Stellungnahme
der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V.

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Transparenz in der
Alterssicherung und der Rehabilitation sowie zur Modernisierung der
Sozialversicherungswahlen
(Gesetz Digitale Rentenübersicht)
Zusammenfassung

Die GVG begrüßt den Referentenentwurf, mit dem ein bereits seit vielen Jahren diskutiertes Vorhaben zur Verbesserung der Transparenz in der Alterssicherung nun Gestalt annimmt. Es ist erfreulich, dass die von den Vorsorgeeinrichtungen entwickelten Konzepte und Vorschläge an vielen Stellen berücksichtigt wurden. Anmerkungen haben wir jedoch insbesondere zu den folgenden Punkten:

- Die Digitale Rentenübersicht sollte über die reine Informationsbereitstellung hinaus die Bürgerinnen und Bürger bei ihrer Vorsorgeplanung unterstützen und es ihnen ermöglichen, ihre individuellen Altersvorsorgeansprüche auffinden zu können. Der Gesetzeszweck sollte entsprechend ambitioniert formuliert werden, auch wenn einzelne Funktionen der Digitalen Rentenübersicht erst in späteren Entwicklungsstufen vollumfänglich zur Verfügung stehen werden.

- Es ist zum jetzigen Zeitpunkt unklar, ob die technischen Prozesse der Datenabfrage und -zusammenführung, die dem vorgeschlagenen Modell zugrunde liegen, mit der Erwartungshaltung der Nutzenden kompatibel und gleichzeitig mit vertretbarem Kostenaufwand umsetzbar sind.

- Eine Übereinstimmung der wertmäßigen Angaben mit jenen der letzten Standmitteilung ist als Grundprinzip richtig, aber nicht in jedem Fall sinnvoll.

- Der vorgegebene Zeitplan für die Entwicklung und Erprobung der Digitalen Rentenübersicht ist sehr ambitioniert, vor allem vor dem Hintergrund, dass zentrale Rahmenbedingungen erst zu einem späteren Zeitpunkt auf dem Verordnungswege festgelegt werden sollen.

- Im Sinne der Arbeitsfähigkeit des Steuerungsgremiums und der klaren Zuordnung von Verantwortung sollten nur jene Akteure im Steuerungsgremium vertreten sein, die direkt und durch eigenen Aufwand an der Umsetzung der Digitalen Rentenübersicht beteiligt sind. Weitere Stakeholder, zu denen neben den Verbraucherschutzorganisationen auch die Gewerkschaften, Arbeitgeber und die Wissenschaft zählen, sollten in einem Beirat versammelt werden.

- Die Verwendung der steuerlichen Identifikationsnummer zur Identifizierung der Nutzenden wird ausdrücklich begrüßt. Es muss aber sichergestellt sein, dass die Vorsorgeeinrichtungen diese in jedem Fall rechtssicher und verlässlich ermitteln und zum Zweck der Digitalen Renteninformation verarbeiten dürfen.
Vorbemerkung


Zu den wesentlichen Inhalten im Einzelnen

Art. 1, § 1 (Bezeichnung und Zweck)

Perspektivisch, d.h. in einer späteren Entwicklungsstufe im Regelbetrieb, soll die Digitale Rentenübersicht aus Sicht der GVG die Nutzenden auch darin unterstützen, ihre Vorsorge besser planen zu können, u.a. indem sie einen individuellen Handlungs- bzw. Vorsorgebedarf erkennen können und Orientierungswissen zum Thema Altersvorsorge erhalten. Außerdem sollte es die Digitale Rentenübersicht ermöglichen, die individuellen Altersvorsorgeansprüche auch über längere Zeiträume nachvollziehen und ggf. wieder auffinden zu können. Ein solches Tracking von Altersvorsorgeansprüchen ist besonders dort relevant, wo keine Informationspflichten bestehen oder diese etwa mit der Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses enden. Schließlich sollten die Informationen aus der Digitalen Rentenübersicht zu einem späteren Zeitpunkt auch dazu genutzt werden können, im Rahmen europäischer Projekte die Rentenanspruchsmobiler Beschäftigter grenzüberschreitend nachvollziehbar zu machen.

**Formulierungsvorschlag: Art. 1 § 1 Abs. 1**

„Die Digitale Rentenübersicht dient der Verbesserung des Kenntnisstandes der Bürgerinnen und Bürger und enthält Informationen über deren jeweilige Altersvorsorge. Die Digitale Rentenübersicht unterstützt die Bürgerinnen und Bürger bei ihrer Vorsorgeplanung sowie bei der Nachverfolgung ihrer individuellen Altersvorsorgeansprüche. Eine Einbindung in vergleichbare Informationsangebote auf Ebene der Europäischen Union wird angestrebt.“

**Art. 1, § 2 (Begriffsbestimmungen)**

Art. 1, § 3 (Grundsätze und Inhalt der Digitalen Rentenübersicht)

Die Begründung des Gesetzentwurfs fordert, „die gewünschten Informationen sollen für die Nutzenden so einfach (also mit möglichst wenig Arbeitsschritten und erforderlichen Anfragen des Onlinedienstes) und so schnell wie möglich (Zeit von erstem Aufruf der Seite durch die oder den Nutzenden bis ihr oder ihm die vollständigen vorhandenen Informationen zur Verfügung gestellt werden) erreichbar sein“. Nach Auffassung der GVG fehlt zum jetzigen Zeitpunkt aber ein technischer Proof-of-Concept, dass eine solche Verarbeitung und Zusammenführung der Daten für eine potenziell dreistellige Zahl von Vorsorgeeinrichtungen in Echtzeit und mit einem vertretbaren Kostenaufwand möglich ist. Bei bereits bestehende Datenaustauschverfahren zwischen den Vorsorgeeinrichtungen und der Deutschen Rentenversicherung Bund, etwa im Rahmen des Rentenbezugsmitteilungsverfahrens oder des Riester-Zulageverfahrens, handelt es sich ausnahmslos um asyronche Prozesse, die nicht auf eine Kommunikation in Echtzeit ausgelegt sind. Für die Nutzenden könnte es zu entsprechend langen Wartezeiten von Stunden oder gar Tagen kommen, bis die vollständigen Daten im Portal zur Verfügung stehen.

Die Datenverfügbarkeit und die Geschwindigkeit der Datenübermittlung ließen sich deutlich erhöhen, wenn zumindest für Wiederholungsabfragen die Vertragsdaten in einem Nutzerkonto gespeichert würden. Auch ein Meldeverfahren, bei dem für registrierte Nutzende jeweils die aktuellsten Standmitteilungsdaten an die Zentrale Stelle übermittelt werden und damit zur sofortigen Einsicht zur Verfügung stehen, sollte in der Entwicklungsphase geprüft werden.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Vorsorgeeinrichtungen die letzte verfügbare Standmitteilung sowie einen standardisierten Datensatz an die zentrale Stelle übermitteln. Dieser soll neben allgemeinen Angaben zur Vorsorgeeinrichtung und zum Altersvorsorgegeporduk auch wertmäßige Angaben zu den erreichten und erreichbaren Vorsorgeansprüchen sowie weitere Angaben zum
Leistungsumfang enthalten. Die übermittelten wertmäßigen Angaben müssen stets mit denen in der Standmitteilung übereinstimmen. Die Übermittlung der Daten auf Grundlage der Standmitteilungen ist sinnvoll, da so die Verlässlichkeit und Wiedererkennbarkeit für die Nutzenden gewährleistet wird. Außerdem müssen keine zusätzlichen Berechnungen durch die Vorsorgeeinrichtungen vorgenommen werden, was den Aufwand für die Datenbereitstellung verrinert.

Den Umfang und die Zusammenstellung der zu liefernden Informationen bewerten wir als grundsätzlich sachgerecht, weisen aber auf folgende kritische Punkte hin:


- Die unter Art. 1, § 3 Absatz 2 Nr. 5 genannten weiteren Angaben zum Leistungsumfang wie das Vorliegen einer Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenabsicherung oder einer Dynamisierung in der Leistungsphase sind derzeit kein verpflichtender Bestandteil der Standmitteilungen. Gleiches gilt für die Angaben zur steuerlichen und beitragsrechtlichen Behandlung der Leistungen, die nicht für alle Altersvorsorgeprodukte pauschal zu ermitteln sind. Es wird daher empfohlen, die weiteren Angaben zum Leistungsumfang erst in einer späteren Entwicklungsstufe verpflichtend in die Digitale Rentenübersicht aufzunehmen.

Um die Nutzenden bei ihrer Altersvorsorgeplanung zu unterstützen und das Verständnis der dargestellten Werte zu erleichtern, sollte die Digitale Rentenübersicht auch allgemeine Erläuterungen und Informationen zum Thema Altersvorsorge, wie etwa zur Wirkung von Inflation auf zukünftige Einkommen, den Besonderheiten der einzelnen Säulen oder der Verrentungsmöglichkeit von Kapitalleistungen enthalten. Entsprechende Informationen müssen jedoch neutral formuliert sein, eine weitergehende Vorsorgeanalyse und -beratung ist nicht Aufgabe der Digitalen Rentenübersicht.

Art. 1, § 4 (Entwicklung und erste Betriebsphase)
arbeitsfähig ist und keine langwierigen Ausschreibungs- und Vergabeprozesse durchgeführt werden müssen. Die Erfahrungen der Facharbeitsgruppe Trägerübergreifende Vorsorgeinformation zeigen, dass bei vielen Vorsorgeeinrichtungen ein hohes Interesse besteht, sich bereits an der Entwicklung und der ersten Betriebsphase zu beteiligen.


Art. 1, § 5 (Anbindung der Vorsorgeeinrichtungen)


Art. 1, § 6 (Zentrale Stelle für Digitale Rentenübersicht)

Art. 1 § 7 und 8 (Steuerungsgremium und Fachbeiräte)

Bei der Festlegung der genauen Zusammensetzung sowie der Verfahren zur Beschlussfassung, die per Rechtsverordnung erfolgen soll, muss auf ein ausgewogenes (Stimmen-)Verhältnis der einzelnen Gruppen geachtet werden. Um die Akzeptanz bei den Nutzenden und den Vorsorgeeinrichtungen nicht zu beeinträchtigen, sollte bei Entscheidungen zudem ein möglichst großer Konsens angestrebt werden. Da gerade in der Entwicklungs- und ersten Betriebsphase Entscheidungen von grundlegender Relevanz getroffen werden, sollte geprüft werden, ob auch Vorsorgeformen, die erst zu einem späteren Zeitpunkt aktiv Daten an die zentrale Stelle übermitteln, mit beratender Stimme vertreten sein sollten.


Das Steuerungsgremium soll laut Gesetzentwurf die Zentrale Stelle bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen und beraten. Bei grundlegenden inhaltlichen Fragen sieht der Gesetzentwurf eine Entscheidungsbefugnis des Steuerungsgremiums vor, nicht jedoch bei Fragen, welche die technische Ausgestaltung der Datensätze und Schnittstellen betreffen. Das Steuerungsgremium kann damit wesentliche, für eine erfolgreiche und praktikable Umsetzung relevante Fragen bestenfalls beraten und nicht selbst entscheiden. Da eine eindeutige Trennung von inhaltlichen und technischen
Aspekten in vielen Fällen kaum möglich sein wird, kommt einer vertrauensvollen, kontinuierlichen Zusammenarbeit zu allen inhaltlichen und technischen Fragen in den Fachbeiräten eine hohe Bedeutung zu.

Art. 1, § 9 i.V.m. Art. 5, 8 und 9 (Verarbeitung der Identifikationsnummern)
Die GVG begrüßt es ausdrücklich, dass zur Identifizierung der Nutzenden im Abfrageprozess durch die zentrale Stelle die Identifikationsnummer nach §139b AO genutzt werden soll. Die Verwendung eines eindeutigen und unveränderlichen Identifikationsmerkmals ist aus Sicht der Vorsorgeeinrichtungen unumgänglich, um eine verlässliche Zuordnung der Versichertendaten zu Nutzenden der Digitalen Rentenübersicht zu ermöglichen. Hierfür kommt aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und der Datensparsamkeit nur die steuerliche Identifikationsnummer in Betracht. Diese liegt in den Beständen der Vorsorgeeinrichtungen bereits in vielen Fällen vor, bzw. muss zu einem späteren Zeitpunkt ohnehin erfasst werden. Positiv ist weiterhin, dass die Vorsorgeeinrichtungen zur erstmaligen Erfassung der Identifikationsnummer für den Kundenbestand auf das etablierte maschinelle Verfahren des BZSt zurückgreifen können. Dies ist geboten, da ansonsten die Identifikationsnummer direkt bei jeder Kundin und bei jedem Kunden abgefragt werden müsste, was einen enormen zusätzlichen Kostenaufwand verursachen würde.

Die Verwendung einer Identifikationsnummer ist eine wesentliche Voraussetzung für die Tracking-Funktionalität der Digitalen Rentenübersicht. So können durch eine Abfrage unter Verwendung der Identifikationsnummer auch Ansprüche der Nutzenden gefunden werden, zu denen ihnen keine Unterlagen, Vertragsnummern o. ä. mehr vorliegen. Allerdings setzt dies voraus, dass auch für Bestandskunden, deren Daten eventuell veraltet sind, zuverlässig die Identifikationsnummer ermittelt werden kann. Vor diesem Hintergrund ist es kritisch zu bewerten, dass Fälle, in denen im Rahmen des maschinellen Abfrageverfahrens durch das BZSt im ersten Schritt keine Identifikationsnummer ermittelt werden kann, nicht weiter manuell durch das BZSt bearbeitet werden sollen. Zudem muss auch für Neukunden die Erhebung der Identifikationsnummer vor dem Leistungsbezug erlaubt sein – dies ergibt sich momentan nicht aus dem Entwurf.

Aus Sicht der Vorsorgeeinrichtungen ist es nun entscheidend, im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens, datenschutz- und verfassungsrechtliche Bedenken, die bisher gegen die Verwendung der steuerlichen Identifikationsnummern vorgetragen wurden, auszuräumen. Ziel muss eine rechtssichere, verlässliche und akzeptierte Lösung sein, die nicht zu einem späteren Zeitpunkt revidiert wird.

Art. 1, § 10 (Datenschutz)
Der Schutz und die Sicherheit der individuellen Altersvorsorgedaten muss bei der Entwicklung der Digitalen Rentenübersicht hohe Priorität haben, weshalb insbesondere eine klare und abschließende Bestimmung der Zwecke der Datenverarbeitungen erforderlich ist. Gleichzeitig gilt es, hohe Datenschutzstandards so zu implementieren, dass sie einer nutzerfreundlichen und praxisgerechten Umsetzung nicht im Wege stehen. Es ist deshalb zu begrüßen, dass die Nutzerauthentifizierung über

Art. 1, § 11 [Verordnungsermächtigungen]

Berlin, den 10.08.2020