

Marlene Haupt, Sandra Zimmermann

Ausgewählte Rentenpläne des Koalitionsvertrags 2021 im Spiegel erster Reaktionen

AUF EINEN BLICK

- Der Koalitionsvertrag von 2021 sieht den Einstieg der gesetzlichen Rentenversicherung in eine partielle Kapitaldeckung vor und plant, die Einrichtung eines öffentlich verantworteten Fonds mit Abwahlmöglichkeit zu prüfen.
- Insgesamt lässt der Koalitionsvertrag hinsichtlich dieser Reformvorhaben viele relevante Fragen offen, sowohl was die sozialpolitische Zielsetzung als auch die organisatorisch-technische Umsetzung betrifft.
- Eine abschließende Bewertung der Reformvorhaben kann daher erst nach der Vorlage entsprechender Gesetzesentwürfe erfolgen. Erste konkretere Vorschläge aus den zuständigen Ministerien werden in Politik und Fachwelt bereits äußerst kontrovers diskutiert.
- Zudem gilt es, rentenpolitisch auch an anderen Stellschrauben zu drehen. Zu nennen sind hier eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Arbeitnehmer*innen, die Einbindung von Selbstständigen in die gesetzliche Altersvorsorge, die Stärkung der Einwanderung und die Flexibilisierung des Renteneintrittsalters. Auch die im Koalitionsvertrag vertagte Diskussion um die Verschiebung der Regelaltersgrenze muss bei steigender Lebenserwartung geführt werden.

ABSTRACT

Der demografische Wandel stellt die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung und damit auch die öffentlichen Finanzen vor große Herausforderungen, für die im Koalitionsvertrag 2021 verschiedene Reformvorhaben bezüglich der Altersvorsorge vorgestellt werden. Besonderes Augenmerk wird auf zwei ausgewählte rentenpolitische Reformvorhaben gelegt, die sowohl die gesetzliche als auch die private Altersvorsorge betreffen: zum einen den Einstieg der gesetzlichen Rentenversicherung in die partielle Kapitaldeckung und zum anderen den Prüfauftrag für eine grundlegende Reform der privaten Altersvorsorge durch das Angebot eines öffentlich verantworteten Fonds mit einem effektiven und kostengünstigen Angebot mit Abwahlmöglichkeit. Es zeigt sich, dass der Koalitionsvertrag für diese Reformvorhaben an etlichen Stellen ausfüllungsbedürftig und auslegungsfähig ist. Erste konkretere Vorschläge aus den zuständigen Ministerien werden in Politik und Fachwelt äußerst kontrovers diskutiert. Ergänzend dazu wird in dieser Studie unterstrichen, dass einerseits auch an anderen rentenpolitischen Stellschrauben gedreht werden muss. Andererseits lohnt zur Erreichung des politisch gewünschten Ziels einer umfassenderen und verbindlicher organisierten kapitalgedeckten Altersvorsorge neben dem Verweis auf das Modell eines Staatsfonds auch ein Blick in die verhaltensökonomische Forschung.

ENGLISH ABSTRACT

Demographic changes pose major challenges to the financing of public pension systems and thus to public finances. In Germany, various reform approaches concerning old-age provision are presented in the coalition agreement of 2021. In this research expertise, particular attention is paid to two selected pension policy reform projects that affect both statutory and private pension provision: (1) the introduction of partial funding in the statutory pension system and (2) the mandate for an assessment of a fundamental reform of private pension provision by offering a publicly administered fund with an effective, low-cost product and the option of opting out. It becomes evident that the coalition agreement for these reform projects is subject to interpretation and requires additional information in several respects. Initial concrete proposals from the relevant ministries are being discussed extremely controversially in politics and among experts. To achieve the politically desired goal of a more comprehensive and bindingly organised funded pension scheme, it is worthwhile to explore not only the state fund model but also behavioural economics research.

1 Reformvorhaben der Alterssicherung im Koalitionsvertrag 2021

Am 24. November 2021 wurde der Koalitionsvertrag der Bundesregierung unter dem Titel *Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit* vorgelegt und am 07. Dezember 2021 unterzeichnet. Im Abschnitt *Sozialstaat, Altersvorsorge, Grundsicherung* des Kapitels *Respekt, Chancen und soziale Sicherheit in der modernen Arbeitswelt* werden Reformvorhaben für alle drei Säulen der Altersvorsorge vorgestellt.

Gesetzliche Altersvorsorge:

Zentrales Ziel der Ampel-Koalition ist die Stärkung der gesetzlichen Rente. Dabei soll eine dauerhafte Sicherung des Mindestrentenniveaus von 48 % sichergestellt werden. Zugleich soll es in dieser Legislaturperiode keinen Anstieg des Beitragssatzes über 20 % geben sowie keine Rentenkürzungen und keine Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters. Um dies generationengerecht abzusichern, ist zur langfristigen Stabilisierung von Rentenniveau und Rentenbeitragssatz der Einstieg in eine partielle Kapitaldeckung der gesetzlichen Rentenversicherung geplant. Diese partielle Kapitaldeckung soll als dauerhafter Fonds von einer unabhängigen öffentlich-rechtlichen Stelle professionell verwaltet werden und global anlegen. Dazu wird in einem ersten Schritt der Deutschen Rentenversicherung im Jahr 2022 aus Haushaltsmitteln ein Kapitalstock von zehn Milliarden Euro zugeführt. Dieser kapitalgedeckte Teil der gesetzlichen Rente muss für das Kollektiv der Beitragszahler*innen dauerhaft eigentumsgeschützt sein. Weiterhin soll es der Deutschen Rentenversicherung ermöglicht werden, ihre Reserven am Kapitalmarkt reguliert anzulegen. Die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung soll darüber hinaus durch die höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Arbeitnehmer*innen sowie durch eine erwerbsbezogene und qualifizierte Einwanderung gestärkt werden. Der sogenannte Nachholfaktor in der Rentenberechnung soll rechtzeitig vor den Rentenanpassungen ab 2022 wieder aktiviert werden und im Rahmen der geltenden Haltelinien (Mindestsicherungsniveau und Beitragssatz) wirken. So soll sichergestellt werden, dass sich Renten und Löhne im Zuge der Corona-Krise insgesamt im Gleichklang entwickeln. Ziel ist es, sowohl die Generationengerechtigkeit in dieser Legislaturperiode zu stärken als auch die Stabilität der Beiträge zu sichern. Zuletzt sollen Verbesserungen für Erwerbsminderungsrentner*innen im Bestand umgesetzt werden. Im Koalitionspapier hat sich die Bundesregierung außerdem zum Ziel gesetzt, die Möglichkeit des Rentensplittings bekannter zu machen. Dies soll unter anderem durch einen Hinweis im Rahmen der jährlichen Renteninformation der Deutschen Rentenversicherung erfolgen. Diese Möglichkeit soll zudem auch unverheirateten Paaren eröffnet werden. Des Weiteren sollen die Wirkung der Grundrente evaluiert und Verbesserungsvorschläge, insbesondere zum Prüfungsaufwand bei Kapitalerträgen, erarbeitet werden. Die Koalitionsparteien setzen weiterhin den geplanten Fonds aus der 19. Wahlperiode (2017–2021) zur Abmilderung von Härtefällen aus der Ost-West-Rentenüberleitung auch für jüdische Kontingentflüchtlinge und Spätaussiedler*innen um.

Zuletzt soll den in Justizvollzugsanstalten arbeitenden Strafgefangenen und Sicherungsverwahrten eine reguläre Mitgliedschaft in der gesetzlichen Rentenversicherung ermöglicht werden. Hierzu wird der Dialog mit den dafür zuständigen Ländern gesucht (SPD et al. 2021).

Betriebliche Altersvorsorge:

Neben der Stärkung der gesetzlichen Rente hat sich die Bundesregierung ebenfalls vorgenommen, die betriebliche Altersvorsorge zu stärken. Hierzu soll es künftig erlaubt sein, Anlagemöglichkeiten mit höheren Renditen zu wählen. Weiterhin soll in der kommenden Legislaturperiode das – durch das Betriebsrentenstärkungsgesetz auf den Weg gebrachte – Sozialpartnermodell aus der vorletzten Legislaturperiode (2014–2017) umgesetzt werden (SPD et al. 2021).

Private Altersvorsorge:

Ein weiterer Bestandteil des Koalitionsvertrages ist die grundlegende Reform der privaten Altersvorsorge. Gemäß dem Koalitionspapier der Bundesregierung soll hierzu zunächst die Möglichkeit eines öffentlich verantworteten Fonds mit einem effektiven und kostengünstigen Angebot mit Abwahlmöglichkeit geprüft werden. Des Weiteren sieht das Koalitionspapier die Prüfung einer gesetzlichen Anerkennung privater Anlageprodukte mit höheren Renditen als Riester vor. Eine Förderung soll auch unteren Einkommensgruppen einen Anreiz bieten, diese Produkte in Anspruch zu nehmen. Für laufende Riester-Verträge gilt ein Bestandschutz. Zuletzt soll der Sparerpauschbetrag auf 1.000 Euro erhöht werden (SPD et al. 2021).

Sonstiges:

Prävention und Rehabilitation: Längeres, gesünderes Arbeiten soll zu einem Schwerpunkt der Alterssicherungspolitik werden. Hierzu soll ein Aktionsplan *Gesunde Arbeit* ins Leben gerufen und der Grundsatz „Prävention vor Reha vor Rente“ gestärkt werden. Rehabilitation soll stärker auf den Arbeitsmarkt ausgerichtet und die unterschiedlichen Sozialversicherungsträger sollen zu Kooperationsvereinbarungen verpflichtet werden. Der Zugang zu Maßnahmen der Prävention und Rehabilitation soll vereinfacht und das Reha-Budget bedarfsgerechter ausgestaltet werden. Um frühzeitig einer Erwerbsminderung entgegenzuwirken, soll – unter Berücksichtigung von Evaluationsergebnissen – der Ü45-Gesundheits-Check gesetzlich verankert und flächendeckend ausgerollt werden (SPD et al. 2021).

Renteneintritt: Die Flexi-Rente soll durch bessere Beratung in ihrer Bekanntheit verbreitert und die Regelung zum Hinzuverdienst bei vorzeitigem Rentenbezug entfristet werden. Gemeinsam mit den Sozialpartner*innen wollen die Koalitionsparteien in einen gesellschaftlichen Dialogprozess darüber eintreten, wie Wünsche nach einem längeren Verbleib im Arbeitsleben einfacher verwirklicht werden können. Dabei sollen insbesondere ein flexibler Renteneintritt nach skandinavischem Vorbild und die Situation besonders belasteter Berufsgruppen in die Diskussion miteinbezogen werden (SPD et al. 2021).

Absicherung für Selbstständige: Für alle neuen Selbstständigen, die keinem obligatorischen Alterssicherungssystem unterliegen, soll eine Pflicht zur Altersvorsorge mit Wahlfreiheit eingeführt werden. Selbstständige sind dann in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert, sofern sie nicht im Rahmen des vorgesehenen einfachen und unbürokratischen Opt-outs¹ ein privates Vorsorgeprodukt wählen. Dieses muss insolvenz-

¹ Eine Opt-out-Regelung bedeutet in der Altersvorsorge, dass die Individuen automatisch über das jeweilige System abgesichert sind, wenn sie nicht explizit widersprechen, also aktiv aus dem System austreten. Bedingt durch Verhaltensanomalien, wie zum Beispiel die Verzerrung der Status-quo-Situation, verharren sie eher in der automatischen Absicherung. Folglich würden sich mehr Individuen an Vorsorgesystemen beteiligen als bei einem Opt-in, wie in der Riester-Rente, bei der aktiv aus einer großen Fülle an Altersvorsorgeprodukten gewählt und ein Vertrag abgeschlossen werden muss (Haupt et al. 2018).

und pfändungssicher sein und zu einer Absicherung oberhalb des Grundsicherungsniveaus führen. Bei jeder Gründung soll eine Karenzzeit von zwei Jahren gelten. Die geförderte zusätzliche private Altersvorsorge soll allen Erwerbstätigen offenstehen (SPD et al. 2021).

Diese im Koalitionsvertrag formulierten Reformvorhaben der Bundesregierung zur Altersvorsorge wurden bisher insbesondere in der medialen Berichterstattung aufgegriffen. Allein im F.A.Z.-Bibliotheksportal finden sich für den Zeitraum von Oktober 2021 bis November 2022 weit über 30 Artikel veröffentlicht, die sich explizit mit den rentenpolitischen Reformvorhaben der Bundesregierung sowie deren Problemen und Alternativvorschlägen befassen. Dieser großen Zahl an medialen Berichten stehen mittlerweile erste sozialpolitische Reaktionen und darüber hinaus auch wenige wissenschaftliche Studien, Gutachten und Forschungsberichte gegenüber. Der aktuelle Forschungsstand zu den geplanten Reformvorhaben in der Alterssicherung ist aber weiterhin begrenzt. Hier soll die vorliegende DIFIS-Studie ansetzen und einen ergänzenden wissenschaftlichen Beitrag zum Thema leisten.

Das Ziel der Studie ist es, etwa ein Jahr nach der Unterzeichnung des Koalitionsvertrags von 2021 zwei ausgewählte rentenpolitische Reformvorhaben wissenschaftlich einzuordnen und, soweit bereits möglich, erste Bewertungen vorzunehmen. Dies betrifft die Bereiche der gesetzlichen und der privaten Altersvorsorge: zum einen den Einstieg der gesetzlichen Rentenversicherung in die partielle Kapitaldeckung und zum anderen den Prüfauftrag für eine grundlegende Reform der privaten Altersvorsorge durch das Angebot eines öffentlich verantworteten Fonds mit einem effektiven und kostengünstigen Angebot mit Abwahlmöglichkeit. Zu beiden Reformvorhaben werden zunächst erste sozialpolitische Reaktionen, wissenschaftliche Studien, Gutachten und Forschungsberichte zusammengeführt. Soweit bereits möglich, wird anschließend das jeweilige Vorhaben bewertet. Relevante Forschungsdesiderata beider Reformvorhaben werden abschließend identifiziert und ergänzende Empfehlungen und Maßnahmen ausgesprochen.

2 Einstieg in eine partielle Kapitaldeckung der gesetzlichen Rentenversicherung

Die Idee von kapitalgedeckter Altersvorsorge ist nicht neu, und der Streit darüber wird durchaus ideologisch geführt (z. B. Breyer 2000; Homburg 1988; Schmähl 2009). Die Idee, diese zur Ko-Finanzierung der gesetzlichen Alterssicherung zu nutzen, hingegen schon. Mit Blick auf das konkrete Reformvorhaben zeigt die Erhebung des Forschungsstandes daher, dass es eben zu einem solchen geplanten Einstieg der gesetzlichen Rentenversicherung in die partielle Kapitaldeckung in dieser Form vor allem erste sozialpolitische Reaktionen und wenige wissenschaftliche Studien, Gutachten und Forschungsberichte gibt.

Zunächst äußert sich Ragnitz vom ifo Institut insgesamt kritisch, da aus seiner Sicht der von der Ampel-Koalition geplante steuerfinanzierte Renten-Kapitalstock mit zehn Milliarden Euro zu klein sei, um die damit verbundenen Ziele – zu denen der Koalitionsvertrag abgesehen von einem Verweis auf die Generationengerechtigkeit keine Aussage macht – zu erreichen. Dieses Instrument sei somit keine geeignete Maßnahme zur Sicherung der Nachhaltigkeit der Rentenfinanzen (ifo 2021). Ähnlich argumentieren Ruß et al. (2022), die darauf verweisen, dass Kapitaldeckung Zeit brauche, um Wirkung zu entfalten. Sie führe nur langfristig zu einer spürbaren Entlastung und könne daher nur einen geringen Beitrag dazu leisten, die Belastung der 2030er-Jahre in der gesetzlichen Rentenversicherung zu meistern. Die Zuführung eines Kapitalstocks von zehn Milliarden Euro könne daher – wie auch von der Ampel-Koalition benannt – nur ein erster Schritt sein. Für eine langfristige Stabilisierung der gesetzlichen Rente wäre ein viel größerer Kapitalstock nötig. Schäfer (2021) ergänzt hierzu, dass aufgrund der Zusage im Koalitionsvertrag, das Rentenniveau dauerhaft zu sichern, die Risiken der Kapitalanlage immerhin nicht bei den Rentner*innen lägen. Sollten die Erträge aus der Kapitalanlage nicht ausreichen, wäre das Rentenniveau weiterhin gesichert, der Beitragssatz oder die Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung müssten dann aber entsprechend höher ausfallen. Ein weiterer Kritikpunkt von Ragnitz am geplanten steuerfinanzierten Kapitalstock besteht darin, dass im Umstellungszeitraum die Steuer- und Beitragszahler*innen doppelt belastet würden: einerseits mit den Zahlungen für die Umlage an die aktuellen Rentner*innen und andererseits mit den Zahlungen für den Aufbau des Kapitalstocks. Er schlägt daher vor, sich nicht auf einen grundlegenden Systemwechsel in der Altersvorsorge zu konzentrieren, sondern auf eine gerechte Verteilung der Belastung zwischen Rentner*innen und Steuer- sowie Beitragszahler*innen durch den Renteneintritt geburtenstarker Jahrgänge (ifo 2021).

Pimpertz und Schüler (2022) identifizieren in ihrem Gutachten offene normative und technisch-organisatorische Fragen für den Einstieg in eine partielle Kapitaldeckung der gesetzlichen Rentenversicherung, die vor einer rentenpolitischen Umsetzung zwingend beantwortet werden müssten. So gelte es zunächst politisch zu bestimmen, welche Beitragssatz- und Sicherungsziele innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung erreicht werden sollen. Gerade der im Koalitionsvertrag genannte Begriff der Generationengerechtigkeit lasse hier einen großen Interpretationsspielraum zu. Bundesregierung und Deutscher Bundestag müssen Ziele für die Entwicklungen von Beitragssatz und Sicherungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung also vorab politisch bestimmen, denn schließlich ergäben sich aus unterschiedlichen Vorgaben unterschiedliche Anforderungen an eine ergänzende kapitalgedeckte Finanzierung in der gesetzlichen Rentenversicherung, wie beispielsweise an die Höhe des benötigten Fondsvermögens. Darüber hinaus sei die Höhe des benötigten Fondsvermögens davon abhängig, ob das Fondsvermögen dauerhaft erhalten bleiben solle oder ob das einmal gebildete Kapital ab einem bestimmten Zeitpunkt wieder aufgelöst werden solle, um beitragsbezogen ermittelte

Rentenanwartschaften in der Zukunft zu finanzieren. Insgesamt sei nach Berechnungen von Pimpertz und Schüler (2022) die Höhe der steuerfinanzierten Anschubfinanzierung von zehn Milliarden Euro zu gering. Die Stabilisierung des Beitragssatzes und des Sicherungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung durch eine kapitalgedeckte Ko-Finanzierung könne nur gelingen, wenn innerhalb weniger Jahr(zehnt)e ein Kapitalstock aufgebaut werden könne, der die Anschubfinanzierung von zehn Milliarden Euro um ein Vielfaches übersteige. Die Erwartungen an diese ersten zehn Milliarden Euro seien daher unbedingt zu relativieren. Auch die Präsidentin der Deutschen Rentenversicherung, Gundula Roßbach, sieht dies ähnlich und betont, dass diese Summe nur ein Einstieg sein könne. „Zehn Milliarden Euro sind bei einem Haushalt von 340 Milliarden Euro nicht dazu geeignet, in großem Umfang zu stabilisieren“ (Specht 2021).

Des Weiteren ist die Art des Kapitalaufbaus zu klären. Nach Pimpertz und Schüler (2022) seien grundsätzlich drei Alternativen des Kapitalaufbaus vorstellbar: ein beitrags-, ein steuer- und ein kreditfinanzierter Vermögensaufbau. Selbstverständlich seien auch Mischformen denkbar. Neben diesen normativen Fragen gebe es eine Vielzahl technisch-organisatorischer Fragen, die sowohl finanzwirtschaftlicher als auch juristischer Natur seien und vorab geklärt werden müssten. Zu nennen sei hier beispielsweise die Ausgestaltung einer effizienten Kapitalanlage. Laut Pimpertz und Schüler (2022) sollten Effizienzgesichtspunkte im Vordergrund stehen. Allerdings gelte es zu bedenken, dass auch weitere Ziele, wie Nachhaltigkeit, Klimaschutz und andere qualitative Aspekte wie industriepolitische oder ethische Vorgaben, berücksichtigt werden sollten, gerade bei einer rot-grün-gelben Regierungskoalition. Hieraus könnten bei der praktischen Umsetzung entsprechende Zielkonflikte entstehen. Juristisch sei bei qualitativen Anlagevorschriften zu prüfen, inwiefern Stimmrechte wahrgenommen werden können, ohne dass es zu einem politischen Einfluss durch einen unmittelbar oder mittelbar staatlich finanzierten Fonds komme. Zudem bedürfe es einer unabhängigen Fondsverwaltung, die keinen (politischen) Einfluss – weder auf die Anlageentscheidung noch die Kapitalverwendung – ausüben könne. Damit könne die Fondsverwaltung schließlich auch nicht im Verantwortungsbereich der gesetzlichen Rentenversicherung liegen. Hierfür gelte es entsprechende Expert*innen einzusetzen. Abschließend müsse die Rechtsform geprüft werden, vor allem wenn es eine privatwirtschaftliche Organisation sein solle. In diesem Zusammenhang seien neben Fragen der Gewährleistung auch steuerrechtliche Implikationen zu klären (Pimpertz und Schüler 2022). Schäfer (2021) ergänzt, dass darüber hinaus die rechtliche Frage offenbleibe, was bezüglich des kapitalgedeckten Teils der gesetzlichen Rente mit dem dauerhaften Eigentumsschutz für das Kollektiv der Beitragszahler*innen gemeint sei. Dies sei bisher juristisch nicht definiert (Schäfer 2021). Mit Spannung ist schließlich zum Jahresende das Gutachten des Sozialbeirats zu erwarten, der Stellung nimmt zum jährlichen Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung und darin sicherlich auch den Einstieg in eine partielle Kapitaldeckung der gesetzlichen Rentenversicherung diskutiert.

Abschließend bleibt noch der Blick auf die Einsichten, die Einstellungen, die Stimmungen beziehungsweise die Wünsche der Bevölkerung. Diese Stimmungsbilder mögen weniger wissenschaftlich sein, sind aber gerade für die Akzeptanz von rentenpolitischen Reformvorhaben von großer Relevanz. Ein erstes demoskopisches Stimmungsbild, erhoben durch einen INSA-Meinungstrend mit ca. 2.100 Befragten vom November 2021, scheint zu bestätigen, dass ein Teil der Bevölkerung beim Thema Einstieg in eine partielle Kapitaldeckung der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer ähnlichen Einschätzung kommt wie Expert*innen. Zum anderen wird deutlich, dass ein Teil der Bevölkerung solch spezifische Fragen zur Altersvorsorge gar nicht beantworten kann oder will. So glaubt etwa die Hälfte der Befragten, dass die geplanten zehn Milliarden Euro nicht ausreichen werden, um eine Kapitaldeckung der Rentenversicherung finanzieren zu können, und daher zukünftig zusätzliche Mittel benötigt würden (weitere 38 % der Befragten können oder wollen die Frage

nicht beantworten). Dass ein Einstieg in die Kapitaldeckung der Rente die aktuellen Probleme bei der Finanzierung der Rentenversicherung nicht lösen wird, geben 43 % der Befragten an (ähnlich viele antworten mit weiß nicht bzw. keine Angabe). Zudem sind 42 % der Befragten der Meinung, dass eine Kapitaldeckung der Rentenversicherung scheitern werde, weil nicht ausreichend zusätzliche staatliche Mittel bereitgestellt werden könnten (ähnlich viele, 40 %, können oder wollen die Frage nicht beantworten). Zuletzt stimmen nur 24 % der Befragten zu, dass eine Erhöhung des Rentenbeitrags in Betracht gezogen werden solle, wenn der teilweise Aufbau einer Kapitaldeckung nicht allein aus staatlichen Mitteln gelinge, 36 % der Befragten lehnen dies ab (INSA-Consulting 2021).

Zusammenfassend zeigen die ersten sozialpolitischen Reaktionen auf den Koalitionsvertrag sowie wissenschaftliche Studien, Gutachten und Forschungsberichte eine Vielzahl ungeklärter Fragen, so dass relevante Punkte für eine abschließende Bewertung des Reformvorhabens offen sind. Daher gilt es nun, einen Gesetzesentwurf abzuwarten und diesen durch konkrete Ideen für die Umsetzung zu begleiten. Seit Anfang November 2022 liegt nun Zeitungsberichten zufolge ein „Grundkonzept zur Aktienrücklage“ vor. Demnach soll 2023 ein Kapitalstock in Gestalt einer öffentlich finanzierten und verwalteten Aktienrücklage eingerichtet werden. Dieser Kapitalstock, später als Generationenkapital bezeichnet, startet mit zehn Milliarden Euro. Die erzielten Wertpapiererträge sollen dann ab Mitte der 2030er-Jahre an die gesetzliche Rentenversicherung fließen, um diese finanziell zu stärken. Bemerkenswert ist dabei insbesondere der Weg der Finanzierung. Aufgrund fehlender Spielräume im Haushaltsetat soll der Kapitalstock „teilweise kreditfinanziert“ aufgebaut werden (Creutzburg 2022a). Die Einschätzungen dazu in Politik und Fachwelt – gerade in Bezug auf die Finanzierung eines Kapitalstocks aus Krediten – sind allerdings äußerst kontrovers (Creutzburg 2022b). Deutlich wurde in der fachlichen Diskussion auch, dass der genannte Kapitalstock von zehn Milliarden Euro nur ein Anfang sein kann. Fragen zur weiteren Finanzierung in den Folgejahren und die Art der Ausschüttung an die Versicherten müssen dringend geklärt werden. Zwischenzeitlich ist auch das Gutachten des Sozialbeirats (2022) erschienen. Dieses enthält eine ausführliche Stellungnahme zur Kapitaldeckung in der Altersvorsorge. Bezüglich der hier diskutierten Erweiterung der gesetzlichen Rentenversicherung um eine anteilige kreditfinanzierte Kapitaldeckung spricht sich der Sozialbeirat nicht grundsätzlich gegen einen kreditfinanzierten Fonds aus, der die gesetzliche Rentenversicherung entlasten soll. Allerdings zeigt er deutlich auf, dass die damit verbundenen Chancen im Sinne einer Dämpfung des Beitragssatzes eng begrenzt sind. So weist der Sozialbeirat beispielsweise darauf hin, dass der Fonds bei Annahme einer realen Nettoertragsrendite von 2 % ein Volumen in hoher dreistelliger Milliardenhöhe haben müsste, „um mit seinen Erträgen den Beitragssatz zur Rentenversicherung dauerhaft auch nur einen Beitragssatzpunkt senken zu können“ (Sozialbeirat 2022: 38).

Gleichzeitig gilt es, an anderen rentenpolitischen Stellschrauben zu drehen. Eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Arbeitnehmer*innen, die Einbindung von Selbstständigen in die gesetzliche Altersvorsorge, die Stärkung der Einwanderung und die Flexibilisierung des Renteneintrittsalters sind dringend geboten. Auch die vertagte Diskussion um die Verschiebung der Regelaltersgrenze muss bei steigender Lebenserwartung geführt werden.

3 Prüfauftrag für die Reform der privaten Altersvorsorge

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels wird seit den 1980er Jahren eine (teilweise) Kompensation der umlagefinanzierten Alterssicherung durch kapitalgedeckte Elemente diskutiert. So kann Kapitaldeckung zwar nicht das Problem des demografischen Wandels lösen, aber zusätzliche Alterseinkünfte generieren und die gesetzliche Rente ergänzen. Mit der Riester-Reform im Jahr 2001 wurde das Zusammenwirken von umlagefinanzierter gesetzlicher Alterssicherung und kapitalgedeckter Zusatzvorsorge schließlich zum Leitbild der deutschen Alterssicherungspolitik, der Lebensstandardsicherung aus mehreren Säulen. Die Verbreitung von zusätzlicher Altersvorsorge wird allerdings als nicht ausreichend eingeschätzt. Auf der Angebotsseite werden hierfür als Hemmnisse Marktintransparenz und hohe Kosten, eine hohe unterstellte Lebenserwartung, nachteilige Änderungen bei den Kalkulationsgrundlagen und Überschussverteilungen, eine schlechte Beratung und ein schwindendes Angebot angeführt. Auf der Nachfrageseite werden geringe Finanzkenntnisse und fehlende Finanzplanung, Unklarheit bei der staatlichen Förderung, fehlerhafte Erwartungen über die Rentenhöhe, eine fehlerhafte Einschätzung der persönlichen Lebenserwartung, aber auch fehlendes Vertrauen in die Produkte und eine fehlende Akzeptanz der Reform als Hemmnisse genannt.

Hinzu kommt, dass die mit der Riester-Reform erwarteten Renditen in der kapitalgedeckten Zusatzvorsorge aktuell nicht realisiert werden können. Ursächlich sind hierfür neben den hohen Produktkosten auch die Regelungen zur Beitragserhaltungsgarantie, wonach den Riester-Sparenden mindestens die eingezahlten Beträge garantiert werden. In der Niedrigzinsphase seit der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 stellt diese für die Produktanbieter ein erhebliches Problem dar, die daher schon länger eine Aufweichung der Regelung fordern (Müller 2020).

Im Zuge der anhaltenden Kritik an der Riester-Rente soll daher in dieser Legislaturperiode² die private Altersvorsorge grundlegend reformiert werden und das Angebot eines öffentlich verantworteten Fonds mit einem effektiven und kostengünstigen Angebot, verbunden mit einer Abwahlmöglichkeit, geprüft werden. Anders als beim zuvor behandelten Reformvorhaben beschäftigt sich hierzu die Forschung schon länger mit ganz konkreten Ansätzen und Alternativkonzepten, so dass eine Vielfalt an möglichen Modellen die rentenpolitische Diskussion bestimmt. Im Folgenden wird in alphabetischer Reihenfolge ein kurzer Überblick zu den verschiedenen Konzepten gegeben, die in diesem Zusammenhang immer wieder diskutiert werden:

a) Bürger*innenfonds (Bündnis 90/Die Grünen)

Die Idee des Bürger*innenfonds umfasst einen öffentlich-rechtlichen Fonds, der eine (vor allem) preiswerte Anlageform für Bürger*innen mit kleinen oder mittelgroßen Ersparnissen darstellt. Er ist als eine Ergänzung zur gesetzlichen Rente zu verstehen. Der Bürger*innenfonds soll das Standardprodukt zur privaten Altersvorsorge werden und auch für die betriebliche Altersvorsorge offenstehen. Für abhängig Beschäftigte soll er als Opt-out-Fonds eingerichtet werden. Die Möglichkeit, einen Fonds eines privaten Anbieters zu wählen, soll weiterhin bestehen. Der Bürger*innenfonds ermöglicht lediglich ein zusätzliches kostengünstiges Basisangebot. Er soll als öffentlich-rechtlicher Fonds eingerichtet werden und somit vor dem Zugriff des Staates geschützt sein. Hierzu wäre eine unabhängige

² Eine grundlegende Weiterentwicklung der Riester-Rente war schon im vorherigen Koalitionsvertrag geplant. Ziel sollte eine zügige Entwicklung eines attraktiven standardisierten Riester-Produkts sein. Dieses Vorhaben wurde nicht umgesetzt.

Verwaltung notwendig, die der Deutschen Bundesbank übertragen werden soll, deren Unabhängigkeit grundgesetzlich verbrieft ist (Bündnis 90/Die Grünen 2021; Habeck und Giegold 2019).

b) Deutschlandrente (Finanzministerium Hessen)

Das Konzept der Deutschlandrente sieht vor, dass jede*r Arbeitnehmer*in einen festen Betrag des monatlichen Gehalts in einen Fonds einzahlt, den sogenannten Deutschlandfonds. Dieser Deutschlandfonds soll von einer staatlichen Organisation zentral verwaltet werden und auf Selbstkostenbasis arbeiten. Im Wesentlichen soll der staatlich organisierte Deutschlandfonds hierbei ein kostengünstiges und transparentes Standardprodukt darstellen. In die Deutschlandrente soll grundsätzlich jede*r Arbeitnehmer*in durch den/die Arbeitgeber*in automatisch einbezogen werden, um somit sicherzustellen, dass jede*r Arbeitnehmer*in zusätzlich zur gesetzlichen Rente vorsorgt. Den Arbeitnehmer*innen soll jedoch jederzeit die Möglichkeit offenstehen, sich gegen diese Art der Altersvorsorge zu entscheiden und der automatischen Einbeziehung zu widersprechen (Opt-out-Klausel) (Hessisches Ministerium für Finanzen et al. 2017; Knabe und Weimann 2017).

c) Extrarente (Verbraucherzentrale Bundesverband)

Beim Vorschlag der Extrarente handelt es sich ergänzend zur gesetzlichen Rente um ein öffentlich organisiertes Standardprodukt, das Verbraucher*innen eine kostengünstige und renditestarke private Altersvorsorge ermöglichen soll. Die Extrarente stellt somit ein staatlich organisiertes Angebot zur Altersvorsorge dar. Das Modell der Extrarente sieht vor, dass Arbeitnehmer*innen automatisch durch die Arbeitgeber*innen in die Extrarente einbezogen werden. Die Beiträge für die Extrarente werden dabei direkt vom Lohn abgezogen. Die Arbeitnehmer*innen sollen jedoch die Möglichkeit haben, der Einbeziehung in die Extrarente zu widersprechen (Opt-out-Klausel). Die Höhe der einzuzahlenden Beiträge soll flexibel zwischen fünf und mehreren Hundert Euro im Monat möglich sein, in der Basisvariante ist eine Beitragshöhe in etwa 4 % des Bruttoeinkommens als monatliche Einzahlung vorgesehen. Der öffentliche Träger soll dann über Ausschreibungen private Fondsmanager*innen beauftragen, das eingezahlte Geld am Kapitalmarkt anzulegen (vor allem in Aktien). Bis zum 49. Lebensjahr soll das eingezahlte Geld ausschließlich in Aktien angelegt werden, danach soll schrittweise in weniger stark schwankende Anlagen umgeschichtet werden. Ausgeschüttet werden soll die Extrarente dann, indem Fondsanteile Stück für Stück verkauft werden und das entsprechende Geld monatlich ausgezahlt wird (Verbraucherzentrale Bundesverband 2019).

d) Generationenrente (CDU/CSU)

Die Idee der Generationenrente sieht vor, dass der Staat für jedes Kind ab der Geburt bis zum 18. Geburtstag pro Monat eine festgelegte Summe für die Altersvorsorge anlegt. Die CDU/CSU favorisiert einen Betrag in Höhe von 100 Euro pro Monat. Dieses Geld könnte bspw. in einen Fonds eingezahlt werden, der auch von Gewinnen an der Börse profitiert. Ab dem 18. Geburtstag sollen die künftigen Rentenempfänger*innen selbst entscheiden, ob sie weiter in diese Art der kapitalgedeckten Altersvorsorge einzahlen oder sich bewusst dagegen entscheiden (Opt-out-Regelung). Der einzuzahlende Betrag soll nach individuellen Bedarfen auch erhöht werden können (CDU/CSU 2021; Diekmann 2021).

e) Gesetzliche Aktienrente (FDP)

Das Konzept der gesetzlichen Aktienrente sieht vor, dass jede*r Versicherte verpflichtend kapitalgedeckt für das Alter vorsorgt. Dies soll es den Versicherten ermöglichen, an den hohen Renditen zu partizipieren, die sich an den internationalen Kapitalmärkten erzielen lassen. Die gesetzliche Rente hätte dann künftig zwei Elemente: zum einen die umlagefinanzierte Rentenversicherung und zum anderen die gesetzliche Aktienrente. Dabei würden künftig 2 % des Bruttoeinkommens in eine langfristige und kapitalgedeckte Altersvorsorge, der restliche Betrag bis zum aktuell gültigen Beitragssatz, also aktuell z. B. 16,6 % des Bruttoeinkommens, in die umlagefinanzierte Rentenversicherung fließen (Vogel und Dürr 2021). Des Weiteren wäre im Rahmen des Konzepts vorstellbar, freiwillige Einzahlungen, die über die obligatorischen Beiträge hinausgehen, und Einzahlungen von nicht Pflicht-Versicherten zuzulassen. Auch die Nutzung anderer Kapitalanlage-Angebote im Rahmen eines Opt-out-Modells sind im Rahmen der gesetzlichen Aktienrente vorstellbar. Der Fonds selbst soll von einer unabhängigen öffentlich-rechtlichen Stelle professionell verwaltet werden und global anlegen. Durch die Einführung einer gesetzlichen Aktienrente soll die gesetzliche Altersvorsorge langfristig abgesichert und gegen die demografischen Herausforderungen gefestigt werden. Gleichzeitig würde der Bundeshaushalt entlastet. Berechnungen von Werding und Läßle (2021) kommen zu dem Ergebnis, dass sich das Rentenniveau durch die Reform bis 2030 stabilisieren ließe und ab 2040 tendenziell wieder anstiege. Im Jahr 2060 stiege das Rentenniveau auf bis zu knapp 50 %. Außerdem führe die Reform dazu, dass die Beitragssätze zu keinem Zeitpunkt höher ausfielen als ohne eine Reform. Im Hinblick auf den Bundeshaushalt würde sich die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen deutlich verbessern (Vogel und Dürr 2021; Werding und Läßle 2021).

f) Vorsorgekonto (DRV Baden-Württemberg)

Das Konzept des Vorsorgekontos umfasst die Idee einer kapitalgedeckten Altersvorsorge, die bei der Deutschen Rentenversicherung angesiedelt werden soll und als Ergänzung zur gesetzlichen Rente fungiert. Das Vorsorgekonto soll dabei unter dem Dach der Deutschen Rentenversicherung als eigenständiger Sozialversicherungsträger eingerichtet werden. Die Geldanlage im Vorsorgekonto soll durch externe Vermögensverwalter*innen erfolgen, die aber durch die Deutsche Rentenversicherung kontrolliert und beaufsichtigt werden. Die Gelder sollen kapitalgedeckt angelegt werden und somit nicht in die Umlage der gesetzlichen Rentenversicherung fließen. Darüber hinaus soll ein Teil der Risikogewinne in einem kollektiven Topf verbleiben, der als Puffer für schlechte Zeiten an der Börse dienen soll. Jede*r Bürger*in, der/die gesetzliche Rentenanwartschaften bei der Deutschen Rentenversicherung erworben hat, soll die Möglichkeit bekommen, freiwillig ein solches Vorsorgekonto bei der Deutschen Rentenversicherung einzurichten. Die einzuzahlenden Beiträge sollen sich nach dem Einkommen der Bürger*innen richten und maximal 4 % des Bruttolohns betragen. Die Beiträge sollen monatlich flexibel festgelegt werden können. Für das Vorsorgekonto sind keine Abschlusskosten oder Provisionen vorgesehen, und für die Anlagestrategie ist eine breite Streuung vorgesehen, damit Risiken an der Börse so gering wie möglich gehalten werden (Tuchscherer 2014; Stellpflug et al. 2019).

g) Schwedische Prämienrente

Ergänzend sei noch in aller Kürze das Modell der schwedischen Prämienrente beschrieben, da auf dieses bei der Vielzahl von Alternativkonzepten für Deutschland immer wieder verwiesen wird. In dieser Form wird es in Deutschland derzeit nicht vorgeschlagen, dient aber

in der politischen Diskussion immer wieder als Blaupause für ein einfaches und kostengünstiges Vorsorgeprodukt und wird daher der Vollständigkeit halber dargestellt.

In Schweden basiert das gesetzliche Alterssicherungssystem im Wesentlichen auf zwei Komponenten. Alle Erwerbstätigen in Schweden zahlen obligatorisch 16 % ihres rentenbegründeten Einkommens in eine umlagefinanzierte einkommensbezogene Altersrente, weitere 2,5 % werden in eine obligatorische kapitalgedeckte Prämienrente eingezahlt. Bei der kapitalgedeckten Prämienrente haben die Schwed*innen die Möglichkeit, ihre Beiträge entweder in einen Staatsfonds zu investieren (AP7 S fa), der von einer unabhängigen öffentlich-rechtlichen Stelle verwaltet wird, oder über eine Opt-out-Regelung in einen anderen zugelassenen Fonds eines privaten Fondsanbieters zu investieren (Haupt und Kluth 2012, 2013; Blank 2022).

Tabelle 1 stellt die verschiedenen Konzepte noch einmal im Überblick dar.

Tabelle 1: Übersicht über unterschiedliche Konzepte kapitalgedeckter Altersvorsorge

	Bürger*innen-fonds	Deutschland-rente	Extrarente	Generationen-rente	Gesetzliche Aktienrente	Vorsorge-konto	Schwedische Prämienrente
Politische Initiatoren	Bündnis 90/Die Grünen	Finanzministerium Hessen	Verbraucherzentrale Bundesverband	CDU/CSU	FDP-Bundestagsfraktion	DRV Baden-Württemberg	
Freiwilligkeit	Ja, mit Opt-out	Ja, mit Opt-out	Ja, mit Opt-out	Bis 18. Lebensjahr: Nein, ab 18. Lebensjahr: Ja, mit Opt-out	Nein	Ja	Nein
Kreis der Bezugs-personen	Für alle abhängig Beschäftigten als Fonds mit Opt-out, freiwillig für Selbstständige, Freiberufler*innen und Beamt*innen	Jede*r Arbeitnehmer*in, automatische Einbeziehung durch die Arbeitgeber*innen	Jede*r Arbeitnehmer*in, automatische Einziehung durch die Arbeitgeber*innen	Jedes neugeborene Kind zukünftiger Generationen	Sozialversicherungspflichtige Personen; mit der Option nicht Pflicht-Versicherte miteinzubeziehen	Jede*r Bürger*in, der/die gesetzliche Rentenanwartschaften bei der GRV erworben hat	Alle Erwerbspersonen
Staatliche Förderung	Ja	Nein	Grundsätzlich möglich, aber noch nicht definiert	Ja, bis zum 18. Lebensjahr	Nein	Grundsätzlich möglich, aber nicht zwingend	Nein
Anlage-strategie	Passive Anlagestrategie, breite Streuung des Kapitals: Investition in Aktien und in nicht an der Börse gehandeltes Eigenkapital, wie Venture Capital	Zwei Anlageoptionen: „Sichere“ Klasse (ähnlich zur Riester-Rente), „Renditeorientierte“ Klasse (mit hohem Aktienanteil)	Basisvariante: Bis 49. Lebensjahr Einzahlungen 100 % in Aktien; danach schrittweise Umschichtung in weniger stark schwankende Anlagen (Anleihen), Anlagestruktur jederzeit individuell anpassbar	Staat zahlt Bürger*innen künftiger Generationen ab der Geburt bis zum 18. Lebensjahr einen festen Betrag in einen Pensionsfonds, danach besteht ein Opt-out	Einzahlungen werden vollständig in breit diversifizierte Indexfonds auf internationalen Aktienmärkten angelegt, in den Jahren unmittelbar vor dem Renteneintritt erfolgt Umschichtung in risikoärmere Anlagen	Breite Streuung, damit Risiken möglichst gering gehalten werden; Teil der Risikogewinne verbleiben in einem kollektiven Topf, als Puffer für schlechte Zeiten an der Börse	Individuelle Strategie der jeweiligen Anbieter, Staatsfonds AP7 Sâfa: Mischung aus einem Aktien- und einem Rentenfonds mit altersangepasster Risikostruktur
Ansiedlung im Alters-sicherungs-system	Private Altersvorsorge; auch für betriebliche Altersvorsorge offen	Private Altersvorsorge	Private Altersvorsorge	Private Altersvorsorge	Gesetzliche Alterssicherung	Private Altersvorsorge	Gesetzliche Alterssicherung
Art der Alters-vorsorge	Öffentlich-rechtlicher Fonds als Standardprodukt zur privaten Altersvorsorge	Öffentlich-rechtlicher Fonds als Standardprodukt zur privaten Altersvorsorge	Öffentlich organisiertes Standardprodukt zur privaten Altersvorsorge	Einzahlung in einen Pensionsfonds			Staatsfonds, wenn kein Produkt eines privaten Anbieters gewählt wird
Beitragssatz	Kein konkreter Betrag bekannt, allerdings mit Deckelung auf einen Maximalbetrag	Gesetzlich festgelegter Mindestbeitrag (konkrete Höhe nicht bekannt)	Flexibel zwischen fünf und mehreren Hundert Euro mtl. Basisvariante: 4 % des Bruttoeinkommens mtl.	Keine konkreten Angaben; erster Vorschlag liegt bei einem Betrag von 100 Euro mtl.	Verpflichtend 2 % des monatlichen Bruttolohns; optional auch höhere und freiwillige Einzahlungen möglich, auch für nicht Pflicht-Versicherte	Abhängig vom Einkommen, max. 4 % des Bruttolohns	Verpflichtend 2,5 % des Bruttoeinkommens

Auszahlungsregelungen		Lebenslange Rente (keine Angaben zur Leistungskalkulation)	Monatliche Auszahlung, indem Fondsanteile Stück für Stück verkauft werden	Auszuzahlender Betrag (inkl. Zinsen) soll für Bürger*innen mit dem Renteneintritt greifbar werden			Lebenslange Rente
Kosten		Selbstkostenbasis				Keine Abschlusskosten oder Provisionen; Niedrige Verwaltungskosten	Verwaltungskosten
Träger	Öffentlich-rechtlicher Pensionsfonds	Deutschlandfonds in ‚öffentlicher Trägerschaft‘; Staat bürgt für die Auszahlung	Öffentlicher Träger bzw. ‚Staatlicher Träger‘		Unabhängige öffentlich-rechtliche Stelle	Deutsche Rentenversicherung	
Vermögensverwalter	Unabhängige Verwaltung durch die Deutsche Bundesbank; Schutz vor staatlichen Eingriffen	Zentral verwaltet von einer staatlichen Organisation, unabhängig von Staatseingriffen; private Fondsmanager*innen im Auftrag möglich	Private Fondsmanager*innen im Auftrag (über Ausschreibungen)	Keine Angaben; Ziel ist aber der Schutz vor staatlichen Eingriffen	Unabhängige öffentlich-rechtliche Stelle		Private Anbieter und Staatsfonds AP7 Sáfa

Quelle: Eigene Darstellung nach Blank (2022); Bündnis 90/Die Grünen (2021); CDU/CSU (2021); Diekmann (2021); Habeck und Giegold (2019); Haupt und Kluth (2012, 2013); Hessisches Ministerium für Finanzen et al. (2017); Knabe und Weimann (2017); Stellpflug et al. (2019); Tuchscherer (2014); Verbraucherzentrale Bundesverband (2019); Vogel und Dürr (2021); Werdung und Läßle (2021)

Aus der Tabelle 1 wird neben den deskriptiven Darstellungen der verschiedenen Modelle in der rentenpolitischen Diskussion deutlich, dass der Koalitionsvertrag nun selbst eine grundlegende Reform der privaten Altersvorsorge vorsieht. Es soll das Angebot eines öffentlich verantworteten Fonds mit einem effektiven und kostengünstigen Angebot mit Abwahlmöglichkeit geprüft werden (SPD et al. 2021). Hier wird der politische Kompromiss aus SPD, Grünen und FDP deutlich. Eine echte schwedische Prämienrente wäre mit einem Obligatorium ausgestattet, das deutsche Wunschkonstrukt aus dem Koalitionsvertrag soll eine Opt-out-Möglichkeit umfassen. Es wird also möglicherweise eine ‚Schwedenrente light‘, wobei die Vorteile des schwedischen Systems mit niedrigen Kosten und hohen Renditen aber gerade auf das Obligatorium zurückzuführen sind.

Pimpertz und Schüler (2022) zeigen in ihrem Gutachten auf, dass die Pläne einer solchen quasi-verpflichtenden Privatvorsorge einige Fragestellungen aufwerfen, die bisher von Seiten der Bundesregierung noch unbeantwortet bleiben. Zunächst ist bei dieser Art der privaten Altersvorsorge zu berücksichtigen, dass Arbeitnehmer*innen bereits über die erste Säule der Alterssicherung pflichtversichert sind. Die Privatvorsorge wäre somit ein unmittelbarer Eingriff in die private Entscheidungsfreiheit der Haushalte. Der Gesetzgeber wäre daher zwingend in der Pflicht, zu begründen, warum es neben der gesetzlichen Vorsorgepflicht auch einer privaten Vorsorgepflicht bedarf. Des Weiteren bleiben Fragen hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung einer solchen obligatorischen Privatvorsorge durch den Koalitionsvertrag bisher unbeantwortet. So müsse vor Einrichtung eines solchen Fonds geklärt werden, welcher Personenkreis vorsorgepflichtig sei und zu welchem Zeitpunkt die verpflichtende Einzahlung in die private Altersvorsorge in Kraft trete. Darüber hinaus sei zu klären, in welcher Form und in welchem Umfang der vorsorgepflichtige Personenkreis

vorzusorgen habe und über welchen Zeitraum dieser Vorsorgeverpflichtung nachzukommen sei (Pimpertz und Schüler 2022).

Laut Pimpertz und Schüler (2022) besteht der Grundgedanke der privaten Altersvorsorge bisher darin, unterschiedliche Anreize zu schaffen, um die Haushalte dazu zu bewegen, freiwillig in der privaten Altersvorsorge vorzusorgen. Durch eine quasi-obligatorische Privatvorsorge wäre die Notwendigkeit von solchen Anreizen allerdings nicht mehr gegeben. Es stelle sich daher die Frage, inwiefern eine individuelle Anreizschaffung und Förderung bei einer verpflichtenden Altersvorsorge aufrechterhalten werden solle und wem diese zustehe. Somit sei zu klären, wie von Seiten des Gesetzgebers eine treffsichere Förderkulisse entwickelt werden könne (Pimpertz und Schüler 2022).

Insgesamt stellen Pimpertz und Schüler (2022) somit dar, dass vor der Einrichtung einer verpflichtenden Privatvorsorge in einen öffentlich verantworteten Fonds mit Abwahlmöglichkeit noch einige Fragen zu klären sind, die durch den Koalitionsvertrag bisher unbeantwortet bleiben. Insbesondere die Begründung und Ausgestaltung einer solchen verpflichtenden Privatvorsorge sind hierbei von zentraler Bedeutung.

Schäfer (2021) verweist schließlich noch darauf, dass dieser öffentlich verwaltete Fonds wohl ohne jede Garantie und Zusage auskommen müsste. Da der Koalitionsvertrag dazu allerdings keine Aussagen enthält, ist hier theoretisch vieles möglich. Rein nach schwedischem Modell wäre dies der Fall, aber dieses ist ja im Rahmen des politischen Kompromisses auch mit Blick auf das Obligatorium aufgeweicht worden. Bei einer möglichen Absenkung der Beitragserhaltungsgarantie bei Riester-Produkten (im Koalitionsvertrag z. B. im Rahmen der grundlegenden Reform des bisherigen Systems der Altersvorsorge möglich), könnte diese Absenkung auch für den staatlichen Anbieter gelten, der mit seinem Produkt, dem öffentlich verantworteten Fonds, dann genauso Riester-förderfähig wäre wie die privaten Anbieter. Ein solches Modell würde auch zum Opt-out und dem bisherigen System der geförderten kapitalgedeckten Altersvorsorge in Deutschland passen. Im Falle eines Obligatoriums (also ohne Opt-out-Regelung und wie in Schweden) stellt sich hingegen die Frage, ob man private Anbieter und Förderung dann überhaupt noch braucht. Verfassungsrechtlich müsste zudem die Doppelbesteuerung ausgeschlossen werden. Was jedenfalls im Niedrigzinsumfeld nicht zueinander passt, ist ein hohes Renditepotential bei gleichzeitig hoher nominaler Garantie: Eine Beitragsgarantie wie bei Riester und hohe Aktienquoten schließen sich aus. Und schließlich können in der Leistungsphase signifikante Aktienquoten nur dann beibehalten werden, wenn die Renten auch sinken dürfen. Hierzu liegen bisher weder aus dem BMAS noch aus dem BMF Vorschläge vor, die Licht ins Dunkel des Koalitionsvertrags bringen könnten. Deutlich wird so aber, dass die Frage nach der Risikoabsicherung offenbleibt und dringend geklärt werden muss.

Letztlich thematisiert dies vor allem die Diskussion um eine soziale Rentenpolitik. Wer trägt bei einer solchen Reform das Anlagerisiko? In Schweden liegt das Risiko eines volatilen Aktienmarkts bei den Bürger*innen, allerdings immer mit der Sicherheit im Rücken, dass das kapitalgedeckte Element nur einen kleinen Teil des Alterseinkommens ausmacht und es eine umlagefinanzierte Alterssicherung, eine flächendeckende betriebliche Altersvorsorge und eine garantierte Rente bei niedrigem Einkommen gibt.

Ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen beleuchtet ebenfalls Ansatzpunkte zur kapitalgedeckten Altersvorsorge. Es untersucht einerseits die Frage nach der ökonomischen Rechtfertigung einer solchen staatlichen Intervention (fehlende Kenntnisse über Finanzmärkte und Anlageformen, eine mögliche Kreditbeschränkung bei Investitionen am Kapitalmarkt und das Samariter-Dilemma, d. h. die Aufstockung von niedrigen Alterseinkünften aus sozialpolitischen Gründen). Andererseits wird erarbeitet, wie das Element der Kapitaldeckung am effizientesten implementiert werden kann. Hervorgehoben werden hier beispielsweise der Schutz des Systems gegenüber politischem Einfluss, die Möglichkeit eines Opt-outs und eine Verrentung

beim Eintritt in den Ruhestand (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2022).

Ende November hat das Bundeskabinett zur weiteren Bearbeitung der geplanten Reformvorhaben im Bereich der privaten Altersvorsorge aus dem Koalitionsvertrag einen Beschluss zur Einsetzung einer ‚Fokusgruppe private Altersvorsorge‘ gefasst. Die Fokusgruppe soll bis Sommer 2023 zum einen die Möglichkeit eines öffentlich verantworteten Fonds prüfen, der Altersvorsorgenden ein nicht verpflichtendes, kostengünstiges und effektives Angebot zur privaten Altersvorsorge unterbreitet. Zum anderen soll die Fokusgruppe die Möglichkeit einer gesetzlichen Anerkennung privater Produkte prüfen, die eine höhere Rendite erzielen als auf Basis bisheriger Riester-Verträge möglich ist (Bundesregierung 2023).

Zur Erreichung des politisch gewünschten Ziels einer umfassenderen und verbindlicher organisierten kapitalgedeckten Altersvorsorge lohnt sich aus unserer Sicht neben einem ‚Staatsfonds‘ auch der Blick in die verhaltensökonomische Forschung. Wenn es darum gehen soll, angebots- und nachfrageseitige Hemmnisse von kapitalgedeckter Altersvorsorge aus Verbrauchersicht zu beheben, könnten Verhaltensanstöße (sogenannte ‚Nudges‘) einen Weg zur Korrektur von unzureichendem Vorsorgeverhalten darstellen. Alternativ muss auch über die Stärkung von Altersvorsorgekompetenzen nachgedacht werden. Finanz- und Altersvorsorgebildung stellen womöglich nachhaltigere Lösungen dar, um informierte und mit den eigenen Wertvorstellungen übereinstimmende Altersvorsorgeentscheidungen zu treffen. Interessant ist an dieser Stelle auch die wissenschaftliche Diskussion zu Boosts als Alternative zu Nudges. Anders als Nudges fördern und entwickeln Boosts auf Basis verhaltenswissenschaftlich gestützter Erkenntnisse Kompetenzen, die spezifische Verhaltensweisen ermöglichen. Boosts umfassen evidenzbasierte, nicht-monetäre und nicht-regulatorische Interventionen, die die Entscheidungs- und Selbstkontrollkompetenzen von Individuen stärken, die persönliche Handlungsfreiheit dieser aber nicht einschränken (Herzog und Hertwig 2019). Inwiefern Boosts im Bereich Altersvorsorge eine Alternative zu Nudges darstellen, sollte zukünftig genauer erforscht werden.

4 Fazit und Ausblick

Der demografische Wandel stellt die Finanzierung des gesetzlichen Rentenversicherungssystems und damit auch die öffentlichen Finanzen vor große Herausforderungen. Im Koalitionsvertrag werden zur Bewältigung dieser Herausforderungen verschiedene Reformvorhaben für die Altersvorsorge vorgestellt. Die vorliegende Expertise hatte zum Ziel, zwei ausgewählte Reformvorhaben des Koalitionsvertrages wissenschaftlich einzuordnen und zu bewerten. Dies betrifft die Bereiche der gesetzlichen und der privaten Altersvorsorge: den Einstieg der gesetzlichen Rentenversicherung in die partielle Kapitaldeckung und den Prüfauftrag für eine grundlegende Reform der privaten Altersvorsorge durch das Angebot eines öffentlich verantworteten Fonds mit einem effektiven und kostengünstigen Angebot mit Abwahlmöglichkeit.

Die Skizzierung erster sozialpolitischer Reaktionen auf die genannten beiden Punkte des Koalitionsvertrags und der Versuch einer Diskussion der beiden Reformvorhaben macht deutlich, dass der Koalitionsvertrag an dieser Stelle ausfüllungsbedürftig und auslegungsfähig ist. Die Idee, innerhalb der ersten Säule weg von einer alleinigen Umlagefinanzierung hin zu einer ergänzenden Finanzierung durch Kapitaldeckung auf Aktienbasis zu gehen, scheint relativ konkret zu sein. Bemerkenswert ist dabei insbesondere der Weg der Finanzierung. So soll der Kapitalstock wohl teilweise kreditfinanziert aufgebaut werden, ein Vorgehen, das in Politik und Fachwelt allerdings äußerst kontrovers diskutiert wird. Weniger konkret scheint das zweite hier betrachtete Reformvorhaben zu sein. Der Prüfauftrag für ein Angebot eines öffentlich verantworteten Fonds ist wesentlich unpräziser formuliert. Bei beiden Reformvorhaben bleiben allerdings viele relevante und vorab zu klärende Fragen offen, sowohl was die sozialpolitische Zielsetzung als auch die organisatorisch-technische Umsetzung betrifft. Eine abschließende Bewertung kann daher erst nach der Vorlage der entsprechenden Gesetzesentwürfe erfolgen, die die Vorhaben weiter konkretisieren. Die bisherigen sozialpolitischen Reaktionen sowie erste wissenschaftliche Studien, Gutachten und Forschungsberichte geben hierzu konkrete Anregungen für die weitere Diskussion. Wichtig und in dieser Diskussion bisher oft viel zu wenig beachtet wurde schließlich ein Teiltitel des Koalitionsvertrags, der der Nachhaltigkeit, gerade bei einer Regierungskoalition unter Beteiligung von Bündnis 90/Die Grünen. Hier lohnt sich durchaus für die Diskussion um eine ökonomisch-ökologisch-soziale Nachhaltigkeit im Kontext der Kapitalanlage ein Blick nach Schweden. So schließt der AP7 Sâfa beispielsweise aktuell 102 Unternehmen aus, die gegen internationale Konventionen in Bezug auf Menschen- und Arbeitsrechte, Umweltschutz und Korruptionsbekämpfung verstoßen. Auch Unternehmen, die sich an der Entwicklung und der Produktion von Atomwaffen beteiligen oder gegen die Vereinbarungen des Pariser Klimaschutzabkommens verstoßen, sind ausgeschlossen (AP7 2022a, 2022b).

Parallel zu diesen Vorhaben, die einen Reformweg hin zu mehr ergänzender und verbindlich organisierter kapitalgedeckter Altersvorsorge bedeuten, gilt es aber auch an anderen Stellschrauben im deutschen Alterssicherungssystem zu drehen. Zu nennen sind hier eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Arbeitnehmer*innen, die Einbindung von Selbstständigen in die gesetzliche Altersvorsorge, die Stärkung der Einwanderung von Fachkräften und die Flexibilisierung des Renteneintrittsalters. Darüber hinaus muss die – im Koalitionsvertrag vertagte – Diskussion um die Verschiebung der Regelaltersgrenze bei steigender Lebenserwartung zeitnah geführt werden.

Zur Erreichung des politisch gewünschten Ziels einer umfassenderen und verbindlicher organisierter kapitalgedeckter Altersvorsorge lohnt sich neben dem Modell eines Staatsfonds auch der Blick in die verhaltensökonomische Forschung. Wenn es allein darum gehen soll, angebots- und nachfrageseitige Hemmnisse von kapitalgedeckter Altersvorsorge aus Verbrauchersicht zu beheben, könnten Nudges – also speziell

konstruierte Entscheidungsstrukturen – einen Weg zur Beeinflussung des Vorsorgeverhaltens darstellen. Hier gibt es eine Vielzahl von Möglichkeiten, das Altersvorsorgeverhalten zu beeinflussen; die im Koalitionsvertrag genannte Abwalmöglichkeit stellt dabei nur eine Form dar. Alternativ sollte auch über die Stärkung von Altersvorsorgekompetenzen nachgedacht werden. Finanz- und Altersvorsorgebildung stellen womöglich nachhaltigere Lösungen dar, um informierte und mit den eigenen Wertvorstellungen übereinstimmende Altersvorsorgeentscheidungen zu treffen. Interessant ist in diesem Kontext auch die aktuelle wissenschaftliche Diskussion von Boosts als Alternative zu Nudges. Ob und wenn ja wie diese im Kontext der Altersvorsorge eingesetzt werden könnten, ist Aufgabe zukünftiger Forschung.

5 Literatur

- AP7. 2022a. AP7 Års och hållbarhetsredovisning 2021.
- AP7. 2022b. Svartlistade bolag från och med 1 juni 2022.
- Blank, Florian. 2022. Rente: Eignet sich Schweden als Vorbild für Deutschland? WSI Policy Brief, Nr. 69.
- Breyer, Friedrich. 2000. Kapitaldeckungs- versus Umlageverfahren. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 1/4: 383–405.
- Bundesregierung. 2023. Kabinett für Fokusgruppe private Altersvorsorge. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/private-altersvorsorge-2145836>. Zugriffen: 15. Februar 2023.
- Bündnis 90/Die Grünen. 2021. Deutschland. Alles ist drin. Bundestagswahlprogramm 2021.
- CDU/CSU. 2021. Das Programm für Stabilität und Erneuerung. Gemeinsam für ein modernes Deutschland.
- Creutzburg, Dietrich. 2022a. Das Modell für die Aktienrente steht. In: F.A.Z., 04. November 2022, 17.
- Creutzburg, Dietrich. 2022b. Konzept für Aktienrente entzweit Sozialpartner und Ökonomen. In: F.A.Z., 05. November 2022, 18.
- Diekmann, Florian. 2021. Wenn Vater Staat dem Baby Aktien schenkt. <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/generationenrente-der-union-wenn-vater-staat-dem-baby-aktien-schenkt-a-0e14056c-ca27-4d4b-a997-16e61082f01d>. Zugriffen: 29. November 2022.
- Habeck, Robert und Sven Giegold. 2019. Ein Bürgerfonds für die Altersvorsorge. Bündnis 90/Die Grünen. <https://www.gruene.de/artikel/ein-buergerfonds-fuer-die-altersvorsorge>. Zugriffen: 29. November 2022.
- Haupt, Marlene und Sebastian Kluth. 2012. Das schwedische Beispiel der kapitalgedeckten Altersvorsorge – Ein Vorbild für Deutschland? *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 81/2: 213–230.
- Haupt, Marlene und Sebastian Kluth. 2013. Take a chance on me – Can the Swedish premium pension serve as a role model for Germany's Riester scheme? MEA Discussion Paper No. 266–2013.
- Haupt, Marlene, Werner Sesselmeier und Aysel Yollu-Tok. 2018. Das Nudging-Konzept und die Altersvorsorge – der Blick zu knuff und puff in Schweden. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 87/2: 17–31.
- Herzog, Stefan M. und Ralph Hertwig. 2019. Kompetenzen mit „Boosts“ stärken. Verhaltenswissenschaftliche Erkenntnisse jenseits von „Nudging“. In *Verbraucherbildung: Ein weiter Weg zum mündigen Verbraucher*, Hrsg. Christian Bala,

Marit Buddensiek, Petra Maier und Wolfgang Schuldzinski, 19–40, Düsseldorf: Verbraucherzentrale.

Hessisches Ministerium für Finanzen, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung, Hessisches Ministerium für Soziales und Integration. 2017. Deutschland-Rente. Konzeptpapier. https://finanzen.hessen.de/sites/finanzen.hessen.de/files/2021-07/konzeptpapier_zur_deutschland-rente.pdf. Zugegriffen 29. November 2022.

Homburg, Stefan. 1988. *Theorie der Alterssicherung*. Berlin: Springer.

Ifo. 2021. ifo-Forscher Ragnitz sieht Kapitalstock von 10 Milliarden für Rente kritisch [Pressemitteilung]. <https://www.ifo.de/node/66147>. Zugegriffen: 29. November 2022.

INSA-Consulere. 2021. Befragung im INSA Meinungstrend im Auftrag von DIA. INSA Meinungstrend. https://www.dia-vorsorge.de/wp-content/uploads/2021/11/2021_11_04_DIA-Deutschland-Trend_Kapitaldeckung_Rente.pdf. Zugegriffen: 29. November 2022.

Knabe, Andreas und Joachim Weimann. 2017. Die Deutschlandrente: Ein Konzept zur Stärkung der kapitalgedeckten Altersvorsorge. *Ifo Schnelldienst* 70/18: 27–33.

Müller, Klaus. 2020. Riester-Reform – Nur eine Erleichterung für die Anbieter. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 69/3: 250–254.

Pimpertz, Jochen und Ruth Maria Schüler. 2022. Kapitaldeckung in der gesetzlichen Rente und privaten Altersvorsorge. Offene Fragen für die neue Legislaturperiode. Gutachten im Auftrag der INSM – Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft. Institut der Deutschen Wirtschaft.

Ruß, Jochen, Alexander Kling und Andreas Seyboth. 2022. Thesen zur Zukunft der Altersvorsorge in Deutschland. Institut für Finanz- und Aktuarwissenschaften.

Schäfer, Ingo. 2021. Rot-grün-gelbe Rentenpolitik: Wo Licht ist, ist auch Schatten. *Soziale Sicherheit* 70/12: 449–452.

Schmähl, Winfried. 2009. *Soziale Sicherung: Ökonomische Analysen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Sozialbeirat. 2022. Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2022, zum vierten Bericht zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre sowie zur Kapitaldeckung in der Altersvorsorge.

SPD, Grüne und FDP. 2021. Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP) vom 24. November 2021, Berlin.

Specht, Frank. 2021. „Aktienrente“ der Ampel: Präsidentin der Rentenversicherung sieht „noch viele Fragezeichen“. <https://www.handelsblatt.com/politik/international/gundula->

[rossbach-im-interview-aktienrente-der-ampel-praesidentin-der-rentenversicherung-sieht-noch-viele-fragezeichen/27909282.html](https://www.rossbach.de/rossbach-im-interview-aktienrente-der-ampel-praesidentin-der-rentenversicherung-sieht-noch-viele-fragezeichen/27909282.html). Zugegriffen: 29. November 2022.

Stellpflug, Jürgen, Barbara Sternberger-Frey und Claudia Tuchscherer. 2019. Das Vorsorgekonto. Basisprodukt für die private Altersvorsorge. Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik. WISO Diskurs 01/2019. <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/15019-20190509.pdf>. Zugegriffen: 29. November 2022.

Tuchscherer, Claudia. 2014. Das Vorsorgekonto – Ein Ansatz gegen (Alters-)Armut und zur Flexibilisierung der Übergänge in die Rente. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 83/3: 57–75.

Verbraucherzentrale Bundesverband. 2019. Die Extrarente – Freiwillig. Fair. Einfach. Mehr. Faktenblatt des vzbv. <https://www.vzbv.de/publikationen/faktenblatt-zur-extrarente>. Zugegriffen: 29. November 2022.

Vogel, Johannes und Christian Dürr. 2021. Konzeptpapier von Johannes Vogel und Christian Dürr: Für eine erfolgreiche Bewältigung des demographischen Übergangs – durch eine gesetzliche Aktienrente und Fachkräfteeinwanderung. Berlin.

Werding, Martin und Benjamin Läßle. 2021. Gesetzliche Aktienrente: Übergänge zu einer flächendeckenden Altersvorsorge mit Teilkapitaldeckung. Kurzstudie im Auftrag der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. 2022. Kapitalgedeckte Rente: Ein neuer Anlauf? Gutachten 02/2022 vom 17. Mai 2022.

Über die Autorinnen

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

Sandra Zimmermann, Forschungsfeldleiterin International Social Policy des Wirtschaftsforschungsinstituts WifOR

Für die Inhalte der vorliegenden Publikation sind ausschließlich die Verfasserinnen verantwortlich.

Impressum

DIFIS – Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung

Direktorin: Prof. Dr. Ute Klammer (Universität Duisburg-Essen)

Stellv. Direktor: Prof. Dr. Frank Nullmeier (Universität Bremen)

Standort Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Forsthausweg 2, 47057 Duisburg

Standort Bremen: SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik,

Mary-Somerville-Straße 5, 28359 Bremen

Homepage: www.difis.org

Erscheinungsort und -datum: Duisburg/Bremen, Februar 2022

Inhaltliche Betreuung: Dr. Rebecca Schrader

Betreuung der Publikationsreihe: Dr. Miruna Bacali

Satz: Simon Rickel

ISSN: 2748-7199