

Knabe, Andreas; Weimann, Joachim

Article — Published Version

Ein sanft paternalistischer Vorschlag zur Lösung des Rentenproblems

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Knabe, Andreas; Weimann, Joachim (2015) : Ein sanft paternalistischer Vorschlag zur Lösung des Rentenproblems, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 95, Iss. 10, pp. 701-709,
<https://doi.org/10.1007/s10273-015-1890-z>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/172635>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Andreas Knabe, Joachim Weimann

Ein sanft paternalistischer Vorschlag zur Lösung des Rentenproblems

Wenn die Babyboom-Generation in das Rentenalter eintritt, also in weniger als zehn Jahren, werden die Erwerbstätigen deutlich mehr Rentner versorgen müssen als derzeit. Um dies zu erleichtern und die Altersarmut zu mildern, wurde die Riesterrente eingeführt, die allerdings weniger nachgefragt wird, als bei ihrer Einführung angenommen wurde. Um die Nachfrage zu steigern, schlagen die Autoren eine sanfte Rentenreform vor, die „Nudging“-Elemente nutzt.

Die Tatsache, dass die demografische Entwicklung in Deutschland zu Problemen führen wird, ist im öffentlichen und politischen Bewusstsein durchaus verankert. Die Politik hat in der Vergangenheit insbesondere durch Reformen der Rentenversicherung versucht, darauf zu reagieren. Allerdings ist in letzter Zeit der Eindruck entstanden, dass die Dramatik des demografischen Wandels und die daraus resultierende Rentenproblematik nicht mehr mit der notwendigen Klarheit gesehen werden. Die Einführung der Rente mit 63 und der Mütterrente sprechen jedenfalls für diese These.

Ausgangslage

Charakteristisch für die demografische Entwicklung der nächsten 30 Jahre ist die Tatsache, dass es einen sehr raschen Wechsel zwischen einer demografisch sehr günstigen Situation und einer äußerst ungünstigen geben wird. Gegenwärtig und in den nächsten Jahren fährt die Bundesrepublik eine demografische Dividende ein. Die geburtenstarken Jahrgänge ab 1955 bis Ende der 1960er Jahre (Babyboomer) sind noch berufstätig und tragen maßgeblich die deutsche Wirtschaft (vgl. Abbildung 1). Erst in etwa fünf Jahren erreichen die ersten Babyboomer die Altersgrenze. Bis dahin steht eine große Zahl von Erwerbstätigen einer relativ kleinen Gruppe von Rentnern und jungen Menschen gegenüber, die durch die Einkommen der Erwerbstätigen alimentiert werden müssen.

Das ist einer der Gründe dafür, warum zurzeit die Sozialkassen gut gefüllt sind. Der Babyboom erreichte 1964 seinen Höhepunkt. Die in diesem Jahr Geborenen erreichen das reguläre Renteneintrittsalter von 65 Jahren 2029. Nach 1965 brachen die Geburtenzahlen massiv ein. Zwischen 2020 und 2030 werden die geburtenstarken Jahrgänge komplett das Rentenalter erreichen und die Rentenversicherung stürmen. Das wird dazu führen, dass in weniger als zehn Jahren aus der demografischen

Dividende eine demografische Hypothek werden wird, die eine erhebliche Wucht entfalten dürfte. Der Rentenlastquotient, der jetzt bei etwa 1:3 liegt (drei Erwerbstätige je Rentner), wird dann auf 2:3 gestiegen sein, d.h. die Zahl der Rentner, die durch die dann Beschäftigten zu versorgen sind, wird sich verdoppeln.

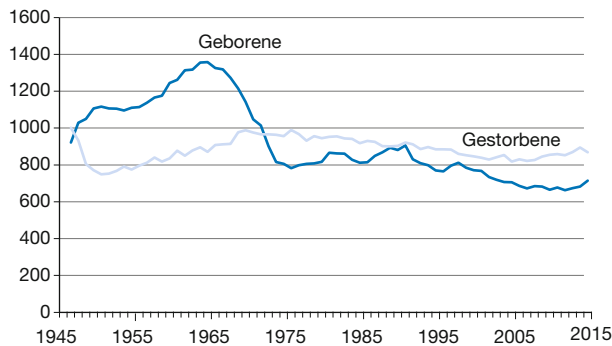
Die Politik hat auf diese absehbare Entwicklung reagiert, indem sie die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung um verbesserte Möglichkeiten der betrieblichen Altersvorsorge und um eine freiwillige, aber staatlich geförderte kapitalgedeckte Rente (Riesterrente) ergänzt hat. Dieses sogenannte „Drei-Säulen-Modell“ soll helfen, die enormen Lasten abzufedern, die auf die umlagefinanzierte gesetzliche Rente zukommen. Wie gut das gelingt, hängt entscheidend davon ab, wie stark die beiden neu eingezogenen Säulen sind, denn ohne ergänzende private Vorsorge wird sich das Rentenproblem noch weiter verschärfen. Um den jungen Generationen Möglichkeiten zur privaten Vorsorge zu geben, haben die Rentenreformen der Jahre 2001 (Einführung der Riesterrente) und 2004 (Umstellung der Rentenanpassung auf einen Nachhaltigkeitsfaktor) den zukünftigen Anstieg des Rentenbeitragssatzes gebremst, dafür aber das zu erwartende Rentenniveau abgesenkt. Prognosen zeigen, dass ohne

Prof. Dr. Andreas Knabe ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Otto-von-Guericke-Universität in Magdeburg.

Prof. Dr. Joachim Weimann ist dort Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik.

Abbildung 1
Bevölkerungsentwicklung in Deutschland

Personen in 1000



Quelle: Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Zusammenfassende Übersichten 1946-2014, Wiesbaden 2015; bis 1990: BRD und DDR.

diese Reformen der Beitragssatz bis 2030 auf fast 30% des Lohns angestiegen wäre, mit den Reformen sein Anstieg aber auf ein Niveau von etwa 22% begrenzt werden konnte. Durch die niedrigeren Beiträge kann die umlagefinanzierte Rentenversicherung aber in Zukunft nur noch ein geringeres Rentenniveau absichern, wodurch das durch die gesetzliche Rente gewährleistete Sicherungsniveau im Jahr 2030 statt 64% nur noch rund 43% des Nettolohns betragen wird.¹ Damit ist nicht mehr davon auszugehen, dass allein mit der gesetzlichen Rente der Lebensstandard im Alter gesichert werden kann. Für Menschen, die in ihrem Erwerbsleben nur geringe Einkünfte gehabt haben, dürfte dieses Rentenniveau noch nicht einmal das Existenzminimum absichern. Daher ist es notwendig, dass die erwerbstätigen Generationen den finanziellen Spielraum, den sie durch den begrenzten Beitragssatzanstieg gewonnen haben, für ergänzende private Vorsorge nutzen.

Dabei ist gerade für die jungen Generationen die Möglichkeit der ergänzenden Vorsorge keine zusätzliche Last, sondern die Chance, mit höheren Renditen für die eigene Rente vorzusorgen. Für jüngere Arbeitnehmer (Geburtsjahrgänge ab etwa 1980) übersteigen die Renditevorteile der niedrigeren Beitragssätze die Verluste durch das abgesenkte Rentenniveau.² Die dadurch resultierenden Renditevorteile bewegen sich zwar in überschaubarer

Höhe von etwa 0,2 Prozentpunkten pro Jahr. Wenn man aber berücksichtigt, dass die eingesparten Beiträge am Kapitalmarkt angelegt werden können, steigt die jährliche implizite Rendite der gesamten Altersvorsorge nach den Berechnungen des Sachverständigenrats um 0,8 Prozentpunkte. Bei 45 Beitragsjahren bedeutet das, dass das zum Renteneintritt (implizit) angesparte Vermögen um über 20% der Beitragssumme höher ausfällt. Damit kann für die heute Jungen und für zukünftige Generationen das Rentenproblem substantiell verringert werden, aber nur, wenn die gewonnenen Spielräume von den Versicherten auch tatsächlich für zusätzliche private Vorsorge genutzt werden.

Die Hauptlast soll dabei die kapitalgedeckte Riesterrente tragen, aber gerade diese hat sich als weit weniger erfolgreich erwiesen, als die Politik und auch viele wissenschaftliche Rentenexperten erwartet und erhofft hatten. Zieht man die ruhend gestellten Verträge ab, bleiben etwa 12,4 Mio. Riesterrenten-Verträge übrig. Das heißt, dass von den rund 43 Mio. Erwerbstätigen weniger als ein Viertel über eine Riesterrente verfügt, und dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass es Personen gibt, die gleichzeitig mehrere Riester-Verträge besitzen. Kapitalgedeckte Rentenversicherungen haben es in der gegenwärtigen Niedrigzinsphase naturgemäß sehr schwer, für Versicherte hinreichende Attraktivität zu gewinnen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn man sich auf sichere Kapitalanlagen beschränkt und nicht in der Lage ist, Risiken einzugehen.

Aber die Riesterrente war auch zu der Zeit wenig erfolgreich, als die Zinsen noch deutlich höher waren. Die Gründe dafür sind vielfältig. Eine wichtige Rolle dürften der hohe administrative Aufwand und die geringe Transparenz dieser Versicherungsform spielen. So wird immer wieder kritisiert, dass die Versicherungswirtschaft Verträge anbietet, deren wahre Kostenstruktur für die Nachfrager nicht zu entschlüsseln ist und die wegen der überhöhten Kosten kaum eine nennenswerte Rendite abwerfen. Alle diese Phänomene dürften zumindest in einem gewissen Umfang Ausdruck von Moral-Hazard-Problemen sein, die sich fast unvermeidlich stellen, wenn Menschen privaten Akteuren (deren Verhalten sie nur sehr ungenau beobachten können) ihr Vermögen anvertrauen und den Auftrag erteilen, dieses zu mehren, ohne dabei an das eigene Interesse zu denken. Das alles hat dazu geführt, dass die Riesterrente eher in Verruf geraten ist, als dass sie heute als eine angemessene und richtige Möglichkeit angesehen wird, die eigene Altersvorsorge abzusichern.

Die Politik befindet sich damit in einem Dilemma. Auf der einen Seite ist absehbar, dass unter den gegenwärtigen

1 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi): Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Bonn 1998; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland, Jahresgutachten 2004/2005, Wiesbaden 2004.

2 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2001 und 2004.

tig geltenden Rahmenbedingungen der demografische Schock, der zwischen 2020 und 2030 unvermeidlich sein wird, nicht absorbiert werden kann. Auf der anderen Seite sind die zukünftigen Rentenbezieher aber trotz staatlicher Förderung nicht bereit, im notwendigen Umfang private Vorsorge zu betreiben. Eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit ist wohl – das lehrt die Rente mit 63 – politisch im Moment kaum durchsetzbar, so dass auch dieser Weg zur Lösung des Problems verbaut zu sein scheint.

Es ist zu befürchten, dass die Politik aus diesem Dilemma nicht ohne weiteres herausfinden wird. Den Wählern das Problem in der gebotenen Schärfe und Dringlichkeit zu offenbaren, ist angesichts der Schwierigkeiten, die eine Lösung auf politischer Ebene bereitet, nicht opportun. Dazu kommt, dass die gegenwärtige Situation keinerlei Leidensdruck auslöst und der Zeitpunkt, zu dem die Lage umschlägt, jenseits des Planungshorizonts demokratisch gewählter Politiker liegt. Damit ist klar, welche Anforderungen eine Reform erfüllen muss, die das Rentenproblem entschärfen will. Sie darf nicht zu Einschnitten führen, für die Politiker mit Abwahl bestraft werden könnten. Sie muss die offensichtlichen Mängel des bisherigen Reformplans (insbesondere der Riesterrente) vermeiden bzw. beseitigen und sie muss die Aussicht darauf bieten, dass sie zu einem Nettoanstieg der privaten Altersvorsorge jenseits des Umlageverfahrens der gesetzlichen Rentenversicherung führt.

Über diese Anforderungen hinaus sollte eine Rentenreform auch die spezifischen Probleme zweier nicht eben kleiner Bevölkerungsgruppen im Auge haben, die in der Zukunft ohnehin einem erheblichen Altersarmutsrisiko ausgesetzt sein werden. Dieses wird, wenn der demografische Wandel die Rentensysteme extrem belasten wird, noch einmal ansteigen. Zum einen betrifft das die Bezieher geringer Einkommen, insbesondere Empfänger von Arbeitslosengeld II. Für diese Menschen gibt es kaum Anreize, selbst Altersvorsorge zu betreiben, denn privat erworbene Rentenansprüche werden auf die Grundsicherungsleistungen angerechnet, die sie anstelle von Arbeitslosengeld II nach dem Übergang in den Ruhestand erhalten. Die andere Gruppe bilden Ehepartner – zumeist Frauen –, die keine eigenständigen Rentenansprüche erwerben, sondern auf die Rente, die ihre Partner beziehen, angewiesen sind. Stirbt dieser, besteht nur Anspruch auf eine (geringe) Witwenrente, da keinerlei eigene Ansprüche geltend gemacht werden können.

Eine sanfte Rentenreform

Der nachfolgende Vorschlag einer sanften Rentenreform nimmt nicht für sich in Anspruch, etwas grundsätzlich Neues zu sein. Neu ist allenfalls die Art der Kombination

von bereits bekannten und erprobten Maßnahmen. Das ist ein klarer Vorteil, denn dadurch ist sehr gut prognostizierbar, welche Effekte eine Umsetzung haben würde. Die wichtigsten Punkte des Vorschlags seien zunächst stichwortartig genannt:

- Die Default-Regel für den Abschluss einer kapitalgedeckten individuellen Rentenvorsorge wird geändert. Die bisher geltende Opt-in-Klausel ist durch eine Opt-out-Klausel zu ersetzen.
- Der Wettbewerb zwischen den privaten Anbietern von Rentenversicherungen muss deutlich gestärkt werden und es ist ein staatlicher Pensionsfonds als Defaultinvestition zu schaffen.
- Die Riesterrente und der staatliche Pensionsfonds ist um die Möglichkeit eines sogenannten „Save more tomorrow“ (SaMoTo)-Programms zu erweitern. Dabei wird nur dann zukünftig mehr in die private Rentenversicherung eingezahlt, wenn auch das Einkommen ansteigt, d.h. es kommt durch die zusätzliche private Vorsorge nicht zu nominalen Rückgängen des zum Vertragsabschluss geltenden Nettoeinkommens.
- Um die Anreizproblematik bei niedrigen Einkommen zu entschärfen, werden nur noch 2/3 der selbst erworbenen Rentenansprüche auf die staatliche Grundsicherung im Alter angerechnet.
- Um die Problematik der Altersarmut von nicht erwerbstätigen Ehepartnern zu verringern, sind die Ansprüche, die aus den kapitalgedeckten Renten entstehen, jeweils hälftig auf die Ehepartner zu verteilen (Rentensplitting).

Veränderung der Standardoption („Default“)

Dass sich die Menschen aktiv für die private Rentenversicherung entscheiden müssen, könnte die geringe Neigung zur privaten Vorsorge verursacht haben. Solange sie selbst nicht aktiv werden, verbleiben sie im Status quo ohne private Vorsorge. Diese Regelung entspricht einer Opt-in-Klausel. Aus der verhaltensökonomischen Forschung ist bekannt, dass bereits vergleichsweise geringe Kosten, die mit der Veränderung des Status quo verbunden sind, dazu führen, dass Menschen keine aktive Entscheidung treffen. Gegenwärtig sind die Kosten für den Abschluss einer privaten Rentenversicherung sehr hoch. Dazu zählen neben den unmittelbaren Einzahlungen in die Versicherung, die zu gegenwärtigem Konsumverzicht führen, auch die mit dem Abschluss der Versicherung verbundenen Transaktionskosten. Fehlende Informationen über die verschiedenen Vorsorgemöglichkeiten, Unsicherheiten,

welches die beste Vorsorgeform ist, und das inzwischen schlechte Image der Riester-Verträge führen dazu, dass ein hoher Aufwand erforderlich ist, um sich Klarheit darüber zu verschaffen, ob und wenn ja, welcher Riester-Vertrag vorteilhaft ist. Die Folge dieser hohen Kosten ist, dass die Entscheidung für eine private Rentenvorsorge immer wieder vertagt wird, bis es dann zu spät ist, noch in ausreichendem Maße vorzusorgen. O'Donoghue und Rabin³ liefern die Theorie zu diesem Phänomen.⁴

Ein einfacher, aber äußerst wirksamer Ausweg aus diesem „Vertagungs-dilemma“ besteht darin, den Status quo zu verändern.⁵ Der Normalzustand („Default“), in dem man sich befindet, solange man noch keine aktive Entscheidung getroffen hat, könnte so verändert werden, dass erst einmal jeder in eine zusätzliche Rentenversicherung einzahlt, solange er sich nicht aktiv dagegen entscheidet (dies entspräche einer Opt-out-Klausel). Dadurch würde aus der Not eine Tugend gemacht, denn die Neigung zur Vertagung der Entscheidung, ob, wie und wie viel man privat zusätzlich vorsorgen möchte, führt nicht zur Untervorsorge, sondern im Gegenteil dazu, dass mehr vorgesorgt wird. Dabei wird allerdings niemand gezwungen, zusätzlich vorzusorgen. Es steht vielmehr jedem jederzeit frei, sich gegen die private Vorsorge zu entscheiden. Die Opportunitätskosten für diese Entscheidung werden subjektiv als negativ wahrgenommen, denn es genügt eine Erklärung dem Arbeitgeber gegenüber, dass man keine Zahlung leisten will. An den individuellen Entscheidungsmöglichkeiten ändert sich damit nichts, es gibt keinen Eingriff in die persönlichen Freiheitsrechte.

Für Deutschland würde die Umsetzung des Vorschlags bedeuten, dass in Zukunft jeder Erwerbstätige standardmäßig einen zusätzlichen Rentenbeitrag zum Aufbau einer kapitalgedeckten Rentenversicherung zahlt. Wenn man sich am sogenannten Altersvorsorgeanteil im SGB VI orientiert, der mit der Riesterrente eingeführt wurde und den Einkommensanteil bezeichnet, der ergänzend privat gespart werden soll, dann sollte dieser Beitrag bei 4%

des Bruttoeinkommens liegen. In unserem Vorschlag wird dieser Beitrag vom Arbeitgeber zusammen mit den sonstigen Sozialversicherungsbeiträgen an die gesetzliche Rentenversicherung abgeführt und von dort gegebenenfalls an die individuell gewählte private Rentenversicherung übertragen. Dort wird für den Erwerbstätigen ein individuelles Altersvorsorgevermögen aufgebaut, aus dem nach dem Renteneintritt eine Leibrente finanziert wird.

International hat man bereits sehr positive Erfahrungen mit einer Veränderung der Standardoption gemacht. So wurde beispielsweise in verschiedenen Studien in den USA gezeigt, dass der Wechsel der vorgegebenen Standardoption bei Betriebsrenten (den 401(k)-Programmen, so benannt nach dem einschlägigen Paragraphen des amerikanischen Steuergesetzbuchs) von Opt-in zu Opt-out zu einer deutlichen Zunahme der Vorsorge über Betriebsrenten geführt hat. Madrian und Shea⁶ berichten über die Erfahrung in einer großen US-Firma. In dieser Firma mussten sich ursprünglich die Arbeitnehmer aktiv dafür entscheiden, einen Teil ihres Lohns in eine Betriebsrente einzuzahlen. Mit dieser Regelung entschieden sich etwa 38% der Beschäftigten für die Betriebsrente. Nachdem das Unternehmen auf die Opt-out-Klausel umgestellt hatte, stieg die Inanspruchnahme der Betriebsrente auf über 85%. Chetty et al.⁷ zeigen anhand dänischer Daten, dass die Mehrersparnisse, die durch Änderungen der Standardoption erreicht werden, nicht zulasten anderer Ersparnisse gehen, d.h. die erzeugten Mehrersparnisse sind tatsächlich Nettoersparnisse. In der Studie von Madrian und Shea zeigte sich allerdings auch ein anderes Phänomen. Die meisten Arbeitnehmer behielten auch die in der Standardoption vorgesehenen, relativ geringen Beiträge von 3% des Einkommens und die standardmäßig gewählte Anlageform (ein Geldmarktfonds) bei. Bei denen, die sich unter der alten Opt-in-Regelung aktiv für die Betriebsrente entschieden hatten und Beitragshöhe und Anlageform selbst wählen mussten, lagen die durchschnittlichen Beiträge erheblich höher und es wurde deutlich häufiger in Aktienfonds als in den kurzfristig sichereren, aber langfristig renditeärmeren Geldmarktfonds investiert. Hier zeigt sich, dass die genaue Wahl der Standardoption mit großer Sorgfalt geschehen muss, da es zum einen eine starke Tendenz zum Verbleib bei dieser Option gibt, und zum anderen die vom Arbeitgeber gewählte Vorgabe von vielen Arbeitnehmern als eine Art „Investitionsempfehlung“ wahrgenommen wird.

3 T. O'Donoghue, M. Rabin: Doing it now or later, in: *American Economic Review*, 89. Jg. (1999), H. 1, S. 103-24.

4 Im Kern geht es dabei darum, dass gegenwärtige Kosten oder Erträge im Vergleich zu einem zukünftigen Zeitpunkt immer stärker gewichtet werden, als bei einem Vergleich über den gleichen Zeitraum, der vollständig in der Zukunft liegt.

5 Status-quo-Veränderungen sind eine der wirksamsten Instrumente des sogenannten „Nudging“ (R. H. Thaler, C. R. Sunstein: *Nudge: Improving decisions about health, wealth and happiness*, London 2008). Darunter versteht man die Beeinflussung individueller Entscheidungen durch leichtes Anstoßen, ohne staatlichen Zwang auszuüben. Zu den verhaltensökonomischen Grundlagen, vgl. R. Chetty: *Behavioral economics and public policy: A pragmatic perspective*, Discussion Paper Harvard University and NBER, 2015; vgl. S. DellaVigna: *Psychology and Economics: Evidence from the Field*, in: *Journal of Economic Literature*, 47. Jg. (2009), H. 2, S. 315-372.

6 B. C. Madrian, D. F. Shea: The power of suggestion: Inertia in 401(k) participation and savings behavior, in: *Quarterly Journal of Economics*, 116. Jg. (2001), H. 4, S. 1149-87.

7 R. Chetty, J. N. Friedman, S. Leth-Peterson, T. H. Nielsen, T. Olsen: Active vs. passive decisions and crowd-out in retirement savings accounts: Evidence from Denmark, in: *Quarterly Journal of Economics*, 129. Jg. (2014), H. 3, S. 1141-219.

Auch für die deutsche Sozialpolitik ist „Nudging“ im Bereich der Rentenversicherung kein völliges Neuland mehr. Bis zum Ende des Jahres 2012 waren Minijobber nicht gesetzlich rentenversicherungspflichtig. Geringfügig beschäftigte Arbeitnehmer mussten keine eigenen Beiträge an die gesetzliche Rentenversicherung abführen. Die Arbeitgeber hatten allerdings Beiträge mit einem pauschalen Satz von 15% zu entrichten. Den Arbeitnehmern entstanden daraus anrechenbare Beitragszeiten und Rentenansprüche, die allerdings nur dem Anteil des Pauschalbeitrags von 15% am jeweiligen gesamten Rentenversicherungsbeitragsatz (momentan 18,7%) entsprachen. Die Arbeitnehmer hatten allerdings die Möglichkeit, freiwillig die Differenz zum vollen Beitragsatz zu bezahlen und damit volle Ansprüche zu erwerben. Das mussten sie aber aktiv gegenüber dem Arbeitgeber erklären. Für nach dem 1. Januar 2013 begründete geringfügige Beschäftigungen wurde die Standardoption verändert. Seither sind alle Minijobber erst einmal versicherungspflichtig. Der Arbeitgeber zahlt weiterhin einen Beitragsatz von 15%, die Arbeitnehmer zahlen die Differenz zum vollen Satz, momentan also 3,7%. Die Arbeitnehmer können sich aber durch einfache Erklärung gegenüber ihrem Arbeitgeber von der Versicherungspflicht befreien lassen. Auch wenn sich damit faktisch nichts an den Entscheidungsmöglichkeiten der Minijobber geändert hat, zeigte diese Reform deutliche Wirkungen. Im Jahr 2012 hatten nur etwa 5% der Minijobber die Möglichkeit der freiwilligen Zahlung von Arbeitnehmerbeiträgen zur Rentenversicherung wahrgenommen. Nach der Änderung des Defaults liegt dieser Anteil bei allen neu begonnenen Minijobs schon bei fast 20%.⁸

Einführung eines staatlichen Pensionsfonds

Viele Riesterprodukte sind in der Vergangenheit wegen ihrer hohen Vertriebs- und Verwaltungskosten und vor allem wegen ihrer intransparenten Kostenstruktur kritisiert worden. Hier hat der Gesetzgeber bereits nachgebessert und 2013 ein standardisiertes Produktinformationsblatt eingeführt. Darin wird für jede Versicherung nach einem gesetzlich normierten Verfahren die prozentuale Renditereduktion ausgewiesen, die sich durch Berücksichtigung der verschiedenen Kosten, die die Versicherung berechnet, ergibt. Dadurch sollen die teilweise recht komplexen Kostenstrukturen verständlich kommuniziert und zwischen verschiedenen Verträgen leichter vergleichbar gemacht werden. Inwiefern diese Vorgaben tatsächlich zu einem transparenten und damit wirkungsvolleren Wettbewerb zwischen den Versicherungen geführt haben, lässt

sich nur schwer abschätzen. Die Entwicklung der Zahl der Riester-Verträge deutet aber nicht darauf hin, dass die Attraktivität dieser Versicherungen deutlich gestiegen ist.

Alternativ könnte man auf eine radikale Vereinfachung der Kostenstruktur von Riester-Verträgen setzen. Deutlich mehr Transparenz und Vergleichbarkeit wären gegeben, wenn die Versicherungen nur eine einzige Kostengröße festlegen könnten. Sinnvoll erscheint hier ein Prozentsatz vom angesparten Altersvorsorgevermögen, der jährlich zur Deckung aller Kosten von der Versicherung einbehalten werden kann. Alle anderen Kostenarten (Vertriebs-, Abschluss- und Verwaltungskosten, einbehaltene Anteile der eingezahlten Beiträge, Ausgabeaufschläge bei erworbenen Fondsanteilen etc.) entfallen. Eine solche, sehr einfache Regel würde den Wettbewerb zwischen den privaten Versicherungen stärken, zu mehr Kosteneffizienz beitragen und damit die Attraktivität für die Sparer erhöhen.⁹

Der oben skizzierte Vorschlag ändert die Standardoption, so dass jeder Erwerbstätige, der nicht widerspricht, erst einmal zusätzliche Vorsorge betreibt. Falls dafür noch keine private Riester-Versicherung vorliegt (was bei mindestens 75% der Beschäftigten der Fall ist), werden die Beiträge individuellen Konten bei der gesetzlichen Rentenversicherung gutgeschrieben. In diesen Fällen stellt die gesetzliche Rentenversicherung eine Sparform bereit, die einer privaten Versicherung entspricht und bei der das angesparte Vermögen in einem staatlichen Fonds zusammengeführt und am Kapitalmarkt investiert wird. Organisatorisch ist dieses Vorgehen für die gesetzliche Rentenversicherung problemlos umsetzbar. Die Deutsche Rentenversicherung Baden-Württemberg hat dazu schon vor einigen Jahren ein individuelles, kapitalgedecktes „Vorsorgekonto“ vorgeschlagen.¹⁰

Gute Beispiele dafür, dass staatliche Fonds sehr effizient mit dem eingesetzten Vermögen umgehen können, finden

8 Minijob-Zentrale: Aktuelle Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, 1. Quartal 2015, Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See, Essen 2015.

9 Um den Wettbewerb noch weiter zu stärken, sind begleitende Maßnahmen notwendig. So muss es für Altversicherte möglich sein, ihr Altersvorsorgevermögen jederzeit kostenfrei auf eine andere Versicherung zu übertragen, so dass sich der Wettbewerb nicht nur auf die Neuversicherten beschränkt. Die damit verbundenen Kosten für die Alt- und Neuversicherung müssen beide aus den zuvor bzw. anschließend erhaltenen jährlichen Kostenanteilen des angesparten Vermögens decken. Dabei muss aber gleichzeitig verhindert werden, dass einzelne Versicherungen sich darauf konzentrieren, vor allem langjährige Altversicherte mit hohen Spargeträgen anderer Versicherungen durch Gewährung geringer prozentualer Kostensätze abzuwerben. Dazu ist es gegebenenfalls notwendig, förderfähige Rentenprodukte mit einem Kontrahierungszwang zu verbinden, so dass die Versicherungen, die mit niedrigen Kostensätzen Altversicherte anwerben wollen, auch erstmalig Versicherte zu diesen Konditionen aufnehmen müssen.

10 C. Tuchscherer: Das Vorsorgekonto – Ein Ansatz gegen (Alters-)Armut und zur Flexibilisierung der Übergänge in die Rente, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 83. Jg. (2014), S. 57-75.

sich in Norwegen und Schweden. Der norwegische staatliche Pensionsfonds (Statens pensjonsfond) ist mit einem Vermögen von über 800 Mrd. US-\$ der größte Staatsfonds der Welt. Der Fonds legt sein Vermögen weltweit in Aktien, festverzinslichen Anlagen und Immobilien an und verfolgt dabei eine langfristige Investitionsstrategie, bei der mäßige Risiken eingegangen werden und auch soziale und ethische Aspekte in die Investitionsentscheidungen einfließen. Von 1998 bis zum 2. Quartal 2015 hat der Fonds eine durchschnittliche jährliche Rendite von – inflationsbereinigt – 3,9% erwirtschaftet und sich damit besser entwickelt als die jeweiligen Aktien- und Anleihemärkte insgesamt. Die Verwaltungskosten lagen bei unter 0,1% des Fondsvermögens pro Jahr. In Schweden wurde 1998 eine Rentenreform durchgeführt, bei der der Beitragssatz auf 18,5% des Einkommens festgesetzt wurde. 16% gehen dabei an den umlagefinanzierten Teil der Rentenversicherung, 2,5% werden in individuelle kapitalgedeckte Konten eingezahlt. Die Versicherten können aus einer großen Zahl an privaten Fonds (aktuell über 800) wählen, in denen ihr Anlagevermögen investiert werden soll. Ohne (andere) aktive Entscheidung wird das individuelle Vermögen in einem staatlichen Fonds (AP7 Söfa) angelegt. In den letzten 15 Jahren war die Wertentwicklung des Fonds dabei deutlich besser als die des Durchschnitts der privaten Fonds, wobei die Verwaltungskosten bei lediglich 0,12% des Anlagevermögens lagen.¹¹

Der staatliche Rentenfonds stellt zwar die Standardoption dar, in die die zusätzlichen Rentenbeiträge fließen, solange keine alternative Versicherung benannt wird, er unterliegt aber den gleichen Wettbewerbsbedingungen wie die privaten Rentenversicherungen auch. Das heißt insbesondere, dass es für jeden Versicherten möglich ist, jederzeit das im staatlichen Rentenfonds angesparte Vermögen an eine private Rentenversicherung zu übertragen. Genauso ist aber auch der umgekehrte Weg möglich, so dass in einer privaten Rentenversicherung angespartes Vermögen auf ein individuelles Konto beim staatlichen Rentenfonds übertragen wird. Damit der Wettbewerb zwischen staatlichen und privaten Anbietern funktionieren kann, dürfen die Verwaltungskosten des staatlichen Rentenfonds nicht aus anderen Quellen, wie allgemeinen Steuern oder Mitteln aus dem umlagefinanzierten Zweig der gesetzlichen Rentenversicherung, querfinanziert werden. Entsprechend muss auch der staatliche Rentenfonds seine Kosten ausschließlich aus einem prozentual festgelegten Anteil des angesparten Vermögens decken. Unter diesen Bedingungen kann sich jeder Erwerbstätige frei zwischen dem staatlichen Rentenfonds, den privaten

Rentenversicherungen und natürlich auch der Nichtversicherung entscheiden.

„Save more tomorrow“-Programm

Die Verhaltensökonomik zeigt sehr deutlich, dass bei intertemporalen Entscheidungen in der Gegenwart entstehende Kosten eine deutlich größere Rolle spielen als zukünftige Zahlungen (selbst wenn man die übliche Zeitdiskontierung berücksichtigt). Das hält die Menschen davon ab, heute Konsumverzicht zu üben, auch wenn ihnen daraus später höhere Renten entstehen. Es ist deshalb zu erwarten, dass viele Menschen, wenn sie das erste Mal die neuen Abzüge auf ihrem Gehaltszettel und das niedrigere Nettoeinkommen sehen, als erste Reaktion ihren Verzicht auf private Vorsorge erklären und später nicht mehr zurückkehren. Um dieses Problem zu vermeiden, kann die Einführung der privaten Sparbeiträge so ausgestaltet werden, dass sie nie zu einer Reduktion des Nettolohns führen. Hierzu gibt es ebenfalls sehr lehrreiche Erfahrungen in den USA. Benartzi und Thaler¹² haben in verschiedenen Firmen, in denen sich die Beschäftigten aktiv für eine Einzahlung in die Betriebsrente entscheiden mussten, ein Sparprogramm eingeführt, das erst in der Zukunft wirksam wird und dabei ausschließlich Teile von Lohnzuwächsen nutzt, um Sparvermögen aufzubauen („Save more tomorrow“). Mit den Beschäftigten wurden zunächst individuelle Beratungsgespräche geführt, in denen ihnen das Programm genau erklärt wurde. Das Programm sah vor, dass die nächsten Gehaltserhöhungen dafür genutzt werden, die Beiträge zur Betriebsrente zu erhöhen, ohne dabei das Nettoeinkommen zu verringern. Die Sicherung des bereits erreichten Nettoeinkommens war wichtig, um der Verlustaversion vorzubeugen. Im Beratungsgespräch wurde auch festgelegt, bis zu welchem Prozentsatz die Beiträge steigen sollen. Die so bestimmte Beitragshöhe wurde dann durch Verwendung späterer Lohnerhöhungen Schritt für Schritt erreicht. Durch die sofortige Festlegung der letztendlich gewünschten Beitragshöhe wurde verhindert, dass die Teilnehmer es später versäumten, die Beiträge weiter anzupassen. Die erste Zahlung erfolgte frühestens einige Monate nach Zustimmung zum Programm. Diese Regelung half, die starke Bevorzugung heutigen gegenüber zukünftigen Konsums zu überwinden. Um die Teilnahmebereitschaft weiter zu erhöhen, wurde sichergestellt, dass man sich jederzeit aus dem Programm abmelden kann. Mit diesem Programm gelang es Benartzi und Thaler,¹³ sowohl die Inanspruch-

11 Mehr Informationen zu den norwegischen und schwedischen Fonds finden sich unter <http://www.nbim.no/en/the-fund/> und <http://www.ap7.se/en/>.

12 S. Benartzi, R. H. Thaler: Save more tomorrow: Using behavioral economics to increase employee saving, in: *Journal of Political Economy*, 112. Jg. (2004), H. 1, S. 164-87.

13 Ebenda.

nahme der Betriebsrente als auch die durchschnittlichen Sparquoten der Teilnehmer deutlich zu steigern.

Ein ähnliches Modell ließe sich auch in unseren Vorschlag integrieren. So könnte jedem Erwerbstätigen zugesichert werden, dass seine Beiträge nur dann steigen, wenn auch sein Bruttoeinkommen steigt, so dass sein Nettoeinkommen nie durch einen Anstieg der privaten Rentenbeiträge zurückgeht. Praktisch könnte die gesetzliche Rentenversicherung in jedem Jahr für jeden Versicherten den Anstieg seines Bruttoeinkommens im Vergleich zum Vorjahr (oder dem Durchschnitt der letzten drei Versicherungsjahre) feststellen. Nur die Hälfte dieses Anstiegs wird dann dafür genutzt, den Beitragssatz zur Zusatzrente anzuheben, die andere Hälfte verbleibt beim Erwerbstätigen als Nettolohnzuwachs. Von Jahr zu Jahr kann so der Beitragssatz nettolohnschonend angehoben werden, bis er das Zielniveau erreicht hat. Dieses Verfahren muss für die Versicherten so transparent wie möglich sein. Die Rentenversicherung sollte jedem Versicherten jährlich mitteilen, wie sich sein Einkommen verändert hat und wie deswegen sein Beitragssatz angepasst werden kann. Es muss für jeden Versicherten erkennbar sein, dass er nur aus seiner Einkommenssteigerung zusätzlich spart und sich seine Konsummöglichkeiten (im Vergleich zum Vorjahr) nicht verringern. Diese Information kann zusammen mit dem jährlichen Bericht über den aktuellen Stand des aufgebauten Vermögens verschickt werden. Den Versicherten sollte dabei auch die Möglichkeit gegeben werden, die von der Rentenversicherung vorgeschlagene Beitragserhöhung zeitlich zu verschieben oder ganz auszusetzen.

Der Vorschlag, die Standardoption in der privaten Rentenvorsorge zu ändern, das aber mit einer Opt-out-Option zu verbinden, verändert die faktischen Konsum- und Entscheidungsmöglichkeiten nicht. Er ist somit ein „sanfter“ Vorschlag zu Rentenreform, der deutlich weniger in die Freiheitsrechte jedes einzelnen eingreift als beispielsweise eine Zwangsvorsorge, wie sie ursprünglich bei der Riesterreente angedacht war. Es sind natürlich noch „sanftere“ Modelle denkbar. Statt eine standardmäßige private Vorsorge mit Opt-out-Option zum gleichen Stichtag für alle einzuführen, könnte man auch, wie bei den oben erwähnten Programmen von Benartzi und Thaler,¹⁴ über einen bestimmten Zeitraum mit allen Erwerbstätigen Beratungsgespräche führen, in denen neutral über die Entwicklung der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung und zusätzliche private Vorsorgeoptionen informiert wird und die Möglichkeit der Vereinbarung einer zusätzlichen kapitalgedeckten Rentenvorsorge besteht. Diese kann auch mit einem „Save more tomorrow“-Pro-

gramm verbunden sein. Die Änderung der Standardoption in diesem Fall besteht somit nicht darin, dass jeder erst einmal eine zusätzliche Versicherung erhält, sondern darin, dass alle Erwerbspersonen zu einem bestimmten Zeitpunkt aktiv erklären müssen, dass sie entweder in den staatlichen Pensionsfonds einzahlen, eine Riesterreente abschließen (bei einem privaten Anbieter), oder beides nicht tun wollen. Dieser Entscheidung muss zwingend ein Beratungsgespräch vorausgehen, das alle Optionen darstellt und das von unabhängigen, staatlich bestellten Beratern zu führen ist.

Freibeträge in der Grundsicherung im Alter

Allein aus den Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung wird es in Zukunft nicht mehr möglich sein, den Lebensstandard, den die Menschen während der Erwerbsphase erreicht haben, nach Eintritt in den Ruhestand zu sichern. Man könnte der Meinung sein, dass das zwar für die meisten Menschen unerfreulich, aber in erster Linie deren privates Problem ist. Zum gesellschaftlichen Problem wird es aber bei Geringverdienern. Wer im Laufe seines Lebens nur wenig verdient hat, konnte auch nur geringe Ansprüche an die gesetzliche Rentenversicherung erwerben und sieht sich im Alter einem existenziellen Armutsrisiko ausgesetzt. Um zumindest das Existenzminimum abzusichern, wurde 2003 die Grundsicherung im Alter als spezielle Form der Sozialhilfe für ältere Menschen eingeführt. Mit dieser Leistung wird die Lücke zwischen den eigenen Alterseinkünften und dem soziokulturellen Existenzminimum (399 Euro für einen Alleinstehenden zuzüglich Kosten der Unterkunft und Heizung von durchschnittlich 305 Euro) geschlossen. Dies kann existenzielle Notlagen vermeiden. Es gelingt damit aber nicht, Altersarmut in einem umfassenderen Sinn zu verhindern. Der Anteil armutsgefährdeter Rentner wird in den kommenden Jahren deutlich zunehmen. Berechnungen von Kumpmann et al.¹⁵ zeigen, dass 2007 13,4% der Menschen zwischen 65 und 70 Jahren armutsgefährdet waren. Bis 2023 wird dieser Anteil auf 16,3% steigen. Dabei ist der Anstieg in den neuen Ländern aufgrund niedrigerer Löhne und längerer Arbeitslosigkeitsphasen höher als in den alten Ländern.

Durch zusätzliche private Altersvorsorge kann das Risiko von Altersarmut verringert werden. Allerdings haben verschiedene empirische Studien festgestellt, dass gerade die Geringverdiener die existierenden Möglichkeiten der

14 Ebenda.

15 I. Kumpmann, M. Gühne, H. S. Buscher: Armut im Alter – Ursachenanalyse und eine Projektion für das Jahr 2023, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 232. Jg. (2012), S. 61-83.

(geförderten) privaten Vorsorge nicht nutzen,¹⁶ vor allem weil eigene Renteneinkünfte auf die Grundsicherung im Alter vollständig angerechnet werden. Eine mögliche Lösung dieses Problems wäre es, dies nicht zu tun. Wenn ein geringverdienender Arbeitnehmer, der im Alter auf die Grundsicherung angewiesen ist, einen Teil seiner selbst ersparten Renteneinkünften behalten kann, wird der Anreiz zum Sparen gestärkt. Bei dieser Regelung wäre sichergestellt, dass auch geringverdienende Arbeitnehmer durch eigene Ersparnisbildung ihr Einkommen im Alter über die Grundsicherungsgrenze hinaus anheben können. Damit gibt es deutlich stärkere Anreize zum Sparen als bei der gegenwärtigen Vollarrechnung.

Häufige Verteilung auf beide Ehepartner

Frauen sind deutlich häufiger von Altersarmut betroffen als Männer. Die Armutsgefährdungsquote betrug 2014 in der Gruppe der über 65-Jährigen 13,3% bei Männern und 16,6% bei Frauen.¹⁷ Insbesondere verheiratete Frauen weisen häufigere Unterbrechungen in ihren Erwerbsbiografien auf, sie sind häufiger nur in Teilzeitjobs tätig und arbeiten im Durchschnitt zu geringeren Löhnen als Männer. Dadurch entstehen nur geringere eigenständige Rentenansprüche. Solange die Ehe besteht, können beide Partner auf die gemeinsamen finanziellen Ressourcen zurückgreifen, so dass die individuelle Aufteilung der Rentenansprüche für das Armutsrisiko keine Rolle spielt. Sollte aber der Partner mit den höheren Rentenansprüchen sterben, kann der hinterbliebene Partner – wenn überhaupt – nur auf eine deutlich geringere Hinterbliebenenversorgung zurückgreifen. Bei privaten Rentenversicherungen erhält der hinterbliebene Partner nur dann weitere Zahlungen, wenn dieses vorab explizit vertraglich vereinbart wurde.

Eine Möglichkeit, dieses Problem abzumildern, ist ein Rentensplitting zwischen den Ehepartnern. Die Möglichkeit eines solchen Splittings als Alternative zur Witwenrente gibt es bereits seit 2002 in der gesetzlichen Rentenversicherung (§§120a-e SGB VI). Hierbei werden die Rentenansprüche, die während der Ehezeit von beiden Partnern erworben wurden, gleichmäßig auf beide Partner verteilt. In unserem Vorschlag würden wir ein analoges Splittingverfahren für die private Rentenvorsorge als Standardoption setzen. Dazu wird für jeden Ehepartner bei der privaten Versicherung oder dem staatlichen Ren-

tenfonds ein eigenes Konto angelegt. Die von den Ehepartnern eingezahlten Beiträge werden dann hälftig auf beide Konten verteilt. Somit entsteht für jeden Partner ein eigenständiger Rentenanspruch. Die in der Ehe erworbenen Ansprüche sind für beide Partner gleich hoch. Sollte es zur Scheidung kommen, wäre damit zumindest für diese Ansprüche kein Versorgungsausgleich notwendig (auch wenn das in vielen Fällen nur einen kleinen Teil der insgesamt notwendigen Ausgleichszahlungen umfassen dürfte).

Sanfter Paternalismus oder versteckter staatlicher Zwang?

Die Idee des Nudging ist, Menschen in ihrem Verhalten zu beeinflussen, ohne ihre Entscheidungsfreiheit dabei einzuschränken. Die Menge der Optionen, die gewählt werden können, wird dabei nicht verringert. Lediglich die Rahmenbedingungen des Entscheidungsvorganges werden in einer Weise verändert, die die Wahl einer bestimmten Alternative wahrscheinlicher werden lässt. Man kann darin einen „sanften Paternalismus“ sehen, aber auch eine perfide Form der Manipulation durch den Staat, der eine Vorschrift einführt und darauf hofft, dass möglichst viele Menschen übersehen, vergessen oder missachten, dass sie dieser Vorschrift nicht folgen müssen. Die unterschiedlichen Sichtweisen auf das Nudging sind zu einem erheblichen Teil den unterschiedlichen Positionen zum klassischen Rationalmodell und zur Verhaltensökonomik geschuldet. Das neoklassische Rationalmodell geht grundsätzlich davon aus, dass Individuen rationale Entscheidungen auf der Grundlage konsistenter und stabiler Präferenzen treffen. Eingriffe des Staates, die zu massiven Verhaltensänderungen führen, müssen aus dieser Perspektive verdächtig erscheinen.

Die Wirksamkeit von Nudges ist sowohl im Feld als auch im Labor nachgewiesen.¹⁸ Aber wie sind Nudges mit dem Rationalmodell vereinbar? Wenn sich Menschen entsprechend dem Rationalmodell verhielten und es keine nennenswerten Transaktionskosten gäbe, dann impliziert die Abhängigkeit der letztendlichen Entscheidung zur Altersvorsorge von der Ausgestaltung des Defaults, dass viele Menschen indifferent zwischen privater Vorsorge und dem Verzicht darauf sind. Andernfalls sollten sie sich unabhängig vom Default immer für die von ihnen bevorzugte Alternative entscheiden. Bei den Menschen, die nicht indifferent zwischen beiden Möglichkeiten sind, ist der Nudge wirkungslos. Beides zusammen impliziert, dass die von uns vorgeschlagene Defaultänderung dazu führt, dass die Vorsorge gewählt wird, ohne dass es dadurch zu Nutzenveränderungen bei den betroffenen Individuen

16 J. Geyer, V. Steiner: Zahl der Riester-Renten steigt sprunghaft – aber Geringverdiener halten sich noch zurück, in: DIW Wochenbericht 32/2009, S. 534-541; G. Corneo, M. Keese, C. Schröder: The Riester Scheme and Private Savings: An Empirical Analysis based on the German SOEP, in: Schmollers Jahrbuch, 129. Jg. (2009), S. 321-332.

17 Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 2014, Wiesbaden 2014, S. 177.

18 Vgl. für einen Überblick vor allem S. DellaVigna, a.a.O.

kommt. Wenn eine stärkere private Altersvorsorge, die Geringverdiener einschließt, positive externe Effekte hat, weil die Steuerzahler weniger ergänzende Leistungen der Grundsicherung im Alter zur Verfügung stellen müssen, kommt es insgesamt zu einer Pareto-Verbesserung. Kein Versicherter wird schlechter gestellt, aber die Steuerzahler entlastet.

Eine alternative Erklärung für die Wirksamkeit von Defaults ist, dass die Menschen zwar rational handeln, manche Entscheidungen aber mit hohen Transaktionskosten verbunden sind. Gerade im Bereich der Altersvorsorge scheint es für viele Menschen sehr schwer zu sein, sich umfassend zu informieren und dann eine wohlüberlegte Entscheidung zu treffen. Die neuere Forschung zur „financial literacy“¹⁹ zeigt sehr deutlich, dass sehr viele Menschen vollkommen überfordert sind, wenn sie sich mit komplizierten finanziellen Zusammenhängen auseinandersetzen müssen. Die Wirksamkeit von Defaults bedeutet dann nicht mehr, dass die Menschen tatsächlich indifferent zwischen den verschiedenen Möglichkeiten sind. Es kann durchaus sein, dass sie eine andere Anlageform oder einen anderen Sparbeitrag bevorzugen würden, wenn sie voll informiert wären. Da die Beschaffung dieser Information sehr teuer ist, kann es rational sein, uninformatiert zu bleiben und den Status quo nicht zu verändern. Die Informationsasymmetrie auf den relevanten Märkten und das damit einhergehende Moral-Hazard-Problem verhindert, dass dort die notwendigen Informationen verlässlich bereitgestellt werden. In einer solchen Situation kann der Staat, der kein eigenes Gewinnmotiv hat, eine Alternative anbieten, die die Transaktionskosten dramatisch senkt. Dies geschieht in unserem Vorschlag durch den staatlichen Rentenfonds. Im Rationalmodell würde diese Intervention reichen, denn sie beseitigt das potenzielle Marktversagen auf den relevanten Versicherungsmärkten. Die Änderung des Defaults ist dann zusätzlich sinnvoll, wenn man den Verhaltensökonomem glaubt,

dass Menschen gegenwärtige Kosten zu stark und zukünftige Erträge zu schwach gewichten. Ein Nudge soll nicht das rationale Kalkül ersetzen, sondern Menschen dazu anstoßen, einer letztlich rationalen Entscheidung zumindest näher zu kommen. In einer solchen Situation ist offensichtlich, dass durch Nudging induzierte Verhaltensänderungen dazu beitragen können, die gesellschaftliche Wohlfahrt zu erhöhen.²⁰

Ein Grundproblem bleibt. Die Vorteilhaftigkeit konkreter Maßnahmen hängt davon ab, ob die implementierten Nudges auch tatsächlich wohlfahrtssteigernd sind. Selbstverständlich besteht die Gefahr, dass politische Entscheidungsträger die Möglichkeit, durch Nudges Verhaltensänderungen auszulösen, nicht zur Steigerung der gesellschaftlichen Wohlfahrt einsetzen, sondern zur Verfolgung ganz anderer Ziele missbrauchen. Bei der Altersvorsorge scheint die Situation aber eindeutig zu sein. Die gesetzliche Rentenversicherung allein wird aufgrund der demografischen Entwicklung keine ausreichende finanzielle Absicherung im Alter bieten können. Die bisherigen Maßnahmen der staatlichen Bezuschussung und steuerlichen Begünstigung privater Altersvorsorge haben keine hinreichende Wirkung gezeigt. Es ist daher höchste Zeit, alternative Maßnahmen auszuprobieren. Unser Vorschlag zielt darauf ab, durch Änderung der Standardoption in der privaten Vorsorge, kombiniert mit weiteren Maßnahmen, eine sanfte, aber potenziell sehr wirkungsvolle Methode zur Stimulation privater Vorsorge einzusetzen.

19 Vgl. z.B. M. van Rooij, A. Lusardic, R. Alessie: Financial literacy and stock market participation, in: Journal of Financial Economics, 101. Jg. (2011), H. 2, S. 449-472.

20 Theoretische Untersuchungen zur optimalen Standardoption bei der Rentenvorsorge zeigen, dass bei geringer Heterogenität der individuell optimalen Sparwünsche ein Beitragssatz im mittleren Bereich dieser Verteilung die gesellschaftliche Wohlfahrt maximiert (vgl. J. Choi, D. Laibson, B. Madrian, A. Metrick: Optimal Defaults, in: American Economic Review, 93. Jg. (2003), H. 2, S. 180-185; B. D. Bernheim, A. Fradkin, I. Popov: The Welfare Economics of Default Options in 401(k) Plans, in: American Economic Review, 105. Jg. (2015), H. 9, S. 2798-2837). Bei großer Heterogenität der individuellen Sparwünsche kann es hingegen optimal sein, statt eines festen Beitragssatzes die Verpflichtung zur aktiven Entscheidung als Standard einzuführen; vgl. G. D. Carroll, J. J. Choi, D. Laibson, B. C. Madrian, A. Metrick: Optimal Defaults and Active Decisions, in: Quarterly Journal of Economics, 124. Jg. (2009), H. 4, S. 1639-1674.

Title: A Mildly Paternalistic Proposal to Meet the Pension Challenge

Abstract: The ageing of the German population will necessarily reduce the pension levels provided by the German pay-as-you-go public pension insurance. The pension reforms of the last decade aimed at encouraging savings in private, fully-funded pension insurances (through tax advantages and subsidies). However, only a minority of Germans has decided to make use of these opportunities. We propose to strengthen this type of old-age provision by using insights from behavioural economics. The default should be changed so that everyone saves in a funded pension scheme unless actively deciding to opt out. The default investment should be a government pension fund that competes with private pension funds. We argue that this policy will boost retirement savings without interfering with individuals' freedom of choice.

JEL Classification: H55, J26, J32