Zweites Betriebsrentenstärkungsgesetz
Sachverständigenanhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages

Stellungnahme der Gruppe Deutsche Börse

Einleitung

Betriebsrenten sind eine sinnvolle und notwendige Ergänzung zur gesetzlichen Rentenversicherung. Das Betriebsrentenstärkungsgesetz von 2018 war ein erster guter Schritt, konnte sich in der Praxis jedoch nicht durchsetzen. Der Regierungsentwurf zum Zweiten Betriebsrentenstärkungsgesetz, das es Arbeitgebern erleichtert Betriebsrenten anzubieten, ist ein nächster richtiger Schritt, aber bei Weitem noch nicht ausreichend. Zwar ist es grundsätzlich begrüßenswert, dass mehr Flexibilität in der Kapitalanlage geschaffen werden soll, indem die Bedeckungsvorschriften gelockert und die Möglichkeiten zur Pufferbildung verbessert werden; es ist jedoch fraglich, ob allein dadurch das Kapital der Betriebsrenten zukünftig im großen Stil in Aktien oder Fonds investiert sein wird. Explizit zu begrüßen ist die einfachere Beteiligung von nicht-tarifgebundenen Unternehmen und deren Beschäftigten. Ob dies zu einer signifikant höheren Verbreitung von Betriebsrenten führen wird, ist aus unserer Sicht dennoch fraglich. Die Gruppe Deutsche Börse (GDB) versteht die Sorge, dass gesetzlich obligatorische Betriebsrenten oder ein bundesweit verpflichtendes Opting-Out-System zur automatischen Entgeltumwandlung intensive Eingriffe in die Freiheitsrechte der Beteiligten darstellen könnten. Jedoch sollte darüber eine erneute und genauere Prüfung und Diskussion durchgeführt werden. Denn ein Auto-Enrolment für Betriebsrenten, das sich auf sämtlich abhängig beschäftigten Arbeitnehmer erstreckt, würde die Verbreitung enorm vergrößern.

Mittel- bis langfristig sollte das Betriebsrentengesetz jedoch umfangreicher reformiert werden und sich dabei am US-amerikanischen 401(k) Modell orientieren. Ausgestaltet als individuelles Konto, wäre so eine stärkere kapitalmarktbezogene Komponente – und damit die Möglichkeit höherer Renditen, bei gleichzeitig überschaubarem Risiko, da der Anlagehorizont bei der Altersvorsorge besonders groß ist – in der Altersvorsorge möglich. Die zweite Säule würde zu einem starken Fundament der Altersvorsorge werden.

Aber nicht nur die zweite Säule sollte dringend reformiert werden. Das gesamte Altersvorsorgesystem in Deutschland muss zukunftsfähig gemacht werden, um den dritten Lebensabschnitt der Bürgerinnen und Bürger abzusichern und den öffentlichen Haushalt langfristig zu entlasten. Daneben kann eine Rentenreform mit stärkerer Kapitaldeckung privates Kapital mobilisieren und die deutsche und europäische Wirtschaft zurück auf den Wachstumspfad bringen. Die aktuellen Reformbemühungen betrachten die Herausforderungen rund um die Rentenproblematik zu isoliert. Ein echter Wandel kann nur durch eine ganzheitliche Betrachtung aller drei Säulen der Altersvorsorge erfolgreich erzielt werden. Es wird bei weitem nicht genügen, nur das Rentenniveau zu stabilisieren, die betriebliche Altersvorsorge für mehr Berechtigte zu

öffnen und den Förderkreis bei der Riester-Rente zu erweitern. Das Rentensystem muss insgesamt vereinfacht werden, die Säulen benötigen einen integrativeren Ansatz und es bedarf einer stärkeren Kapitaldeckung beziehungsweise einer stärkeren Kapitalmarktbeteiligung in allen Säulen. Um diese Vorhaben erfolgreich umzusetzen und die drei Säulen eng miteinander zu verknüpfen, bietet sich die Schaffung eines zentralen Altersvorsorgedepots an, über welches alle relevanten Entscheidungen, wie die Auswahl der Anbieter und Anlageziele, getroffen werden können und die gebündelten Rentenansprüche und Kapitalbestände auf einen Blick transparent ersichtlich sind. Wie eine solche umfassende Renten- und Altersvorsorgereform aussehen kann, wird im Folgenden eingehend erläutert.

1. Momentum nutzen und Betriebsrenten in Richtung Zielbild US-401(k) weiterentwickeln

a) Kurzfristig: Gezielte Nachbesserungen im Betriebsrentenstärkungsgesetz

Auch wenn die Beteiligung von nicht-tarifgebundenen Unternehmen und deren Beschäftigten an Betriebsrenten erleichtert werden soll, wird das Potenzial zur stärkeren Verbreitung von Betriebsrenten nicht voll ausgeschöpft. Ob nicht-tarifgebundene Betriebe tatsächlich Modelle anbieten werden, wird auch von der Ausgestaltung und Inanspruchnahme von Anreizstrukturen abhängen. Denn auch zukünftig besteht keine Verpflichtung für Arbeitgeber, Betriebsrenten anzubieten. Ein Auto-Enrolment, das sich auf sämtlich abhängig beschäftigten Arbeitnehmer erstreckt, könnte die Verbreitung dagegen enorm vergrößern. In Betracht käme eine Pflicht für alle Arbeitgeber (ab einer bestimmten Unternehmensgröße, zum Beispiel zehn Beschäftigte), über mindestens ein am Markt verfügbares Betriebsrentenmodell zu informieren und bei Interesse des Beschäftigten zwischen diesem und dem Anbieter zu vermitteln. Eine Pflicht des Arbeitgebers, Beiträge zu leisten, wäre damit nicht verbunden. Stattdessen sollten sie durch Anreize, etwas steuerliche Vorteile, freiwillig dazu bewegt werden. Da es sich lediglich um eine Vermittlerrolle handelt, bleibt der zusätzliche bürokratische Aufwand für die Arbeitgeber vertretbar.

Zudem ist nicht davon auszugehen, dass allein die Erhöhung der Flexibilität in Bezug auf die Kapitaldeckung zu einer signifikanten Zunahme der Investitionen in Aktien oder Aktienfonds führen wird. Solche Investitionen sollten aber einen großen Teil des Portfolios bilden. Für die praktische Umsetzung wäre die Nutzung des in Kapitel 2 beschriebenen Altersvorsorgedepots von Vorteil.

Eine gesetzliche Öffnung sollte begleitet werden durch gezielte Maßnahmen, die für ein gutes Verständnis und eine breite Akzeptanz bei Beschäftigten und Unternehmen sorgen, damit die Betriebsrentenreform zu einem Erfolg und einer tragenden Säule einer umfassenden Neuordnung der Altersabsicherung werden kann. Einen wesentlichen Beitrag dazu können breit angelegte Informations- und Marketing-Kampagnen und Runde Tische, eine aktive Unterstützung durch die Sozialpartner, Aufsichtsbehörden und Pensionskassen, und eine Integration in die betriebliche Beratungspraxis sein.

b) Langfristig: Weiterentwicklung in Anlehnung an das US-amerikanische 401(k) Modell

Mittel- bis langfristig sollte das Betriebsrentengesetz umfangreicher reformiert werden und sich dabei am US-amerikanischen 401(k) Modell orientieren. Ausgestaltet als individuelles Konto, wird es von allen Arbeitgebern unabhängig von der Unternehmens- oder Betriebsgröße verpflichtend angeboten. Tarifverträge können dies vorsehen, sollten aber keine notwendige Bedingung sein, damit auch Beschäftigte profitieren, die in nicht-gewerkschaftlich organisierten Unternehmen arbeiten. Dies schließt insbesondere auch handwerkliche, kirchliche und vergleichbare Arbeitgeber ein. Hingegen ist auf Selbständige ein Altersvorsorgedepot zur privaten Altersvorsorge besser zugeschnitten. Um den bürokratischen Aufwand gering zu halten, fungiert der Arbeitgeber lediglich als Schnittstelle zwischen Beschäftigten und dem Anbieter des Kontos.

Arbeitnehmer können freiwillig einen Teil ihres Gehalts einzahlen. Arbeitgeber werden durch Steuervorteile dazu ermutigt, zusätzliche Beiträge zu leisten, etwa in Form eines bestimmten Prozentsatzes der Beiträge, die von den Beschäftigten eingezahlt werden. Die Versorgungszusage erfolgt in Form einer reinen Beitragszusage. Die Beiträge können in Aktienfonds, Rentenfonds oder Mischfonds angelegt werden. Die Auswahl erfolgt durch die Beschäftigten.

Für die Besteuerung der Erträge stehen zwei einfache und transparente Optionen zur Verfügung, wovon der Gesetzgeber sich für eine entscheiden sollte. Wenn die Beiträge vom Bruttogehalt abgeführt werden, erfolgt ein Aufschub der Besteuerung, das heißt Kapitalerträge werden bei Auszahlung versteuert. Dabei sollte eine Günstigerprüfung zwischen Kapitalertragsteuer und individuellem Einkommensteuersatz vorgenommen werden. Wenn die Beiträge vom Nettogehalt abgeführt werden, das heißt eine Besteuerung bereits angefallen ist, bleiben Kapitalerträge steuerfrei, um eine Doppelbesteuerung zu vermeiden und Anreize zu setzen.

Um eine hinreichende Flexibilität zu gewährleisten, sind die Beiträge in der Höhe anpassbar und die Anlagestrategie beziehungsweise die Auswahl der Produkte kann ohne steuerlichen Nachteil und zu niedrigen Kosten geändert werden. Durch das standardisierte Konto wird ein Arbeitgeberwechsel – vorerst zumindest innerhalb Deutschlands – erleichtert, weil das Konto nicht an eine bestimmte Pensionskasse oder den aktuellen Arbeitgeber gebunden ist. Das bis dahin angesparte Kapital bleibt unberührt. Die Auszahlung erfolgt mit Renteneintritt, wobei eine Einmalzahlung und/oder monatliche Auszahlungen möglich sind. Bei vorzeitiger Auszahlung entfallen die eingeräumten Steuervorteile.

c) Vorhandene Investmentstrukturen der EbAVII-Richtlinie effektiver machen – Anpassung der AnlV

Durch die Änderung der Anlageverordnung zu Beginn des Jahres (§ 3 Absatz 3 Satz 1 AnlV, BGBl. 2025 I Nr. 31) wurde die Höchstgrenze für Anlagen in Aktien von 35% auf 40% erhöht.

Jedoch sieht die EbAVII-Richtlinie eine Höchstgrenze von bis zu 70% vor. Der deutsche Gesetzgeber sollte die Grenze entsprechend auf 70% erhöhen, um Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAVs) mehr Flexibilität bei der Anlageentscheidung zu gewähren. Eine höhere Grenze bedeutet nicht, das EbAVs verpflichtet sind, 70% der Vermögenswerte in Aktien zu investieren; es stellt lediglich eine Möglichkeit dar, zusätzliche Rentenprodukte mit stärkerem Fokus auf Aktien anzubieten.

Daneben sehen wir Änderungsbedarf in der Richtlinie selbst und rufen dazu auf, eine Diskussion und Überarbeitung der EbAVII-Richtlinie auf europäischer Ebene anzustoßen.

2. Reform der privaten Altersvorsorge: Altersvorsorgedepot als zentrales Instrument der Rentenreform

a) Wesentliche Bestandteile des privaten Altersvorsorgedepots

Die im Koalitionsvertrag vorgesehene Stärkung der privaten Altersvorsorge ist von zentraler Bedeutung, denn die Kapitalmarktbeteiligung weiter Teile der Bevölkerung ist zu niedrig. Die Konsequenz ist, dass mehrere Billionen Euro mit niedriger Verzinsung auf deutschen Konten, Sparbüchern oder gebunden in unrentablen, festverzinslichen Altersvorsorgeprodukten liegen. Beispiele aus anderen Ländern zeigen, dass gerade Menschen mit niedrigem Haushaltseinkommen von einer vorausschauenden und geregelten Beteiligung am Kapitalmarkt profitieren können. Um die Kapitalmarktbeteiligung zu erhöhen und für Wohlstand und Wachstum zu sorgen, ist eine ambitionierte Reform der privaten Altersvorsorge notwendig, die weit über eine Reform der Riester-Rente hinausgeht. Zudem unterstützen wir die Initiative der EU-Kommission für einen „Saving and Investment Account“. Ein Altersvorsorgedepot als das zentrale Instrument der privaten Altersvorsorge und der Altersvorsorge insgesamt, wäre ein wahrer Paradigmenwechsel und dringend notwendig. Dieses Depot sollte so ausgestaltet werden, dass alle Rentenansprüche und -produkte gebündelt dargestellt und gesteuert werden können.

Das primäre Ziel muss sein, dass nahezu alle Bürgerinnen und Bürger, unabhängig davon, ob sie angestellt, selbständig oder nicht-sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, über ein Altersvorsorgedepot verfügen. Gerade Selbständige und Menschen mit niedrigen Einkommen sind häufig nicht ausreichend abgesichert, da sie entweder ganz aus den Säulen 1 und 2 fallen oder diese kein ausreichendes Versorgungsniveau sicherstellen. Umso wichtiger ist, dass Säule 3 alle Menschen einbindet, Anreize schafft und durch staatliche Grund- und Sozialzulagen eine auskömmliche Altersvorsorge bietet.

Die Eröffnung des Altersvorsorgedepots sollte grundsätzlich an ein Opt-out geknüpft werden. Eröffnet eine Person oder ein Erziehungsberechtigter ein Bankkonto, muss durch die Bank automatisch abgefragt werden, ob bereits eine Altersvorsorgedepot besteht. Ist dies nicht der Fall, startet der Eröffnungsprozess, sofern kein Widerspruch erfolgt. Optimalerweise erfolgt dieser Schritt bereits kurz nach der Geburt, um die Vorteile frühzeitig zu nutzen (zum Thema Frühstartrente, s.u.). Das Konto selbst ist voll digitalisiert, verständlich und unkompliziert bei Produktauswahl, Steuerauswirkungen und Zulagen.

Bei der Auswahl der Produkte für das Altersvorsorgedepot sollte mit Aktien, ETFs, ELTIFs, Anleihen eine breite Produktpalette zur Verfügung stehen, die – im Sinne des Anlegerschutzes – ausschließlich über deutsche regulierte Märkte oder multilaterale Handelssysteme, aber nicht bilateral oder außerbörslich gehandelt werden würden. Die Möglichkeit, in ein einfaches, kostengünstiges und standardisiertes Referenzdepot zu investieren, würde zudem eine attraktive Altersvorsorge für Menschen ermöglichen, die sich weniger mit dem Kapitalmarkt auseinandersetzen wollen, aber dennoch daran partizipieren möchten.

Eine vorteilhafte und einfache steuerliche Behandlung ist notwendig, um wirksame Anreize für Anlagen in das Depot zu setzen und eine ausreichend hohe Altersversorgung zu gewährleisten. Mögliche Optionen sind Steuerfreistellungen auf Anlagen, die vorgelagert bereits versteuert wurden, ein vergünstigter Steuersatz, höhere Freibeträge oder eine vollständige Steuerbefreiung nach einer bestimmten Haltedauer auf Depotebene.

Um die Attraktivität der Kapitalmarktbeteiligung für Personen mit niedrigem Einkommen zu erhöhen, kommt die Gewährung von einkommensabhängigen Zulagen infrage. Eine einkommensunabhängige Grundzulage für geleistete Altersvorsorgebeiträge bis zu einer bestimmten Höhe setzt weitere Anreize, um höhere Beiträge zu investieren. Darüber hinaus erfolgt eine wiederkehrende oder eine einmalige Förderung ab Geburt, um möglichst früh Renditen zu erzielen („Zinseszinseffekt“) und den Weg in den Kapitalmarkt zu ebnen.

Mit Beginn der Auszahlungsphase ist die Wahl zwischen einer lebenslangen Rente oder einem Kapitalauszahlplan möglich. Die Option einer Einmalauszahlung erhöht die Flexibilität weiter. Eine vorzeitige Einmalzahlung kann abschlagsfrei erfolgen, wenn diese vollumfänglich für den Erwerb einer Immobilie oder Unternehmensgründung genutzt wird.

b) Frühstart-Rente

Mit der Frühstart-Rente profitieren Kinder vom Zinseszinseffekt. Dabei gilt, je früher mit dem Investieren begonnen wird, desto stärker fällt der Vermögenszuwachs aus. Deshalb führt eine Einmalzahlung bei Geburt zu einem erwartbar höheren Vermögen als eine monatliche Zahlung über mehrere Jahre. Letztere Alternative nutzt den Zinseszinseffekt nicht optimal aus und ist langfristig nicht vorteilhafter für den öffentlichen Haushalt. Neben der staatlichen Einmalzahlung können Eltern bis zur Volljährigkeit des Kindes weitere Beiträge bis zu einer gewissen Höhe steuerfrei einzahlen.

Die Abwicklung erfolgt über das private Altersvorsorgedepot. Die Erziehungsberechtigen werden bei Geburt des Kindes automatisch über die Möglichkeiten der Frühstartrente und die Eröffnung eines Altersvorsorgedepots informiert (über das Bundeszentralamt für Steuern mit Zuteilung der Steuer-IdNr.). Um einen simplen Prozess zu gewährleisten, könnte die Abwicklung über den in diesem Jahr eingerichteten Direktauszahlungsmechanismus (DAM) erfolgen. Per Online-Formular wird ein Eröffnungsantrag für Depot und Verrechnungskonto gestellt sowie um die Angabe des gewünschten Wertpapiers ergänzt. Wird kein Wertpapier angegeben, fließt die Einmalzahlung automatisch in den Standard-Altersvorsorgefonds aus Säule 1, jedoch getrennt von den Beiträgen aus der gesetzlichen Rente.

Bleiben die notwendigen Angaben für die Beantragung bis zu einem Jahr nach Geburt aus, wird der Betrag bis zur Eröffnung des Altersvorsorgedepots, jedoch längstens bis Vollendung eines Jahres nach Eintritt der Volljährigkeit, im Standard-Altersvorsorgefonds angelegt und anteilig sammelverwahrt.

Mit Eintritt der Volljährigkeit verbleibt das Kapital im Altersvorsorgedepot und wird behandelt wie jedes andere Produkt, das heißt eine frühzeitige Veräußerung würde mit dem Verlust der Steuervorteile einhergehen.

3. Gesetzliche Rentenversicherung: Ergänzung um Kapitaldeckung als klarer Auftrag an die Rentenkommission

Die gesetzliche Rente sollte dringend um eine kapitalgedeckte Komponente (Aktienrente) ergänzt werden. Der Erfolg einer Rente mit Kapitaldeckung zeigt das Beispiel Schweden eindrücklich.

Welche Elemente müsste eine Kapitaldeckung in der ersten Säule umfassen? Während der größte Teil der Rentenbeiträge weiterhin in das Umlageverfahren fließt, wird ein kleiner, fester Anteil (2,5 Prozentpunkte oder höher) am Kapitalmarkt investiert und den Beziehungsberechtigen individuell zugerechnet. Eine Verwendung der Kapitalerträge zur Stabilisierung der Finanzlage der Gesetzlichen Rentenversicherung wird gesetzlich ausgeschlossen. Die kapitalgedeckte Komponente wird in privatrechtliche Fonds investiert, wobei Aktien-, Renten-, Misch- und Garantiefonds, die bestimmte Vorgaben an Governance, Transparenz und Anlagekriterien erfüllen, zur Auswahl stehen. Das breite Angebot soll den individuellen Anlagewünschen und Sicherheitsbedürfnissen gerecht werden.

Erfolgt keine aktive Entscheidung für einen oder mehrere Fonds, wird der verfügbare Beitrag automatisch in einem Standard-Altersvorsorgefonds investiert. Dieser besteht aus einem breit diversifizierten Aktienfonds und einem zweiten Fonds, der in festverzinsliche Anleihen investiert, wobei mit zunehmendem Alter und näher rückender Auszahlungsphase eine Umschichtung der Anlagesumme aus dem Aktienfonds in den festverzinslichen Fonds erfolgt. Für die Auflage und das Management des Standard-Altersvorsorgefonds erfolgt eine öffentliche Ausschreibung. Die Bewerber unterliegen den gesetzlich vorgegebenen Bedingungen und Kriterien hinsichtlich Governance, Anlagekriterien, Überwachung und Fee Cap. Die Kontrolle der Einhaltung der Standards und Vorschriften, die an den Fonds geknüpft sind, obliegt dem KENFO oder einer ähnlichen, neu einzurichtenden Stiftung.

Sowohl die Ansprüche aus der gesetzlichen Rente als auch die Kapitalbestände der/des ausgewählten Fonds wird im Altersvorsorgedepot angezeigt. Auch die Auswahl des gewünschten Fonds sollte hierüber erfolgen. Eine vorzeitige Entnahme der kapitalgedeckten Komponente ist nicht möglich, das heißt die Auszahlung der Aktienrente erfolgt – wie der umlagefinanzierte Teil – zusammengenommen monatlich mit Renteneintritt.

4. Zusammenspiel der Säulen stärken, Rentenpolitik holistisch denken

Ohne eine Reform aller drei Säulen wird die Altersvorsorge mittel- und langfristig nicht tragfähig. Das bietet allerdings auch die einmalige Chance, alle drei Säulen holistisch zu betrachten und nicht getrennt voneinander. Ein privatrechtlich organisiertes Altersvorsorgedepot, nach Möglichkeit bereits ab Geburt, kann die Rentenansprüche aller drei Säulen kostengünstig bündeln, den Vermögensaufbau und die Wahl der Instrumente zentral steuern, Steuervorteile nutzen und damit eine gesicherte und auskömmliche Versorgung im Alter für breite Bevölkerungsschichten sicherstellen. Darüber hinaus sollten Reformschritte in Deutschland eng mit dem europäischen Kontext verzahnt werden und mit einem europäischen Rahmenkonzept für einen „Saving and Investment Account“ kompatibel sein, um maximale Effizienzen sicherzustellen.

Die Gruppe Deutsche Börse ist der Auffassung, dass die in diesem Positionspapier vorgetragenen Reformvorschläge einen großen Beitrag zu einer zukunftsfähigen Altersvorsorge in Deutschland leisten, und steht für jeden weiteren Austausch sehr gerne zur Verfügung.