Ein neuer Zugang zur zusätzlichen kapitalgedeckten Alterssicherung? Vorschlag des Sachverständigenrates für einen öffentlich verwalteten Aktienfonds

Dr. Stephan Fasshauer und Christian Rieckhoff, Berlin

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) beabsichtigt mit seinem Vorschlag zum Aufbau eines öffentlich verwalteten Aktienfonds, die bestehende zusätzliche Altersvorsorge zu reformieren. Dieser – im aktuellen Jahresgutachten unterbreitete – Vorschlag zielt auf den Aufbau einer effizienten und renditestarken Zusatzvorsorge. Als Zielgruppe sind insbesondere Geringverdienende angedacht. Ist die Realisierung der mit dem Fonds verbundenen sozialpolitischen Ziele machbar? Welche praktischen Schritte müssen bei der Umsetzung beachtet werden? Wie fügt sich dieser Vorschlag in die bestehende Landschaft der Altersvorsorge in Deutschland ein? Der vorliegende Beitrag widmet sich diesen konkreten Fragestellungen und ordnet die Analyse in den Gesamtdiskurs zur Weiterentwicklung der Alterssicherung ein.

1. Einordnung des Vorschlags des SVR

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) legt in seinem Jahresgutachten 2023/24 einen Schwerpunkt auf die Weiterentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV). In dem Gutachten wird eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet, die die langfristige Finanzierung der GRV sichern sollen. Ein Vorschlag bezieht sich auf den Ausbau der kapitalgedeckten Vorsorge, der jedoch außerhalb der GRV erfolgen soll.[1] Der zu bildende Aktienfonds ist hier als Kern einer neuen Form ergänzender privater Altersvorsorge mit Kapitaldeckung vorgesehen und zugleich als Ersatz für die Riester-Rente in ihrer bisherigen Form. Der Fokus des Aktienfonds ist deutlich anders als bei dem von der Bundesregierung geplanten „Generationenkapital“[2]. Insgesamt reicht dieser Vorschlag über die GRV hinaus und bezieht sich auf die Entwicklung des Gesamtsystems der Alterssicherung in Deutschland.

Laut Gutachten des SVR ist vorgesehen, dass der Aktienfonds öffentlich verwaltet wird und seine Anlagen breit diversifiziert werden. Alle Mitglieder der Zielgruppe sollen automatisch einbezogen werden (Auto-Enrolment), wobei die Möglichkeit bestehen soll, die Teilnahme abzulehnen (Opt-out). Der zu gründende Aktienfonds soll als Standardanbieter (Default) für die neue Form der Zusatzvorsorge agieren. Private Konkurrenz soll jedoch möglich sein. Aufgrund seiner voraussichtlichen Größe werden geringe Kosten je Versichertem erwartet. Eine Öffnung für die betriebliche Altersversorgung, insbesondere für kleinere Arbeitgeber, wird als möglich erachtet. Bestehende Riester-Verträge sollen Bestandsschutz erhalten und entweder in der bisherigen Form fortgeführt oder – auf freiwilliger Basis – in das neue System überführt werden.

Auffallend ist in diesem Zusammenhang, dass der Vorschlag eines öffentlich verantworteten Aktienfonds für die zusätzliche Altersvorsorge in der kürzlich von der Bundesregierung eingerichteten „Fokusgruppe

1 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [SVR]: Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren, Jahresgutachten 2023/24, Wiesbaden 2023, Abruf unter: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/jahresgutachten-2023.html, hier: S. 338 ff.

2 Das Generationenkapital wird vom SVR innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung verortet. Gleichwohl ist auf eine strikte Abgrenzung der Anlagerisiken des kapitalgedeckten Generationenkapitals zum beitragsfinanzierten Pflichtversicherungssystem der umlagefinanzierten GRV zu achten.

private Altersvorsorge“ keine Mehrheit gefunden hatte.[3] Allerdings ist zu beachten, dass der Fokusgruppe private Altersvorsorge nicht nur – wie dem SVR – Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler angehörten, sondern unter anderem auch Vertreterinnen und Vertreter von Anbieterverbänden, Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Bundesministerien und der Sozialpartner.[4]

Die Forderung nach der Einrichtung eines öffentlich verwalteten Aktienfonds, mit oder über den Teile der individuellen (zusätzlichen) Alterssicherung realisiert werden sollen, ist nicht neu. Eine Vielzahl von Vorschlägen und Modellen wurde dazu in den letzten Jahren bereits unterbreitet und diskutiert. Zu denken wäre hier beispielsweise an das Modell der „Deutschland-Rente“ mit dem „Deutschland-Fonds“[5], das „Vorsorge-Konto“[6] oder die „Extra-Rente“[7]. Einige Vorschläge knüpfen dabei ausdrücklich an internationale Erfahrungen mit entsprechenden Vorsorgefonds an.[8]

Den Vorteil eines öffentlich verwalteten Aktienfonds als Kern einer neuen Form ergänzender privater Vorsorge sieht die Mehrheit des SVR vor allem in einer „Entkopplung“ der Alterssicherung von der ungünstigen demografischen Entwicklung. Inwieweit eine derartige Entkopplung tatsächlich möglich und in der vorgeschlagenen Form ökonomisch sinnvoll ist, bleibt allerdings umstritten.[9] Langfristig – so der SVR – biete die neue Form der Zusatzvorsorge das Potenzial, das kombinierte Sicherungsniveau aus GRV und Zusatzvorsorge deutlich zu steigern. Die Simulationsrechnungen des vorliegenden Gutachtens gehen davon aus, dass die hier vorgeschlagene Zusatzvorsorge das Sicherungsniveau bis zum Jahr 2060 um 14 Prozentpunkte und bis zum Jahr 2080 um 26,8 Prozentpunkte steigern kann. Für diese Simulation wurde eine Sparquote von 4 Prozent des Einkommens und eine reale Rendite nach Kosten von 5 Prozent per anno[10] unterstellt. Die für diese Ergebnisse entscheidende Annahme zur Renditeentwicklung kann dabei allerdings als keinesfalls gesichert angenommen werden.[11]

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich vor allem mit Fragen der praktischen Realisierung eines öffentlich verwalteten Aktienfonds. Die Beantwortung dieser Fragen ist entscheidend, damit die avisierten Personengruppen tatsächlich erreicht werden können. Dies gilt insbesondere für jene Personengruppen, die zusätzliche Altersvorsorge bisher nicht oder nicht in ausreichendem Maß betreiben (siehe Tabelle).[12] Letztlich entscheidet die Frage der praktischen Umset-

3 Vgl. Fokusgruppe private Altersvorsorge (Hrsg): Abschlussbericht der Fokusgruppe private Altersvorsorge, Juli 2023, Abruf unter: www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/abschlussbericht-fokusgruppe-private-altersvorsorge.pdf?__blob=publicationFile&v=6, hier: S. 8.

4 Vgl. www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/ueber-uns/ratsmitglieder.html und www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Internationales_Finanzmarkt/Altersvorsorge/fokusgruppe-private-altersvorsorge.html.

5 Vgl. *Schenk, Matthias* und *Schulze, Michael*: Die Deutschland-Rente – Ein Projekt zur Stabilisierung der Privaten Altersrente, in: DIW Berlin (Hrsg.): Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 01.2019, S. 101–112 beziehungsweise *Al-Wazir, Tarek/Grüttner, Stefan* und *Schäfer, Thomas*: Deutschland-Rente Konzeptpapier, Stand 28. April 2017. Die Studie wurde wissenschaftlich begleitet von Knabe, Andreas/Weimann, Joachim und Roth, Markus.

6 Vgl. *Stellpflug, Jürgen/Sternberger-Frey, Barbara* und *Tuchscherer, Claudia*: Das Vorsorgekonto – Basisprodukt für die private Altersvorsorge, in: Friedrich Ebert Stiftung private Altersvorsorge (Hrsg.): WISO DISKURS 01/2019 beziehungsweise *Tuchscherer, Claudia*: Das Vorsorgekonto – Ein Ansatz gegen (Alters-)Armut und zur Flexibilisierung der Übergänge in die Rente, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 3(83), 2014, S. 57–75.

7 Vgl. vzbv: „Extrarente: Freiwillig. Fair. Einfach. Mehr.“, Forderungspapier, Berlin 2019, Abruf unter: https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2019/04/26/2019_vzbv_forderungspapier_extrarente.pdf.

8 Zum Überblick über derartige Fonds für die Alterssicherung und die mögliche Übertragbarkeit auf Deutschland vgl. ausführlich *Freudenberg, Christoph*: Staatliche Fonds und Alterssicherung: Erfahrungen anderer Länder, in: Deutsche Rentenversicherung 3/2017, S. 292–313.

9 Vgl. *Truger, Achim*: Eine andere Meinung, in: SVR, a. a. O., hier: S. 357 ff.

10 Unterstellt man hier eine Inflationsrate von 2 Prozent, würde sich eine Nominalrendite von mindestens 7 Prozent ergeben, die bei entsprechenden höheren Inflationsraten nochmals deutlich höher ausfallen müsste.

11 Vgl. *Truger, Achim*, a. a. O. Zur Unsicherheit über Renditeannahme bei langfristigen Aktienanlagen vgl. auch Deutsche Bundesbank: Zum geplanten Generationenkapital zur Entlastung der Rentenfinanzen, in: Monatsbericht November 2023, hier: S. 80 ff.

12 Zur Verbreitung der geförderten zusätzlichen Altersvorsorge vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Alterssicherungsbericht 2020, Abruf unter: www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rente/alterssicherungsbericht-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=2, hier S. 160 ff. beziehungsweise zu den Gruppen mit unzureichender Zusatzvorsorge vgl. auch *Fasshauer, Stephan*: Handlungsbedarf im Bereich der privaten und betrieblichen Vorsorge, in: Deutsche Rentenversicheurng 1/2020, S. 169–184.

Tabelle: Personen mit Zusatzvorsorge

	mit zusätzlicher AV	mit **BAV**			mit **Riester**	darunter mit **BAV und Riester**
		gesamt	ZÖD	BAV ohne ZÖD		
gesamt	65,5 %	53,9 %	17,2 %	37,8 %	29,6 %	18,1 %
Männer	63,8 %	54,7 %	11,8 %	43,8 %	26,1 %	17,0 %
Frauen	67,4 %	53,0 %	23,4 %	31,0 %	33,6 %	19,2 %
alte Länder	66,5 %	55,7 %	17,3 %	39,6 %	29,9 %	19,1 %
neue Länder	61,2 %	46,6 %	17,0 %	30,7 %	28,3 %	13,7 %

Anmerkungen: AV = Altersvorsorge, ZÖD = Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes, BAV = betriebliche Altersversorgung.

Quelle: BMAS, Alterssicherungsbericht 2020, Tabelle D.3.2, Anteil der Befragten mit zusätzlicher Altersvorsorge nach Geschlecht und Region.

zung des öffentlich verwalteten Aktienfonds auch darüber, ob damit das sozialpolitische Ziel der Lebensstandardsicherung im Alter, bei Erwerbsminderung und im Hinterbliebenenfall für die Gesamtheit der Bevölkerung erreichbar ist.

2. Organisation der neuen Zusatzvorsorge

2.1 Auto-Enrolment mit Opt-out-Möglichkeit

Die neue Form der Zusatzvorsorge ist als Auto-Enrolment vorgesehen (siehe Infokasten 1). Dabei entsteht zunächst die Frage, wann und wie diese automatische Beteiligung an der Zusatzvorsorge umgesetzt werden soll und ob ein solches Obligatorium überhaupt rechtlich zulässig wäre. Zur rechtlichen Zulässigkeit hatte bereits die Reformkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ ein Gutachten in Auftrag gegeben. Dieses kommt zu dem Fazit, dass die Zulässigkeit von der konkreten Gestaltung eines Obligatoriums oder Opt-outs und dem einbezogenen Personenkreis abhängig ist.[13] Sofern die Beteiligung an ein bestehendes Arbeits- oder Dienstverhältnis gebunden werden soll, wäre der Arbeitgeber beziehungsweise Dienstherr für das Auto-Enrolment als verantwortliche Institution für die Einbeziehung in die Zusatzvorsorge naheliegend. Sofern der Kreis der einzubeziehenden Personen mit den Förderberechtigten der Riester-Rente identisch sein soll, würde sich allerdings die Frage ergeben, was bei denjenigen aktuell Förderberechtigten passiert, die (vorübergehend) kein Arbeits- oder Dienstverhältnis haben. Dies können beispielsweise Kindererziehende sein, Ehepartner von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (sogenannte mittelbar Förderberechtigte) oder Selbstständige, die in der GRV pflichtversichert sind.[14]

Das Auto-Enrolment wird durch die gleichzeitig vorgesehene Möglichkeit zum Opt-out komplexer gestaltet. Die einzubeziehenden

13 Vgl. *Steinmeyer, Heinz-Dietrich*: Rechtsgutachten zu verfassungsmäßigen Grenzen für ein Obligatorium und von Opting-Out-Modellen in der zusätzlichen Altersvorsorge, in: Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, Band 2 – Materialien, Berlin 2020, S. 220–286, Abruf unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rente/Kommission-Verlaesslicher-Generationenvertrag/bericht-der-kommission-band-2.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

14 Zum Kreis der Förderberechtigten vgl. § 10a in Verbindung mit § 79 EStG.

Infokasten 1: Auto-Enrolment in der Altersvorsorge

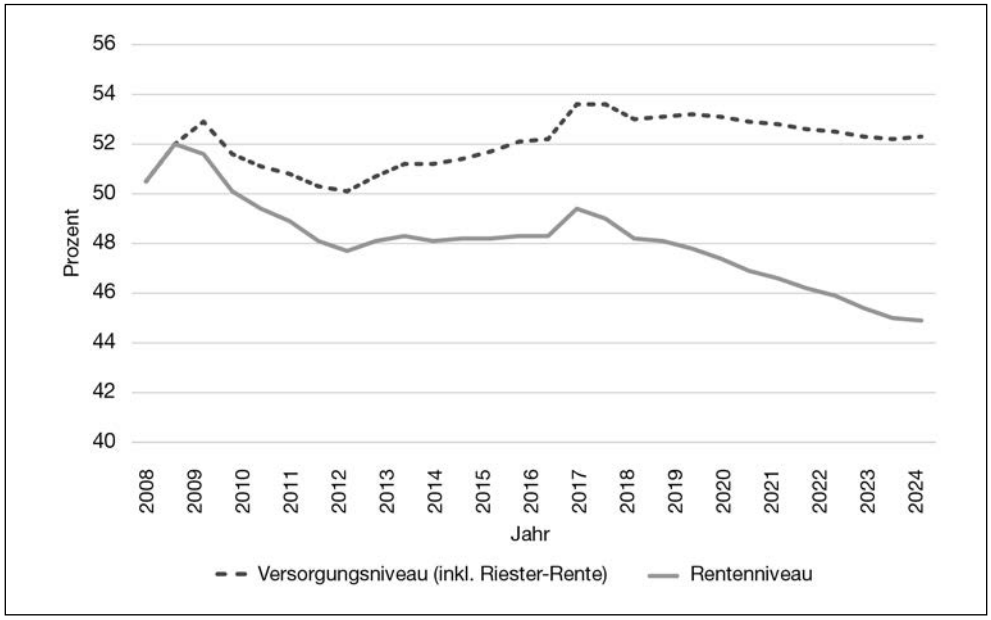
„Auto-Enrolment“ steht kurz für „Automatic Enrolment“ und definiert die automatische Einbeziehung von Personen in staatliche Programme. Die Bürgerinnen und Bürger werden einbezogen, sofern sie dem nicht aktiv widersprechen (Opt-out). Es gibt international eine Reihe von Beispielen für ein solches Vorgehen, insbesondere im Bereich der Altersvorsorge. Möglich sind diese aber auch in anderen Bereichen, zum Beispiel bei der Organspende.
Im Bereich der Altersvorsorge haben sechs OECD-Länder Programme mit Auto-Enrolment. Dazu zählen: Italien, Litauen, Neuseeland, Polen, die Türkei und das Vereinigte Königreich. Die (bisher) erreichte Rate der Inanspruchnahme in der Zielgruppe variiert dabei sehr stark zwischen den hier genannten Ländern: Sie erreicht 80 Prozent in Neuseeland und nur 11 Prozent in Italien.

Quellen: workerspensiontrust.co.uk/members/what-is-auto-enrolment; OECD, Pensions at a glance 2021.

Personen müssen kontaktiert und ein entsprechender Abfrage- und Verwaltungsprozess initiiert werden. Die Notwendigkeit zu einer Opt-out-Möglichkeit ist naheliegend, da rund zwei Drittel der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bereits über eine zusätzliche Altersvorsorge – beispielsweise in Form eines Riester-Vertrags ober einer betrieblichen Altersversorgung – verfügen.[15] Diese zu einer weiteren Zusatzvorsorge zu verpflichten, erschiene ökonomisch und sozialpolitisch genauso unangemessen wie ein Zwang, ihre bisherige Zusatzvorsorge aufzugeben.
Im Zusammenhang mit dem möglichen Opt-out müsste die grundsätzliche sozialpolitische Zielstellung des Aktienfonds in der neuen Zusatzvorsorge hinterfragt beziehungsweise geklärt werden. Verfolgt dieser Fonds – wie die bisherige geförderte Altersvorsorge – das Ziel, nur die bisherige Rentenniveauabsenkung in der GRV auszugleichen (siehe Abbildung 1)?[16] In diesem Fall liegt eine Opt-out-Möglichkeit nahe. Soll jedoch die zukünftige, durch die weiteren Vorschläge des SVR selbst initiierte Absenkung des Leistungsniveaus in der GRV ausgeglichen werden, wäre ein Opt-out eher fraglich. Ein umfassendes Obligatorium erscheint in diesem Fall zielgerichteter.
Sofern eine Opt-out-Möglichkeit besteht, sind allerdings auch die vom SVR prognostizierten Beiträge des Aktienfonds zur Entwicklung des zukünftigen Leistungsniveaus der Alterssicherung insgesamt kritisch zu sehen. Der Aktienfonds selbst wird bei einer Opt-out-Möglichkeit nur einen Teil der Vorsorgenden erreichen. Die für den Aktienfonds selbst angenommenen Renditen können folglich nicht für die gesamte Zusatzvorsorge fortgeschrieben werden. Eine realistische Betrachtung sollte daher im besten Fall eine Durchschnittsbetrachtung sein, die die bisherigen Formen der Zusatzvorsorge einschließt.
Unklar bei dem Vorschlag zum Opt-out aus der neuen Form der zusätzlichen Altersvorsorge bleibt weiterhin, ob dieses bedingungslos erfolgen soll oder eine vergleichbare Zusatzvorsorge nachzuweisen ist. Ohne Nachweispflicht besteht die Gefahr, dass insbesondere diejenigen das Opt-out wählen, die bisher über keine Zusatzvorsorge verfügen, zum Beispiel Personen mit geringen Einkommen. Die Nachweispflicht einer alternativen angemessenen Zusatzvorsorge wiederum würde den Prozess des Auto-Enrolment mit Opt-out-Möglichkeit sehr kom-

15 Vgl. Altersvorsorgebericht 2020, a. a. O.
16 Zur Entwicklung des Rentenniveaus im Zeitverlauf vgl. Deutsche Rentenversicherung Bund: Rentenversicherung in Zeitreihen, Ausgabe 2023, Abruf unter: www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistiken-und-Berichte/statistikpublikationen/rv_in_zeitreihen.html, hier: S. 223.

Abbildung 1: Entwicklung von Rentenniveau und Versorgungsniveau mit Riester-Rente



Quelle: BMAS, Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung 2021; eigene Darstellung.

plex gestalten. Es müssten gegebenenfalls entsprechende Nachweise abgefragt und Beitragszahlungen kontinuierlich kontrolliert werden. Für die Akzeptanz innerhalb der Zielgruppe wäre eine vollautomatische Lösung zudem unabdingbar.

Die administrativen und damit kostenmäßigen Belastungen beim Beitragseinzug und für die Information und Beratung der Beschäftigten, die mit einem öffentlich verantworteten Fonds mit Abwahlmöglichkeit im Bereich der privaten Zusatzvorsorge verbunden sind, werden von den Arbeitgebern als Grund dafür angeführt, die Zuständigkeit für die Realisierung abzulehnen.[17] Sofern die Zuständigkeit für die Abwicklung des Auto-Enrolments und die Prüfung der Opt-out-Möglichkeit nicht den Arbeitgebern zugeordnet werden kann oder soll, bleibt die Frage, wo diese angesiedelt werden kann.

Der GRV würden die Daten zumindest für die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zur Verfügung stehen. Allerdings besitzt sie keine Daten zu Beschäftigtengruppen, die in anderen Alterssicherungssystemen abgesichert sind. Dies sind beispielsweise Beamtinnen und Beamte, Versicherte der berufsständischen Versorgungswerke oder Landwirtinnen und Landwirte. Für Selbstständige, die nicht in der GRV versichert sind, liegen ihr ebenfalls keine Daten vor. Doch auch bei einer Beschränkung auf GRV-Versicherte wäre die Verantwortung für das Auto-Enrolment mit Opt-out-Möglichkeit mit einem hohen administrativen Aufwand verbunden. Versicherte müssten über ihre grundsätzliche Pflicht zur Teilnahme und die Opt-out-Möglichkeit informiert werden, was im Regelfall schriftlich erfolgen müsste. Zusätzlich müssten entsprechende Beratungsmöglichkeiten

17 Vgl. BDA: Stellungnahme zu den Prüfaufträgen der Fokusgruppe Private Altersvorsorge, in: Fokusgruppe private Altersvorsorge, a. a. O., hier: S. 61–66.

für Nachfragen geschaffen werden. Weiterhin müssten gegebenenfalls zulässige Opt-out-Alternativen geprüft und eine vergleichbare Beitragszahlung überwacht werden.
Sofern eine Einforderung von Beiträgen für den Aktienfonds nicht mit den Pflichtbeiträgen erfolgen soll, stellt sich weiterhin die Frage, wie der Beitragseinzug administriert und überwacht werden soll. Beiträge müssten gegebenenfalls eingefordert und gesonderte Beitragskonten geführt werden. Weiterhin muss geklärt werden, ob bei einer Verletzung der Pflichtmitgliedschaft beziehungsweise einem unzulässigen Opt-out Sanktionsmöglichkeiten vorgesehen sind und wie diese durchgesetzt werden können. Dies alles würde einen bedeutenden administrativen Aufwand bedeuten, der mit der gegenwärtigen technischen und datentechnischen Infrastruktur und den gegebenen Ressourcen der Deutschen Rentenversicherung kaum zu bewältigen wäre.
Ein weiterer Ausbau der administrativen Kapazitäten bei der Deutschen Rentenversicherung wäre zwar denkbar, es entsteht jedoch sofort die Frage, wer die damit verbundenen Kosten tragen würde. Eine Finanzierung aus Pflichtbeiträgen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber, die im Rahmen des Umlagesystems entrichtet werden, muss dabei in jedem Fall ausgeschlossen werden. Eine Erstattung aus Steuermitteln wäre zwar möglich, die negativen Erfahrungen der Deutschen Rentenversicherung mit der unzureichenden Erstattung von Verwaltungskosten für die Administration beispielsweise des Grundrentenzuschlags lassen eine solche Alternative allerdings unrealistisch erscheinen.[18] Der Aktienfonds selbst dürfte – zumindest in der Anfangszeit – nicht in der Lage sein, die notwendigen Anfangsinvestitionen für den Aufbau entsprechender administrativer Kapazitäten zu übernehmen.
Die Arbeitgeber schlagen vor, die Finanzverwaltung mit der Aufgabe der Überprüfung der Teilnahmepflicht bei einem öffentlich verwalteten Fonds zu beauftragen. Auf diese Weise könnten auch diejenigen einbezogen werden, die nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen und steuerlich leistungsfähig sind.[19] Auch bei der Finanzverwaltung müssten allerdings die entsprechenden technischen Voraussetzungen und administrativen Kapazitäten sicherlich erst geschaffen oder ausgebaut werden.

2.2 Anforderungen an alternative Vorsorgeprodukte

Die Frage nach alternativen Vorsorgeprodukten kann sich auf zwei Ebenen stellen. Zum einen müsste die Frage nach Alternativen gestellt werden, sofern das Opt-out für die neue Form der Zusatzvorsorge an die Bedingung einer anderweitigen Vorsorge geknüpft wird. An dieser Stelle erscheinen Vorsorgeprodukte der betrieblichen Altersversorgung, private Riester-Produkte und Basisrentenprodukte als Alternativen naheliegend. Sofern der Kreis weitergezogen werden soll, könnten gegebenenfalls auch langfristige Fondssparpläne oder Wohnimmobilen[20] anerkannt werden. Es müsste dann geklärt werden, ob diese alternativen Vorsorgeprodukte bestimmten Anforderungen gerecht werden müssen, zum Beispiel

- Absicherung des Erwerbminderungs- und/oder Hinterbliebenenrisikos,
- Absicherung des Langlebigkeitsrisikos,
- Beginn der Leistungsphase erst ab einem bestimmten Alter beziehungsweise in einem bestimmten Risikofall.

Zum anderen ist vorgesehen, den öffentlich verwalteten Aktienfonds als „Default-Produkt“ neben anderen Vorsorgeprodukten im Rahmen der neuen Zusatzvorsorge anzubieten. Welche Produkte sollen dies sein?

18 Vgl. *Fasshauer, Stephan*: Umsetzung des Grundrentengesetzes, in: Aktuelles Presseseminar der Deutschen Rentenversicherung Bund am 11. und 12. November 2020, DRV-Schriften Band 122, Berlin 2020, S. 45–59.
19 Vgl. BDA, a. a. O.
20 Zu den Problemen der Nutzung von Wohnimmobilien als Altersvorsorge vgl. *Thiede, Reinhold* und *Rieckhoff, Christian:* Geförderte Altersvorsorge mit selbstgenutzten Immobilien, in: Soziale Sicherheit 4/2007, S. 149–154.

Infokasten 2: Beitragsgarantie bei Riester-Verträgen

Die Beitragsgarantie in der Riester-Rente bezieht sich auf Altersvorsorgeverträge, die privat abgeschlossen werden. Sie besagt, dass der Anbieter gewährleisten muss, dass mindestens die gezahlten Beiträge und staatlichen Zulagen zum Beginn der Auszahlungsphase zur Verfügung stehen. Wird der Vertrag vor dem Beginn der Auszahlungsphase beendet, gilt die Beitragsgarantie nicht: Das Vorsorgekapital kann dann auch niedriger sein als die gezahlten Eigenbeiträge und Zulagen.
Für Riester-Verträge, die im Bereich der betrieblichen Altersversorgung abgeschlossen werden, ist die Beitragsgarantie abhängig von der jeweiligen „Zusageart". Beispielsweise gilt bei der „Beitragszusage mit Mindestleistung" ebenfalls eine Beitragsgarantie. Bei anderen Zusagearten ist dies nicht zwingend der Fall.

Müssen diese wiederum bestimmten Anforderungen gerecht werden? Falls ja, worin sollen diese bestehen? Die bisher für die Zertifizierung von Riester-Produkten zu erfüllenden Kriterien scheinen an dieser Stelle nicht infrage zu kommen, da die Riester-Rente ersetzt werden soll und die Autorinnen und Autoren für den Aktienfonds ausdrücklich einen Verzicht auf die Beitragsgarantie (siehe Infokasten 2) vorsehen.[21]
Aus sozialpolitischer Sicht scheint vor allem die Absicherung des Erwerbsminderungs- und des Hinterbliebenenrisikos im Rahmen der neuen Zusatzvorsorge unverzichtbar. Die entsprechenden Vorausberechnungen des SVR zum zukünftigen Gesamtversorgungsniveau im Alter lassen diesen Bereich der Altersvorsorge außer Betracht.[22] Nur eine Minderheit der Vorsorgeprodukte im Bereich der betrieblichen Altersvorsorge beziehungsweise der privaten Riester-Rente dürfte gegenwärtig überhaupt einen Schutz für den Fall der Erwerbsminderung oder des Hinterbliebenenfalls vorsehen.[23] Es wäre also geboten, diese Risikoabsicherung als Kriterium für die Zulassung eines Vorsorgeprodukts für die neu geplante zusätzliche Altersvorsorge vorzusehen. Dies gilt umso mehr, als nach den Projektionen des SVR das Leistungsniveau der GRV deutlich sinken wird.[24]
Die Absicherung des Langlebigkeitsrisikos durch Produkte der neu vorgesehenen Zusatzvorsorge erscheint ebenfalls unerlässlich. Wird die Absicherung des Langlebigkeitsrisikos für diese Produkte nicht zwingend, dann verschwimmt die Grenze zwischen Vermögensanlage und Altersvorsorge. Der Verzicht auf die lebenslange Absicherung ist in der Altersvorsorge zudem weder aus individueller noch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht effektiv: Reicht das individuell angesparte Kapital nicht lebenslang, besteht die Gefahr von Armut im höheren Alter mit Auswirkungen auf die Inanspruchnahme von Sozialleistungen. Ist hingegen zu viel Kapital für das Alter vorgesehen und wird nicht verbraucht, hat der Vorsorgende unter seinen Möglichkeiten gelebt. Auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist die fehlende Langlebigkeitsabsicherung in der Alterssicherung ineffizient, da Teile des Altersvorsorgekapitals im Einzelfall vererbt und nicht für den Zweck der Alterssicherung genutzt werden. Nur durch eine kollektive Absicherung in Form einer

21 Vgl. § 1 Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz.
22 Insbesondere beim Vergleich des Sicherungsniveaus der neuen Zusatzvorsorge mit einer um vier Beitragssatzpunkte höheren umlagefinanzierten GRV muss dieser Aspekt berücksichtigt werden. Eine vergleichbare private Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos dürfte mit erheblichen Kosten verbunden sein. Die entsprechenden Mittel ständen nicht für die Absicherung im Alter zur Verfügung und würden das Sicherungsniveau des neuen Aktienfonds entsprechend verringern. Vgl. RZ 459 und AB 135 auf S. 135, in: SVR, a. a. O.
23 Vgl. *Dünn, Sylvia* und *Bilgen, Claudia*: Das Rentenpaket I 2022 – das Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetz, in: Deutsche Rentenversicherung 2/2023, S. 117–132.
24 Teilweise soll dies nur einige Gruppen von Versicherten betreffen, doch gerade diese wären auf eine alternative Absicherung des Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenrisikos angewiesen.
25 Vgl. *Ruß, Jochen/Kling, Alexander* und *Seyboth, Andreas*: Die Rolle der lebenslangen Rente in der geförderten Altersvorsorge, Institut für Finanz- und Aktuarwissenschaften (Hrsg.), Abruf unter: www.ifa-ulm.de/Rente-geförderte-AV.pdf.

Infokasten 3: Funktion der Digitalen Rentenübersicht

Mit der Digitalen Rentenübersicht sollen sich Bürgerinnen und Bürger künftig jederzeit online über den aktuellen Stand ihrer Ansprüche aus der gesetzlichen, betrieblichen und privaten Altersvorsorge informieren können. Dafür werden – für jede Bürgerin und jeden Bürger geschützt zugänglich – die Altersvorsorgeinformationen aus allen drei Säulen zusammengeführt. Verständlich, verlässlich, möglichst vergleichbar, nutzerfreundlich und barrierefrei.
Für die private Altersvorsorge ist die Voraussetzung für die Darstellung in der Digitalen Rentenübersicht ein rentennaher Beginn der Auszahlung, der hier mit der Vollendung des 60. Lebensjahres definiert wird.

Quelle: Zentrale Stelle für die Digitale Rentenübersicht unter www.rentenuebersicht.de.

Versicherung wird das Risiko der Langlebigkeit effizient beherrschbar.[25]
Die Festlegung eines bestimmten Alters, ab dem die Leistungen der neuen zusätzlichen Altersvorsorge in Anspruch genommen werden können, dient ebenfalls der Abgrenzung von reiner Vermögensanlage und Altersvorsorge. An dieser Stelle könnte eine Orientierung an den Altersgrenzen der GRV oder aber an den Festlegungen für den Ausweis von Vorsorgeprodukten in der Digitalen Rentenübersicht (siehe Infokasten 3) hilfreich sein.[26]

3. Organisation des öffentlich verwalteten Aktienfonds

3.1 Administration des Fonds

Der öffentlich verwaltete Aktienfonds soll nach dem Vorschlag des SVR das zentrale Element der neuen Form ergänzender privater Altersvorsorge mit Kapitaldeckung bilden. Dabei entsteht zunächst die Frage, ob ein solcher öffentlicher Fonds, der ausdrücklich in Konkurrenz zu anderen privaten und gegebenenfalls betrieblichen Vorsorgeprodukten stehen soll, aus wettbewerbsrechtlicher und europarechtlicher Sicht überhaupt zulässig ist. Es gibt Einschätzungen, dass ein derartiger öffentlicher Vorsorgefonds aus rechtlicher Sicht unbedenklich ist.[27] Letztlich dürfte die rechtliche Zulässigkeit aber auch von der konkreten Gestaltung des geplanten Altersvorsorgefonds abhängig sein.
Es muss weiterhin geklärt werden, welche Institution einen solchen Vorsorgefonds administrieren soll. Selbst wenn man davon ausgeht, dass diese Institution nicht zwingend das Auto-Enrolment und gegebenenfalls das bedingte Opt-out überwachen müsste, ergäben sich eine Vielzahl von administrativen Aufgaben, die erledigt werden müssten. Dazu zählen beispielsweise die Entgegennahme, die Weiterleitung und die Einforderung von Beiträgen genauso wie die sachgerechte Aufteilung und Auszahlung von Erträgen und Entnahmen aus dem Fonds.
Selbst wenn das Anlagemanagement des Fonds extern durch private Finanzverwalter durchgeführt würde, verbliebe eine Reihe administrativer Aufgaben, die mit entsprechenden Kosten verbunden sind. Es bliebe also auch hier die Frage, wer diese Aufgaben übernehmen und die damit verbundenen Kosten tragen würde. Insbesondere bei der Gründung eines solchen Vorsorgefonds könnte dies ein Problem darstellen, da zu

26 Vgl. Deutsche Rentenversicherung und Zentrale Stelle für die Digitale Rentenübersicht: Die Digitale Rentenübersicht: Fragen und Antworten, hier: S. 5, Abruf unter: www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/national/digitale-rentenuebersicht-fragen-und-antworten.html.

27 Zu diesem Ergebnis kommt beispielsweise ein Gutachten von Professor Kühling von der Universität Regensburg, das der Verbraucherzentrale Bundesverband in Auftrag gegeben hat, vgl. https://www.vzbv.de/pressemitteilung/vzbv-stellt-extrarentevor.

diesem Zeitpunkt noch keine oder nur geringe Beiträge in diesen Vorsorgefonds fließen würden. Staatliche Unterstützungen für die Einführungsphase könnten wiederum aus wettbewerbsrechtlicher Sicht problematisch sein. Dies gilt insbesondere in der Konstellation, dass der öffentliche Aktienfonds innerhalb der neuen Form der Zusatzvorsorge in Konkurrenz zu anderen privaten Angeboten stehen und gleichzeitig als Default-Lösung eine herausgehobene Stellung innerhalb dieses Systems haben soll.

Sofern der Aktienfonds einen öffentlichen Charakter hat, könnte sich auch die Frage einer – impliziten – Staatshaftung ergeben. Zwar schlagen die Autorinnen und Autoren ausdrücklich vor, auf die Beitragsgarantie für die neue Form der Zusatzvorsorge und damit auch den öffentlichen Aktienfonds zu verzichten. Es dürfte aber fraglich sein, ob im Krisenfall ein starker Rückgang der individuellen Altersvorsorgevermögen und gegebenenfalls auch der Auszahlungsbeträge politisch tragbar ist.

Bestehende Riester-Verträge (siehe Abbildung 2) sollen entweder in der bisherigen Form weitergeführt oder alternativ in das neue System überführt werden können. Daraus dürfte sich ein hoher Beratungsbedarf ergeben. Aus individueller Sicht dürfte es nicht einfach sein, die Konsequenzen einer solchen Entscheidung abzusehen. So sind viele bestehende Riester-Verträge bereits mit Abschlusskosten belastet, eine Überführung des Vorsorgekapitals würde gegebenenfalls auch Verluste bei der Kapitalanlage realisieren.[28] Parallel zum Aufbau des Aktienfonds müssten folglich auch entsprechende Beratungsangebote bereitgestellt werden. Wiederum ergibt sich die Unklarheit, wo diese Beratungsinfrastruktur angesiedelt werden soll und wer die entsprechenden Kosten dafür übernimmt. Auch an dieser Stelle könnten wiederum Fragen von Haftungsrisiken entstehen, sofern sich zu einem späteren Zeitpunkt zeigt, dass die Annahmen für Empfehlungen zum Produkt- beziehungsweise Systemwechsel unzutreffend waren.

Insgesamt ist unklar, welche Personengruppen als Kunden für den neuen Aktienfonds tatsächlich erreicht werden könnten. Der SVR zielt mit seinem Vorschlag explizit auf diejenigen ab, die bisher nicht vorsorgen. Dies sind aber insbesondere Geringverdienende. Sofern ein bedingungsloses Opt-out zulässig ist, besteht die Gefahr, dass insbesondere diese Gruppe aus der Zusatzvorsorge rausoptiert. Besteht ein bedingtes Opt-out würde man diese Gruppe zur Zusatzvorsorge zwingen. Ökonomisch ist das nicht in jedem Fall sinnvoll, zum Beispiel im Fall der Überschuldung des betreffenden Haushalts. Zudem dürfte für den öffentlichen Aktienfonds die Administrierung dadurch aufwendig und kostenintensiv sein. Hier wäre beispielsweise daran zu denken, dass eine Vielzahl eher geringer Beträge einzufordern und anzulegen wäre.

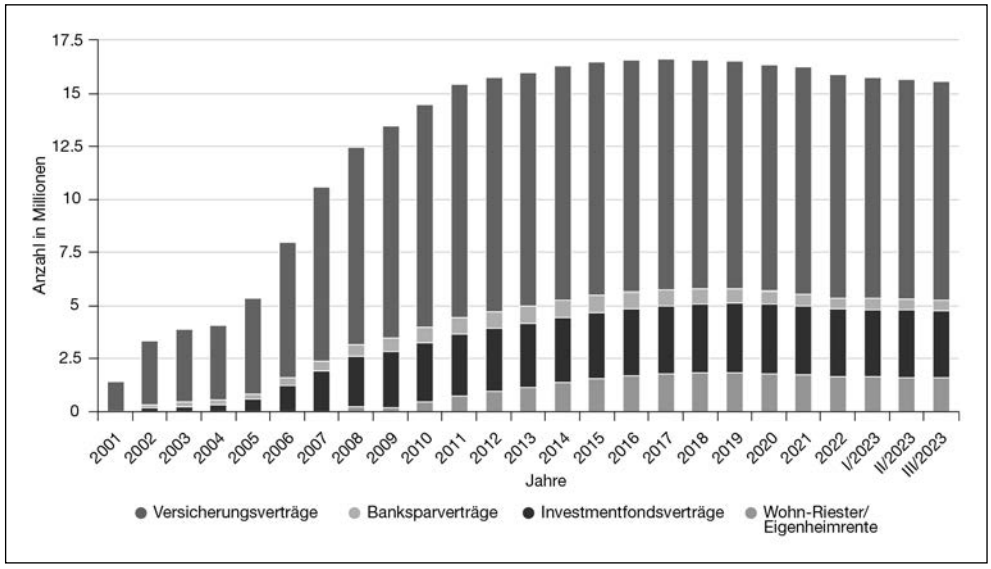
Allerdings bleibt festzuhalten, dass das Angebot an Vorsorgeprodukten im Bereich der Riester-Rente momentan eher gering ist.[29] Insbesondere für ältere Vorsorgende dürfte es gegenwärtig schwer sein, ein geeignetes Produkt zu finden. Insofern könnte ein öffentliches Alternativprodukt im Bereich der zusätzlichen Altersvorsorge unter Umständen das Angebot für die Vorsorgenden verbessern. Dies gilt insbesondere dann, wenn dieses Produkt leicht zugänglich ist und mit geringen Abschluss- und Verwaltungskosten angeboten wird. Dies könnte dazu beitragen, die gegenwärtig stagnierende Zahl von privaten Altersvorsorgeverträgen[30] zu erhöhen und den Wettbewerb auf der Angebotsseite zu beleben.

28 Die Beitragsgarantie für private Riester-Produkte gilt nur zum Beginn der Auszahlungsphase, vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 3 AltZertG.

29 Vgl. dazu die gemeldeten Links für Riester-Produkte beim Bundeszentralamt für Steuern, Abruf unter: www.bzst.de/DE/Unternehmen/RenteVorsorge/ZertifizierungAltersvorsorgeprodukte/ListeZertifikate/listezertifikate_node.html#js-toc-entry2.

30 Vgl. zur Entwicklung der Zahl privater Riester-Verträge: www.bmas.de/DE/Service/Statistiken-Open-Data/Statistik-zu-Riester-Vertraegen/statistik-zusaetzliche-altersvorsorge.html.

Abbildung 2: Entwicklung der Zahl der Riester-Verträge (Stand 12.02.2024)



Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

3.2 Verzicht auf Garantien und Gestaltung der Auszahlungsphase

Der SVR plädiert in seinem Gutachten explizit dafür, in der neuen geförderten Zusatzvorsorge für das Alter die Verpflichtung zur Beitragsgarantie abzuschaffen. Die Beitragsgarantie sei renditemindernd und verhindere, dass Sparerinnen und Sparer Vorsorgeprodukte wählen könnten, die höhere Renditen versprechen.[31]

Produkte der Altersvorsorge, die keine oder nur geringe Garantien enthalten, können im Durchschnitt sicherlich höhere Renditen realisieren als solche mit Garantien. Die höheren Renditen sind jedoch stets auch mit höheren Risiken verbunden. Somit ist eine Altersvorsorge, die sich bei der Kapitalanlage im Wesentlichen auf Aktieninvestments stützt, zwangsläufig mit höheren Risiken verbunden. Die Frage muss sein, ob und in welchem Maß die Anlegerinnen und Anleger beziehungsweise Vorsorgenden in der Lage sind, diese Risiken auch zu tragen.

Die Riester-Rente ist als Kompensation für die Absenkung des Rentenniveaus in der GRV geschaffen worden. Die dahinterstehende Fördersystematik zielt im Unterschied zu anderen Vorsorgeformen im Wesentlichen auch auf Geringverdienende. Diese sind jedoch zur Vermeidung von Altersarmut in besonderer Weise auf die Verlässlichkeit der aus der Riester-Rente resultierenden Leistungen angewiesen. Sie sind nicht in der Lage, die mit einem Verzicht der Beitragsgarantie verbundenen höheren Risiken zu tragen. Aus diesem Grund hatte sich der SVR in seinem früheren Jahresgutachten 2016/2017 eindeutig gegen eine Abschaffung der Beitragsgarantie in der Riester-Rente ausgesprochen.[32]

31 SVR, a. a. O., RZ 453, S. 342.

32 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Situation [SVR]: Jahresgutachten 2016/17, Siebtes Kapitel, S. 288 ff., hier insbesondere RZ 646, S. 325 f., Abruf unter: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201617/ges_jg16_17.pdf.

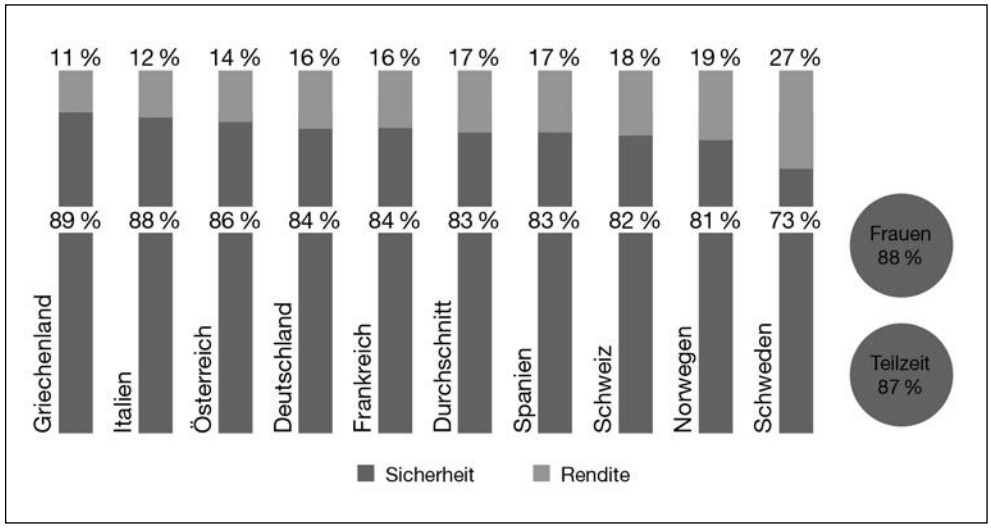
Es muss auch beachtet werden, inwieweit die Abschaffung von Garantien in der zusätzlichen Alterssicherung den Erwartungen der Vorsorgenden entspricht. Eine Reihe von Studien sowohl in der betrieblichen als auch in der privaten Altersvorsorge zeigen, dass die große Mehrheit der Vorsorgenden der Sicherheit der Altersvorsorge einen deutlich höheren Stellenwert einräumt als der möglichen Rendite (siehe Abbildung 3).[33]
Dies trifft in besonderem Maß auf Geringverdienende zu: Die Beitragsgarantie steigert für sie die Attraktivität der Zusatzvorsorge und sollte gerade deshalb erhalten bleiben.[34] Wird sie abgeschafft, dürfte die Wahrscheinlichkeit zunehmen, dass gerade die Gruppen, die bisher keine oder keine ausreichende Zusatzvorsorge betreiben, sich (weiterhin) gegen diese entscheiden. Soweit das Opt-out bedingungslos erfolgen kann, besteht auch nicht die Möglichkeit, dies zu verhindern.
Der SVR sieht für den geplanten öffentlichen Aktienfonds auch die Chance, dass dieser in Zukunft für die betriebliche Altersversorgung genutzt werden kann. Dabei sollte beachtet werden, dass sich Teile der Gewerkschaften eindeutig gegen Vorsorgemodelle ausgesprochen haben, die die Anlagerisiken auf die Beschäftigten und Leistungsbeziehenden übertragen. In diesem Zusammenhang wird auch ein Staatsfonds als Standardanbieter mit privater Konkurrenz und obligatorischen Einzahlungen für bestimmte Personengruppen als wenig zielführend eingeschätzt.[35]
Bei der Gestaltung der Auszahlungsphase des Aktienfonds schlägt der SVR in seinem aktuellen Gutachten vor, diese als Annuität oder als Kombination von Einmalzahlungen und Annuitäten zu gestalten. Dabei beziehen sich die Autorinnen und Autoren auf die aktuellen Riester-Regelungen. Dies legt nahe, dass in jedem Fall eine lebenslange Absicherung gewährleistet werden muss. Dies ist aus sozialpolitischer Sicht zu begrüßen, da ansonsten das Problem steigender Armut gerade in höherem Lebensalter bestehen würde. Zugleich wäre anderenfalls die Abgrenzung zwischen Altersvorsorge und reiner Vermögenbildung fraglich. Allerdings ergibt sich auch hier die Frage der praktischen Umsetzung. Gegenwärtig wird die Absicherung des Langlebigkeitsrisikos bei Riester-Produkten realisiert, indem von Anfang an eine private Rentenversicherung erworben oder zu Rentenbeginn, spätestens aber im Alter von 85 Jahren eine (Rest-) Verrentung über eine solche private Rentenversicherung erfolgt.[36] Die hohen Abschluss- und Verwaltungskosten dieser privaten Rentenversicherungsprodukte werden vom SVR in ihrem Gutachten aber als wesentlicher Grund für die niedrige Rendite der Riester-Produkte angeführt. Sollen private Rentenversicherungen bei der Absicherung des Langlebigkeitsrisikos eingebunden werden, entstehen diese Kosten wiederum. Eine Alternative wäre, dass eine Verrentung durch den Aktienfonds selbst erfolgt. Dies würde bedeuten, dass sich der Aktienfonds auch als Versicherungsunternehmen mit den entsprechenden regulatorischen und infrastrukturellen Voraussetzungen aufstellen müsste und die damit verbundenen Einführungskosten zu tragen hätte.

4. Beibehaltung der staatlichen Zulagenförderung

Der SVR plädiert in seinem Gutachten dafür, dass die Einzahlungen in den Fonds wie bei den Riester-Verträgen eine Förderzulage erhalten sollten. Unklar bleibt, ob auch alternative Förderprodukte der neuen Zusatzvorsorge gefördert werden sollen. Bestehende Riester-Verträge sollen ohne Verlust der Förderung in der bisherigen Form weitergeführt werden können. Aus diesen Formulierungen

33 Vgl. für einen Überblick *Rieckhoff, Christian*: Weniger bringt mehr? Garantien in der zusätzlichen Altersvorsorge, in: Deutsche Rentenversicherung 3/2022, S. 255–266.
34 Vgl. SVR 2016/17, a. a. O.
35 Vgl. *Ehlscheid, Christoph* und *Urban, Hans-Jürgen*: Die Soli-Rente – ein Weg der zusätzlichen Altersvorsorge, in: BetrAV, 2/2024, S. 105–109.
36 Vgl. dazu die Regelungen in § 1 Abs. 1 Nr. 4 im Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz.

Abbildung 3: Sicherheit versus Rendite – Einschätzung bei (potenziellen) Anlegerinnen und Anlegern



Quelle: Insurance Europe; eigene Darstellung mit ausgewählten Ländern.

kann geschlossen werden, dass das bisherige System der staatlichen Zulagen in der Riester-Rente auf die neue Zusatzvorsorge ausgedehnt werden soll. Die darüber hinausgehende steuerliche Förderung in Form des Sonderausgabenabzugs wird hier nicht erwähnt.[37] Es kann an dieser Stelle wohl auch von einer Kontinuität der bisherigen Regelungen ausgegangen werden. Durch die avisierte höhere Teilnahmequote rechnet der SVR allerdings mit insgesamt steigenden fiskalischen Kosten für die Förderung insgesamt. Der SVR argumentiert, dass durch die Zulagenförderung bei Personen mit niedrigen Einkommen hohe Förderquoten und damit auch eine hohe Beitragsrendite erzielt werden können. Dadurch werde dieser Gruppe die Vermögensbildung für die Altersvorsorge erleichtert.

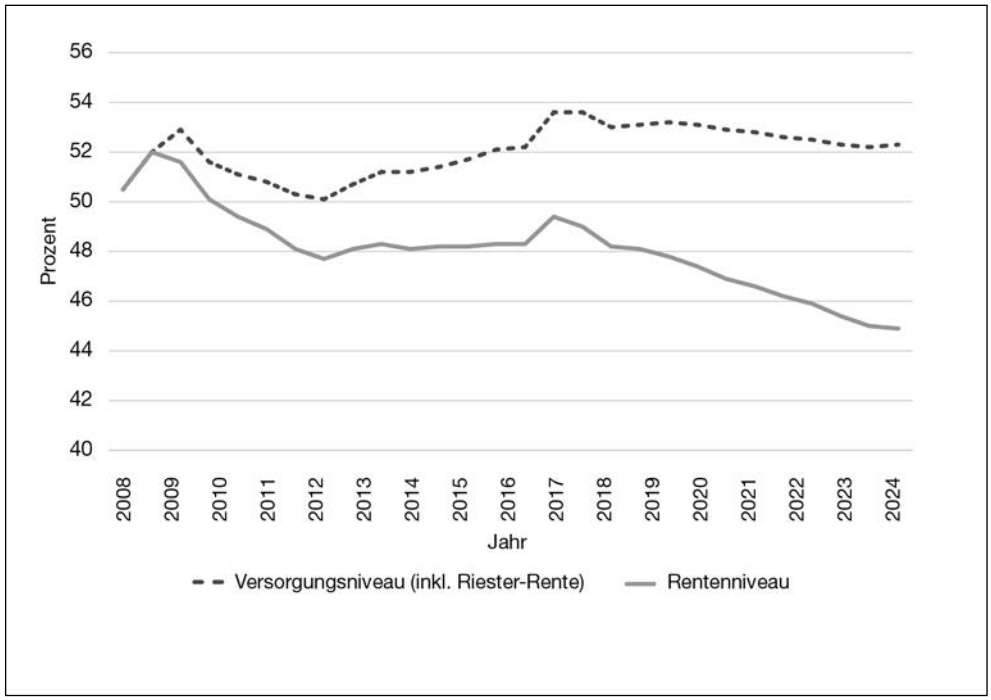
Die aktuellen Auswertungen der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) bestätigen weitgehend die Annahmen des SVR: Für das Jahr 2020 wurden rund 10,5 Millionen Personen mit Zulagen und/oder einem zusätzlichen Steuervorteil gefördert (siehe Abbildung 4). Es wurden rund 4 Milliarden Euro an Förderung gewährt. Davon waren rund 2,8 Milliarden Euro Zulagen, von denen wiederum die Hälfte als Kinderzulage gezahlt wurde. Von den (unmittelbar förderberechtigten) Zulagenempfängerinnen und -empfängern[38] hatten wiederum 62 Prozent ein Jahreseinkommen von weniger als 40 000 Euro.[39] Die Förderung kommt damit

37 Inwieweit man an dieser Stelle von einer staatlichen Förderung sprechen kann, bleibt umstritten. Aus steuersystematischer Sicht ist nur die Zulagenförderung, die über den (potenziellen) Sonderausgabenabzug hinausgeht, tatsächlich eine Subvention.

38 Unmittelbar Förderberechtigte besitzen einen eigenen Förderanspruch. Ihre Ehepartner haben einen mittelbaren Förderanspruch, sofern sie nicht selbst unmittelbar berechtigt sind. Für das Jahr 2022 waren rund 96 Prozent aller Zulagenempfängerinnen und -empfänger unmittelbar, rund 4 Prozent mittelbar berechtigt. Für mittelbar Förderberechtigte werden im Zulagenverfahren keine Einkommensdaten erhoben.

39 Vgl. *Kruse, Edgar/Rohde, Antje/Timpe, Katja* und *Weber, Mathias*: Förderung der Riester-Rente durch Zulagen und Sonderausgabenabzug: Erneuter Rückgang bei den geförderten Personen im Beitragsjahr 2020 im Vergleich zum Beitragsjahr 2019, in: RVaktuell 1/2024, https://rvaktuell.de/01-2024/foerderung-der-riester-rente-durch-zulagen-und-sonderausgabenabzug-erneut-leichter-rueckgang-bei-den-gefoerderten-personen-im-beitragsjahr-2020-im-vergleich-zum-beitragsjahr-2019/.

Abbildung 4: Zahl der Riester-geförderten Personen nach Geburtsjahrgängen für die Beitragsjahre 2019 und 2020 zum Auswertungsstichtag 15.05.2023



Quelle: ZfA und Deutsche Rentenversicherung Bund.

zielgerichtet insbesondere Geringverdienenden und Kindererziehenden zugute, jener Zielgruppe, die aus finanzieller Sicht Unterstützung beim Aufbau einer zusätzlichen Altersvorsorge benötigt.

Für das Beitragsjahr 2022 wurden im Übrigen rund 12 Milliarden Euro an Gesamtbeiträgen (Eigenbeiträge und Zulagen) in geförderte Riester-Verträge neu eingezahlt. Dies entspricht genau der Summe, die für das Jahr 2024 als Darlehen für das Generationenkapital vorgesehen ist.[40] Mit anderen Worten: In der Riester-Rente wird die Kapitalbildung[41] für die Altersvorsorge bereits in dem Maß betrieben, wie sie für das Generationenkapital erst in Planung ist.

Der SVR plädiert weiterhin dafür, die Höhe der Zulagen beizubehalten, diese aber gegebenenfalls zu überprüfen. An dieser Stelle sind die Vorschläge des SVR weitgehend kongruent mit denen der Fokusgruppe private Altersvorsorge, die sich ebenfalls für die Beibehaltung und gegebenenfalls Anpassung der Zulagenförderung ausgesprochen hat.[42] Die Empfehlungen der Fokusgruppe umfassen an dieser Stelle „besser nachvollziehbare Zulagenformen", eine vereinheitlichte Kinderzulage, den Ausbau des Berufs-

40 Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung, Abruf unter: www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Referentenentwuerfe/ref-gesetz-zur-stabilisierung-des-rentennniveaus-aufbau-generationenkapital.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

41 Einschränkend muss hinzugefügt werden, dass der ZfA keine Angaben zu den Erträgen und Kosten der Riester-Verträge vorliegen.

42 Vgl. Fokusgruppe private Altersvorsorge, a. a. O., hier: S. 5 f.

einsteigerbonus sowie eine Anpassung des Höchstbetrags für den steuerlichen Sonderausgabenabzug auf 4 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze der GRV.
Tatsächlich wird die Fördersystematik der Riester-Rente kontinuierlich weiterentwickelt. So wurde beispielweise durch das Jahressteuergesetz 2022 eine Reihe von Änderungen umgesetzt, die die Transparenz und den Zugang zur Förderung für die Anlegerinnen und Anleger einfacher machen.[43]
Zu den vorgenommenen Anpassungen zählen beispielsweise

– die Reduzierung der Rückforderung von Zulagen durch die Prüfung der Zulagenberechtigung vor deren Auszahlung.
– die Rückforderung der staatlichen Förderung ins außereuropäische Ausland erst bei Beginn der Auszahlungsphase. Damit wird ein vorübergehender Verzug ins Ausland von einer bürokratischen Hürde befreit.
– der Verzicht auf Formvorschriften. Dadurch kann beispielsweise zukünftig ein Festsetzungsverfahren (Überprüfung der Förderhöhe) durch die Anlegerinnen und Anleger leichter beantragt werden.

Es bleiben aber noch einige Handlungsfelder offen, die für die Weiterentwicklung der geförderten Zusatzvorsorge entscheidend sein dürften. Dazu gehört zunächst die Dynamisierung der Zulagenförderung und des steuerlichen Sonderausgabenabzugs. An dieser Stelle sollte der sozialpolitische Anspruch bestehen, dass grundsätzlich alle Einkommensgruppen das vom Gesetzgeber angestrebte Ziel von 4 Prozent des Einkommens in der geförderten Altersvorsorge realisieren können. Legt man die Beitragsbemessungsgrenze (BBG) der allgemeinen Rentenversicherung zugrunde, so müsste der maximale Sonderausgabenabzug für das Jahr 2024 daher auf 3 624 Euro steigen.[44] Im Übrigen liegt der maximale steuerliche Freibetrag für die Entgeltumwandlung im Rahmen der betrieblichen Altersversorgung bei 8 Prozent der BBG der GRV[45] und wird jährlich entsprechend der BBG der GRV dynamisiert.[46]
Im gleichen Verhältnis, wie die Höchstgrenze des steuerlichen Sonderausgabenabzugs angehoben wird, sollten auch die Grund- und die Kinderzulage angehoben werden. Dies ist insbesondere für die besonderen Zielgruppen der Zulagenförderung Geringverdienende und Kindererziehende wichtig, da diese in der Regel nicht oder nur in geringem Maß vom steuerlichen Sonderausgabenabzug profitieren.
Im Gutachten des SVR finden sich keine Forderungen nach einer Ausweitung des zu fördernden Personenkreises. Dies wäre zugleich mit einer weiteren Vereinfachung der administrativen Abwicklung der staatlichen Zulagenförderung für die Zusatzvorsorge verbunden. Damit könnte die Prüfung der Förderberechtigung im Einzelfall entfallen. Dabei muss jedoch beachtet werden, dass die staatliche Förderung aus sozialpolitischer Sicht eine Kompensation für die Absenkung des Rentenniveaus in der GRV darstellt. Eine Einbeziehung weiterer Personenkreise in die Förderberechtigung kann daher am einfachsten erfolgen, wenn diese Personen auch in die Pflichtversicherung der GRV einbezogen werden. Der Weg zu einer universellen Erwerbstätigenversicherung in der GRV ebnet somit auch die Möglichkeit, das Förderverfahren für die Zusatzvorsorge wesentlich zu vereinfachen.

5. Fazit

Aus sozialpolitischer Sicht ist die Notwendigkeit für eine ausreichende Zusatzvorsorge für das Alter unbestritten. Die Sicherung des Lebensstandards nach Renteneintritt wird für die Mehrheit der Erwerbstätigen nur dann

43 Vgl. Jahressteuergesetz 2022, Abruf unter: www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_IV/20_Legislaturperiode/2022-12-20-JStG-2022/0-Gesetz.html.
44 Entspricht 4 Prozent von 90 600 Euro.
45 Für das Jahr 2024 beträgt dieser maximal 7 248 Euro.
46 In den Ausführungen des SVR wird eine derartige Dynamisierung nicht thematisiert.

möglich sein, wenn sie die Möglichkeiten der zusätzlichen Vorsorge auch nutzen. Dabei sind auch die Gruppen klar identifiziert, die diese Altersvorsorge bisher nicht in ausreichendem Maß vornehmen: Es sind insbesondere Personen mit unterdurchschnittlichen Einkommen, die die dazu vorhandenen Möglichkeiten zu wenig nutzen (können).

Ein öffentlicher Aktienfonds innerhalb der geförderten zusätzlichen Altersvorsorge bietet bei entsprechender Ausgestaltung zweifellos die Chance für die Vorsorgenden, Zusatzvorsorge mit geringem Informationsaufwand und bei geringer Belastung durch Verwaltungs- und Abschlusskosten zu nutzen. Gleichzeitig könnte der Wettbewerb auf dem Markt der Vorsorgeprodukte belebt werden. Gleichwohl ist die Frage völlig offen, ob das sozialpolitische Ziel einer besseren zusätzlichen Altersvorsorge insbesondere für Geringverdienende in dem vom SVR skizzierten Rahmen für einen öffentlichen Aktienfonds erreicht werden kann.

Ein Auto-Enrolment bietet zwar die Chance einer möglichst vollständigen Einbeziehung der beabsichtigten Zielgruppen. Allerdings erscheint in der gegebenen Struktur der Vorsorgelandschaft in Deutschland, in der viele Erwerbstätige bereits (teilweise obligatorisch) vorsorgen, ein Auto-Enrolment ohne das vom SVR vorgesehene Opt-out nicht vermittelbar. Dabei ergibt sich aber die Frage, ob dieses Opt-out bedingungslos oder nur bei Nachweis einer alternativen Vorsorge möglich sein soll. Ein bedingungsloses Opt-out birgt die Gefahr, dass gerade die Zielgruppe der Geringverdienenden dieses nutzt und die Zusatzvorsorge meidet. Ein voraussetzungsgebundenes Opt-out ist (verständlicherweise) bürokratisch und es bleibt wie beim Auto-Enrolment auch die Frage, wer dieses durchsetzt und wer die damit verbundenen Kosten trägt. Gleichzeitig dürfte die Abgrenzung der als Alternative anzuerkennenden Vorsorge- und Vermögensprodukte komplex sein.

Ein Aktienfonds, der zumindest in der Ansparphase weitgehend auf Garantien verzichtet, bietet sicherlich die Möglichkeit, im Durchschnitt höhere Erträge zu erzielen, als dies bei der gegenwärtigen Konstellation mit einer Beitragsgarantie wie innerhalb der Riester-Rente der Fall ist. Allerdings ist fraglich, ob die damit verbundenen Risiken aus sozialpolitischer Sicht der Zielgruppe der Geringverdienenden angemessen sind. Gleichzeitig ist es diese Zielgruppe, die bei der Altersvorsorge sehr viel Wert auf bestehende Garantien legt und legen muss. Insofern könnte die Abschaffung von Garantien gerade bei Geringverdienenden kontraproduktiv wirken. Sie würden die Zusatzvorsorge noch stärker meiden, sofern ihnen dieses durch ein Opt-out möglich ist.

Es bleiben weitere Fragen offen, die für eine umfassende Bewertung des Konzepts eines öffentlichen Aktienfonds notwendig erscheinen. Zum Beispiel müsste die konkrete Gestaltung der abzusichernden Risiken definiert werden, wobei der (zusätzlichen) Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos besondere Bedeutung zukommt. Gleichzeitig ist die Gestaltung der Auszahlungsphase weitgehend offen. An dieser Stelle ist wiederum die Absicherung des Langlebigkeitsrisikos unverzichtbar.

Der SVR tritt in seinem Gutachten für eine Fortführung der Zulagenförderung ein. Er hält sie für entscheidend, um insbesondere für Geringverdienende einen hohen Anreiz zur Vorsorge zu setzen und sie insbesondere für diese Zielgruppe renditestark zu gestalten. An dieser Stelle ist sich der SVR einig mit den Ergebnissen der Fokusgruppe zur privaten Vorsorge.

Die zielgerichtete und gleichzeitig unbürokratische Gestaltung der Zulagenförderung ist dabei ein wiederholt geforderter und verständlicher Anspruch. Zielgerichtete Förderung erfordert allerdings die Prüfung der Voraussetzungen und ist daher stets mit einem gewissen Verwaltungsaufwand verbunden. Gleichwohl wurde bereits eine Vielzahl von Möglichkeiten genutzt, um die staatliche Förderung insbesondere für die Anlegerinnen und Anleger verwaltungsarm zu gestalten. Dieser Prozess wird kontinuierlich fortgeführt. Dabei könnte vor allem die fakultativ

zu gestaltende – automatische Anpassung der Eigenbeiträge an die individuelle Einkommensentwicklung dazu beitragen, den Zulagenanspruch optimal auszuschöpfen.
Zwingend notwendig aus gesetzgeberischer Sicht erscheint die Dynamisierung der Zulagenförderung und des steuerlich möglichen Sonderausgabenabzugs an die allgemeine Lohnentwicklung. Nur so kann sichergestellt werden, dass über alle Einkommensgruppen hinweg die Förderberechtigten innerhalb der geförderten Zusatzvorsorge diese auch in der sozialpolitisch angestrebten Höhe realisieren können.
Insgesamt setzt die Idee eines öffentlich verwalteten Aktienfonds einen diskussionswürdigen Impuls für die mögliche Weiterentwicklung der zusätzlichen Altersvorsorge. Allerdings erscheint eine Reihe von Konkretisierungen, Weiterentwicklungen und gegebenenfalls auch von konzeptionellen Korrekturen erforderlich, um die beabsichtigten sozialpolitischen Zielstellungen zu erreichen.

Anschrift der Verfasser:

Dr. Stephan Fasshauer
Deutsche Rentenversicherung Bund
Direktor
Hohenzollerndamm 46–47
10713 Berlin

Christian Rieckhoff
Deutsche Rentenversicherung Bund
Abteilung Forschung und Entwicklung
Ruhrstraße 2
10709 Berlin