

**Gesetzliche Aktienrente:
Übergänge zu einer flächendeckenden Altersvorsorge mit Teilkapitaldeckung**

Martin Werding und Benjamin Läßle
(Ruhr-Universität Bochum)

im Auftrag der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag

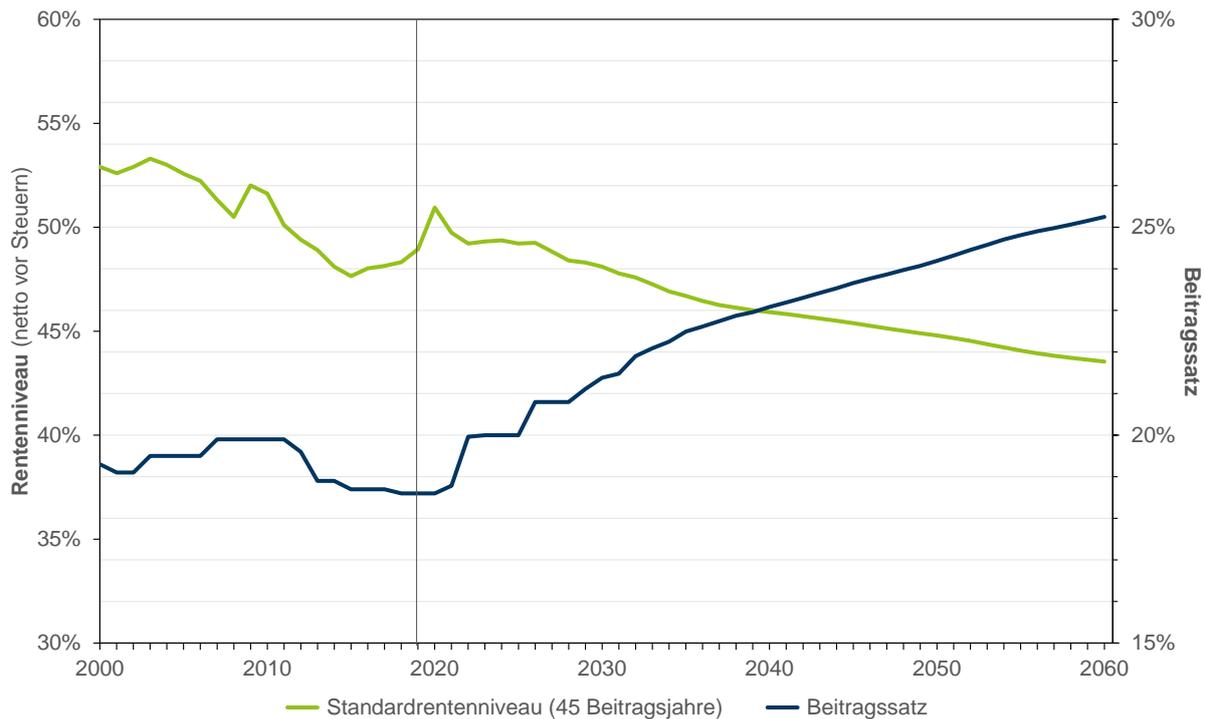
– Februar 2021 –

Kurzfassung

In der Studie der Ruhr-Universität Bochum wird ein Reformkonzept für die gesetzliche Alterssicherung in Deutschland untersucht, das in der FDP-Fraktion des Deutschen Bundestages entwickelt wurde. Mit Hilfe mehrerer Reformschritte sollen dabei folgende Ziele erreicht werden: Erstens soll die Anspannung der Rentenfinanzen deutlich verringert werden, die die demografische Alterung unter dem geltenden Recht in den nächsten Jahren rasch erzeugen wird (vgl. Abbildung 1). Zweitens soll den Versicherten ermöglicht werden, flächendeckend eine ergänzende, kapitalgedeckte Altersvorsorge mit hoher Rendite aufzubauen, mit der sie trotz eines sinkenden Niveaus umlagefinanzierter Renten eine angemessene Absicherung im Alter erreichen. Um während der Übergangsphase zusätzliche Belastungen der Versicherten und Einnahmeausfälle in der Rentenversicherung zu vermeiden, sollen temporär zusätzliche Zuschüsse für die GRV aus dem Bundeshaushalt finanziert werden, der durch die Reform längerfristig ebenfalls deutlich entlastet wird. Dies trägt zugleich dazu bei, die Schuldenbremse langfristig einhalten zu können.

Zentrales Element des Konzepts ist die Einführung einer „gesetzlichen Aktienrente“, mit der die Versicherten an den hohen Renditen partizipieren, die sich bei einer breit diversifizierten Anlage auf den internationalen Kapitalmärkten erzielen lassen. In der Studie wird unterstellt, dass dieser Schritt 2022 erfolgt. Parallel dazu werden Maßnahmen getroffen, die den absehbaren Anstieg von Ausgaben und Beitragssätzen des gesetzlichen Rentensystems begrenzen und damit zugleich die Entwicklung der Mittel dämpfen, die zur Rentenfinanzierung Jahr um Jahr aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellt werden müssen und dessen langfristige Tragfähigkeit beeinträchtigen. Mit der Kombination beider Maßnahmen wird ein echter Systemwechsel innerhalb der ersten Säule des deutschen Alterssicherungssystems, weg von einer alleinigen Umlagefinanzierung und hin zu ergänzender Kapitaldeckung auf Aktienbasis, erreicht. Aufgrund der vorübergehend erhöhten Bundeszuschüsse können dabei Teile der Rentenbeiträge – in der Basisvariante für die Umsetzung des Reformkonzepts: 2 Prozentpunkte – ab sofort in den Aufbau des Vorsorgevermögens für die Aktienrente gelenkt werden. Die resultierende abnehmende Bedeutung umlagefinanzierter Renten ermöglicht langfristig geringere Bundeszuschüsse an die Rentenversicherung, für die mit Blick auf die Effekte der Demografie ohnedies keine Spielräume bestünden.

Abbildung 1: Rentenniveau und Beitragssatz der GRV (ohne Reform, 2000–2060)



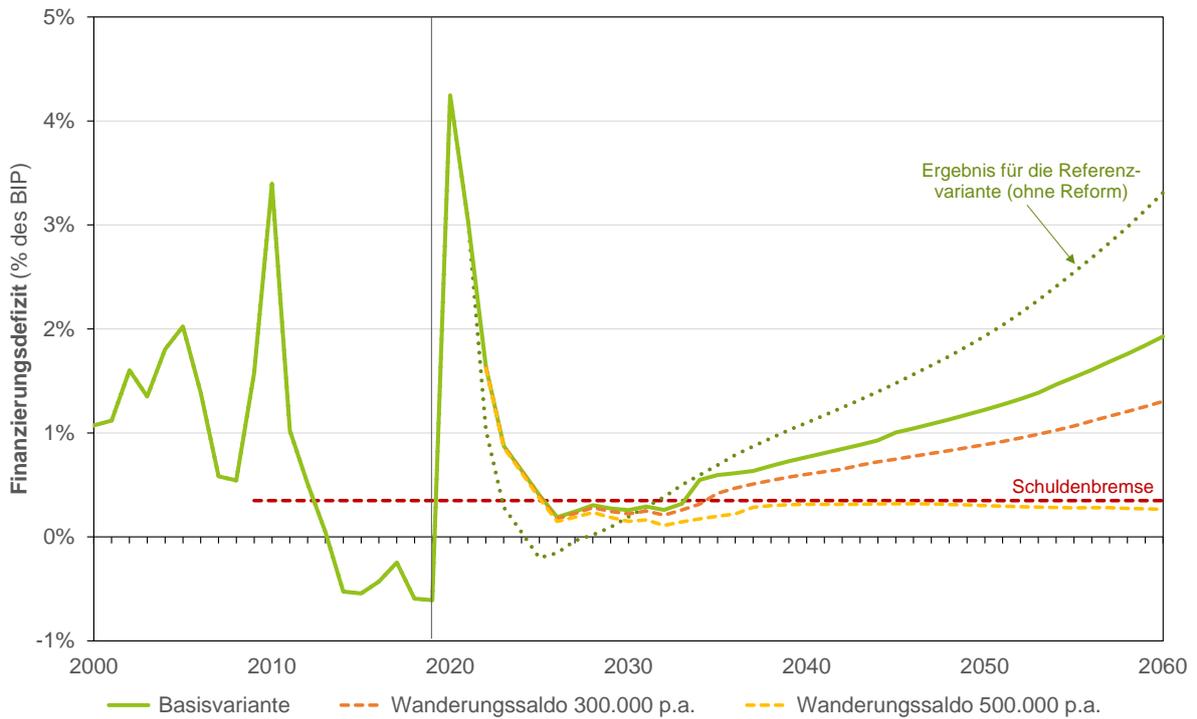
Quellen: Deutsche Rentenversicherung (DRV); SIM.18.

Simulationen mit Hilfe des am Lehrstuhl für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen der Ruhr-Universität Bochum entwickelten Modells SIM.18 zeigen, dass eine Umsetzung dieser Reformstrategie die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen – auch und gerade unter Berücksichtigung der sich abzeichnenden Effekte der durch die Covid-19-Pandemie ausgelösten Krise für die öffentlichen Finanzen – langfristig deutlich verbessert (vgl. Abbildung 2).

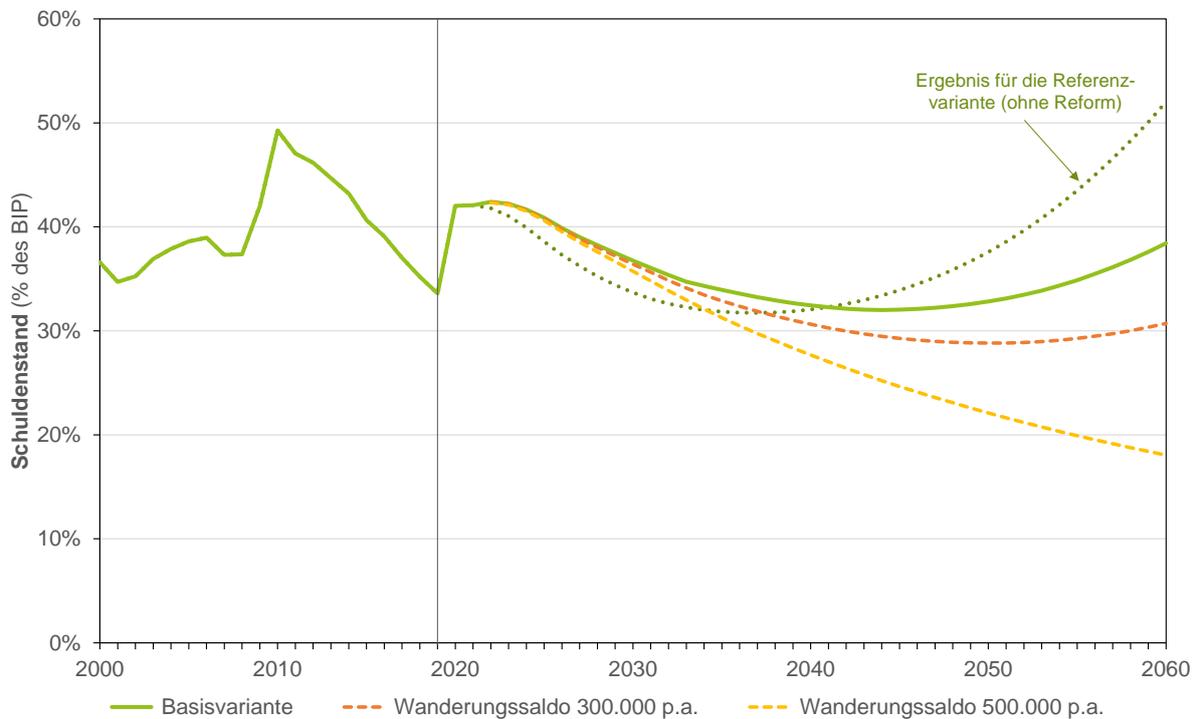
Obwohl der Bund vorübergehend erhöhte Bundesmittel für die gesetzliche Rentenversicherung finanziert, sinkt der Schuldenstand des Bundes von derzeit über 40% des Bruttoinlandsprodukts bis in die 2040er Jahre auf etwas über 30% und bleibt bis 2060 unter 40%, während er ohne Reform auf über 50% steigen würde. Kombiniert mit einer höheren Netto-Zuwanderung ergeben sich aus der Reform langfristig noch günstigere Entwicklungen der Schuldenstandsquote. Auch die Regeln der „Schuldenbremse“ für das maximale, jährliche Finanzierungsdefizit des Bundes können nach Überwindung der aktuellen Krise mittelfristig wieder eingehalten werden – und zwar mit der Reform länger als ohne diese. Mit geringen Konsolidierungsanstrengungen kann dieser Zeitraum bis 2045 ausgedehnt werden. Bei erhöhter Netto-Zuwanderung kann dies sogar dauerhaft gelingen. Ansonsten sind zusätzliche Anpassungen für die fernere Zukunft erforderlich, z.B. auch durch Reformen in anderen Zweigen des sozialen Sicherungssystems, die beizeiten noch vorgenommen werden können und müssen.

Abbildung 2: Bundeshaushalt (mit Reform: Basis- und Migrationsvarianten, 2000–2060)

a) Haushaltsdefizit

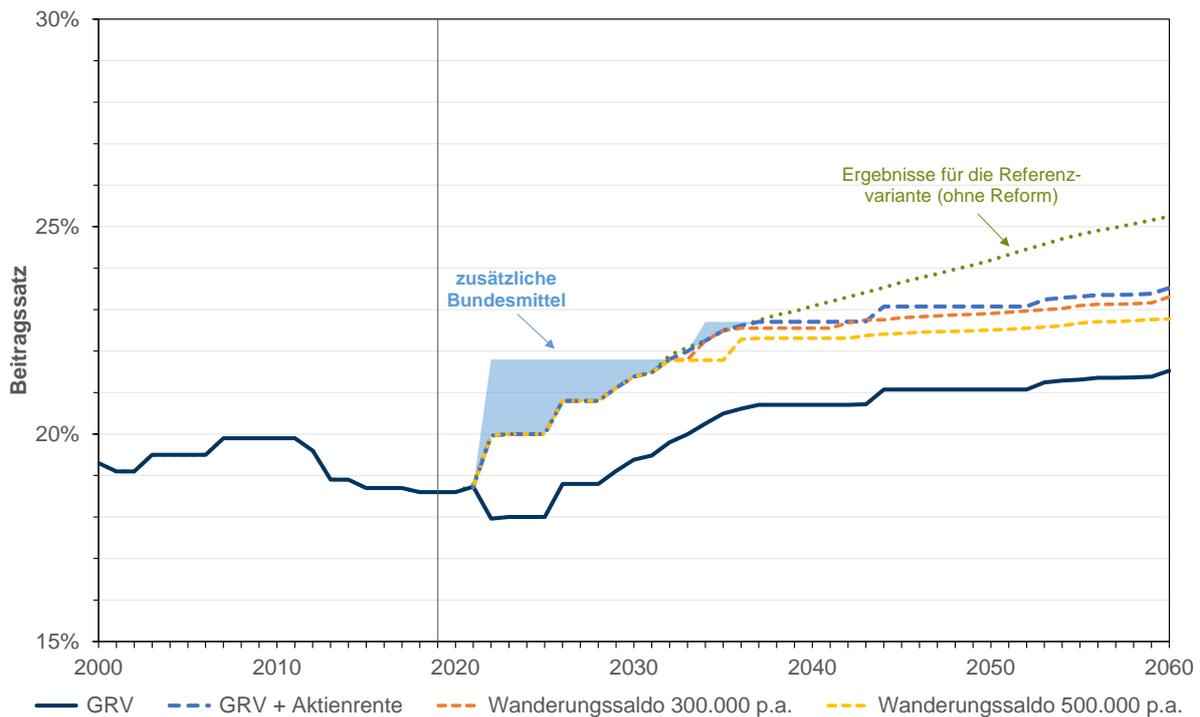


b) Schuldenstand



Quellen: DRV, Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbank; SIM.18.

Abbildung 3: Beiträge der aktiven Versicherten (mit Reform: Basis- und Migrationsvariante, 2000–2060)



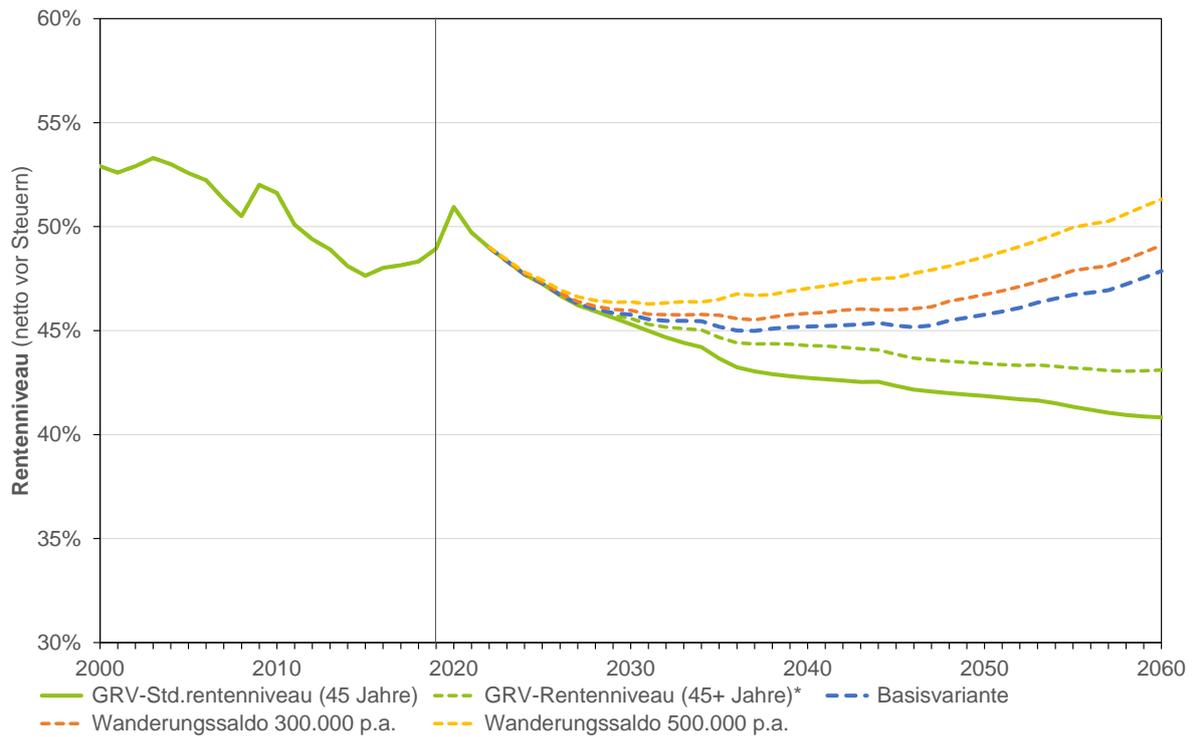
Quellen: DRV; SIM.18.

Die Belastung der aktiven Versicherten durch Beiträge für das Gesamtsystem der gesetzlichen Altersvorsorge – die umlagefinanzierte GRV und die gesetzliche Aktienrente – fällt wegen der temporär finanzierten, zusätzlichen Bundesmittel zu keinem Zeitpunkt höher aus als ohne Reform (vgl. Abbildung 3). Langfristig entwickeln sich die Beitragssätze zur gesetzlichen Altersvorsorge sogar deutlich günstiger als unter dem geltenden Recht.

Das Niveau der gesamten Ansprüche aus gesetzlicher Altersvorsorge wird durch die Reformen ab 2030 zunächst stabilisiert und beginnt nach 2040 tendenziell wieder zu steigen (vgl. Abbildung 4). Der Rückgang des Sicherungsniveaus in der ersten Säule kann durch das Konzept also zunächst ausgeglichen und auf Dauer wieder umgekehrt werden. Die Berechnungen dazu basieren – verglichen mit historischen Daten – auf eher moderaten Annahmen zur Höhe der Rendite von 6,5% p.a., die sich bei einer internationalen Anlagestrategie auf Aktienbasis langfristig erreichen lässt. Außerdem beziehen sich die Berechnungen auf das Sicherungsniveau, das sich jeweils für den gesamten Rentenbestand ergibt, der für geraume Zeit auch zahlreiche Rentner enthält, die keine oder aufgrund kurzer Ansparzeit nur geringe Leistungen der Aktienrente beziehen. Für Zugangsrenten steigen die Ansprüche aus der Aktienrente deutlich schneller an.

Der – sowohl ohne als auch mit den vorgeschlagenen Reformen – absehbare Rückgang des Sicherungsniveaus gegenüber aktuellen Werten wird bei Zugangsrentnern des Jahres 2030 bereits zu einem Gutteil, bei Zugangsrentnern des Jahres 2040 vollständig ausgeglichen. Bei späterem Rentenzugang erhöht sich das Sicherungsniveau noch weiter. Seine volle Entfaltung erreicht das neue System erst nach 2060, wenn Zugangsrentner während ihrer gesamten Erwerbsphase, d.h. mehr als vierzig Jahre lang, Einzahlungen in die Aktienrente geleistet haben. Das dann realisier-

Abbildung 4: Sicherungsniveau der Renten (mit Reform: Basis- und Migrationsvarianten, 2000–2060)



* Zahl der Beitragsjahre angepasst an das durchschnittliche Renteneintrittsalter, wenn dieses 65 Jahre übersteigt.

Quellen: DRV; SIM.18.

Das sichere Sicherungsniveau erzeugt die Möglichkeit, langfristig über weitere Reformen der gesetzlichen Alterssicherung nachzudenken, mit denen das System vollständig an die Folgen der demografischen Alterung angepasst werden kann. So könnte etwa der Beitragssatz für umlagefinanzierte Renten weiter verringert werden, damit die Versicherten zusätzliche Mittel für die gesetzliche Aktienrente verwenden können.

Neben einer Basisvariante zur Umsetzung des Reformkonzepts werden in der Studie auch Simulationen für eine Reihe von Alternativvarianten angestellt. Diese beziehen sich zum einen auf die Ausgestaltung der Aktienrente, mit abweichenden Sparquoten (von 3% oder 4% der beitragspflichtigen Arbeitsentgelte) und abweichenden Renditeannahmen (5%, 8% oder 9,5% p.a.). Zum anderen werden auch Varianten betrachtet, in denen veränderte Annahmen zur Demografie (höhere Wanderungssalden von 300.000 oder 500.000 Personen p.a.) und zum Arbeitsmarkt (höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen, sowohl nach Personen als auch nach regelmäßig geleisteten Arbeitsstunden) günstigere Rahmenbedingungen für die Entwicklung der gesetzlichen Alterssicherung erzeugen. Einen zentralen Hebel kann insbesondere die Frage der Fachkräfte-Einwanderung darstellen. Sollte es gelingen, Einwanderung in der Größenordnung von klassischen Einwanderungsländern wie Kanada oder Neuseeland zu realisieren, ließe sich das Konzept der gesetzlichen Aktienrente dauerhaft ohne Verletzung der Schuldenbremse implementieren, und Beitragssätze und Sicherungsniveau der gesetzlichen Altersvorsorge entwickeln sich nochmals günstiger als in der Basisvariante.