

Policy Brief

Katja Rietzler¹

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

„zur Verbesserung der
steuerlichen Förderung
der privaten Altersvorsorge
(Altersvorsorgegesetz)“
- BT-Drucksache 17/10818

Schriftliche Stellungnahme des Instituts für
Makroökonomie und Konjunkturforschung in
der Hans-Böckler-Stiftung

zur öffentlichen Anhörung des
Finanzausschusses des Deutschen
Bundestages

am 26. November 2012

¹ Institut für Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf,
katja-rietzler@boeckler.de

Schriftliche Stellungnahme
zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages
am 26. November 2012
zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP „zur Verbesserung der steuerlichen Förderung der privaten Altersvorsorge (Altersvorsorgegesetz)“ - BT-Drucksache 17/10818

Dr. Katja Rietzler
Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)
in der Hans-Böckler-Stiftung
Düsseldorf, 20. November 2012

Vorbemerkung

Mit dem oben genannten Gesetzesentwurf verfolgen die Fraktionen der Regierungsparteien die Absicht, den Verbraucherschutz und die steuerliche Förderung bei der privaten Altersvorsorge zu verbessern. Zudem wird das Ziel einer Stärkung der kapitalgedeckten Altersvorsorge im Gesetzentwurf explizit genannt.

Unabhängig davon, wie man zur privaten Altersvorsorge steht, ist eine Stärkung der Position der Verbraucher grundsätzlich zu begrüßen. Es bleibt Verbraucherschutzexperten vorbehalten, zu bewerten inwieweit die geplanten Rechtsänderungen zu einem umfassenden Verbraucherschutz im Bereich der privaten Altersvorsorge beitragen und was noch ergänzend zu tun wäre.

Wenn man davon ausgeht, dass private Altersvorsorge eine adäquate Lösung für die demographischen Probleme der deutschen Gesellschaft darstellt, dann wäre es in der Tat auch folgerichtig, entsprechende steuerliche Anreize für die private Vorsorge zu schaffen. Aus Sicht des IMK sind solche Nachbesserungen an grundsätzlich falschen Reformen der Altersvorsorge jedoch für eine ausreichende Absicherung der Risiken des Alters und der Erwerbsminderung keine wirkliche Lösung. Vielmehr wäre es sinnvoller, die Förderung der privaten Altersvorsorge auslaufen zu lassen und stattdessen die gesetzliche Rentenversicherung zu stärken. Dafür sprechen mehrere Gründe, die im Folgenden dargelegt werden.

Demographie trifft umlagefinanzierte und kapitalgedeckte Altersvorsorge gleichermaßen

In der Begründung des Gesetzentwurfs wird der demographische Wandel als Argument für eine kapitalgedeckte Altersvorsorge angeführt:

„Die deutsche Gesellschaft steht, ähnlich wie diejenige anderer Industrieländer, vor starken und nachhaltigen demografischen Veränderungen. Sinkende bzw. dauerhaft niedrige Geburtenraten und eine zunehmende Lebenserwartung werden dazu führen, dass eine wachsende Zahl von Menschen im Rentenalter einer abnehmenden Zahl von Personen im aktiven Erwerbsleben gegenübersteht. Vor diesem Hintergrund gewinnen – neben der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung als zentralem Pfeiler der Alterssicherung – die kapitalgedeckte betriebliche und die private Altersvorsorge zusehends an Bedeutung“.

Diese Argumentation, die ja auch den Rentenreformen von 2001 und 2004 zugrunde lag, basiert auf einem Trugschluss. Sie geht irrtümlicherweise davon aus, dass die Kapitaldeckung, anders als das Umlageverfahren, vom demographischen Wandel weniger getroffen werde. Tatsächlich müssen aber – sieht man von Auslandsanlagen ab, auf die noch weiter unten eingegangen wird – alle Rentenansprüche aus der laufenden Produktion gedeckt werden, unabhängig davon, in welchem System sie entstanden sind (Mackenroth 1952, Barr 2000). Es müssen also in beiden Systemen die jeweils Erwerbstätigen die Güter und Dienstleistungen erstellen, die die Rentner konsumieren. Kapitaldeckung und Umlageverfahren sind lediglich zwei alternative Formen, Ansprüche auf diese zukünftige Produktion zu erwerben. Damit hängt die Lösung des demographischen Problems letztlich vom Produktivitätswachstum ab.

Auch Anlagen im Ausland sind wenig geeignet, demographische Probleme im Inland zu lösen. Nur im Euroraum könnten solche Anlagen grundsätzlich ohne Wechselkursrisiko erfolgen. Allerdings ist die demographische Entwicklung in anderen EWU-Ländern relativ ähnlich und in der aktuellen Krise können die Staatspapiere anderer EWU-Länder nicht uneingeschränkt als sichere Anlagen gelten. Ein Auseinanderbrechen des Euroraums ist angesichts der Entscheidung der EZB, unter bestimmten Voraussetzungen unbeschränkt Staatspapiere am Sekundärmarkt zu kaufen, zwar unwahrscheinlicher geworden, kann aber dennoch nicht ausgeschlossen werden. Bei der Anlage des Altersvorsorgekapitals außerhalb des Euroraums kommen zu den Ausfallrisiken auch noch erhebliche Wechselkursrisiken hinzu (Joebges et al. 2012). In vielen OECD-Ländern ist das Wachstum schwach und die Renditen sind entsprechend niedrig. Auch hier sind die demographischen Probleme z.T. ähnlich oder gar noch gravierender (z.B. Japan).

Erfolgreiche Schwellenländer haben häufig Leistungsbilanzüberschüsse, d.h. sie exportieren selbst Kapital und haben daher keinen Finanzierungsbedarf. Zudem können die

Kapitalmärkte in kleineren Volkswirtschaften schnell durch synchrone Kapitalströme destabilisiert werden, mit denen angesichts der parallelen demographischen Entwicklung in vielen Industrieländern gerechnet werden müsste. China wäre vielleicht hinreichend groß, um Kapitalströme absorbieren zu können, aber abgesehen von der fehlenden Notwendigkeit eines Kapitalimports ist dort die demographische Entwicklung – nicht zuletzt aufgrund der Ein-Kind-Politik – nicht weniger dramatisch als hierzulande.

Stabilisierende Wirkung der gesetzlichen Rentenversicherung

Während die Ansprüche aus kapitalgedeckten Vorsorgesystemen durch die Volatilität der Finanzmärkte stark schwanken und das resultierende Rentenniveau auch zufällig vom Zeitpunkt des Renteneintritts abhängt, ist das Rentenniveau der gesetzlichen Rente deutlich stabiler. Gleichzeitig trägt die gesetzliche Rente durch die verzögerte Anpassung des aktuellen Rentenwerts an die Lohn- und Gehaltsentwicklung selbst zu einer Stabilisierung der Konjunktur bei (Meinhardt et al. 2009).

Renditen bei der privaten Altersvorsorge nicht höher

Mit dem Altersvermögensergänzungsgesetz von 2001 wurde die Rentenformel in mehrfacher Weise modifiziert. Unter anderem wurde der sogenannte Altersvorsorgeanteil, der sukzessive von 0,5 auf 4 % erhöht wurde („Riesterterasse“) in die Rentenformel eingefügt. Damit wurde der aktuelle Rentenwert um den unterstellten Anteil der privaten Vorsorge am Bruttoeinkommen vermindert. Folglich stellt die private Vorsorge im Rahmen der „Riester-Rente“ keine zusätzliche Altersvorsorge dar, die die Folgen des demographischen Wandels ausgleichen könnte. Vielmehr soll die private Altersvorsorge eine Lücke in der gesetzlichen Rentenversicherung schließen, die durch die Reform erst geschaffen wurde. Während die Rentenkürzung alle Versicherten trifft, haben nicht alle einen privaten Vorsorgevertrag abgeschlossen.

Ein solcher Ersatz der gesetzlichen Rentenversicherung durch die private Altersvorsorge wäre nur dann gerechtfertigt, wenn sich bei letzterer durchweg höhere Renditen erzielen ließen. Dies ist jedoch angesichts hoher Kosten bei der privaten Altersvorsorge nicht der Fall. Vielmehr zeigt sich, dass insbesondere die neueren Unisex-Produkte der Altersvorsorge bei weitem nicht die Renditen der gesetzlichen Rentenversicherung erreichen können (vgl. Joeßges et al. 2012, zu den verschiedenen Renditen: Kleinlein, 2011, Ohsmann/Stolz 2004, Schröder 2011).

Zusätzliche Belastung der zukünftigen Rentner

Durch die Rentenreformen von 2001 und 2004 sollte insbesondere der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung stabilisiert werden. Bis 2030 sollte er nicht über 22 % ansteigen (anstelle von 26 % ohne Reformen laut Dedring et al. 2010). Dadurch – so wurde argumentiert – werde auch die Belastung der jüngeren Generation begrenzt. Tatsächlich wird die jüngere Generation in der Folge vergangenen Reformen nicht weniger belastet. Auch wenn der Beitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung infolge der Reformen niedriger ist als ohne Reformen, so ist auch das entsprechende Rentenniveau niedriger. Eine Riesterrente im Umfang von 4 % des Bruttoeinkommens dürfte die dadurch geschaffene Rentenlücke nur unter sehr optimistischen Annahmen schließen. Während die gesetzliche Rentenversicherung paritätisch von Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanziert wird, muss der Versicherte in der Riesterrente seinen Beitrag allein aufbringen. Wenngleich der Staat bestimmte Formen der privaten Altersvorsorge mit Steuervergünstigungen und Zulagen unterstützt, so wird doch ein beachtlicher Teil dieser Förderung durch die hohen Kosten (neben laufenden Verwaltungskosten dürfen auch Abschluss- und Vertriebskosten auf die Versicherten umgelegt werden) aufgezehrt. Ein Vorteil ergibt sich daher insbesondere für Arbeitgeber und für die Versicherungswirtschaft.

Empfehlungen für eine Reform der Reform

Die Förderung der privaten Altersvorsorge auf Kosten der gesetzlichen Rentenversicherung, die ein wesentliches Element der Rentenreformen der frühen 2000er Jahre darstellt, ist nicht wirklich geeignet, die demographischen Probleme Deutschlands abzumildern und den Versicherten ein ausreichendes Alterseinkommen zu sichern. Anstelle von punktuellen Nachbesserungen bei der privaten Altersvorsorge, die an der grundsätzlichen Problemstellung nichts Substantielles ändern, sollte die gesetzliche Rentenversicherung gestärkt werden, u.a. auch durch die Abschaffung von Minijobs. Dabei sollten die knappen öffentlichen Mittel gezielt für bedürftige Rentner und Rentnerinnen im gesetzlichen System eingesetzt werden.

Literatur

Barr, N. (2000): *Reforming Pensions, Myths, Truths, and Policy Choices*, IMF Working Paper 00/139, Washington.

Dedring, K.-H./Deml, J./Döring, D./Steffen, J./Zwiener, R. (2010): *Rückkehr zur lebensstandardsichernden und armutsfesten Rente*, Expertise im Auftrag der FES, WISO Diskurs, August.

Joebges, H./Meinhardt, V./Rietzler, K./Zwiener, R. (2012): *Auf dem Weg in die Altersarmut, Bilanz der Einführung der kapitalgedeckten Riesterrente*, IMK Report Nr. 73.

Logeay, C./Meinhardt, V./ Rietzler, K./ Zwiener, R. (2009): *Gesamtwirtschaftliche Folgen des kapitalgedeckten Rentensystems*, Report Nr. 43.

Mackenroth, G. (1952): *Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan*, in: Schriftendes Vereins für Socialpolitik, Bd. 4 NF.

Meinhardt, V./Rietzler, K./Zwiener, R. (2009): *Konjunktur und Rentenversicherung – gegenseitige Abhängigkeiten und mögliche Veränderungen durch diskretionäre Maßnahmen*, Forschungsbericht im Auftrag Deutsche Rentenversicherung Bund, IMK Studies 3/2009.

Ohsmann, S. /Stolz., U. (2004): *Entwicklung der Rendite in der gesetzlichen Rentenversicherung – Betrachtungen zur Rendite der aktuellen und künftigen Altersrenten*, in: Die Angestelltenversicherung, 2/04.

Schröder, C. (2011): *Riester-Rente: Verbreitung, Mobilisierungseffekte und Renditen*. WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Publisher: Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Germany
Phone: +49-211-7778-331, IMK@boeckler.de, <http://www.imk-boeckler.de>

IMK Policy Brief is an irregular online publication series available at:
http://www.boeckler.de/imk_5036.htm

The views expressed in this paper do not necessarily reflect those of the IMK or the Hans-Böckler-Foundation.

All rights reserved. Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

**Hans Böckler
Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.
