

Information für den Ausschuss

Deutsche Aktuarvereinigung (DAV) e.V. und IVS – Institut der Versicherungsmathematischen Sachverständigen für Altersversorgung e.V.

Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 16. November 2020 um 12:30 Uhr zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Transparenz in der Alterssicherung und der Rehabilitation sowie zur Modernisierung der Sozialversicherungswahlen (Gesetz Digitale Rentenübersicht) - BT-Drucksache 19/23550
- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Maria Klein-Schmeink, Anja Hajduk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Sozialversicherungswahlen reformieren - Demokratische Beteiligung sicherstellen - BT-Drucksache 19/22560

siehe Anlage

Köln, 12. November 2020

Stellungnahme der DAV und des IVS zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Transparenz in der Alterssicherung und der Rehabilitation sowie zur Modernisierung der Sozialversicherungswahlen (Gesetz Digitale Rentenübersicht)

Die Bundesregierung hat am 26. August 2020 den Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Transparenz in der Alterssicherung und der Rehabilitation sowie zur Modernisierung der Sozialversicherungswahlen verabschiedet. Dieser wurde kürzlich im Bundestag diskutiert. Die Deutsche Aktuarvereinigung (DAV) e. V. und das IVS – Institut der Versicherungsmathematischen Sachverständigen für Altersversorgung e. V., ein Zweigverein der DAV, haben den Regierungsentwurf mit Blick auf die vorgeschlagenen Regelungen zur Entwicklung und Einführung einer Digitalen Rentenübersicht gesichtet und merken zur Berücksichtigung in den kommenden Beratungen des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales die folgenden Punkte an.

Allgemeine Anmerkungen

DAV und IVS begrüßen, dass das wichtige Vorhaben der Einführung einer säulenübergreifenden Altersvorsorgeinformation in Deutschland mit dem vorgelegten Gesetzentwurf weiter vorangetrieben wird, und unterstützen den beabsichtigten schrittweisen Entwicklungsprozess der Digitalen Rentenübersicht. Der Gesetzentwurf gibt das geplante Zielbild unseres Erachtens gut wieder und lässt der Zentralen Stelle für die Digitale Rentenübersicht in Zusammenarbeit mit dem Steuerungsgremium gleichzeitig auch ausreichend Spielräume, die Digitale Rentenübersicht im breiten Konsens zu konzipieren und beständig weiterzuentwickeln.

Die DAV ist die berufsständische Vertretung der rund 5.600 Finanz- und Versicherungsmathematiker*innen (Aktuar*innen) in Deutschland, von denen rund 800 mit einem Tätigkeitsschwerpunkt im Bereich der betrieblichen Altersversorgung zusätzlich dem IVS angehören. Als Expert*innen für die Finanzierung von Altersvorsorgesystemen insbesondere der zweiten und dritten Säule haben wir einen umfassenden Blick auf die Versorgungseinrichtungen und die Ausgestaltung etwaiger Leistungsversprechen im Bereich der betrieblichen und der privaten Altersvorsorge.

Im Vergleich zum Referentenentwurf ist im aktuellen Entwurfsstand insbesondere die klarere Strukturierung des Gesetzes positiv hervorzuheben, die in der Anwendung zu mehr Klarheit und einer besseren Lesbarkeit führen dürfte.

Wir begrüßen überdies die Stärkung des geplanten Steuerungsgremiums im Vergleich zum Referentenentwurf. Mit unserer fachlichen Unabhängigkeit und fundierten Expertise stehen wir gerne bereit, unseren Beitrag zur inhaltlichen Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Digitalen Rentenübersicht über eine Mitwirkung im Steuerungsgremium zu leisten, beispielsweise wenn es darum geht, als neutrale Instanz unterschiedliche Versorgungsleistungen aus den drei Säulen vergleichbar zu machen und zu einem angemessenen Gesamtüberblick zusammenzuführen, wie in § 5 Absatz 3 des vorgeschlagenen Rentenübersichtsgesetzes (RentÜG-E) und der zugehörigen Gesetzesbegründung vorgesehen.

Wir begrüßen, dass zudem Fachbeiräte fallweise bei der technischen und inhaltlichen Entwicklung hinzugezogen werden können und stehen für eine Mitwirkung hier ebenfalls gerne zur Verfügung. Als Fachvereinigung ist es uns ein Anliegen, hier bei einschlägigen Fragestellungen, insbesondere rund um die Bewertung und Vergleichbarkeit von Altersvorsorgeansprüchen der zweiten und dritten Säule, unseren Sachverstand einzubringen und hierzu ausgewiesene und anerkannte Expert*innen in die Gremien zu entsenden. Bereits bei der Studie zu konzeptionellen Grundlagen für eine säulenübergreifende Altersvorsorgeinformation hat sich gezeigt, dass aktuarielle Expertise einen wertvollen Beitrag leisten kann.

Wir sehen insbesondere folgende Themen und Themenblöcke, bei denen die Einbindung aktuarieller Expertise mit spezifischem Fokus auf die Altersvorsorge in den Fachbeiräten u. E. von großer Bedeutung ist:

- Aggregation von Standmitteilungen aus verschiedenen Vorsorgeeinrichtungen und Säulen der Altersvorsorge zu einem Gesamtüberblick, verbunden mit dem Erreichen einer möglichst hohen Vergleichbarkeit hochgradig diversifizierter Altersvorsorgeansprüche
- Schaffung eines einheitlichen Datensatzes zur Erhebung der diversifizierten Daten der verschiedensten Arten von Standmitteilungen
- Analyse und Auswertung der Standmitteilungen je Durchführungsweg der bAV bzw. je Kategorie von Vorsorgeeinrichtungen und -arten (wie bspw. berufsständische Versorgungswerke oder Produktarten in der dritten Säule); Definition angemessener und praktikabler Lösungen je Kategorie
- Ausgestaltung von Intermediär-Lösungen zur Datenübermittlung
- Ausgestaltung der Datenübermittlung insgesamt
- Erwägung und Schaffung von datenschutzkonformen und rechtssicheren Lösungen zur Weiterleitung der Daten für nachfolgende unabhängige Beratungsmöglichkeiten (z. B. durch die Deutsche Rentenversicherung oder Rentenberater)
- Fragen der regelmäßigen Evaluierung und Qualitätssicherung der Digitalen Rentenübersicht.

Zu diesen und allen weiteren Themen rund um die Digitale Rentenübersicht stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung.

Bewertung im Einzelnen

Grundsätze und Inhalt der Digitalen Rentenübersicht

Umfang der durch die Vorsorgeeinrichtungen zu liefernden Informationen

Es ist zu begrüßen, dass im ersten Schritt auf die bereits bestehenden und den Bürger*innen grundsätzlich zugänglichen Informationen zurückgegriffen werden soll. Dass sich die Übermittlung der Informationen der angebotenen Vorsorgeeinrichtungen dabei auf Angaben zu Vorsorgeansprüchen beschränkt, die in den gesetzlich vorgesehenen Standmitteilungen ausgewiesen werden, bildet unseres Erachtens einen sehr geeigneten Rahmen. Von diesem Grundsatz sollte auch nicht durch die zum

Teil recht umfassenden Verordnungsermächtigungen gemäß § 11 abgewichen werden können, um erheblichen Zusatzaufwand für die Vorsorgeeinrichtungen zu vermeiden. Anpassungen der zu übermittelnden Informationen sollten demnach stets entsprechend aus Anpassungen der jeweiligen gesetzlichen Vorschriften resultieren.

Die bisherigen Vorgaben des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG), des Versicherungsvertragsgesetzes (VVG) und des Betriebsrentengesetzes (BetrAVG) haben sich in der Praxis bewährt und sollten auch in Zukunft den maßgeblichen Rahmen für die Inhalte der Digitalen Rentenübersicht darstellen, um Diskrepanzen beim Ausweis identischer Sachverhalte zu vermeiden.

Wir regen daher erneut an, diese sinnvolle Koppelung an die bestehenden gesetzlichen Vorgaben im RentÜG nicht nur in der Gesetzesbegründung herauszustellen, sondern auch als Grundsatz in § 5 explizit zu verankern.

Nach dem Gesetzentwurf sind Werte gemäß der letzten (jährlichen) Standmitteilung zu übermitteln. Aktuellere Informationen, zum Beispiel bei Neuabschlüssen oder Vertragsänderungen (nach den Grundsätzen der letzten Standmitteilung) oder weil die Vorsorgeeinrichtung dies ohnehin in ihren Prozessen kontinuierlich ermittelt, sollten zulässig sein und dann, wenn sie geliefert werden, auch in der Digitalen Rentenübersicht zusätzlich übermittelt werden können.

Darüber hinaus vertreten wir die Auffassung, dass es ausreicht, wenn die Vorsorgeeinrichtungen für künftige Leistungsansprüche die sich aus heutiger Sicht ergebenden Bruttowerte ausweisen.

Selbstverständlich können und sollten allgemeine Hinweise zur steuerlichen und sozialversicherungspflichtigen Behandlung von Zahlungen gegeben werden. Weitergehende Konkretisierungen würden jedoch auf Kosten der Vergleichbarkeit gehen sowie zu zusätzlicher Komplexität und Fehleranfälligkeit führen, wenn stark individualisierte bzw. pauschalisierende Annahmen hinsichtlich Sozialversicherungspflicht, Besteuerung, zukünftiger Kaufkraft etc. zu berücksichtigen wären. Hinzu kommt, dass auch in den bestehenden Verordnungen zu den Informationspflichten keine derartige Aufteilung von Leistungen entlang dieser Regeln gefordert wird.

Bislang wird diese Thematik lediglich in der Gesetzesbegründung zu § 3 Absatz 2 RentÜG-E aufgegriffen. Wir regen daher an, im Gesetzestext selbst klarzustellen, dass es sich bei den auszuweisenden künftigen Leistungsansprüchen stets um Bruttowerte handelt.

Zusammenfassung zu einem Gesamtüberblick

Gemäß § 3 Absatz (4) RentÜG-E sollen wertmäßige Angaben der Altersvorsorgeansprüche durch die Zentrale Stelle für die Digitale Rentenübersicht zu einem Gesamtüberblick zusammengefasst werden.

Wir möchten im Hinblick auf die Option, hierfür einen Gesamtwert zu aggregieren, zu bedenken geben, dass eine solche Verdichtung komplex herzuleiten und gleichzeitig auch in ihrer möglichen Aussagekraft beschränkt wäre. Denn mit Blick auf das sehr breite Spektrum von Zusage-/Produktgestaltungen und deren unterschiedliche steuer- und sozialversicherungsrechtliche Behandlung sind in diesem Zusammenhang verschiedene Bewertungsverfahren und damit auch Fragen der Vergleichbarkeit von Ansprüchen von zentraler Bedeutung, die nicht einfach zu handhaben sind.

Da nach unserem Verständnis ein solcher Aggregationsansatz grundsätzlich weiterverfolgt werden sollte, halten wir es für angezeigt, hier insbesondere auch die besondere Expertise von Vorsorgeaktuar*innen einzubinden (vgl. unsere obigen Ausführungen zum Thema „Fachbeiräte“). Für die Entwicklung würde zudem hinreichend viel Zeit benötigt, sodass es in unseren Augen zielführend ist, die Inhalte der Digitalen Rentenübersicht in den ersten Entwicklungsschritten und der anfänglichen Betriebsphase strikt kongruent zu den Werten der Standmitteilungen zu halten.

Anbindung der Versorgungseinrichtungen

Dass im Zuge der Einführung der Digitalen Rentenübersicht eine verpflichtende Anbindung an die Zentrale Stelle für die Digitale Rentenübersicht für diejenigen Vorsorgeeinrichtungen bestehen soll, die auch gesetzlich verpflichtet sind, regelmäßige Standmitteilungen zur Verfügung zu stellen, ist nur konsequent und stellt im ersten Schritt eine nachvollziehbare und insbesondere praktikable Vorgehensweise dar.

Gleichwohl sollte den Einrichtungen, ggf. größenabhängig gestaffelt, ein längerer Übergangszeitraum eingeräumt werden, um sie nicht zu überfordern. Dadurch könnten kleinere Einrichtungen entlastet werden, und größeren Einrichtungen wäre eine zeitliche Justierung der Anbindung u. a. mit Blick auf Veränderungen in der jeweiligen IT-Landschaft möglich. Eine Anbindung sollte im Übergangszeitraum für die Einrichtungen auch selektiv möglich sein, um Sonderbestände beispielsweise aus Alttarifen mit veraltetem Verwaltungssystem zunächst von der Anbindung ausnehmen zu können.

Freiwillige Anbindung von Arbeitgebern und besonderen Einrichtungen

Wir begrüßen ausdrücklich, dass Arbeitgeber mit betrieblicher Altersversorgung in der Form von Direktzusagen und Unterstützungskassen nicht zur Mitwirkung verpflichtet werden. In jedem Fall sollte für Arbeitgeber und Unterstützungskassen die Freiwilligkeit auch in Zukunft erhalten bleiben. Insbesondere Arbeitgeber und Unterstützungskassen, die ihren Versorgungsberechtigten auf freiwilliger Basis regelmäßig Standmitteilungen zusenden, sollten auch in Zukunft nicht zu einer Anbindung an die Zentrale Stelle für die Digitale Rentenübersicht verpflichtet werden.

Gleichzeitig ist perspektivisch ein höherer Abdeckungsgrad gerade bei den Direktzusagen als einem besonders wichtigen und weit verbreiteten Zweig der Altersvorsorge wünschenswert. Auch aus Sicht des Arbeitgebers kann es unter Umständen sinnvoll sein, sein innerbetriebliches Versorgungssystem in Form der Direktzusage ganz oder teilweise an die Zentrale Stelle anzubinden, um beispielsweise Rückfragen zu vermeiden oder die Wertschätzung für dieses Versorgungssystem durch Darstellung in der Digitalen Rentenübersicht zu erhöhen.

Den Arbeitgebern sollte daher eine einfache Möglichkeit zur Anbindung an das Portal gegeben werden, um die Digitale Rentenübersicht mit einem möglichst großen Anteil dieser bedeutenden Versorgungsart zu vervollständigen. Dazu sollten die Arbeitgeber bei Bedarf einfach und unkompliziert (d. h. ohne ein separates Zustimmungserfordernis) sowie datenschutzkonform einen Intermediär einsetzen können.

Daneben sollte auch eine nur partielle Anbindung möglich sein, bei der bspw. ausgewählte Versorgungszusagen oder Leistungspläne, zum Anbindungstichtag aktuell tätige Versorgungsberechtigte oder nur für die Anbindung geeignete Verwaltungssysteme angebunden werden.

Arbeitgebern und ihren Unterstützungskassen sollte ermöglicht werden, nicht alle der nach § 5 Abs. 1 Nr. 4 geforderten Angaben zu melden, um Besonderheiten der Versorgungssysteme oder der Verwaltungssysteme Rechnung zu tragen.

Erhebung der steuerlichen Identifikationsnummer

Die eindeutige Zuordnung von Daten und Ansprüchen zu den einzelnen Berechtigten erfolgt mittels der steuerlichen Identifikationsnummer (Steuer-ID).

Die Erhebung der Steuer-ID sollte grundsätzlich für alle möglich sein, die sich an der Plattform beteiligen möchten, also sowohl für die dazu verpflichteten Vorsorgeeinrichtungen als auch für diejenigen, die sich freiwillig anschließen. In Bezug auf die freiwillig angebotenen Einrichtungen und Arbeitgeber sollte diese Möglichkeit im Gesetz explizit formuliert werden. Neben freiwillig angebotenen Arbeitgebern seien hier in erster Linie Unterstützungskassen genannt.

Die bisher festgelegte einmalige Abfragemöglichkeit bei Anbindung an die Zentrale Stelle für die Digitale Rentenübersicht sollte auch nach Anbindung fortbestehen, um eine kostenaufwendige Nachverfolgung pro Person zu vermeiden. Insbesondere im Rahmen der betrieblichen Altersversorgung sollte die rechtssichere Meldung der Steuer-ID durch den Arbeitgeber an den vom Arbeitgeber eingeschalteten jeweiligen externen Versorgungsträger (z. B. Unterstützungskassen) ermöglicht werden. Dies dürfte zu einer deutlichen Verbesserung der Akzeptanz des gesamten Verfahrens führen.

Da der Stichtag zur verpflichtenden Anbindung von Vorsorgeeinrichtungen über die entsprechende Rechtsverordnung erst nach der ersten Betriebsphase festgelegt wird, sind während der ersten Betriebsphase zunächst alle freiwillig angebotenen. Nichtsdestotrotz sollte bereits bei diesen Fällen eine entsprechende Abfrage der Steuer-ID zur Durchführung des Rentenübersichtsgesetzes möglich sein. Wir sehen daher mögliche Schwierigkeiten im Hinblick auf den vorgeschlagenen Artikel 9 zur Änderung des Einkommensteuergesetzes, der sich auf mitteilungspflichtige Stellen bezieht und erst einmal nur diesen eine entsprechende Abfrage der Steuer-ID ermöglicht.

Der Bundesrat hatte im Rahmen seiner Beratungen zum vorliegenden Regierungsentwurf und in seiner zugehörigen Kommentierung die Ermöglichung des maschinellen Abrufs der steuerlichen Identifikationsnummer beim Bundeszentralamt für Steuern für alle öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen vorgeschlagen. Die Bundesregierung lehnt in ihrer Gegenäußerung diesen Vorschlag mit dem Verweis u. a. auf begrenzte Kapazitäten beim Bundeszentralamt für Steuern und bei der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen ab (da diese unter anderem bereits durch die Umsetzung der Grundrente und die Registermodernisierung erheblich belastet würden). Allerdings räumt die Bundesregierung ein, nach Ablauf der ersten Betriebsphase prüfen zu wollen, ob auch öffentlich-rechtlichen Stellen die Möglichkeit des maschinellen Abrufs der steuerlichen Identifikationsnummern zur Verfügung gestellt werden kann.

Eine Beschränkung auf öffentlich-rechtliche Einrichtungen erscheint uns in diesem Zusammenhang nicht sachgerecht und hilft u. E. der Sache und der Verbreitung der Digitalen Rentenübersicht nicht weiter. Vielmehr plädieren wir dafür, dass die Möglichkeit des maschinellen Abrufs nach Ablauf des Piloten allen Vorsorgeträgern zur Verfügung steht.

Evaluierung der Digitalen Rentenübersicht und des Portals

Gerade im Hinblick auf die Akzeptanz aller Beteiligten und eine laufende Weiterentwicklung sollte im Gesetz auch eine regelmäßige Evaluierung des Angebots der Digitalen Rentenübersicht verankert werden. Es genügt nicht, allein am Ende der ersten Betriebsphase zu evaluieren, dies sollte laufend geschehen.

*Die Deutsche Aktuarvereinigung (DAV) e. V. ist die berufsständische Vertretung der Aktuar*innen in Deutschland. Sie schafft die Rahmenbedingungen für eine fachlich fundierte Berufsausübung ihrer Mitglieder und steht im ständigen Dialog mit allen für sie relevanten nationalen und internationalen Institutionen, um im Interesse der Aktuar*innen und zum Nutzen von Verbrauchern und Unternehmen ihren Sachverstand in gesetzgeberische Prozesse einzubringen.*

Das IVS – Institut der Versicherungsmathematischen Sachverständigen für Altersversorgung e. V., ein Zweigverein der Deutschen Aktuarvereinigung, vertritt mit seinen zurzeit rund 800 Mitgliedern die berufsständischen Belange der versicherungsmathematischen Sachverständigen für die betriebliche Altersversorgung in Deutschland. In Stellungnahmen bezieht das IVS Position gegenüber dem politischen Umfeld und beteiligt sich als fachliche Instanz auch beratend an Gesetzgebungsprozessen.