
Die Deutschland-Rente – Ein Projekt zur Stabilisierung der Privaten Altersrente

MATTHIAS SCHENK UND MICHAEL SCHULZE

Matthias Schenk, Ministerialdirigent im Hessischen Ministerium der Finanzen, Matthias.Schenk@hmdf.hessen.de
Michael Schulze, Regierungsdirektor im Hessischen Ministerium der Finanzen, Michael.Schulze-Jackowski@hmdf.hessen.de

Zusammenfassung: Das umlagenfinanzierte System der gesetzlichen Rentenversicherung als alleinige Lebensstandardsicherung stößt durch die demografische Entwicklung an seine Grenzen. Zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung führt der Staat dem System Bundesmittel in Milliardenhöhe zu, Tendenz steigend. Um die Versorgungslücken der gesetzlichen Rentenversicherung zu schließen, kommt der privaten Altersvorsorge stetig wachsende Bedeutung zu. Hierzu hat der Gesetzgeber durch die Einführung der Rahmenbedingungen für eine staatlich geförderte „kapitalgedeckte private Altersvorsorge“ (sog. Riester-Rente) bereits in der Vergangenheit einen wichtigen Betrag geleistet. Leider hat der eingeschlagene Weg bislang noch nicht den nötigen Verbreitungsgrad erreicht, was auch daran liegt, dass das System noch nicht optimal einjustiert ist. Die Folgen einer unzureichenden Altersvorsorge zwingen zum politischen Handeln. Vor dem Hintergrund der analysierten Problemfelder soll mit dem Hessischen Konzept der Deutschland-Rente das bestehende System der privaten Altersvorsorge verbessert und gestärkt werden. Damit der Sparer langfristig von den Renditechancen des Kapitalmarktes profitieren kann, müssen u. a. die starren Garantievorgaben gelockert werden. Zugleich muss eine kostengünstige und transparente Alternative zu den bisherigen Riester-Produkten der privaten Anbieter geschaffen werden. Darum soll ein staatlich organisierter Fonds ein Anlageprodukt anbieten – den sog. Deutschlandfonds –, der auf Selbstkostenbasis operiert, aber ansonsten den allgemeinen Wettbewerbsbedingungen unterliegt. Damit soll ganz bewusst eine Konkurrenz zu den Produkten der etablierten Anbieter geschaffen werden. Im Ergebnis sollen die privaten Anbieter durch den Deutschlandfonds animiert werden, ihre Produkte attraktiver zu gestalten.

Summary: Due to demographic trends the pay-as-you-go pension system (intergenerational agreement) is reaching the limits of its capacity. For the purpose of maintaining the functioning of statutory pension insurance, the state is supporting the system with federal funds amounting to billions of euros, with a rising trend. In order to close pension gaps in the statutory pension insurance, private pension schemes become increasingly important.

→ JEL classification: H55, D14

→ Keywords: provision of private capital-based pensions, new framework conditions, active participation on productive ability, state-organized fund

In this respect, the legislator has already made an important contribution by introducing the regulatory framework for a “funded private pension” (so-called “Riester-Rente”). Unfortunately, the path chosen has not yet lead to success in the form of a widespread dissemination. One reason for this is that the legal framework conditions are not yet optimal. The consequences of inadequate pensions require political action. Against the background of the analyzed problem areas, the existing private pension system will be improved and strengthened by introducing a new concept. The initiator of the concept is the state of Hessen (Germany). To ensure savers to benefit in the long term from return opportunities of the capital market, the rigid guarantee requirements must be relaxed. At the same time, a cost-effective and transparent alternative to the existing products of private pension providers must be introduced. Therefore, a state-organized fund (Deutschlandfonds) should offer an investment product that operates on a cost basis, but otherwise remains subject to general competitive conditions. As a result, private pension providers are encouraged by the state-organized funds to make their products more attractive.

I Einleitung

Alterssicherung ist ein Generationenthema. Es ist stets allgegenwärtig, stets aktuell und nicht selten emotional belastet. Jede Generation musste und muss sich hiermit erneut beschäftigen. In der heutigen Zeit hat besonders die Politik die schwierige – mit Sicherheit auch undankbare – Aufgabe, die passenden Rahmenbedingungen zu formulieren. Passend deshalb, weil es eine Kunst ist, die aktuellen Beitragszahler sowie den Staatshaushalt nicht über Gebühr zu belasten und zugleich den Leistungsempfängern einen angemessenen Lebensstandard zu sichern. Vor diesem Hintergrund wird die Frage der Alterssicherung die politische und gesellschaftliche Diskussion bereits in naher Zukunft noch stärker als bislang bestimmen. Es ist gesichertes Erkenntnis, dass ohne zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge die Wohlstandssituation im Alter problematisch wird. Dies ist nichts Neues. Dieses Erkenntnis gab es bereits zur Jahrtausendwende bei der Einführung der Riester-Rente.

Das hessische Konzept der „Deutschland-Rente“¹ baut auf dem Konzept der Riester-Rente auf, d. h. die sog. Dritte Säule der Alterssicherung (private Altersvorsorge) soll erheblich gestärkt werden. Ziel ist, das bisherige System attraktiver zu gestalten, um die Akzeptanz für die Notwendigkeit privater Altersvorsorge in der Bevölkerung zu gewinnen und den Verbreitungsgrad zu stärken. Für eine Steigerung der Attraktivität der zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge genügt es aber nicht, einfach mehr Fördergeld ins System zu pumpen. Auch der Bürger muss einen Eigenanteil leisten. Dazu müssen ihm aber günstige(re) Rahmenbedingungen angeboten werden.

2 Besorgniserregender Ist-Zustand

Das umlagefinanzierte System der gesetzlichen Rentenversicherung als alleinige Lebensstandardsicherung im Alter stößt bereits in wenigen Jahren an seine faktischen Grenzen (vgl. Knabe und Weimann 2018). Aktuell hat die Regierungskoalition für den Zeitraum bis zum Jahr 2025 bereits gesetzliche Maßnahmen in Form der sogenannten „Doppelten Haltelinie“ getroffen. Das bedeutet, Festschreiben des Sicherungsniveaus der gesetzlichen Rente (vor Steuern) auf mindes-

1 Das Hessische Ministerium für Finanzen (HMdF), das Hessische Ministerium für Soziales und Integration (HMSI) und das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (HMWEVL) haben dieses Konzept unter Einbeziehung der Wissenschaft entwickelt.

tens 48 % und zugleich eine Begrenzung des gesetzlichen Rentenversicherungsbeitragssatzes auf 20 %. Residualgröße ist damit der Steuerzuschuss, der so anzupassen – wohl im Sinne von auszuweiten – ist, dass beide Restriktionen erfüllt werden. Dauerhaft kann es aber nicht Ziel sein, das System über massive Steuerzuschüsse am Laufen zu halten. Aber auch andere Anpassungen an den klassischen Stellschrauben des gesetzlichen Rentenversicherungssystems – wie etwa das Renteneintrittsalter oder die Rentenhöhe – können den Druck auf das Rentensystem zwar abschwächen, aber nicht beseitigen. Das umlagefinanzierte System der gesetzlichen Rentenversicherung stößt wegen der demografischen Entwicklung über kurz oder lang an seine Grenzen und dass, obwohl der Staat schon heute Bundesmittel von fast 95 Mrd. Euro aus Steuergeldern zuschießt, damit die gesetzliche Rentenversicherung überhaupt weiter funktioniert.² Dies entspricht etwa einem Viertel des Gesamthaushalts des Bundes.

Wenn aber der beherzte Griff in die Staatskasse als Ausweg ausfällt, bleibt nur noch: Die private und die betriebliche Altersversorgung müssen die Versorgungslücken der gesetzlichen Rentenversicherung schließen. Nur so lässt sich der Lebensstandard im Alter sichern, ohne die aktiv Beschäftigten und damit die Folgegenerationen übermäßig zu belasten. Der Gesetzgeber hat diese Entwicklung und ihre Folgen für die Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung längst erkannt. Er hat die „kapitalgedeckte betriebliche und private Altersvorsorge“ – die sog. zweite und dritte Säule der Altersversorgung – bereits in der Vergangenheit deutlich verbessert. Kapitalgedeckte Eigenvorsorge ist vom demografischen Wandel weit weniger betroffen und daher grundsätzlich in der Lage, die Versorgungslücke aus der geringeren gesetzlichen Rente zu schließen. Nur ist unser heutiges System leider nicht optimal einjustiert und enthält zahlreiche Schwachstellen. Darum erfährt die kapitalgedeckte Altersvorsorge in Deutschland nicht die Verbreitung, die eigentlich notwendig wäre.

3 Behebung der Probleme durch Modifikation der Riester-Rente

Im bisherigen System der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge (sog. Riester-Rente) sind drei Problemkreise virulent:

1. das bestehende „Opt-in-Modell“, wonach sich die Bürger aktiv für eine eigene ergänzende private Altersvorsorge entscheiden müssen,
2. die nicht optimalen Rahmenbedingungen für die Vorsorgeprodukte und
3. die zu komplexen Verfahrensabläufe.

Vor diesem Hintergrund haben das Hessische Ministerien für Finanzen, das Hessische Ministerium für Soziales und Integration sowie das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen zur Behebung der Probleme gemeinsam ein Konzept mit dem Titel

2 Die Regierung überwies im Jahr 2017 aus ihrem Haushalt insgesamt 91 Mrd. Euro Steuergeld an die gesetzliche Rentenversicherung. Das sind knapp 28 % des Gesamthaushalts und 66 % des Sozialtats. Spätestens im Jahr 2020 dürften es erstmals 100 Mrd. Euro sein und im Jahr 2021 schon 103,5 Mrd. Euro, wie die Regierung im März 2017 für ihre Finanzplanung vorausberechnet hat (vgl. FAZ vom 14.6.2017, Wirtschaftsteil). Nach dem „Jahresbericht der Deutschen Rentenversicherung für 2016, Seite 21“ betrug der Gesamtbundeszuschuss zur Rentenversicherung im Jahr 2016 ca. 87 Mrd. Euro.

„Deutschland-Rente“ erarbeitet. Dieses Konzept baut auf den Grundsätzen der Riester-Rente auf. Denn die Riester-Zulagenförderung ist – bei allen Schwächen im Detail – sowohl für Normal- als auch für Niedrigverdiener eine wichtige und zielgenaue staatliche Fördermaßnahme (Kiesewetter et al. 2016). Daher spielt das System aus Grund- und Kinderzulage auch für die „Deutschland-Rente“ eine zentrale Rolle. In diesem Zusammenhang soll für die Zulagenberechtigung auch weiterhin an der Einzahlungsgröße des Mindesteigenbeitrags³ auf den Vorsorgevertrag festgehalten werden. Mit dem Konzept der „Deutschland-Rente“ sollen aber die bestehenden Schwächen des Riester-Systems beseitigt und durch wirkungsvolle Mechanismen ersetzt werden. Die „Deutschland-Rente“ würde dafür sorgen, dass

1. die Menschen durch Änderung der Eintrittssystematik („opt-out“ statt „opt-in“) den nötigen Anstoß erhielten, um für ihr Alter privat vorsorgen zu wollen,
2. die Riesterprodukte durch Änderung der Anlagemöglichkeiten und Einführung eines staatlich organisierten (Deutschland-)Fonds insgesamt attraktiver und fairer würden und
3. die Verfahrensabläufe für die Sparer durch Einbeziehung des Arbeitgebers und Modifizierung des Zulagenverfahrens wesentlich vereinfacht würden.

Das im Folgenden näher beschriebene Konzept der „Deutschland-Rente“ umfasst verschiedene, ineinandergreifende Mechanismen, um die vorgenannten Ideen wirkungsvoll umzusetzen, ohne das bestehende – staatlich geförderte – Vorsorgesystem an sich in Frage zu stellen.

4 Reformvorschlag: Deutschland-Rente

4.1 Automatische Einbeziehung der Beschäftigten – Systemwechsel – „Opt-out“ statt „Opt-in“

Ein Grund für die geringe Neigung zur privaten Altersvorsorge beruht darauf, dass viele Menschen zögern, aktiv Entscheidungen zu treffen. Dies gilt insbesondere dann, wenn eine Veränderung des Status Quo – wie beim Abschluss eines Altersvorsorgevertrags – mit Mühen, Kosten und zunächst nicht greifbaren Vorteilen einhergeht. Die Zahl der Neuabschlüsse von Riester-Rentenverträgen sinkt kontinuierlich⁴ und die Zahl nicht aktiv besparter Bestandsverträge hat eine besorgniserregende Höhe erreicht.⁵

Eine wirkungsvolle Reform, die die zusätzliche Altersvorsorge stärken will, muss deshalb einen Weg finden, wie trotz möglicher Verharrungskräfte im Status Quo die Menschen zu mehr eigenverantwortlicher Vorsorge gebracht werden können.

Vor diesem Hintergrund ist eine Abkehr vom bisherigen System zwingend geboten. Derzeit müssen sich die Bürger freiwillig und aus eigenem Antrieb heraus für eine zusätzliche private

3 Bisher, § 86 Abs. 1 Satz 2 EStG: 4 % der Summe der im laufenden Kalenderjahr erzielten beitragspflichtigen Einnahmen iSd. SGB VI, jedoch nicht mehr als 1/12 des in § 10a Abs. 1 Satz 1 EStG genannten Höchstbetrags (2.100 €), vermindert um 1/12 der Grund- und Kinderzulagen.

4 <https://www.gdv.de/de/zahlen-und-fakten/versicherungsbereiche/riester-und-basisrenten-24046> (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft zu Riester-Renten: Beiträge und Verträge Neugeschäft), vgl. auch BTDrucks 19/11986 v. 29.7.2019.

5 BTDrucks 19/11986 v. 29.7.2019, Seite 3.

Altersvorsorge entscheiden (sog. „opt-in“-System). Dazu müssen sie einen Altersvorsorgevertrag mit einem freien Anbieter abschließen, sich also aktiv für die Vorsorge entscheiden und sich dementsprechend vorher über die Angebote informieren.

Eine tragende Säule des Konzepts der „Deutschland-Rente“ ist daher die Änderung dieses Grundprinzips. Sinnvollerweise sollte an die Stelle des „Opt-in“-Systems eine „Opt-out“-Lösung treten. Im Rahmen eines „Opt-out“-Systems würde grundsätzlich jeder Zulagenberechtigte automatisch in die ergänzende Altersvorsorge des Riester-Systems einbezogen werden. Neben dem Vorteil der Überwindung der dem Einzelnen innewohnenden Verharrungskräfte würden auch die zulagenaufzehrenden Vertriebskosten entfallen.

Das „Opt-out“-System bedeutet aber nicht, den Bürger zu einer privaten Altersvorsorge zwingen zu wollen, ihn quasi zu entmündigen. Denn die Verpflichtung zur Teilnahme soll ohnehin nur dann bestehen, wenn tatsächlich eine Versorgungslücke sichtbar ist (zu den Einzelheiten, „Deutschland-Rente – Konzeptpapier“, Seite 9). Sorgt der Arbeitgeber für seine Arbeitnehmer bereits im Rahmen der betrieblichen Altersvorsorge lückenschließend vor, bedarf es keiner (ergänzenden) privaten Altersvorsorge. Es kommt dann nicht zu einer automatischen Einbeziehung in das private Altersvorsorgesystem. Darüber hinaus kommt die (automatische) Einbeziehung in die private Altersvorsorge auch dann nicht in Betracht, wenn der Arbeitnehmer dieser durch selbstbestimmte gestaltende Erklärung widerspricht.

4.2 Verfassungsrechtlicher Gesichtspunkt

Das „Opt-out“-System ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Ungeachtet der Frage, ob eine solche gesetzliche Anordnung überhaupt in den von Art. 2 Abs. 1 GG geschützten Bereich der Privatautonomie eingreifen würde, wäre ein solcher Eingriff jedenfalls gerechtfertigt.

Das „Opt-out“-System zwingt niemanden zur Teilnahme an der zusätzlichen privaten Altersvorsorge. Denn jedem Betroffenen steht es uneingeschränkt und ohne bürokratische Hindernisse frei, seiner automatischen Teilnahme an der zusätzlichen Altersvorsorge durch einfache Erklärung – gegenüber seinem Arbeitgeber – mit rechtsgestaltender Wirkung zu widersprechen. Eine Systemänderung von „Opt-in“ zu „Opt-out“ begründet also weder einen Versicherungszwang noch beschneidet es die privatautonome Entscheidungssphäre des Einzelnen. Verändert wird lediglich die Art und Weise sich im Hinblick auf den Vertragsabschluss verhalten zu müssen. Das „Opt-out“-System als verhaltenslenkendes Moment ist damit keine Regelung, die in die Willensfreiheit des Vertragsschließenden eingreift; insbesondere werden der Möglichkeit über die eigenen Rechtsbeziehungen zu privaten Dritten frei zu disponieren keine Grenzen gesetzt.

Vor dem Hintergrund des legitimen Ziels den Teilnehmerkreis für die freiwillige private Altersvorsorge zu erweitern, um wirtschaftliche Sicherheit – durch Schließung von Versorgungslücken – im Alter zu schaffen, wäre ein eventueller Eingriff durch das „Opt-out“-System in den Schutzbereich der privatautonomen Entscheidungssphäre darüber hinaus auch gerechtfertigt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass wegen der Widerspruchsmöglichkeit die Eingriffsintensität ohnehin als geringfügig einzuordnen wäre. Geeignetheit und Erforderlichkeit des „Opt-out“-Systems zur Erreichung des Ziels kann nicht ernsthaft in Frage gestellt werden. Bei der Interessenabwägung kommt dem öffentlich-rechtlichen Interesse, den Einzelnen vor Versorgungslücken im Alter und die Allgemeinheit vor finanziellen Belastungen wegen etwaiger Versorgungslücken zu schützen, besonderes Gewicht zu. Dem steht das weniger gewichtige Individualinteresse an einer aktiven

Entscheidung für eine private Altersvorsorge gegenüber, das ohnehin durch die Möglichkeit der Widerspruchslösung geschützt wird. Bei der Interessenabwägung ist im Übrigen zu berücksichtigen, dass der fürsorgende Staat den Bürger durch das „Opt-out“-System letztlich nur in ein sinnvolles Verhaltensmuster stupsen möchte, um die dem Einzelnen innewohnenden natürlichen Verharrungskräfte zu überwinden und ihm so für die Zukunft einen Vorteil zu verschaffen.

4.3 Einbeziehung des Arbeitgebers und Produktauswahl

Zur Umsetzung der automatischen Einbeziehung müssen die Arbeitgeber in den Verfahrensablauf eingebunden werden. Der Einbeziehungsmechanismus nach dem Vorschlag der Deutschland-Rente ist aber für die Arbeitgeber bewusst einfach und unbürokratisch ausgestaltet und lässt sich problemlos auch von kleineren Unternehmen schnell und ohne Haftungsrisiken erledigen.

4.3.1 *Sicherstellung der automatischen Einbeziehung*

Zur Sicherstellung der automatischen Einbeziehung der zulagenberechtigten Arbeitnehmer in das System der privaten Altersvorsorge müssen aus Gründen der Effizienz und Vereinfachung des Verfahrens grundsätzlich die Arbeitgeber in den Anlageprozess eingebunden werden. Die Einbindung des Arbeitgebers unterbleibt jedoch von vornherein, wenn eine automatische Einbeziehung in die private Altersvorsorge wegen einer bereits ausreichenden betrieblichen Altersvorsorge nicht notwendig ist oder der Arbeitnehmer der Einbeziehung widerspricht. In diesem Fall muss der Arbeitgeber neben der Dokumentation nichts weiter veranlassen. Andernfalls benennt der Arbeitnehmer gegenüber dem Arbeitgeber ein für ihn in Betracht kommendes Riesterprodukt, auf das der Arbeitgeber Einzahlungen vornehmen soll. Nur wenn der Arbeitnehmer dies unterlässt, besteht die Pflicht des Arbeitgebers, ein privates Altersvorsorgeprodukt für den Arbeitnehmer auszuwählen. Gleichwohl hat der Arbeitnehmer immer noch das Recht, der konkreten Produktauswahl oder der Einbeziehung in die private Altersvorsorge dem Grunde nach zu widersprechen. Akzeptiert der Arbeitnehmer das ausgewählte Vorsorgeprodukt, zahlt der Arbeitgeber für den Arbeitnehmer von dessen Lohn darauf ein.

4.3.2 *Auswahlentscheidung mittels Auswahlliste*

Um den Arbeitgebern und Arbeitnehmern die Produktauswahl so einfach und effektiv wie möglich zu machen, dürfen die Arbeitgeber nur bestimmte, auf einer öffentlich zugänglichen Internetseite aufgelistete Riesterprodukte auswählen. Diese Liste wird von einer neutralen und anbieterunabhängigen staatlichen Stelle erstellt. Aufgenommen in die Liste werden solche privaten Altersvorsorgeprodukte, die bestimmte Mindestvoraussetzungen erfüllen (z. B. keine gesonderte Erhebung von Abschluss- oder Vertriebskosten, effiziente und kostengünstige Wechselmöglichkeit des Vorsorgeprodukts) sowie die beiden Angebote des staatlich organisierten Deutschlandfonds (dazu 4.4.3). Auf der Internetseite werden darüber hinaus auch weitere Informationen zur automatischen Einbeziehung und allgemeine Informationen zum Riestersystem bereitgestellt.

4.3.3 *Vertragspartner*

Nach Auswahl des Riesterprodukts aus der öffentlichen Liste erhält der Arbeitnehmer das (konkrete) Angebot für das Produkt vom jeweiligen Anbieter. Der Arbeitgeber muss dann lediglich – vom Lohn des Arbeitnehmers – den Beitrag an den Anbieter abführen. Vertragspartner sind ausschließlich der Arbeitnehmer und der Anbieter des Vorsorgeprodukts. Der Arbeitgeber tritt bei der

Auswahl des Produkts nur als gesetzlich bestimmter Mittler auf. Eine vertragliche Beziehung geht er insoweit weder gegenüber dem Anbieter noch gegenüber seinem Arbeitnehmer ein. Ein Verschulden des Arbeitgebers wegen einer – vermeintlich schlechten – Produktauswahl kommt jedenfalls dann nicht in Betracht, wenn das Produkt aus der öffentlich zugänglichen Liste (vgl. 4.4.2) ausgewählt wurde.

4.3.4 Vergleich zu anderen Staaten

In anderen Staaten wurden bereits sehr positive Erfahrungen mit Modellen der automatischen Einbeziehung der Versicherten mit „Opt-Out“-Möglichkeit gemacht. So liegen z. B. aus den USA verschiedene Studien vor, in denen Firmen die betriebliche Altersvorsorge ihrer Arbeitnehmer von einem „Opt-In“ auf ein „Opt-Out“-Prinzip umgestellt haben. Während in den USA in der ursprünglichen Variante, in der sich die Arbeitnehmer aktiv für die betriebliche Altersvorsorge entscheiden mussten, nur eine Minderheit diese Vorsorgeform nutzte, nahm dort nach der Umstellung auf das „Opt-Out“ eine große Mehrheit am jeweiligen Betriebsrentenprogramm teil („Deutschland-Rente – Konzeptpapier“, Seite 4). Auch Großbritannien und Neuseeland sind in den letzten Jahren zu einem „Opt-Out“-Modell gewechselt. Arbeitgeber müssen hier für (in Neuseeland: neu eingestellte) Beschäftigte automatisch einen Teil des Lohns an eine kapitalgedeckte Rentenversicherung abführen, die Arbeitnehmer können sich aber aus diesem System abmelden. In beiden Ländern verfügen jetzt mehr Arbeitnehmer über eine zusätzliche Rentenversicherung als vor diesen Reformen. Auch in Deutschland gibt es bereits erste Erfahrungen. Bis Ende 2012 zahlten bei sog. Minijobs die Arbeitgeber einen festen Beitrag von 15 % des Bruttoeinkommens für die gesetzliche Rentenversicherung. Um volle Ansprüche in der Rentenversicherung zu erhalten, konnten die Minijobber freiwillig den Differenzbetrag zum vollen Beitragssatz als Arbeitnehmerbeitrag zahlen, mussten diesen Wunsch aber erst gesondert erklären. In 2013 wurde das Prinzip umgekehrt, so dass nun die Minijobber standardmäßig den ergänzenden Arbeitnehmerbeitrag zahlen, sich aber jederzeit durch gesonderte Erklärung gegenüber ihrem Arbeitgeber abmelden können. Nach dieser Umstellung hat sich der Anteil der Arbeitnehmer, die den freiwilligen Beitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung leisten, von 5 % auf 20 % erhöht.

4.4 Verbesserung der Riesterprodukte

4.4.1 Vorüberlegung

Ein häufiger Kritikpunkt der Riester-Altersvorsorge sind die hohen Kosten, die sowohl in der Anspar- als auch in der Leistungsphase die Rendite schmälern. Dies gilt auch für die fondsgebundenen Riester-Produkte. Auch hier ist die Kostenbelastung hoch und die Performance der Fondsprodukte meist schlecht. Eine Umschichtung innerhalb des Fondsangebots der Gesellschaft sorgt oft für hohe Gebühren anstatt für eine höhere Wertentwicklung im Depot. Ebenso sind Riester Bankspargpläne gerade aufgrund der Niedrigzinsphase in der Kritik. Sparer können hier derzeit faktisch keine relevante Verzinsung mehr erwarten. Bei nominalen Zinssätzen von 0,5 % bis 1 % p.a. können sie real sogar Geld verlieren. Kritik ist aber nicht nur gegenüber den Produktanbietern zu äußern. Vielmehr müssen auch die gesetzlichen Rahmenbedingungen kritisch hinterfragt werden. Hier wirken sich insbesondere die staatlich verordneten Garantien für die geförderte private Altersvorsorge negativ aus. Das Konzept der „Deutschland-Rente“ setzt an diesem Befund an und reagiert sowohl auf den Vorwurf einer hohen intransparenten Kostenbelastung bei gleichzeitig nur begrenztem Wettbewerb als auch auf die starren Vorgaben bei den Anlagemöglichkeiten. Nur durch das Gesamtpaket aus Lockerung der gesetzlichen Garantien, Anbieten

eines Konkurrenzprodukts durch einen staatlich organisierten Fonds (Deutschlandfonds) und die Erhöhung des Drucks auf die Anbieter, kostengünstige Wechselmöglichkeiten zu schaffen, können die am Markt angebotenen Vorsorgeprodukte insgesamt besser werden.

4.4.2 Lockerung der Garantievorgaben – renditestärkere Anlageprodukte

Die derzeitigen Vorsorgeprodukte sind schon deshalb unattraktiv, weil Sparbeiträge fast ausschließlich nur in – renditeschwache – festverzinsliche Wertpapiere investiert werden dürfen. Demgegenüber spielen die renditestärkeren Aktien als Anlagestrategie in der kapitalgedeckten Altersvorsorge in Deutschland bisher kaum eine Rolle. Riesterparer profitieren daher kaum von der langfristig deutlich höheren Rendite der Aktienmärkte (Roth 2016). Um den Sparer an der volkswirtschaftlichen Entwicklung des Produktionsfaktors „Kapital“ stärker zu beteiligen, sollte das Sparvolumen in der privaten Altersvorsorge deutlich stärker in Aktien investiert werden. Dazu müssen aber – wie im Konzept der „Deutschland-Rente“ vorgesehen – die gesetzlichen Rahmenbedingungen geändert werden. Bislang müssen dem Altersvorsorgevertrag kumulativ folgende Garantien zugrunde gelegt werden:

1. dass die eingezahlten Beiträge samt Zulagen am Ende der Sparphase für die Altersversorgung zur Verfügung stehen (sog. Beitragsgarantie nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 AltZertG) und
2. dass die Rentenleistungen während der Leistungsphase gleichbleiben oder steigen (sog. Leistungsgarantie nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. a AltZertG).

Diese beiden Garantien haben zur Folge, dass die Sparbeiträge für Riesterprodukte fast ausschließlich in festverzinsliche Wertpapiere fließen können. In der anhaltenden Niedrigzinsphase ist das eine staatlich verordnete Renditefalle, aus der der beste Anbieter nicht entkommen kann. Damit die Sparer künftig von den Renditechancen des Produktivvermögens profitieren, müssen diese – rein sicherheitsorientierten – gesetzlichen Vorgaben gelockert werden. Denn nach gesicherten Erfahrungen sind die durchschnittlichen Renditechancen – bei entsprechend langfristiger und diversifizierter Kapitalanlage – am Aktienmarkt deutlich höher als bei festverzinslichen Wertpapieren. Der Blick in die Vergangenheit zeigt, dass die langfristige Entwicklung des Aktienmarkts die des Rentenmarkts in konstanter Folge überbietet (DAI 2016). Die Befürchtungen schwankender Aktienmärkte sind zwar real. Die Erfahrung aus den Zeitreihen über viele Jahrzehnte zeigen aber deutlich, dass über eine lange Anlagedauer hinweg und bei einer breitgestreuten Kapitalanlage das Verlustrisiko fast gegen Null sinkt. Vor diesem Hintergrund bedarf es keiner flankierenden Nominalwertgarantie mehr. Gerade im aktuellen Niedrigzinsumfeld gibt es keinen vernünftigen Grund am heutigen „Verbot“ von Verträgen ohne Garantien festzuhalten. Andernfalls sind auch weiterhin nur diejenigen am Produktivvermögen beteiligt, die schon beträchtliches Kapital angesammelt haben und die übrigen Bürger müssen sich mit niedrigsten Renditen zufriedengeben. Zu berücksichtigen ist darüber hinaus, dass im Rahmen der Basisrentenverträge (Rürup-Rente) schon nach geltender Rechtslage keine Beitragsgarantien vorgeschrieben sind. Auch das Betriebsrentenstärkungsgesetz schafft Möglichkeiten, bei der betrieblichen Altersvorsorge auf Garantien zu verzichten. Es gibt keinen sachlichen Grund, riesterzulageberechtigte Bürger insoweit anders zu behandeln.

Diesen Hintergrund fokussiert das Konzept der „Deutschland-Rente“ ebenso stark wie das Sicherheitsbedürfnis der einzelnen Bürger. Ziel ist es, die strengen Garantievorgaben zu lockern und den Bürgern ein Wahlrecht einzuräumen, ob sie in der Ansparphase und in der Leistungsphase eventuell nur eingeschränkte Garantien in Anspruch nehmen möchten. Deshalb sollen nach dem

Vorschlag der „Deutschland-Rente“ alle Riesterparer in gleicher Weise die Wahlmöglichkeit haben, in der Ansparphase auf Beitragsgarantien zu verzichten. Daraus folgt, dass die Spareinlagen vermehrt in Aktien investiert werden können und der Sparer so die langfristige Möglichkeit hat, von den Erträgen des Produktivkapitals zu profitieren. In der Leistungsphase bietet die Leistungsgarantie den Sparern zwar eine konstantere Planbarkeit. Gleichzeitig lassen sich die angesparten Gelder in dieser Phase im aktuellen Niedrigzinsumfeld aber kaum mehr sinnvoll anlegen. Durch die lange Dauer der Leistungsphase von durchschnittlich 20 Jahren entgehen den Sparern damit ganz erhebliche Renditechancen. Mit dem Konzept der „Deutschland-Rente“ sollen Sparer auch Riesterprodukte wählen können, die auf die bisherige Garantie von mindestens gleichbleibenden Leistungen in der Leistungsphase verzichten. Dies ermöglicht eine verstärkte Anlage in schwankungsanfälligere Kapitalanlagen mit höheren Renditechancen auch in der Leistungsphase.

4.4.3 *Einführung eines Standardprodukts zur Herbeiführung von Kostensenkungen und Transparenz*

a) Konkurrenzprodukt namens „Deutschlandfonds“

Neben den gesetzlichen Garantien steht seit langem der Vorwurf hoher und intransparenter Kosten sowie ein unzureichender Wettbewerb unter den freien Anbietern im Raum. Zu den zentralen Punkten der Deutschland-Rente gehört deshalb, eine kostengünstige und transparente Alternative gegenüber den bisherigen Riester-Produkten der privaten Anbieter zu schaffen. Ein staatlich organisierter Fonds soll daher zwei als Riesterprodukte ausgestaltete Standardprodukte anbieten. Dieser als Deutschlandfonds bezeichnete und ohne eigenes Gewinninteresse operierende Fonds unterliegt den allgemeinen Wettbewerbsbedingungen. Die Gebühren für die beiden Produkte des Deutschlandfonds werden ausschließlich über prozentuale Sätze der Beiträge bzw. des angesparten Vermögens erhoben. Provisionen, Abschlusskosten oder ähnliche renditeschwächende Aufwendungen entstehen nicht. Dadurch wird ein hohes Maß an Kostentransparenz gewährleistet und das ausdrücklich gewollte Ziel erreicht, eine Konkurrenz zu den Produkten der etablierten Anbieter am Vorsorgemarkt zu etablieren. Der Deutschlandfonds wird somit als Vergleichsmaßstab eine gute Orientierung in einem schwierigen Marktsegment abgeben.⁶ Im Ergebnis sollen die privaten Anbieter auf diese Weise animiert werden, mit ihren Produkten attraktiver, renditestärker, kostengünstiger, transparenter und wettbewerbsfähiger zu sein als das staatlich organisierte Standardprodukt.

Im Ausland hat man mit solchen staatlichen Produkten sehr gute Erfahrungen gesammelt. Stellvertretend ist hier nur auf das britische Standardprodukt – den National Employment Savings Trust: kurz NEST – hinzuweisen. Hier zahlen die Sparer jährliche Verwaltungskosten von nur 0,5 % ihres angesparten Vermögens. Die durchschnittlichen Kostenquoten bei Riesterprodukten in Deutschland liegen deutlich höher.

b) Die beiden Standardprodukte des „Deutschlandfonds“

Inhaltlich soll der Deutschlandfonds den Sparern die Wahl zwischen zwei Riesterstandardprodukten bieten: das Produkt mit beschränkten Garantien sowie das Produkt mit vollen Garantien. Letzteres entspricht den heute gesetzlich vorgeschriebenen Garantiemustern.

⁶ Ähnlich staatlich organisierte Fonds arbeiten mit großem Erfolg in anderen Ländern, z.B. in Schweden und Großbritannien.

Bei dem Produkt mit beschränkten Garantien verzichten die Versicherten in der Ansparphase auf eine Beitragsgarantie. Die Möglichkeit einer einmaligen Kapitalauszahlung zu Beginn der Leistungsphase, wie sie die derzeitigen Produkte vielfach vorsehen, besteht nicht. Die lebenslange Rente wird in Form von Ratenzahlungen im Rahmen eines Auszahlungsplans bis zum 85. Lebensjahr gezahlt. Für die anschließende Phase erfolgt eine Teilkapitalverrentung innerhalb des Kollektivs des Deutschlandfonds zur Absicherung des biometrischen Risikos. In der Leistungsphase berechnet sich die Garantie der mindestens gleichbleibenden Leistungen beispielsweise nur aus 70 % des angesammelten Kapitals. Das Sparvermögen kann in diesem Fall sowohl in der Ansparphase als auch in der Leistungsphase in schwankungsanfälligeren Produkten mit höheren Renditeerwartungen angelegt werden.

Bei dem Produkt mit Garantien wird in der Ansparphase eine Beitragsgarantie gewährt und in der Auszahlungsphase wird eine lebenslange Rente mit mindestens gleichbleibenden Leistungen garantiert. Die lebenslange Rente wird in Form von Ratenzahlungen im Rahmen eines Auszahlungsplans bis zum 85. Lebensjahr gezahlt. Für die anschließende Phase erfolgt eine Teilkapitalverrentung innerhalb des Kollektivs des Deutschlandfonds zur Absicherung des biometrischen Risikos. Das Sparvermögen wird in relativ sichere, aber voraussichtlich renditearme Anlageformen investiert.

Anleger haben mit den zwei Produkten des Deutschlandfonds die Wahl zwischen zwei unterschiedlichen Chance-Risiko-Profilen. Bei beiden Produkten wird in den Anfangsjahren zunächst stärker in Aktien mit breiter Diversifizierung weltweit investiert. Je näher der erwartete Renteneintritt rückt, umso mehr wird das Vermögen des Anlegers in festverzinsliche Wertpapiere und andere schwankungsärmere, aber weniger Wachstumschancen bietende Anlageformen umgeschichtet. Dadurch wird das Risiko begrenzt, dass Schwankungen am Aktienmarkt kurz vor Renteneintritt zu substantiellen Verlusten führen könnten. Der Umfang des Anlageschwerpunktes in Aktien hängt aber stark davon ab, ob der Sparer das Standardprodukt mit beschränkten Garantien oder das Produkt mit vollen Garantien wählt. Das Standardprodukt mit beschränkten Garantien hat während der Ansparphase einen höheren Aktienanteil und schichtet vor Renteneintritt im Vergleich zum Produkt mit vollen Garantien einen geringeren Anteil in festverzinsliche Wertpapiere um. Damit sind Anleger im Standardprodukt auch am Ende der Ansparphase und während der Leistungsphase noch in einem gewissen Umfang in Aktien investiert. In dem Produkt mit vollen Garantien spielen Aktien am Ende der Ansparphase und während der Leistungsphase dagegen kaum eine Rolle mehr.

c) Rechtlicher Schutz der eingezahlten Beiträge und Erträge vor staatlichem Zugriff

Jeder Einzahlende erwirbt für seine eingezahlten Beiträge quasi einen Anteil am Vermögen des Deutschlandfonds. Als Rechtsform dieses Anlageinstruments kommt ein Sondervermögen im Sinne des Kapitalanlagerechts in Betracht. Beim Deutschlandfonds handelt es sich damit – anders als etwa bei den Versorgungsrücklagen der Beamten – nicht um ein Sondervermögen des Staates (öffentlich-rechtliches Sondervermögen). Das Vermögen wird durch die privaten Sparer und nicht durch den Staat angespart. An dieser Sichtweise ändern auch die staatlich gewährten Zulagen nichts. Deshalb hat der Staat auch keine Möglichkeit, auf das Fondsvermögen zuzugreifen. Durch den individuellen Ansparvorgang und der entsprechenden Ausgestaltung beim Deutschlandfonds erwirbt der Anleger eigene – von Art. 14 Abs. 1 GG geschützte – Ansprüche dem Grunde und der Höhe nach. Anderslautende Meldungen und Behauptungen sind daher schlicht irreführend. Soweit hierzu auf Ereignisse bei staatlichen Fonds, wie z. B. in Norwegen oder Irland verwiesen wird, sind diese mit dem Deutschlandfonds nicht vergleichbar. Denn dort spart jeweils der Staat Re-

serven an und nicht der einzelne Bürger mit der Folge, dass auch ein dem Art. 14 Abs. 1 GG entsprechender Schutz nicht gewährleistet sein kann.

d) Auswahlfähige Vorsorgeprodukte des Deutschlandfonds

Die beiden Anlageprodukte des Deutschlandfonds erfüllen die Voraussetzungen zur Aufnahme in die öffentlich zugängliche Liste von Riesterprodukten für die automatische Einbeziehung (vgl. 4.3.2). Arbeitgeber können daher auch das Standardprodukt des Deutschlandfonds nutzen, um ihrer Verpflichtung zur automatischen Einbeziehung nachzukommen (vgl. 4.3.1). Wählt der Arbeitgeber den Deutschlandfonds für seinen Arbeitnehmer, wird zunächst unterstellt, dass der Arbeitnehmer in dem Standardprodukt mit beschränkten Garantien landet und damit ein deutlich größerer Anteil seiner Beiträge nicht nur in sichere Wertpapiere investiert wird, sondern auch in schwankungsanfälligere, aber dafür renditestärkere Aktien. Ein Arbeitnehmer kann sich jedoch auch aktiv für das Produkt mit vollen Garantien entscheiden. Unabhängig davon steht es aber jedem Sparer frei, sich selbst für den Deutschlandfonds zu entscheiden, dahin zu wechseln oder diesen zu verlassen.

4.4.4 Wechselmöglichkeit

Ein weiterer Baustein für transparente und faire Altersvorsorgeprodukte besteht darin, sie während der Vertragslaufzeit – auch anbieterübergreifend – kostengünstig wechseln zu können. Das wird den Wettbewerb in Schwung bringen und dauerhaft aufrechterhalten. Dies wird dadurch erreicht, dass nur Vorsorgeprodukte, bei denen der Sparer jederzeit kostengünstig und ohne Unsicherheiten über die Höhe der Beteiligung an bisher erzielten Erträgen in ein anderes Riesterprodukt wechseln kann, in die öffentlich zugängliche Liste für die automatische Einbeziehung von Riesterprodukten aufgenommen werden (vgl. 4.3.2). Eine kostengünstige Wechselmöglichkeit ist schon wegen der automatischen Einbeziehung in die private Altersvorsorge geboten. Denn der Sparer muss die Möglichkeit haben, ein von seinem Arbeitgeber für ihn ausgewähltes Produkt zu einem späteren Zeitpunkt wechseln zu können, insbesondere dann, wenn er mit der Produktauswahl nicht (mehr) zufrieden ist.

4.5 Vereinfachung des Verfahrens – Abbau der Bürokratie

Mit zwei weiteren Maßnahmen soll die Komplexität der Verfahrensabläufe gezielt entschärft werden. Derzeit ist es Sache der Sparer, die fälligen Beiträge für Riesterverträge eigenständig abzuführen und bei der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen die Zulagen zu beantragen. Dieses Verfahren ist kompliziert und erschwert damit dem Sparer den Zugang zur Eigenvorsorge. Dies lässt sich vermeiden, indem die Arbeitgeber in den Sparvorgang eingebunden werden. Dazu soll der Arbeitgeber die Sparbeiträge vom Arbeitslohn des Arbeitnehmers einbehalten und direkt an den Anbieter überweisen.⁷ Aber auch die Zulagenauszahlung muss vereinfacht werden. Dies gelingt durch eine Verknüpfung mit dem Lohnsteuerabzugsverfahren. Dazu verringert der Arbeitgeber die von ihm abzuführende Lohnsteuer in Höhe der seinen Beschäftigten zustehenden Zulagen, die sich aus den Lohnsteuerabzugsmerkmalen ergeben. Der Arbeitgeber zahlt die Zulagen also unmittelbar an den jeweiligen Produktanbieter und verrechnet dies mit der einzubehaltenden Lohnsteuer.

⁷ Wie bei den vermögenswirksamen Leistungen.

4 **Resümee**

Hessen verfolgt mit seinem Vorschlag zur Deutschland-Rente das Ziel, mehr Bürger für die private Altersvorsorge zu begeistern. Der staatlich organisierte Fonds soll dabei eine attraktive Benchmark setzen und die privaten Anbieter motivieren, mehr für den Sparerfolg zu tun. Denn Konkurrenz belebt bekanntlich das Geschäft. Allerdings ist es bis dahin noch ein weiter Weg. Der hessische Entschließungsantrag vom 2. März 2018 wurde im Bundesrat vertagt. Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung wurde die Thematik deutlich abgeschwächt. Immerhin ist auch weiterhin von einem Standardprodukt die Rede.

Literaturverzeichnis

- Deutsches Aktieninstitut (DAI) (2016): Lebensstandard im Alter sichern – Rentenlücke mit Aktien schließen. Studie des Deutschen Aktieninstituts in Kooperation mit dem Bankhaus Metzler, der DekaBank und Union Investment, Frankfurt am Main.
- Deutschland-Rente – Konzeptpapier vom 28. April 2017, unter: https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/deutschland-rente__konzeptpapier_zur_pressekonferenz_am_28.4.2017.pdf.
- Kiesewetter, Dirk, Michael Grom, Moritz Menzel und Dominik Tschinkl (2016): Optimierungsmöglichkeiten bei den bestehenden steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Förderregelungen der betrieblichen Altersversorgung, Würzburg University Press.
- Knabe, Andreas und Joachim Weimann (2018): Die Deutschlandrente: Wirksamkeit und Legitimität eines Nudges, Vierteljahrsheft zur Wirtschaftsforschung, Nr. 2, S. 33–46.
- Roth, Markus (2016): Betriebliche Altersvorsorge – Zur Fortentwicklung des Betriebsrentengesetzes im Niedrigzinsumfeld. Soziales Recht, 2, S. 47–61.