen sogar nur ein Einkommen von weniger als 10.000 Euro. Zum Vergleich: Das Durchschnittsentgelt in der gesetzlichen Rentenversicherung betrug für den betreffenden Zeitraum 32.100 Euro.

Folie 9

Betrachtet man, in welchem Umfang die Zulagenempfänger ihren individuellen Zulagenanspruch tatsächlich ausgeschöpft haben, so zeigt sich für das Beitragsjahr 2012, dass 62,2 Prozent ihren Zulagenanspruch voll oder zu mehr als 90 Prozent realisierten. Bei den Zulagenempfängern, für die neben der Grund- auch eine Kinderzulage für mindestens ein Kind beantragt wurde, liegt dieser Anteil noch wesentlich höher. Von ihnen erhielten etwa drei Viertel eine Zulage, die ganz oder fast vollständig (zu 90 bis 100 Prozent) ihrem maximalen Zulagenanspruch entsprach. Andererseits: Rund 18,3 Prozent der Zulagenempfänger schöpften ihren maximalen Zulagenanspruch zu weniger als der Hälfte aus.

Bei den Zulagenempfängern des Beitragsjahres 2012 handelte es sich mit rund 87 Prozent um aktiv Versicherte der gesetzlichen Rentenversicherung. Beamte machten 5,7 Prozent der Zulagenempfänger aus; mittelbar Berechtigte – das sind jene Personen, die zum geförderten Personenkreis gehören, weil ihre Ehepartner

sozialversicherungspflichtig beschäftigt oder in anderer Weise unmittelbar förderberechtigt sind – 4,8 Prozent. Landwirte, Erwerbsminderungsrentner und Versorgungsempfänger wegen Dienstunfähigkeit machten den verbleibenden Rest der Zulagenempfänger aus.

Folie 10

Durchschnittlich flossen für das Beitragsjahr 2012 rund 886 Euro an Gesamtbeiträgen – als Summe aus den eigenen Beiträgen der Versicherten und den Zulagen – auf einen geförderten Riester-Vertrag. Auffällig ist, dass zwei Durchführungswege aus der betrieblichen Altersversorgung die höchsten durchschnittlichen Gesamtbeiträge bei geförderten Riester-Verträgen verzeichneten: Pensionsfonds mit rund 1.319 Euro und Pensionskassen mit rund 1.221 Euro. Diese lagen um rund 50 Prozent über dem Durchschnittswert aller zulagengeförderten Riester-Verträge. Auf Riester-Verträgen bei Kreditinstituten und Versicherungen wurden dagegen mit rund 820 bzw. 854 Euro im Vergleich zu allen zulagengeförderten Riester-Verträgen leicht unterdurchschnittliche Gesamtbeiträge eingezahlt.

Abnehmende Bedeutung der Zulagenförderung

Folie 11

Zielsetzung der Riester-Rente ist es, die Bemühungen der Versicherten um den Aufbau einer kapitalgedeckten Zusatzvorsorge durch staatliche Förderung zu unterstützen. Auskunft darüber, in welchem Umfang die Betroffenen die Mittel für den Aufbau ihrer Ansprüche in der Riester-Rente selbst aufbringen und welchen Anteil die staatliche Förderung übernimmt, gibt die sog. Zulagenquote. Sie weist aus, welchen Anteil der gesamten Einzahlungen in die Riester-Rente die staatlichen Zulagen ausmachen.

Die Zulagenquote für das Beitragsjahr 2012 beträgt im Durchschnitt 35,1 Prozent. Mit anderen Worten: Von 100 Euro, die auf den Vertrag eines durchschnittlichen Riester-Sparers eingezahlt wurden, trägt dieser selbst 65 Euro und der Staat über die Zulagen 35 Euro. Bei Frauen ist die Zulagenquote dabei mit 44,7 Prozent in etwa doppelt so hoch wie bei Männern mit 22,7 Prozent. Allerdings sind die Zulagenquoten seit Jahren rückläufig. Diese Entwicklung verwundert nicht, da die Höhe des maximalen Zulagenanspruchs unverändert geblieben ist, während die Löhne im Zeitablauf gestiegen sind. Der Anreiz für die Zusatzvorsorge durch die Zulagenförderung sinkt folglich.

Folie 12

Dies soll an einem einfachen Beispiel verdeutlicht werden: Ein Durchschnittsverdiener mit zwei Kindern, von denen eins im Jahr 2000 und eins im Jahr 2008 geboren wurde, musste für seine maximale Zulagenförderung von 639 Euro im Jahr 2008 genau 559 Euro an Eigenbeiträgen aufbringen; d.h. die Zulagen machten gut 53 Prozent des insgesamt für ihn in die Riester-Rente eingezahlten Betrages aus. Um die nach wie vor unverändert hohe maximale Zulagenförderung zu erhalten, muss er im Jahr 2016 aber schon 761 Euro und damit über 200 Euro mehr selbst zahlen; die Zulagenquote liegt damit bei knapp 46 Prozent.

Diese aus Sicht des Vorsorgenden ungünstiger werdende Relation wird sich in den nächsten Jahren fortsetzen, da eine Anpassung des maximalen Zulagenanspruchs nicht vorgesehen ist. Zwar kann die in Bezug zum Einkommen geringer werdende Zulagenförderung ggf. durch eine höhere steuerliche Förderung im Rahmen des Sonderausgabenabzugs kompensiert werden, gerade bei Personen mit geringem Einkommen und Personen mit

mehreren Kindern ist dies jedoch eher unwahrscheinlich, da sie regelmäßig keine und nur eine vergleichsweise geringe Einkommenssteuer zahlen.

Letztlich ist damit das Thema der fehlenden Dynamisierung der Riester-Förderung angesprochen. Diese Thematik betrifft nicht nur die maximalen Zulagenbeträge, sondern auch die Obergrenze des möglichen Sonderausgabenabzugs von 2.100 Euro/Jahr. Bei Einführung der Riester-Rente entsprach dies in etwa einem Betrag von 4 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze. Heute jedoch kann bereits ein Versicherter mit einem Einkommen von mehr als 52.500 Euro – das waren im Jahr 2015 rund 150 Prozent des Durchschnittseinkommens in der gesetzlichen Rentenversicherung – vier Prozent seines Einkommens nicht mehr im Rahmen der Riester-Förderregelungen ansparen.

Folie 13

Aktuelle Kritik an der Riester-Rente

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

lassen Sie mich abschließend noch kurz auf die aktuelle Diskussion zur Riester-Rente eingehen. Im Mittelpunkt der Kritik stehen dabei vor allem die mangelnde Transparenz der vorhandenen Riester-Produkte, die vielfach als überhöht eingeschätzten Kosten der privaten Anbieter und die als unbefriedigend empfundene Inanspruchnahme dieses Förderinstruments der zusätzlichen Altersvorsorge.

Als Reaktion auf die Kritik an der mangelnden Transparenz der Riester-Produkte hat die Politik insoweit bereits reagiert, als von Jahresbeginn 2017 an für alle neu abzuschließenden Riester-

Produkte verbindlich die Vorlage eines weitgehend standardisierten Produktinformationsblatts vorgeschrieben wurde. Dieses Produktinformationsblatt soll insbesondere die Kosten und ihre Auswirkungen auf die Rendite des Vorsorgeprodukts für die Vorsorgenden vergleichbar machen. Wir werden sehen, ob und inwieweit die Transparenz der Produkte dadurch verbessert werden kann.

Hinsichtlich der Kritik an den Kosten der Riester-Produkte möchte ich darauf hinweisen, dass die Höhe der Kosten immer auch zu sehen ist im Zusammenhang mit der Höhe der Leistungen. Hier allerdings ist zu konstatieren, dass es gegenwärtig noch an aussagefähigen Daten zur Höhe der aus Riester-Verträgen fließenden Renten fehlt. Zur Beurteilung der Effizienz der Riester-Rente wäre ein statistisches Berichtswesen zu den Ergebnissen der Riester-Rente dringend erforderlich. Auch insoweit bedarf es noch mehr Transparenz.

Schließlich bezieht sich die Kritik an der Riester-Rente regelmäßig auch darauf, dass nach wie vor ein erheblicher Teil der grundsätzlich förderberechtigten Personen keinen Riester-Vertrag abgeschlossen hat. Ich habe bereits die sicher nicht unbedeutende Zahl der aktuellen Riester-Verträge genannt – aber richtig ist natürlich auch, dass viele Menschen noch nicht im Rahmen der Riester-Rente oder auf andere Weise zusätzlich vorsorgen. Letztlich ist es sicher der Bewertung des Einzelnen überlassen, ob das Glas hier als „halb voll“ oder als „halb leer“ anzusehen ist.

Fazit

Meine Damen und Herren,

auch in Zukunft muss es der Anspruch einer umfassenden Alterssicherungspolitik sein, für möglichst alle Menschen ein auskömmliches Einkommen im Alter zu sichern. Gelingt dies nicht oder nur in unzureichendem Maße, ist es Aufgabe der Sozialpolitik, aber auch Aufgabe der Rentenversicherung und ihrer Selbstverwaltung, nach Wegen zur besseren Realisierung dieses Ziels zu suchen.

Dabei dürfte unstrittig sein, dass auch in Zukunft zusätzliche Altersvorsorge neben der gesetzlichen Rente notwendig und wünschenswert ist. Die Riester-Rente bietet an dieser Stelle mit ihrer Kombination aus steuerlicher und Zulagenförderung ein Angebot, das insbesondere für Geringverdiener und Kindererziehende vorteilhaft ist. Selbstverständlich sollten Schwachpunkte, die es unzweifelhaft bei bestehenden Produkten gibt, behoben werden. Zudem sind auch Verbesserungen im Bereich der Betrieblichen Altersversorgung wünschenswert. Die Riester-Rente oder gar die kapitalgedeckte Zusatzsicherung generell in Frage zu stellen, erscheint mir aber – gerade auch angesichts der vor uns liegenden demografischen und ökonomischen Veränderungen – wenig zielführend.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.