

Knabe, Andreas; Weimann, Joachim

Article

Die Deutschlandrente: Ein Konzept zur Stärkung der kapitalgedeckten Altersvorsorge

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Knabe, Andreas; Weimann, Joachim (2017) : Die Deutschlandrente: Ein Konzept zur Stärkung der kapitalgedeckten Altersvorsorge, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 70, Iss. 18, pp. 25-33

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/175110>

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* und Joachim Weimann**

Die Deutschlandrente: Ein Konzept zur Stärkung der kapitalgedeckten Altersvorsorge

Die Inanspruchnahme privater, kapitalgedeckter Altersvorsorgemöglichkeiten bleibt bisher weit hinter den ursprünglichen politischen Erwartungen zurück. Dafür sind zwei Gründe verantwortlich. Zum einen neigen viele Menschen dazu, Entscheidungen zu vermeiden und im jeweiligen Status quo zu verharren. Bei der Altersvorsorge bedeutet das, dass sie nur über die gesetzliche, aber nicht über eine zusätzliche private Altersvorsorge verfügen. Zum anderen leidet der Markt für private Altersvorsorge unter zu geringem Wettbewerb. Die hohen und vor allem intransparenten Kosten vieler Riester-Verträge sowie ein weit verbreitetes Misstrauen gegenüber privaten Finanzdienstleistern haben dazu geführt, dass sich die Verbraucher bei der privaten Altersvorsorge zurückhalten.

In diesem Beitrag stellen wir die Deutschlandrente vor. Dieses von der Hessischen Landesregierung und uns entwickelte Konzept stärkt den Wettbewerb und die Nachfrage auf dem Altersvorsorgemarkt. Der Wettbewerb soll intensiviert werden, indem ein einfaches, transparentes und kostengünstiges Standardangebot geschaffen wird, das staatlich organisiert ist und im fairen Wettbewerb zu bestehenden Anbietern steht. Das Problem der Verharrung im Status quo soll dadurch überwunden werden, dass vom Opt-in zum Opt-out gewechselt wird. Danach wird jeder, der sich nicht aktiv äußert, über eine zusätzliche, private Altersvorsorge verfügen. Da es aber jederzeit möglich ist, die Vorsorge abzuwählen, wird die persönliche Entscheidungsfreiheit nicht beeinträchtigt. In jüngerer Zeit haben internationale Beispiele gezeigt, wie mit staatlichen Vorsorgeangeboten und Opt-out-Modellen die kapitalgedeckte Altersvorsorge erfolgreich gestärkt werden kann. Mit der Deutschlandrente könnte eine solche Reform auch in Deutschland umgesetzt werden.

In den nächsten 30 Jahren steht Deutschland ein dramatischer demographischer Wandel bevor. Noch befindet sich Deutschland in einer demographisch vergleichsweise günstigen Situation. Die Babyboomer-Generation der zwischen Mitte der 1950er und Ende der 1960er Jahre Geborenen ist noch im erwerbsfähigen Alter und trägt zur Finanzierung des Gemeinwesens, und insb. der Sozialsysteme, bei. In den nächsten 20 Jahren werden die Babyboomer aber in Rente gehen. Prognosen gehen davon aus, dass sich das Verhältnis der Zahl der Rentenempfänger zur Zahl der Beitragszahler in dieser Zeit verdoppeln wird.

Diese demographischen Verschiebungen sind nicht zuletzt für das deutsche Rentensystem eine schwere Belastung. Die Rentenpolitik hat daher schon vor

20 Jahren damit begonnen, in verschiedenen Reformschritten die Gesetzliche Rentenversicherung auf den demographischen Wandel vorzubereiten. Dazu wurde das Wachstum der Beitragssätze begrenzt, wofür aber ein Absinken des Leistungsniveaus in Kauf genommen werden musste. Die Begrenzung des Beitragssatzanstiegs sollte Spielräume für die jüngeren Generationen eröffnen, zusätzlich kapitalgedeckt für das Alter vorzusorgen. Dazu wurde mit der Riester-Rente ein staatlich gefördertes Vorsorgeprodukt geschaffen.

Die Riester-Rente wird allerdings deutlich schwächer in Anspruch genommen als erhofft. Weniger als die Hälfte der Berechtigten nutzt diese Form der privaten Altersvorsorge überhaupt, und nur ein Bruchteil spart in dem Maße, das notwendig wäre, um die sinkenden Leistungen der gesetzlichen Rente auszugleichen. Auch der betrieblichen Altersvorsorge gelingt es nicht, die Lücke zu schließen. Gerade in kleineren Unternehmen ist die betriebliche Altersvorsorge nur schwach verbreitet.

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

** Prof. Dr. Joachim Weimann ist Inhaber des Lehrstuhls VWL III (Wirtschaftspolitik) an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.

Es ist nicht davon auszugehen, dass eine Ausweitung der staatlichen Förderung die Bereitschaft zur Riester-Vorsorge deutlich steigern würde. Bereits jetzt bilden die Zulagen durchschnittlich ein Drittel des Gesamtbeitrags der Versicherten. Bei Familien mit zwei und mehr Kindern beträgt die durchschnittliche Zulagenquote sogar über 60% (vgl. BMAS 2016). Stattdessen leidet der Markt für Riester-Produkte unter Angebots- und nachfrageseitigen Problemen. Auf der Angebotsseite ist festzustellen, dass die meisten Verträge zu komplex und ihre Kostenstruktur intransparent sind. Das führt zu einer geringen Wettbewerbsintensität und in der Folge zu überteuerten Produkten. Auf der Nachfrageseite leidet die private Altersvorsorge unter der menschlichen Neigung der Verharrung im Status quo. Solange sich Arbeitnehmer aber nicht aktiv für eine zusätzliche Altersvorsorge entscheiden, haben sie keine. Der Aufwand, der mit der Beschaffung unabhängiger Informationen und der Auswahl des passenden Produkts verbunden sein mag, scheint viele Arbeitnehmer davon abzuhalten, sich überhaupt mit der privaten Altersvorsorge zu beschäftigen.

In diesem Beitrag stellen wir einen konkreten Vorschlag vor, wie diese Probleme gelöst werden können. Die Deutschlandrente, ein von der Hessischen Landesregierung und uns entwickeltes Konzept (Knabe und Weimann 2015; Schäfer et al. 2015), setzt dabei sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite an. Auf der Angebotsseite soll der Wettbewerb gestärkt werden, indem zusätzlich ein einfaches, transparentes und kostengünstiges Standardangebot geschaffen wird. Dieses Produkt soll staatlich organisiert sein und im fairen Wettbewerb zu bestehenden Anbietern stehen. Auf der Nachfrageseite sollen die Verharrungsprobleme dadurch überwunden werden, dass die Standardoption (Default) geändert wird. Wir schlagen einen Wechsel vom Opt-in zum Opt-out vor, so dass jeder, der sich nicht aktiv äußert, erst einmal zusätzlich für das Alter vorsorgt, es aber jederzeit möglich ist, die Vorsorge abzuwählen. Hierbei handelt es sich um einen typischen »Nudge«, der das Verhalten der Menschen beeinflussen kann, ohne in ihre Entscheidungsfreiheit einzugreifen.

Der Beitrag gliedert sich wie folgt: Im nächsten Abschnitt werden wir die Gründe für die bislang unzureichende Inanspruchnahme der zusätzlichen Altersvorsorge genauer erläutern. Anschließend stellen wir internationale Beispiele vor, wie mit staatlichen Vorsorgeangeboten und Opt-out-Modellen die kapitalgedeckte Altersvorsorge erfolgreich gestärkt werden konnte. Im letzten Abschnitt stellen wir dann die Deutschlandrente detailliert vor.

BISHER UNZUREICHENDE INANSPRUCHNAHME PRIVATER ALTERSVORSORGE

Mit der Riester-Reform wurde versucht, die Altersvorsorge an den demographischen Wandel anzupassen. Um den für die Zukunft erwarteten Beitragssatzanstieg

zu begrenzen, wurden die Leistungen der gesetzlichen, umlagefinanzierten Rentenversicherung reduziert. Das sollte Spielräume für zusätzliche private Vorsorge schaffen. Inzwischen muss aber festgestellt werden, dass ein großer Teil der Bevölkerung diese Spielräume nicht in diesem Sinne genutzt hat. Aktuell gibt es nur etwa 16,5 Mio. Riester-Verträge. Die Zahl der aktiven Riester-Sparer ist allerdings geringer, da von den Verträgen schätzungsweise ein Fünftel ruhend gestellt ist und einige Personen mehrere Verträge abgeschlossen haben. Die Zahl der aktuell geförderten Personen liegt daher nur bei 11 Millionen. Davon sparen allerdings nur 54% in ausreichendem Maße, um die volle Förderung zu erhalten (vgl. Jaworek et al. 2017). Von den 37 Mio. abhängig Beschäftigten in Deutschland (als Näherung an die statistisch nicht bekannte Zahl an Förderberechtigten) sorgen damit nur etwa 16% über eine Riester-Rente in vorgesehener Höhe vor. Auch die betriebliche Altersvorsorge (bAV) kann die Rentenlücke nicht schließen. Im Jahr 2015 hat nur etwa die Hälfte der Beschäftigten in der Privatwirtschaft Anwartschaften auf eine betriebliche Altersvorsorge erworben. Da die bAV vor allem in größeren Unternehmen verbreitet ist, liegt dieser Anteil in Unternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten bei unter 30% (vgl. Riedmann und Heien 2016).

Die Gründe für die geringe Inanspruchnahme der Riester-Rente liegen sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite des Altersvorsorgemarkts. Auf der Angebotsseite leidet der Markt unter der Komplexität und Intransparenz der Riester-Produkte. Vielen Menschen fällt es schwer, die Vor- und Nachteile der verschiedenen Vorsorgeformen und Riester-Produkte zu vergleichen. Das Zulagensystem und die Behandlung der Riester-Rente im Steuer- und Abgabensystem, insbesondere das Zusammenspiel von Zulagen und Sonderausgabenabzug, sind für viele Menschen vergleichsweise schwer zu verstehen (vgl. Oelmann und Scherfling 2012). Die Kostenstruktur vieler Riester-Verträge, insbesondere solchen in Form einer klassischen Rentenversicherung, ist komplex und intransparent. Selbst für Fachleute ist oft kaum zu erkennen, welche Kosten tatsächlich während der gesamten Vertragsdauer anfallen und wie viel ihrer Beiträge am Ende in das Vorsorgevermögen fließt. Teilweise werden die Kosten in den Vertragsunterlagen auch bewusst verschwiegen und selbst auf Nachfrage nicht klar offengelegt (vgl. Oehler 2009). Die Verwendung von aus Sicht ungünstigen Sterbetafeln durch die Versicherungen, verbunden mit einer unvollständigen Beteiligung der Versicherten an entstehenden Überschüssen, reduziert die Renditen weiter, ohne dass das für die Versicherten unmittelbar zu erkennen wäre. Die Verteilung der Abschlusskosten auf die ersten fünf Beitragsjahre und die Garantie des eingezahlten Kapitals erst zum Beginn der Auszahlungsphase verringern die Wechselmöglichkeiten (vgl. Hagen und Kleinlein 2011). Die Intransparenz der Produkte und die Komplexität des Regulierungsrahmens haben zur Folge, dass

es auf der Angebotsseite des privaten Altersvorsorgemarkts zu wenig Wettbewerb gibt. Dadurch können zu viele überteuerte Angebote im Markt verbleiben (vgl. Gasche et al. 2013; Oehler 2009). Das führt nicht nur dazu, dass selbst halbwegs informierte Verbraucher für sie ungünstige Verträge abschließen, sondern schreckt viele Verbraucher gänzlich von der privaten Altersvorsorge ab.

Auf der Nachfrageseite wird die Verbreitung der zusätzlichen privaten Altersvorsorge dadurch behindert, dass sich die Menschen erst aktiv für diese entscheiden müssen. Solange sie nichts tun, verbleiben sie im Status quo und sorgen nicht zusätzlich vor. Aus der verhaltensökonomischen Forschung ist aber bekannt, dass Menschen aktive Entscheidungen scheuen. Sie bevorzugen den Status quo, wenn für sie die möglichen Verluste, die sich durch eine eigene Entscheidung im Vergleich zum Status quo ergeben könnten, schwerer wiegen als die damit verbundenen Chancen (Status quo Bias – Kahneman et al. 1991). Wenn die Vorbereitung der Entscheidung mit objektiven oder subjektiven Kosten verbunden ist, könnte bereits die Auseinandersetzung mit dem Entscheidungsproblem unterlassen werden. Im Fall der privaten Altersvorsorge ist ein Teil der Bevölkerung nicht bereit, sich mit privaten Vorsorgeentscheidungen zu beschäftigen, weil sie dem System der privaten Altersvorsorge nicht vertrauen oder die Altersvorsorge grundsätzlich nicht als private, sondern als staatliche Aufgabe ansehen (vgl. Haupt und Yollu-Tok 2014). Andere Menschen werden durch die (gefühlten) Kosten der Beschaffung der für die Entscheidungsfindung notwendigen Informationen abgeschreckt. Diese werden aufgrund der Komplexität der Versicherungsformen und des Zulageverfahrens als sehr hoch wahrgenommen. Entsprechend gering ist selbst unter den Förderberechtigten das Wissen um die Riester-Förderung verbreitet (vgl. Coppola und Gasche 2011). Nicht zuletzt steht der Bereitschaft zur Informationsbeschaffung und Entscheidungsfindung auch ein generelles Misstrauen gegenüber privaten Finanzdienstleistern entgegen (vgl. Oelmann und Scherfling 2012). Im Ergebnis verhalten sich viele Menschen passiv, verharren im Status quo und sorgen nicht vor.¹

Eine Stärkung der privaten Altersvorsorge ist nur möglich, wenn beide Probleme gelöst werden. Zum einen muss auf der Angebotsseite der Wettbewerb gestärkt werden, damit den Verbrauchern transparente und kostengünstige Vorsorgemöglichkeiten geboten werden. Zum anderen muss ein Weg gefunden werden, wie trotz der Tendenz zur Verharrung im Sta-

tus quo Anreize zu mehr privater Vorsorge gesetzt werden können.

INTERNATIONALE BEISPIELE FÜR ERFOLGREICHE REFORMEN

In den letzten Jahren wurden in verschiedenen Ländern Rentenreformen mit dem Ziel durchgeführt, die zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge zu stärken. Bei der Überwindung der angebots- und nachfrageseitigen Schwierigkeiten wurden vor allem zwei Maßnahmen eingesetzt. Die Angebotsseite wurde durch neue staatliche Angebote oder staatlich organisierten Wettbewerb gestärkt. Die Verharrung im Status quo wurde positiv genutzt, indem die Notwendigkeit der aktiven Entscheidung durch einen Wechsel zur automatischen Einbeziehung, in der Regel verbunden mit der Möglichkeit des aktiven Opt-outs, beseitigt wurde.

USA

In den USA wurde im Jahr 1998 Arbeitgebern die Möglichkeit eröffnet, neu eingestellte Beschäftigte automatisch in ihre betriebliche Altersvorsorge einzubeziehen (die sogenannten 401(k)-Programme, so benannt nach dem einschlägigen Paragraphen des amerikanischen *Internal Revenue Code*). Dabei führt der Arbeitgeber Arbeitnehmerbeiträge in ein Vorsorgeprodukt ab, die er freiwillig durch Arbeitgeberbeiträge aufstocken kann. Beitragshöhe und Produktanbieter werden dabei vom Arbeitgeber frei gewählt. Die automatisch einbezogenen Arbeitnehmer können allerdings jederzeit gegenüber ihrem Arbeitgeber den Austritt aus diesem Programm erklären. In den ersten 90 Tagen erhalten sie dabei ihre Beiträge zurück, ansonsten wird der Vertrag ruhend gestellt. Sie können auch jederzeit Beitragssätze und Anlageform abweichend festlegen. Seit 2000 können auch Altbeschäftigte automatisch einbezogen werden. Mit dem *Pension Protection Act* 2006 wurde die Möglichkeit eingeführt, dass Arbeitgeber ein besonders reguliertes Produkt (*Qualified Default Investment Alternative*) wählen, bei dem sie keine zukünftigen Haftungsrisiken tragen müssen (vgl. OECD 2014).

Verschiedene Studien konnten zeigen, dass die automatische Einbeziehung zu einem substanziellen Anstieg der Teilnahme an der betrieblichen Altersvorsorge beigetragen hat. Madrian und Shea (2001) untersuchten die Wirkung des Wechsels zur automatischen Einbeziehung mit Opt-out in einem großen amerikanischen Unternehmen der Gesundheitsbranche. Ursprünglich musste sich jeder Arbeitnehmer aktiv dafür entscheiden, einen Teil seines Lohns in eine Betriebsrente einzuzahlen. Der Arbeitgeber stockte in diesem Fall die Zahlung des Arbeitnehmers um 50% auf. Mit dieser Regelung zahlten etwa 38% der Beschäftigten in die Betriebsrente ein. Nach dem Umstieg auf die automatische Einbeziehung stieg die Inanspruchnahme der Betriebsrente auf über 85%. Es zeigt aller-

¹ Verschärfend kommt hinzu, dass der Status quo nicht für jeden offensichtlich so schlecht ist, dass er unbedingt verändert werden müsste. Unabhängig von der privaten Vorsorge besteht für die meisten Beschäftigten ohnehin die verpflichtende Absicherung über die Gesetzliche Rentenversicherung, die aber nur eine unzureichende Absicherung bietet. Wie die Theorie der *Optimal Defaults* zeigt, kann aber ein suboptimal gesetzter Standard, in dem ein großer Teil der Menschen verharrt, schlechter sein als ein offensichtlich nicht optimaler Standard, der die meisten Menschen dazu animiert, eine für sie optimale Entscheidung zu treffen (vgl. Choi et al. 2003; Bernheim et al. 2015).

dings auch, dass es eine starke Verharrung in der vom Arbeitgeber gewählten Vorsorgeform gibt. Die meisten Arbeitnehmer behielten die relativ geringen Beiträge von 3% des Einkommens und die standardmäßig gewählte, eher risikoarme Anlageform bei. Bei den Altbeschäftigten, die sich aktiv für die Betriebsrente entscheiden mussten und dabei Beitragshöhe und Anlageform selbst festlegen konnten, wurde durchschnittlich mehr eingezahlt und tendenziell in etwas risikoreicheren, dafür aber renditestärkeren Anlageformen investiert. Weitere Untersuchungen konnten die Wirksamkeit der automatischen Einbeziehung auch in einer Vielzahl anderer amerikanischer Unternehmen bestätigen (vgl. Choi et al. 2004; Beshears et al. 2009).

Großbritannien

In Großbritannien wurde im Jahr 2008 eine grundlegende Rentenreform durchgeführt, bei der die Betriebsrenten generell von Opt-in auf Opt-out umgestellt wurden. Jeder Arbeitgeber ist verpflichtet, eine betriebliche Altersvorsorge anzubieten und seine anspruchsberechtigten Beschäftigten (mindestens 22 Jahre alt und mehr als 10 000 GBP Jahreseinkommen) automatisch in diese einzubeziehen. In der Einführungsphase im Jahr 2012 fielen nur größere Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten unter diese Regelung. In den Folgejahren wurden weitere Unternehmen einbezogen; ab 2018 unterliegen ihr alle Arbeitgeber. Der Mindestbeitragssatz betrug anfangs 2% des zu berücksichtigenden Jahresbruttogehalts (zwischen 5 875 GBP und 45 000 GBP), steigt aber bis Ende des Jahres 2018 auf 8% des Bruttogehalts. Der Gesamtbeitrag wird dabei durch Arbeitgeberbeiträge (3%), Arbeitnehmerbeiträge (4%) und durch Steuerzuschüsse (1%) gedeckt.

Arbeitnehmer können jederzeit ihren Austritt aus der Betriebsrente erklären. Innerhalb des ersten Monats nach der automatischen Einbeziehung erhalten sie ihre Beiträge vollständig zurück, danach kann der Vertrag in der Regel nur ruhend gestellt werden. Arbeitgeber müssen im Abstand von drei Jahren alle Beschäftigten wieder neu automatisch einbeziehen, die sich vor mehr als zwölf Monaten aus der bAV herausoptiert oder ihren Vertrag ruhend gestellt haben. Sollten diese weiterhin nicht in der bAV vorsorgen wollen, müssten sie erneut ihren Austritt erklären. Zwischen 2012 und 2014 ist die Zahl der Beschäftigten mit einer betrieblichen Altersvorsorge um fast 30% gestiegen. Im April 2014 verfügten etwa 70% der anspruchsberechtigten Arbeitnehmer über eine bAV. Die Opt-out-Raten sind gering. Nur etwa 10% der automatisch einbezogenen Arbeitnehmer erklärten innerhalb des ersten Monats ihren Austritt, weitere 3% stellten später ihren Vertrag ruhend (DWP 2015).

Beim Design ihrer Rentenreform ging die britische Regierung davon aus, dass die geringe Verbreitung der bAV auch auf angebotsseitige Probleme zurückzuführen ist. Insbesondere Geringverdiener und Kleinun-

ternehmer würden für private Versicherungsanbieter keine lukrativen Kunden darstellen, da aufgrund der höheren Personalfuktuation und kürzerer Vertragslaufzeiten höherer Betreuungsaufwand entstehen würde, dem nur vergleichsweise geringe Beitragszahlungen gegenüberstünden (vgl. Sandler 2002; Europäische Kommission 2010). Um trotzdem für diese Gruppen ein attraktives Versicherungsangebot bereitstellen zu können und den Arbeitgebern eine einfache und kostengünstige Möglichkeit für die Durchführung der automatischen Einbeziehung zu geben, wurde mit dem *National Employment Savings Trust* (NEST) ein zusätzlicher, öffentlich-rechtlicher Anbieter betrieblicher Altersvorsorge geschaffen. Für alle Arbeitgeber besteht die Möglichkeit, NEST zur Erfüllung ihrer Verpflichtung zur automatischen Einbeziehung zu nutzen. Die Nutzung von NEST ist für die Arbeitgeber kostenfrei. Versicherte Arbeitnehmer zahlen jährliche Verwaltungskosten in Höhe von 1,8% der in diesem Jahr geleisteten Beiträge sowie 0,3% des angesparten Kapitals. Kapitalübertragungen von und an andere Anbieter sind jederzeit kostenfrei möglich. Wenn ein Arbeitnehmer automatisch bei NEST angemeldet wird, werden seine Beiträge in sogenannten *Retirement Date Funds* angelegt. Diese Fonds investieren in Aktien, Anleihen und Immobilien, wobei in jüngeren Jahren mehr Risiken eingegangen werden, gegen Ende der Sparphase aber sukzessiv in weniger riskante Anlageformen umgeschichtet wird. Die Versicherten können aber auch jederzeit in andere Fonds mit anderen Risikoprofilen wechseln. Ab einem Alter von 55 Jahren kann das angesparte Vermögen entweder ausgezahlt oder in eine Leibrente umgewandelt werden.²

Neben NEST gibt es weiterhin andere, private Anbieter, auf die die Arbeitgeber zurückgreifen können und mit denen NEST im Wettbewerb steht. Im September 2015 war etwa ein Drittel der Arbeitnehmer (2 von 5,5 Millionen), die bis zu diesem Zeitpunkt automatisch einbezogen wurden, Mitglied im NEST (vgl. DWP 2015).

Neuseeland

Im Juli 2007 wurde in Neuseeland das KiwiSaver-Programm eingeführt. Seitdem müssen Arbeitgeber neu eingestellte Beschäftigte automatisch in diesem Betriebsrentenprogramm anmelden, Altbeschäftigte können sich freiwillig für das Programm entscheiden. Der Beitragssatz beträgt 6% vom Bruttoeinkommen und wird hälftig auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber aufgeteilt. In den ersten fünf Beitragsjahren zahlt der Staat einen zusätzlichen Steuerzuschuss von 50% der geleisteten Beiträge (max. 521,43 NZD – etwa 320 Euro). Bis 2015 erhielt darüber hinaus jedes neue KiwiSaver-Mitglied eine Gutschrift von 1 000 NZD (etwa 610 Euro). Bei automatischer Einbeziehung ist ein Opting-out möglich, allerdings frühestens zwei und spätestens acht

² Für aktuelle Angaben zum NEST siehe: www.nestpensions.org.uk.

Wochen nach Beginn der Tätigkeit. Danach ist nur ein Ruhendstellen des Vertrags möglich.³

Im Jahr 2016 gab es 1,5 Mio. beitragszahlende Mitglieder im KiwiSaver-Programm. Das entspricht etwa drei Viertel aller Beschäftigten. Die Mehrheit der Mitglieder ist dem Programm durch aktive Entscheidung beigetreten (vgl. FMA 2016). Etwa 20% der automatisch einbezogenen Beschäftigten optierten für den Austritt aus dem Programm (vgl. OECD 2014). Die Verwaltung und Anlage der gezahlten Beiträge wird ausschließlich von privaten Anbietern, in der Regel Banken und Versicherungen, durchgeführt. Diese müssen ihre KiwiSaver-Produkte bei der neuseeländischen Finanzaufsicht registrieren und dafür eine Reihe von Bedingungen erfüllen, die z.B. Publikationspflichten festlegen, die Übertragbarkeit der Sparvermögen auf andere Anbieter sicherstellen oder auch festschreiben, dass die Gebühren nicht »unangemessen« hoch sein dürfen. Die Anbieter stehen miteinander im Wettbewerb. Arbeitnehmer können aus den verschiedenen Angeboten auswählen. Für die Arbeitnehmer, die automatisch einbezogen werden und selbst keine aktive Auswahl eines Anbieters vornehmen, kann ihr Arbeitgeber eine Wahl treffen. Wenn er das nicht tut, wird der Arbeitnehmer einem Standardanbieter (*Default Provider*) zugewiesen. Die Standardanbieter werden in einem wettbewerblichen Ausschreibungsverfahren ermittelt, in dem die jeweils kostengünstigsten Produkte privater Anbieter ausgewählt werden. Die Ausschreibung wird alle sieben Jahre wiederholt. Die Standardanbieter legen das Geld der ihnen zugewiesenen Mitglieder auf möglichst risikoarme Weise an und werden gleichzeitig verpflichtet, zur finanziellen Bildung ihrer Mitglieder beizutragen und darauf hinzuwirken, dass diese eine aktive Anlageentscheidung treffen. Eine Website der staatlichen *Commission for Financial Capability* ermöglicht einen Vergleich aller registrierten Produkte bezüglich wichtiger Kenngrößen, v.a. Kosten und Renditen (fundfinder.sorted.org.nz). Im Jahr 2016 waren 17% der KiwiSaver-Mitglieder bzw. 12% des gesamten Sparkapitals einem Standardanbieter zugewiesen (vgl. FMA 2016). Die durchschnittliche jährliche Verwaltungsgebühr der Standardanbieter lag bei 0,8% des angesparten Kapitals (vgl. Foss 2014).

Schweden

Schweden hat im Jahr 1999 seine gesetzliche Rente zu einem zweiteiligen System umgestaltet (vgl. Haupt und Kluth 2013). Der quantitativ bedeutendere Teil setzt das bereits zuvor angewandte umlagefinanzierte Verfahren fort. Der Beitragssatz zum Umlageverfahren liegt bei 16% des Bruttolohns. Daneben wurde eine zusätzliche kapitalgedeckte Komponente der gesetzlichen Rente, die sogenannte Prämienrente (*premiepension*), eingeführt. Jeder Arbeitneh-

mer zahlt 2,5% seines Bruttolohns in diese Rentenversicherung ein. Im Gegensatz zu den in den vorangegangenen Abschnitten diskutierten Reformen ist die zusätzliche kapitalgedeckte Vorsorge in Schweden verpflichtend. Es gibt keine Möglichkeit des Herausoptierens. Allerdings können die Versicherten zwischen den Produkten verschiedener Anbieter wählen, die miteinander in Wettbewerb stehen. Aktuell gibt es über 800 Fonds, zwischen denen die Versicherten wählen können. Diese werden überwiegend von privaten Finanzdienstleistern angeboten. Sollte ein Arbeitnehmer keine aktive Anlageentscheidung treffen, werden seine Beiträge im staatlichen Fonds AP7 SÅfa angelegt.⁴ Dieser Fonds legt die Gelder der Versicherten in Aktien und festverzinslichen Wertpapieren an, wobei das Anlageverhältnis dem individuellen Alter der Versicherten angepasst wird. Die Rendite von AP7 SÅfa lag seit dem Jahr 2000 deutlich über dem Durchschnitt der privaten Fondsanbieter. Die jährlichen Verwaltungskosten liegen dabei unter 0,15% des Kapitals, die durchschnittlichen Verwaltungskosten aller Fonds bei 0,3%. Im Jahr 2015 wurden etwa 32% des gesamten Sparkapitals der Prämienrente von AP7 SÅfa verwaltet (vgl. Swedish Pension Agency 2016).

STÄRKUNG DER PRIVATEN ALTERSVORSORGE DURCH DIE DEUTSCHLANDRENTE

Die im letzten Abschnitt vorgestellten Beispiele aus dem Ausland zeigen, dass die Verbindung von automatischer Einbeziehung mit Opt-out-Möglichkeit und staatlich organisierten Anlagemöglichkeiten dazu beitragen kann, die kapitalgedeckte Altersvorsorge zu stärken. Ähnliche Reformen sind auch in Deutschland möglich. Im Folgenden möchten wir dazu einen konkreten Vorschlag vorstellen: die Deutschlandrente. Die Deutschlandrente baut dabei auf bestehenden Strukturen auf, insbesondere auf der Riester-Rente, und entwickelt diese weiter.

Automatische Einbeziehung mit Opt-out

In der Deutschlandrente wird das Grundprinzip der privaten Altersvorsorge vom Opt-in zum Opt-out umgestellt. Jeder Arbeitnehmer soll grundsätzlich zusätzlich zur gesetzlichen Rente vorsorgen. Es soll aber immer die Möglichkeit geben, sich aktiv gegen diese Form der Altersvorsorge zu entscheiden. Dadurch werden die Entscheidungsmöglichkeiten der Menschen nicht beschränkt.

Konkret soll die Einbeziehung der Arbeitnehmer in die Deutschlandrente über den Arbeitgeber abgewickelt werden. Das entspricht dem bewährten Vorgehen bei der Sozialversicherung. Jeder Arbeitgeber wird verpflichtet, für jeden seiner Arbeitnehmer einen Beitrag in gesetzlich festgelegter Mindesthöhe in eine zusätzliche Altersvorsorge einzubezahlen. Dazu kann

³ Mehr Informationen siehe: <http://www.kiwisaver.govt.nz/>.

⁴ Mehr Informationen siehe: <https://www.ap7.se/english/>.

er entweder ein zugelassenes Riester-Produkt eines privaten Finanzdienstleisters wählen oder auf den neu einzurichtenden Deutschlandfonds zurückgreifen. Seiner Verpflichtung kann der Arbeitgeber auch dadurch nachkommen, dass er den Arbeitnehmer in die betriebliche Altersvorsorge in einem bestimmten Mindestumfang einbezieht. Die Pflicht zur automatischen Einbeziehung besteht nicht für Nebentätigkeiten (Steuerklasse 6). Der Arbeitnehmer kann jederzeit gegenüber seinem Arbeitgeber der automatischen Einbeziehung widersprechen. Der Arbeitgeber wird dann keine weiteren Beiträge zur Altersvorsorge im Rahmen der Deutschlandrente leisten.

Der gesetzlich festgelegte Beitrag entspricht dem in §86 EStG festgelegten Mindesteigenbeitrag zur Riester-Rente, aktuell 4% des beitragspflichtigen Einkommens. Wie bei privaten Riester-Produkten üblich, erfolgen die Einzahlungen durch Arbeitnehmerbeiträge und schmälern nicht das für die Sozialversicherung maßgebliche beitragspflichtige Einkommen. In der Einführungsphase der Deutschlandrente sind Übergangsregelungen möglich, nach denen bspw. erst größere und später kleinere Unternehmen einbezogen werden oder die Beitragshöhe graduell ansteigt und erst nach einigen Jahren die volle Beitragshöhe erreicht wird.

Wenn ein Arbeitgeber seine betroffenen Arbeitnehmer noch nicht im Rahmen der bAV ausreichend abgesichert hat und sie demzufolge automatisch in eine neue zusätzliche Altersvorsorge einbinden muss, erfragt der Arbeitgeber zuerst beim Arbeitnehmer, ob er die Einzahlung in ein bestimmtes Riester-Produkt wünscht. Das kann ein bereits existierender oder ein vom Arbeitnehmer neu gewählter Vertrag sein. Trifft der Arbeitnehmer keine eigene Wahl, wählt der Arbeitgeber ein Produkt aus und informiert den Arbeitnehmer entsprechend. Um dem Arbeitgeber die Auswahl zu erleichtern, wird dazu von einer staatlich finanzierten, neutralen Stelle eine Positivliste mit Riester-Produkten erstellt, die bestimmte Mindestanforderungen erfüllen (z.B. Kostentransparenz, einfache Wechselmöglichkeit zu anderen Verträgen, ggfs. Kostenobergrenzen). Diese Positivliste wird öffentlich zugänglich gemacht und stellt auch weitergehende Informationen zu den jeweiligen Produkten zur Verfügung. Widerspricht der Arbeitnehmer nicht innerhalb einer bestimmten Frist, beginnt der Arbeitgeber mit der Zahlung der Beiträge. Durch die Beschränkung der Wahlmöglichkeiten auf eine staatlich reglementierte Positivliste entstehen für die Arbeitgeber aus ihrer Anlageentscheidung keine Haftungsrisiken.

Das gegenwärtige System der Riester-Förderung ist unnötig kompliziert und intransparent. Die Deutschlandrente vereinfacht das Zulagensystem deutlich. Im vereinfachten Verfahren werden die zulagenrelevanten Merkmale eines Arbeitnehmers gemeinsam mit seinen Lohnsteuermerkmalen an den Arbeitgeber übermittelt, der dann die Zulagen zusammen mit den Beiträgen des Arbeitnehmers an den Riester-An-

bieter abführt. Die Zulagen verrechnet der Arbeitgeber gleichzeitig mit der abzuführenden Lohnsteuer des Arbeitnehmers, so dass ihm keine Kosten entstehen. Arbeitnehmer – auch solche, die keine aktive Entscheidung treffen – brauchen somit keinen separaten Antrag zu stellen, um die Riester-Zulagen zu erhalten. Außerdem können sie sofort auf ihrem Gehaltsnachweis erkennen, wie hoch die von ihnen erhaltenen Zulagen sind.

Die bei Riester-Verträgen erforderliche Beitragsgarantie verhindert, dass ein größerer Anteil des Vorsorgevermögens in renditestärkeren, aber riskanteren Anlageformen investiert wird. Das gilt insbesondere in Zeiten niedriger Zinsen. Riester-Sparer sollen zukünftig ein Wahlrecht erhalten, ob sie Beitragsgarantien wünschen oder nicht. Die Garantievorgaben der Riester-Rente würden damit denen der Basisrente (Rürup-Rente) bzw. den neuen Regelungen zur Betriebsrente (Betriebsrentenstärkungsgesetz) gleichgestellt.

Staatlich organisierter Deutschlandfonds

Die Deutschlandrente hat das Ziel, das Angebot an kostengünstigen und vertrauenswürdigen Vorsorgeangeboten in der privaten Altersvorsorge zu erhöhen. Gerade bei Einführung der automatischen Einbeziehung ist es notwendig, ein einfaches, kostengünstiges und transparentes Standardprodukt anzubieten. Die Deutschlandrente führt dazu einen Deutschlandfonds ein. Der Deutschlandfonds ist ein formal ein Riester-Produkt der privaten Altersvorsorge. Er wird staatlich organisiert, befindet sich aber im Wettbewerb mit privaten Anbietern. Er arbeitet kostendeckend und erfährt keine besondere staatliche Förderung. Der Deutschlandfonds wird in gleicher Weise wie die zulässigen privaten Angebote auf der Positivliste geführt, aus der die Arbeitgeber Angebote für die automatische Einbeziehung ihrer Arbeitnehmer wählen können. Arbeitnehmer können sich auch selbst aktiv für den Deutschlandfonds entscheiden oder aus anderen Riester-Verträgen in den Deutschlandfonds wechseln.

Der Deutschlandfonds bietet Verträge mit zwei verschiedenen Garantieformen an. Es gibt zum einen eine Versicherung mit Beitragsgarantie in der Ansparphase und einer garantierten lebenslangen Rente in der Leistungsphase. Diese Vertragsform entspricht dem gegenwärtigen Modell der Riesterrente. Daneben gibt es eine Versicherung mit beschränkten Garantien. In dieser gibt es keine Beitragsgarantie in der Ansparphase. Dadurch kann ein höherer Anteil des Vermögens in renditestärkeren, aber riskanteren Formen angelegt werden. In der Leistungsphase wird eine lebenslange Rente garantiert, deren Höhe sich aber beispielsweise nur aus 70% des angesparten Vermögens ergibt. Dadurch wird es möglich, auch in der Leistungsphase weiterhin einen Teil des Vermögens in renditestärkere Wertpapiere zu investieren. Die Erträge werden als Überschussbeteiligung zusätzlich zur garantierten Rente ausgezahlt. Die Versicherten können zwi-

schen beiden Garantieförmn wählen. Arbeitnehmer, die nicht ausdrücklich die Beitragsgarantie wünschen, werden der Versicherung mit beschränkten Garantien zugeordnet.

Die Gebühren des Deutschlandfonds werden ausschließlich über prozentuale Sätze der Beiträge bzw. des angesparten Vermögens erhoben. Es gibt keine weiteren Abschluss-, Vertriebs-, Wechselgebühren o.ä. Dadurch wird größtmögliche Kostentransparenz sichergestellt.

Der Deutschlandfonds ist ein eigenständiger Rechtsträger, der privat- oder öffentlich-rechtlich organisiert ist. Er arbeitet ohne Gewinninteresse, aber kostendeckend und unabhängig von staatlichen Zuschüssen. Für die operative Verwaltung des Fondsvermögens kann sich der Deutschlandfonds privater Finanzdienstleister bedienen und diese in einem kompetitiven Verfahren ermitteln.

Begrenzte Anrechnung auf die Grundsicherung im Alter

Zusätzliche Altersvorsorge lohnt sich für den Einzelnen nur, wenn sein Konsumverzicht in der Erwerbsphase auch zu höherem Einkommen im Ruhestand führt. Gerade für Geringverdiener besteht aber die Gefahr, dass ihre gesamten Renteneinkünfte nicht ausreichen, um ihr Existenzminimum zu decken. In diesem Fall haben sie Anspruch auf Grundsicherung im Alter, auf die allerdings ihre Renteneinkünfte vollständig angerechnet werden. Im Ergebnis bringt ihnen die zusätzliche Altersvorsorge dann nichts. Das dürfte ein wichtiger Grund sein, warum gerade Geringverdiener, trotz der relativ hohen staatlichen Zulagen, dieses Instrument nur wenig nutzen (vgl. Geyer und Steiner 2009; Corneo et al. 2009).

Dieses negative Anreizproblem kann reduziert werden, indem Einkünfte aus zusätzlicher, freiwilliger Altersvorsorge nur partiell auf die Grundsicherung angerechnet werden. Im neuen Betriebsrentenstärkungsgesetz sind solche Regelungen vorgesehen. Die ersten 100 Euro Einkünfte aus der freiwilligen Zusatzrente sollen anrechnungsfrei bleiben, für den darüber hinausgehenden Teil gibt es einen Freibetrag von 30%. Der Freibetrag ist auf insgesamt die Hälfte des Grundsicherungsregelsatzes begrenzt. Mit dieser Regelung wird erreicht, dass auch geringverdienende Arbeitnehmer die Möglichkeit haben, durch eigene Vorsorge ihre Alterseinkünfte über das Grundsicherungsniveau anzuheben.

KRITIK DES SACHVERSTÄNDIGENRATS

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat sich in seinem letzten Jahresgutachten mit Rentenreformvorschlägen beschäftigt, die Systeme der automatischen Einbeziehung mit Opt-out-Möglichkeit und die Einführung eines Standardproduktes vorsehen. Er äußert

dabei gegenüber der Deutschlandrente verschiedene Bedenken (vgl. Sachverständigenrat 2016, 316 f). Der Sachverständigenrat argumentiert, dass die automatische Einbeziehung dazu führen kann, dass es zur Verdrängung anderer privater Sparformen kommt, so dass insgesamt keine zusätzliche Vorsorge geleistet wird. Hierzu werden empirische Studien aus den USA angeführt (vgl. Engen et al. 1994, 1996). Diese Studien bestätigen die Existenz von starken Verdrängungseffekten bei steuerlicher Förderung bestimmter Formen der betrieblichen und privaten Altersvorsorge; sie untersuchen aber nicht die Wirkung einer automatischen Einbeziehung. Chetty et al. (2014) können mit dänischen Daten die Wirkungen von steuerlichen Förderungen mit denen der automatischen Einbeziehung vergleichen. Ihre Ergebnisse bestätigen, dass die Förderung durch finanzielle Anreize starke Verdrängungseffekte auslöst. Bei der automatischen Einbeziehung in eine zusätzliche Altersvorsorge kann allerdings keine Verdrängung beobachtet werden. Die automatisch einbehaltenen Vorsorgebeiträge werden tatsächlich zusätzlich zur sonstigen Ersparnisbildung geleistet.

Der Sachverständigenrat äußert auch die Befürchtung, dass ein Staatsfonds nicht sicher sei vor einem staatlichen Zugriff. Regierungen hätten einen starken Anreiz, das Fondsvermögen zweckentfremdet einzusetzen, z.B. um Haushaltsdefizite auszugleichen. Er verweist auf Erfahrungen im Ausland (vgl. Iglesias und Palacios 2000). Würde der Deutschlandfonds ein staatliches Sondervermögen darstellen, wäre die Versuchung, damit Haushaltsengpässe zu beseitigen, sicher sehr groß. Beim Deutschlandfonds handelt es sich aber nicht um Staatsvermögen. Er ist in dieser Hinsicht nicht vergleichbar mit z.B. dem norwegischen Staatsfonds, der sich v.a. aus den Öleinnahmen Norwegens, und damit aus staatlichen Quellen, speist, oder staatlichen Pensionsfonds zur Absicherung zukünftiger Beamtenpensionen. Stattdessen verwaltet der Deutschlandfonds die individuellen Vermögen der Versicherten, auf die persönliche Ansprüche bestehen. In diesem Sinne entspricht der Deutschlandfonds dem oben erwähnten britischen NEST oder dem schwedischen AP7 Söfa. Die Eigentumsгарantie des Grundgesetzes schützt die persönlichen Vermögen vor Zugriffen des Staats. Diese Befürchtung des Sachverständigenrates ist deshalb unbegründet.

Des Weiteren führt der Sachverständigenrat an, dass staatliche Vorsorgefonds im Vergleich zu den relevanten Indizes relativ niedrige Renditen erwirtschaften würden. Das kann in Fällen, in denen Regierungen die Anlagestrategie nach politischen statt finanzwirtschaftlichen Erwägungen bestimmen, auch passieren. Im Fall des britischen NEST oder des schwedischen AP7 Söfa verfängt diese Kritik allerdings nicht. In beiden Fällen lagen die Renditen bisher deutlich über den jeweiligen Benchmarks. Ein Grund dafür ist, dass das Fondsmanagement keinen staatlichen Vorgaben unterliegt und sich darüber hinaus privater Fondsgesellschaften

zur Durchführung von Teilen des Investmentgeschäfts bedient. Noch bedeutsamer ist aber, dass sich sowohl in Großbritannien als auch in Schweden die staatlichen Fonds in direkter Konkurrenz zu privaten Anbietern befinden. Sollten die staatlichen Fonds schlechtere Renditen erwirtschaften, könnten die Versicherten jederzeit zu einem anderen Anbieter wechseln. Der Wettbewerb zwischen staatlichen und privaten Anbietern stellt sicher, dass staatliche Vorsorgefonds das Vermögen der Versicherten in deren Interesse verwalten. Er ist deshalb unverzichtbarer Bestandteil der Deutschlandrente. Echter Wettbewerb kann aber nur entstehen und dauerhaft erhalten bleiben, wenn ein Wechsel zwischen den Anbietern tatsächlich möglich ist und nicht durch Kosten behindert wird. Auch dies gewährleistet das Konzept der Deutschlandrente.

In der hier skizzierten Ausgestaltung steht der Deutschlandfonds auch im Einklang mit dem europäischen Wettbewerbs- und Beihilferecht. Der Deutschlandfonds wird nicht staatlich subventioniert. Er unterliegt den gleichen Regeln wie private Riester-Anbieter und steht mit diesen im fairen Wettbewerb. Im Fall der automatischen Einbeziehung erfolgt die Anlageentscheidung durch den Arbeitgeber, dem weder Vor- noch Nachteile aus der Wahl des Deutschlandfonds im Vergleich zu anderen Anbietern erwachsen. Auch ein impliziter Insolvenzschutz, wie ihn der Sachverständigenrat unterstellt, besteht nicht.

FAZIT

Der demographische Wandel stellt die deutsche Rentenpolitik vor große Herausforderungen. Mit dem Renteneintritt der Babyboomer-Generation werden immer mehr Rentenempfänger immer weniger Beitragszahlern gegenüberstehen. Um die Lasten gleichmäßiger auf die verschiedenen Generationen zu verteilen, wurde mit der Riester-Reform beschlossen, das Niveau der gesetzlichen, umlagefinanzierten Rentenversicherung zu reduzieren und den Aufbau zusätzlicher, kapitalgedeckter Altersvorsorge zu stärken. Allerdings bleibt die Verbreitung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge deutlich hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück.

In diesem Beitrag haben wir dargelegt, wie mit der Deutschlandrente die private Altersvorsorge gestärkt werden kann. Hierzu müssen Hürden sowohl auf der Nachfrage- als auch der Angebotsseite des Altersvorsorgemarkts abgebaut werden. Die Nachfrageseite nach privater Altersvorsorge ist nicht zuletzt deshalb gering, weil viele Menschen im Status quo – Teilabsicherung über die gesetzliche Rentenversicherung ohne weitere private Vorsorge – verharren. Die Komplexität und Intransparenz des Altersvorsorgemarkts sowie fehlendes Vertrauen in private Finanzdienstleister führen dazu, dass sich viele Menschen gar nicht erst aktiv mit ihrer Altersvorsorge auseinandersetzen. Hier setzt die Deutschlandrente mit einem »Nudge« an. Der Status quo wird so verändert, dass jeder, der nicht aktiv

widerspricht, erst einmal über eine zusätzliche Altersvorsorge verfügt. Alle Beschäftigten werden hierzu über ihre Arbeitgeber automatisch in die betriebliche oder private Altersvorsorge einbezogen. Vereinfachungen der Riester-Förderung sorgen dafür, dass dieses Verfahren für die Arbeitgeber nur einen geringen Aufwand darstellt und für die Arbeitnehmer vollkommen transparent ist. Da es den Arbeitnehmern jederzeit möglich ist, die zusätzliche Vorsorge einzustellen (Opt-out), wird ihre Entscheidungsfreiheit nicht eingeschränkt. Die empirische Forschung zeigt darüber hinaus, dass automatisch einbehaltene Rentenbeiträge nicht dazu führen, dass andere Sparleistungen verdrängt werden.

Das »Nudging« durch die automatische Einbeziehung wird aber nur erfolgreich sein, wenn es ein überzeugendes Angebot an transparenten und kostengünstigen Vorsorgeprodukten gibt. Hierzu wird ein staatlich organisierter Deutschlandfonds eingeführt. Dieser Fonds tritt als zusätzlicher Anbieter in den Altersvorsorgemarkt ein und steht mit den bisherigen Anbietern in fairem Wettbewerb. Wie aktuelle Erfahrungen aus Großbritannien und Schweden zeigen, können staatlich organisierte Rentenversicherer im Wettbewerb mit privaten Anbietern erfolgreich kapitalgedeckte Altersvorsorge anbieten. Beim Deutschlandfonds handelt es sich nicht um staatliches Vermögen, sondern er verwaltet lediglich die persönlichen Vermögen der Versicherten. Ein willkürlicher Zugriff des Staats auf diese Vermögen ist somit ausgeschlossen. Der Deutschlandfonds soll die privaten Anbieter nicht ersetzen, sondern durch ein einfaches und transparentes Angebot den Wettbewerb auf dem bisher intransparenten Markt stärken.

Durch einfache Regeln, transparente Produkte und vertrauenswürdige Anbieter können der Wettbewerb im Altersvorsorgemarkt gestärkt und den Verbrauchern im Ergebnis kostengünstige Vorsorgemöglichkeiten geboten werden. Wenn gleichzeitig aus der Not eine Tugend gemacht und der Status quo durch automatische Einbeziehung so festgelegt wird, dass selbst bei Passivität eine ausreichende Altersvorsorge vorliegt, kann das rentenpolitische Ziel, relative Lebensstandards im Alter zu sichern und Altersarmut zu verringern, erreicht werden.

LITERATUR

- Beshears, J., J. J. Choi, D. Laibson und B. C. Madrian (2009), »The Importance of Default Options for Retirement Saving Outcomes: Evidence from the United States«, in J. Brown, J. Liebman und D. A. Wise (Hrsg.), *Social Security Policy in a Changing Environment*, University of Chicago Press, Chicago, 167–195.
- Bernheim, B. D., A. Fradkin und I. Popov (2015), »The Welfare Economics of Default Options in 401(k) Plans«, *American Economic Review* 105(9), 2798–2837.
- BMAS (2016), *Alterssicherungsbericht 2016*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Chetty, R., J. Friedman, S. Leth-Petersen, T. Nielsen und T. Olsen (2014), »Active vs. Passive Decisions and Crowd-out in Retirement Savings Accounts: Evidence from Denmark«, *Quarterly Journal of Economics* 129(3), 1141–1219.

- Choi, J., D. Laibson, B. Madrian und A. Metrick (2003), »Optimal Defaults«, *American Economic Review* 93(2), 180–185.
- Choi, J.J., D. Laibson, B.C. Madrian und A. Metrick (2004), »For better or for worse: default effects and 401(k) savings behavior«, in D. Wise (Hrsg.), *Perspectives in the Economics of Aging*, University of Chicago Press, Chicago, 81–126.
- Coppola, M. und M. Gasche (2011), »Riester-Förderung – Mangelnde Information als Verbreitungshemmnis«, *Wirtschaftsdienst* 91(11), 792–799.
- Corneo, G., M. Keese und C. Schröder (2009), »The Riester Scheme and Private Savings: An Empirical Analysis based on the German SOEP«, *Schmollers Jahrbuch* 129, 321–332.
- DWP (2015), *Automatic Enrolment evaluation report 2015*, Research Report No 909, Department of Work and Pensions, London.
- Engen, E., W. Gale und J.K. Scholz (1994): »Do saving incentives work?«, *Brookings Papers on Economic Activity* 1, 85–180.
- Engen, E.M., W.G. Gale und J.K. Scholz (1996), »The illusory effects of saving incentives on saving«, *Journal of Economic Perspectives* 10, 113–138.
- Europäische Kommission (2010), *State Aid N158/2009 – United Kingdom. Establishment of the National Employment Savings Trust – NEST*, C(2010)4507 final, 6. Juli 2010.
- FMA (2016), *KiwiSaver Annual Report 2016*, Financial Markets Authority, Auckland.
- Foss, C. (2014), *KiwiSaver default providers announced*, 28. März 2014, verfügbar unter: <https://www.beehive.govt.nz/release/kiwisaver-default-providers-announced>.
- Gasche, M., T. Bucher-Koenen, M. Haupt und S. Angstmann (2013), *Die Kosten der Riester-Rente im Vergleich*, MEA Discussion Paper 269, Munich Center for the Economics of Aging, München.
- Geyer, J. und V. Steiner (2009), »Zahl der Riester-Renten steigt sprunghaft – aber Geringverdiener halten sich noch zurück«, *DIW Wochenbericht* (32), 534–541.
- Hagen, K. und A. Kleinlein (2011), »Zehn Jahre Riester-Rente: Kein Grund zum Feiern«, *DIW Wochenbericht* (47), 3–14.
- Haupt, M. und S. Kluth (2013), *Take a chance on me – Can the Swedish premium pension serve as a role model for Germany's Riester scheme?*, MEA Discussion Papers 01-2013, Munich Center for the Economics of Aging, München.
- Haupt, M., A. Yollu-Tok (2014), »Ergänzende Altersvorsorge: Akzeptanz, Vertrauen und Ausgestaltung aus Verbrauchersicht«, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 83(3), 19–39.
- Iglesias, A. und R.J. Palacios (2000), *Managing public pension reserves part I: Evidence from the international experience*, SP Discussion Paper 3, World Bank, Washington, DC.
- Jaworek, A., E. Kruse und A. Scherbarth (2017), »Förderung der Riester-Rente durch Zulagen und Sonderausgabenabzug: Aktuell 10,9 Millionen geförderte Personen im Beitragsjahr 2013«, *RVaktuell* (3), 77–89.
- Kahneman, D., J.L. Knetsch und R.H. Thaler (1991). »Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias«, *Journal of Economic Perspectives* 5(1), 193–206.
- Madrian, B.C. und D.F. Shea (2001), »The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Savings Behavior«, *Quarterly Journal of Economics* 116(4), 1149–1187.
- OECD (2014), *OECD Pensions Outlook 2014*, Paris.
- Oehler, A. (2009), *Alles »Riester«? Die Umsetzung der Förderidee in der Praxis*, Gutachten im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e. V. (unter Mitarbeit von Daniel Kohlert), Bamberg.
- Oelmann, A. und R. Scherfling (2012), »Riester-Rente – Reformen und ein staatliches Basisprodukt sind dringend erforderlich«, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 81(2), 245–253.
- Riedmann, A. und Th. Heien (2016), *Arbeitgeber- und Trägerbefragung zur Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung (BAV 2015). Endbericht, Forschungsbericht 475*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Sachverständigenrat (2016), *Zeit für Reformen. Jahresgutachten 2016/17*, Wiesbaden.
- Sandler, Ron (2002), *Medium and Long-Term Retail Savings in the UK. A Review*, HM Treasury, London.
- Swedish Pension Agency (2016), *Orange Report. Annual Report of the Swedish Pension System 2015*, Stockholm.