

Hessisches Ministerium der Finanzen  
Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie Verkehr  
und Landesentwicklung  
Hessisches Ministerium für Soziales und Integration



# Einfach, sicher, günstig: Die Deutschland-Rente

## 22. Kölner Versicherungssymposium am 16. November 2017

Wissenschaftliche Begleitung durch:

Prof. Dr. Andreas Knabe und Prof. Dr. Joachim Weimann  
Fakultät für Wirtschaftswissenschaft



Prof. Dr. Markus Roth  
Institut für Handels-, Wirtschafts- und Arbeitsrecht

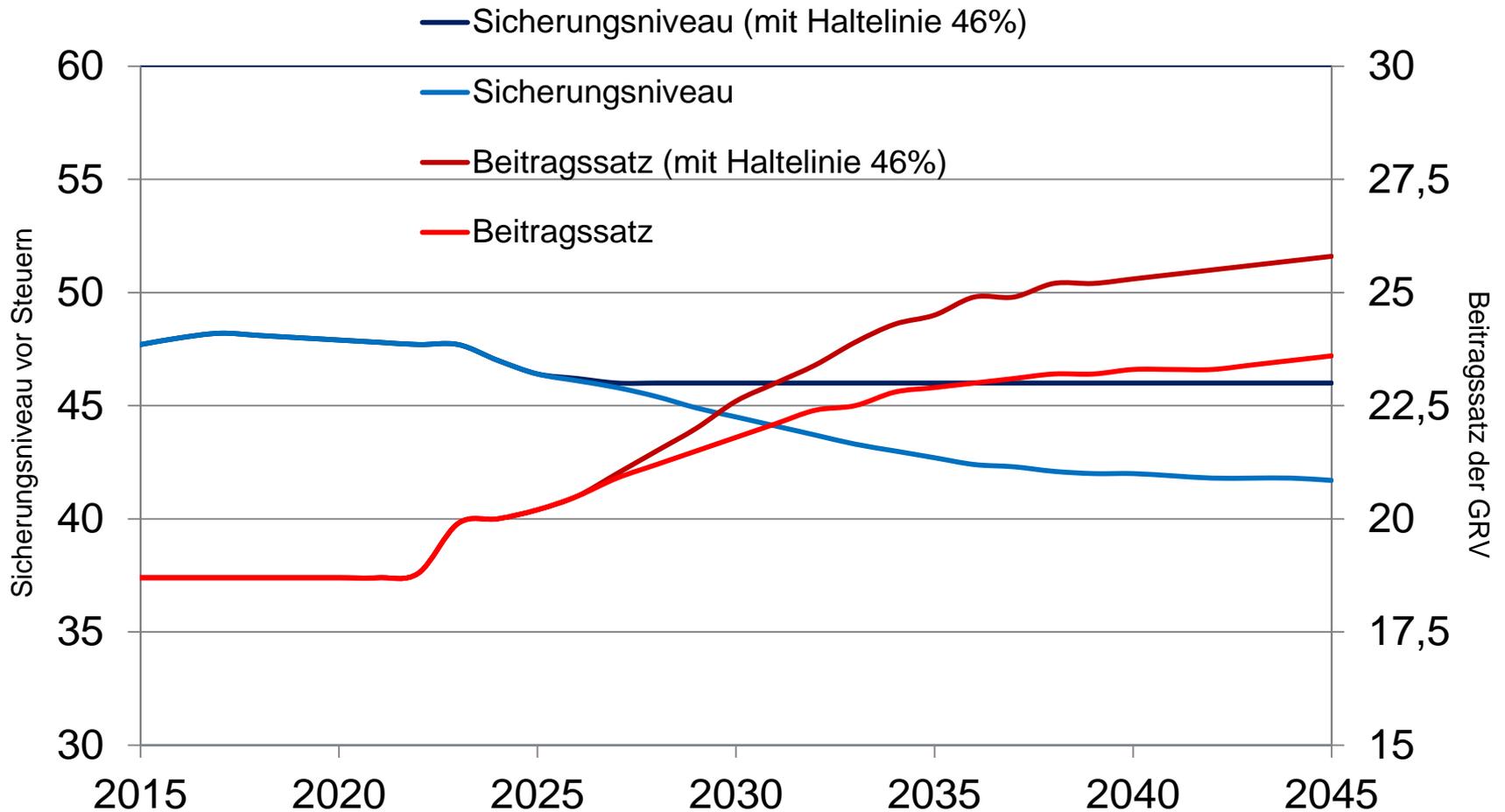


# Die Deutschland-Rente ...

- ... ist das **einfache, sichere und günstige Standardprodukt** der zusätzlichen Altersvorsorge für Jedermann.
- ... ist die einfache, kostengünstige und **staatlich organisierte Benchmark** für überteuerte und komplizierte Riester-Produkte.
- ... erhöht durch **sanften Druck** die Bereitschaft bei allen Beschäftigten, fürs Alter vorzusorgen, schränkt aber die Entscheidungsfreiheit nicht ein.
- ... hat die **dringend notwendige Debatte** um die Zukunft der Altersvorsorge wieder **in Gang gebracht**.
- ... hat bereits **andere Konzepte beeinflusst** (z.B. das Betriebsrentenstärkungsgesetz der Bundesregierung).
- ... ist **wissenschaftlich fundiert** und mit zahlreichen Akteuren diskutiert worden.
- ... soll eine **Vorlage für die kommende Legislaturperiode** sein.

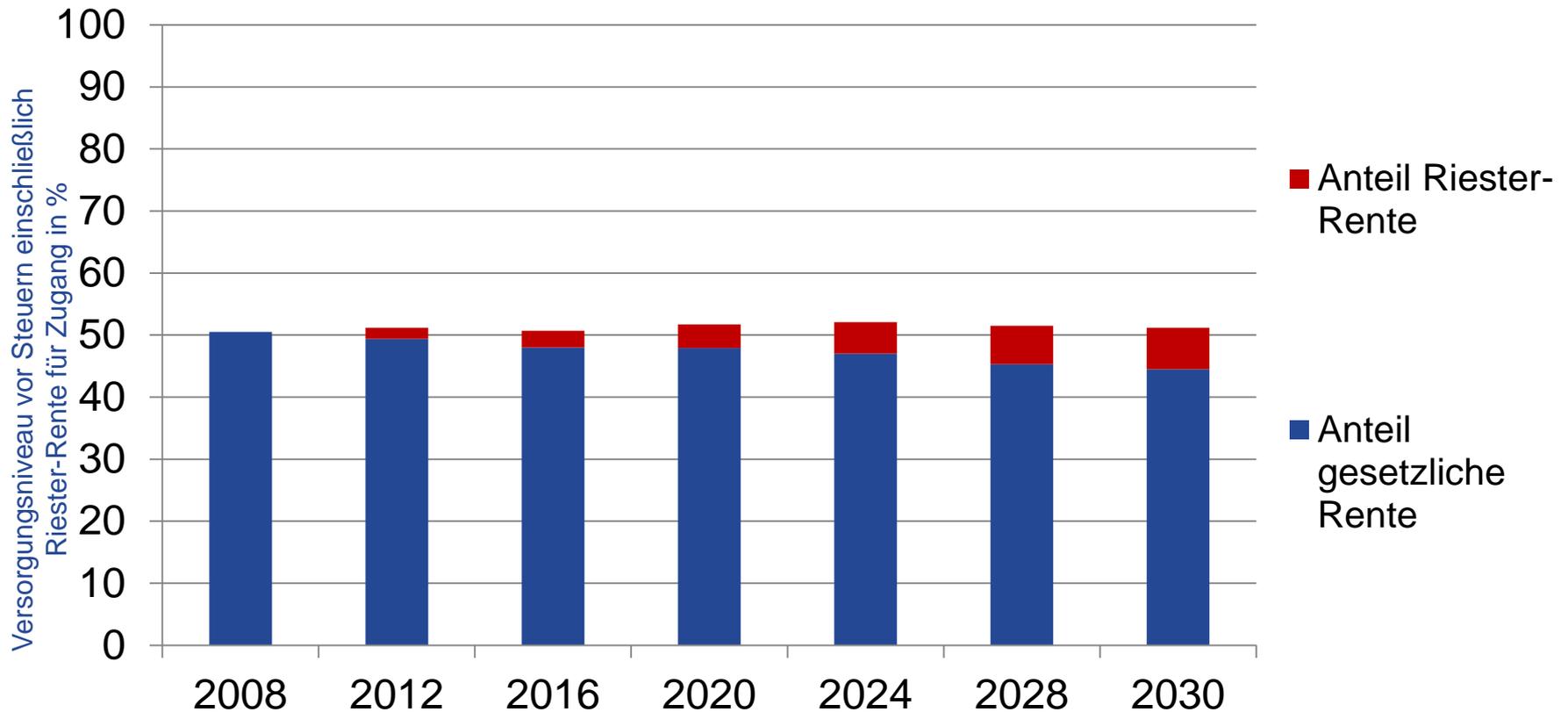
# Die Ausgangslage

## Sicherungsniveau und Beitragssatz der gesetzlichen Rente (GRV)



Quelle: BMAS, Gesamtkonzept zur Alterssicherung, Berlin, November 2016.

## Versorgungsniveau im Alter für den Rentenzugang aus Sicherungsniveau GRV-Rente und geförderter zusätzlicher Altersvorsorge (Riester-Rente) von 2008 bis 2030

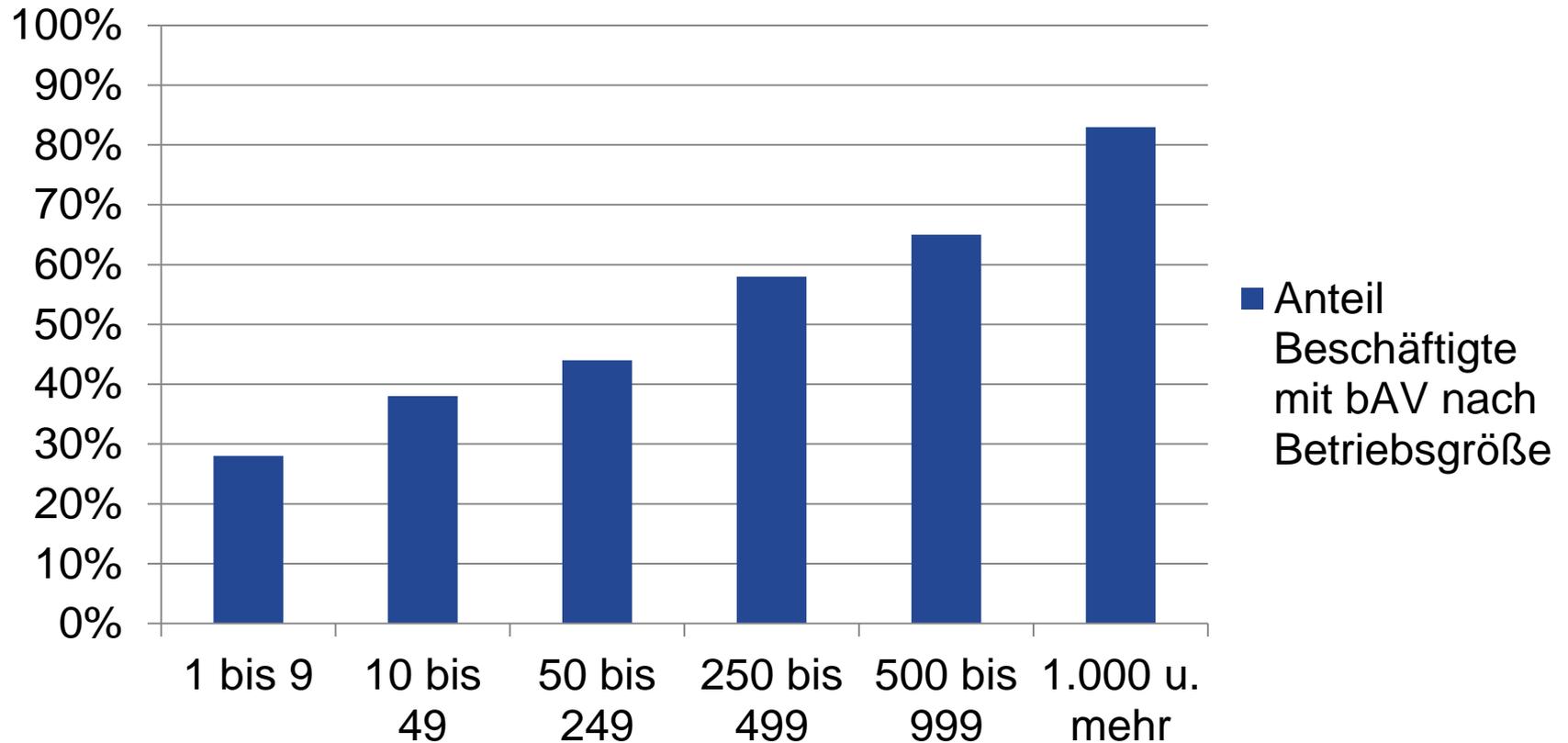


Quelle: Rentenversicherungsbericht 2016, Seite 39 (Rechnung für Standardrentner mit verschiedenen Annahmen).

## Fazit

- Sicherungsniveau der gesetzlichen Rente sinkt nach geltender Rechtslage von rund 48% im Jahr 2016 auf knapp 42% in 2045.
- Versorgungsniveau einschließlich Riester-Rente bei gut 50% (absinkendes Sicherungsniveau der GRV soll durch Riester-Rente kompensiert werden).
- GRV-Beitragssatz steigt ab dem Jahr 2021 von 18,7% allein bis zum Jahr 2045 auf 23,6% (bei einer Haltelinie von 46% sogar auf 25,8%).
- Der allgemeine und zusätzliche Bundeszuschuss zur allgemeinen Rentenversicherung steigt von 64,5 Mrd. Euro in 2016 allein bis zum Jahr 2030 auf 106,4 Mrd. Euro (hinzu kommen weitere Bundesmittel an die gesetzliche Rentenversicherung, die sich im Jahr 2015 auf 22,5 Mrd. Euro beliefen und zukünftig auch weiter ansteigen).

## Verbreitung betriebliche Altersvorsorge (bAV) in der Privatwirtschaft nach Betriebsgrößen (2015)



Quelle: Alterssicherungsbericht 2016

## Verbreitungsgrad zusätzliche Altersvorsorge

- Weniger als 50%
  - der gesetzlich Rentenversicherten in der Privatwirtschaft haben eine betriebliche Altersvorsorge;
  - der Förderberechtigten haben einen Riester-Vertrag;
  - der Geringverdiener haben weder eine betriebliche Altersvorsorge noch einen Riester-Vertrag.
- Betriebliche Altersvorsorge erreicht kaum Beschäftigte in kleinen Unternehmen.
- Aber: Riester-Produkte erreichen Geringverdiener leicht überproportional.
- Hohe Anzahl ruhender Verträge (1/4 bzw. 1/5) und viele „Kleinbetragsverträge“.

# Die Folgen

## Zukünftige Auswirkungen unzureichender zusätzlicher Altersvorsorge

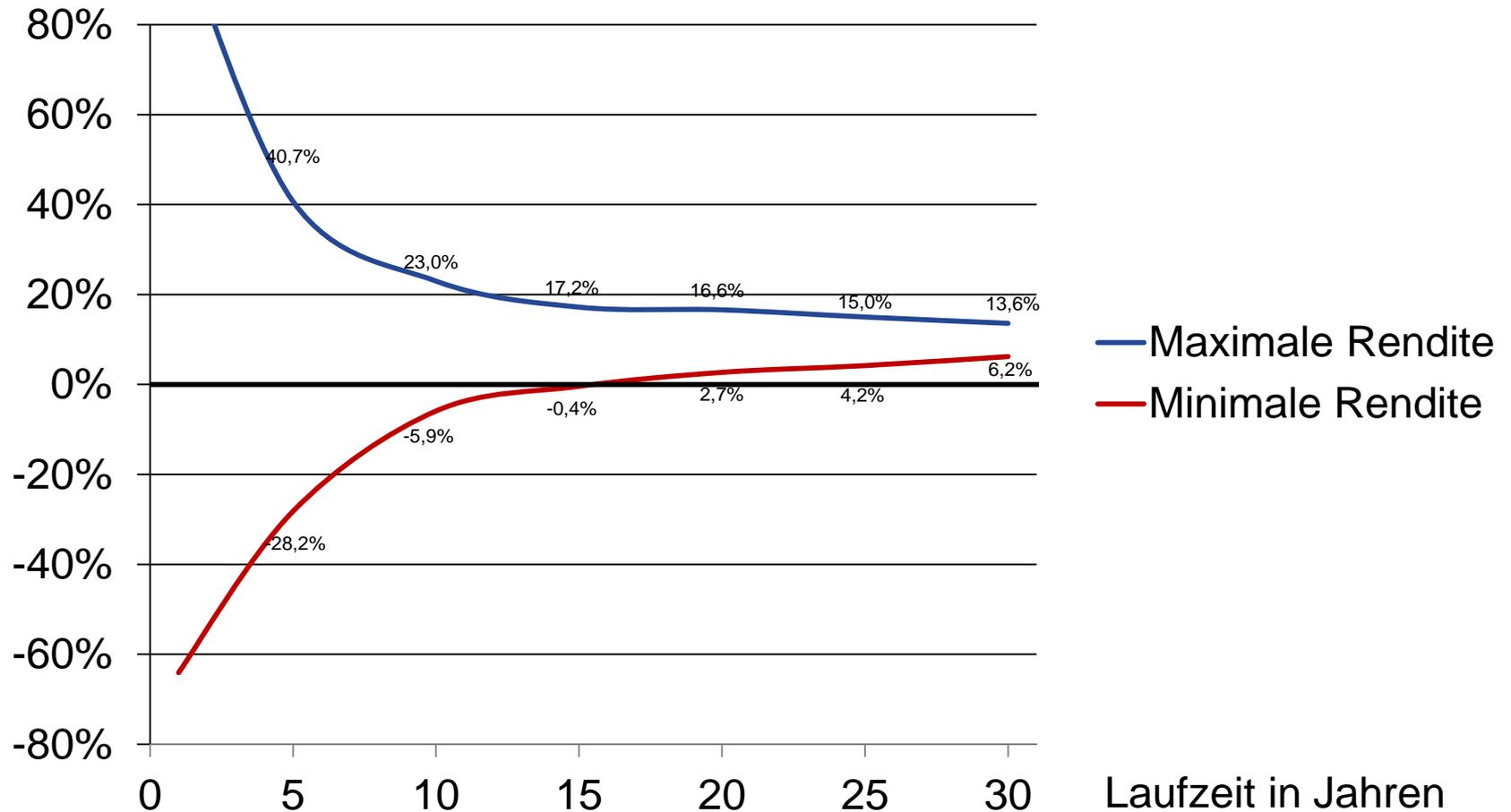
- Keine ausreichende Kompensation des sinkenden Sicherungsniveaus der GRV durch zusätzliche Altersvorsorge.
- Geringerer Lebensstandard im Alter.
- Drohende Zunahme von Altersarmut und Abrutschen in Sozialhilfe.
- Erhebliche Belastung der öffentlichen Haushalte durch
  - höhere Zahlungen für Grundsicherung im Alter und
  - geringere Steuereinnahmen.

# Die Ursachen

## Wesentliche Ursachen für unzureichende zusätzliche Altersvorsorge

- Hohe Kosten:
  - z.B. bei vielen privatwirtschaftlichen Riester-Produkten.
- Hohe Komplexität:
  - Altersvorsorgeprodukte auch mit geplanten Produktinformationsblättern für viele Bürger schwer verständlich.
- Geringe Rendite durch falsche Anlagestrategie:
  - zu wenig Aktien.
- Starke Verharrungskräfte im Status quo.

## Historische Rendite für DAX-Sparpläne ab 1967



Quelle: Studie des Deutschen Aktieninstituts in Kooperation mit Bankhaus Metzler, DekaBank und Union Investment, Lebensstandard im Alter sichern – Rentenlücke mit Aktien schließen, Dezember 2016

# Die Deutschland-Rente

## Der Reformvorschlag im Überblick

- Opt-out statt Opt-in:
  - Jeder Arbeitnehmer sorgt zusätzlich kapitalgedeckt für die Rente vor, solange er nicht aktiv widerspricht.
- Schaffung des staatlich organisierten Deutschlandfonds:
  - Kostengünstige, vertrauenswürdige Standardanlageform;
  - Geschützt vor staatlichem Zugriff;
  - Fairer Wettbewerb mit privaten Anbietern.
- Staatliche Förderung über ein verbessertes Riester-System.

## Opt-out statt Opt-in

- Verhaltensökonomische Erkenntnis: selbst kleine Kosten oder Anstrengungen halten Menschen davon ab, Entscheidungen zu treffen
  - starke Verharrungskräfte im Status Quo
- Häufige Entscheidungsgründe gegen zusätzliche Rentenvorsorge:
  - Konsumverzicht heute, Vorteile erst in der Zukunft;
  - Informationsdefizite;
  - Misstrauen gegenüber privatwirtschaftlichen Riester-Produkten.
- Menschliches Verharrungsverhalten spricht für Wechsel von Opt-in zu Opt-out.
- Aber: Keine Einschränkung der Entscheidungsfreiheit.

## Opt-Out statt Opt-In

- International haben Opt-Out-Regelungen die Verbreitung erhöht
  - Betriebsrenten in den USA (401k-Pläne);
  - Großbritannien;
  - Neuseeland („KiwiSaver“).
- Keine Hinweise auf Verdrängung anderer Ersparnisse.
- Deutschland: Opt-Out bei Rentenversicherung der Minijobs seit 2013 (Steigerung von 5% auf 20%).

## Einführung des staatlich organisierten Deutschlandfonds

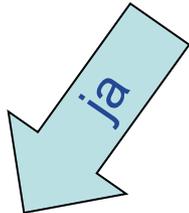
- Opt-Out verlangt nach Festlegung einer Standardanlageform.
- International gute Erfahrungen mit staatlich organisierten Pensionsfonds:
  - Schweden (*AP7 Såfa*);
  - Großbritannien (*NEST - National Employment Savings Trust*).
- Neuseeland: eng regulierte private Standardangebote.
- Wichtig: faire Wettbewerbsbedingungen zwischen staatlich organisiertem Pensionsfonds und privaten Anbietern.

## Nebenbedingungen

- Ein erfolgreicher Reformvorschlag muss eine Reihe von Nebenbedingungen erfüllen.
- Die Reform
  - sollte mit möglichst geringen Verwaltungskosten verbunden sein.
  - darf nicht in Konflikt zu beihilferechtlichen Vorgaben der EU stehen oder zu sonstigen Wettbewerbsnachteilen privater Anbieter führen.
  - muss sicherstellen, dass das Fondsvermögen des einzelnen Sparers vor staatlichem Zugriff und politischem Einfluss geschützt ist.
  - sollte schonend ins System eingreifen.

## Der Reformvorschlag im Einzelnen Ablauf der Produktauswahl (1)

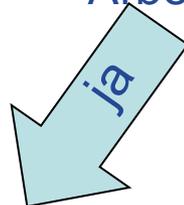
Besteht ausreichende betriebliche Altersvorsorge?



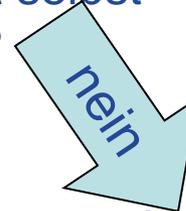
nichts weiter  
zu veranlassen



Arbeitnehmer benennt selbst  
Riesterprodukt?



Arbeitgeber zahlt in das  
vom Arbeitnehmer  
benannte Riesterprodukt



Arbeitgeber sucht für Arbeitnehmer  
Riesterprodukt aus einer Liste aus



Keine Einzahlung



Automatische Einzahlung  
Mindesteigenbeitrag

## Der Reformvorschlag im Einzelnen

### Ablauf der Produktauswahl (2)

- Auswahl von Riesterprodukten
  - Arbeitnehmer kann jedes bereits bestehende oder neue, selbst gewählte Produkt benennen;
  - Auswahl des Arbeitgebers auf Produkte in öffentlicher Liste beschränkt.
- Öffentliche Liste enthält Riesterprodukte, die bestimmte Kriterien erfüllen (z.B. keine Abschlusskosten).
- Vertragspartner sind Arbeitnehmer und Anbieter (auch wenn Arbeitgeber Riesterprodukt aus der öffentlichen Liste auswählt).

## Der Reformvorschlag im Einzelnen

### Gründe für Ausgestaltung der Produktauswahl

- Keine Verdrängung von erfolgreicher betrieblicher Altersvorsorge (*Vorrangprinzip der betrieblichen Altersvorsorge*).
- Kein Anstieg der Lohnnebenkosten für Arbeitgeber.
- Keine Verringerung der späteren gesetzlichen Rentenansprüche für Arbeitnehmer.
- Staatliche Förderung über Riester-Zulagensystem gerade für untere Einkommensgruppen wichtig.
- Keine Haftung des Arbeitgebers für Riesterprodukte der privaten Altersvorsorge.
- Arbeitnehmer kann Riesterprodukte selbst benennen und in andere Produkte kostengünstig wechseln.

## Der Reformvorschlag im Einzelnen

### Entbürokratisierung des Zulagensystems (1)

#### Ausgangslage

- Riester-Zulagensystem kompliziert.
- Vereinfachung vor allem bei Einzahlung über Arbeitgeber notwendig.

#### Lösung: Vereinfachtes Riester-Zulagenverfahren bei Einzahlung über Arbeitgeber

- Anbieter meldet Riestervertrag und Einzahlung über Arbeitgeber an Zulagenstelle.
- Arbeitgeber zahlt für Arbeitnehmer den Mindesteigenbeitrag direkt an Anbieter auf Vertragskonto des Arbeitnehmers.
- Mindesteigenbeitrag: 4% des beitragspflichtigen Lohns des laufenden Monats.

## Der Reformvorschlag im Einzelnen Entbürokratisierung des Zulagensystems (2)

- Monatliche Betrachtungsweise gilt auch für Zulagen, d.h. 1/12 der vollen Jahreszulage.
- Grundzulage und Kinderzulage: Abwicklung vollautomatisch über Lohnabrechnungssystem des Arbeitgebers.
- Verrechnung der Zulagen mit der Lohnsteuer.

## Der Reformvorschlag im Einzelnen

### Garantievorgaben für Riesterprodukte streichen

#### Ausgangslage

- Sparkapital in Deutschland überwiegend in festverzinslichen Anlagen.
- Sparer profitieren kaum von höherer Rendite des Produktivvermögens.
- (Riester-)Garantien verhindern stärkeren Anlageschwerpunkt in Aktien.

#### Lösung

- Sparer sollen selbst wählen können, ob und ggf. inwieweit sie Garantien wünschen.
- Basisrentenverträge sehen (im Gegensatz zu Riesterverträgen) auch keine Garantien vor.
- Garantien bieten keine „absolute“ Sicherheit.
- Erhöhte Volatilität der Aktienanlage spielt bei langfristig angelegter Altersvorsorge kaum mehr eine Rolle.

## Der Reformvorschlag im Einzelnen

### Deutschland-Rente: Standardprodukt des Deutschlandfonds

#### Ausgangslage

- Grundlegende Sachkenntnisse über zusätzliche Altersvorsorge fehlen.
- Vertrauensverlust und weit verbreitete Angst vor hohen Kosten und Komplexität.
- Automatische Einbeziehung erfordert einfache und kostengünstige „Auffanglösung“.

#### Lösung

- Benchmark setzen durch staatlich organisiertes Standardprodukt des Deutschlandfonds: die Deutschland-Rente.
- Arbeitgeber und Arbeitnehmer können staatlich organisiertes Standardprodukt frei wählen, landen aber nicht automatisch im Deutschlandfonds.
- Gute Erfahrungen mit einfachen und kostengünstigen staatlich organisierten Standardprodukten z.B. in Großbritannien und Schweden.

## Der Reformvorschlag im Einzelnen

### Ausgestaltung Standardprodukt des Deutschlandfonds (1)

- Riesterprodukt der privaten Altersvorsorge mit staatlicher (Riester-) Förderung.
- Einzahlung direkt an Deutschlandfonds (im vereinfachten Zulagenverfahren „technisch“ durch Arbeitgeber).
- Lebenslange Rente.
- Höhere Renditeerwartungen, dafür keine Beitragsgarantie und beschränkte Garantien in Leistungsphase.
- Optional: Auch Riesterprodukt mit heutigen Garantien im Deutschlandfonds wählbar.
- Transparente und niedrige Kosten.

## Der Reformvorschlag im Einzelnen

### Ausgestaltung Standardprodukt des Deutschlandfonds (2)

- Anlagestrategie:
  - Aus Kostengründen im Wesentlichen passive Anlagestrategien (renditeorientiert, Ziel langfristiger und nachhaltiger Wertentwicklung; Investitionen sollen auch ökologischen und ethischen Mindeststandards entsprechen).
  - In Anfangsjahren stärkere Investitionen in Aktien mit breiter Diversifizierung weltweit. Je näher Renteneintritt, umso mehr schwankungsärmere Anlageformen.
- Hinterbliebenenabsicherung wählbar.
- Wechsel vom Standardprodukt zu Riesterprodukten anderer Anbieter möglich → Wettbewerb sichert Produktqualität im Deutschlandfonds

## Der Reformvorschlag im Einzelnen

### Einordnung des Deutschlandfonds

	<b>Klassischer Staatsfonds</b>	<b>Standardprodukt eines staatlich organisierten Rentenfonds (Deutschlandfonds)</b>
Wer spart an?	Staat oder andere öffentliche Stellen	Individueller Ansparvorgang durch einzelnen Bürger
Wem gehört das Fondsvermögen?	Staat oder anderer öffentlichen Stelle	Einzelnem Sparer
Beispiele	Norwegen, Irland, Spanien, Versorgungsfonds für Beamte und Soldaten	Großbritannien, Schweden
Gefahr eines staatlichen Zugriffs?	Grundsätzlich denkbar (z.B. durch Gesetzesänderung)	Kein staatlicher Zugriff möglich; Schutz durch Art. 14 GG wie bei Fondsvermögen privater Anbieter

## Der Reformvorschlag im Einzelnen Steuer- und Sozialrecht

Steuerliche und sozialversicherungsrechtliche Behandlung wie private Riester-Produkte, d.h.

- **Einzahlungsphase:**  
Abführung der Beiträge vom „Nettolohn“; Zulagenförderung und ggf. ergänzender Sonderausgabenabzug.
- **Auszahlungsphase:**  
Keine Sozialversicherungsbeiträge (d.h. auch keine „doppelten“ Krankenversicherungsbeiträge in der Auszahlungsphase), Besteuerung als steuerpflichtige Einkünfte (wie private Riester-Produkte).

## Was ist neu im Konzept der Deutschland-Rente?

- „Opt-out-Modell“ der Deutschland-Rente jetzt für Arbeitgeber einfach, praktikabel und ohne Haftungsrisiken.
- Verzicht auf Garantievorgaben für Riesterprodukte, dadurch Chance auf mehr Rendite durch höheren Aktienanteil.
- Entbürokratisierung durch grundlegend vereinfachtes Riester-Zulagensystem.
- Wettbewerb sichert Produktqualität im Deutschlandfonds.
- Art. 14 des Grundgesetzes schützt vor staatlichem Zugriff, da kein öffentliches Sondervermögen, sondern Fondsvermögen des einzelnen Sparers (wie Fondsvermögen privater Anbieter).

	<b>Betriebsrenten- stärkungsgesetz</b>	<b>Deutschland-Rente</b>
Höhere Verbreitung durch automatische Einbeziehung	Nur auf tarifvertraglicher Grundlage, dadurch begrenzte Wirkung	Für alle Beschäftigten (wichtig gerade für Beschäftigte in kleinen Unternehmen)
Haftungsrisiko für Arbeitgeber abbauen	Nur auf tarifvertraglicher Grundlage (sog. reine Beitragszusagen)	Enthftung auch über Riesterprodukte / Deutschlandfonds möglich
Grundlegende Vereinfachung für staatliche Riester-Förderung	---	Vereinfachtes Zulagenverfahren für alle Beschäftigten
Stärkere Teilhabe an höherer Rendite des Produktivvermögens	Nur auf tarifvertraglicher Grundlage, dadurch begrenzte Wirkung	Auch für alle Riester-/ Deutschlandfonds-Sparer
Kostengünstige Benchmark setzen	---	Einfaches und kostengünstiges Standardprodukt des Deutschlandfonds

# Das Verfahren

## Wie geht es weiter?

- Veröffentlichung des Positionspapiers zur Deutschland-Rente im Dezember 2015.
- Seitdem zahlreiche Gespräche und Diskussionen mit Verbänden, Interessenvertretern und Fachpolitikern.
- Vorstellung des Konzepts der Deutschland-Rente im April 2017.
- Ziel:
  - Politische Vorarbeit für kommende Legislaturperiode
  - Weichen im Sinne der Generationengerechtigkeit richtig stellen.