

 Hessisches Ministerium
der Finanzen

 Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr
und Landesentwicklung

 Hessisches Ministerium
für Soziales und Integration

 Positionspapier

Stand: 11. Mai 2016

Die Deutschland-Rente - Staat soll zentralen Rentenfonds organisieren

Vorschlag für einfache und sichere zusätzliche Altersvorsorge

von den hessischen Staatsministern Al-Wazir, Grüttner und Dr. Schäfer

Betriebliche und private Altersvorsorge sind in Deutschland unterentwickelt. Der Staat muss hier stärker in die Verantwortung gehen, ansonsten droht zukünftige Altersarmut.

Die Deutschland-Rente ist ein einfaches, kostengünstiges Standardprodukt für jedermann. Sie wird zum Selbstkostenpreis von einem zentralen Rentenfonds verwaltet, damit das Geld, das Bürgerinnen und Bürger für ihre zusätzliche Altersvorsorge beiseitelegen, sicher vor überpreuerten Angeboten ist. Die Deutschland-Rente sorgt für Orientierung in einem unübersichtlichen Markt, schafft Vertrauen und hilft vor allem, der Altersarmut vorzubeugen. Der Staat organisiert sie und steht dafür mit seinem guten Namen: Daher nennen wir sie die Deutschland-Rente.

In wenigen Jahren gehen die Babyboomer in Rente und der massive Einbruch der Geburtenzahlen nach 1965 wird in Deutschland deutlich spürbar. Gleichzeitig steigt seit vielen Jahren die Lebenserwartung der Menschen. Das führt zwangsläufig zu großen Belastungen für das umlagefinanzierte Rentensystem. Die Folge: Durch den demografischen Wandel wird der Lebensstandard im Alter in den nächsten Jahrzehnten bei vielen Bürgerinnen und Bürgern in Deutschland deutlich sinken und Altersarmut erheblich zunehmen. Wer das nicht einfach hinnehmen will, muss heute die entscheidenden Weichen stellen, um der betrieblichen und privaten Altersvorsorge neuen Schub zu geben.

Der Gesetzgeber hat wegen des demographischen Wandels (weniger Beitragszahler, mehr Rentner, höhere Lebenserwartung) bereits damit begonnen, das Standard-Rentenniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung abzusenken. Um auch zukünftig ein vergleichbares Versorgungsniveau wie heute zu erreichen, muss die Lücke aus der geringeren gesetzlichen Rente durch betriebliche und private Altersvorsorge geschlossen werden. Hierfür gibt es seit

dem Jahr 2001 eine verstärkte staatliche Förderung z.B. durch Zulagen für die Riesterrente oder die begünstigte Entgeltumwandlung in der betrieblichen Altersvorsorge.

Dennoch ist der Verbreitungsgrad der zusätzlichen Altersvorsorge völlig unzureichend. In Deutschland hat nur etwa die Hälfte der Beschäftigten eine Anwartschaft auf betriebliche Altersvorsorge erworben, in kleinen Betriebsstätten sogar nur jeder Vierte. Auch private Riester-Produkte nehmen noch nicht einmal die Hälfte der Berechtigten in Anspruch, bei Beziehern geringer Einkommen ist dieser Anteil noch einmal deutlich kleiner. Zudem werden die Zulagen häufig nicht voll ausgeschöpft. Bei diesen Zahlen ist klar: Zusätzliche Altersvorsorge ist in Deutschland bislang kein Erfolgsmodell. Andere Länder sind deutlich besser aufgestellt und erreichen in der betrieblichen Altersvorsorge einen Verbreitungsgrad von etwa 90%.

Aber wo sind die Schwachstellen der zusätzlichen Altersvorsorge in Deutschland?

Komplexität und hohe Kosten vieler Produkte der betrieblichen und privaten Altersvorsorge schrecken vor allem kleine Unternehmen und Arbeitnehmer ab. Die berechtigte öffentliche Kritik an den zum Teil völlig überpreuerten Riester-Produkten hat viele Bürgerinnen und Bürger mittlerweile stark verunsichert. Gerade junge Menschen halten sich daher bei dem Thema zusätzliche Altersvorsorge sehr zurück. Zudem sind Altersvorsorgeverträge für Personen mit geringerem Einkommen häufig verhältnismäßig teuer, da diese in der Regel nur kleinere Beträge ansparen können und die Gesamtkosten im Verhältnis zu den eingezahlten Beträgen tendenziell höher ausfallen. Im Übrigen zeigen auch die Erkenntnisse aus der Verhaltensökonomie, dass selbst geringer Aufwand Menschen davon abhält, Entscheidungen zu treffen. Die Folge: Durch die starken Verharrungskräfte im Status quo betreiben viel zu viele Menschen überhaupt keine zusätzliche Altersvorsorge.

Was ist die Lösung?

Es macht keinen Sinn, die bestehende staatliche Förderung einfach auszuweiten. Bei einer Familie mit zwei nach 2008 geborenen Kindern und entsprechendem Einkommen zahlt der Staat schon heute bis zu 93% des Beitrags. Zudem werden Freibeträge und Zulagen vielfach nicht voll ausgeschöpft. Ursache ist also nicht eine zu geringe staatliche Förderung.

Auch die Tarifparteien konnten in der Vergangenheit keinen Durchbruch für die betriebliche Altersvorsorge erzielen. Zudem sind tarifvertragliche Lösungen gerade für die besonders betroffenen kleinen Unternehmen und deren Beschäftigte, die häufig nicht tarifgebunden sind, wenig zielführend.

Schließlich macht es auch keinen Sinn, die bereits Anfang 2000 beschlossene Absenkung des gesetzlichen Rentenniveaus einfach zu stoppen. Von 2015 bis 2021 bleibt das Sicherungsniveau vor Steuern nach dem Rentenversicherungsbericht 2015 auf dem heutigen Niveau noch weitgehend stabil. Bereits die anschließende Absenkung ab dem Jahr 2021 bis 2029 von voraussichtlich 47,5% auf 44,6% geht mit gleichzeitig voraussichtlich deutlich steigenden Beitragssätzen von 18,7% auf 21,5% einher. Selbst wenn es zu einzelnen

Korrekturen in der Gesetzlichen Rentenversicherung kommen sollte, wird das Grundproblem des demographischen Wandels dabei nicht gelöst.

Wir müssen daher über neue Wege nachdenken. Wie könnte ein solcher neuer Weg aussehen?

Der Staat muss gerade den kleinen Unternehmen und Arbeitnehmern, die sich in dieser Materie nicht gut auskennen, die heute weit verbreitete Angst vor Komplexität und hohen Kosten der zusätzlichen Altersvorsorge nehmen. Hierfür brauchen wir für alle Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die nicht selbst aktiv werden wollen, ein einfaches, kostengünstiges und transparentes Standardprodukt, das der Staat organisiert: die Deutschland-Rente. In der Praxis könnte das wie folgt funktionieren: Arbeitgeber führen die Beiträge für das Standardprodukt an den eigenständigen und unabhängigen Deutschlandfonds ab, ähnlich wie die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung. Der Deutschlandfonds arbeitet ohne eigenes Gewinninteresse auf Selbstkostenbasis. Jeder Einzahlende erwirbt für seine eingezahlten Beiträge quasi einen Anteil an dem Fondsvermögen des Deutschlandfonds. Für das Standardprodukt der Deutschlandrente gibt es – wie bei anderen Riester-Produkten – die Zulagenförderung und einen ergänzenden Sonderausgabenabzug. Wie bei entsprechenden Fondsvermögen privater Anbieter sind auch die Mittel in dem Deutschlandfonds durch Art. 14 des Grundgesetzes vor staatlichem Zugriff automatisch geschützt. Für Personen mit geringerem Einkommen wird das Standardprodukt so ausgestaltet, dass Kostennachteile nicht entstehen, auch wenn die Anlagebeträge verhältnismäßig niedrig sind. Das Standardprodukt soll im Ergebnis einer reinen Beitragszusage entsprechen („pay and forget“). Die Arbeitgeber müssen dann nicht mehr nach vielen Jahrzehnten mit Haftungsrisiken rechnen. Daneben entstehen bei einem Wechsel des Arbeitgebers keine Komplikationen. In der Auszahlungsphase wird eine lebenslange Rente gewährt.

Mit der „technischen“ Einzahlung über den Arbeitgeber reduzieren sich im Vergleich zu Einzahlungen durch den Arbeitnehmer die Verwaltungskosten. Zugleich fallen aufgrund der einfachen und transparenten Ausgestaltung des Standardproduktes Komplexität und hohe Verwaltungskosten vor allem für kleine Unternehmen weg. Auch können Arbeitnehmer bei dem zentralen Rentenfonds darauf vertrauen, dass sie keinen überteuerten Angeboten aufsitzen werden. Natürlich verbleibt den Unternehmen sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die freie Entscheidung, ob sie betriebliche oder private Altersvorsorge über den Deutschlandfonds oder über andere Anbieter durchführen wollen.

Gleichzeitig sollte das bisherige „Opt-in“ durch ein „Opt-out“ ersetzt werden. D.h., Arbeitnehmer betreiben zusätzliche Altersvorsorge, sofern sie gegenüber dem Arbeitgeber nicht aktiv widersprechen. Damit haben auch junge Beschäftigte quasi automatisch einen frühzeitigen und einfachen Zugang zur zusätzlichen Altersvorsorge. Andere Länder erreichen mit dem „Opt-out“ einen Verbreitungsgrad von etwa 90 Prozent. Auch in Deutschland können wir auf diesen „sanften“ Zwang nicht verzichten, wenn wir ernsthaft Altersarmut bekämpfen wollen. Im Einzelnen könnte das „Opt-out“ in Anlehnung an die jüngsten Reformen in Großbritannien wie folgt ausgestaltet werden: Der Arbeitgeber zahlt für den Arbeitnehmer einen gesetzlich festgelegten Pflichtbeitrag vom „Nettolohn“ (z.B. Mindesteigenbeitrag für

Riester-Produkte) in den Deutschlandfonds oder ein privatwirtschaftliches Produkt (Wahlpflicht), wenn der Arbeitgeber den Arbeitnehmer nicht schon in ein Altersvorsorgesystem einbezogen hat und der Arbeitnehmer nicht widerspricht (z.B. weil er bereits über andere Anbieter privat vorsorgt). Dabei sind verbindliche Regelungen zur betrieblichen Altersvorsorge, beispielsweise über Tarifverträge, von der Möglichkeit des „Opt-out“ nicht betroffen.

Der zentrale Rentenfonds setzt auf ein breit gestreutes Anlageportfolio, zum Beispiel mit einem höheren Aktienanteil als viele derzeitige Altersvorsorgeprodukte. Der sehr langfristige Anlagehorizont und die Möglichkeiten einer starken Streuung aufgrund der Größe des Deutschlandfonds verringern die Anlagerisiken erheblich und sorgen gleichzeitig für höhere Renditen. Die Erfahrungen von großen Staatsfonds aus anderen Ländern bestätigen dies. So kommt der norwegische Staatsfonds seit seiner Gründung im Jahr 1997 auf eine durchschnittliche Rendite von über 5 Prozent. Auch in Großbritannien erzielt der staatlich organisierte Pensionsfonds „NEST“ in den ersten drei Jahren seit Gründung eine hohe durchschnittliche Rendite von weit über 5 Prozent. Durch einen höheren Aktienanteil könnte gleichzeitig mehr Kapital für den Aktienmarkt und Börsengänge junger Unternehmen zur Verfügung gestellt werden, um Wachstum und Innovationen zu finanzieren.

Daneben ist es auch wichtig darüber nachzudenken, ob man betriebliche und private Altersvorsorge in der Zukunft nicht bzw. nur noch zum Teil auf die Grundsicherung im Alter anrechnet. Dies würde wichtige Anreize vor allem für Geringverdiener bieten. Darüber hinaus sollte die Möglichkeit geschaffen werden, dass auch andere Personengruppen in den Deutschlandfonds einzahlen können (z.B. Selbständige, Beamte und Nichterwerbstätige). Denn auch für diese Gruppen besteht die Gefahr von Altersarmut. Eine „Opt-out“-Regelung stößt allerdings bei Selbständigen und Nichterwerbstätigen auf Grenzen. Im Übrigen sollten bei dieser Gelegenheit die vielen unnötigen Komplikationen im heutigen Riester-System abgebaut werden.

Mit diesem Maßnahmenpaket stärken wir das Vertrauen in die zusätzliche Altersvorsorge, schaffen einen sinnvollen Wettbewerb für einfache und kostengünstige Altersvorsorgeprodukte und leisten im Ergebnis einen wichtigen Beitrag gegen eine massive Zunahme von Altersarmut in Deutschland.

Diese Reformüberlegungen sind natürlich ein großer Schritt. Einzelne Aspekte sind hierzu auch in der Vergangenheit schon diskutiert worden. Nach unserer Überzeugung brauchen wir ein solches Maßnahmenpaket, wenn wir ernsthaft und nachhaltig die betriebliche und private Altersvorsorge stärken und damit zukünftige Altersarmut verhindern wollen.
