

---

# **Kritische Erfolgsfaktoren politischer Maßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Alterssicherung**

---

## **Bachelorarbeit**

zur Erlangung des akademischen Grades „Bachelor of Science (B.Sc.)“ im  
Studiengang Wirtschaftswissenschaft der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der  
Leibniz Universität Hannover

vorgelegt von

Name: Bienert



■



Vorname: Sebastian



Prüfer: Prof. Dr. M. H. Breitner

Hannover, den 01.08.2014

## Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis .....	III
Abkürzungsverzeichnis .....	IV
1. Einleitung .....	1
2. Das Drei-Schichten-Modell der Altersvorsorge .....	3
2.1 Aufbau .....	3
2.2 Probleme und Lösungsansätze .....	4
3. Mitwirkende bei politisch geförderten Maßnahmen .....	6
4. Analyse: Die staatlich geförderte Pflegeversicherung (Pflege-Bahr) .....	7
4.1 Die gesetzliche Grundlage .....	9
4.2 Entwicklung und Status quo .....	10
4.3 Einführungsüberlegungen der VGH .....	11
4.3.1 Wirtschaftlichkeit .....	11
4.3.2 Umsetzbarkeit .....	12
4.3.3 Reputation .....	12
4.3.4 Neukundenakquise / Kundenbindung .....	13
4.3.5 Anreizstruktur für Vermittler .....	14
5. Vergleich mit weiteren politischen Fördermaßnahmen (Riester-Rente) .....	16
5.1 Einführungsüberlegungen am Beispiel der VGH .....	16
5.2 Einschätzungen über den Erfolg der politischen Maßnahmen .....	19
6. Förderung einer nachhaltigen Alterssicherung .....	21
6.1 Kritische Erfolgsfaktoren .....	21
6.1.1 Komplexität .....	22
6.1.2 Informationsstand der Bürger .....	26
6.1.3 Weitere Faktoren .....	28
6.2 Auswirkungen, Limitationen und Handlungsempfehlung .....	29
7. Fazit .....	34
Literaturverzeichnis .....	36
Anhang .....	43
A.1 Fragenkatalog Pflege-Bahr .....	43
A.2 Fragenkatalog Riester-Rente .....	46
Sperrvermerk .....	49
Ehrenwörtliche Erklärung .....	50

## 1. Einleitung

Viele Länder sehen sich heutzutage mit der Problematik des demographischen Wandels in Bezug auf die Gestaltung ihrer Alterssicherung konfrontiert. Dieser Wandel spiegelt sich auch in Deutschland, einerseits in Form einer steigenden Lebenserwartung und andererseits in Form einer sinkenden Geburtenrate der Bevölkerung, wider.<sup>1</sup>

Um auf diese Entwicklung zu reagieren, führte die Bundesregierung (Regierung) im Jahre 2005 mittels des Alterssicherungsgesetzes das Drei-Schichten-Modell ein. Anhand dessen wurde erstmals verdeutlicht, dass eine private Zusatzvorsorge der Bürger unausweichlich ist.<sup>2</sup> Doch nicht nur der Bereich der Altersvorsorge ist vom demographischen Wandel betroffen, sondern auch der Bereich der Pflegeabsicherung, der ebenfalls eine Komponente der Alterssicherung darstellt. Für beide Bereiche sind sich die Experten einig, dass die gesetzlichen Sicherungssysteme nicht ausreichen werden, um das Gesamtversorgungsniveau im Alter halten zu können. Sorgen die Bürger nicht zusätzlich privat vor, so entstehen Finanzierungslücken im Alter, die im schlimmsten Fall in der Altersarmut resultieren.<sup>3</sup>

Um die Bürger für die zusätzliche private Vorsorge und Absicherung zu motivieren, wurden deshalb von der Regierung politische Fördermaßnahmen entwickelt. Hierzu zählt neben der Riester-Rente im Bereich der Altersvorsorge auch der Pflege-Bahr, der im Bereich der Krankenversicherungen, spezieller im Teilbereich der Pflegeversicherung, die Bürger für eine zusätzliche private Sparleistung motivieren soll.

Hierbei sind neben den Hauptakteuren der Regierung und der Bürger zusätzlich Versicherungen und die über vertraglich vereinbarte Provisionsregelungen angebotenen Vermittler an dem Prozess einer solchen Fördermaßnahme beteiligt. Jede Gruppe der Mitwirkenden verfolgt ein eigenes Interesse, das vom Wunsch einer erfolgreichen Umsetzung der politischen Maßnahme seitens der Regierung, über Wirtschaftlichkeitsüberlegungen bei den Versicherungen und Vermittlern, bis hin zur Attraktivitätsfrage der politischen Maßnahmen bzw. der verfügbaren Produkte bei den Bürgern reichen kann.

Doch bei Betrachtung dieser Aussagen stellt sich die Frage, in welchem Fall von einem Erfolg bezüglich der politischen Maßnahme gesprochen werden kann. Gibt es in diesem Zusammenhang etwas, das sich politische Maßnahmenineffizienz nennt? Und wenn ja, welche kritischen Faktoren beeinflussen den Erfolg bzw. Misserfolg einer solchen politischen Maßnahme und welche Auswirkungen ergeben sich hieraus auf das übergeordnete Regierungsziel, der Förderung einer nachhaltigen Alterssicherung?<sup>4</sup>

Diese Fragen werden anhand der folgenden Analyse näher betrachtet. Den Ausgangspunkt bildet die Hypothese, dass die Komplexität ein kritischer Erfolgsfaktor politischer Maßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Alterssicherung sein könnte. Mit dem Begriff ist an dieser Stelle neben der Kompliziertheit auch die Intransparenz gemeint.<sup>5</sup> Zusätzlich zu dieser Hypothese wird ebenfalls der Informationsstand der Bürger als kritischer Erfolgsfaktor vermutet, sowie weitere Faktoren, die in der folgenden Analyse erarbeitet werden sollen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Destatis (2009), S. 5.

<sup>2</sup> Vgl. Schnabel (o.J.), S. 4-5.

<sup>3</sup> Vgl. Goebel & Grabka (2011), S. 20.

<sup>4</sup> Vgl. Bundesregierung Alterssicherung (2007).

<sup>5</sup> Vgl. Scheld (2006), S. 13.

Die Einordnung der zu betrachtenden Thematik in den Gesamtkontext wird anhand der **Abbildung 1** verdeutlicht:



Abbildung 1 - Mitwirkenden-Prozess bei politisch geförderten Maßnahmen inklusive kritischer Erfolgsfaktoren.  
Eigene Darstellung.

Die Abbildung zeigt die Mitwirkenden beim Umsetzungsprozess einer politischen Maßnahme, von der Regierung bis zu den Bürgern. Hierbei werden die bereits angesprochenen, variierenden Einzelinteressen der Beteiligten aufgezeigt. Dieser Prozess stellt eine Form der Prinzipal-Agenten-Problematik dar, bei dem die Regierung (Prinzipal) versucht ihre Interessen durchzusetzen. Diese Interessen können jedoch aufgrund der Einzelinteressen und Informationsasymmetrien der Beteiligten (Agenten) negativ beeinflusst werden.<sup>6</sup> Die Darstellung suggeriert, dass sich die kritischen Erfolgsfaktoren sowohl auf die einzelnen Mitwirkenden, als auch übergeordnet auf das Ziel der Regierung, die Förderung einer nachhaltigen Alterssicherung, auswirken. Somit könnte die Regierung, bei Berücksichtigung dieser kritischen Erfolgsfaktoren, die genannte Problematik gemäß der Prinzipal-Agenten-Theorie vermutlich bereits im Vorfeld zu ihren Gunsten beeinflussen.<sup>7</sup>

Um diese Aussage verifizieren zu können, wird zuerst in Kapitel 2 das Grundprinzip der Altersvorsorge vorgestellt. Im dritten Kapitel wird dann der bereits dargestellte Mitwirkenden-Prozess ausführlich beschrieben. In Kapitel 4 wird die Umsetzung der staatlich geförderten Pflegeversicherung anhand einer ausgewählten Versicherung, auf Grundlage unterschiedlicher Umsetzungsaspekte, analysiert, um diese im fünften Kapitel mit der Einführung der Riester-Rente vergleichen und hieraus den kritischen Erfolgsfaktor der Komplexität ableiten zu können. Hierfür werden neben den Einführungsüberlegungen auch Einschätzungen über den Erfolg der politischen Maßnahmen vorgenommen. In Kapitel 6 werden anschließend die kritischen Erfolgsfaktoren hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die einzelnen Mitwirkenden herausgearbeitet und im Folgenden hieraus die Auswirkungen auf die Förderung einer nachhaltigen Alterssicherung abgeleitet. Bei dieser Diskussion werden die Auswirkungen der kritischen Erfolgsfaktoren thematisiert, die Limitationen dieser Arbeit beschrieben, sowie eine Handlungsempfehlung aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse gegeben. Im siebten Kapitel erfolgt eine Zusammenfassung der analysierten Thematik in Form des Fazits.

<sup>6</sup> Vgl. Arrow, Pratt, & Zeckhauser (1985).

<sup>7</sup> Vgl. Gilardi & Braun (2002), S. 147-148.

Nichtvorsorge hingewiesen werden.<sup>210</sup> Auch die Berichterstattung der Presse kann im Vorfeld, wenn die politische Maßnahme von der Regierung transparent, verständlich und begründet erstellt wurde, positiv beeinflusst werden.

Insgesamt ist anhand der vorgenommenen Analyse deutlich geworden, dass die Komplexität den wichtigsten der kritischen Erfolgsfaktoren politischer Maßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Alterssicherung darstellt. Die Verflechtung und etwaige Auswirkungen dieses Erfolgsfaktors wurden hinreichend beschrieben, sodass die Aussage getroffen werden kann, dass die Förderung der nachhaltigen Alterssicherung durch eine politische Maßnahme mit angemessenem Komplexitätsgrad am erfolgreichsten sein wird. Angemessenheit heißt in diesem Fall unter Berücksichtigung der jeweiligen Anforderungen, dass die politische Maßnahme so simpel wie möglich, aber so komplex wie nötig ausgestaltet ist.<sup>211</sup>

Dass die Regierung diesen Aspekt eventuell bereits als kritischen Erfolgsfaktor identifiziert hat, kann bspw. anhand der gesetzlichen Korrekturmaßnahmen bei der Riester-Rente und der deutlich simpleren Ausgestaltung des Pflege-Bahrs vermutet werden.<sup>212</sup> An diesem Konzept und der Berücksichtigung der kritischen Erfolgsfaktoren sollte auch in Zukunft unbedingt festgehalten werden. Darüber hinaus sollten diese Faktoren noch stärker in den Fokus rücken, wenn über politische Maßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Alterssicherung im Gesundheitsbereich diskutiert wird.

## 7. Fazit

Die Experten sind sich einig, dass aufgrund des demographischen Wandels und der Umstrukturierung der Alterssicherung durch die Regierung eine private Sparleistung in der Zukunft unausweichlich sein wird, damit die Bürger in Deutschland ihr Gesamtversorgungsniveau halten können. Um die Bürger zu motivieren, ihre privaten Sparanstrengungen zu erhöhen, wurden in diesem Zusammenhang politische Fördermaßnahmen im Bereich der Gesundheit, wie die Riester-Rente oder der Pflege-Bahr, eingeführt.

Ein möglicher Prozessablauf einer solchen politischen Maßnahme, unter Einbeziehung der Mitwirkenden, wurde in **Abbildung 1** dargestellt. Anhand der Abbildung wird deutlich, dass neben der Regierung und den Bürgern zusätzlich auch Versicherungen und Vermittler in das Gesamtkonstrukt eingebunden sind. Ein solcher Prozess mit Zwischenstufen beinhaltet immer das Risiko, dass das vorher angestrebte Ziel der Regierung verfehlt wird und die politische Maßnahme nicht erfolgreich umgesetzt wird. Im Vorfeld wurde vermutet, dass unterschiedliche Komplexitätsgrade der politischen Maßnahmen einen entscheidenden Einfluss auf den Erfolg haben. Aus diesem Grund wurde in dieser Arbeit zuerst einmal die unterschiedliche Komplexität der politischen Maßnahmen anhand eines Vergleiches im Kontext der Produkteinführungen der Riester-Rente und des Pflege-Bahrs, am Beispiel der VGH, herausgearbeitet.

Im Folgenden wurden die unterschiedlichen Auswirkungen des Komplexitätsfaktors auf die einzelnen Mitwirkenden analysiert und im Anschluss daran die Frage diskutiert, welcher Einfluss sich hieraus auf die Förderung einer nachhaltigen Alterssicherung ergibt. In diesem Zusammenhang wurde ersichtlich, dass noch weitere Einflussfaktoren den Erfolg einer politischen Maßnahme maßgeblich beeinflussen können. So wurden bspw. der

---

<sup>210</sup> Vgl. Börsch-Supan, Reil-Held, & Schunk (2006), S. 30.

<sup>211</sup> Vgl. ZEW (2010), S. 6.

<sup>212</sup> Vgl. Alterssicherungsbericht (2012), S. 11 und BMG Pflege-Neuausrichtungs-Gesetz (2012), S. 24-25.

Informationsstand der Bürger oder die Presse als weitere kritische Erfolgsfaktoren identifiziert. In diesem Kontext wurde festgestellt, dass diese Faktoren teilweise interagieren.

In der Analyse wurde aufgezeigt, dass der Faktor der Komplexität derjenige ist, der den größten Einfluss auf den Erfolg einer politischen Maßnahme hat, da die weiteren Faktoren teilweise schon im Vorfeld entscheidend durch die Komplexität beeinflusst werden. Die Verflechtung und etwaige Auswirkungen dieses Erfolgsfaktors wurden hinreichend beschrieben, sodass die Aussage getroffen werden kann, dass die Förderung der nachhaltigen Alterssicherung durch eine politische Maßnahme, die einen angemessenen Komplexitätsgrad hat, am erfolgreichsten sein wird. Angemessenheit heißt in diesem Fall, dass die politische Maßnahme so simpel wie möglich, aber so komplex wie nötig ausgestaltet ist.

Des Weiteren wurde ersichtlich, dass die Regierungstätigkeit, nachdem die politischen Maßnahmen gestaltet und in Form eines Gesetzes in Kraft getreten sind, in dem folgenden Prozess nur noch eine geringe Relevanz aufweist. Dies bestätigt den Verdacht, dass es sich hierbei um eine typische Prinzipal-Agenten-Problematik handelt. Umso wichtiger erscheint es deshalb im Sinne der Förderung einer nachhaltigen Alterssicherung zu sein, dass die Regierung bereits im Vorfeld die kritischen Erfolgsfaktoren und deren Auswirkungen berücksichtigt, um am Ende erfolgreich zu sein und möglichst viele Bürger für die Zusatzvorsorge motivieren zu können.

Im Rahmen weiterführender Analysen könnten die gewonnen Erkenntnisse verifiziert und erweitert werden. Hierfür könnten weitere Versicherungen hinsichtlich möglicher Auswirkungen der dargestellten kritischen Erfolgsfaktoren befragt, weitere Vermittlerkonstellationen betrachtet, sowie die Reaktionen der Bürger auf die unterschiedlichen Fördermaßnahmen analysiert werden. In diesem Zusammenhang könnte neben den Wirkungsweisen auf die politischen Fördermaßnahmen zusätzlich auch der Zusammenhang zu den staatlich nicht-geförderten Produkten hergestellt werden, um eine bessere Einschätzung über die Wirkungsweise der kritischen Erfolgsfaktoren politischer Maßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Alterssicherung geben zu können. Sollte diese Verifizierung erfolgreich sein, so könnte in einem nächsten Schritt versucht werden, weitere politische Maßnahmen hinsichtlich dieser kritischen Erfolgsfaktoren, auch außerhalb des Gesundheitsbereiches, zu überprüfen. Hierfür könnte bspw. anhand der Einführung der Verschrottungsprämie im Jahre 2009 oder auch anhand weiterer politischer Maßnahmen die Wirkungsweise analysiert und von der Regierung zukünftig im Vorfeld der gesetzlichen Ausgestaltung der politischen Maßnahme berücksichtigt werden.