
Private Zusatzvorsorge neu denken: Deutschland braucht *ein* Standardprodukt

DOROTHEA MOHN UND CHRISTIAN AHLERS

Dorothea Mohn, Leiterin Team Finanzmarkt, Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., E-Mail: Dorothea.Mohn@vzbv.de
Christian Ahlers, Referent Team Finanzmarkt, Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., E-Mail: Christian.Ahlers@vzbv.de

Zusammenfassung: Die Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag die Verbesserung der privaten Altersvorsorge durch die Einführung eines „attraktiven standardisierten Riester-Produkts“ angekündigt. Der vorliegende Beitrag argumentiert, dass nur ein flexibles aber öffentlich-rechtlich organisiertes Standardprodukt geeignet ist, das bisherige Marktversagen bei Angeboten zur privaten Zusatzvorsorge zu korrigieren. Als zentrale Anforderungen an die Ausgestaltung eines Standardprodukts werden eine staatsferne Durchführung der operativen Aufgaben, möglichst geringe Kosten sowie Flexibilität bei Ein- und Auszahlung definiert. Von entscheidender Bedeutung ist darüber hinaus, dass Verbraucher zu jedem Zeitpunkt privatrechtliche Ansprüche gegen den öffentlich-rechtlichen Träger des Standardprodukts haben.

Summary: In its coalition agreement the federal government announced the intention to improve private supplementary pensions by introducing an “attractive standardized Riester-Product”. This article argues that a flexible, standardized product, organized by a public provider, is the only viable option to correct the market failure currently afflicting private supplementary pensions. A private execution of duties, minimal costs and high flexibility in contributions and payouts are defined as essential conditions for the implementation of this standardized product. Furthermore, it is essential that consumers have civil law claims against the public provider of the product at all times.

→ JEL classification: D14, D18

→ Keywords: Personal Savings, Retirement Account, Private Pensions, Consumer Policy, Social Policy

I Einleitung

Aus verbraucherpolitischer Sicht ist es Aufgabe der Politik, die Einzelbestandteile sowie das Gesamtsystem der Alterssicherung so auszugestalten, dass eine auskömmliche Gesamtversorgung für Verbraucher¹ möglich und einfach zu realisieren ist. Infolge der Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) der Jahre 2001 (Einführung der geförderten Riester-Rente) und 2004 (Einführung des so genannten Nachhaltigkeitsfaktors) muss dabei ein steigender Anteil der notwendigen Gesamtversorgung durch private kapitalgedeckte Zusatzvorsorge erbracht werden.

Mangelnde Qualität und geringe Verbreitung der bisherigen privaten Zusatzvorsorge haben dabei zu einer Diskussion über mögliche Alternativen geführt. Mit Verweis auf Beispiele aus dem Ausland fordern Wissenschaftler und Verbände vermehrt die Einführung eines kostenarmen und renditestarken Standardprodukts für die private Zusatzvorsorge (Maisch und Schick 2014, Al-Wazir et al. 2015, Knabe und Weimann 2017, Börsch-Supan et al. 2017, Bönke und Brinkman 2017, Grabka et al. 2018). In ihrem Koalitionsvertrag hat die Bundesregierung die Verbesserung der privaten Zusatzvorsorge durch die Einführung eines „attraktiven standardisierten Riester-Produkts“ angekündigt. Dieses soll in einem „Dialogprozess mit der Versicherungswirtschaft“ entwickelt werden, was darauf hindeutet, dass der Begriff Standardprodukt in Tradition der Riester-Rente im Sinne von regulatorischen Vorgaben für private Anbieter vor allem von Rentenversicherungen verstanden wird (Bundesregierung 2018, 93).

Demgegenüber argumentiert der vorliegende Beitrag, dass nur ein flexibles aber öffentlich-rechtlich organisiertes Standardprodukt geeignet ist, das bisherige Marktversagen bei Angeboten zur privaten Zusatzvorsorge zu korrigieren.² Zentrales Argument aus verbraucherpolitischer Sicht ist, dass sich die aus der Vertrauensguteigenschaft privater Vorsorgeverträge erwachsenen Informationsasymmetrien nicht auflösen lassen.³ Daher muss das Marktergebnis über eine Veränderung der Interessenlage auf der Angebotsseite korrigiert werden. Gleichzeitig ließe sich ein öffentlich-rechtlich organisiertes Standardprodukt besser mit einer aus verbraucher- wie sozialpolitischer Sicht zu empfehlenden automatischen Einbeziehung mit Widerspruchsmöglichkeit (Opt-Out) verbinden.

Der Beitrag gliedert sich wie folgt: Abschnitt zwei betrachtet zunächst die Rahmenbedingungen privater Zusatzvorsorge. Abschnitt drei enthält eine verbraucher- sowie sozialpolitische Kritik an der aktuellen Form der privaten Zusatzvorsorge. Auf dieser Grundlage formuliert Abschnitt vier Anforderungen an die konkrete Ausgestaltung eines Standardprodukts. Abschnitt fünf fasst die Ergebnisse zusammen.

1 Die gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf weibliche und männliche Personen. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Doppelbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

2 Die grundsätzlichere Frage, ob die Teilprivatisierung der Alterssicherung Angesichts der demographischen Entwicklung zwingend war, ist nicht Gegenstand des Beitrags.

3 Vertrauensgüter zeichnen sich dadurch aus, dass die zentralen Produkteigenschaften für Verbrauchern nur schwer zu bewerten sind.

2 Rahmenbedingungen privater Zusatzvorsorge

a) *Steigende Notwendigkeit privater Zusatzvorsorge*

Für die Diskussion der notwendigen Reform der privaten Zusatzvorsorge ist es zunächst wichtig, die Frage nach der Bedeutung privater Vorsorge für die Alterssicherung insgesamt zu klären. Für die allermeisten Verbraucher ist die GRV die wichtigste Quelle von Alterseinkünften.⁴ Traditionelle Funktion der GRV ist dabei der Ersatz des Arbeitslohns, verbunden mit dem Ziel, den gewohnten Lebensstandard auch nach Ende der Erwerbsphase aufrechterhalten zu können. Welche Rentenhöhe dabei zur Sicherung des Lebensstandards im Einzelfall ausreicht, ist nicht abschließend bestimmbar. In der politischen Diskussion wird vielfach ein Nettorentenniveau in Höhe von 70 Prozent als lebensstandardsichernd betrachtet (Köhler-Rama 2017).⁵

Dabei galt auch bislang, dass ein Nettorentenniveau von 70 Prozent mit Blick auf das Ziel der Lebensstandardsicherung mehr als Untergrenze denn als Zielgröße zu verstehen ist. Durch private und betriebliche Zusatzvorsorge sollte insgesamt ein Nettoeinkommen von 90 Prozent des lebensdurchschnittlichen Einkommens erreicht werden können (siehe auch SoVD 2013).⁶ Aus Sicht der Autoren ist fraglich, ob diese Zielgröße nicht weiter nach oben korrigiert werden muss. So verweisen Grabka et al. (2018) berechtigter Weise auf die zunehmende Krankheits- und Pflegekosten im Alter und setzen bei der Betrachtung der Versorgungslücken aktuell rentennaher Jahrgänge den aktuellen Konsum als Messgröße an.

Das Ziel der Lebensstandardsicherung war folglich auch vor den Reformen der Jahre 2001 und 2004 regelmäßig nur durch zusätzliche private Vorsorge zu erreichen. Dieser Befund lässt sich sowohl durch Verweis auf die Denkschriften zur Vorbereitung der Rentenreform von 1957 (Achingen et al. 1955), wie auch durch die seit den 1950er Jahren bestehenden zahlreichen aber wechselnden staatlichen Fördermaßnahmen zur Unterstützung privater Vermögensbildung (Bönke und Brinkmann 2017) weiter verdeutlichen. Zwar hat der Gedanke einer kapitalgedeckten Zusatzvorsorge zunächst keinen Eingang in das gesetzliche System der Alterssicherung gefunden. Dennoch war die Bildung privater Vermögen bereits seit der Rentenreform von 1957 implizierter Bestandteil einer umfassenden und auf den Erhalt des Lebensstandards ausgerichteten Alterssicherung.

Mit der Einführung der Riester-Rente wurde das Sicherungsniveau der GRV dann schrittweise abgesenkt und gleichzeitig die private Vorsorge im Rahmen des vielfach sogenannten „Drei-Säulen-Modells“ zum freiwilligen aber expliziten Bestandteil der Alterssicherung erklärt. Diese sollte die Leistungskürzungen innerhalb der GRV ausgleichen und so das bisherige Rentenniveau erhalten. Für die Diskussion um die Einführung eines Standardprodukts ist festzuhalten, dass sich

4 Laut Grabka et al. (2018, 811) unterscheidet sich die relative Bedeutung der Anwartschaften aus der GRV je nach Einkommensposition. Im unteren Drittel der Einkommensverteilung stammen für rentennahe Jahrgänge rund 90 Prozent der Anwartschaften aus der GRV. Im Durchschnitt der Einkommen beträgt dieser Wert zumindest noch 68 Prozent.

5 Dabei ist zu beachten, dass das Rentenniveau nichts über die Ersatzrate einzelner Verbraucher aussagt. Es gibt vielmehr das Verhältnis der gesetzlichen Rente nach 45 Beitragsjahren zum aktuellen Einkommen an der gleichen Stelle der Einkommensverteilung wieder. Ein Rentner, der 45 Jahre lang genau im Durchschnitt der Einkommensverteilung verdient hat, sollte demnach eine Nettorente in Höhe von 70 Prozent des aktuellen Durchschnittseinkommens erhalten. Zu beachten ist weiterhin, dass das Rentenniveau traditionell nach, seit 2005 allerdings vor Steuern und nach Abzug der Sozialabgaben angegeben wird.

6 Die betriebliche Vorsorge als zweite Säule der Alterssicherung muss aus Platzgründen ausgeklammert werden.

die Notwendigkeit privater Zusatzvorsorge durch die Leistungskürzungen innerhalb der GRV zwar deutlich erhöht hat, aber nicht originär geschaffen wurde.

b) Sparfähigkeit als Voraussetzung für private Zusatzvorsorge

Neben der Bedeutung privater Zusatzvorsorge müssen die Voraussetzungen betrachtet werden. Ökonomisch ist jede Form privater Vorsorge zunächst ein Sparvorgang, der mit Konsumverzicht verbunden ist. Dementsprechend ist von Belang, ob Verbraucher überhaupt die notwendige Sparfähigkeit mitbringen, um privat fürs Alter vorzusorgen.

Ein Blick auf die verfügbaren Daten zur Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland zeigt, dass ein steigender Anteil von Verbrauchern nicht in der Lage ist, ausreichend, beziehungsweise überhaupt Ersparnisse zu bilden. Zunächst besitzt etwa die Hälfte der Verbraucher in Deutschland kein nennenswertes Vermögen und ist daher ausschließlich auf die Erzielung von Arbeitseinkommen angewiesen (Grabka und Westermeier 2015). Bönke und Brinkmann (2017) zeigen dabei, dass bis Mitte der 1980er Jahre Kapital- und Arbeitseinkommen in etwa im Gleichklang gewachsen sind. Seitdem wachsen Einkommen aus Vermögen stärker als Einkommen aus Arbeit, so dass vermögende Haushalte deutlich stärker vom Wachstum profitieren als nicht vermögende.

Daneben spielt aber auch die Entwicklung der Arbeitseinkommen selbst eine Rolle. Bönke und Brinkmann (2017) betrachten ebenfalls die Entwicklung der Lebensarbeitseinkommen. Während es bis zum Geburtsjahrgang 1950 für die Entwicklung des Arbeitseinkommens unerheblich war, wo Haushalte in der Einkommensverteilung standen, spielt für jüngere Geburtsjahrgänge die Einkommensposition eine maßgebliche Rolle: Obere Einkommen wachsen, wenn auch langsamer als zuvor, während durchschnittliche Einkommen stagnieren und geringe Einkommen real sogar zurückgehen. Laut Bönke und Brinkmann (2017, 12) fallen Bezieher unterer Einkommen auf reale Lebensarbeitseinkommen von 1937 zurück. Im Ergebnis halten die Autoren fest, dass *„stagnierende und sinkende Lebensarbeitseinkommen (...) darauf hin [deuten,] dass viele Haushalte immer weniger in der Lage sind, Vermögen aufzubauen und somit vom Wachstum nicht mehr profitieren (...). Vermögen aus eigener Kraft aufzubauen wird nicht nur für untere Lohnempfänger, sondern auch in der Mitte der Verteilung und damit für immer größere Bevölkerungsschichten immer schwieriger.“*

Im Ergebnis kann damit festgehalten werden, dass die erhöhte Notwendigkeit zur privaten Zusatzvorsorge für Verbraucher mit einer deutlichen Verschlechterung der individuellen Sparmöglichkeiten zusammenfällt: Viele Verbraucher müssten mehr, können aber zunehmend weniger sparen. Für die hier im Mittelpunkt stehende Diskussion um die Einführung eines Standardprodukts ergeben sich zwei Schlussfolgerungen. Zunächst eröffnet eine einfache und effiziente private Zusatzvorsorge Verbrauchern mit positiven Sparpotential die Möglichkeit, deutlich besser am Wachstum zu partizipieren als bislang. Gleichzeitig lässt sich die problematische Tatsache, dass eine steigende Zahl von Verbrauchern nicht in der Lage ist, überhaupt vorzusorgen, nicht durch Reformen der privaten Zusatzvorsorge lösen. Parallel zur Einführung eines Standardprodukts muss daher die GRV derart gestärkt werden, dass insbesondere Verbraucher mit geringem Einkommen besser abgesichert sind. Langfristig führt aus Sicht der Autoren kein Weg an einer ausgewogeneren Lohn- und Arbeitsmarktpolitik vorbei, die zum einen die Arbeits- gegenüber den Kapitaleinkommen stärkt und zum anderen mehr Verbrauchern eine realistische private Vorsorge erlaubt.

3 Reformbedarf: Wohlfahrtsmärkte für Vertrauensgüter

Die Analyse des notwendigen Reformbedarfs im Bereich der privaten Zusatzvorsorge kann grundsätzlich aus verbraucher- und sozialpolitischer Sicht erfolgen. Verbraucherpolitisch ist zunächst zu fragen, ob Verbraucher regelmäßig am individuellen Bedarf orientierte Vorsorgelösungen angeboten bekommen. Sozialpolitisch ist darüber hinaus relevant, ob damit eine im Ergebnis ausreichende Verbreitung erreicht wird (Blank 2011).

a) Verbraucherpolitische Bewertung

Aus verbraucherpolitischer Sicht ergibt sich der Reformbedarf zunächst rein empirisch aus den vielfach belegten Mängeln in der Qualität vieler Riester-geförderter Vorsorgeverträge (Hagen und Kleinlein 2011, Oehler 2012, Corneo et al. 2015 Börsch-Supan et al. 2016, Stiftung Warentest 2017, vzbv 2018, BdV 2019) sowie in der Beratung und Vermittlung von Finanzanlageprodukten (Stiftung Warentest 2010a, 2010b, 2016, 2018).

Dieser Befund lässt sich ökonomisch als adverse Selektion und damit als Marktversagen in Folge hoher Informationsasymmetrien interpretieren. Als Vertrauensgüter zeichnen sich Angebote zur privaten Zusatzvorsorge durch die fehlende Bewertbarkeit der zentralen Produkteigenschaften und insbesondere der Qualität aus. Das Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) charakterisiert Vertrauensgüter (hier im Kontext biologisch erzeugter Hühnereier) wie folgt: *„Die Qualität ist sowohl vor als auch nach dem Kauf kaum zu ermitteln oder nur zu hohen Kosten, z. B. ärztliche Versorgung, Anlageberatung, Schulbildung. Das Vertrauen in die Anbieter ersetzt meist die Informationssuche“* (IW 2013). Langfristige Anlagen wie bei der Altersvorsorge sind dabei *„in besonderem Maße Vertrauensgüter“* (IW o. Ang.).

Beim Abschluss privater Vorsorgeverträge realisieren sich dabei zwischen einzelnen Verbrauchern und Anbietern jeweils Prinzipal-Agenten-Verhältnisse. Diese sind zwar aufsichts- und zivilrechtlich reguliert, zeichnen sich in Folge der beschriebenen Vertrauensguteigenschaften aber durch ein besonders hohes Informationsgefälle zwischen Verbraucher und Anbieter aus. Damit besteht im Vergleich zu typischen Entscheidungssituationen im Kontext von Such- oder Erfahrungsgütern ein besonders großer Raum für opportunistisches Verhalten der im wirtschaftlichen Eigeninteresse handelnden Anbieter, was insbesondere das Angebot und den Verkauf teurer und unflexibler Verträge begünstigt. Das Einschalten von Intermediären (wie Bank- oder Finanzberatern), die Verbraucher dabei unterstützen, individuell passende und effiziente Vorsorgeverträge abzuschließen, löst das Vertrauensgutproblem dabei nicht. Auch zwischen Verbraucher und Intermediär entsteht ein Prinzipal-Agenten-Verhältnis mit hohen Informationsasymmetrien, die opportunistisches Verhalten begünstigen.⁷

Da sich die beschriebenen Informationsasymmetrien zwischen Verbraucher und Anbieter nicht auflösen lassen, muss das Marktergebnis über eine Veränderung der Interessenslage auf der Angebotsseite erfolgen: Wenn der Anbieter des Vorsorgevertrags wirtschaftlich weder vom Verkauf abhängig ist, noch direkt von der Kostenbelastung des Vertrags profitiert, besteht kein Interesse mehr, teure und unflexible Verträge anzubieten. Daraus folgt, dass standardisierende Vorgaben für

⁷ Von Bedeutung ist hier, dass die bestehende Regulierung die Gefahr opportunistischen Verhaltens von Seiten der Intermediäre bislang nicht wirksam reduziert, da die Integration von Produktangebot und Intermediation im Rahmen integrierter Geschäftsmodelle zugelassen wird. Daher erscheint im Bereich privater Zusatzvorsorge ein Ansatz auf Produktebene wirkungsvoller. Das auch bei individuellen Unterschieden zwischen Verbrauchern relativ gleichgelagerte Anlageziel Altersvorsorge ermöglicht dabei eine Standardisierung des Angebots.

Anbieter privater Vorsorgeverträge aus verbraucherpolitischer Sicht keine ausreichende Lösung darstellen. Vielmehr folgt daraus die Notwendigkeit der Einführung eines öffentlich-rechtlich organisierten Standardprodukts. Auf Angebotsseite gäbe es so (zumindest) keine wirtschaftlichen Eigeninteressen mehr, die das Angebot und den Verkauf teurer und unflexibler Verträge begünstigen.

Gleichwohl bestehen auch bei einer öffentlich-rechtlichen Organisation des Standardprodukts potentiell Eigeninteressen nicht wirtschaftlicher Art, wie eine mögliche Zweckentfremdung der Anlagegelder oder gezielte Anlagen in industriepolitisch wichtigen Schlüsseltechnologien. Dies kann angesichts der bestehenden Informationsasymmetrien wiederum die Gefahr opportunistischen Verhaltens nach sich ziehen. Allerdings ließe sich dieses durch die Rolle des Staates als Organisator, beziehungsweise Träger eines Standardprodukts, eine staatsferne Durchführung der operativen Aufgaben, sowie transparent organisierten Überwachungen (Checks and Balances) aus Sicht der Autoren wirkungsvoll begrenzen.

Aus verbraucherpolitische Perspektive ist daher nur ein flexibles aber öffentlich-rechtlich organisiertes Standardprodukt geeignet, das bisherige Marktversagen bei Angeboten zur privaten Zusatzvorsorge zu korrigieren.

b) Sozialpolitische Bewertung

Sozialpolitisch lässt sich die Einführung der Riester-Rente als Teilprivatisierung einer vormals über ein gesetzliches Pflichtsystem organisierten Leistung durch die Etablierung eines Wohlfahrtsmarktes begreifen (Blank 2011). Wohlfahrtsmärkte dienen der Versorgung von Verbrauchern mit Gütern und Dienstleistungen, die traditionell in engem Zusammenhang mit der Sozialversicherung und ihren Sicherungszielen stehen. Der nicht mehr durch die gesetzliche Rente bereitgestellte Teil der Alterssicherung soll dabei durch die Auswahl privater Vorsorgeverträge ersetzt werden.

Blank (2011) skizziert einen Rahmen zur Bewertung von Wohlfahrtsmärkten. Demnach ist zunächst zu fragen, ob eine adäquate Versorgung der Bevölkerung mit den entsprechenden Gütern oder Dienstleistungen erreicht wird.⁸ Darüber hinaus darf der Verzicht auf die Güter und Dienstleistungen lediglich auf einer Entscheidung des Einzelnen beruhen, nicht aber auf anderen Begrenzungen wie einem Mangel an Ressourcen oder Angeboten. Abschließend dürfen keine Versorgungsvorteile für bestimmte Gruppen bestehen.

Die Datenlage zur Einkommensverteilung sowie zur Verbreitung Riester-geförderter Vorsorgeverträge zeigt, dass der Wohlfahrtsmarkt für Angebote zur privaten Zusatzvorsorge keines der genannten Kriterien erfüllt. Zunächst besteht angesichts von rund 16,5 Millionen abgeschlossener Riester-Verträge (BMAS 2018) keine adäquate Versorgung der Bevölkerung. Dies wird noch deutlicher, wenn die geringe Zahl aktiver Verträge (Deutscher Bundestag 2018) berücksichtigt wird. Wie oben gezeigt muss zudem davon ausgegangen werden, dass vielen Verbrauchern die finanziellen Möglichkeiten zur privaten Zusatzvorsorge fehlen. Wie Börsch-Supan et al. (2016)

8 Dieses Kriterium ist insbesondere deswegen von Bedeutung, da mit dem auf individuellen Entscheidungen basierenden Instrument Wohlfahrtsmärkte weiterhin kollektive sozialpolitische Ziele verfolgt werden (dazu ausführlicher ebenfalls Blank 2011).

zeigen, hatten im Jahr 2012 weniger als 20 Prozent der Haushalte im untersten Fünftel der Einkommensverteilung einen Riester-geförderten Vorsorgevertrag abgeschlossen.⁹

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass der Wohlfahrtsmarkt für Angebote zur privaten Zusatzvorsorge keine der genannten Anforderungen erfüllt. Mit Blick auf die Einführung eines Standardprodukts legt die sozialpolitische Perspektive vor allem eine (ab bestimmten Einkommensgrenzen) automatische Einbeziehung von Verbrauchern nahe. So wäre sichergestellt, dass eine Nicht-Inanspruchnahme privater Zusatzvorsorge tatsächlich auf einer bewussten Entscheidung des Einzelnen basiert. Da sich eine automatische Einbeziehung besser mit einem einfachen und effizienten Standardprodukt als mit privaten Verträgen unterschiedlicher und in Teilen zweifelhafter Qualität verbinden lässt, spricht auch die sozialpolitische Perspektive für die Einführung eines öffentlich-rechtlich organisierten Standardprodukts.

4 Anforderungen an ein Standardprodukt

Aus dem Vorstehenden folgt, dass die notwendige Verbesserung der privaten Zusatzvorsorge nicht durch standardisierte Vorgaben für private Anbieter von Vorsorgeverträgen erreicht werden kann. Vielmehr kann der Wohlfahrtsmarkt für das Vertrauensgut private Zusatzvorsorge nur durch die Einführung eines flexiblen aber öffentlich-rechtlich organisierten Standardprodukts geheilt werden. Im Folgenden werden Anforderungen an die konkrete Ausgestaltung entwickelt, die aus Sicht der Autoren bei der Umsetzung berücksichtigt werden sollten.

a) Grundidee eines Standardprodukts

Grundidee eines Standardprodukts ist das Angebot einer einfachen und qualitativ hochwertigen kapitalgedeckten Zusatzvorsorge fürs Alter, welche vom Grundsatz her allen Verbrauchern in Deutschland offensteht. Entscheidend ist daher, den effizienten Aufbau eines Kapitalstocks auch in der öffentlichen Darstellung in den Mittelpunkt zu rücken. Dabei darf die notwendige Verbesserung der privaten Zusatzvorsorge in keinem Fall dazu führen, dass das Leistungsniveau innerhalb der GRV weiter verringert wird. Wie oben gezeigt muss die Einführung eines Standardprodukts vielmehr mit einer Stärkung der GRV verbunden werden. Insbesondere die Absicherungslage von Verbrauchern mit geringem Einkommen kann nicht durch eine Reform der privaten Zusatzvorsorge erreicht werden.

b) Organisation und Trägerschaft

Wie oben beschrieben kommt für die Organisation eines Standardprodukts nur eine öffentlich-rechtliche Trägerschaft in Frage. Die Rolle des Staates sollte dabei allerdings auf die eines Trägers beschränkt werden. Operative Aufgaben, wie die Umsetzung der Anlagestrategie und die Verwaltung der Gelder, sollten, wenn möglich, vom Träger an Akteure der Privatwirtschaft vergeben werden. Die Aufgabenteilung garantiert zum einen die staatsferne Durchführung der operativen Aufgaben. Zum anderen werden so die wirtschaftlichen Eigeninteressen hinsichtlich Design und Verkauf von Produkten neutralisiert. Wichtig ist darüber hinaus, dass die von Verbrauchern eingezahlten Gelder auf individuellen Konten geführt werden. Da es sich um private Vorsorge handelt, müssen Verbraucher zwingend privatrechtliche Ansprüche gegenüber dem verwaltenden Träger

⁹ Für das oberste Fünftel steigt dieser Wert auf immerhin 60 Prozent.

haben. Ein solches Konto ließe sich ebenfalls leicht in die von der Bundesregierung geplanten säulenübergreifenden Renteninformationen integrieren.

c) Kosten und Zugang

Für den Erfolg privater Vorsorge sind die Kosten von entscheidender Bedeutung. Ein Standardprodukt muss daher maximal kostengünstig betrieben werden. Die Kosten der Anlage ließen sich dabei durch die Nutzung passiver Anlagestrategien deutlich gegenüber den am Markt dominierenden aktiven Angeboten reduzieren. Bei aktiv gemanagten Investmentfonds wählen Fondsmanager die Wertpapiere aus, in die investiert werden soll. Demgegenüber basiert eine passive Anlage auf dem Gedanken einer marktbreiten Anlage ohne Auswahl von Einzeltiteln. Die zweite kostentreibende Komponente ist der Vertrieb. Aus verbraucherpolitischer Sicht ist es daher entscheidend, dass auch der Weg zum Produkt maximal kostengünstig erfolgt. Vorbilder aus dem Ausland zeigen, dass öffentlich-rechtlich bereitgestellte Standardprodukte in fast allen Fällen mit dem Prinzip einer automatischen Einbeziehung verbunden sind (Börsch-Supan et al 2017), was den Betrieb teurer Vertriebsstrukturen überflüssig macht. Im Falle einer nicht-obligatorischen Vorsorge mit dem Standardprodukt besteht meist die Möglichkeit eines Widerspruchs gegen die Einbeziehung (Opt-Out). Damit liegt die Einführung eines Opt-Outs sowohl aus Verbraucher- (Argument Kosten) wie aus sozialpolitischer Sicht (Argument Verbreitung) nahe. Gleichzeitig erleichtert ein öffentlich-rechtlich organisiertes Standardprodukt eine automatische Einbeziehung, da keine Produktauswahl erfolgen muss. Verbraucher werden direkt in das Standardprodukt einbezogen, können sich aber dagegen entscheiden. Letztlich darf der Zugang zu einem Standardprodukt nicht auf diejenigen Verbraucher begrenzt werden, die auf Grund eines abhängigen Beschäftigungsverhältnisses oder anderer Kriterien automatisch einbezogen werden. So sollten auch Selbstständige und Beamte prinzipiell Zugang zum Standardprodukt haben, zum Beispiel über ein Opt-In gegenüber dem Träger.

d) Flexible Default-Lösung für Einzahlungen

Die Einzahlung in das Standardprodukt sollte grundsätzlich sozialabgabenpflichtig sein. In keinem Fall darf die Einzahlung, wie beispielsweise im Rahmen der betrieblichen Entgeltumwandlung üblich, zu reduzierten Ansprüchen innerhalb der GRV führen. Darüber hinaus erfordert das Prinzip der automatischen Einbeziehung die Definition eines Defaults, also einer voreingestellten Variante, die zumindest einen Einzahlungsbetrag sowie eine bestimmte Kapitalanlage definiert (siehe unten). Dabei sollten Verbraucher einfach und flexibel vom voreingestellten Einzahlungsbetrag abweichen können, nach unten, wie nach oben. Denkbar wäre beispielsweise, Einzahlung zwischen ein Prozent und 15 Prozent des Einkommens zu erlauben. Für Selbstständige und andere Verbraucher mit volatilem Einkommen sollten zudem Nachzahlungen möglich sein, etwa in Höhe mehrfacher Jahresbeträge.

e) Aktienbasierte und flexible Kapitalanlage

Als Default sollte eine breit diversifizierte, und vorrangig aktienbasierte, Anlagestrategie vorgesehen werden. Für Verbraucher, die kürzere Anlagehorizonte mitbringen, sollte der Default einen geringeren Aktienanteil vorsehen. Die Default-Varianten sollten zudem eine Life-Cycle Komponente beinhalten, die den Anteil schwankungsarmer Anlagen in Richtung Renteneintritt erhöht. Alle Parameter der Default-Lösungen sollten von Verbrauchern geändert werden können. Kapitalgarantien in der Ansparphase sollten entfallen. Eine schwankungsarme Anlage wäre allerdings durch eine Anpassung des Mischungsverhältnisses der Anlageklassen proaktiv wählbar.

f) Auszahlung

Dem Prinzip der größtmöglichen Flexibilität folgend, sollten Verbraucher zum Ende der Ansparphase über ihre rein privaten Vorsorgeansprüche frei verfügen und zwischen einer vollständigen oder teilweisen Kapitalverrentung, einer kompletten oder einer schrittweisen Entnahme wählen können.¹⁰ Ob im Falle von Verrentungen auch die Kollektivierung biometrischer Risiken im Rahmen des Standardprodukts erfolgen oder in die GRV integriert werden sollte, beziehungsweise ob an dieser Stelle der Wettbewerb zwischen privaten Versicherern ein optimales Marktergebnis liefern kann, kann internationalen Vorbildern folgend zu einem späteren Zeitpunkt entschieden werden.¹¹ Entscheidend ist, Verbrauchern zum Beginn der Einzahlung die zur Verfügung stehenden Optionen vertraglich zuzusichern.

5 Zusammenfassung und Fazit

Die Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag die Verbesserung der privaten Altersvorsorge durch die Einführung eines „attraktiven standardisierten Riester-Produkts“ angekündigt. Offen ist bislang, ob diese Verbesserung durch standardisierende Vorgaben für Verträge privater Anbieter, oder die Einführung eines öffentlich-rechtlich organisierten Standardprodukts erfolgen soll.

Der vorliegende Beitrag argumentiert, dass nur ein flexibles aber öffentlich-rechtlich organisiertes Standardprodukt geeignet ist, das bisherige Marktversagen bei Angeboten zur privaten Zusatzvorsorge zu korrigieren. Zentrales Argument aus verbraucherpolitischer Sicht ist, dass sich die aus der Vertrauensguteigenschaft privater Vorsorgeverträge erwachsenen Informationsasymmetrien nicht auflösen lassen. Daher muss das Marktergebnis über die Veränderung der Interessenlage auf der Angebotsseite korrigiert werden. Gleichzeitig ließe sich ein öffentlich-rechtlich organisiertes Standardprodukt besser mit einer sowohl aus verbraucher- (Argument Kosten) wie aus sozialpolitischer Sicht (Argument Verbreitung) zu empfehlenden automatischen Einbeziehung mit Widerspruchsmöglichkeit (Opt-Out) verbinden.

Die konkrete Ausgestaltung des Standardprodukts sollte sich an den skizzierten Anforderungen orientieren. Von besonderer Bedeutung sind eine staatsferne Durchführung der operativen Aufgaben, möglichst geringe Kosten sowie Flexibilität bei Ein- und Auszahlung. Die notwendigen Default-Lösungen sollten eine breit diversifizierte und im Kern aktienbasierte Anlage vorsehen, die jeweils auch eine Life-Cycle-Komponente enthält. Alle Parameter der Default-Varianten sollten geändert werden können. Insbesondere sollten flexible Einzahlungen zwischen ein und 15 Prozent des Einkommens und ein individuell angepasster Risikogehalt der Anlage möglich sein. Die Auszahlung sollte möglichst flexibel gestaltet werden und den Charakter der Vorsorgegelder als Eigentum der Verbraucher berücksichtigen. Von entscheidender Bedeutung ist, dass Verbraucher zu jedem Zeitpunkt privatrechtliche Ansprüche gegen den Träger des Standardprodukts haben.

10 Auf Grund der Organisation der privaten Zusatzvorsorge als Wohlfahrtsmarkt bleibt an dieser Stelle ein Zielkonflikt zwischen Verbraucher- und Sozialpolitik bestehen: Das individuelle Interesse des Einzelnen deckt sich nicht automatisch mit dem kollektiven Interesse an einer lebenslangen Absicherung für möglichst viele. Verbraucherpolitisch sollte eine vollständige Auszahlung zum Rentenbeginn möglich sein, sozialpolitisch nicht.

11 Siehe Ergebnisse der Machbarkeitsstudie zur Einführung eines Standardprodukts im US-Bundesstaat Kalifornien: <http://laborcenter.berkeley.edu/pdf/2016/CA-Secure-Choice-1-ExecSum.pdf>.

Literaturverzeichnis

- Achinger, Hans, Joseph Höffner, Hans Muthesius und Ludwig Neundörfer (1955): Neuordnung der sozialen Leistungen, Denkschrift auf Anregung des Herrn Bundeskanzlers. Greven Verlag. Köln.
- Al-Wazir, Tarek, Stefan Grüttner und Thomas Schäfer (2015): Die Deutschland-Rente – Staat soll zentralen Rentenfonds organisieren. Vorschlag für einfache und sichere zusätzliche Altersvorsorge. Hessisches Finanzministerium, Wiesbaden.
- Blank, Florian (2011): Wohlfahrtsmärkte in Deutschland – Eine voraussetzungsvolle Form der Sozialpolitik. WSI Mitteilungen 1/2011. 11–18.
- BMAS (2018): Statistik zur privaten Altersvorsorge (Riester-Rente). <https://www.bmas.de/DE/Themen/Rente/Zusaetzliche-Altersvorsorge/statistik-zusaetzliche-altersvorsorge.html>.
- Bönke, Timm und Henrik Brinkmann (2017): Privates Vermögen und Vermögensförderung in Deutschland. Inklusives Wachstum in Deutschland, 10. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Bönke, Timm und Astrid Harnack (2017): Ein Staatsfonds für Deutschland? Grundüberlegungen und internationale Vorbilder. Inklusives Wachstum in Deutschland, 8. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Börsch-Supan, Axel, Tabea Bucher-Koenen, Nicolas Goll und Christina Maier (2016): 15 Jahre Riester – eine Bilanz. MEA Arbeitspapier 12/2016. Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.
- Börsch-Supan, Axel, Markus Roth und Gerd G. Wagner (2017): Altersvorsorge im internationalen Vergleich: Staatliche Produkte für die zusätzliche Altersvorsorge in Schweden und dem Vereinigten Königreich. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht 494.
- Bund der Versicherten (2019): Das Kopfkissen – die bessere Riester-Rente? Die wahre Rendite der versicherungsförmigen Riester-Rente. <https://www.bunderversicherten.de/fbfiles/BdVKurzstudie-Riester-2019.pdf>.
- Bundesregierung (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode.
- Corneo, Giacomo, Carsten Schröder und Johannes König (2015): Distributional Effects of Subsidizing Retirement Saving Accounts: Evidence from Germany. Economics Discussion Paper. School of Business & Economics, Freie Universität Berlin 2015/18.
- Deutscher Bundestag (2018): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Kurth, Dr. Gerhard Schick, Sven Lehmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 19/1207. 13. 3. 2018.
- Grabka, Markus M., Timm Bönke, Konstantin Göbler und Anita Tiefensee (2018): Rentennahe Jahrgänge haben große Lücke bei der Sicherung ihres Lebensstandards im Ruhestand. DIW Wochenbericht Nr. 37/2018, 809–818.
- Grabka, Markus M. und Christian Westermeier (2015): Reale Nettovermögen der Privathaushalte in Deutschland sind von 2003 bis 2013 geschrumpft, DIW Wochenbericht 34/2015, 727–738.
- Hagen, Kornelia und Axel Kleinlein (2011): Zehn Jahre Riester-Rente: Kein Grund zum Feiern. DIW Wochenbericht Nr. 47, 3–14.
- Institut der Deutschen Wirtschaft (2013): Bio-Eier sind Vertrauensgüter. Kurzbericht. 16. 4. 2013. <https://www.iwkoeln.de/studien/iw-kurzberichte/beitrag/ethik-des-essens-bio-eier-sind-vertrauensgueter-109990.html>.

- Institut der Deutschen Wirtschaft (o. Ang.): Anlagen für den Ruhestand sind Vertrauensgüter. Standpunkt. <https://finanzagenda.org/finanzagenda/Standpunkt/DIW-Anlagen-fuer-den-Ruhestand-sind-Vertrauensgueter.html>.
- Knabe, Andreas und Joachim Weimann (2017): Die Deutschlandrente: Ein Konzept zur Stärkung der kapitalgedeckten Altersvorsorge. ifo Schnelldienst, 18, 25–33.
- Köhler-Rama, Tim (2017): Warum die GRV ein Sicherungsziel benötigt und „Haltelinien“ keine Lösung sind. Sozialer Fortschritt, 66, 377–390.
- Maisch, Nicole und Gerhard Schick (2014): Positionspapier: Verbraucherpolitischer Neustart für die private Altersvorsorge! Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Bd. 83, Heft 3.
- Oehler, Andreas (2012): Die Verbraucherwirklichkeit: Mehr als 50 Milliarden Euro Schäden jährlich bei Altersvorsorge und Verbraucherfinanzen. Befunde, Handlungsempfehlungen und Lösungsmöglichkeiten, Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90 Die Grünen, Berlin/Bamberg, Dezember.
- SoVD (2013): Für eine lebensstandardsichernde gesetzliche Rente Forderungen und Vorschläge des SoVD zur Verbesserung des Rentenniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung. Berlin.
- Stiftung Warentest (2010a): Die große Blamage. Finanztest. Heft 1/2010. S. 22–26.
- Stiftung Warentest (2010b): Die Blamage geht weiter. Finanztest. Heft 8/2010. S. 24–30.
- Stiftung Warentest (2016): Drei Banken beraten gut. Finanztest. Heft 2/2016. S. 32–36.
- Stiftung Warentest (2017): Nur mit Geld vom Staat. Finanztest. Heft 10/2017. S. 28–41.
- Stiftung Warentest (2018): Die Maschine machts. Finanztest. Heft 8/2018. S. 42–47.
- vzbv (2018): Riestern fast immer zu teuer. vzbv-Erhebung zu Kosten bei Riester-Rentenversicherungen. https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2017/12/19/17-12-15_riester-versicherungen_zu_teuer_lg_mo.pdf.