

Teilhabe und Sicherheit in der zusätzlichen Altersvorsorge

Michaela Willert¹

Auf einen Blick

Großbritannien war Mitte der 1980er Jahre unter Margret Thatcher Vorreiter bei der Absenkung staatlicher Rentenleistungen und der Einführung einer kapitalgedeckten Zusatzvorsorge, sog. „Personal Pensions“. In Deutschland markiert die Einführung der Riester-Rente ab 2002 einen entsprechenden Wandel. In beiden Ländern ist die Zusatzvorsorge freiwillig und kann individuell oder über den Arbeitsplatz organisiert werden. Die britische Entwicklung zeigt anschaulich, dass in einem freiwilligen Vorsorgemodell die Ziele einer hohen Teilhabe und sicherer Renten aus den neuen Systemen nicht zu vereinbaren sind, weil der Trade off zwischen beiden Zielen sehr groß ist und sich zentrale Annahmen dieses Modells als falsch erwiesen.

Idealtypische Rentensysteme transferieren Teile des Einkommens von der aktiven in die passive Lebensphase und sollen bis zum Lebensende Konsum ermöglichen. Staatliche Eingriffe werden wohlfahrtsökonomisch mit den Zielen begründet, Armut zu vermeiden und soziale Ungleichheit zu verringern.²

Zielkonflikte bei der Alterssicherung

Die sozialen Ziele stehen jedoch im Spannungsverhältnis mit den Motiven für weltweite Rentenreformen in den vergangenen Jahrzehnten: langfristige Finanzierbarkeit der Renten in alternden Gesellschaften, Förderung von Wirtschaftswachstum und nationaler Wettbewerbsfähigkeit, Stärkung der individuellen Eigenverantwortung und Wahlfreiheit sowie die Verringerung der historisch mit dem Wohlfahrtsstaat gewachsenen staatlichen Eingriffe in Wirtschaft und Gesellschaft.

Nun stellt sich die Frage, wie die sozialen Ziele im Zusammenspiel von reformierter staatlicher Rente und Zusatzvorsorge erreicht werden können. Dabei bilden die Höhe und Struktur der staatlichen Leistungen die Basis für das künftige Ausmaß sozialer Ungleichheit: Wie viel Einkommen ersetzen sie? Wie werden geringe Einkommen bewertet oder Zeiten der Kindererziehung? Darauf baut die ergänzende Vorsorge auf, ohne die prinzipielle Struktur der darin angelegten sozialen Ungleichheit zu verän-

dern. Dies setzt jedoch zweierlei voraus: Erstens muss die umfassende Teilhabe der Bevölkerung an der Zusatzvorsorge gewährleistet sein. Zweitens müssen die Zahlungen aus den ergänzenden Systemen hinreichend sicher sein. Dazu gehört, dass sie sich bei Personen mit gleichen Beiträgen nicht eklatant voneinander unterscheiden, z.B. weil es schwierig ist, geeignete und günstige Produkte zu finden (Verbraucherschutz) oder im schlimmsten Fall die Anbieter bankrott gehen (Insolvenzschutz). Bei verpflichtenden Systemen, wie z. B. in Schweden, der Schweiz oder den Niederlanden, werden beide Voraussetzungen durch branchenweite Tarifverträge oder gesetzliche (Mindest-)Vorgaben geschaffen. Doch wie entwickeln sich Teilhabe und Sicherheit der kapitalgedeckten Zusatzvorsorge, wenn die Vorsorge wie in Deutschland und Großbritannien freiwillig ist?

Sicherheit

Detaillierte Produktvorgaben sowie der permanente Versuch, den Wettbewerb zu stärken, damit die Vorsorge für Verbraucher attraktiver wird, prägen die auf das Ziel „Sicherheit“ ausgerichteten politischen Aktivitäten beider Länder. Für ein liberales Land wie Großbritannien ist dies erstaunlich. Jedoch ersetzen „Personal Pensions“ teilweise die staatliche Rente, indem ein Teil der Sozialbeiträge in die neuen Produkte umgelenkt werden konnte (contracting-out). Deshalb sollten die Leistungen einander möglichst ähnlich sein:

- Zahlung in Form einer lebenslangen Rente;
- gleiche hohe Leistungen für Frauen und Männer;
- in bestimmtem Umfang Anpassung an die Inflation.

Erst seit 2006 können bis zu 25 Prozent des Kapitals zu Rentenbeginn ausgezahlt werden. Unisex-Tarife und Inflationsanpassung sind nicht nötig für die Vorsorge zusätzlich zum contracting-out aus den staatlichen Leistungen. Die Ansparphase war zunächst kaum reguliert: Ein starker Wettbewerb unter einer Vielzahl von Anbietern sollte die Versorgung der Bevölkerung mit geeigneten und kostengünstigen Produkten sicherstellen. Vor Verlusten am Kapitalmarkt mussten sich die

britischen Sparer durch die Auswahl profitabler Produkte selbst schützen. 2006 – noch vor der Finanzkrise – beschloss jedoch die Labour-Regierung, das contracting-out für Personal Pensions und beitragsorientierte Betriebsrenten ab 2012 abzuschaffen, weil durch Kapitalmarkt-Schwankungen eine sichere, planbare Rente nicht möglich sei.

In Deutschland ist bei Riester-Produkten ebenfalls eine lebenslange Rentenzahlung vorgeschrieben; Unisex-Tarife sind seit 2006 Pflicht. Anders als in Großbritannien sind die eingezahlten Beiträge (abzüglich der Kosten für die Absicherung von Risiken) vor Verlusten am Kapitalmarkt geschützt, allerdings müssen die Rentenleistungen nicht an die Inflation angepasst werden.

Das Problem hoher Vertriebskosten stand früh auf der Agenda beider Regierungen, allerdings formulierte die britische Tory-Regierung zunächst nur vage gesetzliche Vorgaben. In Deutschland gab es von Beginn an Vorschriften, um die Kosten über einen bestimmten Zeitraum zu verteilen (erst zehn, ab 2005 fünf Jahre) und durch Informationspflichten die Transparenz zu erhöhen. Intransparenz blieb jedoch ein fortwährendes Problem, weil sich die Kostenmodelle der Produkte unterscheiden und weil sie den teuren Anbietern Wettbewerbsvorteile bietet. In beiden Ländern wurde schließlich zur Förderung des Wettbewerbs die Darstellung von Provisionen, Produktkosten und Rückkaufswerten gesetzlich vorgegeben. Die britische Aufsicht berichtet seit 1996 über die Spanne der Produktkosten und richtete 2001 ein Vergleichsportale im Internet³ ein.

Auch der Vertriebsprozess wurde immer stärker geregelt. In Deutschland lag dies vor allem an der europäischen Vermittlerrichtlinie, die 2006 in relativer Harmonie mit den Versicherern in deutsches Recht übertragen wurde. Die britische Entwicklung geht auf den „Mis-selling Skandal“ im Jahr 1993 zurück: Personal Pensions waren an Beschäftigte verkauft worden, die besser im staatlichen System geblieben wären (vor allem Frauen) oder die zur Aufgabe höherer Betriebsrenten überredet wurden (Minenarbeiter, Beschäftigte

des öffentlichen Dienstes). Es dauerte bis 2002, bis die Versicherer einen Großteil der ca. 1,7 Millionen Opfer des Skandals mit rund 11,5 Milliarden Pfund entschädigt hatten. Ab 1994 verschärften sich die gesetzlichen Anforderungen an die Qualifikation des Vertriebs, die Dokumentations- und Informationspflichten stetig. Zudem wurden Vertreterinnen und Vertreter langfristig bei Beratungsfehlern haftbar gemacht. Um die Rolle der Nachfragerinnen und Nachfrager zu stärken und den Einfluss des Vertriebs auf den Vorsorgemarkt zu verringern, entwickelte die Labour-Regierung 2004 einen freiwilligen Produktstandard. Die sog. „Stakeholder Pensions“ hatten eine Kostenobergrenze (1,5 Prozent des Anlagekapitals) und wenige Anlageoptionen. Gebühren beim Vertragswechsel waren verboten. Arbeitgeber wurden verpflichtet, den Beschäftigten Zugang zu diesen Produkten zu ermöglichen.

Durch die fortgesetzten staatlichen Eingriffe sank das Niveau der Vertriebs- und Produktkosten in Großbritannien, während die Kosten in Deutschland unverändert hoch sind. Stakeholder Pensions übten einen enormen Preisdruck auf den gesamten Vorsorgemarkt aus, so dass sich die Kosten inzwischen weitgehend gleichen. Allerdings hatte dies zahlreiche Nebenwirkungen:

- Die Anbieter entwickeln ständig neue Produkte, um gesetzliche Vorgaben zu umgehen. So entwickelte sich ein für Politik, Verwaltung und Aufsicht ressourcenaufwendiger Regulierungswettlauf.
- Der Vertrieb versucht durch Kapitalumschichtungen die stark gesunkenen Provisionen zu kompensieren. Ein beträchtlicher Anteil „neuer“ Sparbeiträge besteht aus „altem“ Vorsorgevermögen, dessen Umschichtung (z. T. in weniger regulierte Produkte) bei Kundinnen und Kunden wie Anbieterinnen und Anbietern erhebliche Provisions- und Verwaltungskosten verursacht.⁴

Vorsorgeprodukte stellen langfristige vertragliche Bindungen dar, so dass die nachhaltige Leistungsfähigkeit der Anbieter besonders relevant ist. Bei anhaltend niedrigem Zinsniveau sowie hohem Konkurrenz- und Preisdruck steigt die Gefahr von Insolvenzen. Die Regierung in Großbritannien und die Versicherer in Deutschland schufen

deswegen Institutionen, die für die Kundinnen und Kunden insolventer Unternehmen zumindest einen Teil der Leistungen übernehmen. Nationale und europäische Vorgaben erhöhten die Anforderungen an die Kapitalausstattung der Lebensversicherer. Allerdings zeigt die britische Entwicklung, dass viele Versicherer ihre Anlage Risiken auf die Kunden verlagern, indem sie Fondsprodukte anbieten, die ihre Eigenkapitalanforderungen nicht erhöhen. Sinkende Gewinnmargen spiegeln sich in der Konzentration auf profitable Kundinnen und Kunden wider und etliche Anbieter haben sich vom Vorsorgemarkt zurückgezogen.

Teilhabe

Der Übergang zur freiwilligen Vorsorge wurde in beiden Ländern durch finanzielle Anreize an die Bevölkerung gefördert. Dahinter steht die Annahme, dass rational kalkulierende Akteure auf diese Weise zur freiwilligen Vorsorge motiviert werden können. Jedoch standen die Anreize in beiden Ländern unter der Maßgabe der Haushaltskonsolidierung, so dass die langfristige Perspektive der Förderung stets unsicher blieb. Verhaltensökonomie und Empirie zeigen zudem, dass sich der Großteil der Bevölkerung aus eigenem Antrieb nur wenig für Altersvorsorge interessiert. Hingegen reagieren die Vertriebskräfte sehr sensibel auf die staatlichen Anreize. Die Förderung ist für sie das zentrale Verkaufsargument und deren Ausgestaltung dient als wichtiges Signal auf der Suche nach geeigneten Zielgruppen. Ein zweites wichtiges Signal sind die Kosten des Vertriebsprozesses: Je höher diese sind, desto lohnender muss der Vertragsabschluss sein.

Hohe Anreize bei gleichzeitig schwacher Regulierung führten in Großbritannien zunächst zu einem Verkaufsboom bei Personal Pensions. Gleich nach der Einführung hatte mehr als ein Viertel der Berechtigten eine Personal Pension, nach fünf Jahren war dieser Anteil auf 40 Prozent gestiegen. Durch die stärkere Regulierung stiegen ab 1994 die Fixkosten des Vertriebs, gleichzeitig wurde die Förderung reduziert – die Verkaufszahlen stagnierten. Ab 2002 sanken der Bestand an Personal Pensions sowie die Versorgung mit Betriebsrenten drastisch. Stakeholder Produkte, die

2004 mehr Menschen zur Altersvorsorge bewegen sollten, flopten total. Versicherer und Vertriebe konzentrierten ihre Aktivitäten nur noch auf Besserverdienende sowie auf Unternehmen mit gut bezahlten, wenig fluktuierenden Arbeitskräften. Im Jahr 2008 verfügten 24 Prozent der Männer und 37 Prozent der Frauen zwischen 45 und 54 Jahren, die bei Einführung der Personal Pensions vor 20 Jahren im besten Vorsorgealter waren, über keinerlei Vorsorgevermögen.⁵ Das freiwillige Vorsorgemodell ist dort gescheitert: Ab 2012 werden Beschäftigte automatisch Mitglied in einem betrieblichen Vorsorgesystem, zu dem sie selbst vier Prozent und der Arbeitgeber drei Prozent Beiträge zahlen müssen, ein Prozent wird vom Staat beigesteuert. Sie haben aber die Möglichkeit, aus dem System auszutreten.

Auch in Deutschland lässt sich der Trade off zwischen den Zielen Sicherheit und Teilhabe beobachten. Bei den Riester-Verträgen hatte der Vertrieb mit den Anträgen für die Zulagenförderung einen hohen Aufwand, der mit zunächst geringen und über zehn Jahre verteilten Provisionen vergütet wurde. Daneben wurden weitere Versicherungen gefördert, deren Einzahlungen deutlich höher lagen als die steuerlich absetzbaren Riester-Beiträge. So wurden 2003 und 2004 kaum Riester-Verträge abgeschlossen. Erst ab 2005/06, mit der dritten Förderstufe, der Verkürzung der Provisionsfrist und der Einschränkung der Förderung anderer Versicherungsprodukte, stieg die Verbreitung der Riester-Rente auf inzwischen ca. 40 Prozent der Berechtigten. Ob die positive Entwicklung nach kostensteigernden Reformen von Vertrieb und Versicherungsrecht fortgesetzt wird,

ist fraglich. Gewerkschaften, die im Gegensatz zum britischen System in die Vorsorge sehr viel stärker eingebunden wurden, entwickelten zwar schnell tarifliche Angebote. Doch seit 2005 und trotz Fortführung der Sozialabgabenfreiheit nach 2008 stagniert die Verbreitung bei ca. 50 Prozent der Beschäftigten in der Privatwirtschaft und blieb weit hinter den Erwartungen zurück.⁶

Fazit

Der Markt für zusätzliche Altersvorsorge wird kaum von der Nachfrage rationaler Bürgerinnen und Bürger beeinflusst, sondern durch die Anbieter sowie den Vertrieb und dessen kurzfristigen Gewinnhorizont. Mit freiwilligen Vorsorgemodellen versuchen sich Regierungen an der Quadratur des Kreises:

- Vor allem Gering- und Normalverdiener brauchen hohe Sicherheit und niedrige Kosten, was sich jedoch negativ auf ihre Teilhabe auswirkt – bei gleichzeitig sinkendem staatlichem Rentenniveau.
- Für die Politik entsteht ein ständiger Regulierungs- und Kontrollaufwand, um Wettbewerb herzustellen. Dies widerspricht dem Ziel, weniger in Wirtschaft und Gesellschaft einzugreifen.
- Soll die Teilhabe freiwillig bleiben, müssten staatliche Anreize den Bedürfnissen des Vertriebs stärker gerecht werden. Dies wirft jedoch Fragen der Legitimität einer derartigen Förderung auf.
- Unterbleiben staatliche Eingriffe, wächst die mit fiskalischen und sozialen Kosten verbundene Ungleichheit.

1 Dr. des. Michaela Willert ist freiberufliche Sozialwissenschaftlerin/ab Oktober Referentin für Sozialpolitik beim Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft. Das Papier basiert auf ihrer Doktorarbeit (Willert 2011).
2 Barr, Nicholas; Diamond, Peter 2006: The Economics of Pensions. In: Oxf Rev Econ Policy 22 Nr. 1: S. 15-39.
3 <http://www.moneymadeclear.org.uk/tables/bespoke/Pensions>
4 Cazalet Consulting 2006: Polly put the kettle on. Pensions Profitability. London.
5 ONS, Office for National Statistics 2009: Wealth in Great Britain. Main Results from the Wealth and Assets Survey 2006/08. London.
6 Dazu finden Sie aktuelle Studien unter: www.fes.de/wiso