

Ausgewählte Rentenpläne des Koalitionsvertrags 2021 im Spiegel erster Reaktionen

Marlene Haupt, Sandra Zimmermann und Sebastian Neist

AUF EINEN BLICK

- Der Koalitionsvertrag 2021 sieht den Einstieg der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) in eine partielle Kapitaldeckung vor und plant, die Einrichtung eines öffentlich verantworteten Fonds mit Abwahlmöglichkeit zu prüfen.
 - Insgesamt lässt der Koalitionsvertrag hinsichtlich dieser Reformvorhaben viele relevante Fragen offen, sowohl was die sozialpolitische Zielsetzung als auch die Umsetzung betrifft.
 - Eine abschließende Bewertung der Reformvorhaben kann daher erst nach der Vorlage konkreter Gesetzesentwürfe erfolgen. Zudem gilt es, rentenpolitisch auch an anderen Stellschrauben zu drehen.
-

REFORMVORHABEN DER ALTERSSICHERUNG IM KOALITIONSVERTRAG 2021

Die Ampel-Regierung hat 2021 in ihrem Koalitionsvertrag Reformvorhaben für die gesetzliche, betriebliche und private Altersvorsorge vorgestellt. Zentrales Ziel ist die Stärkung der gesetzlichen Rente. Hier soll eine dauerhafte Sicherung des Mindestrentenniveaus von 48 % gewährleistet werden. Zugleich soll es in dieser Legislaturperiode keinen Anstieg des Beitragssatzes über 20 % geben (die sogenannte ‚doppelte Haltelinie‘). Darüber hinaus wird es keine Rentenkürzungen und keine Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters geben. Um dies generationengerecht abzusichern, ist zur langfristigen Stabilisierung von Rentenniveau und Rentenbeitrags-

satz der Einstieg in eine partielle Kapitaldeckung der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) geplant (im Koalitionsvertrag ‚teilweise Kapitaldeckung‘ genannt). Hierfür soll ein dauerhafter Fonds eingerichtet werden, der von einer unabhängigen öffentlich-rechtlichen Stelle professionell verwaltet wird und global anlegt. Dazu wird der Deutschen Rentenversicherung in einem ersten Schritt im Jahr 2022 aus Haushaltsmitteln ein Kapitalstock von 10 Mrd. Euro zugeführt. Weiterer Bestandteil des Koalitionsvertrages ist die grundlegende Reform der privaten Altersvorsorge, bei der die Möglichkeit eines öffentlich verantworteten Fonds, der ein effektives und kostengünstiges Angebot mit Abwahlmöglichkeit enthält, geprüft werden soll.¹

Ziel dieses Impulses ist es, a) den Einstieg der GRV in die partielle Kapitaldeckung und b) den Prüfauftrag für die grundlegende Reform der privaten

Altersvorsorge durch das Angebot eines öffentlich verantworteten Fonds mit Abwahlmöglichkeit einzuordnen. Zunächst werden zu beiden Reformvorhaben erste sozialpolitische Reaktionen und Studien zusammengeführt. Soweit bereits möglich, wird das jeweilige Vorhaben anschließend hinsichtlich seiner Chancen und Risiken bewertet. Abschließend werden relevante offene Fragen dargestellt und ergänzende Empfehlungen und Maßnahmen ausgesprochen.

EINSTIEG DER GRV IN EINE PARTIELLE KAPITALDECKUNG

Die Idee von kapitalgedeckter Altersvorsorge ist nicht neu. Die Idee, diese zur Kofinanzierung der gesetzlichen Alterssicherung zu nutzen, hingegen schon. Daher gibt es zum geplanten Einstieg der GRV in die partielle Kapitaldeckung in dieser Form bisher nur erste sozialpolitische Reaktionen und Studien. Der ifo-Forscher Joachim Ragnitz äußert sich kritisch, da der geplante steuerfinanzierte Kapitalstock mit 10 Mrd. Euro insgesamt zu klein ist, um die damit verbundenen Ziele zu erreichen und die Nachhaltigkeit der Rentenfinanzen zu sichern.² Ähnlich argumentieren Ruß et al.³, die darauf verweisen, dass Kapitaldeckung Zeit braucht, um Wirkung zu entfalten. Sie führt nur langfristig zu einer spürbaren Entlastung und kann daher lediglich einen geringen Beitrag dazu leisten, die Belastung der 2030er-Jahre in der GRV zu meistern. Die Zuführung eines Kapitalstocks von 10 Mrd. Euro kann nur ein erster Schritt sein, für eine langfristige Stabilisierung der GRV wäre ein viel größerer Kapitalstock nötig. Schäfer⁴ ergänzt hierzu, dass aufgrund der Zusage im Koalitionsvertrag, das Rentenniveau dauerhaft zu sichern, die Risiken der Kapitalanlage immerhin nicht bei den Rentner*innen liegen. Sollten die Erträge aus der Kapitalanlage nicht ausreichen, wäre das Rentenniveau weiterhin gesichert, der Beitragssatz oder die Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung müssten dann aber entsprechend höher ausfallen. Ein weiterer Kritikpunkt von Ragnitz besteht darin, dass im Umstellungszeitraum die Steuer- und Beitragszahler*innen doppelt belastet werden: einerseits mit den Zahlungen für die Umlage an die aktuellen Rentner*innen und andererseits mit den Zahlungen für den Aufbau des Kapitalstocks. Ragnitz schlägt daher vor, sich nicht auf einen grundlegenden Systemwechsel in der Altersvorsorge zu konzentrieren,

sondern auf eine gerechte Aufteilung der Belastung zwischen Rentner*innen und Steuer- sowie Beitragszahler*innen aufgrund des Renteneintritts geburtenstarker Jahrgänge.

Pimpertz und Schüler⁵ identifizieren in ihrem Gutachten offene Fragen, die vor einer rentenpolitischen Umsetzung des Einstiegs in eine partielle Kapitaldeckung der GRV zwingend zu beantworten sind. So gilt es politisch zu bestimmen, welche Beitragssatz- und Sicherungsziele innerhalb der GRV erreicht werden sollen. Schließlich ergeben sich aus unterschiedlichen Vorgaben unterschiedliche Anforderungen an eine ergänzende kapitalgedeckte Finanzierung in der GRV, wie bspw. an die Höhe des benötigten Fondsvermögens. Diese ist außerdem davon abhängig, ob das Fondsvermögen dauerhaft erhalten bleiben soll oder ob das einmal gebildete Kapital ab einem bestimmten Zeitpunkt wieder aufgelöst wird, um beitragsbezogen ermittelte Rentenanwartschaften in der Zukunft zu finanzieren. Insgesamt ist nach Pimpertz und Schüler⁵ die Höhe der steuerfinanzierten Anschubfinanzierung von 10 Mrd. Euro zu gering, da die Stabilisierung des Beitragssatzes und des Sicherungsniveaus der GRV durch eine kapitalgedeckte Kofinanzierung nur gelingen kann, wenn innerhalb weniger Jahr(zehnt)e ein Kapitalstock aufgebaut wird, der die Anschubfinanzierung um ein Vielfaches übersteigt. Die Präsidentin der Deutschen Rentenversicherung, Gundula Roßbach, sieht dies ähnlich und betont, dass diese Summe nur ein Einstieg sein könne.⁶ Des Weiteren ist die Art des Kapitalaufbaus zu klären. Nach Pimpertz und Schüler sind grundsätzlich drei Alternativen des Kapitalaufbaus vorstellbar: ein beitrags-, ein steuer- und ein kreditfinanzierter Vermögensaufbau.

Zusammenfassend zeigt sich, dass viele relevante Punkte für eine abschließende Bewertung des Reformvorhabens ungeklärt sind, weshalb eine Bewertung von Chancen und Risiken des Einstiegs der GRV in eine partielle Kapitaldeckung schwierig bleibt. Es gilt nun, einen Gesetzesentwurf abzuwarten und diesen durch konkrete Ideen für die Umsetzung zu begleiten. Deutlich wird allerdings, dass der genannte Kapitalstock von 10 Mrd. Euro nur ein Anfang sein kann. Fragen zur weiteren Finanzierung in den Folgejahren und die Art der Ausschüttung an die Versicherten müssen dringend geklärt werden. Gleichzeitig gilt es, an anderen rentenpolitischen Stellschrauben zu drehen. Eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren

Arbeitnehmer*innen, die Einbindung von Selbstständigen in die gesetzliche Altersvorsorge, die Stärkung der Einwanderung und die Flexibilisierung des Renteneintrittsalters sind dringend geboten. Auch die vertagte Diskussion um die Verschiebung der Regelaltersgrenze muss bei steigender Lebenserwartung geführt werden.

Konzepte kapitalgedeckter Altersvorsorge in der rentenpolitischen Diskussion

- Bürgerfonds (Bündnis 90/Die Grünen)
- Deutschlandrente (Finanzministerium Hessen)
- Extrarente (vzbv)
- Generationenrente (CDU/CSU)
- Gesetzliche Aktienrente (FDP)
- Schwedische Prämienrente
- Vorsorgekonto (DRV Baden-Württemberg)

PRÜFAUFTRAG FÜR DIE REFORM DER PRIVATEN ALTERSVORSORGE

Mit der Riester-Reform im Jahr 2001 wurde das Zusammenwirken von umlagefinanzierter gesetzlicher Rente und kapitalgedeckter Zusatzvorsorge zum Leitbild der deutschen Alterssicherungspolitik: Lebensstandardsicherung aus mehreren Säulen. Die Verbreitung von zusätzlicher Altersvorsorge wird allerdings als nicht ausreichend eingeschätzt. Die mit der Riester-Reform erwarteten Renditen in der kapitalgedeckten Zusatzvorsorge können aktuell nicht realisiert werden. Daher sieht der Koalitionsvertrag 2021 vor, die private Altersvorsorge grundlegend zu reformieren und die Einrichtung eines öffentlich verantworteten Fonds mit einem effektiven und kostengünstigen Angebot und einer Abwahlmöglichkeit zu prüfen. Anders als beim zuvor behandelten Reformvorhaben beschäftigt sich die Forschung hiermit schon länger, sodass eine Vielfalt an möglichen Modellen die rentenpolitische Diskussion bestimmt (s. o. g. Infokasten).

Pimpertz und Schüler⁵ zeigen in ihrer Studie auf, dass die Pläne einer solchen quasi-verpflichtenden Privatvorsorge einige Fragen aufwerfen, die bisher vonseiten der Bundesregierung unbeantwortet geblieben sind. Zunächst ist bei dieser Art der privaten

Altersvorsorge zu berücksichtigen, dass Arbeitnehmer*innen bereits über die erste Säule der Alterssicherung pflichtversichert sind. Die Privatvorsorge wäre somit ein unmittelbarer Eingriff in die private Entscheidungsfreiheit der Haushalte. Der Gesetzgeber hätte daher zu begründen, warum es neben der gesetzlichen Vorsorgepflicht auch einer privaten Vorsorgepflicht bedarf. Des Weiteren bleibt unklar, welcher Personenkreis vorsorgepflichtig sein soll und zu welchem Zeitpunkt die verpflichtende Einzahlung in die private Altersvorsorge in Kraft treten soll. Darüber hinaus ist zu klären, in welcher Form und in welchem Umfang der vorsorgepflichtige Personenkreis vorzusorgen hat und über welchen Zeitraum dieser Vorsorgeverpflichtung nachzukommen wäre. Außerdem bleibt vonseiten des Gesetzgebers zu klären, wie in diesem Kontext eine gezielte Förderung entwickelt werden kann. Schäfer verweist zudem darauf, dass dieser öffentlich verwaltete Fonds wohl ohne jede Garantie und Zusage auskommen müsste, und thematisiert damit auch die Diskussion um eine soziale Rentenpolitik.

Zur Erreichung des Ziels einer umfassenderen und verbindlicher organisierten kapitalgedeckten Altersvorsorge lohnt sich aus unserer Sicht neben einem ‚Staatsfonds‘ auch der Blick in die verhaltensökonomische Forschung. Wenn es darum gehen soll, angebots- und nachfrageseitige Hemmnisse von kapitalgedeckter Altersvorsorge aus Verbrauchersicht zu beheben, könnten Verhaltensanreize (sogenannte ‚Nudges‘) einen Weg zur Korrektur von unzureichendem Vorsorgeverhalten darstellen. Alternativ muss auch über die Stärkung von Altersvorsorgekompetenzen nachgedacht werden. Finanz- und Altersvorsorgebildung stellen womöglich nachhaltigere Lösungen dar, um informierte und mit den eigenen Wertvorstellungen übereinstimmende Altersvorsorgeentscheidungen zu treffen.

SCHLUSSBEMERKUNG

Der demografische Wandel stellt die Finanzierung der GRV und damit auch die öffentlichen Finanzen vor große Herausforderungen, für die im Koalitionsvertrag verschiedene Reformvorhaben bezüglich der Altersvorsorge vorgestellt werden. Der vorliegende Impuls hat zum Ziel, den Einstieg der GRV in die partielle Kapitaldeckung und den Prüfauftrag für eine grundlegende Reform der privaten Altersvorsorge durch das Angebot eines öffentlich verantworteten

Fonds mit Abwahlmöglichkeit einzuordnen und zu bewerten.

Der Versuch einer Diskussion der beiden Reformvorhaben macht deutlich, dass der Koalitionsvertrag an beiden Stellen ausfüllungsbedürftig und auslegungsfähig ist. Die Idee, innerhalb der ersten Säule hin zu einer ergänzenden Finanzierung durch Kapitaldeckung auf Aktienbasis zu gehen, scheint relativ konkret zu sein. Im Vergleich dazu ist der Prüfauftrag für ein Angebot eines öffentlich verantworteten Fonds wesentlich unpräziser formuliert. Bei beiden Reformvorhaben bleiben viele relevante und vor der Durchführung zu klärende Fragen offen, sowohl was die sozialpolitische Zielsetzung als auch die organisatorisch-technische Umsetzung betrifft. Eine abschließende Bewertung kann daher erst nach der Vorlage der Gesetzesentwürfe erfolgen, die die Vorhaben weiter konkretisieren. Parallel gilt es, andere rentenpolitische Ansätze zu verfolgen: Höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Arbeitnehmer*innen, die Einbindung von Selbstständigen in die gesetzliche Altersvorsorge, die Stärkung der Einwanderung und die Flexibilisierung des Renteneintrittsalters sind dringend geboten. Darüber hinaus muss die – im Koalitionsvertrag vertagte – Diskussion um die Verschiebung der Regelaltersgrenze bei steigender Lebenserwartung zeitnah geführt werden.

Literatur

- 1 SPD/Grüne/FDP. 2021: Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP) vom 24. November 2021.
- 2 Ifo. 2021. ifo-Forscher Ragnitz sieht Kapitalstock von 10 Milliarden für Rente kritisch. <https://www.ifo.de/node/66147>. Zugegriffen: 19. Juli 2022.
- 3 Ruß, Jochen, Alexander Kling und Andreas Seyboth. 2022. Thesen zur Zukunft der Altersvorsorge in Deutschland. Institut für Finanz- und Aktuarwissenschaften.
- 4 Schäfer, Ingo. 2021. Rot-grün-gelbe Rentenpolitik: Wo Licht ist, ist auch Schatten. *Soziale Sicherheit* 70/12: 449–452.
- 5 Pimpertz, Jochen und Ruth Maria Schüler. 2022. Kapitaldeckung in der gesetzlichen Rente und privaten Altersvorsorge. Offene Fragen für die neue Legislaturperiode. Gutachten im Auftrag der INSM – Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft. Institut der Deutschen Wirtschaft.
- 6 Specht, Frank. 2021. „Aktienrente“ der Ampel: Präsidentin der Rentenversicherung sieht „noch viele Fragezeichen“. <https://www.handelsblatt.com/politik/international/gundula-rossbach-im-interview-aktienrente-der-ampel-praesidentin-der-rentenversicherung-sieht-noch-viele-fragezeichen/27909282.html>. Zugegriffen: 19. Juli 2022.

Über die Autor*innen

Marlene Haupt, Professorin für Sozialwirtschaft und Sozialpolitik an der Hochschule Ravensburg-Weingarten (RWU)

Sandra Zimmermann, Forschungsfeldleiterin International Social Policy des Wirtschaftsforschungsinstituts WifOR

Sebastian Neist, wissenschaftlicher Mitarbeiter des Wirtschaftsforschungsinstituts WifOR

Für die Inhalte der vorliegenden Publikation sind ausschließlich die Verfasser*innen verantwortlich.

Impressum

DIFIS - Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung
 Direktorin: Prof. Dr. Ute Klammer (Universität Duisburg-Essen)
 Stellv. Direktor: Prof. Dr. Frank Nullmeier (Universität Bremen)
 Standort Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Forsthausweg 2, 47057 Duisburg

Standort Bremen: SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik, Mary-Somerville-Straße 5, 28359 Bremen

Homepage: www.difis.org

Erscheinungsort und -datum: Duisburg/Bremen, September 2022

Inhaltliche Betreuung: Prof. Dr. Ute Klammer, Dr. Rebecca Schrader

Betreuung der Publikationsreihe: Dr. Miruna Bacali

ISSN: 2748-680X