

GUTACHTEN DES SOZIALBEIRATS
ZUM
RENTENVERSICHERUNGSBERICHT 2022,
ZUM
VIERTEN BERICHT ZUR ANHEBUNG DER RE-
GELALTERSGRENZE AUF 67 JAHRE
SOWIE ZUR
KAPITALDECKUNG IN DER ALTERSVORSORGE

Inhalt

I. Vorbemerkung.....	3
II. Stellungnahme zum Rentenversicherungsbericht 2022	3
III. Stellungnahme zum Bericht zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre ..	15
IV. Stellungnahme zur Kapitaldeckung in der Altersvorsorge	22
IV.1 Vorspann: Kapitaldeckung in der Altersvorsorge als Thema des Koalitionsvertrags ..	22
IV.2 Entwicklung und Stand der Kapitaldeckung in der Altersvorsorge in Deutschland....	24
IV.3 Vor- und Nachteile der Kapitaldeckung in der Altersvorsorge.....	26
IV.4 Durchführungsformen und Finanzierung der Kapitaldeckung	32
IV.5 Kapitalanlage im Spannungsfeld zwischen Rendite und Sicherheit	39
IV.6 Verbindlichkeit der kapitalgedeckten Vorsorge	44

I. Vorbemerkung

1. Der Sozialbeirat nimmt entsprechend seinem gesetzlichen Auftrag Stellung zum Rentenversicherungsbericht 2022, den die Bundesregierung am 30. November 2022 beschlossen hat (Kapitel II).
2. Kapitel III befasst sich mit dem Vierten Bericht der Bundesregierung gemäß § 154 Absatz 4 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre. Dieser Bericht muss von der Bundesregierung alle vier Jahre vorgelegt werden und wurde ebenfalls am 30. November 2022 vom Kabinett verabschiedet.
3. Da im aktuellen Koalitionsvertrag Vorhaben zum Ausbau der Kapitaldeckung in der Altersvorsorge eine hervorgehobene Rolle spielen, setzt sich der Sozialbeirat in diesem Jahr ausführlich mit diesem Thema auseinander (Kapitel IV).
4. Der Sozialbeirat dankt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, die ihn bei der Erstellung dieses Gutachtens unterstützt haben.

II. Stellungnahme zum Rentenversicherungsbericht 2022

5. Die Berechnungen für den Rentenversicherungsbericht gehen vom geltenden Recht und beschlossenen Änderungen aus. Für die Entwicklung der Rentenversicherung ist vor allem das Gesetz zur Rentenanpassung 2022 und zur Verbesserung von Leistungen für den Erwerbsminderungsrentenbestand relevant.¹ Dieses beinhaltet wesentliche Änderungen der Regelungen zur Rentenanpassung:

¹ Darüber hinaus berücksichtigt der Rentenversicherungsbericht die Finanzwirkungen folgender Gesetze bzw. Gesetzentwürfe: Gesetz zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen

6. Erstens wurde der Nachholfaktor reaktiviert, der für die Zeit von 2019 bis 2025 ausgesetzt war. Der Faktor sieht vor, dass wegen der Schutzklausel unterlassene Rentenkürzungen mit Anpassungen in späteren Jahren verrechnet werden, diese also dämpfen. Im Jahr 2021 verhinderte die Schutzklausel eine Rentenkürzung um 1,2 Prozent. Diese setzte sich aus einem Rückgang der Bruttolöhne und –gehälter je Arbeitnehmerin und Arbeitnehmer nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen von -0,3 Prozent und einem anpassungsdämpfenden Nachhaltigkeitsfaktor von - 0,9 Prozent zusammen. Bei der Rentenanpassung 2022 wurden diese Effekte nun nachgeholt. Der sich aus 2021 ergebende Ausgleichsbedarf ist damit vollständig ausgeglichen.
7. Zweitens wurde die Berechnung der Äquivalenzbeitragszahlenden im Nachhaltigkeitsfaktor geändert. Wegen der stark schwankenden Lohnentwicklung in den Jahren 2020 und 2021 infolge der Coronapandemie hätte andernfalls auch die Anpassung der Renten in den Jahren 2023 und 2024 stark geschwankt. So hätte der Nachhaltigkeitsfaktor die Rentenanpassung im Jahr 2023 zunächst mit rund 2 Prozentpunkten erhöht. Im Jahr 2024 wäre es dann zu einer spiegelbildlichen Gegenbewegung gekommen, der Nachhaltigkeitsfaktor hätte die Rentenanpassung also entsprechend gedämpft. Dies wird nun vermieden, indem bei der Berechnung der Äquivalenzbeitragszahlenden nicht mehr auf das vorläufige Durchschnittsentgelt zurückgegriffen wird. Vielmehr wird nun das endgültige Durchschnittsentgelt des Vorvorjahres mit dem Bruttolohnfaktor nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen aus der Rentenanpassungsformel für das laufende Jahr fortgeschrieben. Dadurch wird die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors in den Jahren 2023 und 2024 geglättet und die Rentenanpassungen fallen gleichmäßiger aus. Der Sozialbeirat

im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, Gesetz zur finanziellen Stabilisierung der gesetzlichen Krankenversicherung, Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze, Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes und Gesetz zur Zahlung einer Energiepreispauschale an Renten- und Versorgungsbeziehende und zur Erweiterung des Übergangsbereichs.

begrüßt, dass die nur schwer nachvollziehbaren Ausschläge in der Rentenanpassung damit vermieden werden.

8. Drittens wird das verfügbare Durchschnittsentgelt im Nenner des Sicherungsniveaus vor Steuern ab dem Jahr 2022 wieder um den Statistikeffekt aus dem Jahr 2019 korrigiert (vgl. Gutachten 2020, Rz. 9). Dieser verursachte im vergangenen Jahr, dass das Sicherungsniveau wegen eines statistischen Lohnrückgangs auf 49,4 Prozent stieg. Ohne diesen Effekt hätte es 48,3 Prozent betragen. Nach dieser Korrektur und einschließlich der weiteren Änderungen durch das Rentenanpassungsgesetz beträgt das Sicherungsniveau im Jahr 2022 48,1 Prozent.
9. Für die Finanzen der Rentenversicherung resultieren aus diesen Maßnahmen auf kurze Sicht deutlich niedrigere Rentenausgaben. Der Beitragssatz steigt später und insgesamt schwächer als ohne die genannten Maßnahmen. Wenn – wie im Koalitionsvertrag vereinbart – das Rentenniveau nach 2025 dauerhaft bei 48 Prozent festgeschrieben wird, würden allerdings die Mehrausgaben ceteris paribus überwiegen. Ursächlich ist, dass mit der Neudefinition der Abstand des Rentenniveaus zu seiner unteren Grenze von 48 Prozent um gut 1 Prozentpunkt geringer ausfällt.
10. Verbesserungen ergeben sich für Erwerbsminderungsrenten im Rentenbestand: Diese profitieren bislang nicht von den beschlossenen Verlängerungen der Zurechnungszeiten, weil diese auf Neurentenbeziehende beschränkt waren. Mit dem oben genannten Gesetz erhalten Personen, die eine Rente wegen Erwerbsminderung beziehen, die zwischen 2001 und 2018 begonnen hat, pauschale Zuschläge. Die Zuschläge orientieren sich an den zuvor erworbenen individuellen Entgeltpunkten. Dadurch erhöhen sich die Rentenausgaben ab 2024 zunächst um 1,3 Mrd. Euro und ab 2025 um 2,6 Mrd. Euro.
11. Die Sonderzahlung des Bundes von jährlich 0,5 Mrd. Euro in den Jahren 2022 bis 2025 entfällt inklusive bereits für 2022 gezahlter

Anteile. Die Sonderzahlung war zusammen mit der doppelten Haltelinie eingeführt worden. Mit der Begründung, dass der Beitragssatz nach aktuellem Stand auch ohne die Sonderzahlung unterhalb der 20 Prozent-Grenze verbleibt, hat der Gesetzgeber die Mittel – teilweise sogar rückwirkend – gestrichen, obwohl die Sonderzahlungen zunächst unabhängig von der tatsächlichen späteren Beitragssatzentwicklung der Rentenversicherung zugesagt waren.

12. Ein haushälterisches Minus von 0,8 Mrd. Euro jährlich ergibt sich für die Rentenversicherung aus der Ausweitung des Übergangsbereichs zwischen geringfügiger und voll beitragspflichtiger Beschäftigung. Die Obergrenze des Übergangsbereichs steigt zunächst von 1.300 Euro pro Monat auf 1.600 Euro ab Oktober 2022 und dann weiter auf 2.000 Euro pro Monat ab dem Jahr 2023. Der Gesetzgeber fördert auf diese Weise Teilzeitbeschäftigung und entlastet in diesem Entgeltbereich Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Sozialbeiträgen, was ceteris paribus zu Einnahmerückgängen bei der Rentenversicherung führt. Dabei bleibt trotz reduziertem Beitrag der Leistungsanspruch auf Basis des Bruttogehalts unverändert. Der Sozialbeirat kritisiert die fehlende Zielgenauigkeit der Regelung, weil die Begünstigung nicht am gesamten Einkommen der Beschäftigten ansetzt. Von der Beitragsreduktion profitieren daher in gleicher Weise Teilzeitbeschäftigte, die ausschließlich ein Einkommen aus ihrem Midijob erzielen, wie auch Teilzeitbeschäftigte, die daneben noch Einkommen aus einer selbstständigen Tätigkeit oder einem Minijob erzielen. Eine befriedigende sozialpolitische Begründung für die mit der Regelung implizierten Anreize zu Gunsten von Teilzeitarbeit, die damit verbundenen Umverteilungseffekte und die Mindereinnahmen im Bereich der Sozialversicherung fehlt. Zielführender wäre es aus Sicht des Sozialbeirats auch, wenn solche Förderungen an der Leistungsfähigkeit der Person orientiert wären.

13. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass es sich bei den im Rentenversicherungsbericht dargestellten Entwicklungen um Ergebnisse aus Vorausberechnungen handelt. Grundlage dieser Berechnungen sind Annahmen über die wirtschaftliche und demografische Entwicklung. Etwaige zukünftige Änderungen der Gesetzeslage bleiben unberücksichtigt. Von daher sind die Vorausberechnungen nicht als Prognose zu verstehen. Sie vermitteln vielmehr eine Vorstellung künftiger Entwicklungen unter den getroffenen Annahmen. Der Sozialbeirat weist zudem auf die möglichen finanziellen Auswirkungen des geplanten Wegfalls der Hinzuverdienstgrenzen bei Bezug einer vorgezogenen Altersrente hin. Er wird sich in einem späteren Gutachten damit befassen.

Ökonomische und demografische Annahmen

14. Die mittelfristige Lohn- und Beschäftigungsentwicklung basiert auf den Annahmen des interministeriellen Arbeitskreises „Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen“ vom 12. Oktober 2022. Für die längere Frist von 2027 bis 2036 wird – wie in früheren Berichten – auf Grundannahmen zurückgegriffen, die sowohl der „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“ aus dem Jahr 2003 als auch der „Kommission Verlässlicher Generationenvertrag“ zugrunde lagen. Am aktuellen Rand werden die zwischenzeitlich eingetretenen Entwicklungen berücksichtigt. Der Sozialbeirat hält die getroffenen Annahmen und das Vorgehen grundsätzlich für plausibel. Er weist aber auf die erhöhte Unsicherheit hinsichtlich der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung hin, die sich vor allem angesichts der Folgen des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine ergibt. Bei einer wirtschaftlichen Abschwächung wäre die Rentenversicherung vor allem kurzfristig über die Einnahmenseite betroffen. Ausgabenseitig folgen die Renten zeitlich verzögert weitgehend den gegebenenfalls schwächeren Pro-Kopf-Löhnen. Sollte sich die Beschäftigung abschwächen, kompensiert die Arbeitslosenversicherung aber

vorübergehend zum größten Teil Einnahmenausfälle durch Beiträge auf Lohnersatzleistungen.

15. Die Annahmen zur demografischen Entwicklung orientieren sich in diesem Jahr an den Mittelfristrechnungen des Statistischen Bundesamtes vom September 2021. Zum Zeitpunkt der Erstellung des Rentenversicherungsberichts lagen die Ergebnisse der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes noch nicht vor. Daher bilden die Mittelfristrechnungen die derzeit aktuellen Befunde ab. Dies entspricht dem Vorgehen, das der Sozialbeirat im letzten Jahr angeregt hatte. Wie auch in den vergangenen Jahren wird darüber hinaus die tatsächliche Entwicklung am aktuellen Rand berücksichtigt. Relevante Änderungen für die Entwicklung der Rentenversicherung ergeben sich daher vor allem aus den Annahmen zur Migration und zur Mortalität.² Bei der Migration wird die aktuell zu beobachtende hohe Nettomigration, vor allem aus der Ukraine, berücksichtigt. Für den weiteren Verlauf wird nach einem deutlichen Rückgang 2023 ein gleichmäßiger Rückgang der Migration auf 250.000 pro Jahr bis 2030 unterstellt. Die Annahmen zur Lebenserwartung wurden im Einklang mit den Annahmen der Mittelfristrechnung spürbar herabgesetzt: Ursächlich ist der seit dem Jahr 2010 zu beobachtende Trend hin zu einem sich verlangsamenden Anstieg der Lebenserwartung. Hinzu kommt die höhere Sterblichkeit während der Pandemie, die aber als vorübergehend eingeschätzt wird. Im Ergebnis fällt die Mortalität im Vergleich zur 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung höher und damit der Zuwachs der Lebenserwartung im Projektionszeitraum geringer aus. Bis zum Jahr 2035 steigt die fernere Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren für Frauen auf 22,2 Jahre und für Männer auf 19,1 Jahre. Dies ist jeweils ein um 0,4 Jahre geringerer Anstieg als noch im letzten Rentenversicherungsbericht angenommen. Der

² Für die Geburtenrate werden die Werte am aktuellen Rand berücksichtigt. Nach einem starken Anstieg im Jahr 2021 lassen die aktuellen Werte eine spürbar geringere Geburtenrate für das Jahr 2022 erwarten. Ausgehend vom Jahr 2022 wird aber wieder ein Anstieg der Geburtenrate auf langfristig 1,55 Kinder je Frau angenommen. Im hier betrachteten Zeitraum wirken sich die Annahmen zur Geburtenrate aber noch nicht aus.

Sozialbeirat hält die Annahmen zur demografischen Entwicklung grundsätzlich für plausibel. Er weist aber auf die hohe Unsicherheit der demografischen Entwicklung hin, die sich vor allem aus den Annahmen zur Migration ergibt.

Entwicklung im mittelfristigen Zeitraum bis 2026

16. Die Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts 2022 umfassen dem gesetzlichen Auftrag entsprechend einen fünfjährigen mittelfristigen Zeitraum bis 2026.
17. Für 2022 wird laut Rentenversicherungsbericht nun ein deutlicher Überschuss von 2,1 Mrd. Euro erwartet. Damit fällt das Ergebnis um fast 9 Mrd. Euro besser aus, als vor Jahresfrist erwartet. Die Verbesserung geht zum überwiegenden Teil auf die günstigere Einnahmenentwicklung, aber auch auf reduzierte Ausgaben zurück. Für Ende 2022 wird ein Rücklagenbestand von knapp 42 Mrd. Euro oder fast 1,7 Monatsausgaben erwartet. Der Sozialbeirat stimmt daher der Aussage im Rentenversicherungsbericht zu, dass sich die gesetzliche Rentenversicherung angesichts der unterschiedlichen Krisen bislang finanziell sehr robust zeigt.
18. Für das Jahr 2023 geht der Rentenversicherungsbericht von einem kleinen Defizit von 1,1 Mrd. Euro aus. Die Rücklage sinkt dadurch auf gut 1,5 Monatsausgaben. Das im Vorjahresvergleich etwas schlechtere Ergebnis geht im Wesentlichen darauf zurück, dass die Renten jahresdurchschnittlich stärker steigen. Zwar steht wegen verzögert vorliegender Daten die exakte Höhe der Rentenanpassung noch nicht fest. Sie könnte nach dem Rentenversicherungsbericht 2022 in den westdeutschen Ländern aber bei etwa 3,5 Prozent und in den ostdeutschen Ländern bei gut 4 Prozent liegen. Für die Rentenanpassung 2023 dürften die relevanten durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) 2022 einen deutlich erhöhenden Effekt haben. Dämpfend dürfte dagegen der

Korrekturfaktor der beitragspflichtigen Entgelte im Verhältnis zu den Bruttolöhnen und -gehältern in den VGR aus 2021 sowie der Nachhaltigkeitsfaktor wirken.

19. Das Sicherungsniveau vor Steuern ist die relevante Maßgröße für die gesetzlich gewährleistete Sicherung des Rentenniveaus (§ 154 SGB VI) und die Haltelinie beim Rentenniveau bis 2025 (§ 255e SGB VI). Im Jahr 2025 greift die Haltelinie für das Mindestsicherungsniveau und der aktuelle Rentenwert wird so angehoben, dass das Mindestsicherungsniveau von 48 Prozent eingehalten wird (siehe Abbildung 1). Die Haltelinie entfaltet dadurch die vom Gesetzgeber beabsichtigte rentensteigernde Wirkung.
20. In der mittleren Frist ist gemäß den Vorausberechnungen nicht zu erwarten, dass der Beitragssatz angehoben werden muss. Er verbleibt bis zum Ende des Jahres 2026 unverändert bei 18,6 Prozent. Zum Ende des mittleren Vorausberechnungszeitraums beläuft sich die Nachhaltigkeitsrücklage bei knapp 0,5 Monatsausgaben. Sie übersteigt damit ihren Mindestwert von 0,2 Monatsausgaben noch deutlich.

Entwicklung im langfristigen Zeitraum bis 2036

21. Die langfristigen Vorausberechnungen bis 2036 enthalten verschiedene Annahmevarianten, um der mit dem längeren Zeitraum verbundenen höheren Unsicherheit Rechnung zu tragen. Die Lohn- und Beschäftigungsannahmen werden jeweils durch eine pessimistischere und eine optimistischere Variante ergänzt, sodass insgesamt neun Szenarien gerechnet werden. Sie verdeutlichen modellhaft, wie die Entwicklung der Rentenfinanzen auf die Variationen besonders relevanter wirtschaftlicher Parameter reagieren würde. Dabei ist stets zu betonen, dass es sich um Modellrechnungen handelt und die tatsächliche Entwicklung von

den zukünftigen gesetzlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen beeinflusst wird und daher abweichen kann.

22. Die langfristigen Vorausberechnungen dienen auch zur Beurteilung der Einhaltung der Beitragssatzobergrenzen bzw. Sicherungsniveauuntergrenzen nach § 154 Abs. 3 SGB VI bis 2030. Maßgeblich ist hierbei die mittlere Variante der Vorausberechnungen.
23. In der mittleren Variante der aktuellen Vorausberechnungen steigt der Beitragssatz ausgehend von 18,6 Prozent im Jahr 2026 auf 20,2 Prozent im Jahr 2030. Der Beitragssatz bleibt somit deutlich unterhalb der gesetzlichen Beitragssatzobergrenze von 22,0 Prozent. Auch in allen übrigen dargestellten Varianten steigt der Beitragssatz bis 2030 nicht über 22,0 Prozent. Im weiteren Verlauf nimmt der Beitragssatz bis zum Jahr 2036 auf 21,3 Prozent zu. Im Endjahr 2036 reicht die Spannweite von 20,8 Prozent bis 21,8 Prozent.
24. Der Sozialbeirat stellt fest, dass sich die Nachhaltigkeitsrücklage voraussichtlich ab 2027 und danach durchgängig bis zum Ende des Vorausberechnungszeitraums 2036 zum Jahresende jeweils im Bereich ihres Mindestwerts von 0,2 Monatsausgaben bewegen wird. Insbesondere bei unerwarteten Wirtschaftseinbrüchen drohen damit unterjährige Liquiditätsengpässe bei den Rentenversicherungsträgern. Diese könnten zwar durch eine zurückzuzahlende Liquiditätshilfe des Bundes behoben werden. Mit den Vorschlägen der „Kommission Verlässlicher Generationenvertrag“ könnte die Notwendigkeit einer solchen Hilfszahlung aber von vornherein vermieden werden. Der Sozialbeirat unterstützt diese Vorschläge (Gutachten 2020, Rz. 26 und Gutachten 2021, Rz. 21).
25. Das Sicherungsniveau vor Steuern sinkt nach Auslaufen der Haltelinie im Jahr 2025 zunächst bis 2030 auf 46,6 Prozent. Somit wird die bis 2030 geltende Untergrenze des Sicherungsniveaus von

43,0 Prozent mit deutlichem Abstand nicht unterschritten. Bis 2036 geht das Sicherungsniveau weiter sukzessive zurück, auf 44,9 Prozent (Abbildung 1, linke Seite).

26. Die Ergebnisse der Vorausberechnungen haben sich gegenüber dem letzten Rentenversicherungsbericht deutlich verändert. Das Sicherungsniveau verläuft nun wegen der geänderten Berechnung beim Nachhaltigkeitsfaktor in den Jahren 2023 und 2024 glatter und fällt spürbar geringer aus. Im Anschluss entwickelt sich das Sicherungsniveau aber im Wesentlichen wie im Vorjahr erwartet. Für das Ende des letztjährigen Projektionszeitraums 2035 ergab sich seinerzeit ein um etwa 0,2 Prozentpunkte geringerer Wert als im aktuellen Rentenversicherungsbericht. Dies liegt vor allem daran, dass der Beitragssatz weniger stark steigt. Dieser legt wegen der unterstellten günstigeren wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung, aber auch wegen der beschlossenen Maßnahmen spürbar schwächer zu. Erst im Jahr 2027 würde es danach notwendig werden, den Beitragssatz von 18,6 Prozent auf 19,3 Prozent anzuheben, drei Jahre später als im letzten Rentenversicherungsbericht angenommen. Im Jahr 2035 liegt der Beitragssatz in der mittleren Variante 1,2 Prozentpunkte niedriger (Abbildung 1, rechte Seite).

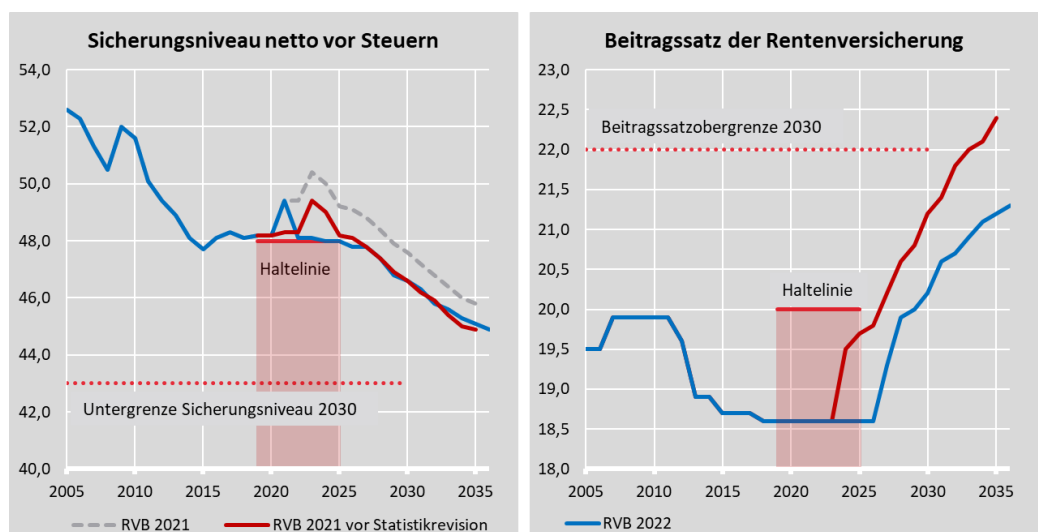


Abbildung 1. Quelle: BMAS (2021a), BMAS (2022), eigene Darstellung.

Gesamtversorgungsniveau für den Rentenzugang

27. Der Rentenversicherungsbericht enthält auch Angaben zu einem Gesamtversorgungsniveau (vor Steuern). Dieses setzt sich aus der Standardrente und einer modellhaft zugrunde gelegten Riester-Rente zusammen.³
28. Das so ermittelte Gesamtversorgungsniveau zum Zeitpunkt des Rentenzugangs liegt zum Ende des Vorausberechnungszeitraums bei 52,3 Prozent. Gegenüber dem Jahr 2022 nimmt es um 0,4 Prozentpunkte zu. Zwischenzeitlich steigt es auf 53,0 Prozent im Jahr 2027. Mit dem Rückgang des Rentenniveaus sinkt ab 2028 auch das Gesamtversorgungsniveau etwas. Allerdings fällt der Rückgang schwächer aus als bei der gesetzlichen Rente allein, weil sich die unterstellten Riester-Renten noch in der Aufbauphase befinden. Sie beruhen auf von Jahr zu Jahr wachsenden Ansparbeträgen und steigen deshalb stärker als die gesetzlichen Renten.
29. Der Sozialbeirat hat sich in seinen Gutachten der vergangenen Jahre immer wieder zur Darstellung des Gesamtversorgungsniveaus im Rentenversicherungsbericht geäußert. Insbesondere wies er darauf hin, dass die zugrundeliegenden Modellannahmen angesichts der tatsächlichen Inanspruchnahme der Riester-Förderung und im veränderten Zinsumfeld kein realistisches Bild über die tatsächliche Altersversorgung geben können und der Blick allein auf den Rentenzugang die Versorgung während des Rentenbezugs ausblendet. Er hat zudem Verbesserungsvorschläge unterbreitet

³ Die Berechnungen gehen dabei von einer standardisierten Rentenbiografie aus: Über 45 Jahre werden Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung auf Basis des Durchschnittsverdienstes geleistet. Zudem werden Beiträge von 4,0 Prozent der beitragspflichtigen Entgelte (2002 bis 2009 sukzessive ansteigend von 0,5 Prozent auf 4,0 Prozent) zur zusätzlichen Altersvorsorge geleistet. Der Sparanteil (Beiträge abzüglich 10,0 Prozent Verwaltungskosten) wird mit 4,0 Prozent jährlich verzinst. Um das zwischenzeitliche Niedrigzinsumfeld zu erfassen, wird von 2015 bis 2029 eine Zinsdelle mit niedrigeren Renditen unterstellt. Gegenüber dem letztjährigen Bericht ist diese Zinsdelle unverändert.

(u. a. Gutachten 2016, Rz. 26, Gutachten 2018, Rz. 17ff., Gutachten 2020, Rz. 28).

Längerfristige Vorausberechnungen notwendig – Unsicherheit steigt

30. Der Rentenversicherungsbericht enthält Vorausberechnungen für einen Zeitraum von maximal 15 Jahren. Dies entspricht den gesetzlichen Vorgaben. Um insbesondere langfristige Auswirkungen bestimmter demografischer Annahmen auf die gesetzliche Rentenversicherung abschätzen zu können, ist dieser Zeitraum vergleichsweise kurz. Der Sozialbeirat hat darauf bereits häufiger hingewiesen (u. a. Gutachten 2015, Rz. 27-37; 2018, Rz. 20-29; 2021, Rz. 29-30). Um Effekte politischer Maßnahmen für die Rentenversicherung möglichst transparent diskutieren zu können, bietet es sich an, einen längeren Vorausberechnungszeitraum in den Blick zu nehmen, so wie dies international auch üblich ist (z. B. Europäische Kommission 2021 oder OECD 2021). Gerade bei der Rentenversicherung, bei der zwischen erstmaliger Beitragszahlung und letzter Rentenleistung regelmäßig weit mehr als ein halbes Jahrhundert liegt, erscheint dies notwendig.
31. Dabei weist der Sozialbeirat auch auf die Grenzen der Verlässlichkeit langfristiger Vorausberechnungen hin (z. B. Gutachten 2021, Rz. 30; Gutachten 2018, Rz. 20). Die Unsicherheit wächst mit dem Zeithorizont erheblich. Allerdings ließen sich grundlegende Zusammenhänge von demografischen und ökonomischen Annahmen einerseits sowie den Leistungen und Beitragssätzen der gesetzlichen Rentenversicherung andererseits auf diese Weise darstellen. Längerfristige Vorausberechnungen zeigen den politisch Verantwortlichen, Beitragszahlenden und Versicherten die Perspektiven der staatlichen Alterssicherung auf.

III. Stellungnahme zum Bericht zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre

32. Ergänzend zum diesjährigen Rentenversicherungsbericht hat die Bundesregierung am 30. November 2022 gemäß § 154 Absatz 4 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch den Vierten Bericht zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre vorgelegt. Die Pflicht, alle vier Jahre, beginnend mit dem Jahr 2010, zu berichten, wurde mit dem RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz ins SGB VI aufgenommen. Der Bericht soll über die Entwicklung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer informieren. Die Bundesregierung muss zudem einschätzen, ob die Anhebung der Regelaltersgrenze unter Berücksichtigung der Entwicklung der Arbeitsmarktlage sowie der wirtschaftlichen und sozialen Situation älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer weiterhin vertretbar erscheint und die getroffenen gesetzlichen Regelungen bestehen bleiben können.
33. Hintergrund ist das vom Deutschen Bundestag am 20. April 2007 verabschiedete RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz. Dieses sieht die schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre vor. Analog werden weitere Altersgrenzen um zwei Jahre verschoben. Die Altersgrenzen steigen abhängig von Geburtsjahrgängen oder vom Jahr des Leistungsbeginns zunächst jährlich um einen Monat, ab dem Jahr 2024 dann um zwei Monate pro Jahr. Außerdem wurden die Möglichkeiten für vor 1952 geborene Personen, eine Altersrente vor dem vollendeten 63. Lebensjahr zu beziehen, abgeschafft – einzige Ausnahme ist die Altersrente für schwerbehinderte Menschen, welche aktuell ab 61,5 Jahren und künftig ab 62 Jahren bezogen werden kann. Für Personen, die mindestens 45 Beitragsjahre aus Erwerbstätigkeit erreichen, verblieb die Altersgrenze für einen abschlagsfreien

Rentenbezug bei 65 Jahren.⁴ Ebenfalls nicht angehoben wird das bei Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenrenten für die Abschläge maßgebliche Alter bei Personen, die wenigstens 35 Beitragsjahre, ab 2024 dann 40 Beitragsjahre aufweisen. Die Bundesregierung zeigt hierzu u. a. die Entwicklung des gestiegenen durchschnittlichen Rentenzugangsalters sowie der gewachsenen Rentenbezugsdauern. Der Sozialbeirat weist jedoch darauf hin, dass beide Indikatoren allein kein vollständiges Bild der Situation Älterer vermitteln. So sagt das Alter des Rentenzugangs nicht unmittelbar etwas über den Zeitpunkt des Erwerbsaustritts aus. Ebenfalls nur bedingt aussagekräftig ist die durchschnittliche Rentenbezugsdauer. Diese zeigt die Rentenbezugsdauer von Personen, die in der Vergangenheit unter teilweise völlig anderen arbeitsmarktpolitischen und rentenrechtlichen Voraussetzungen in Rente gegangen sind. Zudem sind dort auch Zeiten mit Erwerbsminderungsrenten enthalten.

34. Ungeachtet der unterschiedlichen Bewertung der Maßnahme insgesamt begrüßt der Sozialbeirat die Bemühungen der Bundesregierung, die tatsächlichen Wirkungen der Altersgrenzanhebung darzustellen. Mit ihrem Vierten Bericht zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre zeigt die Bundesregierung erneut, dass sich die allgemeine Situation älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Hinblick auf Erwerbsbeteiligung, Qualifikation und Gesundheit im Vergleich zum dritten Bericht aus dem Jahr 2018 weiter positiv entwickelt hat. Der Sozialbeirat würde es aber begrüßen, wenn der Bericht neben Durchschnittswerten noch stärker die Verteilung berücksichtigen würde. Dies würde es ermöglichen, die Vielfalt der Übergänge und gegebenenfalls hieraus resultierenden Handlungsbedarf zu erkennen. Für eine Einschätzung der Bundesregierung, ob die Anhebung der Altersgrenzen vertretbar erscheint, sollten auch jene

⁴ Mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz aus dem Jahr 2014 wurde diese Altersgrenze für vor 1953 geborene auf 63 Jahre abgesenkt und steigt bis Jahrgang 1964 wieder auf 65 Jahre.

Personen in den Blick genommen werden, die die Regelaltersgrenze nicht erreichen.

35. Die Erwerbstätigenquote der 60- bis 64-Jährigen hat sich von 19,6 Prozent im Jahr 2000 auf 61,8 Prozent im Jahr 2019 mehr als verdreifacht. Auch die Erwerbsbeteiligung der 65- bis 69- Jährigen ist im betrachteten Zeitraum ähnlich stark gestiegen. Sie lag 2019 bei 17,9 Prozent. Seit 2019 stagniert diese Entwicklung aber. Aus Sicht des Sozialbeirats dürfte dies vor allem der Effekt der pandemiebedingten Wirtschaftsentwicklung sein. Da die Quote der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Altersgruppe 60 bis 64 weiter angestiegen ist, dürften hier insbesondere der Wegfall selbstständiger Erwerbstätigkeit sowie geringfügig entlohnter Beschäftigung in bestimmten Branchen verantwortlich sein (Gastronomie, Hotel, Freizeit etc.).
36. Bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung hat sich die Quote von 12,2 Prozent (Jahr 2002) auf 47,5 Prozent (Jahr 2021) sogar deutlich mehr als verdreifacht. Hier zeigt sich bisher keine Abflachung des Quotenanstiegs, was sicherlich auch mit der anhaltend guten Arbeitsmarktlage und der während der Pandemie in erheblichem Umfang genutzten Kurzarbeit zu erklären ist. Insgesamt bewirken die steigenden Altersgrenzen, einschließlich der Altersgrenze für besonders langjährig Versicherte, dass Beschäftigte länger arbeiten müssen, um eine abschlagsfreie Rente beziehen zu können. Weiter weist die Bundesregierung darauf hin, dass das Beschäftigungsplus Älterer zu erheblichen Teilen auf eine gestiegene Beschäftigung von Frauen zurückgeht. Dies sei auch durch deren gestiegenes Bildungsniveau zu erklären sowie durch die Abschaffung der Altersrente für Frauen, welche Frauen vor dem Jahrgang 1952 die Möglichkeit des vorgezogenen Renteneintritts ab 60 Jahren bot.
37. Insgesamt zeigt der Bericht, dass angesichts der guten Arbeitsmarktlage, sich ändernder Tätigkeitsprofile und verbessertem Arbeits- und Gesundheitsschutz für viele Beschäftigte

eine Erwerbstätigkeit auch jenseits des 60. Lebensjahrs realisierbar ist. Allerdings zeigt der Bericht auch, dass es nicht allen gelingt, bis zu den angehobenen gesetzlichen Altersgrenzen beschäftigt zu bleiben.

38. Der Bericht adressiert nicht ausreichend, dass Erwerbslosigkeit im späten Erwerbsleben potenziell zu einem dauerhaften Problem werden kann. Die Vermittlungsquoten in bedarfsdeckende Beschäftigung im Alter von 60 bis zur Regelaltersgrenze sind sehr gering. Aus Sicht des Sozialbeirats bedarf es größerer Anstrengungen, die große Mehrheit der erwerbslosen Personen ab 60 Jahren in bedarfsdeckende Beschäftigung zu vermitteln.
39. Die Bundesregierung betont zu Recht in ihrem Bericht den Beitrag des Arbeitsschutzes und der betrieblichen Gesundheitsförderung zur Sicherung der Arbeits- und Leistungsfähigkeit der Beschäftigten. Insoweit begrüßt der Sozialbeirat auch, dass der Bericht aufzeigt, wie sich die Wahrnehmung verschiedener Beanspruchungen am Arbeitsplatz entwickelt hat (Kapitel 5.3 des Berichts). Die Daten zeigen, dass die empfundene physische Fehlbeanspruchung in den letzten 50 Jahren zwar leicht rückläufig war, gerade auch bei älteren Beschäftigten, umgekehrt aber die empfundene psychische Fehlbeanspruchung durch Zeitdruck und parallele Aufgabenerledigung deutlich zugenommen hat. Aus Sicht des Sozialbeirats gilt es, durch Arbeits- und Gesundheitsschutz Fehlbeanspruchungen weiter zu reduzieren.
40. In diesem Zusammenhang regt der Sozialbeirat an, dass die Bundesregierung in dem Bericht das Geschehen rund um Erwerbs- und Leistungsminderungen stärker betrachtet, denn die Erhöhung der Regelaltersgrenze kann zu Wechselwirkungen mit einem Übergang in die Erwerbsminderung führen. So wurden 2021 insgesamt rund 165.000 Erwerbsminderungsrenten neu bewilligt und insgesamt beziehen rund 0,7 Mio. Menschen ab einem Alter von 60 Jahren eine Erwerbsminderungsrente (Deutsche Rentenversicherung Bund 2022).

41. Der Sozialbeirat empfiehlt daher, wie bereits in den Gutachten 2014 (Rz. 35) und 2018 (Rz. 33), dass die Bundesregierung künftig den Bericht und ihre Einschätzung erweitert um personengruppenbezogene Analysen, also differenzierte Erwerbs- und Beschäftigungsquoten z. B. nach Tätigkeiten, Einkommen oder Bildungsstand. Dass entsprechend differenzierte Betrachtungen einen Mehrwert an Erkenntnis bringen, zeigt sich z. B. an der Darstellung der altersspezifischen Erwerbstätigenquoten nach Qualifikationsniveau. Die Auswertungen zeigen, dass Niedrigqualifizierte nicht erst in höherem Alter, sondern über die gesamte Erwerbsbiografie deutlich weniger häufig in den Arbeitsmarkt integriert sind als Hochqualifizierte. Demnach ist ein geringerer Teil der Niedrigqualifizierten als der Hochqualifizierten bis zur Regelaltersgrenze erwerbstätig. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass es trotz höherer Erwerbsbeteiligung Älterer längst nicht allen Älteren gelingt, aus einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in die Rente zu wechseln. Dies gilt insbesondere für belastungsintensive Tätigkeiten. Der Sozialbeirat empfiehlt daher, künftig den Bericht möglichst auch um Daten des durchschnittlichen Erwerbsaustrittsalters nach Berufsgruppen zu ergänzen, insbesondere da ab 2023, wenn die Altersrenten uneingeschränkt neben einer Erwerbstätigkeit bezogen werden können, das Rentenzugangsalter weniger Aussagekraft hat.
42. Aus Sicht des Sozialbeirats muss es darum gehen, darauf hinzuwirken, dass möglichst viele Beschäftigte tatsächlich bis zur Regelaltersgrenze arbeiten und auch darüber hinaus freiwillig erwerbstätig bleiben können. Insgesamt bedarf es aus Sicht des Sozialbeirats hierfür rentenrechtlicher, arbeitsmarktpolitischer und arbeitsvertraglicher Regelungen.
43. Ein Instrument hierzu ist Teilzeitbeschäftigung in Verbindung mit dem Bezug einer Teilrente. Die Bundesregierung verweist in ihrem Bericht darauf, dass der Gesetzgeber 2017 mit dem sogenannten Flexirentengesetz hier bessere Möglichkeiten zur individuellen

Gestaltung des Renteneintritts geschaffen hat, insbesondere durch ein flexibleres Teilrenten- und Hinzuverdienstrecht, aber auch zur freiwilligen Fortführung des Beschäftigungsverhältnisses über die Regelaltersgrenze hinaus. Zahlen der Deutschen Rentenversicherung und der Bericht kommen jedoch zum Ergebnis, dass die Teilrente sich auch dadurch nicht etablieren konnte.

44. Zum 1. Januar 2023 will die Bundesregierung (mit dem 8. SGB IV- Änderungsgesetz) das Rentenrecht hier nochmals überarbeiten. Ab Januar soll es neben einer vorgezogenen Altersrente keine Begrenzung des Hinzuverdienstes mehr geben, das heißt die Altersrente kann dann unabhängig von einer Erwerbstätigkeit bezogen werden, sobald die entsprechenden Altersgrenzen erreicht sind. Bei Renten wegen voller Erwerbsminderung soll der mögliche Hinzuverdienst neben einer Vollrente auf rund 17.000 Euro im Kalenderjahr steigen, bei Renten wegen teilweiser Erwerbsminderung auf rund 34.000 Euro. Der Sozialbeirat begrüßt diesen Schritt zur Vereinfachung, wie er sie bereits im Gutachten 2018 (Rz. 35) forderte. Aus seiner Sicht sind aber einige Fragen zu bedenken und ergänzende Regelungen zu treffen.
45. Der Bezug der vollen Rente neben einer Vollzeitbeschäftigung könnte je nach Verhalten der Versicherten zu Mehrausgaben in Form von Vorfinanzierungseffekten führen. Wenn Personen nun entgegen ihrer bisherigen Pläne eine vorzeitige Altersrente in Anspruch nehmen, dann erzeugt dies Mehrausgaben, die zumindest bei Bezieherinnen und Beziehern einer Altersrente für langjährig Versicherte längerfristig durch die Abschläge wieder ausgeglichen werden. Zum Jahreswechsel 2022/23 können Beschäftigte, die die Voraussetzungen für den Bezug einer Altersrente erfüllen, diese sofort beanspruchen und unbegrenzt hinzuverdienen. Auf der anderen Seite können Personen, die bereits in Rente sind bzw. ohnehin in Rente gehen wollten, nun zusätzlich mehr als geringfügig weiterarbeiten. Welche Effekte für

die Finanzierung der Rentenversicherung entstehen, ist derzeit schwer abzuschätzen.

46. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass Beschäftigte nach Erreichen der Regelaltersgrenze keinen oder einen verkürzten Anspruch auf Lohnersatzleistungen wie Kranken-, Arbeitslosen- oder Kurzarbeitergeld haben. Sie zahlen allerdings auch reduzierte Sozialbeiträge. Die fehlende Absicherung kann für diejenigen älteren Erwerbstätigen problematisch sein, die auch jenseits der Regelaltersgrenze auf Erwerbsarbeit angewiesen sind, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten.
47. Ein weiterer Aspekt ist der anrechnungsfreie Hinzuverdienst neben einer Erwerbsminderungsrente. Dieser wird nun auf 17.000 Euro angehoben, ohne jedoch die als kompliziert und schwer erklärbaren Regeln der Prognose und Spitzabrechnung abzuändern. Hier sollte eine Vereinfachung der Einkommensanrechnung erfolgen. Allerdings darf die Arbeitszeit 3 Stunden oder mehr täglich nicht überschreiten, weil ansonsten die Rente wegen voller Erwerbsminderung gekürzt und ggf. gestrichen werden könnte, selbst wenn der Hinzuverdienst eingehalten wird. Dabei muss verhindert werden, dass Erwerbsgeminderte, die einer Beschäftigung nachgehen wollen, davon wegen der Arbeitszeitbeschränkungen Abstand nehmen. Deshalb wird es auf eine gute Kommunikation der neuen Regelungen ankommen. Zudem sollte ein Rückfall auf die Erwerbsminderungsrente bei nicht erfolgreicher Erwerbsaufnahme unbürokratisch möglich sein.
48. Beim Blick auf die soziale Situation betont die Bundesregierung, dass Ältere heute im Schnitt gesünder und besser ausgebildet sind als früher, häufiger an Weiterbildung teilnehmen und sozial gut eingebunden sind. Zudem wird ausgeführt, dass sich viele Betriebe zunehmend auf die Herausforderungen des demografischen Wandels einstellen, was der Bericht u. a. an der steigenden Einbeziehung älterer Beschäftigter in Maßnahmen der betrieblichen Weiterbildung sowie an der besonderen Ausstattung

entsprechender Arbeitsplätze festmacht. Der Anteil der Betriebe mit Weiterbildungsmaßnahmen ist gegenüber dem Stand des dritten Berichts der Bundesregierung leicht gestiegen. Um dazu beizutragen, dass möglichst viele Beschäftigte möglichst lange erwerbstätig sein können, sind aus Sicht des Sozialbeirats darüberhinausgehende Anstrengungen nötig.

IV. Stellungnahme zur Kapitaldeckung in der Altersvorsorge

IV.1 Vorspann: Kapitaldeckung in der Altersvorsorge als Thema des Koalitionsvertrags

49. Gemäß Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die GRÜNEN und FDP von 2021 soll im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung im Wesentlichen der Kurs der vergangenen Legislatur fortgesetzt werden. Bis 2025 gelten ohnehin noch die Haltelinien von 48 Prozent für das Rentenniveau und von 20 Prozent für den Beitragssatz. Die Koalition beabsichtigt aber, auch nach 2025 ein Mindestrentenniveau von 48 Prozent zu sichern. Zudem ist vereinbart, dass es keine weitere Anhebung des gesetzlichen Rentenalters geben soll.
50. Reformbestrebungen bestehen vor allem dahingehend, dass eine Stärkung der Kapitaldeckung in der Alterssicherung geplant ist. Dieses Thema ist im Koalitionsvertrag an unterschiedlichen Stellen genannt und umfasst unterschiedliche Säulen des Alterssicherungssystems. Es ist beabsichtigt, die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) um eine anteilige Kapitaldeckung zu erweitern. Ziel ist es, eine zusätzliche Einnahmequelle für die GRV zu schaffen, um damit die Haltelinien für das Sicherungsniveau und den Beitragssatz weiter absichern zu können. Der Kapitalstock soll „als dauerhafter Fonds von einer unabhängigen öffentlichen Stelle professionell verwaltet [werden] und global anlegen“

(Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 73), zudem soll der Deutschen Rentenversicherung ermöglicht werden, „ihre Reserven am Kapitalmarkt reguliert anzulegen“ (Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 73). Auch in der zweiten Säule soll die Kapitaldeckung deutlich gestärkt werden. Anbieter der betrieblichen Altersvorsorge sollen Anlagemöglichkeiten mit höheren Renditen nutzen können. Ein weiterer Fokus liegt schließlich auf der Stärkung des Sozialpartnermodells, das im Zuge des Betriebsrentenstärkungsgesetzes eingeführt wurde, aber erst in diesem Jahr erstmals umgesetzt worden ist. Auch eine grundlegende Reform der privaten Altersvorsorge ist angekündigt. Im Kern soll dazu „das Angebot eines öffentlich verantworteten Fonds, mit einem effektiven und kostengünstigen Angebot mit Abwahlmöglichkeit“ (Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 74) geprüft werden. Ein zusätzlicher Prüfauftrag bezieht sich auf die Einführung neuer Anlageprodukte mit höheren Renditen als Riester.

51. Die unterschiedlichen Vorhaben zur Stärkung der Kapitaldeckung bleiben im Koalitionsvertrag vage und sind nicht direkt miteinander verknüpft. Der Sozialbeirat nimmt dies zum Anlass, sich in seinem Jahresgutachten 2022 ausführlicher mit dem Für und Wider von Kapitaldeckung, mit Durchführungsformen und Finanzierung der Kapitaldeckung, Art und Zielen der Kapitalanlage sowie der Frage der Verbindlichkeit kapitalgedeckter Vorsorgeformen zu beschäftigen, um zu einer fundierten Entscheidungsgrundlage beizutragen.⁵

⁵ Der Sozialbeirat hat zu diesem Zweck am 13.5.2022 ein Hearing zu Fragen der Kapitaldeckung durchgeführt und dankt den Expertinnen und Experten, die hierzu mündliche und/oder schriftliche Beiträge beigesteuert haben: Prof. Dr. P. Bofinger, Prof. Dr. A. Börsch-Supan, Prof. Dr. T. Bucher-Koenen, Prof. Dr. L. Feld, Prof. Dr. O. Goecke, Prof. Dr. M. Haupt, Frau D. Mohn, Dr. M. Queisser, Prof. Dr. M. Roth, Herr K. Stiefemann, Herr E. Türk, Prof. Dr. M. Werding und Dr. J. Wöss.

IV.2 Entwicklung und Stand der Kapitaldeckung in der Altersvorsorge in Deutschland

52. Im deutschen Alterssicherungssystem hatte sich der Gesetzgeber ursprünglich 1891 für den Aufbau eines beitragsfinanzierten Kapitalstocks in der gesetzlichen Rentenversicherung entschieden. Um Renten unmittelbar auszahlen zu können, wurde der Kapitalstock durch einen steuerfinanzierten Zuschuss („Reichszuschuss“) ergänzt. Nach zwei nahezu vollständigen Vermögensverlusten (1924 u. 1945) fand der Neuaufbau in den 1950er Jahren (Rentenreform 1957) zunächst in einer Mischung aus Kapitaldeckung und Umlageverfahren (dem sogenannten Abschnittsdeckungsverfahren) statt, bevor in den 1970er Jahren auf eine reine Umlagefinanzierung umgestellt wurde.
53. Seit den Reformen zu Beginn der 2000er Jahre wird in Deutschland das Ziel verfolgt, die beschlossenen Leistungsbegrenzungen im System der Gesetzlichen Rentenversicherung durch den Ausbau der beiden kapitalgedeckten Säulen (betriebliche Altersvorsorge und private Altersvorsorge) aufzufangen.
54. Die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung ist in den letzten beiden Jahrzehnten insgesamt gestiegen. Sie blieb aber in den letzten Jahren hinter dem Aufwuchs der Beschäftigung zurück. Dadurch ist die Verbreitungsquote der Betriebsrenten (Anteil der Beschäftigten mit Anwartschaften an allen Beschäftigten) von 56,2 Prozent im Jahr 2015 auf 53,9 Prozent im Jahr 2019 gesunken (BMAS 2020, Tabelle D.1.2).
55. Eine ähnliche Entwicklung ist bei der seit 2001 staatlich geförderten kapitalgedeckten Vorsorge zu konstatieren, mit der die Hoffnung verbunden war, die Leistungsbegrenzungen in der ersten Säule (über-)kompensieren zu können. Der Sozialbeirat hat mehrfach Zweifel daran geäußert, dass dieses Ziel unter den bestehenden ökonomischen, sozialen und rechtlichen Rahmenbedingungen und Förderstrukturen für die Gesamtheit der Rentenversicherten

erreicht werden kann (insbesondere Gutachten 2012, Rz. 78ff.; 2016, Rz. 15f.; 2020 Rz. 60f.). Nach dem letzten Alterssicherungsbericht verfügen 66 Prozent aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten über eine geförderte zusätzliche Altersvorsorge (BMAS 2020, S. 159ff.). Zwar sorgen viele Beschäftigte auch auf andere Weise für das Alter vor, z. B. durch ungeförderte Lebensversicherungen, Bank- oder Fondssparpläne, Sichteinlagen oder auch eine Immobilie. Dennoch kann nicht davon ausgegangen werden, dass alle Beschäftigten über eine ausreichende zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge verfügen, mit der die Sicherungslücke in der Gesetzlichen Rentenversicherung geschlossen werden kann, zumal bei den statistischen Zahlen zur Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge auch Kleinstanwartschaften mitzählen und keine vollständigen Daten zur Höhe der Ansprüche vorliegen. Der Sozialbeirat weist erneut darauf hin (s. schon Gutachten 2020, Rz. 28), dass die Modellrechnungen der Bundesregierung zur Entwicklung des Gesamtversorgungsniveaus angesichts der tatsächlichen Inanspruchnahme der Riester-Förderung und des veränderten Zinsumfeldes kein realistisches Bild über die tatsächliche Versorgungssituation im Alter zeigen. Neben Modellrechnungen sollten auch die tatsächliche Inanspruchnahme und die gezahlten Beträge bei der Berichterstattung berücksichtigt werden.

56. Die Verbreitung der Riester-Rente ist trotz umfangreicher staatlicher Förderung deutlich hinter einer Vollabdeckung zurückgeblieben. Als Ursachen werden u. a. die öffentlich diskutierten hohen Produktkosten und geringe Renditen genannt (Börsch-Supan et al. 2016). Derzeit bestehen rund 16 Mio. Riester-Verträge. Davon sind knapp ein Viertel ruhend gestellt und werden nicht weiter bespart. Insgesamt werden knapp 11 Mio. Personen gefördert. Nur knapp 60 Prozent der geförderten Personen erhalten die vollständige Zulage, weil sie die geforderte Eigenleistung erbringen (BMF 2022). Angesichts der Freiwilligkeit der privaten

Vorsorge kommt es zu Sicherungslücken, da ein großer Teil der Betroffenen entweder nicht bereit ist oder sich nicht in der Lage sieht, die Angebote wahrzunehmen. Die Abdeckungsquoten bei der Riester-Förderung (wie auch bei der betrieblichen Altersvorsorge) als Querschnittsdaten lassen nicht erkennen, wie dauerhaft Beiträge gezahlt werden. Sicherungslücken können somit auch im Zeitverlauf entstehen und werden vom bisherigen Bericht nicht erfasst.

57. Im internationalen Vergleich gesehen sind die Vermögenswerte, die in Deutschland derzeit kapitalgedeckt angelegt sind, gering (OECD 2021).

IV.3 Vor- und Nachteile der Kapitaldeckung in der Altersvorsorge

58. Ein zentrales Argument für einen stärkeren Ausbau der Kapitaldeckung in Deutschland ist die Risikodiversifizierung. Ein Umlageverfahren ist abhängig von der inländischen Wirtschaftskraft, insbesondere der Arbeitsmarktlage und – ceteris paribus, d. h. bei unveränderter Ausschöpfung des Erwerbspersonenpotenzials und gleichbleibendem Versichertenkreis – von der demografischen Entwicklung. Kapitalgedeckte Alterssicherungssysteme benötigen hingegen eine langandauernde Aufbauphase und sind vom Geschehen auf den Kapitalmärkten abhängig.
59. Wie groß die Unterschiede zwischen Umlageverfahren und Kapitaldeckungsverfahren sind, ist allerdings wissenschaftlich umstritten. Gemäß Mackenroth-These muss „aller Sozialaufwand aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden“ (Mackenroth 1952). Das Mackenroth-Theorem ist unter Ökonomen grundsätzlich anerkannt. Dagegen spricht, dass kapitalgedeckte Systeme bei entsprechender Anlage in einer Welt mit integrierten Finanzmärkten von anderen Personenkreisen und aus anderen

Quellen bedient werden als in einem nationalen Umlageverfahren. Argumentiert wird, dass bei der Kapitaldeckung Renditechancen des internationalen Kapitalmarktes genutzt werden können und damit auch eine stärkere Abkopplung von der demografischen Entwicklung in Deutschland möglich sei. Die zukünftigen Konsummöglichkeiten, so die Annahme, ließen sich mithilfe des Kapitaldeckungsverfahrens erhöhen durch ein höheres Wachstum des Bruttonationaleinkommens wie auch durch höheren Konsum aus früheren Kapitalexporten.

60. Theoretische Überlegungen und empirische Befunde legen nahe, dass Kapitalmarktrenditen langfristig höher liegen als Lohnwachstumsraten (vgl. Gutachten 2012, Rz. 89ff.; Gutachten 2016, Rz. 25f.). Renditen sind gleichwohl volatil. Die Leistungsfähigkeit kapitalgedeckter Systeme ist abhängig von Zins- und Renditeniveau sowie von Kapitalmarktschwankungen, die sich im Risikoprofil der Anlageklassen widerspiegeln. Unklar ist damit, ob die Renditen dauerhaft das Niveau der letzten Jahrzehnte halten können. Dies ist auch davon abhängig, ob andere Länder ebenfalls den Weg einer Ausweitung der Kapitalfundierung in der Alterssicherung gehen, wie groß die Sparsummen sind, die angelegt werden müssen und welche Anlagemöglichkeiten bestehen. Der Sozialbeirat macht in diesem Zusammenhang darauf aufmerksam, dass die Europäische Kommission ihre langfristige reale Ertragserwartung bei der Anlage von Rentenskapital zuletzt deutlich nach unten korrigiert hat, nämlich von 3 Prozent auf 2 Prozent (Europäische Kommission 2021; zur Kritik an überzogenen Ertragserwartungen s. auch Türk und Mum 2016).
61. Die Renditen unterschieden sich in der Vergangenheit deutlich nach Kohorte und Rentenzugangsjahr. Modellrechnungen der OECD (Antolín und Stewart 2009) zeigen für einen Rentenzugang im Zeitraum 1990 – 2008 für standardisierte Modellfälle im Rahmen beitragsdefinierter Systeme deutliche Unterschiede bei den Rentenhöhen je nach Zeitpunkt des Rentenzugangs. Für

Deutschland belief sich die errechnete Schwankungsbreite beim Einkommensersatz, gemessen als modellierte Höhe der kapitalgedeckten Rentenzahlung in Relation zum letzten unterstellten Arbeitslohn vor Rentenbeginn bei einem Renteneintritt im Alter 65, zwischen 23 Prozent und 38 Prozent. Die intergenerationale Ungleichheit kann also ohne geeignete Vorkehrungen erheblich ausfallen. Hier zeigt sich die Notwendigkeit, im Falle eines allgemeinen Ausbaus der Kapitaldeckung durch rechtzeitige Umschichtung in risikoärmere Anlageklassen und/oder – hiervon zu unterscheiden – durch kollektive Risikoabpufferung für eine Begrenzung des individuellen Risikos zu sorgen. Letzteres bietet die Möglichkeit, die Vorteile des Kapitalmarkts mit geringerem Risiko über den gesamten individuellen Anlagezeitraum zu nutzen und eine Umverteilung zwischen verschiedenen Kohorten zu ermöglichen.

62. Bei einer stärkeren Verlagerung vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren stellen sich Fragen der Lastenverteilung vor dem Hintergrund der alternden Gesellschaft und des demografischen Wandels. Unter dem Aspekt der Generationengerechtigkeit wird als Vorteil des Kapitaldeckungsverfahrens herausgestellt, dass grundsätzlich (zumindest in der privaten Vorsorge) diejenigen, die später in Form von Leistungen hiervon profitieren, auch für die nötige Finanzierung sorgen müssen. Allerdings kommt es bei einer Verlagerung zu einer Doppelbelastung der Erwerbstätigen in der Übergangsphase. Werden in dieser Phase die Beiträge bei unverminderten Rentenzahlungen erhöht, belastet dies die Aktiven stärker. Erwerbstätige tragen die (zusätzlichen) Lasten höherer Beiträge bzw. geringerer verfügbarer Einkommen. Wird der Kapitalstock dagegen aus einem Teil der Beiträge und/oder der bereits vorgesehenen Steuerzuschüsse zur Gesetzlichen Rentenversicherung aufgebaut, ohne dass der Beitragssatz insgesamt angehoben wird oder zusätzliche Steuerzuschüsse gewährt werden, geht dies zu Lasten der Rentenbeziehenden.

Möglich sind zudem Mischformen einer Rückführung des Umlageverfahrens bei gleichzeitigem Aufbau kapitalgedeckter Elemente, wie es mit den Reformen 2001 fortfolgende in Deutschland bereits praktiziert wurde. In diesem Fall fällt die Steigerung des Gesamtaufwands zum Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren geringer aus, ermöglicht durch geringere Leistungen für Rentenbeziehende, und die Umstellung belastet sowohl die Aktiven als auch die Rentenbeziehenden.

63. Demgegenüber profitieren von einer Ausweitung des Umlagesystems die derzeitigen Rentenbeziehenden bzw. rentennahe Jahrgänge (= Einführungsgewinne). Bleibt das Leistungsspektrum und erhöhte Leistungsniveau sehr langfristig erhalten, profitieren auch jüngere Kohorten, bei allerdings höheren Beiträgen.
64. Ob und wie weit die Risiken des Umlageverfahrens, v. a. eine demografisch sinkende Beitragsbasis und die Abhängigkeit von der ökonomischen Entwicklung in Deutschland, durch zusätzliche Kapitaldeckung gemindert werden können, hängt auch davon ab, inwiefern demografische Effekte einer global alternden Gesellschaft durchschlagen. Viele Länder, die im Falle eines Ausbaus der Kapitaldeckung für Geldanlagen infrage kommen, stehen vor ähnlichen demografischen Entwicklungen wie Deutschland. Das heißt sie lösen Altersvorsorgevermögen auf, um ihren Lebensstandard zu sichern. Damit könnte aber das Kapitalangebot die -nachfrage übersteigen und die Renditen könnten deutlich sinken.
65. Ob kapitalgedeckte Vorsorgesysteme den erwarteten Beitrag zur Lebensstandardsicherung leisten können, hängt nicht nur von individuellen Faktoren wie Sparquote, Einkommen und Rentenbeginn ab, sondern auch von der Verzinsung der Anlagen. Eine Verzinsung von 4,0 Prozent, wie sie zum Zeitpunkt der Reform für die private Altersvorsorge angenommen wurde (BMAS 2001),

hat sich zumindest im Zinsumfeld der vergangenen Jahre für die gegenwärtig förderfähigen Produkte als zu hoch erwiesen.

66. Die gesetzlich verankerte Beitragserhaltungsgarantie suggeriert eine Sicherheit der Leistungen, die Garantie ist aber durch hohe implizite Kosten und den Zwang zur konservativen und damit niedrig verzinsten Anlage des Kapitals erkaufte worden. Im internationalen Vergleich sind entsprechende Garantien der eingezahlten Beiträge zunehmend unüblich. Der Sozialbeirat unterstützt daher die Absicht der Koalition, Anlagemöglichkeiten mit höheren Renditen zu prüfen. Aus Sicht des Sozialbeirats kommt es jedoch darauf an, welche Schlussfolgerungen aus dem festgestellten Sachverhalt gezogen werden. Ein Teil des Sozialbeirats befürwortet die Möglichkeit des Verzichts auf die bisherige vollständige Beitragsgarantie, damit am Kapitalmarkt höhere Renditen erwirtschaftet werden können. Ein anderer Teil sieht es mit Blick auf eine langfristig planbare Alterssicherung als unerlässlich an, dass Leistungszusagen gegeben werden müssen, die sogar noch über den Beitragserhalt hinausgehen.
67. Ein besonderes finanzielles Risiko von Kapitaldeckungsverfahren (weniger ausgeprägt allerdings auch von umlagefinanzierten Systemen) liegt in der unerwarteten Inflation, da das angesammelte Kapital *ceteris paribus* real an Wert verliert. Dieses Risiko kann durch eine auf niedrige, stabile Preise ausgerichtete Geldpolitik reduziert werden, wie es die Europäische Zentralbank anstrebt. Auf eine angebotsseitige Inflation, wie wir sie derzeit insbesondere durch die Energiepreise erleben, sind die unmittelbaren Einflussmöglichkeiten durch die Geldpolitik allerdings begrenzt.
68. Für Deutschland ist angesichts der demografischen Entwicklung – insbesondere der Tatsache, dass die geburtenstarken Jahrgänge zunehmend ihr Rentenalter erreichen – das Problem zu berücksichtigen, dass der gegenwärtige Zeitpunkt für den Aufbau zusätzlicher Kapitaldeckung ungünstig ist. Sofern es im derzeitigen System nicht gelingt, noch ungenutzte Erwerbspotenziale zu heben

und das Volumen der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu steigern, wird die Beitragsbasis im Umlageverfahren schrumpfen und zusätzlich zu einem höheren Beitragssatz führen, was die finanziellen Möglichkeiten für den Aufbau zusätzlicher Vorsorge einschränkt bzw. den Gesamtbeitragssatz weiter erhöht. Zudem könnten die kapitalgedeckten Alterssicherungsformen von einer Entwertung der Anlagen (asset meltdown) betroffen sein, weil weltweit zunehmend Personen in Rente gehen und ihre Anlagen verkaufen wollen. Im Übrigen kämen jetzt startende Maßnahmen zum Ausbau der Kapitaldeckung im Hinblick auf die geburtenstarken Jahrgänge der „Babyboomer“ ohnehin zu spät, da sie kaum noch eine entlastende Wirkung entfalten.

69. Bei einer stärkeren Verlagerung von der umlagefinanzierten ersten Säule auf kapitalgedeckte Systeme der zweiten und dritten Säule der Alterssicherung ist zudem zu beachten, dass der soziale Ausgleich (z. B. bei Ausbildung, Kindererziehung, Pflege, Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit, Niedrigeinkommen) in der zweiten und dritten Säule meist fehlt oder zumindest begrenzt ist. Abgedeckt wird häufig nur das biometrische Risiko der Langlebigkeit. Besonders problematisch kann sich dies im Falle einer Erwerbsminderung auswirken. Eine entsprechende Verschiebung hat zudem geschlechterdifferente Auswirkungen, insofern vor allem Frauen auf die besonderen Ausgleichsmechanismen in der umlagefinanzierten ersten Säule der Gesetzlichen Rentenversicherung angewiesen sind. Sollte es zu einer Stärkung der kapitalgedeckten Vorsorge zu Lasten der umlagefinanzierten Rentenversicherung kommen, müsste geprüft werden, wie durch zielgenaue Maßnahmen eine bessere Absicherung geringer Einkommen erreicht werden kann. Eine starke erste Säule bleibt aus den genannten Gründen in jedem Fall unverzichtbar.
70. Im internationalen Vergleich zeigten sich in den vergangenen Jahren uneinheitliche Strategien und Entwicklungen in Bezug auf kapitalgedeckte Systeme in der Alterssicherung. Während unter

den OECD-Ländern zuletzt z. B. Mexiko kapitalgedeckte Renten durch eine Erhöhung der Beiträge aufgestockt hat und in Griechenland kapitalgedeckte Zusatzrenten eingeführt wurden, ist in osteuropäischen Ländern ein gegenläufiger Trend zu beobachten: In Ungarn, Polen und der Slowakei sind kapitalgedeckte Renten nicht mehr obligatorisch, Großbritannien und Irland setzen auf verpflichtende Systeme mit Opt-out-Möglichkeit und in Litauen wurden seit 2017 Fonds aufgrund von demografischem Wandel graduell abgebaut.⁶ Wo kapitalgedeckte Systeme existieren, ist der Umfang oft beträchtlich – ein Drittel der Länder mit kapitalgedeckten individuellen Renten hat hierfür Beitragssätze von mindestens 10 Prozent. Ein weiterer Ausbau insbesondere in großen Ländern wie Deutschland bedeutet, dass deutlich mehr Kapital international angelegt werden muss. Dies birgt das Risiko sinkender Renditen.

71. Der Sozialbeirat empfiehlt ein regelmäßiges Monitoring der Verteilungswirkungen einer Verlagerung der Alterssicherung hin zu mehr Kapitaldeckung.

IV.4 Durchführungsformen und Finanzierung der Kapitaldeckung

72. Internationale Vergleiche zeigen, dass kapitalgedeckte Formen der Altersvorsorge sowohl in öffentlich-rechtlichen Pflichtsystemen (1. Säule), in der betrieblich respektive tariflich organisierten (2. Säule) und in der staatlich geförderten privaten Vorsorge (3. Säule) zu finden sind. Hinsichtlich der Leistungsumfänge, der Finanzierungsquellen (Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Mischformen, Bürgerinnen und Bürger), der Absicherung von Anlagerisiken, der abgesicherten (biometrischen) Risiken, der Risikoverteilung (Staat, Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, Versicherte) und der steuer- und

⁶ OECD, Beitrag von Monika Queisser, OECD, zum Hearing des Sozialbeirats am 13.5.2022.

abgabenrechtlichen Förderstrukturen sind dabei nicht nur gravierende Unterschiede zwischen den Alterssicherungssystemen der Nationalstaaten zu konstatieren. Auch zwischen den einzelnen Säulen und auch innerhalb der Säulen unterscheidet sich die Struktur kapitalgedeckter Vorsorgeformen erheblich.

73. In den Debatten der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften und den sozialpolitischen Diskursen werden unterschiedliche Argumente vorgetragen und Erfahrungen aus international vergleichenden Studien herangezogen, um die Vor- und Nachteile der Kapitaldeckung in den einzelnen Säulen zu diskutieren. Dabei geht es nicht um die generellen Vor- und Nachteile der Kapitaldeckung, sondern um geeignete oder weniger geeignete Settings. So wird bezogen auf den Aufbau eines Kapitalstocks in öffentlich-rechtlichen Pflichtsystemen (1. Säule) eingewandt, dass hier die Gefahr der Zweckentfremdung nach kurzfristigen haushaltspolitischen Opportunitäten bestünde. Als Vorteil wird die teilweise Entkopplung des Umlagesystems von konjunkturellen und/oder demografischen Faktoren erachtet und die mögliche Stabilisierung von Beitragssätzen (Stichwort: „Beitragssatzglättung“) angeführt. Für staatlich aufgesetzte und verwaltete Fonds als verbindliches Standardprodukt werden geringe Verwaltungskosten (keine Werbung, kein Gewinninteresse) und attraktive Anlagemöglichkeiten aufgrund kollektiver Organisation angeführt. Die Durchführung über Betriebsrentensysteme (2. Säule) eröffnet Möglichkeiten für interne Solidarausgleiche und die damit gegenüber der privaten Vorsorge deutlich günstigere Absicherung aller biometrischen Risiken (neben Langlebigkeit auch Invalidität und Tod des (Ehe-)Partners). Für die private Vorsorge (3. Säule) sprechen mögliche Kostenvorteile für Verbraucherinnen und Verbraucher (Anbieterwettbewerb) und Chancen für eine individuelle Produktgestaltung (Auszahlungsformen, versicherte Risiken, Anlageformen).

74. Der Sozialbeirat sieht es als wichtig an, dass alle Reformvorschläge zur möglichen Umgestaltung kapitalgedeckter Systeme in Deutschland oder zur Ausweitung immer hinsichtlich ihrer Verteilungswirkungen (zwischen den Generationen, den Geschlechtern, aber auch zwischen Arbeitgebern und Beschäftigten etc.), Kostenvor- und -nachteilen, Renditechancen und Risikoverteilung je für sich im Kontext des bisherigen Settings (Säule/ Durchführungsweg/Zusageart) bewertet werden, da insbesondere aufgrund der langen Übergangszeiträume eine hohe Pfadabhängigkeit besteht.
75. Ein Einstieg in eine teilweise aus Kapitalerträgen finanzierte gesetzliche Rentenversicherung wäre insofern ein größerer Systemwechsel. Sofern die im Koalitionsvertrag vorgesehenen 10 Mrd. Euro von der Rentenversicherung getrennt verwaltet werden, könnten mögliche Erträge zur Dämpfung des Beitragssatzanstiegs verwendet werden. Allerdings bliebe die mögliche Beitragssatzentlastung eines Kapitalstocks von nur 10 Mrd. Euro marginal, wenn dieser nicht deutlich aufgestockt wird.
76. Offenbar nicht vorgesehen ist, die Renten direkt am Anlageerfolg oder -misserfolg zu beteiligen. Dafür gäbe es in der deutschen Gesellschaft vermutlich auch wenig Akzeptanz. Eine Nutzung einer (Teil-)Kapitaldeckung in der Gesetzlichen Rentenversicherung zur Stabilisierung der Beitragssätze könnte letztlich ähnlich zu den Regelungen der Pensionen der Bundesbeamten oder reine Leistungszusagen in der betrieblichen Altersversorgung ausgestaltet werden (abgesehen vom Sozialpartnermodell): Der Bund bildet für die Pensionsverpflichtungen Vermögen, die am Kapitalmarkt angelegt werden. Dabei sind die Pensionen selbst geschützt, d. h. sie sind abgeschirmt von Risiken, profitieren aber auch nicht von Chancen einer günstigeren Entwicklung. Diese gehen jeweils zu Gunsten oder Lasten des Bundes. Auch bei den reinen Leistungszusagen der betrieblichen Altersversorgung liegt

das Anlagerisiko und die Anlagechance (im eigenen Unternehmen oder am Kapitalmarkt) beim Arbeitgeber.

77. Gegenüber einer individuellen privaten Vorsorge weist die kollektiv organisierte Betriebsrente eine Reihe von Vorteilen auf: So können vor allem größere Arbeitgeber Versorgungen anbieten, die aufgrund von niedrigen Kosten in Verbindung mit einer offensiveren Anlage höhere Renditen bieten, als einzelne Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer am privaten Versicherungsmarkt erzielen können. Zudem besteht die Attraktivität von Betriebsrenten aus Sicht der Beschäftigten in der vor allem in den älteren Systemen dominierenden Arbeitgeberfinanzierung, den internen Solidarausgleichen, der (Subsidiär-) Haftung des Arbeitgebers für die zugesagten Leistungen und dem geringeren Aufwand bei der Informationsbeschaffung und Vertragsgestaltung. So stammen von den im Jahr 2021 zur Finanzierung der betrieblichen Altersversorgung aufgebrauchten Mitteln (40,0 Mrd. Euro) 77 Prozent von Arbeitgebern (BMAS 2021b). Rund die Hälfte der Deckungsmittel liegt noch in Direktzusagen (Klein 2021).
78. Der Markt für private, kapitalgedeckte und geförderte Vorsorgeprodukte hat auf Grund seiner angebots- und nachfrageseitigen Besonderheiten sowohl Vorteile als auch Nachteile: Eine Vielfalt an komplexen und intransparenten Produkten, eine schwierige Ertragslage im Niedrigzinsumfeld der letzten Jahre und Reputationsverluste stehen den Vorteilen eines Anbieterwettbewerbs und den Wahlmöglichkeiten der Nachfrager gegenüber. Im Unterschied zu anderen kapitalgedeckten Produkten findet bei Riester-Produkten zudem eine gezielte sozialpolitische Förderung von Geringverdienern und Eltern (faktisch zumeist Müttern) statt, die eine hohe Förderung von mehr als 90 Prozent des Gesamtbeitrags erhalten können. Damit soll ausgeglichen werden, dass die Sparneigung respektive die Sparfähigkeit umso geringer ausfällt, je niedriger die Einkommensposition ist bzw. je mehr Kinder zu versorgen sind. Trotz dieser gezielten Förderung

gilt für Riester-Verträge empirisch: Je niedriger die Einkommen, desto niedriger der Anteil der Riester-Sparerinnen und -Sparer (Geyer et al. 2021).

79. Im globalen Niedrigzinsumfeld der vergangenen Jahre war die Nettoverzinsung kapitalgedeckter Vorsorgeformen gesunken. Bei der Einführung der Riester-Rente wurden noch reale Renditen von zwei bis drei Prozent als realistischer dauerhafter Mindestzins angesehen. Im aktuellen Zinsumfeld führen die teilweise hohen Kosten der Anbieter im Zusammenspiel mit den aufsichtsrechtlichen Vorgaben dazu, dass häufig nur noch sehr niedrige Renditen erreicht werden. Mit der Absenkung des Höchstrechnungszinses für Lebensversicherungen auf 0,25 Prozent zum 1. Januar 2022 und bei den gegebenen Kosten konnte die Garantie der eingezahlten Beiträge zuletzt selbst für 40-jährige Personen versicherungsmathematisch nicht mehr gewinnbringend dargestellt werden⁷, so dass die noch vorhandenen Anbieter von Riester-Produkten zunehmend Altersgrenzen für einen Vertragsabschluss eingeführt haben oder gleich ganz aus dem Angebot aussteigen. Abzuwarten ist, inwieweit die aktuell steigenden Kapitalmarktzinsen das Kalkül der Produkthanbieter verändern werden. Bei einer Weiterentwicklung der privaten Altersvorsorge sollte der Fokus daher zunächst darauf liegen, Vorsorgehemmnisse zu reduzieren, z. B. durch die Vereinheitlichung der steuerlichen Fördermöglichkeiten, das Zulageverfahren für Riester-Sparende zu vereinfachen und die Kostentransparenz und Vergleichbarkeit von Vorsorgeprodukten zu verbessern (Kommission Verlässlicher Generationenvertrag 2020, S. 113 ff.).

⁷ Aus Sicht der Versicherungswirtschaft sind bei einem Höchstrechnungszins von 0,25 % selbst bei sehr kostengünstigen Produkten die geforderten 100 %-Garantien nicht mehr darstellbar. Siehe dazu etwa die Stellungnahme des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft vom 31.3.2021 zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen einer „Fünften Verordnung zur Änderung von Verordnungen nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz“: <https://www.gdv.de/re-source/blob/67080/75ca064ad43ec1e56e0b9350de24caec/absenkung-hrz-stellungnahme-data.pdf>

80. Als zentralen Beitrag zur Lösung der Probleme kapitalgedeckter privater Vorsorge wird von verschiedenen Autorinnen und Autoren aus Verbraucherverbänden, Teilen der Wissenschaft und Parteien der Aufbau eines im deutschen Alterssicherungssystem neuartigen Staatsfonds vorgeschlagen. Mit solchen und ähnlichen Ansätzen verbindet sich die Hoffnung, Vertriebskosten einzusparen und Verbrauchern ein einfaches und kostengünstiges Produkt anbieten zu können. Die Frage nach der ökonomischen Notwendigkeit eines staatlichen Eingriffs – also dem Vorliegen eines Marktversagens – wird nicht weiter im Rahmen dieses Gutachtens diskutiert.
81. Bezüglich der Finanzierung eines Fonds stehen unterschiedliche Finanzierungsquellen zur Auswahl: Entweder über Beiträge bzw. Einzahlungen der Versicherten oder aus Steuermitteln. Verschiedentlich wurde auch vorgeschlagen, die derzeit noch niedrigen Zinsen auf deutsche Staatsanleihen zu nutzen, um ein kreditfinanziertes Vermögensportfolio aufzubauen und international in Aktien, Immobilien und Anleihen zu investieren und durch diese Rendite-Zinsdifferenz Windfallprofits zu generieren (z. B. Corneo 2018, Fuest 2018). Die Wahl des Finanzierungsweges entscheidet letztlich auch über die Verteilungswirkung: So führt eine Verlagerung auf den Staatshaushalt (Steuerfinanzierung) tendenziell zu einer Mehrbelastung von Beschäftigten und sonstigen Bürgerinnen und Bürgern, sowie innerhalb der Beschäftigten zu einer Verlagerung zu Personen mit deutlich überdurchschnittlichen Einkommen und auf Nichtversicherte. Bei einer Beitragsfinanzierung der zusätzlichen Altersvorsorge würde eine nicht paritätische Finanzierung die Lasten zwischen Unternehmen und Beschäftigten anders verteilen als im gesetzlichen System.
82. Aktuell wird diskutiert, die Rentenversicherung über einen kreditfinanzierten Fonds künftig zu entlasten. Nach Auffassung des Sozialbeirats ist es möglich, dass ein solcher Fonds dauerhaft Erträge erwirtschaften kann, die oberhalb der Finanzierungskosten

liegen, die der Bund dafür zu tragen hat. Allerdings ist dieses Vorgehen mit größeren Risiken verbunden, da risikoreichere Anlagen als Bundesanleihen auch mit höheren Anlagerisiken, ggf. auch mit Verlustrisiken, verbunden sind. Zudem könnte ein kreditfinanzierter Kapitalstock, wenn er dauerhaft seinen Wert behalten soll, immer nur diejenigen Erträge ausschütten, die die Höhe der Finanzierungskosten übersteigen. Aufgrund der Finanzierungskosten und der zu berücksichtigenden Inflationsrate wird die erzielbare reale Nettoertragsrendite nur gering sein. Der Fonds müsste bei Annahme einer realen Nettoertragsrendite von 2 Prozent ein Volumen in hoher dreistelliger Milliardenhöhe haben, um mit seinen Erträgen den Beitragssatz zur Rentenversicherung dauerhaft auch nur einen Beitragssatzpunkt senken zu können. Das zeigt, dass der diskutierte Ansatz eines kreditfinanzierten Fonds zur Rentenversicherung selbst bei hohem Fondsvolumen nur begrenzt den Beitragssatz dämpfen kann. Das spricht nicht grundsätzlich gegen einen solchen Fonds, zeigt aber, dass die damit verbundenen Chancen eng begrenzt sind.

83. Der Sozialbeirat weist im Zusammenhang mit der Debatte um ein kapitalgedecktes staatliches Standardprodukt darauf hin, dass individuelle Zusatzvorsorge auch im Rahmen der Umlagefinanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung erfolgen kann.⁸ Dabei zeigen die Daten der Deutschen Rentenversicherung, dass sich diese Regelung einer wachsenden Beliebtheit erfreut: So haben sich die zusätzlichen Einzahlungen zwischen 2015 und 2021 von rund 31 Mio. Euro auf fast 760 Mio. Euro erhöht. Inwieweit sich aus dem Erwerb zusätzlicher Rentenansprüche längerfristige Auswirkungen auf die Finanzen der Rentenversicherung ergeben, wird an dieser Stelle nicht weiter betrachtet.

⁸ Mit dem Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand wurde bereits zum 1.8.1992 die Vorschrift 187a in das SGB VI eingeführt. Zudem gibt es Möglichkeiten, Zeiten einer schulischen Ausbildung, die nicht als Anrechnungszeiten berücksichtigt werden, nachzuversichern, sofern diese Zeiten nicht bereits mit Beiträgen belegt sind (§ 207 SGB VI).

84. Im Übrigen weist der Sozialbeirat auf die rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Anlagevorgaben und -richtlinien hin. Eine Verankerung von Anlagekriterien – beispielsweise ESG (Environment, Social, Governance) – in Anlagerichtlinien des Bundes bietet die Gelegenheit, im Wege der kapitalgedeckten Altersvorsorge zugleich allgemeine gesellschaftspolitische Ziele zu verfolgen. Ein Beispiel für solche Vorgaben sind die Anlagerichtlinien der Versorgungsrücklage und des Versorgungsfonds des Bundes für die Altersvorsorge von Bundesbediensteten. Darin ist eine Anlage in Aktien vorgesehen, die einer Reihe von ESG- und Klimazielen gerecht werden.

IV.5 Kapitalanlage im Spannungsfeld zwischen Rendite und Sicherheit

85. Bei kapitalgedeckter Altersvorsorge wird häufig sowohl eine möglichst hohe Sicherheit als auch eine möglichst hohe Rendite angestrebt. Beide Anlageziele weisen aber eine negative Korrelation auf. Die relative Höhe der Rendite einer Kapitalanlage beruht regelmäßig darauf, dass Anleger damit einen Ausgleich für das unterschiedlich hohe eingegangene Risiko erhalten. Umgekehrt gilt, dass bei der Wahl einer besonderen sicheren Kapitalanlage in der Regel ein Preis in Form einer geringen Rendite zu zahlen ist. Die absolute Höhe der Rendite und ihre relative Streuung hängen darüber hinaus von vielfältigen makro- und mikroökonomischen Effekten ab. Historisch hat es auch schon Totalverluste bei kapitalgedeckter Vorsorge gegeben, wenngleich das auch an fehlender Streuung etc. lag.

86. Die konkrete Ausgestaltung der Kapitalanlage verlangt zwangsläufig eine Entscheidung, welche Bedeutung Sicherheit und Rendite haben sollen. Diese Erkenntnis ist nicht neu, sie ist allerdings erst in den letzten Jahren in das öffentliche Bewusstsein

vorgedrungen. Denn angesichts jahrzehntelanger hoher Nominalzinsen war es lange Zeit durchaus möglich, deutlich positive (nominale) Renditen bei gleichzeitig sicherer Anlage zu erzielen. Auf dieser Grundlage entwickelte sich die klassische Lebensversicherung zu einem besonders verbreiteten Altersvorsorgeprodukt in Deutschland. Auch bei der grundsätzlichen Neuordnung der Förderung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge durch das Altersvermögensgesetz im Jahr 2001 ging der Gesetzgeber von der Vorstellung aus, dass sich ein hohes Maß an Sicherheit und eine attraktive Rendite dauerhaft miteinander verbinden lassen. Sowohl bei der damals eingeführten „Riester-Rente“ also auch bei der neu geschaffenen „Beitragszusage mit Mindestleistung“ in der betrieblichen Altersvorsorge wird daher grundsätzlich verlangt, dass zu Rentenbeginn mindestens die eingezahlten Beiträge zur Verfügung stehen (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 Altersvorsorgezertifizierungsgesetz, § 1 Abs. 2 Nr. Betriebsrentengesetz). Bis heute geht die Bundesregierung in den Renditeberechnungen für die Riester-Rente in ihren jährlichen Rentenversicherungsberichten davon aus, dass sich langfristig eine nominale Rendite von 4 Prozent erwarten lässt (vgl. Rz. 65).

87. In der zwischenzeitlichen Niedrigzinsphase zeigte sich allerdings zunehmend, wie sehr ein hohes Maß an Sicherheit im Zusammenspiel mit aufsichtsrechtlichen Vorgaben und relativ hohen Vertragskosten zu Abstrichen bei der möglichen Rendite führt. So sind Anbieter, die heute noch Riester-Verträge anbieten, abhängig vom Anlagehorizont meist gezwungen, in niedrig verzinsliche Anlagen zu investieren, damit sie entsprechend den aufsichtsrechtlichen Vorgaben die gesetzlich verlangte Garantie der eingezahlten Beiträge einhalten können. Da unter diesen Voraussetzungen derzeit keine attraktiven Angebote mehr möglich sind, werden Riester-Verträge kaum noch angeboten. Das Gleiche gilt für die Beitragszusage mit Mindestleistung in der betrieblichen Altersvorsorge.

88. Im Bereich der privaten Altersvorsorge haben die Versicherungen mit einer deutlichen Veränderung ihrer Angebote auf das veränderte Zinsumfeld reagiert: Neben der Riester-Rente hat auch die klassische Lebensversicherung mit Garantieverzinsung erheblich an Bedeutung verloren. Stattdessen dominieren bei Neuabschlüssen heute Lebens- und Rentenversicherungen mit eingeschränkter Garantie (z. B. Garantie von 80 Prozent der eingezahlten Beiträge bei Auszahlung bzw. Rentenbeginn) oder sogar ganz ohne Garantie (z. B. fondsgebundene Versicherungen). In anderen Bereichen der privaten Altersvorsorge (z. B. bei Fondssparplänen) waren Garantien ohnehin nie üblich. Der Verzicht auf Garantien kann dazu beitragen, dass höhere effektive Renditen erwirtschaftet werden, allerdings zum Preis, dass die Risiken der Kapitalanlage immer weiter auf die Versicherten und insbesondere auf deren Rentenphase verschoben werden.
89. Im Bereich der betrieblichen Altersvorsorge, in der ein Verzicht auf eine Leistungsgarantie – anders als in der privaten Altersvorsorge – bislang nicht möglich war, hat der Gesetzgeber mit dem 2018 in Kraft getretenen Betriebsrentenstärkungsgesetz auf die Niedrigzinsphase reagiert. Seitdem können Tarifvertragsparteien eine reine Beitragszusage vereinbaren. Im Rahmen des sogenannten Sozialpartnermodells ist der Versorgungseinrichtung (Pensionsfonds/ Pensionskasse/ Direktversicherung) rechtlich untersagt, die Höhe einer Leistung zu garantieren (§ 22 BetrAVG u. 244b Versicherungsaufsichtsgesetz). Arbeitgeber, Versorgungseinrichtungen und/oder die Versicherungswirtschaft sollen so von Kapitalmarktrisiken einer Haftung weitgehend befreit werden. Gleichzeitig ist hiermit die Hoffnung auf höhere Renditen verbunden.⁹

⁹ Vgl. zu den Vorteilen der reinen Beitragszusage für Arbeitgeber: „Aus Sicht der Arbeitgeber besteht der Reiz des Modells besonders darin, dass Haftungsrisiken entfallen, die mit den bisherigen Zusageformen verbunden sind. Über die Zahlung der Beiträge hinaus bestehen keine Zahlungsverpflichtungen. Die Arbeitgeber erhalten dadurch vollständige Kostensicherheit.“ Zudem werden aufgrund des „strukturell kollektiven Charakters“ erhebliche „Kosten- und Effizienzvorteile“ und damit höhere Renditen für die Versicherten erwartet (Gesetzentwurf der Bundesregierung Drucksache 18/11286, S. 33).

90. Inzwischen sind in der Chemie und Versorgungswirtschaft Sozialpartnermodelle mit reinen Beitragszusagen gestartet. Auch in anderen Branchen finden Verhandlungen über eine reine Beitragszusage statt. Um Betriebsrentenansprüche möglichst gegen Markt- und Renditeschwankungen abzusichern, haben etwa die Chemie-Tarifvertragsparteien vereinbart, dass ein Arbeitgeberbeitrag in Höhe von 5 Prozent der Sparleistung dafür verwendet wird, Rentenkürzungen zu vermeiden oder zumindest zu begrenzen und damit die Risiken für die Beschäftigten aufgrund der fehlenden Haftung des Arbeitgebers zu reduzieren.
91. International dominieren bei der privaten und inzwischen auch bei der betrieblichen Altersvorsorge beitragsorientierte Vorsorgeformen ohne Leistungsgarantie (OECD 2021, S. 37-39). Mit Großbritannien und den Niederlanden findet gerade in zwei europäischen Ländern ein Übergang von den früher deutlich überwiegenden leistungsdefinierten Systemen zu beitragsdefinierten Systemen statt.
92. Der Sozialbeirat betont die Notwendigkeit, bei kapitalgedeckter Altersvorsorge einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Interesse an hoher Sicherheit und an hoher Rendite zu finden. Bei den Anlagezielen muss dem durch entsprechende Vorkehrungen Rechnung getragen werden, denn eine Alterssicherung muss sowohl ausreichend verlässlich als auch ausreichend hoch sein. Der vollständige oder teilweise Verzicht auf Garantien bedeutet für Vorsorgende ohne Zweifel ein höheres Risiko. Dieses höhere Risiko wird nur dann Akzeptanz bei den Vorsorgenden finden, wenn sich die damit verbundene Erwartung auf eine höhere effektive Rendite auch einstellt.
93. Ein im Niedrigzinsumfeld genutzter Weg für eine Neujustierung beider Anlageziele besteht darin, das Garantieniveau von Versicherungsleistungen abzusenken, wie dies seit einiger Zeit bei neu abgeschlossenen Lebensversicherungen oftmals der Fall ist (z. B. Absenkung der Beitragsgarantie von 100 auf 80 Prozent).

Niedrigere Garantien lassen riskantere Anlagen mit durchschnittlich attraktiveren Renditen zu. Allerdings bleibt das Problem, dass ein bei Vertragsabschluss garantiertes Leistungsversprechen während der Vertragslaufzeit je nach weiterer Kapitalmarktentwicklung entweder für die Vorsorgenden deutlich an Wert verlieren kann oder aber im umgekehrten Fall die Anbieter doch wieder dazu zwingen kann, niedrig rentierliche Anlagen zu wählen. Ohne weitere Maßnahmen würde eine Absenkung der Beitragsgarantie die Anforderungen an die Anbieter absenken, ohne dass für die Vorsorgenden eine Verbesserung des Leistungsniveaus sichergestellt wäre. Insofern bleibt bei Vertragsabschluss weiterhin unklar, welchen Stellenwert Sicherheit und Rendite im Laufe des Sparprozesses haben werden.

94. Modelle des kollektiven Sparens, in denen gemeinschaftliche Sicherungselemente als Ausgleichsinstrumente für schwankende Kapitalmarktentwicklungen geschaffen werden, sind geeignet, die Verlässlichkeit der Alterssicherung und die Stabilität der Leistungen zu gewährleisten und können gleichzeitig auch einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Altersklassen der Vorsorgenden schaffen. Sie haben sich sowohl innerhalb der betrieblichen Altersvorsorge im Rahmen unterschiedlicher Zusagearten als auch in anderen Vorsorgebereichen (z. B. berufsständischen Versorgungswerken) bereits langjährig bewährt und werden auch in anderen Ländern (z. B. künftig in den Niederlanden) praktiziert.
95. Ein ebenso einfacher wie wirkungsvoller Weg, um zwischen dem Interesse an Sicherheit und an Rendite einen Ausgleich zu schaffen, kann zudem durch Anlageregeln erreicht werden. Dies ist insbesondere möglich durch die Vorgabe einer ausreichenden Mischung und Streuung der Anlagen (wie z. B. in §§ 3, 4 Anlageverordnung verlangt) und einer ausgewogenen Gewichtung der Anlagen nach Sicherheit und Renditechancen (z. B. jeweils hälftig sichere Anleihen und Aktien). Bei individuellen Sparprozessen wird es zudem regelmäßig sinnvoll sein, mit

zunehmendem Alter bei der Anlage stärker von rendite- auf sicherheitsorientierte Anlagen zu wechseln, da hier – anders als bei kollektivem Sparen – kein Risikopuffer zum Ausgleich zur Verfügung steht. Auch zu diesen Instrumenten liegen langjährige Erfahrungen vor.

96. Der Sozialbeirat hält es daher nicht nur für notwendig, sondern auch für möglich, bei kapitalgedeckter Vorsorge einen angemessenen Ausgleich zwischen Sicherheits- und Renditeinteresse und ein hohes Maß an Transparenz zu erreichen. Er warnt davor, beim Aufbau von Kapitaldeckung Erwartungen hinsichtlich Sicherheit oder Rendite zu wecken, die nur unter Vernachlässigung des jeweils anderen Ziels erreicht werden können. Letztlich müssen bei der Gewichtung beider Ziele auch von den Betroffenen akzeptierte Kompromisse gefunden werden.
97. Der Sozialbeirat weist zudem darauf hin, dass Garantien rechtlich Leistungszusagen des Versicherers oder des Arbeitgebers gegenüber den Versicherten respektive gegenüber den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern für die Rentenphase darstellen.

IV.6 Verbindlichkeit der kapitalgedeckten Vorsorge

98. Sofern die Politik die Verbindlichkeit der Vorsorge nicht erhöht, stellt sich die Frage, wie die bisher unzureichenden Verbreitungsgrade gesteigert werden können.
99. Kapitalgedeckte Vorsorge ist aufgrund des Zinseszins-effektes auf lange Spardauern angewiesen. Daher müssen insbesondere junge Menschen in den Blick genommen werden. Dabei ist insbesondere im Zeichen multipler Krisen die Frage, wie sich die Bereitschaft zu freiwilliger Vorsorge angesichts aktueller gesellschaftlicher Entwicklungen und Diskurse entwickeln wird. Aktuelle Studien

zeigen, dass sich die optimistischen Zukunftserwartungen junger Menschen zuletzt eingetrübt haben (Schnetzer und Hurrelmann 2022) und sich viele junge Menschen große Sorgen um ihre berufliche, finanzielle und wirtschaftliche Zukunft machen (Hurrelmann et al. 2022). Das Bild ist hier ambivalent. Einerseits legen so viele junge Menschen wie nie zuvor Geld in Aktien und Fonds an – ihr Anteil an den jugendlichen Vorsorgesparern ist in den vergangenen Jahren auf rund 50 Prozent gestiegen, während die staatliche Förderung als Sparanreiz an Bedeutung verloren hat (ebd.). Insgesamt stagniert aber der Anteil der jungen Menschen, der privat für das Alter vorsorgt. Obwohl drei Viertel der 17- 27- Jährigen Angst vor Altersarmut haben und 90 Prozent der jungen Erwachsenen klar ist, dass sie zusätzlich vorsorgen müssen, sparen nur 37 Prozent (45 Prozent der Männer, 29 Prozent der Frauen) dafür regelmäßig (Hurrelmann et al. 2022). Mehrheitlich sehen junge Menschen nicht das Individuum, sondern vor allem den Staat in der Verantwortung für die Organisation der Alterssicherung, gefolgt von Vorsorgeangeboten des Arbeitgebers bzw. der betrieblichen Rente (ebd.).

100. Um die Verbreitung der kapitalgedeckten zusätzlichen Altersvorsorge weiter zu erhöhen, steht auch ein Obligatorium oder zumindest mehr Verbindlichkeit zur Diskussion. Begründet wird die Diskussion zu mehr Verbindlichkeit mit der Sorge vor wachsenden Sicherungslücken im Alter, verbunden mit der Gefahr, dass der Staat deshalb verstärkt Leistungen der Grundsicherung im Alter leisten müsse. Für diese Erwartung wachsender Sicherungslücken wird angeführt, dass das gesetzliche Rentenniveau künftig sinke, weshalb mit einem schlechteren Versorgungsniveau im Alter gerechnet werden müsse. Zudem wiesen künftige Rentenzugänge häufiger als früher Erwerbsbiografien auf, die in relevantem Umfang Zeiten von rentenrechtlich nicht abgesicherter Arbeitslosigkeit oder von Beschäftigung im Niedriglohnbereich aufweisen. Des Weiteren sei der Teil an Alleinlebenden gewachsen, so dass bei weniger

Älteren als früher die Möglichkeit der Kompensation durch ein Partnereinkommen bestehe.

101. Die Einführung eines Obligatoriums zur privaten Vorsorge kann bei geeigneter Ausgestaltung mit dem Grundgesetz vereinbar sein. Die erforderliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes könnte sich dabei aus Art. 14 Abs. 1 Nr. 12 GG „Sozialversicherung“ oder „Arbeitsrecht“ oder bei einer versicherungsrechtlichen Anknüpfung aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG „privates Versicherungswesen“ ergeben (Steinmeyer 2019).
102. Ein Obligatorium zur privaten Vorsorge greift in die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG ein. Solche Eingriffe sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zulässig, wenn sie einem legitimen Ziel dienen sowie geeignet, erforderlich und angemessen sind (BVerfGE 103, 197, 222 zum Versicherungsobligatorium in der privaten Pflegeversicherung). Dass die angestrebte Erhöhung des Sicherungsniveaus und die Vermeidung von Altersarmut legitime Ziele sind, unterstützt der Sozialbeirat. Der Spielraum des Gesetzgebers im Hinblick auf die zur Erreichung des Ziels gebotenen Maßnahmen ist groß. Die Einschätzung der Wirkung der beabsichtigten Maßnahmen unterliegt einer Prognose, bei der sich der Gesetzgeber auch auf geringe Erfolgswahrscheinlichkeiten stützen kann (BVerfGE 152, 68, 119). Die Prognosen müssen jedoch auf einer tragfähigen Grundlage beruhen (BVerfGE 88, 203, 262; 152, 68, 119). Insofern sind die Unwägbarkeiten, die mit der privaten Altersvorsorge verbunden sind, abzuwägen. Im Rahmen der Erforderlichkeit muss der Gesetzgeber zudem prüfen, ob das Risiko anderweitig hinreichend abgesichert ist. Insofern spielt auch die Bereitschaft der Bevölkerung zur freiwilligen Eigenvorsorge eine Rolle (BVerfGE 103, 197, 223).
103. Eine verstärkte Vorsorge könnte z. B. durch eine Vorsorgepflicht, aber auch durch eine ausgeweitete Nichtanrechnung bei der

Grundsicherung im Alter behoben werden. Bei einer Vorsorgepflicht stellt sich die Frage, wie hoch der Pflichtbeitrag ausfallen soll und wie dieser ggf. ohne mögliche Zulagen für alle bezahlbar ist. Offen bleibt, wie dann mit bereits bestehender zusätzlicher Vorsorge umgegangen werden soll, z. B. bestehenden Riester-Verträgen und damit verbundenen Zusagen. Es müsste geklärt werden, ob ein bestehender Vertrag eine mögliche neu eingeführte Pflicht bereits erfüllt. Falls es ein staatlich organisiertes Anlageprodukt geben soll, muss auf eine sorgfältige Auswahl und Ausgestaltung geachtet werden. Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, dass ein großer Teil der Sparer sich nicht aktiv entscheidet und kein alternatives Produkt wählt. Hier sind zudem mögliche fiskalische Risiken zu bedenken, falls die staatliche Anlage nicht den Erwartungen entspricht. Insgesamt ist der Zeitpunkt für die Einführung einer verpflichtenden Zusatzvorsorge angesichts der bevorstehenden größeren Anzahl an Rentenzugängen und ohnehin höherer Beiträge ungünstig.

104. Die Finanzierung obligatorischer Zusatzvorsorge ist international unterschiedlich geregelt. In Großbritannien wird eine obligatorische Zusatzvorsorge („Auto-enrollment“) von Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanziert. In Schweden sind Betriebsrenten durch die hohe Tarifbindung quasi obligatorisch. Hier zahlt der Arbeitgeber 4,5 Prozent des Entgelts in eine Betriebsrente ein. Ähnliche verpflichtende Systeme mit anteiliger Arbeitgeber-Arbeitnehmerfinanzierung finden sich auch in Österreich (mindestens hälftiger Beitrag des Arbeitgebers bei Vorliegen) oder den Niederlanden. Auch wenn internationale Vergleiche immer vor dem Hintergrund der jeweiligen Rahmenbedingungen zu interpretieren sind, zeigen die Beispiele, dass die Einführung einer zusätzlich zur gesetzlichen Rentenversicherung obligatorisch geltenden Zusatzvorsorge nicht nur eine versorgungs-, sondern auch eine verteilungspolitische Entscheidung ist, die hinsichtlich ihrer Belastungswirkung für einzelne soziale Gruppen abzuwägen ist.

105. Bei allen Überlegungen für eine obligatorische Kapitaldeckung ist zu bedenken, dass die Erwartung wachsender Sicherungslücken im Alter nicht unumstritten ist: So dürften die gesetzlichen Renten im Durchschnitt langfristig nominal und wahrscheinlich auch real weiter steigen (BMAS 2020; BMAS 2021a; Deutsche Bundesbank 2022). Zudem ist die Stabilisierung des Rentenniveaus geplant.¹⁰ Die zusätzliche Altersvorsorge insgesamt nahm in den letzten Jahrzehnten zu und angesichts gestiegener Erwerbstätigkeit sorgen immer mehr Bürgerinnen und Bürger über die gesetzliche Rentenversicherung für das Alter vor. Hinzu kommt, dass viele Ältere über Immobilieneigentum verfügen. Vor diesem Hintergrund sehen andere die notwendige Rechtfertigung für einen mit einem weiteren Obligatorium verbundenen Eingriff als nicht gegeben. Sie verweisen auch darauf, dass es nicht nachvollziehbar wäre, Beschäftigte zur zusätzlichen Altersvorsorge zu verpflichten, obwohl sie – anders als andere Bevölkerungsgruppen – bereits obligatorisch für das Alter vorsorgen und – auch deshalb – ein gegenüber der übrigen Bevölkerung unterdurchschnittliches Altersarmutsrisiko aufweisen.
106. Zum Teil wird auch die Auffassung vertreten, dass auf die nicht vollständige Verbreitung der kapitalgedeckten Vorsorge und die Erwartung künftiger Sicherungslücken im Alter besser durch Leistungsverbesserungen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung statt durch ein Obligatorium zur zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge reagiert werden sollte (z. B. Urban 2022).
107. Für den Fall der Einführung eines weiteren Obligatoriums wäre zu beachten, dass hierbei in geeigneter Weise bereits getroffene Vorsorgeentscheidungen berücksichtigt werden müssten: Zum einen, um Beschäftigte und/oder Arbeitgeber nicht finanziell zu überfordern, zum anderen aber auch, um zu vermeiden, dass

¹⁰ Im Koalitionsvertrag der regierungstragenden Parteien heißt es dazu: „Wir werden daher die gesetzliche Rente stärken und das Mindestrentenniveau von 48 Prozent (Definition vor der kürzlich durchgeführten Statistikrevision) dauerhaft sichern“ (Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 57).

Beschäftigte, die bereits freiwillig in hohem Maße für das Alter vorsorgen, zu noch höheren Sparanstrengungen gezwungen werden, obwohl bei ihnen keine Sicherungslücken bestehen.

108. Es liegt nahe – und wird daher teilweise auch vertreten –, dieser Herausforderung durch die Kombination einer Verpflichtung mit gleichzeitiger Möglichkeit eines Opt-out zu begegnen. Damit könnte sowohl der Gefahr einer finanziellen Überforderung von Arbeitgebern und/oder Beschäftigten (je nach Ausgestaltung des Obligatoriums) als auch einer erzwungenen Überversorgung entgegengewirkt werden. Allerdings haben Opt-out-Regelungen den Nachteil, dass regelmäßig gerade diejenigen, die mit einem Obligatorium erreicht werden sollen, von der Option Gebrauch machen und damit die eigentliche Zielsetzung verfehlt wird. Dieser Nachteil kann zwar zumindest begrenzt werden, indem die Nutzung der Opt-out-Option mit dem Nachteil des Verlusts von Zuschüssen Dritter verbunden wird oder periodisch nach einer gewissen Zeit bzw. bei einem Wechsel des Arbeitgebers automatische Wiedereinschreibung vorgenommen wird (wie z. B. bei Betriebsrenten im Vereinigten Königreich). Damit würden jedoch gerade auch diejenigen Beschäftigten bestraft, die sich aus finanziellen Gründen zum Opt-out gezwungen sehen.
109. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass eine Entscheidung für mehr Verbindlichkeit in der zusätzlichen Altersvorsorge in jedem Fall nur dann möglich ist, wenn zur Umsetzung auch attraktive Möglichkeiten zur Verfügung stehen und Klarheit hinsichtlich der rechtlichen Bedingungen besteht. Derzeit ist das nur bedingt der Fall: Der Koalitionsvertrag lässt darauf schließen, dass es die bisherige Förderung für (neue) Altersvorsorgeverträge künftig nicht mehr geben soll. In der betrieblichen Altersvorsorge sind reine Beitragszusagen bislang nur in zwei Bereichen vereinbart worden, die Beitragszusage mit Mindestleistung wird angesichts der zwischenzeitlichen Niedrigzinsphase kaum mehr angeboten und die derzeit meist angebotenen beitragsorientierten Leistungszusagen

sind rechtlich umstritten, was die zu erbringende Leistungshöhe betrifft. Der Gesetzgeber ist daher gefordert, bald Klarheit zu schaffen, welche privaten und betrieblichen Vorsorgemöglichkeiten künftig bestehen und gefördert werden sollen.

Berlin, 22. November 2022



Prof. Dr. Ute Klammer

Vorsitz



Anja Piel

1. stellv. Vorsitz



Alexander Gunkel

2. stellv. Vorsitz

Literaturverzeichnis

Antolín, P./Stewart, F. (2009): Private Pensions and Policy Responses to the Financial and Economic Crisis, OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, No. 36, OECD publishing, Paris.

BMAS (2001): Rentenversicherungsbericht (RVB) 2001, Berlin.

BMAS (2020): Alterssicherungsbericht 2020, Berlin.

BMAS (2021a): Rentenversicherungsbericht (RVB) 2021, Berlin.

BMAS (2021b): Sozialbudget 2021, Berlin.

BMAS (2022): Rentenversicherungsbericht (RVB) 2022, Berlin.

BMF (2022): Statistik zur Riester-Förderung, Berlin.

Börsch-Supan, A./Bucher-Koenen, T./Goll, N./Maier, C. (2016): 15 Jahre Riester – eine Bilanz. Arbeitspapier, Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, München.

Corneo, G. (2018): Ein Staatsfonds, der eine soziale Dividende finanziert, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 19, 94–109.

Deutsche Bundesbank (2022): Monatsbericht Juni 2022, 74. Jahrgang, Nr.6, Frankfurt.

Deutsche Rentenversicherung Bund (2022): Renten 2021, Statistik der Deutschen Rentenversicherung, Band 224, Berlin.

Europäische Kommission (2021): The 2021 Ageing Report, Brüssel.

Fuest, C. (2018): Der Schatz der Deutschen, in: Handelsblatt, 5. Dezember 2018, 48.

Geyer, J./Grabka, M. M./Haan, P. (2021): 20 Jahre Riester-Rente – Private Altersvorsorge braucht einen Neustart, DIW Wochenbericht 40, Berlin.

Hurrelmann, K./Karch, H./Traxler, C. (Hrsg.) (2022): Jugend, Vorsorge, Finanzen. MetallRente Studie 2022. Zwischen sozialstaatlichem Anspruch und Individualisierung. Beltz-Juventa: Weinheim/Basel.

Klein, R. (2021): Die Deckungsmittel der betrieblichen Altersvorsorge in 2019, in: Betriebliche Altersvorsorge, Nr. 5, 429-430

Koalitionsvertrag 2021-2025 (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, Berlin.

Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (Hrsg.) (2020): Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag Band 1 - Empfehlungen, 30. März 2020, Berlin.

Mackenroth, G. (1952): Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan. in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 4, Berlin.

OECD (2021): Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris.

Schnetzer, S./Hurrelmann, K. (2022): Trendstudie: Jugend in Deutschland. Jugend im Dauerkrisenmodus – Klima, Krieg, Corona, Kempten (Allgäu).

Steinmeyer, H.-D. (2019): Rechtsgutachten zu Verfassungsmäßigen Grenzen für ein Obligatorium und von Opting-Out Modellen in der zusätzlichen Altersvorsorge, erstellt im Auftrag der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“, Münster.

Türk, E./ Mum, D. (2016): Überhöhte Erwartungen. OECD und EU Kommission sollten ihre Renditeannahmen korrigieren. Friedrich-Ebert-Stiftung – WISODiskurs 17/2016.

Urban, H.-J. (2022): Debattenvorschlag: Die Soli-Rente-plus – eine Perspektive jenseits von Privatisierung und Kapitalisierung, in: Soziale Sicherheit 5/2022, 201-204.