

# Zur Notwendigkeit eines erweiterten statistischen Berichtswesens für die Altersvorsorge

– Unabdingbares Element zur Umsetzung des neuen Leitbildes der Alterssicherung –

Dr. Axel Reimann

Mit dem Altersvermögensgesetz<sup>1</sup> und dem Altersvermögens-Ergänzungsgesetz<sup>2</sup> wurde im Jahr 2001 die Ausrichtung des Alterssicherungssystems in Deutschland strukturell verändert. Durch Modifikationen der Rentenanpassungsformel wurde ein schrittweises, langfristiges Sinken des Rentenniveaus eingeleitet, während gleichzeitig eine staatliche Förderung für die ergänzende kapitalgedeckte Altersvorsorge eingeführt wurde. Letztlich stand hinter diesen Entwicklungen ein verändertes Leitbild der Alterssicherung in Deutschland: Während zuvor das konzeptionelle Ziel, den Versicherten „nach einem erfüllten Arbeitsleben“ einen „altersgemäßen“ Lebensstandard zu ermöglichen, auch allein mit den Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung (RV) realisiert werden sollte<sup>3</sup>, geht das neue Leitbild davon aus, dass die Lebensstandardsicherung im Alter nur durch das Zusammenwirken von Leistungen der gesetzlichen RV und der kapitalgedeckten Zusatzvorsorge zu realisieren ist. Dieser Wechsel des Leitbildes der Alterssicherung in Deutschland ist auch als Paradigmenwechsel beschrieben worden<sup>4</sup>.

## 1. Neues Leitbild: Lebensstandardsicherung aus mehreren Säulen

Im neuen Leitbild sind die zweite und dritte Säule der Alterssicherung – also die betriebliche Altersversorgung und die private Vorsorge – konstitutiver Bestandteil der Lebensstandardsicherung. Waren sie zuvor eher ergänzende, den Lebensstandard im Alter erhöhende Leistungen, sind sie nun für die Aufrechterhaltung des Lebensstandards im Alter im Regelfall unabdingbar. Die gesetzliche RV bleibt zwar die mit Abstand wichtigste Einzelsäule der Alterssicherung, die Lebensstandardsicherung ist aber künftig regelmäßig nur mit Leistungen auch aus der betrieblichen und/oder privaten Vorsorge zu realisieren. Betriebliche Altersversorgung und private Vorsorge haben in diesem neuen Leitbild somit eine veränderte, mit deutlich stärkerem Gewicht versehene Funktion. Das wird u. a. auch dadurch deutlich, dass in dem jährlich von der Bundesregierung veröffentlichten Rentenversicherungsbericht seither nicht nur die mittelfristige Entwicklung des Rentenniveaus der gesetzlichen RV, sondern auch die des gemeinsamen Sicherungsniveaus von gesetzlicher Rente und kapitalgedeckter Zusatzvorsorge ausgewiesen wird<sup>5</sup>.

Durch die Rentenreformen von 2001 und weitere Reformen im Verlauf der ersten Dekade dieses Jahrhunderts<sup>6</sup> sind die rechtlichen Rahmenbedingungen für dieses neue Leitbild geschaffen worden – mit der Folge erheblicher Veränderungen für Versicherte und Rentner, aber auch für die Träger der gesetzlichen RV (RV-Träger), der betrieblichen Altersversorgung und der Privatvorsorge. Das Rentenniveau vor Steuern liegt heute mit ca. 47,5% um etwa 5 Prozentpunkte unter dem Wert von 2001, aber auch der Beitragssatz der RV ist mit 18,7% niedriger als zum damaligen Zeitpunkt. Durch die schrittweise Einführung der sog. Riesterförderung und die Entfristung der zunächst

nur zeitlich begrenzten Steuer- und Beitragsfreiheit von Entgeltumwandlungen zugunsten der betrieblichen Altersversorgung wird die kapitalgedeckte Zusatzvorsorge inzwischen in erheblichem Umfang staatlich gefördert. Insbesondere im ersten Jahrzehnt

<sup>1</sup> Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (AVmG) vom 26. 6. 2001 (BGBl. I S. 1310).

<sup>2</sup> Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (AVmEG) vom 21. 3. 2001 (BGBl. I S. 403).

<sup>3</sup> Vgl. zur Formulierung und Ableitung dieses Leitbildes das Gutachten der sog. Alterssicherungskommission; Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, Vergleich der Alterssicherungssysteme und Empfehlungen der Kommission (Berichtsband I), Bonn 1983, S. 141 ff. Dort ist auch erkennbar, dass dieses Leitbild nicht so konkrete und eindeutige Zielvorgaben beinhaltet, wie dies später teilweise interpretiert wurde. Nach dem Kommissionsbericht war die Mehrheit der Kommissionsmitglieder der Ansicht, der altersgemäße Lebensstandard sei mit einem Nettoalterseinkommen von 70 % bis 90 % des Nettoarbeitseinkommens realisierbar; es wird aber auch ausdrücklich darauf verwiesen, dass diese Konkretisierung nicht von der Kommission insgesamt geteilt wurde, sondern dass „einzelne Kommissionsmitglieder der Auffassung seien, diese Zielsetzung sei „im Hinblick auf die wirtschaftlichen, finanziellen und demographischen Risiken zu hoch angesetzt“ (vgl. ebenda, S. 141).

<sup>4</sup> So etwa bei Schmähl, Von der Ergänzung der gesetzlichen Rentenversicherung zu deren partiellem Ersatz: Ziel, Entscheidungen sowie sozial- und verteilungspolitische Wirkungen; in: Eichenhofer/Rische/Schmähl (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, S. 169 ff.; hier: S. 213.

<sup>5</sup> Vgl. zuletzt Rentenversicherungsbericht 2015, BT-Drucks. 18/6870 vom 30. 11. 2015, S. 27 ff.

<sup>6</sup> Insbesondere auch durch das Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) vom 21. 7. 2004 (BGBl. I S. 1791).

dieses Jahrhunderts gab es daraufhin intensive Bemühungen der privaten Versicherungswirtschaft und anderer Finanzmarktakteure, geförderte Produkte der zusätzlichen Altersvorsorge in den Markt zu bringen, zu bewerben und zu verkaufen.

Einrichtungen des Verbraucherschutzes, aber auch die gesetzliche RV haben umfangreiche Informations- und Auskunftsaktivitäten auf den Weg gebracht, um den Versicherten eine möglichst fundierte und an ihren jeweiligen Bedürfnissen ausgerichtete Entscheidung zwischen den diversen am Markt angebotenen Produkten zu ermöglichen<sup>7</sup>. Das von der RV gemeinsam mit dem Deutschen Volkshochschulverband und vielen anderen Verbänden getragene Projekt „Altersvorsorge macht Schule“ oder die Initiative „Pro Sicherheit im Alter (PROSA)“, an deren Entwicklung insbesondere die Deutsche Rentenversicherung Baden-Württemberg beteiligt war<sup>8</sup>, seien hierfür beispielhaft genannt. Das macht deutlich, dass die RV von Beginn an intensiv daran mitgewirkt hat, dass die Versicherten auch unter den veränderten Bedingungen letztlich eine ausreichende Versorgung im Alter sicherstellen können und das veränderte Leitbild der Alterssicherung erfolgreich umgesetzt wird.

Dabei ist man – was die Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge angeht – inzwischen ein gutes Stück vorangekommen. Gerade im Bereich der Riesterrente hat es – nach einer gewissen Stagnation in den ersten Jahren nach der Einführung – in den Jahren nach 2005 einen zügigen Anstieg der abgeschlossenen Verträge gegeben<sup>9</sup>. Inzwischen ist diese Dynamik zwar weitgehend zum Stillstand gekommen; nach Angabe des jüngsten Alterssicherungsberichts der Bundesregierung verfügen inzwischen aber immerhin mehr als 70 % aller Beschäftigten über Ansprüche im Bereich der betrieblichen

Dr. Axel Reimann  
ist Präsident der  
Deutschen Renten-  
versicherung Bund.

Altersversorgung oder/und über eine Riesterrente<sup>10</sup>. Das ist durchaus bemerkenswert – insbesondere wenn man bedenkt, dass bei einem gewissen Teil der Beschäftigten der Aufbau einer zusätzlichen Altersversorgung möglicherweise objektiv wenig sinnvoll ist, weil diese Personen im Alter größere Einkommenszuflüsse aus anderen Quellen erwarten können (z. B. Erbschaften, Mieteinkünfte, o. Ä.), oder weil sie derzeit im höheren Maße verschuldet sind und deshalb der Abbau der Verschuldung rentabler erscheint als der Aufbau neuer Vermögenspositionen. Auch wenn eine noch bessere Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge sicher wünschenswert wäre, kann man die bislang realisierten Werte insofern durchaus als wesentlichen Schritt in Richtung auf die Umsetzung des neuen Leitbildes interpretieren.

## 2. Umsetzung des neuen Leitbildes wird hinterfragt

Dennoch ist in den vergangenen Monaten die Frage immer lauter diskutiert worden, ob der 2001 eingeschlagene Weg weiter verfolgt werden sollte<sup>11</sup>. Dabei spielt sicher eine Rolle, dass das derzeitige Zinsumfeld alle Formen von kapitalgedeckter Altersvorsorge gegenwärtig weniger attraktiv erscheinen lässt und insofern hinterfragt wird, ob mit der geförderten zusätzlichen Altersvorsorge (im bislang vorgesehenen Umfang) tatsächlich eine Lebensstandardsicherung aus mehreren Säulen realisiert werden kann. Hinzu kommt, dass die Kosten- und Leistungstransparenz vieler Produkte der zusätzlichen Altersvorsorge verbesserungswürdig erscheint. Folgerichtig hat deshalb der Gesetzgeber Regelungen zur Schaffung von mehr Transparenz im Bereich der Riesterrente beschlossen<sup>12</sup>.

Vor allem aber sind in den letzten Jahren zwei grundlegende Defizite bei der Umsetzung des veränderten Leitbildes der Alterssicherung in Deutschland deutlich geworden. Dies betrifft zum Einen die Tatsache, dass Alterssicherung mehr umfasst als die reine Vorsorge für das Alter; zur Alterssicherung gehören vielmehr auch die Absicherung des Erwerbsminderungs- sowie des Hinterbliebenenrisikos. Folgerichtig gehören Erwerbsminderungsrente und Hinterbliebenenrenten seit Einführung der gesetzlichen RV zu den von ihr typischerweise erbrachten Leistungen; in den ersten Jahrzehnten nach Einführung der gesetzlichen RV waren die Erwerbsminderungsrente von ihrer Anzahl her sogar weitaus bedeutender als die Altersrenten.

Die mit dem neuen Leitbild der Alterssicherung verbundene Gewichtsverschiebung von der gesetzlichen RV hin zu den kapitalgedeckten Formen der betrieblichen Altersversorgung und der privaten Altersvorsorge wird durch die Förderung der kapitalgedeckten Zusatzvorsorge bei gleichzeitiger Senkung des Rentenniveaus in der gesetzlichen RV realisiert. Die Senkung des Renteniveaus betrifft dabei aber alle Formen der gesetzlichen Renten in gleicher Weise: die Altersrenten genauso wie die Erwerbsminder-

<sup>7</sup> Vgl. dazu die vielfältigen Hinweise auf den Internet-Seiten der Rentenversicherungsträger.

<sup>8</sup> Näheres unter <http://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/servicezentren-fuer-altersvorsorge-prosa-jetzt-flaechendeckend-in-ganz-baden-wuerttemberg-1/>.

<sup>9</sup> Allein zwischen 2004 und 2010 ist die Anzahl der verkauften Riester-Verträge nach Angaben des BMAS von 4,3 Mio. auf 14,5 Mio. gestiegen (Ende 2015 lag sie bei 16,4 Mio.); [www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Rente/riesterrente-IV-2015.pdf?\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Rente/riesterrente-IV-2015.pdf?_blob=publicationFile&v=2).

<sup>10</sup> Vgl. Alterssicherungsbericht 2012, BT-Drucks.17/11741 vom 29.11.2012, S. 96 ff.

<sup>11</sup> Vgl. exemplarisch z.B. Schmähl, Von der Rente als Zuschuss zum Lebensunterhalt zur „Zuschuss-Rente“, in Wirtschaftsdienst (2012), S. 304–313, oder Steffen, „Drei-Säulen-Modell“ der Alterssicherung ist gescheitert, [www.sozialpolitik-portal.de/info-grafiken/rentenversicherungsbericht-2015](http://www.sozialpolitik-portal.de/info-grafiken/rentenversicherungsbericht-2015).

<sup>12</sup> Vgl. Gesetz zur Verbesserung der steuerlichen Förderung der privaten Altersvorsorge (AltVerbG) vom 24. 6. 2013 [BGBl. I S. 1667].

rungs- und die Hinterbliebenenrenten. Konsequenterweise ist deshalb die Riesterförderung auch so gestaltet, dass sowohl Verträge mit reiner Alterssicherung förderfähig sind als auch solche, in denen die Alterssicherung mit der Absicherung des Erwerbsminderungs- oder Hinterbliebenenrisikos verbunden sind. Faktisch beschränken sich die derzeit abgeschlossenen Riesterverträge allerdings im Wesentlichen auf die Alterssicherung<sup>13</sup> und auch im Bereich der betrieblichen Altersversorgung ist die Zahl der Anwartschaften, die auch einen Erwerbsminderungsschutz umfassen, stark rückläufig. Hier gibt es seitens der Anbieter entsprechender Produkte ganz offensichtlich noch Defizite bei der Umsetzung der neuen Philosophie, da hinreichend attraktive Produkte zur ergänzenden Absicherung vor allem des Erwerbsminderungsrisikos fehlen oder unzureichend vermarktet werden. Die Rentenversicherung hat hierauf bereits seit langem und deutlich hingewiesen<sup>14</sup>.

Das zweite grundlegende Defizit bei der Umsetzung des veränderten Leitbildes der Alterssicherung in Deutschland ist das Fehlen einer entsprechenden Anpassung des statistischen Berichtswesens im Bereich der Alterssicherung. Für die Einschätzung der Frage, ob und inwieweit die Zielsetzung der Lebensstandardsicherung aus mehreren Säulen in der Realität erreicht werden kann, ist die regelmäßige Erhebung und Veröffentlichung entsprechender Statistiken jedoch unabdingbar. Hierauf hat der Sozialbeirat in seinem Gutachten zum Rentenversicherungsbericht 2013 erstmals deutlich hingewiesen<sup>15</sup>. Die seinerzeit festgestellten Defizite wurden seither aber kaum nennenswert verringert.

### 3. Statistisches Berichtswesen zur Alterssicherung: Aktueller Stand

Nach § 79 Viertes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV) haben die Versicherungsträger der Sozialversicherung Übersichten über ihre Geschäfts- und Rechnungsergebnisse sowie sonstiges statistisches Material aus ihrem Geschäftsbereich zu erstellen und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) vorzulegen. Soweit es die gesetzliche RV angeht, sind die konkreten Einzelheiten hierzu in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über die Statistik in der Rentenversicherung (RSVwV) vom 30.1.1992<sup>16</sup> geregelt. Danach sind Statistiken über die Versicherten, über Leistungen zur Teilhabe, über Renten, Finanzstatistiken sowie sonstige Statistiken jährlich zu erstellen. Die Deutsche Rentenversicherung Bund hat mit dem Gesetz zur Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung<sup>17</sup> im Jahr 2005 die Erstellung der Statistik als Grundsatz- und Querschnittsaufgabe übertragen bekommen<sup>18</sup>.

In diesem Rahmen werden von der Deutschen Rentenversicherung Bund in jährlichem Turnus umfangreiche Statistiken zu den Themen Rehabilitationsleistungen, Rentenzugang/Rentenwegfall, Rentenbestand, Versicherte sowie Rentenanwartschaften publiziert. Daneben gibt es eine Reihe weiterer regel-

mäßiger Publikationen, so insbesondere die Reihe „Rentenversicherung in Zeitreihen“, die im Rahmen der DRV-Schriften erscheint, sowie seit kurzem die jährlichen Versichertenberichte<sup>19</sup>. Das statistische Berichtswesen der RV basiert dabei auf prozessproduzierten Daten, d. h., sie werden unmittelbar aus den Verwaltungsabläufen der RV-Träger erhoben; die Berichterstattung umfasst somit keine Daten aus Befragungen. Dies impliziert einerseits, dass die ausgewiesene Statistik eine hohe Qualität besitzt, da Antwortverweigerungen oder Datenfehler aufgrund missverständlicher Fragen nicht auftreten können; andererseits basieren die ausgewiesenen Statistiken allesamt auf Vollerhebungen.

Das statistische Berichtswesen der gesetzlichen RV wird von der Deutschen Rentenversicherung Bund trägerübergreifend erstellt und publiziert. Das bedeutet: Die statistischen Daten aller 16 Träger der gesetzlichen RV werden in konsolidierter Form und nach einheitlichen Vorgaben ausgewiesen. Die Zusammenführung der Daten erfolgt dabei über die Datenstelle der Träger der Deutschen Rentenversicherung in Würzburg.

Über die jährlichen Statistikpublikationen hinaus stellt die RV der Wissenschaft über das Forschungszentrum der Rentenversicherung (FDZ-RV) anonymisierte Datensätze für statistische Analysen zur Verfügung<sup>20</sup>. Dabei handelt es sich nicht um aggregierte Daten, sondern um Mikrodatensätze, die so bearbeitet wurden, dass eine Weitergabe an die Wissenschaft datenschutzrechtlich unbedenklich ist. Auf diese Weise sind die Daten der gesetzlichen RV auch über das von der Deutschen Rentenversicherung Bund publizierte statistische Berichtswesen hinaus für wissenschaftliche Zwecke verfügbar.

<sup>13</sup> Wobei die gesetzlichen Regelungen bei Tod eines Versicherten die Übertragung des vorhandenen Vorsorgevermögens auf die Witwe oder den Witwer zulassen.

<sup>14</sup> Vgl. z. B. bereits Rische, Auswirkungen der Rentenreformen: Die individuelle Perspektive der RentnerInnen; in: DRV-Schriften Bd. 73 (2007), S. 47 ff., hier: S. 50.

<sup>15</sup> Vgl. Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2013, BT-Drucks. 18/95 vom 20.11.2013.

<sup>16</sup> Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Statistik in der Rentenversicherung vom 30.1.1992 [BAnz S. 690], zuletzt geändert durch die Verwaltungsvorschrift vom 5.12.2007 [BAnz S. 8238]. Vgl. auch Dannenberg/Kruse, Verwaltungsvorschrift über die Statistik in der Rentenversicherung – Entwicklung und Neufassung 2007; in: RVaktuell (2008), S. 110 ff.

<sup>17</sup> Gesetz zur Organisationsreform der gesetzlichen Rentenversicherung vom 9.12.2004 [BGBl. I S. 3242].

<sup>18</sup> Vgl. ebenda, § 138. Zuvor hatte der Verband der Deutschen Rentenversicherungsträger (VDR) diese Aufgabe wahrgenommen.

<sup>19</sup> Alle Statistik-Publikationen der Deutschen Rentenversicherung Bund sind im Internet abrufbar unter: [www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Navigation/5\\_Services/03\\_broschueren\\_und\\_mehr/fachliteratur/statistiken\\_node.html](http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Navigation/5_Services/03_broschueren_und_mehr/fachliteratur/statistiken_node.html).

<sup>20</sup> Das für die wissenschaftliche Nutzung zur Verfügung stehende Datenangebot des FDZ-RV findet sich unter: [www.fdz-rv.de/FdzPortalWeb](http://www.fdz-rv.de/FdzPortalWeb).

Statistische Daten zur Alterssicherung in der betrieblichen Altersversorgung und der privaten Altersvorsorge werden derzeit nicht in vergleichbarer Weise publiziert. Der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft veröffentlicht zwar regelmäßig Statistiken zu allen Versicherungssparten, so auch zu den Lebens- und (privaten) Rentenversicherungen<sup>21</sup>. Diese umfassen u. a. Angaben zur Anzahl der bestehenden (privaten) Rentenversicherungsverträge, zum jährlichen Beitragsaufkommen, zum Volumen der Versicherungssummen oder zum Volumen der Leistungsauszahlungen. Dabei werden aber ausschließlich hoch aggregierte Werte ausgewiesen; es handelt sich insofern eher um eine Statistik der Geschäftsergebnisse der Versicherungsbranche. Ein statistisches Berichtswesen auf Basis von Informationen aus den einzelnen Verträgen – z. B. der Höhe der aktuell gezahlten Beiträge oder des aktuellen Vermögensstandes, die aktuellen Rückkaufswerte, die Versicherungssummen oder die ausgezahlten Leistungen – gibt es dagegen nicht. Das gilt auch für die im Rahmen der Riester-Förderung geförderten Produkte.

Im Hinblick auf die Betriebliche Altersversorgung ergibt sich ein anderes, gleichwohl ebenfalls unbefriedigendes Bild. Zwar werden von der Arbeitsgemeinschaft betriebliche Altersversorgung (aba) Statistiken mit aggregierten Mikrodaten u. a. zu Verbreitung, Leistungen und Finanzierung der betrieblichen Altersversorgung ausgewiesen<sup>22</sup>; diese basieren aber nicht auf prozessproduzierten Daten der jeweiligen Träger, sondern im Wesentlichen auf Befragungsdaten. Dabei handelt es sich zumeist um die Ergebnisse wissenschaftlicher Befragungen, die im Auftrag des BMAS erhoben werden. Angaben der Träger betrieblicher Altersversorgungssysteme fließen allenfalls in die Statistiken von Makrodaten ein, wie etwa in den Ausweis des Volumens der Deckungsmittel und dessen Entwicklung.

Letztlich ist also festzuhalten, dass es gegenwärtig für den Bereich der ergänzenden, insbesondere der geförderten kapitalgedeckten Altersvorsorge kein regelmäßiges statistisches Berichtswesen zu Höhe und Verteilung von Renten, Rentenanwartschaften und Versichertenzahlen gibt, das dem der gesetzlichen RV vergleichbar wäre. Dies gilt sowohl – wenn auch in unterschiedlicher Weise – für die betriebliche Altersversorgung als auch für die private Vorsorge.

#### 4. Statistisches Berichtswesen ist Voraussetzung für Evaluation des neuen Leitbildes

Der Befund, dass für den Bereich der zweiten und dritten Säule der Alterssicherung ein umfassendes, auf prozessproduzierten Mikrodaten fußendes jährliches statistisches Berichtswesen zu Versicherten, Beiträgen, Anwartschaften und Leistungen nicht besteht, ist schon im Hinblick auf die Transparenz des Alterssicherungssystems unbefriedigend. Sozialpolitisch problematisch erscheint dieser Zustand aber vor allem deshalb, weil so die Evaluation der Ergebnisse der Umorientierung der Alterssicherung auf das Leitbild der Lebensstandardsicherung aus mehreren Säulen erheblich erschwert wird. Die RV hat hierauf bereits im Vorfeld der Rentenreform von 2001 deutlich hingewiesen. In der schriftlichen Stellungnahme des VDR für die Anhörung zu dem Entwurf des Altersvermögens-Ergänzungsgesetzes im zuständigen Bundestagsausschuss heißt es dazu: „Um die sozialpolitischen Folgen der verstärkten Ausrichtung auf eine private kapitalgedeckte Alterssicherung sinnvoll evaluieren zu können, sollte von Anfang an auf eine möglichst umfassende statistische Berichterstattung hingewirkt werden. Soweit dies mit Berichtspflichten der Anbieter von Vorsorgeprodukten einhergeht, sollte das im Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt werden“<sup>23</sup>.

Leider wurde seinerzeit diese Anregung nicht aufgegriffen; insbesondere wurden keine Berichtspflichten der Anbieter von geförderten kapitalgedeckten Alterssicherungsprodukten gesetzlich verankert. Der damalige Hinweis der RV ist aber nach wie vor richtig: Eine Prüfung der Frage, ob das Leitbild der Lebensstandardsicherung aus mehreren Säulen in der Alterssicherung der Menschen faktisch auch realisiert ist, wird ohne ein entsprechendes statistisches Berichtswesen allenfalls eingeschränkt möglich sein. Selbst methodisch anspruchsvolle Umfragestudien, etwa die regelmäßig vom BMAS finanzierte Studie „Alterssicherung in Deutschland (ASID)“<sup>24</sup> oder die von der RV gemeinsam mit dem BMAS finanzierten Untersuchungen „Altersvorsorge in Deutschland (AVID)“<sup>25</sup> sind keine Grundlagen, die einem umfassenden statistischen Berichtswesen auf Basis von prozessproduzierten Mikrodaten vergleichbar wären. Insofern bleibt die Forderung aktuell, ein regelmäßiges statistisches Berichtswesen der geförderten Zusatzvorsorge aufzubauen.

Ein solches Berichtswesen sollte – ähnlich wie dies im Bereich der gesetzlichen RV der Fall ist – jährlich publiziert werden und zumindest Informationen zu den versicherten Personen, den von diesen gezahlten Beiträgen und bis zum jeweiligen Stichtag erworbenen Anwartschaften sowie zu den aktuellen Leistungsbeziehern und den an sie gezahlten Leistungen beinhalten. Diese Informationen sollten nicht nur Durchschnittswerte darstellen, sondern auch in hinreichend detaillierter Form die jeweiligen Verteilungen erkennen lassen. Wünschenswert wäre sicher, wenn die Daten der einzelnen Produkthanbieter (auch) als zusammengeführte Statistik – also als Statistik, die

<sup>21</sup> Vgl. etwa [www.gdv.de/zahlen-fakten](http://www.gdv.de/zahlen-fakten).

<sup>22</sup> [www.aba-online.de/statistik.html](http://www.aba-online.de/statistik.html).

<sup>23</sup> Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages, Ausschussdrucksache 14/1063 vom 5. 12. 2000.

<sup>24</sup> TNS Infratest Sozialforschung, Alterssicherung in Deutschland 2011 (ASID '11), Forschungsbericht 431/Z des BMAS, Berlin 2012.

<sup>25</sup> Deutsche Rentenversicherung Bund und BMAS, Altersvorsorge in Deutschland 2005, DRV-Schriften Bd. 75/BMAS-Forschungsbericht Bd. 365, Berlin/Bonn 2007.

die wesentlichen Daten aus den Verträgen aller Anbieter zusammenfasst – ausgewiesen würden, wie dies bei der trägerübergreifenden Statistik der RV der Fall ist. Darüber hinaus wäre zu prüfen, ob und ggf. in welcher Weise diese Statistikdaten so aufbereitet werden können, dass sie in einer datenschutzrechtlich unbedenklichen Form Wissenschaft und Forschung zur Verfügung gestellt werden können.

## 5. Möglichkeiten und Grenzen der Zentralen Zulagenstelle

Im Zuge der Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen ist der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) in Brandenburg an der Havel im Jahr 2004 die Aufgabe übertragen worden, als zentrale Stelle der Finanzverwaltung die von verschiedenen Trägern der gesetzlichen, privaten und betrieblichen Alterssicherung zu erstellenden Rentenbezugsmitteilungen zu sammeln und an die jeweils zuständigen Landesfinanzbehörden weiter zu leiten<sup>26</sup>. Die ZfA war bereits 2001 als Abteilung der damaligen Bundesversicherungsanstalt für Angestellte – der heutigen Deutschen Rentenversicherung Bund – aufgebaut worden, um als zentrale Stelle für die Durchführung der Zulagenförderung im Rahmen der „Riester-Rente“ zu dienen<sup>27</sup>. Die ZfA steht insoweit im Rahmen dieser Funktionen mit den Trägern der geförderten kapitalgedeckten Altersvorsorge und weiteren Trägern der Alterssicherung in einem regelmäßigen Datenaustausch – sie hat aber nicht die Funktion einer „zentralen Statistikstelle“.

Hierzu fehlen zum einen bereits die notwendigen rechtlichen Voraussetzungen. Vor allem aber verfügt die ZfA bei weitem nicht über alle wesentlichen Daten, die für ein statistisches Berichtswesen zur geförderten kapitalgedeckten Altersvorsorge erforderlich sind. In ihrer Funktion als zentrale Stelle für die Durchführung der Zulagenförderung im Rahmen der Riester-Rente stehen ihr zwar sämtliche Informationen zur Verfügung, die die Zulagenförderung betreffen. Dazu gehören vor allem die Höhe der Zulagen, die den geförderten Vorsorgeverträgen eines Versicherten zugeflossen sind, sowie die Höhe der eigenen Beiträge der einzelnen Versicherten bis zur Förderhöchstgrenze. Darüber hinaus liegen Informationen darüber vor, bei welchen Anbietern und auf welche Verträge Zulagen und geförderte Eigenbeiträge geflossen sind sowie ggf. darüber, in welcher Höhe ein Versicherter Beträge aus seinem Vorsorgevertrag entnommen hat – entweder zu einer nach den geltenden Regelungen „förderunschädlichen“ Verwendung (etwa für den Erwerb einer selbstgenutzten Immobilie) oder aber „förderschädlich“ für andere Zwecke. Zudem liegen bei der ZfA Daten der Versicherten vor, die für die Ermittlung der Zulagenberechtigung sowie der Zulagenhöhe von Bedeutung sind. Das betrifft etwa den beruflichen Status der Versicherten und die Höhe ihrer für die Zulagenbemessung maßgeblichen Entgelte.

Ganz wesentliche Informationen zu den individuellen Riester-Verträgen sind der ZfA dagegen nicht bekannt. Das betrifft etwa die Höhe des zum jeweiligen Zeitpunkt in den Verträgen akkumulierten Vorsorgekapitals, die entstandenen Kosten, die erzielten Überschüsse, die Höhe der eventuell in den Verträgen zugesagten künftigen Rentenzahlungen bzw. vertraglich zugesagte Verrentungsfaktoren oder Angaben zum Zeitpunkt des Rentenbeginns<sup>28</sup>.

Die Rentenbezugsmitteilungen, die die ZfA im Rahmen ihrer Funktion als zentrale Stelle der Finanzverwaltung von Trägern der gesetzlichen, betrieblichen und privaten Altersvorsorge erhält, weisen – neben der jeweiligen Steueridentifikationsnummer – vor allem die Höhe der Leistungen aus, die von den Trägern an die Rentenempfänger ausgezahlt werden. Enthalten sind in den Rentenbezugsmitteilungen darüber hinaus Informationen zu Rentenanpassung, zu Beginn und Ende der Zahlung sowie zu den von den Leistungen entrichteten Beiträgen für die Kranken- oder Pflegeversicherung. Die entsprechenden Daten werden der ZfA grundsätzlich auf elektronischem Wege übermittelt, dort gesammelt und dann an die jeweils zuständige Landesfinanzbehörde weitergeleitet<sup>29</sup>.

Eine statistische Auswertung der übermittelten Daten durch die ZfA wird jedoch weder durch die geltenden rechtlichen Grundlagen legitimiert noch wäre auf diese Weise die Erstellung eines statistischen Berichtswesens der Zusatzvorsorge zu realisieren. Zum einen sind in das Rentenbezugsmitteilungsverfahren nicht alle Formen von regelmäßigen Alterseinkünften einbezogen, z. B. nicht die Leistungen der betrieblichen Altersversorgung, die aus Systemen der Durchführungswege „Direktzusage“ und „Unterstützungskasse“ stammen<sup>30</sup>. Zum anderen werden mit den

<sup>26</sup> Vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 18 Finanzverwaltungsgesetz (FVG). Der Datenaustausch ist im Einzelnen geregelt in der Altersvorsorge-Durchführungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. 2. 2005 (BGBl. I S. 487), zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 22. 12. 2014 (BGBl. I S. 2392).

<sup>27</sup> Im Rahmen dieser Funktion werden auch Statistiken zur Riester-Förderung erstellt und publiziert; vgl. etwa Kruse/Scherbarth, Förderung der Riester-Rente durch Zulagen und Sonderausgabenabzug: Mehr als 10,8 Millionen geförderte Personen im Beitragsjahr 2011, in: RVaktuell (2015), S. 55 ff.

<sup>28</sup> Sofern das in Riester-Verträgen angesparte Kapital nicht für Rentenzahlungen, sondern vorab zum Zweck des Erwerbs einer selbstgenutzten Immobilie verwendet wird, ist der ZfA der Entnahmezzeitpunkt bekannt.

<sup>29</sup> Künftig soll eine Möglichkeit geschaffen werden, Informationen aus den Rentenbezugsmitteilungen im Zulagekonto zu speichern, die rechtliche Voraussetzung hierfür wurde durch eine Änderung des § 22a EStG im Rahmen des Gesetzes zur Anpassung des nationalen Steuerrechts an den Beitritt Kroatiens zur EU und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften vom 25. 7. 2014 (BGBl. I S. 1266) geschaffen, die konkrete Ausgestaltung ist jedoch noch offen.

<sup>30</sup> Darüber hinaus sind auch Pensionen von Beamten, Soldaten und Richtern sowie Leistungen der Abgeordnetenversorgung nicht in das Rentenbezugsmitteilungsverfahren eingebunden und somit der ZfA auch nicht bekannt.

Rentenbezugsmitteilungen ausschließlich Daten über die Höhe der jeweiligen Rentenleistungen übermittelt, jedoch keinerlei Informationen über die noch nicht in die Auszahlungsphase gelangten Vorsorgeverträge. Schließlich verfügt die ZfA auch über keinerlei Informationen zu den Versicherten und deren Anwartschaften im Bereich der betrieblichen Altersversorgung.

## 6. Fazit und Ausblick

Für die Umsetzung des Leitbildes der Lebensstandardsicherung aus mehreren Säulen und für die Evaluierung dieses Ansatzes erscheint der Aufbau eines statistischen Berichtswesens für die geförderten Produkte der zweiten und dritten Säule zunehmend dringlicher. Die Verfügbarkeit einer aussagekräftigen regelmäßigen Statistik zu Leistungen und Anwartschaften der ergänzenden Altersvorsorge könnte entscheidend dazu beitragen, die Diskussion um die Weiterentwicklung der Alterssicherung in Deutschland auf eine besser abgesicherte Grundlage zu stellen.

---

<sup>31</sup> Vgl. z. B. „CDU und Grüne schlagen ‚Deutschland-Rente‘ vor“, FAZ vom 23.12.2015.

Das wäre gerade im Hinblick auf die aktuellen Debatten um neue Produkte der kapitalgedeckten Zusatzvorsorge – Stichwort „Deutschland-Rente“<sup>31</sup> – wünschenswert. Auch im Hinblick auf die Frage, ob und in welchem Umfang Versorgungsdefizite im Alter bestehen oder zu erwarten sind, würde eine Ergänzung der umfangreichen statistischen Publikationen der gesetzlichen RV durch ein vergleichbares statistisches Berichtswesen der zweiten und dritten Säule sehr zur sachlichen Fundierung der Diskussion beitragen können.

Dieses Berichtswesen sollte dabei – ähnlich wie dies in der gesetzlichen RV seit langem realisiert ist – für den Bereich der betrieblichen Altersversorgung einerseits und den der privaten Altersvorsorge andererseits träger- bzw. anbieterübergreifend gestaltet sein, indem die Daten der einzelnen Anbieter der jeweiligen Säule zusammengeführt werden. Voraussetzung hierfür wäre die rechtliche Normierung entsprechender Berichtspflichten der Anbieter geförderter Zusatzversorgungsprodukte aus beiden Säulen, wie dies seitens der RV bereits im Gesetzgebungsverfahren zum Altersvermögen-Ergänzungsgesetz von 2001 angeregt wurde.