



Thesen zur Zukunft der Altersvorsorge in Deutschland

- *Jochen Ruß, Alexander Kling und Andreas Seyboth*
- *März 2022*

Autoren

Prof. Dr. Jochen Ruß

Jochen Ruß ist Geschäftsführer der Gesellschaft für Finanz- und Aktuarwissenschaften mbH, Prof. für Aktuarwissenschaften am Institut für Versicherungswissenschaften der Universität Ulm, Lehrbeauftragter an der Ludwig-Maximilians-Universität München sowie der TU München und Beirat des Munich Risk and Insurance Center.

PD Dr. Alexander Kling

Alexander Kling ist Partner der Gesellschaft für Finanz- und Aktuarwissenschaften mbH, Lehrbeauftragter an der Universität Ulm und der Ludwig-Maximilians-Universität München sowie Dozent der Deutschen Aktuarvereinigung (DAV). Er ist Aktuar DAV.

Dr. Andreas Seyboth

Andreas Seyboth ist Geschäftsführer der Gesellschaft für Finanz- und Aktuarwissenschaften mbH. Er ist Aktuar DAV.

Gesellschaft für Finanz- und Aktuarwissenschaften mbH
Lise-Meitner-Str. 14
89081 Ulm

Sitz und Registergericht Ulm, HRB 3014 | USt-IdNr. DE161390148
Geschäftsführer: Prof. Dr. Jochen Ruß, Dr. Andreas Seyboth
Vorsitzender des Kuratoriums: Prof. Dr. Hans-Joachim Zwiesler

<http://www.ifa-ulm.de>

Auftraggeber

Wir bedanken uns bei der Union Investment Privatfonds GmbH, in deren Auftrag wir die vorliegende Studie erstellen konnten.

Copyright

Diese Studie ist urheberrechtlich geschützt. Nachdruck und Vervielfältigung (auch auszugsweise) ist nur mit schriftlicher Zustimmung der Gesellschaft für Finanz- und Aktuarwissenschaften mbH zulässig.

Gender-Hinweis

In dieser Studie wird ausschließlich aus Gründen der besseren Lesbarkeit das generische Maskulinum verwendet. Dies bezieht sich zugleich auf die männliche, die weibliche und andere Geschlechteridentitäten, welche ausdrücklich mitgemeint sind, soweit die Aussagen dies erfordern.

Disclaimer

Die in dieser Studie verwendeten Informationen wurden sorgfältig recherchiert. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit der Studieninhalte sowie für zwischenzeitliche Änderungen übernimmt die Gesellschaft für Finanz- und Aktuarwissenschaften mbH keine Gewähr.

Informationsstand: Februar 2022

Inhalt

1	Executive Summary	4
2	Motivation und Fragestellung.....	7
3	Demografischer Wandel und seine Auswirkungen auf die gesetzliche Rente.....	9
4	Ausmaß der Herausforderungen für die gesetzliche Rente	15
4.1	Projektionsrechnung der Bundesregierung bis 2045	16
4.2	Ergebnisse ausgewählter weiterer Analysen	17
4.3	Grundsätzliche Anforderungen an die Rentenpolitik	19
4.4	Mögliche Stellschrauben für eine Reform der gesetzlichen Rente	20
5	Grundsätzliche Überlegungen zu Umlagefinanzierung und Kapitaldeckung	27
5.1	Warum sich Umlageverfahren und Kapitaldeckung grundsätzlich gut ergänzen	28
5.2	Warum Kapitaldeckung Zeit braucht.....	30
5.3	Ansätze zur Stärkung der Riesterrente.....	34
5.4	Ansätze zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung	38
6	Überlegungen zu staatlich organisierter kapitalgedeckter Altersvorsorge.....	40
6.1	Begrifflichkeit: Staatsfonds vs. staatlich organisierte Altersvorsorge	41
6.2	Von staatlichem Fonds über staatliches Produkt bis staatlich reguliertes Standardprodukt – was ist denkbar?	41
6.3	Risiken und Nebenwirkungen staatlicher Lösungsansätze	46
6.4	Die Bedeutung der lebenslangen Rente.....	51
7	Handlungsoptionen und Fazit	53
	Literatur	55

1 Executive Summary

Auswirkungen des demografischen Wandels auf die gesetzliche Rentenversicherung

Der demografische Wandel führt dazu, dass sich das zahlenmäßige Verhältnis von Menschen im Rentenalter zu Menschen im Erwerbsalter stark verschiebt. Ein großer Teil dieser Verschiebung wird bis zum Ende der 2030er Jahre geschehen. Dies ist seit langem bekannt, aber in der Vergangenheit wurde hierauf nicht ausreichend reagiert, denn die bestehenden Maßnahmen sorgen nur für eine Stabilisierung der gesetzlichen Rentenversicherung bis ca. zum Jahr 2030.

Der demografische Wandel stellt die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland vor massive Herausforderungen. Die bisher getroffenen Maßnahmen sind nicht ausreichend, um das System auch für die Zeit nach dem Jahr 2030 stabil aufzustellen.

Bedeutung des Problems und Anforderungen an Reformen der gesetzlichen Rente

Bei der Finanzierung der gesetzlichen Rente nach 2030 geht es um sehr große Summen. Je später reagiert wird, desto größer wird das Problem. Eine Lösung, die keine der beteiligten Parteien (Beitragszahler, Rentempfänger und Steuerzahler) unangemessen belastet, ist nur möglich, wenn man an mehreren Stellschrauben gleichzeitig dreht – dafür an jeder einzelnen nur moderat.

Zwei wichtige Stellschrauben der gesetzlichen Rentenversicherung dauerhaft und eine weitere temporär für tabu zu erklären, wie es beispielsweise im aktuellen Koalitionsvertrag geschieht (Mindestrentenniveau von 48%, Höchstbeitragssatz von 20% und Aussage, dass das gesetzliche Renteneintrittsalter nicht steigen kann), ist nicht zielführend.

Die im Koalitionsvertrag vorgesehenen Haltelinien werden die öffentlichen Finanzen massiv belasten. Die geplante asymmetrische Ausgestaltung (dauerhafte Haltelinie für das Rentenniveau vs. temporäre Haltelinie für den Beitragssatz) ist nicht generationengerecht und wird nicht durchzuhalten sein.

Eine Absenkung des Rentenniveaus unter sowie eine Erhöhung des Beitragssatzes über die aktuell kommunizierten Haltelinien werden nicht vermieden werden können. Es kann lediglich versucht werden zu erreichen, dass die Veränderungen beim Rentenniveau und beim Beitragssatz möglichst moderat ausfallen. Eine weitere Erhöhung des Renteneintrittsalters (idealerweise automatisiert gekoppelt an die Entwicklung der Lebenserwartung) erscheint in jedem Fall unausweichlich.

Aufgrund der Größe der Herausforderung ist eine Diskussion angebracht, ob das Ziel der gesetzlichen Rente weiterhin primär darin bestehen soll, jedem Menschen einen gewissen Anteil seines bisherigen Lebensstandards abzusichern, oder ob das Ziel der Vermeidung von Altersarmut künftig ein höheres Gewicht erhalten soll. Diese Diskussion muss in der Politik geführt werden. Abhängig vom Ergebnis der Diskussion können dann Lösungsvorschläge erarbeitet werden.

Falls dem Ziel der Vermeidung von Altersarmut künftig ein höherer Stellenwert beigegeben wird, sind auch Reformen zielführend, die dezidiert auf eine Erhöhung niedriger Renten abzielen.

Was ein neues kapitalgedecktes System bewirken kann (und was nicht)

Umlageverfahren und Kapitaldeckung sind anfällig für unterschiedliche Risiken. Eine Debatte, welches System „besser“ ist, ist daher nicht zielführend. Stattdessen gilt es, Risiken zu streuen, indem man beide Systeme parallel nutzt und sinnvoll aufeinander abstimmt. Mehr Kapitaldeckung ist grundsätzlich erstrebenswert. Der Aufbau eines Kapitalstocks innerhalb der gesetzlichen Rente ist daher begrüßenswert.

Der Aufbau eines Kapitalstocks innerhalb der gesetzlichen Rente sollte möglichst bald erfolgen. Dies kann einen Beitrag leisten, um die gesetzliche Rente langfristig zu stärken, sollte aber rasch ein signifikant größeres Ausmaß annehmen als der im Koalitionsvertrag vorgesehene erste Schritt eines Kapitalstocks von 10 Mrd. Euro.

Kapitaldeckung braucht Zeit, um Wirkung zu entfalten. Was jetzt begonnen wird, führt erst langfristig zu einer spürbaren Entlastung und kann daher nur einen geringen Beitrag dazu leisten, die Belastung der 2030er Jahre zu meistern.

Die Herausforderungen der 2030er Jahre können durch ein heute neu eingeführtes kapitalgedecktes System nicht gelöst werden.

Bedeutung existierender kapitalgedeckter Systeme und Möglichkeiten deren Stärkung

Umgekehrt ist ein kapitalgedecktes System wie beispielsweise die Riesterrente, in welchem Menschen bereits über einen Zeitraum von rund 20 Jahren die Gelegenheit hatten, Kapital anzusparen, ein sehr wertvolles Gut. Dies gilt umso mehr, da hier auch viele Menschen, die sich heute im rentennahen Alter befinden, signifikante Beträge angespart haben. Darüber hinaus ist die staatliche Förderung bei der Riesterrente sehr gut dazu geeignet, die Schere zwischen Arm und Reich zu verringern.

Die Riesterrente trägt – auch in den rentennahen Jahrgängen – signifikant zur Finanzierung des Lebensstandards im Alter bei. Eine Stärkung der Riesterrente ist daher dringend geboten.

Die aktuell erfolgte Schwächung der Riesterrente verunsichert Menschen, die einen Riestervertrag besitzen. Dies führt zu einem Vertrauensverlust und auch zu Kündigungen von Riesterverträgen, die anderenfalls einen signifikanten Beitrag zur Altersvorsorge ihrer Besitzer leisten würden – auch bei rentennahen Jahrgängen.

Um Kündigungen von Riesterverträgen zu vermeiden, die anderenfalls einen signifikanten Beitrag zur Altersvorsorge ihrer Besitzer leisten würden, muss den Menschen das Vertrauen in diese Form der Altersvorsorge zurückgegeben werden.

Um zukunftsfähig zu sein, muss die Riesterrente allerdings dringend reformiert werden.

Es ist mit relativ einfachen Eingriffen möglich, die Riesterrente zukunftsfähig zu machen: Die Anforderung einer Garantie von 100% der eingezahlten Beiträge muss reduziert werden. Das Zulagenverfahren muss vereinfacht werden, sollte aber in seiner Grundsystematik bestehen bleiben.

Der Staat als Spieler oder Schiedsrichter?

Es gibt viele mögliche Ausgestaltungen von staatlich organisierter kapitalgedeckter Altersvorsorge. Bei manchen dieser Ausgestaltungen tritt der Staat selbst als „Spieler“ auf. Dies geht mit erheblichen Risiken und Nebenwirkungen einher, von denen manche außerhalb der ersten Säule besonders stark ausgeprägt sind und durch eine alternative Ausgestaltung vermieden werden können. Alle oft zitierten Beispiele aus anderen Ländern, in denen der Staat als Spieler auftritt, finden daher in der ersten Säule statt. Bei anderen Ausgestaltungen beschränkt sich der Staat auf die Rolle als „Schiedsrichter“, der Rahmenbedingungen für Produkte vorgibt, welche von privatwirtschaftlichen Anbietern eingehalten werden müssen.

Wenn der Staat als Spieler auftritt, sollte er sich wie im internationalen Vergleich auf ein Angebot in der ersten Säule beschränken. Außerhalb der ersten Säule lassen sich die gewünschten Ziele mit geringeren Risiken und Nebenwirkungen erreichen, wenn der Staat sich auf seine Rolle als Schiedsrichter beschränkt.

Bedeutung der Auszahlphase

Im Gegensatz zu vergangenen Rentenreformen spielt die Auszahlphase, der aus versicherungswissenschaftlicher Sicht eine zentrale Bedeutung zukommt, in der aktuellen Diskussion um die Zukunft der Altersvorsorge in Deutschland kaum eine Rolle.

Auch in Zukunft muss durch geeignete Anreize zur Verrentung sichergestellt werden, dass zumindest diejenigen Bürger, deren gesetzlicher Rentenanspruch absehbar unter einem gewissen Mindestniveau liegt, ihre lebenslangen Ausgaben durch ein lebenslanges Einkommen absichern. Dies ist in existierenden Systemen (Riesterrente, betriebliche Altersversorgung) bereits umgesetzt, was ein weiteres Argument für deren Stärkung darstellt.

2 Motivation und Fragestellung

Der demografische Wandel stellt eine große Herausforderung für die Altersvorsorge in Deutschland dar. Das Problem ist seit langem bekannt. Die Dringlichkeit steigt, da bisherige Maßnahmen die gesetzliche Rentenversicherung einerseits nur bis etwa zum Jahr 2030 demografiefest gemacht haben, aber andererseits der demografische Wandel in den 2030er Jahren besonders starke Auswirkungen haben wird.

Vor diesem Hintergrund ist es unabdingbar, dass in der aktuellen Legislaturperiode wichtige Weichen gestellt werden. Wir möchten mit dieser Studie einen sachlichen Beitrag zur Diskussion solcher Weichenstellungen leisten. Unser Ziel ist es dabei nicht, einen konkreten Reformvorschlag zu entwickeln. Ein solches Vorhaben würde auch die Möglichkeiten im Rahmen unserer Studie bei weitem übersteigen. Wir werden vielmehr Leitplanken aufzeigen, innerhalb derer sich Reformen aus fachlicher Sicht nahezu zwingend bewegen müssen, wenn man die Faktenlage rational betrachtet. Dazu erläutern wir allgemeinverständlich und größtenteils auf Basis geeigneter bereits existierender Analysen und Erkenntnisse den Zustand und die zukünftigen Herausforderungen des Altersvorsorgesystems in Deutschland sowie die Wirkungsweise möglicher Reformansätze. Hieraus leiten wir Thesen zur Zukunft der Altersvorsorge in Deutschland ab.

Unsere Studie ist wie folgt gegliedert: Im anschließenden Kapitel 3 stellen wir kurz die Ursachen und Folgen des demografischen Wandels dar. Wir fokussieren dabei auf die Konsequenzen für die gesetzliche Rentenversicherung. In Kapitel 4 zeigen wir aus existierenden Modellrechnungen auf, wie groß die Herausforderungen sind, vor denen die gesetzliche Rentenversicherung aufgrund des demografischen Wandels steht. Wir haben zu diesem Zweck Quellen ausgewählt, die wir für besonders geeignet halten, die Konsequenzen auch für Nicht-Wissenschaftler intuitiv verständlich zu machen. Hieraus können bereits einige grundsätzliche Anforderungen an die Rentenpolitik abgeleitet werden. Da eine naheliegende Anforderung darin besteht, an mehreren „Stellschrauben“ gleichzeitig zu drehen, um zu vermeiden, dass einzelne zu stark genutzt werden müssen, ergänzen wir am Ende dieses Kapitels einen Überblick über die wichtigsten Stellschrauben der gesetzlichen Rente.

Ein sinnvolles Zusammenspiel zwischen Kapitaldeckung und Umlageverfahren zu erzielen, ist eine der größten Herausforderungen für die Rentenpolitik. Daher beschäftigen sich zwei Kapitel mit Aspekten dieser Frage. In Kapitel 5 legen wir grundsätzliche Überlegungen zu Umlagefinanzierung und Kapitaldeckung dar. Wir erläutern insbesondere, warum Kapitaldeckung und Umlageverfahren sich gut ergänzen, warum ein größerer Anteil von Kapitaldeckung für das deutsche Rentensystem sinnvoll wäre und welche Konsequenzen es hat, dass Kapitaldeckung relativ viel Zeit braucht, um Wirkung zu entfalten. Eine der Konsequenzen hieraus ist, dass bereits existierende kapitalgedeckte Systeme wie die Riesterrente und die betriebliche Altersversorgung (bAV), in denen viele Menschen – insbesondere auch in rentennahen Jahrgängen – signifikante Beträge angespart haben, ein sehr wertvolles Gut sind. Daher schließen wir das Kapitel mit

einigen Vorschlägen für einfach umzusetzende Maßnahmen zur Stärkung existierender Systeme. Hierbei gehen wir insbesondere auf Möglichkeiten zur Stärkung der Riesterrente ein, die einen sehr dringenden Reformbedarf aufweist. Kapitel 6 beschäftigt sich schließlich mit Aspekten einer staatlich organisierten kapitalgedeckten Altersvorsorge, die oft als Staatsfonds bezeichnet wird. Wir kategorisieren verschiedene Ausprägungen und erläutern diese anhand von Beispielen aus anderen Ländern. Wir gehen auf die Risiken und Nebenwirkungen solcher Konzepte ein und erläutern, warum es erstrebenswert ist, dass staatlich organisierte kapitalgedeckte Altersvorsorge höchstens innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung stattfindet und sich der Staat in der zweiten und dritten Säule der Altersvorsorge auf die Rolle als „Schiedsrichter“ beschränken sollte. Wir gehen außerdem auf die Bedeutung der lebenslangen Rente für die Altersvorsorge ein.

Das abschließende Kapitel 7 fasst schließlich wichtige Anforderungen zusammen, welche bei Reformen des Altersvorsorgesystems in Deutschland zu berücksichtigen sind.

3 Demografischer Wandel und seine Auswirkungen auf die gesetzliche Rente

Das Wichtigste in Kürze

Die steigende Lebenserwartung führt in Verbindung mit der geringen Geburtenrate zu einer Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung. Die Zahl der sehr alten Menschen wächst dabei besonders stark. Das zahlenmäßige Verhältnis von Menschen im Rentenalter zu Menschen im Erwerbsalter (also potenziellen Beitragszahlern in der gesetzlichen Rentenversicherung) wird sich stark verschieben. Ein großer Teil dieser Verschiebung wird bis zum Ende der 2030er Jahre geschehen, da in diesem Zeitraum die geburtenstarken Jahrgänge in Rente gehen. Diese Entwicklung stellt die gesetzliche Rentenversicherung vor große Herausforderungen.

Diese Herausforderungen sind seit langem bekannt. In der Vergangenheit wurde hierauf aber nicht ausreichend reagiert. Die aktuell getroffenen Maßnahmen sorgen nur für eine Stabilisierung der gesetzlichen Rentenversicherung bis ca. zum Jahr 2030.

These: Der demografische Wandel stellt die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland vor massive Herausforderungen. Die bisher getroffenen Maßnahmen sind nicht ausreichend, um das System auch für die Zeit nach dem Jahr 2030 stabil aufzustellen.

Der demografische Wandel – insbesondere die Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung – stellt für die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland eine große Herausforderung dar. Wir stellen im Folgenden Ursachen und Folgen des demografischen Wandels kurz dar.¹

Ursachen des demografischen Wandels

Der demografische Wandel hat zwei wesentliche Ursachen:² Dabei handelt es sich zum einen um die Lebenserwartung, welche in der Vergangenheit kontinuierlich angestiegen ist und aller Voraussicht nach auch in Zukunft weiter ansteigen wird. So trifft das statistische Bundesamt in der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung³ unterschiedliche Annahmen für die zukünftige Entwicklung, welche bis 2060 zu einem Anstieg der Lebenserwartung bei Geburt zwischen vier und acht Jahren bei Männern und zwischen drei und sechs Jahren bei Frauen führen. Zum anderen trägt die relativ geringe Geburtenrate zum demografischen Wandel bei. Die Geburtenrate, welche vereinfacht

¹ Für eine ausführlichere Erläuterung verweisen wir beispielsweise auf unsere Ausführungen in Kling und Ruß (2020).

² Wir beschränken uns hier auf die Hauptursachen und gehen nicht auf weitere Einflussfaktoren der zukünftigen demografischen Entwicklung ein, wie z.B. den Zuwanderungssaldo.

³ Vgl. Destatis (2019). Hierbei handelt es sich um die derzeit aktuellste derartige Prognoserechnung. Sie basiert auf dem Ausgangsjahr 2018.

dargestellt angibt, wie viele Kinder eine Frau im Laufe ihres Lebens im statistischen Durchschnitt zur Welt bringt, lag in Deutschland im Jahr 2020 bei 1,53 und ist damit das vierte Jahr in Folge gesunken.⁴ Insbesondere liegt sie deutlich unter dem sogenannten Bestandserhaltungsniveau von 2,1, welches erforderlich wäre, um den Bevölkerungsbestand konstant zu halten.⁵

Folge des demografischen Wandels: Ein immer größerer Anteil der Bevölkerung besteht aus Rentnern, und diese beziehen die Rente immer länger.

Der demografische Wandel führt dazu, dass sich das zahlenmäßige Verhältnis von alten Menschen zu jungen Menschen verändert. So steigt einerseits die Zahl der sehr alten Menschen sehr stark an, was sich beeindruckend in einer sowohl weltweit als auch in Deutschland exponentiell steigenden Anzahl von über 100-jährigen Menschen zeigt (vgl. Abbildung 1).



Abbildung 1 Anzahl der über 100-Jährigen weltweit (links)⁶ sowie in Deutschland (rechts)⁷, jeweils im Zeitverlauf

Während die zunehmende Anzahl sehr alter Menschen vor allem das Pflegesystem und damit auch die gesetzliche Pflegeversicherung vor große Herausforderungen stellen wird, ist für die gesetzliche Rentenversicherung das zahlenmäßige Verhältnis von Menschen „im typischen Rentenalter“ zu Menschen „im typischen Erwerbsalter“ relevant.

⁴ Vgl. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Geburten/Tabellen/geburtensziffer.html>. Abgerufen am 7.12.2021.

⁵ Vgl. z.B. https://www.demogr.mpg.de/de/ueber_uns_6113/was_ist_demografie_6674/glossar_demografischer_fachbegriffe_6982/. Abgerufen am 7.12.2021.

⁶ Quelle: de.statista.com/infografik/18799/zahl-der-ueber-100-jaehrigen-weltweit/. Abgerufen am 7.12.2021.

⁷ Quelle: <https://www.7jahrelaenger.de/7jl/interviews/-es-wird-immer-mehr-menschen-geben-die-110-oder-sogar-115-werden--65498>. Abgerufen am 7.12.2021.

Dieser sogenannte Altenquotient berechnet sich, indem man die Anzahl der Personen im Rentenalter durch die Anzahl der Personen im Erwerbsalter dividiert. Er wurde vom statistischen Bundesamt in der bereits erwähnten 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung ermittelt und unter verschiedenen Annahmen in die Zukunft projiziert.

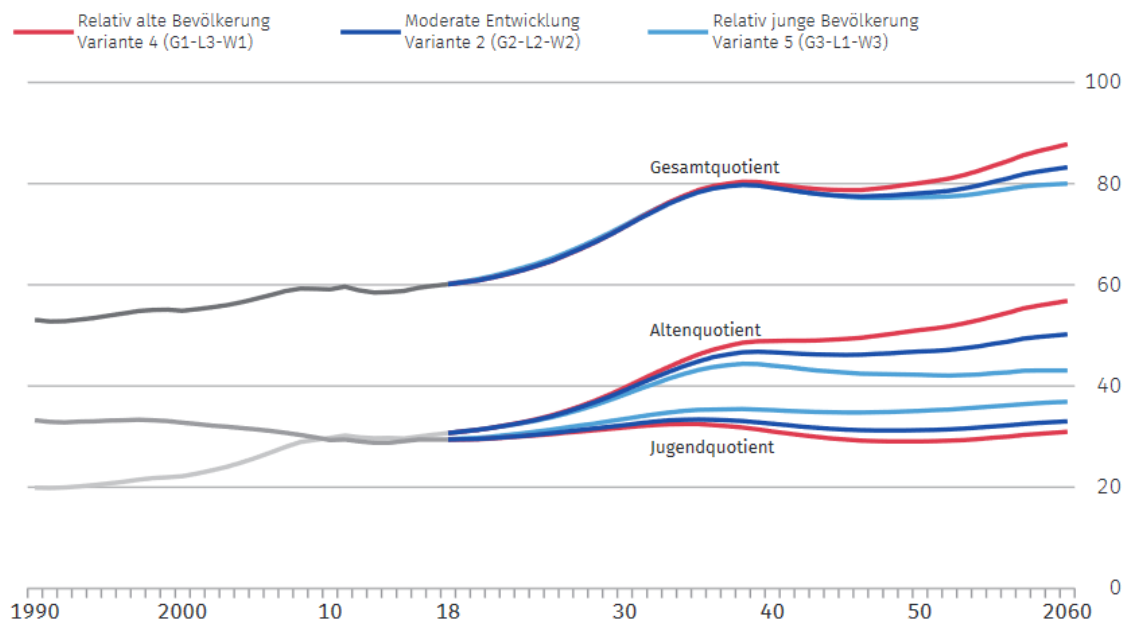
Für die Belastung der Personen im Erwerbsalter ist darüber hinaus auch der sogenannte Jugendquotient relevant, der sich ergibt, indem man die Anzahl der jungen Menschen, deren Erziehung und Ausbildung in der Regel von den Erwerbstätigen geleistet wird, durch die Anzahl der Personen im Erwerbsalter dividiert.

Die Summe beider Quotienten wird als Gesamtquotient bezeichnet.

In Abbildung 2 ist die Entwicklung aller drei Quotienten seit 1990 sowie eine Prognose bis 2060 unter drei verschiedenen Annahmen grafisch dargestellt.

Jugend-, Alten- und Gesamtquotient mit den Altersgrenzen 20 und 67 Jahren¹

Ab 2019 Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung



¹ Jugendquotient: unter 20-Jährige je 100 Personen im Alter von 20 bis 66 Jahren;
 Altenquotient: 67-Jährige und Ältere je 100 Personen im Alter von 20 bis 66 Jahren;
 Gesamtquotient: unter 20-Jährige und ab 67-Jährige je 100 Personen im Alter von 20 bis 66 Jahren.

Abbildung 2 Entwicklung/Prognose von Alters-, Jugend- und Gesamtquotient unter drei verschiedenen Annahmen von 1990 bis 2060⁸

⁸ Quelle: Destatis (2019).

Auffällig ist, dass der Altenquotient in allen drei Szenarien bis zum Jahr 2038 sehr stark ansteigt. Dies liegt primär daran, dass in diesem Zeitraum einige der geburtenstärksten Jahrgänge in den Ruhestand eintreten werden.⁹

Im Jahr 2018 kamen 31 Personen im Rentenalter auf 100 Personen im Erwerbsalter. Bis zum Jahr 2038 wird diese Zahl stark ansteigen – je nach getroffenen Annahmen auf Werte zwischen 44 und 49. Unterstellt man „demografisch optimistische“ Annahmen, die zu einer relativ jungen Bevölkerung führen, so wird er im weiteren Zeitverlauf bis 2060 geringfügig auf 43 sinken. Unter den anderen Annahmen wird der Wert auf 50 bzw. 57 noch weiter ansteigen. Auch der Jugendquotient wird unter allen hier betrachteten Annahmen (wenn auch in geringerem Umfang) ansteigen, was die Belastung der künftigen Erwerbstätigen weiter erhöht.

Insgesamt führt der demografische Wandel dazu, dass der Anteil der Rentner an der Bevölkerung immer größer und die Rentenbezugsdauer immer länger wird.¹⁰ Daher kommt das statistische Bundesamt zum Schluss, dass die „Belastung der Bevölkerung im Erwerbsalter unabhängig von den getroffenen Annahmen mindestens bis Ende der 2030er Jahre deutlich zunehmen wird.“ Selbst unter optimistischen Annahmen wird die Belastung danach auf diesem hohen Niveau verharren, wahrscheinlich aber sogar weiter zunehmen.

Warum ist die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland besonders stark vom demografischen Wandel betroffen?

Umlagefinanzierte Systeme wie die gesetzliche Rente sind von der Änderung der Bevölkerungsstruktur naturgemäß besonders stark betroffen. Denn bei umlagefinanzierten Systemen werden die Beiträge der aktuellen Beitragszahler im Wesentlichen direkt an die aktuellen Rentner ausbezahlt.

Da die demografische Entwicklung schon seit sehr langer Zeit absehbar war, mahnte die Wissenschaft, insbesondere auch der (oft als die Wirtschaftsweisen bezeichnete) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bereits seit den 1980er Jahren regelmäßig fundamentale Reformen der gesetzlichen Rente an (siehe Box am Ende dieses Kapitels).

In der Vergangenheit wurden mehrere Rentenreformen umgesetzt, welche das Ziel verfolgten, die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die gesetzliche Rentenversicherung abzuschwächen. Damit sollte insbesondere ein übermäßiger Anstieg der Beitragssätze zur gesetzlichen Rente für nachfolgende Generationen verhindert werden.

⁹ Als „geburtenstarke Jahrgänge“ oder „Babyboomer“ werden meist die Jahrgänge von 1955 bis 1969 bezeichnet. Der Babyboom erreichte 1964 mit 1,36 Millionen Geburten einen Höchststand, vgl. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Geburten/inhalt.html>. Abgerufen am 26.1.2022.

¹⁰ Während die durchschnittliche Rentenbezugsdauer in Westdeutschland in den Jahren 1960 bzw. 1990 noch 9,9 bzw. 12,1 Jahre betrug, stieg die Rentenbezugsdauer in Gesamtdeutschland zwischen 1996 und 2020 von 15,8 auf 20,2 Jahre an (vgl. Deutsche Rentenversicherung, 2021, S. 65).

Diese Maßnahmen werden jedoch auch dazu führen, dass künftige Rentnergenerationen ein niedrigeres Rentenniveau (welches oft auch als Sicherungsniveau bezeichnet wird) erreichen werden als die heutigen Rentner.

Exemplarisch für stabilisierende Maßnahmen sei an dieser Stelle der sogenannte Nachhaltigkeitsfaktor erwähnt, der 2004 eingeführt wurde und dafür sorgt, dass demografische Änderungen in die Rentenanpassung mit eingehen. Daneben ist die im Jahr 2007 beschlossene (schrittweise zwischen 2012 und 2031 zu erfolgende) Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre zu nennen, welche das System signifikant entlastet. Auf der anderen Seite gab es aber Maßnahmen, die zu einer zusätzlichen Belastung des umlagefinanzierten Systems führen. Hierzu zählten die Mütterrente II¹¹, die sogenannte Rente mit 63¹², sowie die Einführung von Haltelinien¹³ und die Aussetzung des Nachholfaktors¹⁴.

Insgesamt ist sich die Wissenschaft einig, dass die bisher ergriffenen Maßnahmen nicht ausreichend sind, um die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland mittelfristig demografiefest zu machen. So wies der Sachverständigenrat regelmäßig darauf hin, dass die von der Politik ergriffenen Maßnahmen nicht ausreichend und von kurzfristigem Denken geprägt seien. In seinem Gutachten 2018/2019¹⁵ stellte er zwar fest, dass die Rente mit 67 eine „gelungene politische Antwort auf den demografischen Wandel“ war und das System bis zum Jahr 2030 demografiefest macht. Er betont aber gleichzeitig sehr deutlich, dass die Politik aktuell vor einem vergleichbar großen Problem wie in der Vergangenheit steht, „denn mit dem Jahr 2030 wird der demografische Wandel nicht abgeschlossen sein“. Auch im internationalen Vergleich ist die langfristige Stabilität des deutschen Rentensystems verbesserungswürdig. Dies zeigt sich sehr deutlich in einem Vergleich von 43 Ländern, bei dem das deutsche Rentensystem in der Kategorie „sustainability“ nur auf Rang 28 von 43 liegt und das Rating „D“ erhält, was auf „große Schwächen“ in dieser Kategorie hinweist.¹⁶

Ein Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMW i 2021) betont insbesondere die bereits vor 2030 zu spürenden negativen Auswirkungen der oben genannten belastenden Maßnahmen und stellt fest, dass das „bis 2030 austarierte System [...] durch die Einführung der Rente mit 63, die

¹¹ Vgl. https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Ueber-uns-und-Presse/Presse/Meldungen/2019/190301_muetterrente.html. Abgerufen am 7.1.2022.

¹² Vgl. https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Rente/Allgemeine-Informationen/Rentenarten-und-Leistungen/Altersrente-fuer-langjaehrig-Versicherte/altersrente-fuer-langjaehrig-versicherte_node.html. Abgerufen am 7.1.2022.

¹³ Vgl. Abschnitt 4.2.

¹⁴ Vgl. Abschnitt 4.4. Wir weisen darauf hin, dass der Nachholfaktor nicht mit dem Nachhaltigkeitsfaktor zu verwechseln ist.

¹⁵ Vgl. Sachverständigenrat (2018).

¹⁶ Vgl. Mercer (2021).

Aussetzung des Nachholfaktors und die Einführung einer doppelten Haltelinie gestört“ wurde.¹⁷

Wie groß die Herausforderungen der gesetzlichen Rentenversicherung trotz bereits erfolgter Reformen noch sind, beleuchten wir im folgenden Kapitel etwas genauer.

Demografischer Wandel ist seit langem bekannt

Bereits im Jahr 1988 machte der Sachverständigenrat darauf aufmerksam, dass die Bundesregierung zwar ein Gesetz zur Neuordnung der gesetzlichen Rentenversicherung plane, dass die Diskussion hierzu aber erkennen lasse, dass „über den Kern der Problematik nicht überall die notwendige Klarheit besteht.“ Insbesondere wurde bemängelt, dass in der Politik nicht langfristig genug gedacht wird. Die demografische Prognose war eindeutig: „Im Jahre 2030 wird auf die Personen im erwerbsfähigen Alter eine etwa doppelt so große Zahl alter Menschen entfallen wie heute.“

Im Jahr 1996 kritisierte der Sachverständigenrat mit noch deutlicheren Worten, dass noch keine ausreichenden Reformen erfolgt sind: „Das System der Gesetzlichen Rentenversicherung bedarf dringend der Reform, soll es nicht in den kommenden Jahrzehnten in eine schwere, seinen Bestand bedrohende Krise hineingeraten. [...] Mittelfristige Vorhersagen [...] über die Bevölkerungsentwicklung sind recht zuverlässig, da ein großer Teil der kommenden Entwicklung [...] bereits heute angelegt ist.“ Es wurde insbesondere sehr deutlich kritisiert, dass die Politik charakterisiert sei durch kurzfristiges Denken und durch „beschwörerische Erklärungen, die Rentner brauchten nicht um die Sicherheit Ihrer Rente besorgt zu sein“.

Bemerkenswert ist, dass vergleichbare Warnungen in anderen Ländern im Gegensatz zu Deutschland tatsächlich zum Anlass genommen wurden, bereits in den 1980er oder 1990er Jahren umfassendere Reformen der Altersvorsorge, insbesondere eine Stärkung kapitalgedeckter Komponenten umzusetzen (vgl. unsere Ausführungen zu Kanada und Schweden in Abschnitt 6.2). Diese Länder werden heute oft als Vorbild für anstehende Reformen dargestellt.

Wir werden im weiteren Verlauf sehen, dass es einerseits sinnvoll ist, diesen Beispielen zu folgen und bei der gesetzlichen Rentenversicherung möglichst rasch in eine teilweise Kapitaldeckung einzusteigen, um das System langfristig zu stabilisieren. Andererseits werden wir aber auch sehen, dass dies zu spät kommt, um die aus den Babyboomern resultierenden Probleme der 2030er Jahre zu lösen (vgl. hierzu auch Abschnitt 5.2). Daher greift die Sichtweise, dass es ausreichend sei, zum heutigen Zeitpunkt den Vorbildern dieser Länder zu folgen, zu kurz.

¹⁷ Ähnlich argumentierten bereits Feld et al. (2016), die ebenfalls sehr deutlich sagen, dass „die finanzielle Stabilität dieses Systems mit vergleichsweise moderaten Beitragssatzerhöhungen zumindest bis zum Jahr 2029“ sicher gewesen wäre, aber dann durch die genannten Maßnahmen unterlaufen wurde.

4 Ausmaß der Herausforderungen für die gesetzliche Rente

Das Wichtigste in Kürze

Der demografische Wandel führt zu signifikanten Herausforderungen in Bezug auf die Finanzierung der gesetzlichen Rente. Es geht hierbei um sehr große Summen. Je später reagiert wird, desto größer wird das Problem. Eine Lösung, die keine der beteiligten Parteien (Beitragszahler, Rentenempfänger und Steuerzahler) unangemessen belastet, ist nur dann möglich, wenn man bei der gesetzlichen Rente an mehreren Stellschrauben gleichzeitig dreht – dafür an jeder einzelnen nur moderat.

These: Zwei wichtige Stellschrauben der gesetzlichen Rentenversicherung dauerhaft und eine weitere temporär für tabu zu erklären, wie es beispielsweise im aktuellen Koalitionsvertrag geschieht (Mindestrentenniveau von 48%, Höchstbeitragssatz von 20% und Aussage, dass das gesetzliche Renteneintrittsalter nicht steigen kann), ist nicht zielführend.

Insbesondere ist die Asymmetrie, die daraus resultiert, dass die Haltelinie für das Rentenniveau dauerhaft, die Haltelinie für den Beitragssatz jedoch nur temporär gelten soll, nicht generationengerecht.

Das Einhalten der Haltelinien würde die öffentlichen Finanzen massiv belasten. Dies wird nicht durchzuhalten sein.

These: Eine Absenkung des Rentenniveaus unter sowie eine Erhöhung des Beitragssatzes über die aktuell kommunizierten Haltelinien werden nicht vermieden werden können. Es kann lediglich versucht werden zu erreichen, dass die Veränderungen beim Rentenniveau und beim Beitragssatz möglichst moderat ausfallen. Eine weitere Erhöhung des Renteneintrittsalters (idealerweise automatisiert gekoppelt an die Entwicklung der Lebenserwartung) erscheint in jedem Fall unausweichlich.

Aufgrund der Größe der Herausforderungen ist eine Diskussion angebracht, ob das Ziel der gesetzlichen Rente weiterhin primär darin bestehen soll, jedem Menschen einen gewissen Anteil seines bisherigen Lebensstandards abzusichern, oder ob das Ziel der Vermeidung von Altersarmut künftig ein höheres Gewicht erhalten soll. Diese Diskussion muss in der Politik geführt werden. Abhängig vom Ergebnis der Diskussion können dann Lösungsvorschläge erarbeitet werden, die geeignet sind, das politisch vorgegebene Ziel zu erreichen.

These: Falls dem Ziel der Vermeidung von Altersarmut künftig ein höherer Stellenwert beigemessen wird, sind auch Reformen zielführend, die dezidiert auf eine Erhöhung niedriger Renten abzielen.

Der in Kapitel 3 geschilderte demografische Wandel wird dazu führen, dass alle in das gesetzliche Rentensystem involvierten Parteien in Zukunft schlechter gestellt sein werden als in der Vergangenheit: die Beitragszahler durch höhere Beiträge und eine längere Beitragszahlung (wegen des späteren Renteneintritts), die Rentner durch ein niedrigeres Rentenniveau und der Steuerzahler, weil immer höhere Steuerzuschüsse in die gesetzliche Rentenversicherung erforderlich sein werden.

Da Prognosen für die gesetzliche Rentenversicherung über lange Zeiträume naturgemäß von zahlreichen Annahmen abhängen, lässt sich nicht auf Euro und Cent exakt quantifizieren, welche finanzielle Belastung auf die beteiligten Parteien zukommen wird. Die Größenordnung des Problems ist aber durchaus bekannt. Man kann sie etwa aus offiziellen Prognosen der letzten Bundesregierung oder aus wissenschaftlichen Veröffentlichungen ablesen. Hieraus können grundlegende Anforderungen an eine anstehende Rentenreform abgeleitet werden.

4.1 Projektionsrechnung der Bundesregierung bis 2045

Im Jahr 2020 hat die damalige Bundesregierung im Zuge der Beantwortung einer Großen Anfrage aus der FDP-Fraktion zum Thema „Fiskalische Nachhaltigkeit der Rentenversicherung“¹⁸ eine Projektionsrechnung für die gesetzliche Rentenversicherung bis zum Jahr 2045 in Bezug auf Sicherungsniveau, Beitragssatz und Zuschuss aus Bundesmitteln veröffentlicht. Da sich diese Projektionsrechnung, welche in Abbildung 3 dargestellt ist, über einen längeren Zeitraum erstreckt als der regelmäßig veröffentlichte Rentenversicherungsbericht, gibt sie ein umfassenderes Bild über die aus dem demografischen Wandel resultierenden Herausforderungen.¹⁹

Das zentrale Ergebnis der Berechnung ist, dass das Sicherungsniveau (blaue Linie in Abbildung 3) bis zum Jahr 2045 um fünf Prozentpunkte auf 43,2% fällt, während der Beitragssatz (grüne Linie in Abbildung 3) um über vier Prozentpunkte auf 22,9% steigt. Zusätzlich steigen die Bundesmittel (gelbe Fläche in Abbildung 3) um über 140% auf dann 213,2 Mrd. Euro pro Jahr an.²⁰ Dieser starke Anstieg der Bundesmittel ist erforderlich, um eine noch stärkere Auswirkung des demografischen Wandels auf Sicherungsniveau und Beitragssatz zu vermeiden.

¹⁸ Vgl. Deutscher Bundestag (2020).

¹⁹ Die Projektionsrechnung basiert auf der sogenannten mittleren Variante des Rentenversicherungsberichtes 2019 (vgl. BMAS, 2019). Im Rentenversicherungsbericht selbst müssen Projektionsrechnungen gemäß § 154 Abs. 1 und Abs. 3 SGB VI allerdings lediglich für 15 Kalenderjahre erfolgen – im genannten Bericht also bis zum Jahr 2033. Der Effekt der in den Ruhestand eintretenden geburtenstarken Jahrgänge wird dadurch nicht vollständig erfasst.

²⁰ Die Höhe der in den Bundesmitteln enthaltenen sogenannten versicherungsfremden Leistungen ist für die Beschreibung des Ausmaßes der zukünftigen Herausforderungen der gesetzlichen Rentenversicherung irrelevant, sodass wir hierauf nicht weiter eingehen.

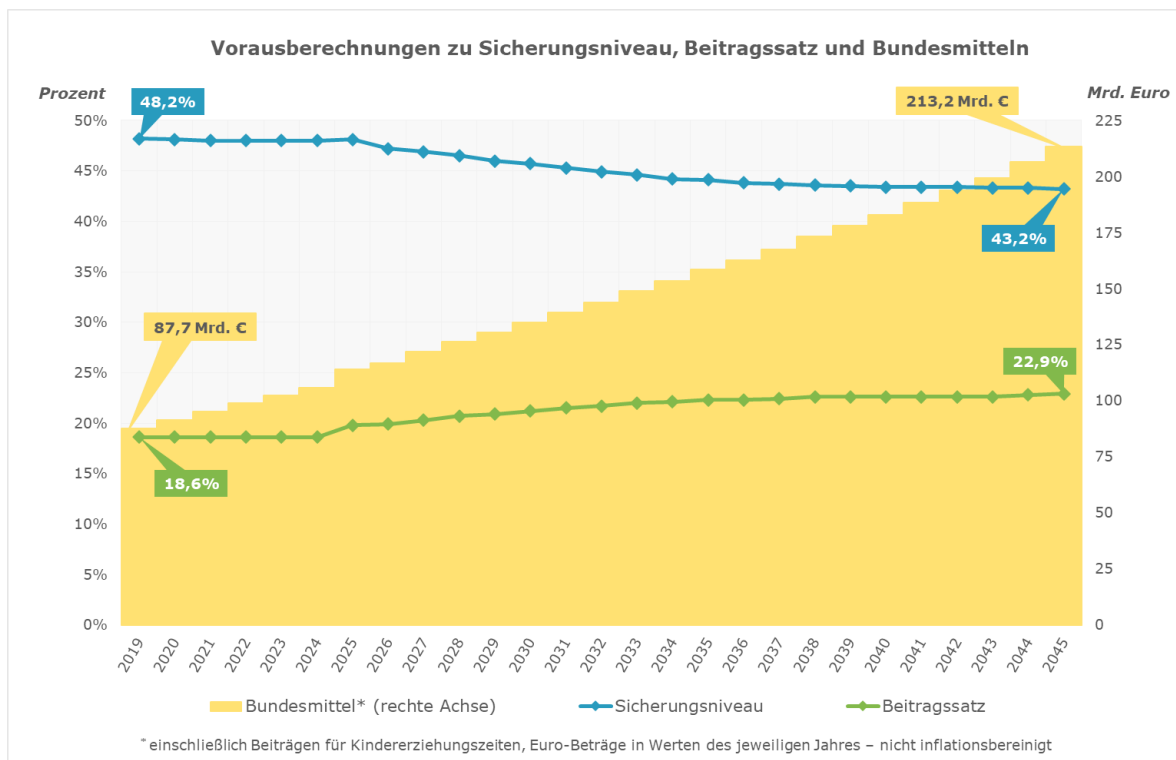


Abbildung 3 Prognose aus dem Jahr 2020 der damaligen Bundesregierung für die gesetzliche Rentenversicherung bis zum Jahr 2045 in Bezug auf Sicherungsniveau, Beitragssatz und Zuschuss aus Bundesmitteln²¹

Bemerkenswert ist, dass gemäß dieser Prognose das Sicherungsniveau bereits im Jahr 2026 unter 48% fallen wird. Im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung wurde hingegen angekündigt, ein „Mindestrentenniveau von 48%“ dauerhaft (!) zu sichern.²² Dies würde zwingend dazu führen, dass Beiträge und/oder Bundesmittel noch deutlich stärker steigen müssten als in der Projektionsrechnung, sofern nicht an anderen Stell-schrauben gedreht wird.

4.2 Ergebnisse ausgewählter weiterer Analysen

Wir beschränken uns wie bereits in Kapitel 2 erläutert auf die Darstellung ausgewählter Analysen, die auch für Nicht-Wissenschaftler einfach und intuitiv zu verstehen sind. Wir weisen aber darauf hin, dass die Analysen zahlreicher weiterer Autoren die im Folgenden dargestellte Größenordnung der Herausforderung bestätigen.²³

²¹ Quelle: Eigene Darstellung von Zahlenwerten in Deutscher Bundestag (2020).

²² Vgl. SPD et al. (2021), S. 73.

²³ Vgl. z.B. die in Abschnitt 2.1 von Pimpertz und Schüler (2022) genannten Quellen.

Eine Analyse von Werding (2020) mit dem Titel „Rentenfinanzen und fiskalische Tragfähigkeit: Aktueller Rechtsstand und Effekte verschiedener Reformen“ ist gut geeignet, um einerseits die Größe der Herausforderung zu veranschaulichen und andererseits Anforderungen an eine anstehende Rentenreform abzuleiten.

Der Autor kommt im Basisszenario seines Projektionsmodells für das Jahr 2045 zu grundsätzlich ähnlichen Ergebnissen wie die Projektion der Bundesregierung, analysiert aber längere Zeiträume und zusätzlich zahlreiche alternative Szenarien. Aus diesen Analysen kann unmittelbar eine zentrale Erkenntnis abgeleitet werden: Für eine zukunftsfähige Ausgestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung ist es erforderlich, an vielen Stellschrauben des Systems gleichzeitig zu drehen. Denn wenn man nur an einer oder wenigen Stellschrauben dreht, so müssen diese mittel- bis langfristig so stark gedreht werden, dass manche involvierten Parteien (Beitragszahler, Leistungsempfänger oder Steuerzahler) unangemessen belastet werden. Wir erläutern dies an einer Auswahl seiner Ergebnisse.

Auswirkung einer doppelten Haltelinie

Es wird eine Ausgestaltung einer „doppelten Haltelinie“ analysiert, bei welcher der Beitragssatz nicht über 20% steigt und das Sicherungsniveau nicht unter 48% sinkt. Die Analysen zeigen, dass in diesem Fall die aus dem demografischen Wandel resultierenden Probleme nahezu vollständig aus Steuermitteln finanziert werden müssen, da die (durch das garantierte Sicherungsniveau von 48% hoch gehaltenen) Renten mit den (durch die Obergrenze des Beitragssatzes von 20% niedrig gehaltenen) Beiträgen nicht finanziert werden können. Im betrachteten Modell steigen die Bundesmittel von 2,8% des BIP im Jahr 2018 auf 4,7% im Jahr 2040 und 6,5% bzw. 7,3% in den Jahren 2060 bzw. 2080. Der Autor ordnet diese Werte ein, indem er sie mit den gesamten Ausgaben des Bundes vergleicht, die in den Jahren 2015 bis 2019 jeweils Werte zwischen 12,4% und 12,6% des BIP betragen. In Euro steigen die Bundesmittel auf über 400 Mrd. im Jahr 2080, und zwar inflationsbereinigt in Preisen von 2015.²⁴ Im Fazit seiner Analysen schreibt der Autor, dass eine doppelte Haltelinie zwar „die beiden zentralen Kenngrößen der Rentenfinanzen fixiert. Sie verlagert die demografisch bedingte, finanzielle Anspannung des Systems damit aber nur an eine andere Stelle. Zur Finanzierung von Renten mit konstantem Niveau müssen bei gleichfalls konstantem Beitragssatz nämlich die Bundesmittel für die GRV stark erhöht werden [...], so dass sich die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen weiter vermindert.“

Fokus auf einzelne Stellschrauben

Noch anschaulicher wird das Ausmaß der Herausforderungen, wenn man eine zusätzliche Analyse betrachtet, die derselbe Autor mit seinem Modell für die Wochenzeitung

²⁴ Unterstellt man beispielhaft eine Inflation von durchschnittlich 2% p.a., so wären dies nominal rund 1,45 Billionen Euro, die jährlich (!) erforderlich wären.

„Zeit“ durchgeführt hat.²⁵ Hier wird – vereinfacht dargestellt – analysiert, wie stark man an jeweils einer Stellschraube drehen müsste, wenn man alle anderen Größen weitgehend fixiert hält. Um Missverständnisse zu vermeiden, weisen wir darauf hin, dass dies nicht als Prognose verstanden werden soll, denn es ist ja gerade nicht davon auszugehen, dass bis zum Jahr 2060 nur an einer einzigen Stellschraube gedreht werden wird. Die Zahlen veranschaulichen aber sehr plastisch das Ausmaß des Problems: Würde man beispielsweise die Herausforderungen weitestgehend über den Beitragssatz ausgleichen, so müsste dieser bis zum Jahr 2060 auf 29,5% steigen. Erhöhte man primär das Renteneintrittsalter, so müsste dieses bis zum Jahr 2060 auf rund 77 Jahre steigen.

Pimpertz und Schüler (2022) berechnen in einem sehr aktuellen Gutachten, wie groß das Volumen eines Kapitalstocks sein müsste, damit dieser ausreicht, um den Beitragssatz bis 2060 auf 22% zu begrenzen. Sie kommen zum Ergebnis, dass bei einer Rendite von 3% p.a. (bzw. 5% p.a.) ein Betrag von 864 Mrd. Euro (bzw. 518 Mrd. Euro) notwendig wäre. Dies ist natürlich nur eine fiktive Berechnung, wie die Autoren auch betonen, sie ist aber dennoch gut dazu geeignet, die Größe der Herausforderung zu veranschaulichen.

4.3 Grundsätzliche Anforderungen an die Rentenpolitik

Aus den obigen Analysen kann man insbesondere folgende Anforderungen an die Rentenpolitik ableiten:

Rasches Handeln ist nötig

Die Größe des Problems macht klar, dass rasches Handeln unabdingbar ist. Denn je später man Maßnahmen ergreift, desto drastischer müssen diese offensichtlich ausfallen.

Tabus für einzelne Stellschrauben sind nicht hilfreich

Einzelne Stellschrauben des Rentensystems für tabu zu erklären, führt dazu, dass an den verbleibenden Stellschrauben extrem stark gedreht werden muss. Interessant ist vor diesem Hintergrund, dass der aktuelle Koalitionsvertrag nicht nur – wie oben bereits erwähnt – plant, ein Rentenniveau von 48% dauerhaft zu erhalten. Darüber hinaus wird auch gesagt, dass das Renteneintrittsalter nicht erhöht werden soll.²⁶ In Bezug auf die Beiträge wird zusätzlich gefordert, dass diese in der kommenden Legislaturperiode nicht über 20% steigen sollen. Bemerkenswert ist, dass eine zusätzliche Belastung der Rentner dauerhaft, eine zusätzliche Belastung der Beitragszahler hingegen nur temporär ausgeschlossen werden soll, was die Lasten des demografischen Wandels primär den jüngeren Generationen aufbürdet. Dies wird in der Box zum Thema Generationengerechtigkeit am Ende dieses Kapitels erläutert.

²⁵ Vgl. Werding (2018).

²⁶ Vgl. SPD et al. (2021), S. 73.

Faktisch werden durch den Koalitionsvertrag also zwei wichtige Stellschrauben dauerhaft und eine weitere temporär fixiert. Dies führt zwingend dazu, dass andere Größen, insbesondere die Finanzierung aus Steuermitteln, massiv angepasst werden müssen, was zu einer starken Belastung der öffentlichen Finanzen führen wird. Offensichtlich wäre es sinnvoller, an einer größeren Zahl von Stellschrauben in moderaterem Umfang zu drehen, als drei Größen aus dem Spiel zu nehmen.

Im folgenden Abschnitt zeigen wir daher auf, welche Stellschrauben die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland grundsätzlich aufweist.

4.4 Mögliche Stellschrauben für eine Reform der gesetzlichen Rente

Ziel dieses Abschnittes ist es, sowohl die drei offensichtlichsten (Rentenniveau, Beitragssatz und Regelaltersgrenze) als auch weitere, in der Vergangenheit seltener diskutierte Stellschrauben für eine Reform der gesetzlichen Rente kurz darzustellen. Ziel ist es dabei nicht, einen konkreten Reformvorschlag zu unterbreiten. Es soll vielmehr der Lösungsraum aufgezeigt werden, innerhalb dessen eine Lösung gefunden werden kann.²⁷

Rentenniveau

Eine Absenkung des Rentenniveaus führt offensichtlich zu einer Entlastung des Rentensystems. Sie bewirkt aber umgekehrt, dass Rentner einen geringeren Teil ihres Lebensstandards im Alter mit den Leistungen der gesetzlichen Rente finanzieren können. Aus diesem Grund zielen Reformen oft darauf ab, eine Absenkung des Rentenniveaus zu begrenzen.

Beitragssatz

Eine Erhöhung des Beitragssatzes führt ebenfalls offensichtlich zu einer Entlastung des Rentensystems. Sie bewirkt aber umgekehrt, dass Beitragszahler und Arbeitgeber stärker belastet werden. Auch hier gilt es, übermäßige Erhöhungen zu vermeiden.

Regelaltersgrenze

Auch eine Erhöhung des Renteneintrittsalters führt zu einer Entlastung des Rentensystems. Ein immer wieder von Wissenschaftlern, Politikberatern und Praktikern vorge-schlagener Ansatz²⁸ besteht darin, die Regelaltersgrenze für den Renteneintritt an die

²⁷ Auf Stellschrauben außerhalb des eigentlichen Rentensystems (beispielsweise Maßnahmen zur Erhöhung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die dazu führen könnten, dass mehr Eltern berufstätig werden und zu Beitragszahlern werden) gehen wir im Folgenden nicht ein.

²⁸ Stellvertretend für die sehr große Anzahl an Quellen erwähnen wir, dass dies bereits im Jahr 2011 in einem ausführlichen Kapitel „Linking Pensions to Life Expectancy“ von OECD (2011) diskutiert wurde. Ebenfalls im Jahr 2011 forderte der Sachverständigenrat: „Darüber hinaus sollte eine sich an der Entwicklung der fernerer Lebenserwartung orientierende regelgebundene Anpassung des Renteneintrittsalters eingeführt ... Fortsetzung auf der nächsten Seite

Entwicklung der (Rest-)Lebenserwartung zu koppeln.²⁹ Dies führt de facto „automatisch“ zu einer Aufteilung der finanziellen Lasten, die aus einer Zunahme der Lebenserwartung resultieren, zwischen den Generationen. In OECD (2021) wird berichtet, dass dies in Dänemark, Estland, Finnland, Griechenland, Italien, den Niederlanden und Portugal bereits umgesetzt wurde.

Die Anhebung des Renteneintrittsalters ist allerdings eine politisch unbeliebte Maßnahme. Deshalb erfolgten Anpassungen in der Vergangenheit stets deutlich später als empfohlen. Auch im aktuellen Koalitionsvertrag wird wiederum versprochen, dass es keine Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters geben wird. Aus fachlicher Sicht wird dies aber unvermeidbar sein.

In diesem Kontext ist es wichtig zu verstehen, dass in Deutschland (wie in den meisten Ländern) die Anzahl der in Gesundheit verbrachten Jahre (oft als „healthy life years“ oder „healthspan“ bezeichnet) im Zuge der Zunahme der Lebenserwartung ebenfalls stark ansteigt.³⁰ Die Zunahme der Lebenserwartung geht also mit einem Zugewinn von gesunden Lebensjahren einher. Menschen sind vereinfacht gesagt bei steigender Lebenserwartung länger fit. Auch in OECD (2018a) wird festgestellt, dass die gesunde Lebenserwartung in nahezu allen betrachteten Ländern deutlich gestiegen ist: „Die längere Lebenszeit wurde größtenteils in guter Gesundheit verbracht.“ In Bezug auf Rentenreformen wird daher postuliert: „Eine der wichtigsten Maßnahmen, um den mit der Bevölkerungsalterung einhergehenden Herausforderungen zu begegnen, ist die Anhebung des Renteneintrittsalters.“

Daher ist insgesamt nicht davon auszugehen, dass bei einer Kopplung der Regelaltersgrenze an die Lebenserwartung in Zukunft mehr Menschen als in der Vergangenheit vor Erreichen der Regelaltersgrenze aus gesundheitlichen Gründen aus dem Berufsleben ausscheiden werden. Aber natürlich wird es solche Menschen in Zukunft (wie auch heute schon) geben. Und offensichtlich sind hiervon Menschen, die in körperlich

werden.“ Deutlich grundsätzlicher argumentieren beispielsweise Börsch-Supan (2007) sowie das Kapitel „Automatic adjustment mechanisms in pension systems“ in OECD (2021), die sich (nicht beschränkt auf das Renteneintrittsalter) mit automatischen Anpassungen von Rentensystemen an geänderte ökonomische und demografische Bedingungen auseinandersetzen.

²⁹ Beispielsweise könnte – wie oft gefordert wird – für jedes zusätzliche Jahr an Lebenserwartung die Regelaltersgrenze um acht Monate erhöht werden. Damit würde eine Zunahme der Lebenserwartung im Verhältnis 2 : 1 zwischen Arbeitszeit und Ruhestand aufgeteilt. In BMWi (2021) wird festgestellt, dass auch durch die Einführung der sogenannten Rente mit 67 die seit dem Jahr 2000 erfolgte Zunahme der Lebenserwartung grob im Verhältnis 2 : 1 zwischen Arbeitszeit und Ruhestand aufgeteilt wurde. Nach Berechnungen der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2020b) würde diese Maßnahme zu einer Entlastung beim Beitragssatz von rund einem halben Prozentpunkt im Jahr 2045 und einem ganzen Prozentpunkt im Jahr 2060 führen.

³⁰ Vgl. z.B. Welsh et al. (2021) oder <https://apps.who.int/gho/data/node.main.HALE?lang=en>. Abgerufen am 2.1.2022. Die meisten Menschen dürften diesen Effekt allerdings unterbewusst stark unterschätzen, da sie bei der Vorstellung ihres eigenen Gesundheitszustands beispielsweise im Alter 70 unbewusst an die eigenen Eltern und Großeltern im Alter 70 denken und so den medizinischen Fortschritt ausblenden. Dieser Effekt ist übrigens auch dafür verantwortlich, dass die meisten Menschen ihre eigene Lebenserwartung signifikant unterschätzen, vgl. z.B. Abschnitt 2.3 in Richter et al. (2018).

anspruchsvollen Berufen tätig sind, stärker betroffen als andere. Eine Erhöhung des Renteneintrittsalters sollte daher mit Regelungen einhergehen, die diejenigen Menschen schützt, die ihren Beruf aufgrund ihrer gesundheitlichen Situation nicht bis zum neuen, angehobenen Renteneintrittsalter ausüben können.

Wir weisen in diesem Kontext darauf hin, dass bei einer Anhebung der Regelaltersgrenze auch für den sogenannten Standardrentner, dessen Rente für die Berechnung des Sicherungsniveaus relevant ist, eine längere Arbeitszeit unterstellt werden sollte, damit das Sicherungsniveau nicht niedriger dargestellt wird, als es faktisch ist.

Anhebung der unteren Rentenniveaus

Durch Beitragszahlung in das umlagefinanzierte Rentensystem erwirbt man sogenannte Rentenpunkte. Dies führt dazu, dass die spätere Rente den Beitragszahlern einen gewissen Anteil des während der Beitragszahlungsdauer geführten Lebensstandards finanziert. Dieser Anteil des Lebensstandards wird bei einer Reduktion des Rentenniveaus sinken. Daher wird der Anteil der Rentner ansteigen, für den die umlagefinanzierte Rente nicht ausreicht, um Altersarmut zu vermeiden.

Vor diesem Hintergrund ist eine Diskussion angebracht, ob das Ziel der Vermeidung von Altersarmut künftig ein höheres Gewicht erhalten soll. Diese Diskussion muss in der Politik geführt werden. Abhängig vom Ergebnis der Diskussion können dann Lösungsvorschläge erarbeitet werden, die geeignet sind, dieses Ziel zu erreichen.

Wenn das Ziel der Vermeidung von Altersarmut in Zukunft stärker berücksichtigt werden soll, so kann dies durch jede Maßnahme erreicht werden, die zu einer Anhebung von niedrigen Renten (ggf. zu Lasten hoher Renten) führt.

Eine mögliche Ausgestaltung bestünde darin, dass künftig nicht mehr jeder erworbene Rentenpunkt denselben Wert aufweist. Wenn Person A im Laufe ihres Lebens doppelt so viele Rentenpunkte erworben hat wie Person B, so wird Person A nach bisheriger Regelung auch eine doppelt so hohe Rente bekommen. Hiervon abweichend könnte in einer Art „Rentenpunktdegression“ (die man sich genau umgekehrt zur Steuerprogression vorstellen kann) festgelegt werden, dass die Rente pro Entgeltpunkt mit der Anzahl der Entgeltpunkte abnimmt. Wenn also Person A im Laufe ihres Lebens doppelt so viele Rentenpunkte erworben hat wie Person B, so würde Person A im Vergleich zu Person B dennoch weniger als die doppelte Rente erhalten.³¹

³¹ Eine extreme Ausgestaltung, bei welcher die gesetzliche Rente ausschließlich das Ziel der Vermeidung von Altersarmut verfolgt, bestünde darin, dass eine Grundrente bezahlt wird, welche komplett unabhängig von den geleisteten Beiträgen ist. Zwischen der bisherigen Ausgestaltung und diesem theoretischen Extremfall ist Raum für Modelle, die einen Kompromiss zwischen den Zielen „Absicherung eines gewissen Anteils des bisherigen Lebensstandards“ und „Vermeidung von Altersarmut“ darstellen. Dies wird in BMWi (2021) diskutiert. Diakite und Devolder (2021) entwickeln ein „Progressive Pension Model“, welches dieser Idee sehr ähnlich ist, und führen quantitative Analysen, insbesondere auch unter Gerechtigkeitsaspekten, durch. Es ist bemerkenswert, dass diese eigentlich sehr naheliegende Stellschraube nach unserem Kenntnisstand bisher nie ernsthaft als möglicher Lösungsansatz diskutiert wurde.

Wir weisen an dieser Stelle ausdrücklich darauf hin, dass wir weder ein derartiges Vorgehen propagieren noch auf damit zusammenhängende rechtliche Aspekte eingehen möchten. Wir möchten lediglich aufzeigen, welche Stellschrauben das System aufweist, und darauf hinweisen, dass die Angemessenheit einer Maßnahme davon abhängt, welche Ziele man mit der Maßnahme verfolgt. Die Vorgabe der Ziele ist eine Aufgabe der Politik.

Anpassung der Rentenanpassungsformel

Grundsätzlich ist eine Anpassung der Rentenanpassungsformel (siehe nebenstehende Box) ein „Werkzeug“, um eine gewünschte Modifikation gewisser Stellschrauben technisch umzusetzen. Wir gehen hier nicht detailliert auf einzelne Komponenten ein. Wir weisen aber darauf hin, dass die 2018 erfolgte Aussetzung des Nachholfaktors aus fachlicher Sicht als gravierender Fehler zu werten ist.³² Gerade in volatilen Zeiten ist nämlich immer wieder mit Schwankungen insbesondere auch der Löhne und Gehälter zu rechnen. Wenn nun die Rentner einerseits (sinnvollerweise) durch eine

Hintergrundinformation: Rentenanpassungsformel

Die sogenannte Rentenanpassungsformel, welche die Steigerung der Renten von einem Jahr auf das nächste festlegt, ist komplex, folgt aber einer einfachen Grundidee: Basis für die Rentenanpassung ist die Veränderung der Löhne und Gehälter in Deutschland. Die Renten steigen aber nicht im selben Ausmaß wie die Löhne und Gehälter, sondern es kommen zwei Korrekturfaktoren zur Anwendung: Der sogenannte Riesterfaktor dämpft die Rentensteigerung in einem Ausmaß, das idealerweise durch eigene Vorsorge ausgeglichen werden soll. Der sogenannte Nachhaltigkeitsfaktor dämpft den Rentenanstieg immer dann, wenn sich das zahlenmäßige Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern verschiebt, wobei nur ein Viertel dieser Verschiebung zu Lasten der Rentenerhöhungen geht.

Immer dann, wenn diese Formel rechnerisch zu einer Rentenkürzung (also einer negativen Rentensteigerung) führen würde, greift eine sogenannte Schutzklausel, die ein Absinken von nominalen Renten verhindert. Ein so genannter Nachholfaktor stellt aber sicher, dass die unterbliebenen Rentenkürzungen (zeitlich gestreckt) von künftigen Erhöhungen abgezogen werden.

Schutzklausel davor geschützt werden, dass Renten als Folge sinkender Löhne und Gehälter ebenfalls sinken, andererseits aber durch ein Aussetzen des Nachholfaktors schon eine Rückkehr der Löhne und Gehälter auf das Niveau vor dem Rückgang eine Rentensteigerung bewirkt, so führt das zu einer systematischen Umverteilung zu Lasten der jüngeren Generationen. Vor diesem Hintergrund ist es positiv zu werten, dass der aktuelle Koalitionsvertrag vorsieht, dass der Nachholfaktor rechtzeitig vor den Rentenanpassungen ab 2022 wieder aktiviert wird.³³

³² Dies wird beispielsweise in BMWi (2021) ausführlich begründet.

³³ Vgl. SPD et al. (2021), S. 73.

Darüber hinaus weisen wir darauf hin, dass eine Haltelinie für das Rentenniveau die Wirkung des sogenannten Nachhaltigkeitsfaktors, der dafür sorgen soll, dass demografische Änderungen in die Rentenanpassung mit eingehen, faktisch reduzieren oder sogar aushebeln kann.

Einbeziehung von weiteren Bevölkerungsgruppen

Es wird immer wieder gefordert, weitere Bevölkerungsgruppen, wie zum Beispiel Beamte, in die gesetzliche Rentenversicherung zu integrieren. Hierfür mag es unter Umständen Gründe jenseits der finanziellen Aspekte geben, beispielsweise Gerechtigkeits- bzw. Gleichbehandlungsaspekte. Es ist allerdings wichtig zu verstehen, dass in Bezug auf die dauerhafte Finanzierbarkeit der gesetzlichen Rentenversicherung eine Einbeziehung weiterer Bevölkerungsgruppen kontraproduktiv sein kann, da den zusätzlichen Beiträgen später auch zusätzliche Leistungsansprüche gegenüberstehen. Da beispielsweise die Lebenserwartung von Beamten (deren Aufnahme in die gesetzliche Rente immer wieder gefordert wird) höher ist als im Durchschnitt der Bevölkerung, ist davon auszugehen, dass durch deren Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung die finanziellen Probleme langfristig sogar größer statt kleiner werden.³⁴

Kapitaldeckung innerhalb sowie „neben“ der gesetzlichen Rentenversicherung

Da der demografische Wandel seit Jahrzehnten vorhersagbar war, wird auch schon seit sehr langer Zeit immer wieder gefordert, dass bei der Altersvorsorge in Deutschland stärker als bisher auf kapitalgedeckte Elemente gesetzt werden soll. Die Wissenschaft postuliert insbesondere seit Jahrzehnten, dass mehr Kapitaldeckung langfristig sinnvoll ist (vgl. z.B. Box am Ende von Kapitel 3 sowie Abschnitt 5.1). Mehr Kapitaldeckung kann auf verschiedenen Wegen erreicht werden: innerhalb oder außerhalb der ersten Säule; staatlich organisiert oder privatwirtschaftlich; durch eine Stärkung existierender Systeme oder durch ein neu einzuführendes System.

Insgesamt ist das Zusammenspiel zwischen Umlageverfahren und Kapitaldeckung hoch komplex und weist Aspekte auf, die unseres Erachtens in der aktuellen Diskussion oft zu kurz kommen. Daher widmen sich die beiden folgenden Kapitel diesem Thema. Wir gehen dabei insbesondere auf die Frage ein, welche Rolle der Staat in der ersten Säule bzw. in den anderen beiden Säulen der Altersvorsorge einnehmen soll und welche Probleme mit einem eventuell neu zu schaffenden kapitalgedeckten System gelöst werden können und welche nicht.

³⁴ Eine vergleichbare Argumentation findet sich auch in Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2020a; S. 9 f.), sodass auch dort von einer Einbeziehung der Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung abgeraten wird.

Fazit

Das Ausmaß des demografischen Wandels ist so groß, dass eine Absenkung des Rentenniveaus sowie eine Erhöhung des Beitragssatzes nicht vermieden werden können. Den Bürgern weiterhin eine doppelte Haltelinie zu versprechen ist daher nicht seriös. Ziel muss es vielmehr sein, Maßnahmen zu finden, die sicherstellen, dass die Veränderungen beim Rentenniveau und Beitragssatz möglichst moderat ausfallen.

Bevor konkrete Maßnahmen festgelegt werden, ist eine Diskussion über die Ziele der gesetzlichen Rentenversicherung erforderlich. Dies betrifft insbesondere die Frage, ob die Gewichtung der Ziele „Sicherung eines gewissen Anteils des Lebensstandards aus dem Erwerbsleben“ versus „Vermeidung von Altersarmut“ vor dem Hintergrund der geänderten Rahmenbedingungen angepasst werden soll.

Eine weitere Erhöhung der Regelaltersgrenze (idealerweise automatisiert gekoppelt an die Entwicklung der Lebenserwartung) wird in jedem Fall unausweichlich sein. Da mit der Zunahme der Lebenserwartung auch die „gesunden Jahre“ zunehmen, ist dies angemessen. Ob zusätzlich Maßnahmen zur Erhöhung geringer Renten umgesetzt werden sollten, hängt von der Festlegung der Ziele ab.

Im weiteren Verlauf betrachten wir Aspekte der Kapitaldeckung und erläutern insbesondere, warum der Aufbau eines Kapitalstocks zur langfristigen Stabilisierung der gesetzlichen Rentenversicherung grundsätzlich sinnvoll ist, warum dies die in den 2030er Jahren anstehenden Probleme aber nicht lösen kann, warum kapitalgedeckte Systeme außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung gestärkt werden sollten und welche Rolle der Staat hierbei spielen sollte.

Aspekte der Generationengerechtigkeit

Bei allen Reformen ist darauf zu achten, dass die Belastungen, die aus dem demografischen Wandel resultieren, nicht unangemessen stark von einzelnen Generationen geschultert werden müssen. Auch wenn für eine genaue Einschätzung quantitative Analysen erforderlich wären, welche den Rahmen dieser Studie sprengen würden, so ist doch schon aus qualitativen Überlegungen klar, dass manche Maßnahmen hierzu besser geeignet sind als andere.

So führt eine Kopplung der Regelaltersgrenze an die Lebenserwartung offensichtlich automatisch zu einer Teilung der Lasten zwischen den Generationen. Je nachdem, ob ein größerer oder kleinerer Anteil der Zunahme der Lebenserwartung in die Erhöhung der Regelaltersgrenze eingeht, werden die Lasten stärker von den Älteren oder den Jüngeren getragen. Ein Verhältnis von 2 : 1 führt dabei dazu, dass zukünftig hinzukommende Lebensjahre ungefähr in dem Verhältnis aufgeteilt werden, in welchem bereits bisher Arbeitsjahre und Rentenjahre zueinander stehen. Somit wäre dies in gewissem Sinne „generationenneutral“.

Eine doppelte Haltelinie ist hingegen nicht generationengerecht. Denn sie führt – wie in Abschnitt 4.2 erläutert – dazu, dass die Lasten primär auf die zukünftigen Steuerzahler und somit auf jüngere Menschen bzw. zukünftige Generationen abgewälzt werden. Eine asymmetrische doppelte Haltelinie (dauerhaft für das Rentenniveau, aber nur temporär für den Beitragssatz) verstärkt diese Generationenungerechtigkeit offensichtlich noch weiter.

Ein Abschied von den Haltelinien in Kombination mit einer Kopplung der Regelaltersgrenze an die Lebenserwartung würde also das System der gesetzlichen Rentenversicherung nicht nur stabilisieren, sondern auch generationengerechter machen.

5 Grundsätzliche Überlegungen zu Umlagefinanzierung und Kapitaldeckung

Das Wichtigste in Kürze

Umlageverfahren und Kapitaldeckung sind anfällig für unterschiedliche Risiken. Eine Debatte, welches System „besser“ ist, ist daher nicht zielführend. Stattdessen gilt es, Risiken zu streuen, indem man beide Systeme parallel nutzt und sinnvoll aufeinander abstimmt. Mehr Kapitaldeckung ist grundsätzlich erstrebenswert.

These: Der Aufbau eines Kapitalstocks innerhalb der gesetzlichen Rente sollte möglichst bald erfolgen. Dies kann einen Beitrag leisten, um die gesetzliche Rente langfristig zu stärken, sollte aber rasch ein signifikant größeres Ausmaß annehmen als der im Koalitionsvertrag vorgesehene erste Schritt eines Kapitalstocks von 10 Mrd. Euro.

Kapitaldeckung braucht Zeit, um Wirkung zu entfalten. Was jetzt begonnen wird, führt erst langfristig zu einer spürbaren Entlastung.

These: Die Herausforderungen der 2030er Jahre können durch ein heute neu eingeführtes kapitalgedecktes System nicht gelöst werden.

Umgekehrt ist ein kapitalgedecktes System wie die Riesterrente, in welchem Menschen bereits über einen Zeitraum von rund 20 Jahren die Gelegenheit hatten, Kapital anzusparen, ein sehr wertvolles Gut. Dies gilt umso mehr, da hier auch viele Menschen, die sich heute im rentennahen Alter befinden, signifikante Beträge angespart haben. Darüber hinaus ist die staatliche Förderung bei der Riesterrente sehr gut dazu geeignet, die Schere zwischen Arm und Reich zu verringern.

These: Die Riesterrente trägt – auch in den rentennahen Jahrgängen – signifikant zur Finanzierung des Lebensstandards im Alter bei. Eine Stärkung der Riesterrente ist daher dringend geboten.

Die aktuell erfolgte Schwächung der Riesterrente verunsichert Menschen, die einen Riestervertrag besitzen. Dies führt zu einem Vertrauensverlust und auch zu Kündigungen von Riesterverträgen, die anderenfalls einen signifikanten Beitrag zur Altersvorsorge ihrer Besitzer leisten würden – auch bei rentennahen Jahrgängen.

These: Um Kündigungen von Riesterverträgen zu vermeiden, die anderenfalls einen signifikanten Beitrag zur Altersvorsorge ihrer Besitzer leisten würden, muss den Menschen das Vertrauen in diese Form der Altersvorsorge zurückgegeben werden.

Um zukunftsfähig zu sein, muss die Riesterrente allerdings dringend reformiert werden.

These: Es ist mit relativ einfachen Eingriffen möglich, die Riesterrente zukunftsfähig zu machen: Die Anforderung einer Garantie von 100% der eingezahlten Beiträge muss reduziert werden. Das Zulagenverfahren muss vereinfacht werden, sollte aber in seiner Grundsystematik bestehen bleiben.

5.1 Warum sich Umlageverfahren und Kapitaldeckung grundsätzlich gut ergänzen³⁵

Bei der Umlagefinanzierung werden – vereinfacht dargestellt – Gelder, die von Beitragszahlern aktuell in das System einbezahlt werden, sofort als Renten an die aktuelle Rentengeneration ausbezahlt. Bei der Kapitaldeckung spart hingegen jeder Einzelne (oder jede Generation) Geld für das eigene Alter an. In Deutschland basiert die vom Staat organisierte gesetzliche Rentenversicherung auf dem Umlageverfahren. Die private Altersvorsorge sowie zu wesentlichen Teilen auch die betriebliche Altersversorgung basieren hingegen auf dem Prinzip der Kapitaldeckung.

In der politischen Diskussion über Altersvorsorgesysteme werden oft Argumente angeführt, die belegen sollen, dass Umlagefinanzierung „besser“ ist als Kapitaldeckung oder umgekehrt. Es ist daher dringend angebracht darauf hinzuweisen, dass ein Nebeneinander der beiden Systeme aus naheliegenden Gründen sinnvoll ist und dass daher jede Debatte, welches System „besser“ ist, nicht zielführend sein kann. Das wichtigste Argument für ein Nebeneinander beider Systeme liegt darin, dass die Systeme unterschiedlichen Risiken ausgesetzt sind. So ist die gesetzliche Rente besonders anfällig gegenüber einer Verschiebung des zahlenmäßigen Verhältnisses zwischen jungen und alten Menschen, da dies das Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern verändert, sowie für konjunkturelle Einbrüche, da diese die Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung negativ beeinflussen. Das Zinsniveau, ein Aktiencrash oder andere Verwerfungen am Kapitalmarkt sowie die Inflation beeinflussen ein umlagefinanziertes System hingegen nur mittelbar. Kapitalgedeckte Systeme sind hingegen offensichtlich anfälliger für die letztgenannten Risiken, werden dafür von den erstgenannten nur mittelbar beeinflusst.

Bereits diese vereinfachte, in Tabelle 1 nochmals übersichtlich dargestellte Betrachtung macht deutlich, dass es sinnvoll ist, Risiken zu streuen, indem parallel beide Systeme genutzt werden.³⁶

³⁵ Die Argumente dieses Abschnitts haben wir teilweise bereits in Ruß und Schelling (2018) ausgeführt.

³⁶ Diese hier intuitiv vorgetragene Argumentation lässt sich auch in quantitativen Modellen belegen. So folgert exemplarisch Breyer (2000) in seinem Modell: „Ein optimales Alterssicherungssystem enthält daher aus der Perspektive des risikoaversen Individuums Elemente beider Finanzierungssysteme.“ Eine vergleichbare Argumentation findet sich bereits in den Gutachten des Sachverständigenrats aus den Jahren 1988 und 1996 (vgl. Deutscher Bundestag, 1988 sowie Deutscher Bundestag, 1996). Bereits 1988 wurde eine Stärkung der kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge gefordert: „Die notwendigen Eingriffe in das Rentensystem sind den Bürgern eher zuzumuten, wenn sie sich rechtzeitig auf die veränderten Verhältnisse einstellen können, also durch Erhöhung ihrer Sparleistungen verstärkt Selbstvorsorge für das Alter betreiben können.“ 1996 wurde ergänzt: „Die Politik sollte das bestehende System für kapitalgedeckte Elemente öffnen und diesem Wandlungsprozess durch klare und verlässliche Weichenstellungen Orientierung geben.“

Risiko	Auswirkung auf umlagefinanziertes System	Auswirkung auf kapitalgedecktes System
Demografischer Wandel	Hoch	Nur mittelbar
Konjunktur	Hoch	Nur mittelbar
Zins, Aktien	Nur mittelbar	Hoch
Inflation	Nur mittelbar	Hoch

Tabelle 1 Vereinfachte Darstellung der Anfälligkeit von umlagefinanzierten bzw. kapitalgedeckten Systemen für unterschiedliche Risiken

Bei der Bewertung dieser unterschiedlichen Risiken ist auf einen Punkt besonders hinzuweisen, der in der öffentlichen Diskussion leider oft nicht ausreichend wahrgenommen wird: Die demografische Entwicklung weist eine gänzlich andere Charakteristik auf als die drei anderen Risiken, denn sie ist bis in die 2030er Jahre hinein bereits heute sehr präzise voraussagbar (vgl. Abbildung 2) und damit eher ein Faktum als eine Unsicherheit. Die Tatsache, dass diese (voraussagbare) Entwicklung für das Umlageverfahren sehr nachteilig ist, stellt gleichzeitig auch dessen größte Herausforderung dar. Bereits hieraus ergibt sich eine zwingende Notwendigkeit für unmittelbaren Reformbedarf.

Die Frage, welches „Mischungsverhältnis“ zwischen Umlageverfahren und Kapitaldeckung sinnvoll ist, ist offensichtlich hoch komplex.³⁷ Derzeit besteht aber weitgehende Einigkeit, dass eine Erhöhung der Kapitaldeckung für eine langfristige Stabilisierung des gesamten Rentensystems erstrebenswert ist. Dies ist auch wenig überraschend, da der Anteil der gesetzlichen Rente am Alterseinkommen der Bevölkerung in Deutschland sehr hoch ist. So stammen laut Bundesministerium für Arbeit und Soziales „knapp 2/3 der Alterssicherungsleistungen für 65-Jährige und Ältere [...] aus der gesetzlichen Rentenversicherung“, vgl. Abbildung 4. Entsprechend ist auch das Volumen der Kapitalanlagen aus kapitalgedeckter Altersvorsorge im internationalen Vergleich eher gering.³⁸

³⁷ Devolder und Melis (2015) leiten unter gewissen Annahmen an die Zufallsstruktur der zukünftigen Schwankungen der Kapitalmärkte und der demografischen Entwicklung das Mischungsverhältnis ab, welches das minimale Risiko aufweist und somit Diversifikationseffekte optimal nutzt.

³⁸ Vgl. OECD (2018b).

Einkommensquellen im Alter (2019)

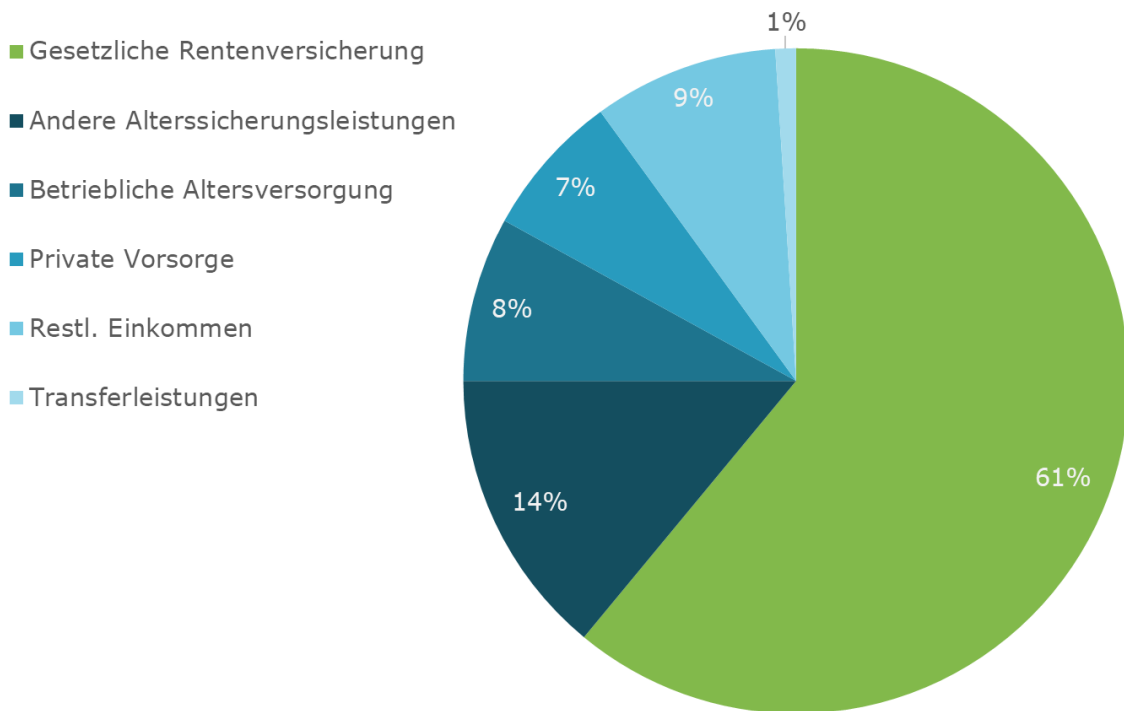


Abbildung 4 Bedeutung verschiedener Einkommensquellen im Alter in Deutschland im Jahr 2019³⁹

5.2 Warum Kapitaldeckung Zeit braucht

„Kapitaldeckung braucht Zeit.“ Dieser einfache Satz ist von entscheidender Bedeutung für die Frage, welche Lösungsansätze geeignet sind, um die Belastung zu meistern, die in den 2030er Jahren durch die dann in Rente gehenden Baby-Boomer ausgelöst wird.

Wenn man heute ein neues kapitalgedecktes System einführen würde, so könnte eine Person im rentennahen Alter naturgemäß nur noch wenige Jahre in diesem System sparen und würde bis zum Rentenbeginn (auch bei erfreulicher Kapitalmarktentwicklung) nur sehr überschaubare Beträge ansammeln. Damit wäre die Entlastung für das umlagefinanzierte System in Bezug auf diese Person gering. Bei heute jungen Menschen stellt sich die Situation offensichtlich deutlich erfreulicher dar.

³⁹ Quelle: eigene Darstellung der Daten von <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Rente-und-Altersvorsorge/Fakten-zur-Rente/Alterseinkommen-und-zusaetzliche-Vorsorge/alterseinkommen-und-zusaetzliche-vorsorge.html>. Abgerufen am 18.1.2022.

Aus der Tatsache, dass Kapitaldeckung Zeit braucht, lassen sich folgende Anforderungen an sinnvolle Reformen ableiten:

Innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung (I): Aufbau eines Kapitalstocks für langfristige Stabilität, statt vergangenes Zögern zu wiederholen

Wie bereits mehrfach erläutert, war der demografische Wandel schon seit Jahrzehnten erkennbar und lässt sich nicht mehr ignorieren. Daher wurde auch schon vor Jahrzehnten – insbesondere auch vom Sachverständigenrat – wiederholt eine Stärkung kapitalgedeckter Elemente der Altersvorsorge angemahnt (vgl. Box am Ende von Kapitel 3). Aus heutiger Sicht ist rückblickend unstrittig, dass zu spät und nicht in ausreichendem Maße reagiert wurde. Unterlassene Reformen der Vergangenheit haben dazu beigetragen, dass das Problem heute so groß ist wie in Kapitel 4 dargestellt.

Wichtig ist nun, die Fehler der Vergangenheit nicht fortzusetzen bzw. zu wiederholen. Mehr Kapitaldeckung ist sinnvoll. Früher ist besser als später. Je länger man wartet, desto größer sind die Probleme in der Zukunft. Daher ist es für die langfristige Stabilität des Systems sinnvoll, rasch eine teilweise Kapitaldeckung der gesetzlichen Rentenversicherung einzuführen. Der aktuelle Koalitionsvertrag sieht hierfür bereits im Jahr 2022 den Aufbau eines Kapitalstocks in Höhe von 10 Mrd. Euro aus Haushaltsmitteln vor. Dies soll im Rahmen eines dauerhaften Fonds geschehen, der von einer unabhängigen öffentlich-rechtlichen Stelle professionell verwaltet werden soll und der global anlegen soll.⁴⁰ Ein derartiger Kapitalstock ist grundsätzlich zu begrüßen. Der vorgesehene Betrag von 10 Mrd. Euro kann allerdings nur ein symbolischer erster Schritt sein, was der Bevölkerung auch deutlich gesagt werden muss.⁴¹ Es sollten daher rasch Konzepte erarbeitet werden, wie dieser Kapitalstock ausgeweitet werden kann und wie die dafür notwendige Finanzierung erfolgen soll.⁴²

Es ist grundsätzlich positiv zu bewerten, dass im Koalitionsvertrag von einer langfristigen Stabilisierung des Systems gesprochen wird. Dies deutet darauf hin, dass nicht erwartet wird, dass ein heute eingerichteter Kapitalstock einen substanziellen Beitrag zur Lösung der in den 2030er Jahren anstehenden Herausforderungen der gesetzlichen Rentenversicherung (vgl. Kapitel 3) leisten kann.

⁴⁰ Vgl. SPD et al. (2021), S. 73.

⁴¹ So führt beispielsweise Axel Börsch-Supan in der Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 24.12.2021 aus, dass dieser Betrag gerade einmal 10 Tagesausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung entspricht, vgl.: <https://zeitung.faz.net/faz/wirtschaft/2021-12-24/die-verdraengung-des-demographischen-wandels/705311.html>. Abgerufen am 7.1.2022. Auch die bereits in Abschnitt 4.2 erläuterten Analysen aus Pimpertz und Schüler (2022) verdeutlichen, wie überschaubar dieser Betrag in Relation zur finanziellen Herausforderung der gesetzlichen Rentenversicherung ist.

⁴² Die Vor- und Nachteile einer Finanzierung über Beiträge der Versicherten, Steuermittel oder Kredite werden in Abschnitt 2.4 von Pimpertz und Schüler (2022) erläutert.

Innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung (II): weitere Maßnahmen für die Probleme der 2030er Jahre

Für die Probleme, die durch den Renteneintritt der Baby-Boomer resultieren (vgl. die 2030er Jahre in Abbildung 2), sind andere Reformen innerhalb des umlagefinanzierten Systems notwendig. Ohne einen Abschied von dauerhaften Haltelinien und ohne eine Anpassung des Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung wird es dabei nicht gehen, wie wir im Fazit am Ende von Kapitel 4 bereits erläutert haben.⁴³

Außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung: Stärkung der Riesterrente dringend geboten

Eine stärkere Kapitaldeckung kann auch erreicht werden, indem existierende kapitalgedeckte Systeme außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung (beispielsweise bereits existierende private oder betriebliche Altersversorgung oder die Riesterrente) gestärkt werden oder indem ein neues staatlich oder privat organisiertes System außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung neu eingeführt wird. In diesem Zusammenhang ist der aktuelle Koalitionsvertrag eher vage. Einerseits soll „das Angebot eines öffentlich verantworteten Fonds mit einem effektiven und kostengünstigen Angebot“ geprüft werden – also ein kapitalgedecktes System außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung, bei dem der Staat selbst als „Spieler“ auftritt. Andererseits wird auch von Stärkung der betrieblichen Altersversorgung – insbesondere durch Ermöglichung von Produkten mit höherem Renditepotenzial – und von „gesetzlicher Anerkennung“ von privaten Altersvorsorgeprodukten gesprochen, die ein höheres Renditepotenzial als die Riesterrente aufweisen.⁴⁴ Dies klingt nach einer Stärkung und Förderung chancenreicher, kapitalgedeckter, privatwirtschaftlicher Lösungen, bei denen der Staat nicht selbst aktiv ist.

Gerade vor dem Hintergrund, dass Kapitaldeckung Zeit benötigt, um eine signifikante Wirkung zu entfalten, ist ein kapitalgedecktes System wie die Riesterrente, in welchem Menschen bereits über einen Zeitraum von rund 20 Jahren die Gelegenheit hatten, Kapital anzusparen, ein sehr wertvolles Gut. Dies gilt umso mehr, da hier auch zahlreiche Menschen, die sich heute im rentennahen Alter befinden, signifikante Beträge angespart haben, wie eine aktuelle Studie⁴⁵ belegt. Die Studienautoren haben berechnet, dass die rund 16 Millionen Besitzer eines Riestervertrags im Schnitt⁴⁶ 13,9% ihres letzten

⁴³ Zu diesem Schluss kommt auch der Sachverständigenrat in seinem Gutachten 2018/2019 (vgl. Sachverständigenrat, 2018, S. 56). Hier werden die wichtigsten Botschaften in Bezug auf die Rente wie folgt zusammengefasst: „Vermeidung einer doppelten Haltelinie bei Beitragssatz und Sicherungsniveau über das Jahr 2025 hinaus; Flexibilisierung des gesetzlichen Renteneintrittsalters und Kopplung an die fernere Lebenserwartung, um eine einseitige Belastung der jüngeren Generationen zu vermeiden; Vermeidung demografieblinder Maßnahmen wie der Mütterrente II, welche die ohnehin bestehende Tragfähigkeitslücke zulasten der nachfolgenden Generationen verschärfen“

⁴⁴ Vgl. SPD et al. (2021), S. 74.

⁴⁵ Vgl. Union Investment (2021).

⁴⁶ Regionale Unterschiede sowie eine Differenzierung nach Alter und Einkommen werden in der genannten Studie ausführlich erläutert.

Bruttoeinkommens ersetzen können. Die Riesterrente trägt somit in vielen Fällen signifikant zur Finanzierung des Lebensstandards im Alter bei und erreicht nach Aussage der Studienautoren eine Versorgung, die mit den anderen Vorsorgewegen der zweiten Schicht vergleichbar ist. Bemerkenswert ist, dass auch ein beachtlicher Anteil der Altersgruppe von 50 bis 65 Jahren (nämlich 32,1%) einen Riestervertrag besitzt. Diese Menschen können im Schnitt – trotz ihrer kürzeren Spardauer – 10,9% ihres letzten Bruttoeinkommens ersetzen. Dies wird ein eventuell jetzt neu einzuführendes kapitalgedecktes System für diese Altersgruppe nicht ansatzweise ersetzen können.

Die Studienautoren merken an, dass die Zahl von rund 16 Millionen Riesterverträgen 42,1% der Riester-Berechtigten im Alter von 20 bis 65 Jahren entspricht. Stimmen, die eine angeblich niedrige Durchdringung von Riesterrente und bAV kritisieren, übersehen unseres Erachtens, dass es weder realistisch noch erstrebenswert ist, dass jeder Bürger jedes Vehikel der Altersvorsorge (Riesterrente, Basisrente, bAV, private Altersvorsorge, Immobilie, etc.) nutzt. Vor diesem Hintergrund stellt die Anzahl der Riesterverträge für ein freiwilliges System eine extrem gute Durchdringungsquote dar.⁴⁷

Insgesamt ist es aus fachlicher Sicht unverständlich und ein ganz offensichtlicher Fehler, dass die Politik in der letzten Legislaturperiode die Riesterrente massiv geschwächt hat.⁴⁸ Denn einerseits wurde der Höchstrechnungszins in der Lebensversicherung (sinnvollerweise) auf 0,25% abgesenkt und andererseits wurde (gegen den Rat vieler Experten) an der verpflichtenden 100%-Beitragsgarantie der Riesterrente festgehalten, welche bei versicherungsförmigen Lösungen durch ebendiese Höchstrechnungszinssenkung (und bei anderen Lösungen aufgrund der sehr niedrigen Kapitalmarktzinsen) mit üblicher Produktkalkulation kaum noch darstellbar ist. Dies hat dazu geführt, dass die meisten Anbieter inzwischen keine Riesterrente mehr anbieten,⁴⁹ was das Vertrauen der Menschen, die einen derartigen Vertrag besitzen, weiter beschädigen wird. Wenn hier durch die Politik nicht sehr schnell gegengesteuert wird, ist damit zu rechnen, dass weitere Verbraucher – auch im rentennahen Alter – ihren Riestervertrag kündigen werden.⁵⁰ Derartige Kündigungen führen nicht nur dazu, dass das entsprechende Kapital nicht mehr dezidiert für die Altersvorsorge vorgesehen ist, sondern reduzieren dieses

⁴⁷ Selbst wenn man nur die über 10 Millionen Personen berücksichtigt, welche die Förderung in Form von Zulagen und/oder Steuervorteilen auch tatsächlich in Anspruch nehmen, bleibt die Durchdringungsquote sehr beachtlich.

⁴⁸ Vgl. Ruß (2021).

⁴⁹ So bieten Stand Januar 2022 nur noch zehn Lebensversicherer ein Riesterprodukt an, vgl. <https://www.versicherungsjournal.de/markt-und-politik/lebensversicherer-was-nach-dem-riester-boom-kommt-143796.php>.

⁵⁰ Die Verunsicherung äußert sich schon seit geraumer Zeit in vermehrten Kündigungen bei Riesterverträgen. Nach aktuellen Zahlen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) ist die Zahl der Riesterverträge beispielsweise im 3. Quartal 2021 um 71.000 gesunken (Vgl. <https://www.bmas.de/DE/Service/Statistiken-Open-Data/Statistik-zu-Riester-Vertraegen/statistik-zusaetzliche-altersvorsorge.html>). Abgerufen am 3.1.2022).

Kapital sogar, da bereits erhaltene Zulagen und Steuervorteile zurückbezahlt werden müssen. Dies wird die Altersvorsorge in Deutschland signifikant schwächen.

Darüber hinaus weisen wir darauf hin, dass die Ausgestaltung der staatlichen Förderung bei der Riesterrente besonders gut dazu geeignet ist, die Schere zwischen Arm und Reich zu verkleinern. Denn durch die absoluten Förderbeträge pro Vertrag und pro Kind profitieren Geringverdiener mit kleinen Verträgen von der Förderung relativ gesehen deutlich stärker als höhere Einkommen.⁵¹ Von allen rein steuerlichen Anreizen in der Altersvorsorge profitieren hingegen Menschen mit höheren Einkommen aufgrund ihres höheren Steuersatzes stärker als Menschen mit niedrigem Einkommen. Auch wenn viele Details der Riesterförderung sicher unnötig komplex sind und vereinfacht werden könnten, sollte die grundsätzliche Systematik der absoluten Förderbeiträge daher auf jeden Fall erhalten bleiben.

5.3 Ansätze zur Stärkung der Riesterrente⁵²

Obige Argumente belegen sehr klar, dass eine Stärkung der Riesterrente dringend geboten ist. Um weitere Kündigungen von Riesterverträgen zu vermeiden, muss Besitzern eines Riestervertrags schnellstmöglich das Vertrauen zurückgegeben werden, dass ihr Vertrag einen sinnvollen Baustein zur Altersvorsorge darstellt. Dies bedeutet aber nicht, dass die Riesterrente nicht reformiert werden muss.

Gesetzlich geforderte Garantien von 100% kaum noch darstellbar und nicht mehr sinnvoll

Der wichtigste Reformbedarf besteht in Bezug auf die geforderten Garantien: Die gesetzlich für die Riesterrente vorgeschriebene Garantie von 100% der Beiträge mag bei Einführung der Riesterrente sinnvoll gewesen sein, falls es das Ziel des Gesetzgebers war, dass in diesem Segment nur sicherheitsorientierte Produkte angeboten werden. Im aktuellen Zinsumfeld ist diese Garantie aber bei üblicher Produktkalkulation kaum noch darstellbar. Und selbst wenn sie noch irgendwie dargestellt wird, führt sie in den meisten Fällen zu einer Kapitalanlage, die deutlich chancenärmer ausgestaltet ist, als es für langfristige Sparprozesse sinnvoll wäre. Denn je höher die Garantie eines Altersvorsorgeprodukts ist, desto größer muss der Anteil sicherer (aber renditeschwacher) Kapitalanlagen sein und desto geringer ist der Anteil chancenreicher (aber riskanter) Kapitalanlagen (z.B. Aktien).

Garantien in der Nähe der maximal möglichen Garantie lassen somit kaum chancenreiche Kapitalanlagen zu. Die entsprechenden Produkte sind daher nicht bedarfsgerecht,

⁵¹ Ein Geringverdiener mit drei Kindern muss beispielsweise nur den Mindesteigenbeitrag von 60 Euro pro Jahr bezahlen, um eine Zulage von 1.075 Euro zu erhalten.

⁵² Weite Teile dieses Abschnitts orientieren sich an Ruß (2021) und basieren auf umfangreichen Analysen des Instituts für Finanz- und Aktuarwissenschaften, die wir in Graf et al. (2021) und Blome et al. (2021) ausführlich erläutert haben.

denn sie weisen ein Renditepotenzial auf, welches für langfristige Sparprozesse unangemessen gering ist. Andererseits führt die hohe Garantie nicht zwingend zu weniger Risiko für die Verbraucher, sofern man berücksichtigt, dass die Chancen und Risiken in Bezug auf die Kaufkraft der Leistung (also reale bzw. inflationsbereinigte Chancen und Risiken) relevant sind. Dieser sehr wichtige und in der Diskussion meist nicht berücksichtigte Punkt wird in der Box am Ende dieses Abschnitts erläutert.

Daher ist es aus fachlicher Sicht unabdingbar, geringere Garantien als 100% der Beitragssumme zuzulassen. „Die Eröffnung der Möglichkeit im Rahmen der Riester-Förderung, künftig modifizierte Garantien bei staatlich geförderter zusätzlicher Altersvorsorge (Riester-Rente) zu geben, die ein angemessenes Verhältnis von Renditechancen, Sicherheiten und Risiken zulassen“ ist im Übrigen auch eine konkrete Maßnahme, die von der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag⁵³ gefordert wird.

Angemessene Garantieerfordernis im aktuellen Zinsumfeld

Im aktuellen Zinsumfeld erhöht eine maßvolle Absenkung von Garantien die Chancen stark. Das relevante (reale) Risiko steigt hingegen kaum – wenn überhaupt. Deshalb sind Produkte mit maßvoll abgesenkter Garantie auch für sicherheitsorientierte Verbraucher bedarfsgerecht.

Reduziert man die Garantie aber immer weiter, so steigt das reale Renditepotenzial nach und nach immer weniger, wogegen das reale Risiko (zumindest, wenn man eine eher hohe Volatilität der Aktienmärkte unterstellt) nach und nach immer stärker zunimmt. In unseren Analysen⁵⁴ stellte ein Garantieniveau von ca. 70%-80% der gezahlten Beiträge einen „Kipppunkt“ dar: Bis zum Kipppunkt steigt das reale Renditepotenzial bei üblichen Altersvorsorgeprodukten deutlich stärker an als das reale Risiko. Senkt man die Garantie dann noch weiter ab, so steigt das Risiko stärker als die Chance. Garantien sollten in sicherheitsorientierten Produkten somit nicht zu weit abgesenkt werden. Sofern es das Ziel des Gesetzgebers ist, dass Riesterprodukte stets sicherheitsorientiert sind, wäre in einem Umfeld niedriger Zinsen eine Mindestgarantie in der Größenordnung von 70% bis 80% der eingezahlten Beiträge angemessen.⁵⁵ Sofern eine eher chancenorientierte kapitalgedeckte Altersvorsorge angestrebt wird, können auch geringere Garantieniveaus bzw. ein gänzlicher Verzicht auf Garantien (ggf. sogar verbunden mit einer Vorgabe einer Mindestquote in chancenreiche Kapitalanlagen) sinnvoll sein.

⁵³ Vgl. Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2020a), S. 13.

⁵⁴ Vgl. Graf et al. (2021).

⁵⁵ Wir weisen darauf hin, dass es bei üblichen Produkten sehr unwahrscheinlich ist, dass zum Zeitpunkt der Verrentung nur der garantierte Betrag zur Verfügung steht, sofern dieser wie hier vorgeschlagen deutlich unterhalb der maximal möglichen Garantie liegt, vgl. Graf et al. (2021). Eine abgesenkte Garantie erlaubt jedoch ab Vertragsbeginn eine chancenreichere Kapitalanlage und daher eine höhere erwartete Rendite über die gesamte Vertragslaufzeit.

Ohne auf potenzielle rechtliche und administrative Hindernisse einzugehen, weisen wir darauf hin, dass es aus fachlicher Sicht angemessen wäre, den Anbietern zu ermöglichen, ihren Kunden auch eine Absenkung des Garantieniveaus eines bestehenden Vertrags anzubieten, um für die Restlaufzeit des Vertrags von einem attraktiveren Chance-Risiko-Profil des Altersvorsorgevertrags profitieren zu können. Dies ist insbesondere für Verträge sinnvoll, deren zukünftiges Renditepotenzial aufgrund des bisherigen Vertragsverlaufs und des aktuellen Zinsniveaus beschränkt ist und deckt sich mit dem im Koalitionsvertrag genannten Ziel, „Produkte mit höheren Renditen als Riester“ zu fördern.⁵⁶

Anpassungen der Riesterrente jenseits der Garantierfordernis

Die Absenkung der Garantierfordernis von 100% der Beitragssumme ist die mit Abstand wichtigste Maßnahme, um die Riesterrente zukunftsfähig zu gestalten. Darüber hinaus gilt es aber auch das Zulagenverfahren zu vereinfachen, um die Verwaltung zu vereinfachen und so einen Beitrag zur Senkung der Verwaltungskosten zu leisten. So haben Branchenverbände⁵⁷ beispielsweise angeregt, den förderberechtigten Personenkreis auf alle unbeschränkt Steuerpflichtigen in Deutschland zu erweitern und das Zulagenverfahren zu automatisieren: Durch eine automatisierte Meldung der Höhe der eingegangenen Beiträge durch die Anbieter an die Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) und eine Prüfung der Voraussetzungen für die Zulagenengewährung durch die ZfA vor der Auszahlung der Zulagen könne die Zahl der Zulagenrückforderungen von gegenwärtig rund 800.000 pro Jahr um über 90 Prozent reduziert werden. Teile dieser Forderungen werden aktuell umgesetzt, was zu begrüßen ist.⁵⁸

Ebenfalls sinnvoll wäre es, dass Zulagen im Zeitverlauf automatisch (beispielweise proportional zur Beitragsbemessungsgrenze) steigen. Sofern es bei einer Kombination aus Zulagen in absoluter Höhe und steuerlicher Förderung bleibt, sollte dies auch für den Höchstbetrag des Sonderausgabenabzugs gelten. Anderenfalls würde der Umfang der staatlichen Förderung inflationsbereinigt im Zeitverlauf sinken.

Darüber hinaus könnte der Gesetzgeber Eigenschaften eines Standardprodukts vorgeben, welches jeder Anbieter von Riesterprodukten im Angebot haben muss (vgl. die Unterabschnitte „Staatlich reguliertes Standardprodukt privatwirtschaftlicher Anbieter“ sowie „Beispiel aus Australien“ in Abschnitt 6.2). Dadurch kann erreicht werden, dass die Standardprodukte besonders einfach verständlich und leicht vergleichbar sind. Vorsorgende sollten aber dennoch in der Lage sein, von den Standardprodukten

⁵⁶ Vgl. SPD et al. (2021), S. 74.

⁵⁷ Konkret handelt es sich um eine gemeinsame Empfehlung von Bundesverband Investment und Asset Management (BVI), Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV), Verband der privaten Bausparkassen (VDPB) sowie LBS – vgl. <https://www.gdv.de/de/medien/aktuell/fuenf-punkte-plan-zur-staerkung-der-privaten-altersvorsorge-52648>. Abgerufen am 3.1.2022.

⁵⁸ Die Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) berichtet am 4.2.2022 unter der Überschrift „Was von Riester übrig bleibt“: „So wird die Zulagenstelle künftig prüfen, ob eine Auszahlung berechtigt ist, bevor der Kunde sie erhält. Dadurch könnten Rückzahlungen überflüssig werden, die für viele zum Ärgernis geworden sind.“

abweichende, individuelle Angebote der Anbieter zu wählen, sofern diese besser zu ihren individuellen Bedürfnissen passen.

Eine immer wieder geforderte komplette Abschaffung des sogenannten Verrentungszwangs⁵⁹ ist nicht zielführend. Dies werden wir in Abschnitt 6.4 erläutern.

Wie wirken Garantien auf reale Chancen und Risiken von Altersvorsorgeprodukten?

Für die Wirkung von Garantien auf reale (also inflationsbereinigte) Chancen und Risiken ist ein grundlegender Zusammenhang von besonderer Bedeutung: Die Gesamrendite von Aktien über einen langen Zeitraum weist eine positive Korrelation mit der Inflation über denselben Zeitraum auf. Bei der Wirkung von Garantien (in Euro) auf das relevante reale Risiko gibt es daher zwei gegenläufige Effekte:

- 1) Hohe Garantien reduzieren das Risiko, das aus Schwankungen der Aktienmärkte resultiert (denn Produkte mit hohen Garantien haben nur einen geringen Aktienanteil).*
- 2) Hohe Garantien erhöhen im Gegenzug das Risiko, das aus der Inflation resultiert.*

*Die bisher übliche rein nominale Betrachtung berücksichtigt nur den ersten, ignoriert aber den zweiten Effekt. **Deshalb wird die Sicherheit, die durch hohe Garantien erzeugt wird (bzw. das Risiko, das mit geringeren Garantien einhergeht) gemeinhin überschätzt.***

*Die risikoreduzierende Wirkung von Garantien fällt inflationsbereinigt also geringer aus als bei einer rein nominalen Betrachtung und kann in manchen Fällen sogar ausbleiben. **Sicherheit und Garantie ist nicht dasselbe.***

In Graf et al. (2021) haben wir verschiedene Altersvorsorgeprodukte mit unterschiedlich hohen Garantien quantitativ analysiert. Das wichtigste Ergebnis ist: Werden Altersvorsorgeprodukte mit einer Garantie ausgestattet, die in der Nähe der maximal möglichen Garantie liegt, so leidet das Renditepotenzial extrem stark. Ein Absenken der Garantie erhöht das Renditepotenzial signifikant – und zwar nominal und real ungefähr gleich stark. Bei nominaler Betrachtung scheint gleichzeitig auch das Risiko stark zuzunehmen. Bei der aus Verbrauchersicht relevanten inflationsbereinigten Betrachtung steigt das Risiko hingegen in deutlich geringerem Umfang an (in manchen Fällen sinkt es sogar).

Der „Preis“ einer Garantie (also die Reduktion der Chance) ist somit real ähnlich hoch wie nominal. Der „Nutzen“ der Garantie (also die resultierende Risikoreduktion) ist hingegen zumindest bei hohen Garantien real deutlich geringer als nominal.

⁵⁹ Genau genommen handelt es sich nicht um einen Verrentungszwang, sondern um die Pflicht, Zulagen und ggf. Steuervorteile zurückzubezahlen, wenn weniger als 70% des Kapitals verrentet werden.

5.4 Ansätze zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung

Die Leistungen der betrieblichen Altersversorgung in der Privatwirtschaft lagen im Jahr 2020 bei ca. 27 Mrd. Euro und erreichten damit fast 8,8% der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung, deren Rentenleistungen im selben Jahr ca. 309 Mrd. Euro betragen.⁶⁰ Derzeit verfügt mehr als jeder zweite sozialversicherungspflichtig Beschäftigte über eine Anwartschaft aus einer betrieblicher Altersversorgung.⁶¹ Die Bedeutung der bAV für das deutsche Altersvorsorgesystem ist damit so groß, dass sie bei allen Überlegungen zwingend eine zentrale Rolle spielen muss.

Die Möglichkeiten, welche die bAV bietet, sind aus mehreren Gründen vielversprechend:

- Die Deckungsmittel der bAV betragen über 650 Mrd. Euro. Ein wesentlicher Teil hiervon ist kapitalgedeckt.⁶² Wenn man kapitalgedeckte Altersvorsorge stärken will, bietet es sich deshalb an, auch von dieser Basis noch stärker als bisher Gebrauch zu machen. Auch für die bAV gilt im Übrigen, dass eine Vielzahl an Menschen in rentennäheren Jahrgängen bereits signifikante Beträge angespart haben.
- Die bAV kann auf die Arbeitgeber als Multiplikatoren zurückgreifen. Auf diesem Weg können alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erreicht werden. Der Weg über die Arbeitgeber bietet zudem weitere Vorteile. So werden für Teile der Verwaltung Einrichtungen der Arbeitgeber genutzt, und Produktlösungen können vom Arbeitgeber bzw. den Sozialpartnern geprüft, ausgewählt oder gar passgenau gestaltet werden, was Beratungs- und Vertriebsaufwand einspart. Damit lassen sich oft kostengünstigere Angebote darstellen als im privaten Einzelgeschäft.
- Daneben verfügt die bAV über Gestaltungsmöglichkeiten bei der kollektiven Kapitalanlage sowie über die Möglichkeit, bei versicherungsförmigen Durchführungswegen kollektive Ausgleichsmechanismen zur Garantierzeugung einzusetzen. Bei der mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz eingeführten reinen Beitragszusage können kollektive „Puffer“ zur effizienten Risikoreduktion genutzt werden.⁶³

Das deutsche System der bAV ist inzwischen sehr komplex. Die bestehenden Regulierungen und Rahmenbedingungen zu den vier Zusagearten (Leistungszusage, beitragsorientierte Leistungszusage (BOLZ), Beitragszusage mit Mindestleistung (BZML) und

⁶⁰ Vgl. Tabellen 8 und 28 in BMAS (2021).

⁶¹ Vgl. BMAS (2020).

⁶² Die Deckungsmittel verteilen sich auf die Durchführungswege Pensionskasse (28%), Direktversicherung (11%), Unterstützungskasse (5,7%), Pensionsfonds (7,6%) und Direktzusage (47,7%), vgl. Klein (2021). Die Durchführungswege Direktversicherung und Pensionsfonds sind dabei stets kapitalgedeckt; Pensionskassen und Unterstützungskassen arbeiten zum größten Teil auf Basis der Kapitaldeckung. Auch die Direktzusagen, deren Volumen insbesondere von den DAX-Unternehmen dominiert wird, weisen einen sehr hohen Grad an Ausfinanzierung auf, vgl. <https://www.wtwco.com/de-DE/News/2021/07/dax-pensionswerke-ausfinanzierungsgrad-erreicht-hochsten-stand-seit-2007>. Abgerufen am 14.02.2022.

⁶³ Vgl. insbesondere Artikel 8 des Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz).

reine Beitragszusage) in fünf Durchführungswegen (Direktzusage, Direktversicherung, Pensionskasse, Pensionsfonds und Unterstützungskasse) bieten viele Ansätze für Reformen, welche einen positiven Beitrag zur Stärkung und langfristigen Stabilität des Altersvorsorgesystems in Deutschland leisten könnten. Deren Diskussion würde Ziel und Umfang dieser Studie bei weitem sprengen. Aus diesem Grund beschränken wir uns an dieser Stelle trotz der großen Bedeutung der bAV auf folgenden Hinweis zu den Garantierfordernissen:

Der Koalitionsvertrag hat sich auf die Fahnen geschrieben, die bAV zu stärken, unter anderem durch die Erlaubnis von Anlagemöglichkeiten mit höheren Renditen. Dies kann offensichtlich nur dann funktionieren, wenn die rechtlichen Rahmenbedingungen geeignet angepasst werden. Dies betrifft insbesondere die teils widersprüchlichen Regelungen zur Garantierfordernis: Derzeit ist eine Garantie von 100% der Beiträge für die BZML gesetzlich vorgeschrieben⁶⁴, was bei üblicher Produktkalkulation selbst mit extrem kostengünstigen Produkten kaum noch darstellbar und – wenn es doch ermöglicht wird – zu Produkten führt, die ein unangemessen geringes Chancenpotenzial aufweisen.⁶⁵ Bei der BOLZ sind niedrigere Garantieniveaus zwar möglich, allerdings fehlen eindeutige gesetzliche Regelungen zu den Freiheiten im Umgang mit Garantien.⁶⁶ Und bei der reinen Beitragszusage wurden Garantien vom Gesetzgeber gänzlich verboten, was einer der Hauptgründe dafür ist, dass diese Zusageart auf Arbeitnehmerseite so unbeliebt ist, dass sie in der Praxis noch keine Rolle spielt.

Es ist daher dringend geboten, diese widersprüchlichen und nicht sachgerechten Regelungen dahingehend zu modernisieren, dass insbesondere keine unangemessen hohen Garantien mehr gefordert werden. Dadurch kann erreicht werden, dass in allen relevanten Zusagearten die Möglichkeit (aber nicht der Zwang) besteht, bedarfsgerechte Garantien anzubieten, welche gleichzeitig ein angemessenes Renditepotenzial erlauben.

⁶⁴ Vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 2 BetrAVG.

⁶⁵ Vgl. Blome et al. (2021).

⁶⁶ Vgl. z.B. Langohr-Plato (2021).

6 Überlegungen zu staatlich organisierter kapitalgedeckter Altersvorsorge

Das Wichtigste in Kürze

Es gibt viele mögliche Ausgestaltungen von staatlich organisierter kapitalgedeckter Altersvorsorge. Bei manchen dieser Ausgestaltungen tritt der Staat selbst als „Spieler“ auf. Dies kann einerseits im Rahmen eines Kapitalstocks in der ersten Säule erfolgen, der in der Zukunft die gesetzliche Rente stützt, aber nicht individuellen Personen zugeordnet ist. Andererseits kann der Staat auch ein „investmentfondsartiges Produkt“ anbieten, an dem Menschen Anteile erwerben, die ihnen auf einem individuellen „Konto“ zugeordnet sind. Letzteres ist grundsätzlich sowohl innerhalb als auch außerhalb der ersten Säule möglich und kann privatwirtschaftliche Produkte, die im Wettbewerb zum staatlichen Produkt stehen, entweder zulassen oder ausschließen.

Bei anderen Ausgestaltungen tritt der Staat nicht als Spieler auf, sondern beschränkt sich auf die Rolle als „Schiedsrichter“, der Rahmenbedingungen für Produkte vorgibt, welche von privatwirtschaftlichen Anbietern eingehalten werden müssen.

Wenn der Staat selbst als Spieler auftritt, so geht das mit erheblichen Risiken und Nebenwirkungen einher, von denen manche außerhalb der ersten Säule besonders stark ausgeprägt sind und durch eine alternative Ausgestaltung vermieden werden können. Alle oft zitierten Beispiele aus anderen Ländern, in denen der Staat als Spieler auftritt, finden daher in der ersten Säule statt.

These: Wenn der Staat als Spieler auftritt, sollte er sich wie im internationalen Vergleich auf ein Angebot in der ersten Säule beschränken. Außerhalb der ersten Säule lassen sich die gewünschten Ziele mit geringeren Risiken und Nebenwirkungen erreichen, wenn der Staat sich auf seine Rolle als Schiedsrichter beschränkt.

Im Gegensatz zu vergangenen Rentenreformen spielt die Auszahlphase, der aus versicherungswissenschaftlicher Sicht eine zentrale Bedeutung zukommt, in der aktuellen Diskussion um die Zukunft der Altersvorsorge in Deutschland kaum eine Rolle.

These: Auch in Zukunft muss durch geeignete Anreize zur Verrentung sichergestellt werden, dass zumindest diejenigen Bürger, deren gesetzlicher Rentenanspruch absehbar unter einem gewissen Mindestniveau liegt, ihre lebenslangen Ausgaben durch ein lebenslanges Einkommen absichern. Dies ist in existierenden Systemen (Riesterrente, betriebliche Altersversorgung) bereits umgesetzt, was ein weiteres Argument für deren Stärkung darstellt.

6.1 Begrifflichkeit: Staatsfonds vs. staatlich organisierte Altersvorsorge

In der aktuellen Diskussion um die Zukunft der Altersvorsorge fällt oft der Begriff „Staatsfonds“. Für diesen Begriff gibt es interessanterweise keine allgemein anerkannte Definition. Unter Staatsfonds versteht man aber in der Regel Vermögen, das ein Staat aus staatlichen Einnahmen für Ausgaben in fernerer Zukunft anlegt, ohne dass hierbei konkrete begünstigte Personen definiert sind.⁶⁷

Die meisten derzeit in Deutschland diskutierten Ideen sind in diesem Sinne keine Staatsfonds, da konkrete Individuen als konkrete Begünstigte definiert werden. So vermeidet auch der aktuelle Koalitionsvertrag den Begriff und spricht stattdessen von einem „öffentlich verantworteten Fonds“.⁶⁸ Wir beleuchten im weiteren Verlauf verschiedene Varianten staatlich organisierter kapitalgedeckter Altersvorsorge. Auf die Frage, welche dieser Varianten sinnvollerweise als „Staatsfonds“ bezeichnet werden könnten, gehen wir nicht weiter ein.

Naturgemäß sind viele Ausgestaltungen staatlich organisierter kapitalgedeckter Altersvorsorge denkbar. Wir kategorisieren das Spektrum möglicher Lösungen anhand der Rolle, die der Staat spielt, und geben jeweils Beispiele aus anderen Ländern.

6.2 Von staatlichem Fonds über staatliches Produkt bis staatlich reguliertes Standardprodukt – was ist denkbar?

Staatlicher Fonds ohne Wettbewerb mit privatwirtschaftlichen Lösungen

Grundsätzlich ist es denkbar, dass der Staat einen Fonds auflegt, welcher Altersvorsorgebeiträge seiner Bürger und/oder andere Gelder am Kapitalmarkt mit dem Ziel anlegt, dass diese Gelder später Rentenleistungen generieren. Ein solcher Fonds kann als Kapitalstock in der ersten Säule der Altersvorsorge ausgestaltet werden, der in der Zukunft eine (primär umlagefinanzierte) gesetzliche Rente stützt, aber nicht individuellen Personen zugeordnet ist. Es ist aber auch die Ausgestaltung als „investmentfondsartiges Produkt“ vorstellbar, dessen Anteile den Bürgern auf einem individuellen „Konto“ zugeordnet sind. Letzteres ist grundsätzlich sowohl innerhalb als auch außerhalb der ersten Säule möglich. Es ist aber bemerkenswert, dass sich alle uns bekannten Beispiele,

⁶⁷ In Monk (2008) werden unter der Überschrift „Confusion Reigns“ verschiedene in der Literatur anzutreffende Definitionen vorgestellt und anschließend aus der existierenden Literatur Charakteristika eines Staatsfonds abgeleitet, die in einer Definition berücksichtigt werden sollten. Darauf aufbauend definiert er: „Sovereign wealth funds are government-owned and controlled (directly or indirectly) investment funds that have no outside liabilities or beneficiaries (beyond the government or the citizenry in abstract) and that invest their assets, either in the short or long term, according to the interests and objectives of the sponsoring government.“

⁶⁸ Vgl. SPD et al. (2021), S. 74.

insbesondere die immer wieder als mögliches Vorbild für Deutschland herangezogenen Beispiele, innerhalb der ersten Säule abspielen.

Beispiele für staatliche Fonds

Der norwegische Staatsfonds

Der norwegische Staatsfonds wird oft als Vorbild für einen auch in Deutschland einzuführenden Staatsfonds genannt. Hierbei ist einerseits anzumerken, dass die zu investierenden Gelder beim norwegischen Staatsfonds zu einem sehr großen Teil durch staatliche Erträge aus Öl- und Gasvorkommen gespeist werden, was in Deutschland naturgemäß nicht darstellbar ist. Zum anderen sind die Gelder des norwegischen Staatsfonds – obwohl er das Wort Pensionsfonds im Namen trägt – nicht zweckgebunden für zukünftige Rentenzahlungen an die Bürger.

Der Canada Pension Plan

Eher als Vorbild für Deutschland geeignet wäre der Canada Pension Plan, der in der Vergangenheit erfolgreich kapitalgedeckt und chancenorientiert angelegt hat. Dieser ist ein (nicht individuell zugeordneter) Kapitalstock innerhalb der ersten Säule. Vergleichbares wäre grundsätzlich auch in Deutschland möglich und für eine langfristige Stabilisierung des Systems sinnvoll. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass der Canada Pension Plan bereits 1966 gegründet wurde (wobei damals aber nur verhältnismäßig geringe Beiträge in den Fonds flossen). Er wurde im Jahr 1997 massiv ausgeweitet, nachdem Berechnungen aus dem Jahr 1993 die zukünftigen Auswirkungen des demografischen Wandels auf die umlagefinanzierte Rente in Kanada transparent machten. Ähnliche Berechnungen lagen – wie in Kapitel 3 erläutert – auch in Deutschland bereits in den 1990er Jahren vor. Hierzulande wurde aber nicht konsequent darauf reagiert. Die Chance, die heutigen Probleme der gesetzlichen Rente zu vermeiden, wurde damals nicht genutzt.

Staatliches Produkt im Wettbewerb mit privatwirtschaftlichen Lösungen

Ein staatlicher Fonds in der Ausgestaltung als „investmentfondsartiges Produkt“ kann im Wettbewerb mit privatwirtschaftlichen Lösungen positioniert werden. Beispielsweise ist es möglich, ein gesetzliches Rentensystem so auszugestalten, dass es kapitalgedeckte Komponenten enthält, in welchen ein staatliches Standardprodukt mit Produkten privater Anbieter konkurriert. Ein solches Beispiel findet sich in der ersten Säule in Schweden. Hier gibt es eine obligatorische kapitalgedeckte Komponente mit einem Default-Produkt, welches man automatisch erwirbt, sofern man sich nicht aktiv für ein anderes Produkt entscheidet. Der Staat organisiert dieses Default-Produkt, welches durch die Möglichkeit der Wahl privatwirtschaftlicher Alternativen in Konkurrenz zu diesen steht.

Beispiel für ein staatliches Produkt im Wettbewerb mit privatwirtschaftlichen Lösungen

Die schwedische Prämienrente (Premiepension)

Das in der Diskussion in Deutschland wohl am häufigsten als Beispiel genannte System ist die schwedische Prämienrente (Premiepension), die manchmal auch als Schwedenrente bezeichnet wird. Diese ist Teil der ersten Säule. In der ersten Säule werden obligatorisch 16% des Bruttogehalts in ein umlagefinanziertes System und 2,5% in die kapitalgedeckte Prämienrente investiert. Innerhalb des kapitalgedeckten Teils gibt es ein großes Angebot verschiedener privatwirtschaftlicher Fonds. Wer sich nicht aktiv für einen Fonds entscheidet, investiert automatisch in den staatlich organisierten AP7-Fonds. Dieser weist geringe Kosten auf, legt chancenreich an und hat in der Vergangenheit im Durchschnitt attraktive Renditen erzielt – allerdings mit teilweise sehr hohen Schwankungen und zwischenzeitlichen Verlusten (vgl. Abschnitt 6.3). Auch hier ist bemerkenswert, dass die staatlich organisierte Kapitaldeckung zum einen innerhalb der ersten Säule stattfindet und zum anderen bereits im Jahr 1999 (unter anderem als Reaktion auf den demografischen Wandel) eingeführt wurde (vgl. Schwarze, 2004).

Auch ein solches staatliches „Produkt“ wird naheliegenderweise wie in Schweden in der ersten Säule angesiedelt. In Deutschland wird ein staatliches Produkt allerdings auch außerhalb der ersten Säule diskutiert. Wir werden in Abschnitt 6.3 sehen, dass dies nicht erstrebenswert ist. Selbst für den Fall, dass der Staat dennoch seine Bürger außerhalb der ersten Säule durch ein grundsätzlich verpflichtendes mit Opt-out versehenes System zu mehr kapitalgedeckter Vorsorge bewegen möchte,⁶⁹ wäre ein staatliches Default-Produkt nicht in jedem Fall notwendig. In der zweiten Säule könnte beispielsweise der Arbeitgeber ein Produkt (aus zueinander im Wettbewerb stehenden Produkten privatwirtschaftlicher Anbieter) als Default-Produkt für diejenigen seiner Mitarbeiter auswählen, welche sich nicht aktiv für ein anderes Produkt entscheiden.

Staatlich reguliertes Standardprodukt privatwirtschaftlicher Anbieter

Daneben kann der Staat sich auf die Rolle als „Schiedsrichter“ beschränken und sicherstellen, dass – insbesondere in Segmenten, die durch Zulagen und Steuervorteile gefördert werden – sinnvolle Produkte angeboten werden. Hierzu steht der komplette Werkzeugkasten staatlicher Regulierung zur Verfügung. Altersvorsorgeprodukte sind bereits heute sinnvollerweise reguliert. So gibt es Regulierung zu Kostentransparenz (insbesondere den Ausweis einer Gesamtkostenquote) und Leistungstransparenz (z.B.

⁶⁹ Im Falle einer Opt-out Regelung (auch Widerspruchsregelung genannt) nimmt jeder teil, der nicht aktiv widerspricht. Hierdurch werden in der Regel höhere Teilnahmeraten erzielt als bei einer Opt-in Regelung (Zustimmungsregelung), bei der nur teilnimmt, wer sich aktiv dafür entscheidet. Formulierungen im Koalitionsvertrag legen nahe, dass die aktuelle Regierung ein staatlich organisiertes, grundsätzlich verpflichtendes aber mit Opt-out versehenes System prüfen möchte: „Wir werden [...] das Angebot eines öffentlich verantworteten Fonds mit einem effektiven und kostengünstigen Angebot mit Abwahlmöglichkeit prüfen.“ Vgl. SPD et al. (2021), S. 73.

Ausweise von (Chance-)Risiko-Klassen). Es gibt Regulierungen für einzelne Kosten (z.B. die über fünf Jahre verteilten Abschlusskosten bei Lebensversicherungsverträgen gegen laufende Beiträge) sowie konkrete Anforderungen an das Produktdesign (z.B. die – im aktuellen Umfeld wie bereits erläutert nicht mehr sinnvolle – Anforderung, dass Riesterprodukte eine Mindestgarantie von 100% der eingezahlten Beiträge am Laufzeitende aufweisen müssen). Auch wenn (wie wir bereits an anderer Stelle dargelegt haben)⁷⁰ einige dieser Regulierungen Raum für Verbesserung bieten, so dienen sie doch dem Zweck, sicherzustellen, dass ein konkreter Verbraucher ein Produkt erhält, das zu seiner individuellen Bedarfssituation passt.

In Bezug auf die Stärkung chancenreicher kapitalgedeckter Altersvorsorge in der zweiten und dritten Säule könnte eine staatliche Förderung an (sinnvolle) Mindestkriterien geknüpft werden, welche die entsprechenden Produkte erfüllen müssen. Der Staat könnte beispielsweise verlangen, dass jeder Produkthanbieter eine Standardvariante des Produkts anbieten muss, die besonders leicht verständlich ist, eine angemessene Kostenobergrenze⁷¹ einhält oder eine Mindestquote an chancenreichen Kapitalanlagen aufweist.

Beispiel für ein staatlich reguliertes Standardprodukt privatwirtschaftlicher Anbieter

Superannuation Produkte in Australien

In Australien beschränkt sich der Staat auf die Rolle als Schiedsrichter. Hier gibt es eine obligatorische bAV namens Superannuation, in die ein bis zum Jahr 2025 auf 12% steigender Anteil des Bruttolohnes (begrenzt durch eine Beitragsbemessungsgrenze) einbezahlt werden muss. Die Arbeitnehmer können aus einer großen Anzahl an sogenannten Super-Fonds wählen, die keine besonderen Regeln erfüllen müssen. Wird kein Fonds aktiv ausgewählt, so werden die Gelder in Standardprodukte (MySuper-Fonds) investiert. Auch dies sind privatwirtschaftliche Fonds, die aber besondere, vom Staat vorgegebene Regeln befolgen müssen und dadurch besonders einfach, kostengünstig und durch standardisierte Produktinformationsblätter gut vergleichbar sind (vgl. <https://www.superguide.com.au/comparing-super-funds/mysuper-funds>. Abgerufen am 21.12.2021). Das australische System ist insbesondere ein Beleg dafür, dass auch obligatorische Systeme bzw. Systeme mit Opt-out Regeln ohne staatliches Default-Produkt funktionieren können.

⁷⁰ Vgl. Abschnitt 3.3 in Ruß et al. (2018).

⁷¹ „Angemessen“ bedeutet in diesem Kontext, dass zwar unangemessen hohe Kosten ausgeschlossen werden, aber immer noch Raum für die Kosten einer sinnvollen Beratung bleibt, vgl. die Ausführungen zur Psychologie der Vorsorgenden sowie die Box zum Thema Kosten in Abschnitt 6.3.

Erkenntnisse aus den internationalen Beispielen

Auffällig ist, dass alle immer wieder als Vorbild für Deutschland zitierten kapitalgedeckten Altersvorsorgesysteme bereits vor vielen Jahren eingeführt wurden. Dies bestätigt im Umkehrschluss unsere These, dass ein eventuell heute in Deutschland neu eingeführtes System auch erst in vielen Jahren eine signifikante Wirkung entfalten könnte.⁷²

Ebenfalls auffällig ist ein weiteres Merkmal: Alle internationalen Beispiele, bei denen der Staat als „Spieler“ auftritt, sind in der ersten Säule angesiedelt. Für Deutschland würde dies bedeuten, dass für einen Kapitalstock für die gesetzliche Rentenversicherung (wie im aktuellen Koalitionsvertrag angedacht und sinnvollerweise in Zukunft deutlich weiter ausgebaut) der Staat die Rolle als Vermögensverwalter übernehmen könnte. Bei einem einzuführenden kapitalgedeckten System außerhalb der ersten Säule (bzw. alternativ und unseres Erachtens sinnvoller bei einer Stärkung existierender Systeme wie der Riesterreute oder der bAV) sollte nicht darüber nachgedacht werden, den Staat als Produktanbieter zu etablieren, sondern der Staat sollte sich darauf beschränken, die Spielregeln vorzugeben.

⁷² Um Missverständnisse zu vermeiden, betonen wir nochmals, dass es dennoch sinnvoll ist, jetzt in eine teilweise Kapitaldeckung der gesetzlichen Rentenversicherung einzusteigen. Man darf sich nur nicht der Illusion hingeben, mit dieser Maßnahme alleine die Herausforderungen der 2030er Jahre bewältigen zu können.

Exkurs: Die Basisrente

Wir beschäftigen uns in dieser Studie primär mit der Frage, wie die anstehenden Herausforderungen für die gesetzliche Rentenversicherung und deren Versicherte gemeistert werden können. Die Basisrente wurde vor allem für Selbstständige und Freiberufler entwickelt, die nicht gesetzlich rentenversichert sind. Aus diesem Grund gehen wir auf dieses Modell nicht näher ein, möchten aber folgende Anmerkungen machen:

Die Basisrente ist derzeit das einzige kapitalgedeckte System in der ersten Säule in Deutschland. Der Staat übernimmt hier die Rolle als Schiedsrichter und gibt wesentliche Produkteigenschaften vor, um Analogien zur gesetzlichen Rente herzustellen.

Bei der Basisrente sind Garantien weder verboten (wie bei der reinen Beitragszusage in der bAV) noch vorgeschrieben (wie bei der Riesterrente), sondern Garantien können je nach Risikoneigung und Risikotragfähigkeit in gewünschter Höhe eingeschlossen oder ganz weggelassen werden. Dies könnte durchaus ein Vorbild darstellen sowohl für eine Reform der Riesterrente (siehe Abschnitt 5.3) als auch für eine Vereinheitlichung der widersprüchlichen und nicht sachgerechten Regelungen zu Garantien in der bAV (siehe Abschnitt 5.4).

Wenn die aktuelle Regierung wie im Koalitionsvertrag (vgl. SPD et al., 2021, Seite 75) beschrieben plant, eine „Pflicht zur Altersvorsorge mit Wahlfreiheit“ einzuführen, bei der Selbstständige „in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert [sind], sofern sie nicht im Rahmen eines einfachen und unbürokratischen Opt-outs ein privates Vorsorgeprodukt wählen“, so wäre es naheliegend, die Basisrente, die insbesondere für die Zielgruppe der Selbstständigen eingeführt wurde, in diesem Kontext als privates Vorsorgeprodukt zuzulassen. Hierbei sollte aber geprüft werden, ob noch alle für die Basisrente geforderten Produkthanforderungen zeitgemäß sind.

6.3 Risiken und Nebenwirkungen staatlicher Lösungsansätze

Auch wenn es ein erstrebenswertes Ziel ist, dass mehr Menschen kostengünstig, chancenreich und kapitalgedeckt für das Alter vorsorgen, so bringt eine staatlich organisierte Altersvorsorge insbesondere außerhalb der ersten Säule zahlreiche Risiken und Nebenwirkungen mit sich. Dies ist ein Grund dafür, dass in den Ländern, die in der Diskussion oft als Vorbild und Positivbeispiele genannt werden, staatlich organisierte Altersvorsorge stets in der ersten Säule angesiedelt ist.

Die Problematik des Staates als Vermögensverwalter

Staatsfonds gehen stets mit dem Risiko eines unerwünschten Zugriffs auf die Gelder einher (siehe Beispiele in der nebenstehenden Box).⁷³ Auf solche Beispiele staatlichen Missbrauchs wird oft pauschal entgegnet, dass etwas Derartiges in Deutschland nicht denkbar sei. Dem ist entgegenzuhalten, dass es sich bei der Altersvorsorge um sehr langfristige Zeiträume handelt. Aus heutiger Sicht ist weder absehbar, welche

Art von Krisen und Ereignissen ein Land in einem Zeitraum mehrerer Dekaden treffen wird, noch welche Regierungen den Staatsfonds verantworten werden. Einen vollständigen Schutz vor zukünftigen Zugriffen kann es deshalb nicht geben.

Neben dem Risiko des unerwünschten Zugriffs auf die Gelder besteht bei Staatsfonds grundsätzlich die Gefahr, dass durch die Rolle des Staates als Investor am Kapitalmarkt Fehlanreize entstehen. So ist denkbar, dass der Staat Regulierungen oder Gesetze erlässt, die Unternehmen bevorzugen, in die er investiert hat. Darüber hinaus besteht das Risiko, dass die Auswahl der Wertpapiere zumindest teilweise nicht nach finanziellen, sondern nach politischen Kriterien erfolgt. Beispielsweise investiert der spanische Staatsfonds sehr hohe Anteile seines Vermögens in spanische Staatsanleihen, was keine angemessene Risikostreuung darstellt. Der staatliche Pensionsreservefonds Irlands wurde im Jahr 2014 in den Ireland Strategic Investment Fund überführt, der seine Gelder ausschließlich im Inland anlegt.⁷⁴

Ein Einheitsprodukt ist nicht individuell bedarfsgerecht

Eine staatliche Lösung kann nur dann besonders einfach und kostengünstig sein, wenn es sich um ein Einheitsprodukt handelt, das jeder Verbraucher unabhängig von individuellen Wünschen und Zielen sowie Risikoneigung und Risikotragfähigkeit erhält. Dies ist schon insofern bemerkenswert als zahlreiche Regulierungsinitiativen in der jüngeren Vergangenheit (z.B. der verpflichtende Ausweis von (Chance-)Risiko-Klassen sowie die

Unerwünschter Zugriff auf Staatsfonds

Beispiel Irland:

Der irische Staatsfonds legte sehr chancenreich, aber auch entsprechend riskant an. Im Zuge der Finanzkrise erlitt er 2008 einen Verlust von ca. 30%. Danach entnahm die Regierung weitere rund 20 Mrd. Euro zur Rettung angeschlagener Banken.

Beispiel Spanien:

Im Jahr 2012 wurde ein Gesetz verabschiedet, das es erlaubt, zur Krisenbewältigung Mittel aus dem Staatsfonds zu entnehmen. Danach wurden dem Fonds knapp 34 Mrd. Euro entnommen.

⁷³ Vgl. <https://www.gdv.de/de/themen/news/warum-der-staat-als-vermoegensverwalter-ein-grosses-risiko-waere-13580>. Abgerufen am 21.12.2021.

⁷⁴ Für weitere Fehlanreize verweisen wir auf Bortenlänger und Di Dio (2019).

Definition eines produktspezifischen Zielmarkts) sinnvollerweise darauf abzielen, sicherzustellen, dass Altersvorsorgeprodukte zum individuellen Bedarf des jeweiligen Verbrauchers passen. Nun zu unterstellen, dass bei einem neu einzuführenden Altersvorsorgesystem ein einziges staatliches Produkt für jeden Verbraucher gleichermaßen bedarfsgerecht ist, wäre zumindest fragwürdig.

Umgekehrt würde eine staatliche Lösung mit einem breiteren Produktangebot, das eine individuell bedarfsgerechte Lösung vergleichbar zu privatwirtschaftlichen Lösungen erlaubt, zwingend zu höherer Komplexität und zu erhöhtem Beratungsbedarf führen. Es muss bezweifelt werden, dass dies dann signifikant einfacher und kostengünstiger sein kann als vergleichbare privatwirtschaftliche Lösungen.

Kosten

Es wird oft behauptet, dass eine staatliche Lösung sehr viel kostengünstiger sei als eine privatwirtschaftliche Lösung.⁷⁵ Diese auf den ersten Blick einleuchtend erscheinende Behauptung lässt aber zahlreiche Aspekte außer Acht. Zuallererst ist fraglich, ob der Staat überhaupt die Altersvorsorge kostengünstiger verwalten kann als privatwirtschaftliche Anbieter. Auch wenn derartige Vergleiche immer ein wenig hinken, ist es bemerkenswert, dass bei der gesetzlichen Rentenversicherung für 60 Millionen Versicherte jährliche Verwaltungskosten von über 4 Mrd. Euro anfallen,⁷⁶ wogegen die deutschen Lebensversicherer für 85 Millionen Verträge rund 2,1 Mrd. Euro Verwaltungskosten ausweisen.⁷⁷ Da mit den Verwaltungskosten in den beiden Systemen nicht dieselben Tätigkeiten abgedeckt werden, kann hieraus natürlich kein exakter Effizienzvergleich abgeleitet werden. Die Größenordnungen zeigen aber deutlich auf, dass eine staatlich organisierte Verwaltung nicht zwangsläufig mit großen Einsparungen verbunden ist.

Wenn eine staatliche Lösung gewisse Aufgaben beispielsweise auf Arbeitgeber verlagert, so fallen die zugehörigen Aufwände dort und nicht bei der Verwaltung der staatlichen Lösung an. Hieraus sollte aber nicht auf eine überlegene Effizienz einer staatlichen Lösung geschlossen werden. Zumal die hieraus resultierenden Kostenvorteile auch bei privatwirtschaftlichen Lösungen den Kunden zugutekommen können, wie es beispielsweise bei der bAV bereits geschieht, die insbesondere deswegen im Vergleich zur privaten Altersvorsorge geringere direkte Abschluss- und Verwaltungskosten aufweist, weil der Arbeitgeber gewisse Aufgaben übernimmt.

⁷⁵ So wird beispielsweise auf der Homepage von Bündnis 90 die Grünen gesagt, „dass ein öffentlicher Fonds, der mit einer Opt-out-Lösung Geld für alle Anleger verwaltet, immense Verwaltungskosten einspart, weil Werbung und Vertrieb weitgehend entfallen und Größeneffekte bestehen.“ <https://www.gruene.de/artikel/ein-buergerfonds-fuer-die-altersvorsorge>. Abgerufen am 21.12.2021.

⁷⁶ Vgl. https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Experten/Zahlen-und-Fakten/Kennzahlen-zur-Finanzentwicklung/kennzahlen_finanzentwicklung.html;jsessionid=8EA-EDDF659D7D217CB8EF51EFA229FBD.delivery1-2-replication. Abgerufen am 10.01.2022.

⁷⁷ Vgl. GDV (2021).

Darüber hinaus darf in Frage gestellt werden, ob es wirklich kosteneffizient sein kann, wenn der Staat Strukturen (beispielsweise zur Verwaltung individueller Konten oder individueller Zulagen) neu aufbaut, die an anderer Stelle bereits vorhanden sind. Auch wenn derartige Kosten aus Steuermitteln bezahlt werden und daher nicht die Rendite belasten, dürfen diese bei einer Analyse der Vorteilhaftigkeit staatlicher Lösungen nicht ignoriert werden.

Kostenanteile einer privatwirtschaftlichen Lösung, die daraus resultieren, dass einerseits ein breiteres Angebot an Produkten zur Verfügung steht und andererseits mithilfe einer angemessenen Beratung sichergestellt wird, dass individuell bedarfsgerechte Produkte erworben werden, führen zu Vorteilen für Verbraucher, die die Kostenbelastung mehr als aufwiegen können (vgl. hierzu die nebenstehende Box sowie den folgenden Abschnitt).

Performance ist wichtiger als Kosten

Offensichtlich ist für Verbraucher ceteris paribus ein Produkt mit niedrigeren Kosten besser als ein Produkt mit höheren Kosten. In vielen Fällen gehen mit den höheren Kosten aber auch Vorteile einher, beispielsweise eine größere Produktvielfalt oder Beratungsleistungen, die mit den Kosten finanziert werden.

Wenn die Produktvielfalt und die Beratung dazu führen, dass chancenreicher angelegt wird, die Akzeptanz von niedrigeren Garantien erhöht wird oder gar im Stressfall ein Storno vermieden werden kann, so übersteigt der Nutzen die Kosten in der Regel signifikant.

Dies haben wir in Kapitel 5 von Ruß et al. (2018) anhand einiger Beispiele auch quantitativ belegt. Hier wurde insbesondere gezeigt, dass die höhere erwartete Rendite, die aus der Akzeptanz von abgesenkten Garantien bzw. einer chancenreicheren Anlagestrategie resultiert, die Renditereduktion, die aus den Kosten der Beratung resultiert, übersteigt.

Kapitalmarktrisiken und die Psychologie der Vorsorgenden

Chancen gehen am Kapitalmarkt stets mit Risiken einher. Eine chancenreich ausgestaltete kapitalgedeckte Altersvorsorge wird daher früher oder später auch zwischenzeitliche Verluste erleiden.

So erlitt der oben erwähnte AP7 Fonds im Rahmen der schwedischen Prämienrente im Zuge des sogenannten Dot-Com-Crashes Anfang des Jahrtausends drei Jahre in Folge einen signifikanten Wertverlust. Dieser betrug rund 7% im Jahr 2000, 11% im Jahr 2001 und 27% im Jahr 2002. Dies entspricht insgesamt einem Wertverlust von rund 40% innerhalb von nur drei Jahren.

Es sind Zweifel angebracht, ob die eher sicherheitsorientierte deutsche Bevölkerung auf einen vergleichbaren Wertverlust gelassen reagieren und darauf vertrauen würde, dass man zwischenzeitliche Wertschwankungen bei langfristigen Sparprozessen eben in Kauf nehmen muss. Vielmehr steht zu befürchten, dass es bei einem nicht-obligatorischen System zu signifikanten Storni in der Nähe des Tiefstands der Kapitalanlage kommen

würde. In diesem Zusammenhang wird auch die Bedeutung einer angemessenen Beratung deutlich. Ein Berater kann Verbraucher im Vorfeld über Chancen und Risiken aufklären und so die Akzeptanz chancenreicherer Produkte erhöhen. Er kann im Stressfall beratend und stornovermeidend zur Seite stehen und im Idealfall bereits im Vorfeld erkennen, wer mit dem Risiko einer chancenreichen Kapitalanlage umgehen kann und wer besser ein etwas weniger chancenreiches Produkt erwirbt – dieses dann aber auch mit höherer Wahrscheinlichkeit durchhält (weswegen das weniger chancenreiche Produkt in diesem Fall individuell bedarfsgerechter ist).⁷⁸

Bei einem obligatorischen System ist ein Storno nach Kursrückgängen naturgemäß ausgeschlossen. Hier ist aber davon auszugehen, dass nach einem starken Wertverlust eine entsprechende Berichterstattung in den Medien einen erheblichen Druck auf die verantwortlichen Politiker aufbauen würde mit dem Risiko, dass ein auf Generationen ausgelegtes System nach dem ersten größeren Crash eingestellt und durch ein neues System ersetzt wird – mit ähnlichem Vertrauensverlust wie er derzeit in Bezug auf die Riesterrente droht.

Konsequenzen der Risiken und Nebenwirkungen

Ein Kapitalstock in der ersten Säule ist grundsätzlich ein sinnvolles Instrument für eine langfristige Stabilisierung des Rentensystems. Für einen solchen Kapitalstock ist vor allem das Risiko des staatlichen Zugriffs auf die Vermögenswerte relevant. Dieses Risiko muss sinnvoll gemanagt werden, kann in diesem Segment aber niemals ausgeschlossen werden.

Ein über einen solchen Kapitalstock hinausgehendes, obligatorisches oder mit Opt-out versehenes staatliches investmentfondsartiges Produkt für die Altersvorsorge wäre zwar grundsätzlich ein Mittel, mit dem sich in der Bevölkerung ein weit verbreitetes, kostengünstiges Sparen für die Altersvorsorge mit Aktien und anderen chancenreichen Kapitalanlagen erreichen lässt, geht aber mit den weiteren oben genannten Risiken und Nebenwirkungen einher.⁷⁹

Bei investmentfondsartigen Produkten und damit insbesondere bei allen Überlegungen zu Reformen, welche die zweite oder dritte Säule betreffen, lassen sich die gewünschten Ziele mit geringeren Risiken und Nebenwirkungen auf anderem Wege erreichen. Hierzu sollten daher besser existierende Systeme durch sinnvolle und verbraucherfreundliche

⁷⁸ Vgl. hierzu auch Abschnitt 3.1 in Graf et al. (2021). Hier heißt es insbesondere: „Beispielsweise können wohltdosierte Garantien die Akzeptanz von Altersvorsorgeprodukten erhöhen und so dazu beitragen, dass mehr Menschen überhaupt für das Alter vorsorgen. Garantien können auch dazu beitragen, dass (irrrationales) Storno nach starken Kursrückgängen vermieden wird.“

⁷⁹ Auch wenn wir in dieser Studie auf rechtliche Aspekte nicht detailliert eingehen, ist anzumerken, dass sich Legitimationsprobleme ergeben können, wenn eine obligatorische Lösung außerhalb der ersten Säule eingeführt werden soll (selbst wenn sie mit einer Opt-out Möglichkeit ausgestaltet ist). Denn ein Obligatorium stellt einen starken Eingriff in die Entscheidungsfreiheiten der Bürger dar. Es ist unklar, ob ein solcher Eingriff ausreichend begründet werden kann. Argumente, die gegen eine Begründbarkeit sprechen, finden sich in Abschnitt 3.1 von Pimpertz und Schüler (2022).

Reformen gestärkt werden. Entsprechende Reformen der Riesterrente und der bAV (vgl. Abschnitte 5.3 bzw. 5.4) könnten zum einen durch Vertrauensverlust ausgelöste Kündigungen von Riesterverträgen verhindern. Sie könnten zum anderen den Weg bereiten für eine stärkere Durchdringung mit kostengünstiger, chancenorientierterer und dennoch individuell bedarfsgerechter Altersvorsorge.

6.4 Die Bedeutung der lebenslangen Rente

Wir gehen abschließend noch auf die Auszahlphase von Altersvorsorgeverträgen ein. Dies ist ein Aspekt, der aus versicherungswissenschaftlicher Sicht von zentraler Bedeutung ist, aber in der aktuellen Diskussion um die Zukunft der Altersvorsorge in Deutschland außerhalb der ersten Schicht kaum eine Rolle spielt. Dies ist umso verwunderlicher als bei vergangenen Rentenreformen die Auszahlphase stets mitgedacht wurde.

Der Staat hat bereits in der Vergangenheit Anreize gesetzt, damit seine Bürger zusätzlich zur gesetzlichen Rente kapitalgedeckt vorsorgen. Beispiele sind Zulagen oder eine Steuerersparnis bei der Riesterrente, steuerliche Vorteile bei der betrieblichen Altersversorgung, der Basisrente sowie bei einer privaten Altersvorsorge. Bemerkenswert ist, dass dabei in der Vergangenheit stets nicht nur Anreize gesetzt wurden, für das Alter zu sparen. Es gab darüber hinaus auch Anreize, dass Menschen sich das angesparte Geld als lebenslange Rente ausbezahlen lassen: Bei der Riesterrente muss die staatliche Förderung zurückbezahlt werden, wenn man sich mehr als 30% des angesparten Geldes als Einmalleistung ausbezahlen lässt. Wichtige Förderungsmöglichkeiten in der betrieblichen Altersversorgung setzen die Zusage lebenslanger Leistungen voraus. Bei der Basisrente ist es sogar zwingend erforderlich, sich sein Geld als lebenslange Rente ausbezahlen zu lassen. Und bei aufgeschobenen Rentenversicherungen im Rahmen der privaten Altersvorsorge sind die steuerlichen Vorteile dann besonders groß, wenn man sich das angesparte Geld als lebenslange Rente und nicht in einer Summe ausbezahlen lässt.

Der Verrentungszwang bei der Basisrente und der faktische Verrentungszwang bei der Riesterrente werden immer wieder, teilweise sehr polemisch, kritisiert und als Entmündigung der Bürger bezeichnet.⁸⁰ Derartige Polemik hat unseres Erachtens einen signifikanten Anteil an der Verunsicherung der Bürger in Bezug auf die Riesterrente und ist aus fachlicher Sicht eindeutig abzulehnen. Denn die lebenslange Rente ist im Kern eine Versicherung gegen das Risiko, länger zu leben als das angesparte Geld reicht. Sie ist also eine Versicherung gegen die Unsicherheit des eigenen Todeszeitpunkts. Wir haben

⁸⁰ So heißt es in einer „Meinungsmache“ im Managermagazin vom 6.4.2021 wörtlich: „Auch wenn Sie über viele Jahre [...] gezeigt haben, dass Sie bereit sind, finanzielle Verantwortung zu übernehmen, werden Sie entmündigt, sobald Sie über das ersparte Vorsorgekapital verfügen wollen. Denn Ihnen wird eingeredet, Sie seien zu dumm, auch künftig verantwortungsvoll mit Ihrem Geld umzugehen, würden es stattdessen verprassen und dann der Allgemeinheit auf der Tasche liegen.“ Vgl. <https://www.manager-magazin.de/finanzen/versicherungen/riester-und-ruerup-rente-durch-zwangsversicherung-zur-rentenkuerzung-a-d897dac4-f273-41d9-81a3-f2a6286489f2>. Abgerufen am 14.1.2022.

an anderer Stelle⁸¹ bereits ausführlich erläutert, warum eine lebenslange Rente für die allermeisten Menschen bedarfsgerecht und aus versicherungswissenschaftlicher Sicht für die meisten Menschen eine erstrebenswerte (wenngleich subjektiv oft nicht immer attraktiv erscheinende) Lösung ist. Wir verzichten daher an dieser Stelle auf eine Wiederholung aller Argumente, weisen aber darauf hin, dass die Unsicherheit des eigenen Todeszeitpunkts ein signifikantes Risiko in der persönlichen Ruhestandsplanung darstellt. Für alle Menschen, die nicht so vermögend sind, dass ihr Lebensstandard abgesichert ist, egal wie alt sie werden, besteht ein finanzielles Risiko darin, länger zu leben als das Geld reicht. Der häufig propagierte Ansatz, sein Geld so zu managen, dass es bis zur Lebenserwartung zuzüglich ein paar Jahre Sicherheitspuffer reicht, ist sehr riskant. Dies wird insbesondere auch durch Abbildung 1 in Kapitel 3 deutlich: Wenn die Wahrscheinlichkeit, ein sehr hohes Alter zu erreichen, exponentiell steigt, dann steigt auch das Risiko, dass eine auf „Lebenserwartung zuzüglich Sicherheitspuffer“ ausgerichtete Ruhestandsplanung schiefeht, von Jahr zu Jahr exponentiell an. Daher sollten zumindest diejenigen Gelder, die angespart wurden, um die Grundbedürfnisse sowie den gewünschten Lebensstandard im Ruhestand zu finanzieren, so positioniert werden, dass sie ein lebenslanges Einkommen generieren. In den allermeisten Fällen ist dafür eine lebenslange, versicherungsförmige Rente das bestmögliche Vehikel.⁸²

Vor diesem Hintergrund ist es nicht ausreichend, außerhalb der ersten Säule ausschließlich über kapitalgedecktes Sparen für das Alter zu diskutieren und die Zeit nach dem Rentenbeginn auszublenden. Genau dies geschieht aber in der aktuellen Diskussion um ggf. neu einzuführende staatlich organisierte, kapitalgedeckte Altersvorsorgesysteme.

Aus fachlicher Sicht muss auch in Zukunft durch entsprechende Anreize zur Verrentung sichergestellt werden, dass zumindest diejenigen Bürger, deren gesetzlicher Rentenanspruch absehbar unter einem gewissen Mindestniveau liegt, ihre lebenslangen Ausgaben durch ein lebenslanges Einkommen absichern. Hierfür sind auch Modelle geeignet, die einen Fondsentnahmeplan bis zu einem gewissen Alter mit einer lebenslangen Rente ab diesem Alter kombinieren, wie es bei Riester-Fondsprodukten bereits umgesetzt ist. Wir betonen nochmals, dass derartige Regelungen nicht bedeuten, dass der Staat seine Bürger für unmündig hält. Es bedeutet lediglich, dass der Staat erkennt, dass keiner seiner Bürger bei Renteneintritt wissen kann, wie alt er wird. Auch dieser Aspekt ist in den existierenden Systemen (Riesterrente, bAV) bereits berücksichtigt, was ein weiteres Argument darstellt, diese Systeme zu stärken, anstelle ein neues einzuführen.

⁸¹ Vgl. Ruß und Schelling (2018).

⁸² Wie verweisen auf Abschnitt 3.1 in Ruß und Schelling (2018) für mögliche Alternativen und deren Vor- und Nachteile.

7 Handlungsoptionen und Fazit

Unsere Ausführungen machen deutlich, dass die Altersvorsorge in Deutschland großen Reformbedarf aufweist. Hierbei gibt es viel Raum für konkrete Ausgestaltungen. Einige Leitplanken sollte man dabei aber unbedingt im Blick haben:

Einrichtung eines Kapitalstocks zur langfristigen Stabilisierung der gesetzlichen Rente möglichst rasch und deutlich umfangreicher als im Koalitionsvertrag vorgesehen

Der aktuelle Koalitionsvertrag sieht die Einrichtung eines Kapitalstocks zur langfristigen Stabilisierung der gesetzlichen Rentenversicherung vor. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen, wurde von Experten seit langem gefordert und sollte daher ohne weiteres Zögern umgesetzt werden. Bemerkenswert ist, dass nahezu alle Länder, deren Altersvorsorgesysteme in der aktuellen Diskussion immer wieder als Vorbild genannt werden, einen Einstieg in die Kapitaldeckung bereits vor langer Zeit vorgenommen haben und heute davon profitieren. Entsprechend werden auch unsere zukünftigen Generationen von einem heutigen Einstieg profitieren.

Man muss sich jedoch bewusst sein, dass ein heutiger Einstieg in die Kapitaldeckung die Herausforderungen, welche in den 2030er Jahren durch die dann in Rente gehenden Baby-Boomer ausgelöst werden, nicht bewältigen kann, da Kapitaldeckung naturgemäß Zeit braucht. Darüber hinaus können die jetzt avisierten 10 Mrd. Euro nur ein symbolischer erster Schritt sein. Fragen, wie die teilweise Kapitaldeckung konkret ausgestaltet werden sollte, welche Volumina im weiteren Zeitverlauf aufgebaut werden und wie man deren Finanzierung plant, müssten zeitnah beantwortet werden.

Weitere Reformen der gesetzlichen Rente sind unabdingbar, um die Herausforderungen zu bewältigen, die in den 2030er Jahren durch die in Rente gehenden Babyboomer entstehen.

Die Herausforderungen der gesetzlichen Rentenversicherung in den 2030er Jahren sind sehr groß. Bevor konkrete Maßnahmen festgelegt werden können, ist eine Diskussion unvermeidlich, wie die Ziele „Sicherung eines gewissen Anteils des Lebensstandards“ und „Vermeidung von Altersarmut“ im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung künftig gewichtet werden sollen. Die Gewichtung dieser Ziele bestimmt den Lösungsraum der zur Verfügung stehenden Maßnahmen, insbesondere in Bezug auf die Behandlung geringer Renten.

Eine Überforderung der öffentlichen Finanzen kann nur mit einer Abkehr von der doppelten Haltelinie sowie einer weiteren Erhöhung der Regelaltersgrenze (idealerweise automatisiert gekoppelt an die Entwicklung der Lebenserwartung) vermieden werden.

Da bereits heute offenkundig ist, dass die Haltelinien nicht dauerhaft finanzierbar sind und auch die Regelaltersgrenze steigen muss, sollte dies den Bürgern auch transparent kommuniziert werden.

Außerhalb der gesetzlichen Rente müssen vorrangig existierende kapitalgedeckte Systeme gestärkt werden statt neue, staatlich organisierte einzuführen.

Wenn der Staat im Rahmen eines staatlich organisierten kapitalgedeckten Altersvorsorgesystems selbst als „Spieler“ agiert, bringt das zahlreiche Risiken und Nebenwirkungen mit sich. Außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung lässt sich mehr Kapitaldeckung im Rahmen von kostengünstigen und chancenreichen Sparprozessen ohne diese Risiken und Nebenwirkungen erreichen.

Hierzu sollten existierende privatwirtschaftlich organisierte kapitalgedeckte Systeme gestärkt werden, bevor über die Einführung neuer Systeme nachgedacht wird. Das wichtigste und in der Diskussion bisher nicht ausreichend beachtete Argument hierfür besteht darin, dass ein Altersvorsorgesystem, in dem viele Menschen – insbesondere in rentennahen Jahrgängen – bereits signifikante Beträge angespart haben, ein extrem wertvolles Gut ist. Denn um diesen Zustand zu erreichen, würde ein neues System sehr viel Zeit benötigen, die wir inzwischen nicht mehr haben.

Vor diesem Hintergrund ist die aktuell erfolgte aktive Schwächung der Riesterrente als großer Fehler zu bewerten. Sie führt zu einem Vertrauensverlust, der Menschen zur Kündigung von Riesterverträgen veranlasst, die anderenfalls einen signifikanten Beitrag zur Altersvorsorge ihrer Besitzer leisten würden, auch bei rentennahen Jahrgängen. Daher ist es zwingend erforderlich, das Vertrauen in die Riesterrente rasch wiederherzustellen. Eine Stärkung der Riesterrente ist mit wenigen, einfachen Maßnahmen möglich.

Die bAV ist ein in wesentlichen Teilen kapitalgedecktes Altersvorsorgesystem mit großer Bedeutung für das deutsche Altersvorsorgesystem, das aktiv gestärkt werden sollte. Die bAV weist zwar keinen ähnlich dringenden Reformbedarf auf wie die Riesterrente, kann aber ebenfalls durch relativ einfache Maßnahmen signifikant gestärkt werden.

Maßnahmen, um existierende kapitalgedeckte Systeme, insbesondere die Riesterrente, zukunftsfähig zu machen

Die grundsätzliche Methode der kombinierten staatlichen Förderung über Zulagen und Steueranreize, welche wir von der Riesterrente kennen, ist unbedingt erhaltenswert. Denn die Ausgestaltung der staatlichen Förderung ist besonders gut dazu geeignet, die Schere zwischen Arm und Reich zu verringern. Für die Zukunftsfähigkeit der Riesterrente ist es aber unabdingbar, dass die Anforderung einer Garantie von 100% der Beiträge sofort abgeschafft und durch eine sinnvollere Regelung ersetzt wird. Weitere sinnvolle – wenngleich weniger dringliche – Reformen zur Reduktion der Komplexität sollten in diesem Zuge ebenfalls angegangen werden.

Die widersprüchlichen und nicht sachgerechten Regelungen zu Garantien in der bAV sollten ebenfalls dahingehend modernisiert, vereinfacht und vereinheitlicht werden, dass in allen relevanten Zusagearten die Möglichkeit (aber nicht der Zwang) besteht, bedarfsgerechte Garantien anzubieten, welche gleichzeitig ein angemessenes Renditepotenzial erlauben.

Literatur

- Blome, S., Ruß, J. und Seyboth, A. (2021): Auswirkungen von Garantien auf Produkte für die betriebliche Altersversorgung in einem Umfeld niedriger Zinsen. <https://www.ifa-ulm.de/Garantien-bAV.pdf>. Abgerufen am 14.1.2022.
- BMAS (2019): Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 Abs. 1 und 3 SGB VI (Rentenversicherungsbericht 2019). <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rente/rentenversicherungsbericht-2019.pdf>. Abgerufen am 4.2.2022.
- BMAS (2020): Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2020 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2020). <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rente/alterssicherungsbericht-2020.pdf>. Abgerufen am 17.1.2022.
- BMAS (2021): Sozialbericht 2021. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Referat Information, Monitoring, Bürgerservice, Bibliothek, 53107 Bonn. <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/a101-21-sozialbericht-2021.pdf>. Abgerufen am 17.1.2022.
- BMWi (2021): Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung – Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/wissenschaftlicher-beirat-vorschlaege-reform-gutachten.pdf>. Abgerufen am 14.1.2022.
- Börsch-Supan, A. (2007): Rational Pension Reform, Geneva Papers on Risk and Insurance: Issues and Practice, 4, 430–446.
- Bortenlänger, C. und Di Dio, D. (2019): Für einen Ruhestand in der Hängematte: Staatsfonds, Standardprodukte und andere effiziente Lösungen für eine bessere Altersvorsorge. ifo Schnelldienst 14 / 2019 72. Jahrgang, S. 21-24.
- Breyer, F. (2000): Kapitaldeckungs- versus Umlageverfahren. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, vol. 1, no. 4, 2000, pp. 383-405. <https://doi.org/10.1111/1468-2516.00024>.
- Destatis (2019): Bevölkerung im Wandel. Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2019.

- Deutsche Rentenversicherung (2021): Rentenversicherung in Zahlen 2021. https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistiken-und-Berichte/statistikpublikationen/rv_in_zahlen_2021.html. Abgerufen am 2.1.2022.
- Deutscher Bundestag (1988): Jahresgutachten 1988/1989 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/gutachten/1105786.pdf>. Abgerufen am 7.12.2021.
- Deutscher Bundestag (1996): Jahresgutachten 1996/1997 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/gutachten/1306200.pdf>. Abgerufen am 7.12.2021.
- Deutscher Bundestag (2020): Drucksache 19/16954. <https://dserver.bundestag.de/btd/19/169/1916954.pdf>. Abgerufen am 13.12.2021.
- Devolder, P. und Melis, R. (2015): Optimal mix between pay as you go and funding for pension liabilities in a stochastic framework. *ASTIN Bulletin*, 45(3), 551-575. <https://doi.org/10.1017/asb.2015.14>.
- Diakite, K., und Devolder, P. (2021): Progressive Pension Formula and Life Expectancy Heterogeneity. *Risks* 9: 127. <https://doi.org/10.3390/risks9070127>.
- Feld, L.P. et al. (2016): Altersarmut statt Altersvorsorge: Was läuft falsch, und welche Reformen sind für ein zukunftsfähiges Rentensystem nötig? ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 69, Iss. 12, pp. 3-20.
- GDV (2021): Die deutsche Lebensversicherung in Zahlen 2021. <https://www.gdv.de/resource/blob/68738/fc1747f89d09be4b28dd03f831aa6f2e/pdf-data.pdf>. Abgerufen am 14.1.2022.
- Graf, S., Kling, A. und Ruß, J. (2021): Auswirkungen von Garantien auf inflationsbereinigte Chancen und Risiken langfristiger Sparprozesse. www.ifa-ulm.de/Studie-Inflation.pdf. Abgerufen am 14.1.2022.
- Klein R. (2021): Die Deckungsmittel der betrieblichen Altersversorgung in 2019. *Betriebliche Altersversorgung*, Heft 5/2021, S. 427f.
- Kling, A. und Ruß, J. (2020): Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Ruhestandsplanung. Kapitel 1 in Schiereck, D., Ruß, J., Tilmes, R. und Haupt, T. (Hrsg): *Ruhestandsplanung – neuer Beratungsansatz für die Zielgruppe 50plus*. 2. Auflage, Springer.

- Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2020a): Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag – Kurzfassung. <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rente/Kommission-Verlaesslicher-Generationenvertrag/bericht-der-kommission-kurzfassung.pdf>. Abgerufen am 13.12.2021.
- Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2020b): Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag Band I – Empfehlungen. <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rente/Kommission-Verlaesslicher-Generationenvertrag/bericht-der-kommission-band-1.pdf>. Abgerufen am 13.12.2021.
- Langohr-Plato, U. (2021): Abgesenkte Garantien in der bAV: Die beitragsorientierte Leistungszusage – ein rechtliches Mysterium? Kapitel 1 in Teil 2 von Meissner, H. und Schrehardt, A. (Hrsg) (2021): Abgesenkte Garantien, Sicherheit, Rendite, (betriebliche) Altersvorsorge und Niedrigzins. Verlag Versicherungswirtschaft.
- Mercer (2021): Mercer CFA Institute Global Pension Index 2021 - Pension reform in challenging times. <https://www.mercer.com/our-thinking/global-pension-index-2021.html>. Abgerufen am 20.1.2022.
- Monk, A.H.B. (2008): Is CalPERS a sovereign wealth fund? Center for retirement research at Boston College. December 2008, Number 8-21. https://crr.bc.edu/wp-content/uploads/2008/12/IB_8-21-508.pdf. Abgerufen am 18.1.2022.
- OECD (2011): Pensions at a Glance 2011. <https://doi.org/10.1787/19991363>.
- OECD (2018a): Renten auf einen Blick 2017. https://doi.org/10.1787/pension_glance-2017-de.
- OECD (2018b): OECD Pension Outlook 2018 – Highlights. <https://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/OECD-Pensions-Outlook-2018-Highlights.pdf>. Abgerufen am 4.2.2022.
- OECD (2021): Pensions at a Glance 2021. <https://doi.org/10.1787/22224513>.
- Pimpertz, J. und Schüler, R.M. (2022): Kapitaldeckung in der gesetzlichen Rente und privaten Altersvorsorge – Offene Fragen für die neue Legislaturperiode. Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2022/INSM_Kurzexpertise_Kapitaldeckung_Alterssicherung.pdf. Abgerufen an 27.1.2022.
- Richter A., Ruß J., Schelling S. (2018): Moderne Verhaltensökonomie in der Versicherungswirtschaft – Denkanstöße für ein besseres Verständnis der Kunden. Springer, Berlin.

- Ruß, J. (2021): Schriftliche Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zum Schwarmfinanzierungs-Begleitgesetz. <https://www.ifa-ulm.de/stellungnahme-garantien.pdf>. Abgerufen am 1.2.2022.
- Ruß, J. und Schelling, S. (2018): Bedarfsgerecht, aber unbeliebt – Nutzen und Akzeptanz der lebenslangen Rente. www.ifa-ulm.de/Studie-Rente.pdf. Abgerufen am 14.1.2022.
- Ruß, J., Schiller, J. und Seyboth, A. (2018): Regulierung von Provisionen – Ziele, Risiken und Nebenwirkungen provisionsbegrenzender Regulierung in der Lebensversicherung in Deutschland. www.ifa-ulm.de/Studie-Provisionen.pdf. Abgerufen am 14.1.2022.
- Sachverständigenrat (2011): Herausforderungen des demografischen Wandels, Expertise im Auftrag der Bundesregierung, Wiesbaden. https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Expertise_n/2011/expertise_2011-demografischer-wandel.pdf. Abgerufen am 14.1.2022.
- Sachverständigenrat (2018): VOR WICHTIGEN WIRTSCHAFTSPOLITISCHEN WEICHENSTELLUNGEN – Jahresgutachten 2018/2019. https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201819/JG2018-19_gesamt.pdf. Abgerufen am 7.12.2021.
- Schwarze, U. (2004): Pensionsreformen und regulative Politik der Alterssicherung in unterschiedlichen Wohlfahrtsregimes. Die Premiension in Schweden im Vergleich zur Riester-Rente in Deutschland. Arbeitspapier Nr. 7. Universität Bielefeld Institut für Weltgesellschaft Fakultät für Soziologie Fakultät für Rechtswissenschaft <https://www.uni-bielefeld.de/soz/personen/leisering/pdf/Arbeitspapier7.pdf>. Abgerufen am 21.12.2021.
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP. https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf. Abgerufen am 13.12.2021.
- Union Investment (2021): Vorsorgeatlas Deutschland 2021. https://unternehmen.union-investment.de/dam/jcr:864aefbf-22e8-4abe-b4d5-fa47e5c7f13c/RZ_BRO_Vorsorgeatlas_2021_150.pdf. Abgerufen am 27.1.2022.
- Welsh, C.E., Matthews, F.E., Jagger, C. (2021): Trends in life expectancy and healthy life years at birth and age 65 in the UK, 2008 - 2016, and other countries of the EU28: An observational cross sectional study. The Lancet Regional Health – Europe, 2 – 2021.

Werdning, M. (2018): Entwicklung der Rentenfinanzen: Berechnungen für die ZEIT. http://www.sowi2.rub.de/mam/content/sozialpolitik/werdning_rentenfinanzen_zeit.pdf. Abgerufen am 7.1.2022.

Werdning, M. (2020): Rentenfinanzen und fiskalische Tragfähigkeit: Aktueller Rechtsstand und Effekte verschiedener Reformen. Arbeitspapier No. 06/2020. Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden. <https://www.econstor.eu/handle/10419/226020>. Abgerufen am 14.1.2022.