

An Herrn
Christian Dirschauer
Vorsitzender des Finanzausschusses

jens.hogrefe@ifw-kiel.de

T +49 431 8814 210
F +49 431 8814 525

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/4600

www.ifw-kiel.de

Kiel, 24.03.2025

**Stellungnahmen zu den Anträgen:
„Private Altersvorsorge stärken!“ Drucksache 20/2859 und
„Sichere und stabile Renten“ Drucksache 20/2899**

Sehr geehrter Herr Dirschauer,

im Folgenden möchte ich auf die beiden Anträge getrennt voneinander eingehen. Beide Anträge schließen sich nicht aus.

„Private Altersvorsorge stärken!“

Die demografische Entwicklung ist zentral für die Auskömmlichkeit aller Alterssicherungssysteme. Auch kapitalgedeckte Alterssicherung kann nur gelingen, wenn hinreichende Aktivität in der Zukunft, also zum Zeitpunkt der Auszahlung der Renten, besteht. Diese hängt sehr wahrscheinlich von dem dann verfügbaren Arbeitskräfteangebot ab. Allerdings bietet eine Kapitaldeckung die Möglichkeit, in verschiedenen Gesellschaften zu investieren. Während das deutsche Umlageverfahren an die wirtschaftliche Dynamik in Deutschland gebunden ist, können unter den derzeitigen Gegebenheiten kapitalgedeckte Systeme sich zusätzlich auf die Entwicklung in anderen Ländern stützen. Der demografische Wandel ist zwar ein weltweites Phänomen, doch ist er in Deutschland besonders ausgeprägt. Zudem gibt es noch eine Vielzahl von Ökonomien, in denen Kapitalgüter absehbar eine höhere Rendite abwerfen dürften, da hier noch stärkere Produktivitätsanstiege zu erwarten sind. Je mehr die Altersvorsorge der Gesellschaft in Deutschland insgesamt auf Kapitaldeckung beruht, desto mehr dürfte die Alterssicherung von diesen Wachstumsunterschieden profitieren können. In der Summe könnte das absolute spätere Rentenniveau aller durch eine höhere Kapitaldeckung gestärkt werden. Wie nun eine stärkere Kapitaldeckung des Rentensystems insgesamt initiiert wird, ist eine offene Frage. Hier sind staatliche Systeme, ähnlich der Rente in Schweden, aber auch private denkbar. Bei der Favorisierung einer zusätzlichen privaten Altersvorsorge sollte allerdings berücksichtigt werden, dass die sogenannte Riester-Rente nur wenig in Anspruch genommen wurde und dass hier trotz der Mitte der 2000er Jahre erfolgten Rentenreformen in der Breite wenig private Initiative zu sehen war. Dass hierfür die im

Antrag diskutierten fehlenden steuerlichen Anreize einen Einfluss haben, ist zwar plausibel; dass sie allerdings eine herausragende Rolle spielen, scheint mir schwerlich nachweisbar. Mir sind hierzu zumindest keine Studien bekannt. Vielmehr ist bei der gegebenen Alterstruktur von Wertpapieren mit größeren Mitnahmeeffekten zu rechnen. Meine Vermutung ist, dass das Politikziel, die Altersvorsorge weiter Teile der Bevölkerung zu fördern, mit anderen Mitteln deutlich effizienter zu erreichen sein dürfte.

Zu den vier Forderungen im Antrag im Einzelnen:

- *Die Abgaben auf Kapitalerträge werden nicht erhöht. Erträge werden nicht in die Bemessungsgrundlage für Sozialversicherungsbeiträge einbezogen.*
Kapitalerträge allgemein in die Sozialversicherungen einzubeziehen, scheint hochproblematisch bzw. wäre mit einem grundsätzlichen Systemwechsel verbunden. Ein solcher ist derzeit nicht absehbar – auch wenn es während des Wahlkampfs dazu einzelne Wortbeiträge führender Politiker gab. Bei Selbständigen, die freiwillig krankenversichert sind und mit ihrem sonstigen Einkommen unter der Beitragsbemessungsgrenze liegen, werden bereits heute Kapitalerträge zur Bemessungsgrundlage der Beiträge gerechnet. Diesen Beiträgen steht eine Gegenleistung gegenüber. Zudem sind diese Personen nicht zwangsversichert, es gibt alternative Möglichkeiten. Die Feststellung einer Bemessungsgrundlage ist vielmehr eine Besserstellung zur vorherigen Situation und scheint daher angemessen.
- *Die Spekulationsfrist für private Veräußerungsgewinne aus Wertpapieren wird wiedereingeführt.*
Wertpapiere bieten typischerweise eine Rendite in Form von Dividenden oder Zinszahlungen an. Diese Erträge unterliegen der Abgeltungssteuer. Bei Aktien besteht die Möglichkeit für die entsprechenden Unternehmen, Dividenden einzubehalten, und allgemeiner die Möglichkeit, Wertpapiere zurückzukaufen. Einbehaltene Gewinne oder Rückkäufe dürften für sich genommen zu Kursgewinnen führen. Vor diesem Hintergrund ist es plausibel, realisierte Kursgewinne steuerlich ähnlich wie Ausschüttungen zu behandeln. Hier liegt ein wesentlicher Unterschied zu Gold oder Kryptowährungen vor, die an sich keine Erträge liefern und die zum Beispiel eher sehr selten vom Emittenten wieder eingezogen werden.
- *Die Verlustverrechnungsbeschränkung innerhalb der Abgeltungssteuer wird abgeschafft.*
Da die Steuerpflichtigen die Möglichkeit haben, die Kapitalerträge der Veranlagung im Rahmen der Einkommensteuer zu unterziehen (Günstigerprüfung) dürfte dieser Fall keine größere Relevanz für Bezieher kleinerer Einkommen haben. Die Effekte bezüglich der Förderung einer breiter angelegten Aktienkultur („erstes Einkommen, erste Aktie“) dürften daher gering sein.
- *Die Steuerfreibeträge für Kapitalerträge sollen signifikant erhöht und in Folgejahren mindestens inflationsbereinigt angepasst werden.*
Die Inflationsbereinigung des Freibetrags ist sachlich geboten. Sofern der Gesetzgeber den gleichen Werturteilen folgt wie bei der jüngsten Anpassung der Freibeträge, sollten die in der Zwischenzeit unterbliebenen Inflationsanpassungen nachgeholt werden.

„Sichere und stabile Renten“

Der Antrag reißt mehrere Punkte an, die dann in den Forderungen an die Landesregierung nicht durchgängig eine Rolle spielen. So werden die abschlagfreie Frühverrentung nach 45 Beitragsjahren (Rente mit 63 bzw. 65) und die einfache Halteline (Rentenpaket II) im Text genannt, aber in den Forderungen nicht mehr erwähnt. Da diese beiden Punkte allerdings

in der allgemeinen Diskussion eine große Rolle spielen, möchte ich trotzdem auf diese eingehen, bevor ich die Forderungen diskutiere.

Das Rentenpaket II und die Umverteilungswirkung des Rentensystems

Das Rentensystem induziert eine zwangsweise Altersvorsorge. Dass hier staatlicher Zwang statt Freiwilligkeit zum Zuge kommt, dürfte zwei Gründe haben. Zum einen besteht die Sorge, dass die Kurzsichtigkeit der privaten Akteure in vielen Fällen zu einer zu geringen Altersvorsorge führt, was dann wieder eine merkliche Belastung der Grundsicherungssysteme nach sich ziehen würde. Zum anderen drohte angesichts der Freizügigkeit am Kapitalmarkt und der international divergierenden Wachstumsaussichten ohne staatlichen Zwang ein nationales Umlageverfahren zusammenzubrechen.

Das Umlagesystem, wie es derzeit existiert, kann nicht als progressives Umverteilungssystem gelten. Über den Lebenszyklus hinweg verteilt es zugunsten langlebiger Personen um, was in sich plausibel ist, da die Rentenversicherung genau das „Risiko“ der Langlebigkeit absichern soll. Das Äquivalenzprinzip soll zwar dafür sorgen, dass innerhalb einer Alterskohorte Einzahlungen und Auszahlungen a priori für alle im gleichen Verhältnis stehen, doch gibt es eine Korrelation zwischen der Höhe der Einzahlungen und der Lebenserwartung. Effektiv geht der Bezug höherer Einkommen mit einer größeren Chance einher, länger zu leben und relativ zu den Beziehern niedriger Einkommen stärker vom Rentensystem zu profitieren. Es gibt zwei Elemente im Rentensystem, die der aus diesem Zusammenhang stammenden Umverteilung entgegenwirken. Das sind die Erwerbsminderungsrente und die Grundrente. Beide Elemente sind Gegenstand keines der beiden Anträge.

Die Ausweitung des Rentensystems im Sinne höherer Beiträge, was das Rentenpaket II impliziert, ist mit Blick auf den Lebenszyklus somit in der Tendenz eine Umverteilungspolitik zu Lasten Beziehern niedriger Einkommen, wobei zudem zu berücksichtigen ist, dass Rentenversicherungsbeiträge einkommensteuerfrei sind, wovon Beziehern hoher Einkommen nochmal stärker profitieren. Ferner wirkt für künftige Rentenbezieher, die absehbar in die Grundsicherung fallen, ein höherer Rentenbeitrag, der z.B. für die allgemeine Stabilisierung des Rentenniveaus notwendig ist, fast wie eine Steuererhöhung, da ein Großteil der später höheren Rente auf die Leistungen der Grundsicherung angerechnet wird.

Zudem wären bei steigenden Beitragssätzen makroökonomische Rückwirkungen zu erwarten, die für sich genommen negative Auswirkungen auf das materielle Wohlstandsniveau in Deutschland haben könnten. Höhere Beitragssätze dürften die individuellen Anreize reduzieren, den Arbeitseinsatz auszuweiten, was negative Konsequenzen für die Pro-Kopf-Produktivität und damit die allgemeine (Pro-Kopf-) Lohnentwicklung haben dürfte.¹ Zudem gibt es geringere Anreize, die Lebensarbeitszeit auszuweiten, was sich zusätzlich negativ auf das Arbeitskräfteangebot auswirken dürfte. Dabei ist zudem zu berücksichtigen, dass unter nahezu jeder Konstellation des Rentensystems in den kommenden Jahren die Renteneintritte altersbedingt stark zulegen und damit die sozialen Sicherungssysteme sowie die öffentlichen Finanzen insgesamt unter Druck geraten werden. Die Haltelinie aus dem Rentenpaket II würde diesen Druck verstärken.

Zur abschlagsfreien Frühverrentung

Grundsätzlich ist wegen der bereits angedeuteten Problemlage, dass das Äquivalenzprinzip angesichts entlang der Einkommenschichtungen divergierender Lebenserwartungen zu einem eher regressiven Verteilungsergebnis führt, ein Abweichen

¹ Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2023). Inflation im Kern hoch – Angebotskräfte jetzt stärken. Kapitel 4. Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2023, München.

vom Äquivalenzprinzip, wozu auch eine an Bedingungen gekoppelte abschlagsfreie Rente führt, nicht unplausibel. Es ist allerdings fraglich, ob mit diesem Instrument progressive Verteilungsziele tatsächlich erreicht werden. Die Studie von Buslei et al. (2024) deutet eher nicht daraufhin.² Zugleich ist zu bedenken, dass durch eine abschlagsfreie Frühverrentung dem Rentensystem nicht unerhebliche Mehrausgaben entstehen.³ Die zusätzliche Belastung der Beitragszahlerinnen und -zahler sowie der erhöhte Anreiz, frühzeitig aus dem Arbeitsleben auszuschneiden, führen zu makroökonomischen Kosten, die hier der Art nach im Zusammenhang mit dem Rentenpaket II bereits erläutert wurden. Angesichts der mit dem demografischen Wandel anstehenden Belastungen für den Arbeitsmarkt fallen diese besonders ins Gewicht. Eine Schlussfolgerung aus den Ergebnissen von Buslei et al. (2024) könnte sein, den Kreis der Begünstigten einer bedingten abschlagsfreien Frühverrentung stärker auf Personen zu konzentrieren, die angesichts ihres Berufsbilds im Arbeitsleben besonderen Belastungen ausgesetzt waren.

Die drei Forderungen an die Landesregierung im Einzelnen

Im Folgenden gehe ich gesondert auf die Forderungen im Antrag ein, die der Landtag an die Landesregierung stellen soll:

- *Dass Rentenniveau und Beitragssätze stabil gehalten werden und die Regelaltersgrenze nicht angehoben wird.*

Alle drei Größen des Rentensystems zu stabilisieren, lässt sich nur mit einer massiven Erhöhung des Bundeszuschusses darstellen. In einer Analyse aus dem Jahr 2018 haben Axel Börsch-Supan und Johannes Rausch in einer Simulationsrechnung dargelegt, dass bei einer Fixierung des Beitragssatzes bei 20 Prozent innerhalb von 5 Jahren zusätzliche Ausgaben für den Bund auflaufen dürften, die einem Anstieg der Mehrwertsteuer von 3 Prozentpunkten entsprechen.⁴ Dauerhaft stehen 6–7 Prozentpunkte im Raum. Die Auswirkungen dieses Vorschlags auf den Bundeshalt sind, bei aller Unsicherheit der Simulationsergebnisse, also erheblich. Einen solchen Vorschlag ohne eine Diskussion der Gegenfinanzierung zu unterbreiten, ist nicht seriös.

- *Eine stärkere Förderung der zweiten Säule, der betrieblichen Altersversorgung, und die Stärkung der dritten, privaten Säule, damit insbesondere Geringverdiener überhaupt die Chance bekommen, vorzusorgen. Wichtig ist die stärkere Förderung einer attraktiven betrieblichen Altersvorsorge, die im Rahmen von Tarifverträgen ausgestaltet werden kann. Die steuerliche Förderung der Betriebsrente für Geringverdiener soll ausgebaut werden.*

In der Tendenz scheinen eher einkommensstarke Personen von betrieblicher Altersvorsorge zu profitieren (Bäcker und Kistler 2024).⁵ Dies scheint durchaus plausibel, da die nachgelagerte Besteuerung betriebliche Altersvorsorge bei hohen Grenzsteuersätzen in der aktiven Zeit attraktiver macht. Zudem dürfte die betriebliche Altersvorsorge ein Instrument sein, die Bindung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit besonderen Fähigkeitsprofilen, die bereits mit höheren Einkommen einhergehen, an ein Unternehmen zu stärken. Zudem bieten vordringlich eher große Unternehmen betriebliche Altersvorsorge an. Ob eine staatliche Förderung die bestehenden Unterschiede ausgleichen kann, ist fraglich. Vielmehr steht zu befürchten, dass bei einer stärkeren Förderung Mitnahmeeffekte entstehen, während Geringverdiener in kleineren Unternehmen nicht erreicht werden. Ferner bleibt der Antrag sehr unkonkret, insbesondere

² Buslei, H., L. Felder, J. Geyer und P. Haan (2024), »Rente nach 45 Jahren: Auch Personen mit geringer Arbeitsbelastung gehen frühzeitig abschlagsfrei in Ruhestand«, DIW-Wochenbericht 48, 760–765.

³ Vgl. z.B. Dolls, M. und C. Krolage (2019), "The Effects of Early Retirement Incentives on Retirement Decisions", ifo Working Paper No. 291:

⁴ Börsch-Supan, A. und J. Rausch (2018). Die Kosten der doppelten Haltelinie. ifo Schnelldienst, 71 (9), 23-30.

⁵ Bäcker, G. und E. Kistler (2024). Höhe und Verteilung der Gesamteinkommen im Alter. Blogbeitrag. Bundeszentrale für politische Bildung.

wenn es um die „dritte Säule“ geht. Hier könnte entgegnet werden, dass mit der Riesterförderung bereits entsprechende Instrumente bestehen. Mit einer Reform der mehr oder weniger gescheiterten Riesterförderung setzt sich der Antrag aber nicht auseinander.

- *Die Sicherstellung fairer Löhne als zentrale Voraussetzung für gute Renten im Alter. Die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf mindestens 15 Euro wäre ein bedeutender Schritt zu faireren Löhnen.*

Die Forschung findet kaum nennenswerte Effekte des gesetzlichen Mindestlohns auf die Armutsgefährdung.⁶ Dieser Befund dürfte sich auf die Gefährdung durch Altersarmut übertragen lassen. Hier spielt die Arbeitszeit eine erheblich größere Rolle als der Stundenlohn. Es ist zwar plausibel, dass das Arbeitsangebot bei höherem Mindestlohn steigt, doch dürften dem negative Nachfrageeffekte auf Seiten der Arbeitgeber entgegenstehen. Angesichts der aktuell eher schwierigen Arbeitsmarktlage und der deutlich gesunkenen preislichen Wettbewerbsfähigkeit, könnten zudem unerwünschte Effekte einer Mindestlohnanhebung zumindest kurzfristig stärker auftreten als in den Jahren davor.

Wie kann Altersarmut effizient gemindert werden?

Bei gegebenen Budgetrestriktionen geht die Besserstellung eines Einzelnen stets mit der Schlechterstellung aller anderen schlechter einher. Dieses Prinzip kann nur aufgehoben werden, wenn durch die Maßnahme die Budgetrestriktion geweitet werden kann, also zusätzliche Einnahmen entstehen. Das Rentensystem auskömmlicher zu gestalten, dürfte zwar kurzfristig den privaten Konsum und damit die nominale Wirtschaftsleistung anregen, schmälert aber das Arbeitsangebot und geht somit mittel- bis langfristig zu Lasten der wirtschaftlichen Aktivität und somit der Steuer- und Beitragseinnahmen. Die Budgetrestriktion dürfte somit eher verschärft werden.

Zugleich ist Altersarmut ein Problem, dass mit dem demografischen Wandel an Bedeutung zunehmen wird. Bei der Wahl der Maßnahmen, diese zu adressieren, sollte auf Zielgenauigkeit geachtet werden, so dass negative Folgen für das Arbeitsangebot reduziert werden. Mit Grundrente und Erwerbsminderungsrente stehen dafür Instrumente bereit. Hier das Leistungsspektrum gegebenenfalls zu erweitern, dürfte gesamtwirtschaftlich deutlich günstiger sein, als die allgemeine Rentenanpassungsformel zu manipulieren.

Sofern die Politik darüber hinaus das Niveau der Alterseinkünfte weiter Teile der Bevölkerung positiv beeinflussen möchte, sollte das Sparverhalten derart verändert werden, dass höherrentierliche Sparformen direkt den „Kleinsparern“ zugutekommen. Die „Riesterrente“ ist in dieser Hinsicht gescheitert und hätte bereits vor Jahren reformiert oder ersetzt werden sollen. Letztlich ist überlegenswert, auch hier ein staatliches, kapitalgedecktes Zwangssparsystem parallel zum Umlageverfahren einzurichten, vergleichbar mit dem Vorgehen in Schweden. Freilich sind die Spielräume, eine beitragsfinanzierte Kapitaldeckung zu errichten, wegen der allgemein bereits deutlich steigenden Beitragslast begrenzt. Hier könnten gerade für geringere Einkommen Zuschüsse aus einem kreditfinanzierten, staatlichen Aktienportfolio erfolgen, dessen Umfang angesichts der aktuellen Zinsentwicklung allerdings auch nicht zu groß gewählt werden sollte.

⁶ Vgl. Groll, D. (2023). Schriftliche Stellungnahme zum Antrag der Fraktion des SSW, Drucksache 20/955 „Bundesratsinitiative für einen armutsfesten Mindestlohn – damit das Leben bezahlbar bleibt!“. Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 20/1876, und Mindestlohnkommission (2023). Vierter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin. April.

Für Rückfragen stehe Ich Ihnen sowie Ihren Kolleginnen und Kollegen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Jens Boysen-Hogrefe