

31/2015

VERBRAUCHERPOLITISCHE REFORMOPTIONEN BEI DER RIESTER-RENTE

AUF EINEN BLICK

Die staatlich geförderte private Altersvorsorge steckt in der Krise. Die Gesamtzahl der Riester-Verträge stagniert und einkommensschwache Gruppen nutzen Riester-Produkte nur unterdurchschnittlich. Einen Schub könnte der dritten Säule der Alterssicherung die Einführung eines Musterprodukts verschaffen, das in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft steht und umfassend verbrauchergerecht gestaltet und gemanagt wird.

EINFÜHRUNG

2001 ist die staatlich geförderte private Altersvorsorge, nach dem damaligen Bundesarbeitsminister Riester-Rente genannt, als Ausgleich für Leistungsminderungen in der gesetzlichen Rentenversicherung bei Verschiebung der Finanzierungsverpflichtungen auf die Arbeitnehmer_innen eingeführt worden. Die Bilanz dieser grundlegenden Reform der deutschen Alterssicherungspolitik ist sicherlich nicht zufriedenstellend. Im ersten Quartal 2015 waren 16,3 Millionen Riester-Verträge abgeschlossen.¹ Ca. 20 Prozent dieser Verträge ruhten, für diese Verträge wurden im letzten Jahr keine Zahlungen eingebracht. Bei geschätzten 34,4 Millionen Förderberechtigten liegt die aktuelle Ausschöpfungsquote mithin bei unter 50 Prozent, zieht man die ruhenden Verträge ab, sogar bei unter 40 Prozent. Es ist zudem zu beachten, dass eine Person mehrere Riester-Verträge abschließen kann, sodass die Zahl der geförderten Personen noch niedriger liegen wird. Bereits vor dem Beginn der aktuellen Niedrigzinsperiode stoppte der erhoffte Siegeszug der privaten Altersvorsorge.² Nach einem eher langsamen Start 2001 bis 2004 mit 4,2 Millionen Riester-Verträgen und einem steilen Anstieg 2005 bis 2009 auf einen Bestand von 12,1 Millionen Verträgen folgte 2009 bis 2011 bereits eine Abflachung des Wachstums. Die Gesamtzahl der Riester-Verträge wächst seit einiger Zeit nur noch in kleinsten Raten, man kann durchaus von einer Stagnation der Riester-Rente sprechen. Nennenswertes Wachstum zeigt sich allein

noch bei der Eigenheimrente (Wohn-Riester), während die Anzahl der Versicherungsverträge bereits abnimmt. Die Nutzung der Riester-Produkte ist zudem sozial ungleich verteilt. Bei Frauen bilden die Personen ohne Einkommen die größte Fördergruppe³, während es bei Männern jene mit einem Einkommen über 65.000 Euro sind.⁴ Einkommensschwache Gruppen partizipieren unterdurchschnittlich an der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge.⁵ Da die Zulagenförderung beantragt werden muss, zeigt erst das Ausmaß der Inanspruchnahme der staatlichen Förderung das gesamte Bild: In vollem Umfang bezogen nur 6,4 Millionen Menschen im Jahre 2011 eine Zulage. Das sind etwas mehr als 18 Prozent der Förderberechtigten. Dennoch errechnet die Bundesregierung zur Abschätzung zukünftiger Absicherungsdefizite ein Gesamtversorgungsniveau, das eine monatliche Riester-Rente in vollem Umfang einschließt. Nur unter dieser bestenfalls für ein Fünftel aller Versicherten geltenden Voraussetzung wird zwischen 2020 bis 2028 ein Gesamtversorgungsniveau vor Steuern von 50 - 51 Prozent erreicht.⁶

Da sich die Nachfrageschwäche nach Riester-Produkten schon seit einigen Jahren abzeichnet, sind bereits Maßnahmen zur attraktiveren Gestaltung der privaten Altersvorsorge und mehr Verbraucherschutz auf den Weg gebracht worden. Das Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz aus dem Jahre 2013 hat die Kundenfreundlichkeit der Riester-Produkte durch die Einführung eines Produktinformationsblattes, die Informationspflichten der Finanzdienstleister vor Beginn der Auszahlungsphase, die Begrenzung der Wechselkosten und die flexiblere Nutzung der Eigenheimrente erhöht. Dies hat aber nicht zu einem signifikanten Anstieg der Neuverträge, zu einem politischen Druck in Richtung eines weiteren Ausbaus

>

der Riester-Förderung oder zu einer echten Neuaufstellung durch eine Transparenzoffensive geführt. Auf die gesetzliche Verankerung der Informationspflicht folgten vielmehr seitens der Finanzindustrie zähe Prozesse der Umsetzung, trickreiche Umgehungen mittels Informationsüberfülle oder auch ein Unterlaufen der Neuregelungen durch schlichte Nichtbeachtung. Merkbare Sanktionen bei Nicht-Einhaltung der verbraucherpolitischen Vorschriften fehlen aber bisher in der Gesetzgebung. Welche Möglichkeiten bestehen, in Zukunft mehr Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Qualität bei Riester-Produkten zu erreichen und gleichzeitig die Nachfrage nach ihnen zu erhöhen?

VERBRAUCHERPOLITISCHE OPTIONEN

1. Informationspflichten

Die Pflicht der Anbieter zur Vorlage eines Informationsblattes ist leider sehr unterschiedlich umgesetzt worden. Entsprechend wird trotz der gerade zwei Jahre alten Gesetzgebung bereits wieder über eine gesetzlich vorgegebene Neugestaltung des Produktinformationsblattes (Länge, Verständlichkeit, Indikatoren) gestritten. Die Suche nach einer standardisierten und dadurch Vergleichbarkeit sichernden Informationsgrundlage wird sich angesichts des bisherigen Verhaltens der Finanzdienstleister nur umsetzen lassen, wenn das Produktinformationsblatt komplett in allen Formulierungen vorgegeben wird und allein die unternehmens- und produktspezifischen Daten noch in Lückentexte eingefügt werden müssen.

2. Beratung

In Zukunft eine faire Beratung durch die anbietenden Firmen zu erwarten, wäre angesichts der bekannten Praktiken in Banken und Versicherungen sowie des systematischen (man denke an die höchst fragwürdige Berechnung einer „Rentenlücke“) Hinführens zu einem Kauf, naiv. Auch eine verfeinerte Regulierung von verpflichtenden Beratungsprotokollen wird hier nur bedingt hilfreich sein. Auf Fehlinformation und Intransparenz kann jedoch mit einer Steigerung und Verbesserung der externen Beratung reagiert werden. Diese verbraucherpolitische Strategie setzt aber voraus, dass wenigstens die Berater_innen die Riester-Produkte durchschauen können. Das ist aber gerade nicht der Fall. Auch unabhängige Beratungsinstanzen verfügen nicht über annähernd vollständige Informationen zu Kosten, Sterbetafeln und Anlagestrategien der Unternehmen, die Riester-Produkte anbieten. Zwar kann gerade eine kostenfreie unabhängige Beratung (sowie ggf. auch eine unabhängige Honorarberatung) helfen, die erreichbaren und durch die Gesetzgebung 2013 ausgeweiteten Informationen verständlich zu machen, doch sie wird unter sonst gleichbleibenden Bedingungen auch bei bester Förderung kein Ausmaß erreichen können, das die Riester-Rente wieder zu einem Verkaufsschlager macht.

3. Sterbetafeln

Riester-Produkte werden kalkuliert auf der Grundlage nicht öffentlich zugänglicher Sterbetafeln. Die Unternehmen nutzen zwar die Sterbetafel der deutschen Aktuarsvereinigung mit dem Kürzel DAV2004R, fügen aber Sicherheitsmargen in unbekannter Höhe hinzu. Eine Pflicht zur Veröffentlichung der unternehmenseigenen Sterbetafeln wäre verbraucherpolitisch vertretbar. Davon jedoch ein höheres Vertrauen in das Produkt zu erwarten, dürfte verfehlt sein. Es wird mit einer größeren Sichtbarkeit der Sterbetafeln nur deutlicher, dass für Personen- und Berufsgruppen, deren Sterblichkeit statistisch unter dem Durchschnittswert liegt, ein Riester-Produkt kaum lohnen kann. So wird heute bei einer Riester-Ansparung bis zum 67. Lebensjahr mit einer fernerer Unisex-Lebenserwartung von 98 Jahren gerechnet.⁷ Dieses Alter ist auch unter der Annahme noch weiter steigender Lebenserwartung für die meisten Menschen eine subjektiv kaum als wahrscheinlich geltende Größe, auch wenn vor einer Unterschätzung des individuellen Langlebkeitsrisikos gewarnt werden muss. Annuitäten, die auf diese lange Lebensspanne berechnet sind, vermitteln den Eindruck, dass die Einzahlungen einschließlich staatlicher Zulagen bzw. Steuervorteile und einer durchschnittlichen Verzinsung bei risikoarmer Anlage nur bei extremer Langlebigkeit zur Auszahlung gelangen. An diesem Eindruck vermag auch eine vom Gesetz- oder Ordnungsgeber verbindlich festgesetzte, für alle Riester-Anbieter geltende Sterbetafel nicht grundsätzlich etwas zu ändern. Aber unternehmensbezogene Sicherheitsmargen und Renditeüberlegungen könnten auf diese Weise aus der Kalkulation der Lebenserwartung herausgehalten werden.

4. Kosten

Eine bereits mehrfach gesetzgeberisch bearbeitete Baustelle stellen die Kosten dar. Hier geht es um die Transparenz der Abschluss- und Verwaltungskostenarten, ihre Verteilung auf die Ansparphase und ihre Gesamthöhe sowie die Höhe der Kosten im Fall des Wechsels von einem Vertrag zu einem anderen. Die Deckelung der Gesamtkosten und der Wechselkosten sowie die gleichmäßige Verteilung der Abschlusskosten auf die gesamte Ansparphase werden häufig gefordert. Die angesichts der Online-Konkurrenz zunehmend veraltenden Vertriebsstrukturen gerade der Versicherungsunternehmen haben lange Zeit für erhebliche Gegenwehr zum Anliegen des Verbraucherschutzes gesorgt. Eine verpflichtende Auflistung aller Kosten mit Höchstgrößen und Angabe deren zeitlicher Verteilung sollte in Zukunft eher durchsetzbar sein.

5. Rendite

Die Qualität von Altersvorsorgeprodukten zeigt sich gerade auch in der Verzinsung, die sie für die Einzahlungen erwirtschaften. Die methodischen Grundlagen einer für Verbraucher_innen nachvollziehbaren Berechnung der Rendite sind aber umstritten. Die Aussagekraft jener Rendite-Indikatoren, die in den Produktinformationsblättern veröffentlicht werden, erscheint fraglich. Eine von allen Beteiligten gebilligte und nachvollziehbare Rechengröße für die Rendite hat sich nicht

herauskristallisiert. Stärkere Regulation in diesem Bereich läuft darauf hinaus, die Kalkulationsgrundlagen der Unternehmen einschließlich der in diese eingebauten Gewinnmargen und eventuell auftretenden Querfinanzierungen durch andere Produktparten einer Kontrolle zu unterziehen. Die unternehmerische Dispositionsfreiheit ist hier durchaus berührt. Im Bereich der Renditeaussichten ist daher weitere verbraucherpolitische Steuerung kaum erfolgversprechend. Daher ist das Gewicht eher auf Vergangenheitsdaten und eine transparente Darbietung derselben, die auch Vergleiche zulässt, zu richten.

6. Anlagestrategien

Forderungen nach einer ethischen, sozial und ökologisch verantwortlichen Kapitalanlage sind in den letzten beiden Jahrzehnten zu einer Grundgröße auf dem Kapitalmarkt geworden. Die Regulierung der Riester-Produkte hat die Anlagestrategien aber nicht erfasst. Die Begrifflichkeit der „Zertifizierung“ kann öffentlich missverstanden werden als Qualitätsprüfung. Diese stellt sie aber gerade nicht dar, weshalb es besser „Zulassung“ heißen sollte. Eine Qualitätsprüfung der Riester-Produkte könnte zusätzlich eingeführt werden bis hin zur Bestätigung einer ökologisch, sozial und ethisch einwandfreien Kapitalanlage. Die entscheidende Frage lautet hier, wer diese Qualitätsprüfung übernehmen soll. Wird keine öffentliche Einrichtung tätig, kann der bereits bei anderen Gütern beobachtete Gütesiegel-Dschungel mit einer Vielzahl von privaten Zertifizierungsinstanzen auftreten. Transparenz ist dann nicht mehr zu erwarten. Entweder muss daher die für die Zulassung von Riester-Produkten zuständige Aufsichtsinstanz auch die Qualitätsprüfung übernehmen oder eine andere öffentliche Institution mit dieser Aufgabe betraut werden. Eine klare Trennung von Zulassung und Qualitätsprüfung ist sicherlich vorzuziehen.

7. Obligatorium

Angesichts der auch durch weitere verbraucherpolitische Einzelmaßnahmen kaum aufzuhebenden Schwäche der Riester-Rente wird vereinzelt auch das Obligatorium, die verpflichtende Einführung einer privaten Vorsorge, erörtert. Ein Obligatorium wäre sicherlich ein gangbarer Weg, für alle Personengruppen zurück in die Nähe der Lebensstandard-sicherung als erwartbares Renteniveau zu kommen. Die sozialen Ungleichheiten, die sich durch die Riester-Rente nur weiter erhöht haben, ließen sich vermindern. Durch eine verpflichtende private Alterssicherung wäre auch das Risiko zwischen Kapitaldeckung auf internationalen Finanzmärkten und der stark vom nationalen Arbeitsmarkt bestimmten Umlagefinanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung besser zu verteilen.

Jedoch werden selbst überschuldete Personen ohne eigene Vorsorgefähigkeit verpflichtet zu sparen, ohne dass von anderer Seite, wie bei den Arbeitgeberbeiträgen in der GRV, ein weiterer Beteiligter als Finanzier auftreten würde. Zudem ist die aktuelle Niedrigzinsphase sicherlich nicht besonders geeignet, Kapitaldeckung so attraktiv erscheinen zu lassen, dass eine Pflicht eingeführt werden sollte.

Verbraucherpolitisch ist die Verpflichtung auf eine bestimmte Form des privaten Sparens grundsätzlich abzulehnen. Die Dispositionsfreiheit des Verbrauchers bzw. der Verbraucherin, auch die Möglichkeit zwischen verschiedenen Zwecken des Sparens und Anlagemöglichkeiten abzuwägen, wird ohne Not eingeschränkt. Schließlich besteht mit der gesetzlichen Rentenversicherung bereits eine Pflichtversicherung. Wenn also politisch die Auffassung vorherrschen sollte, dass freiwillig nicht genügend Zukunftsvorsorge betrieben werde, dann wäre das bestehende Pflichtversicherungssystem auszubauen, eventuell sogar um eine Kapitaldeckungssäule zu ergänzen, etwa in Anlehnung an das schwedische Modell.⁹ Für eine zweite Pflichtversicherung, die zudem zur Inanspruchnahme privater Unternehmen zwingt, gibt es keine hinreichenden Argumente.

8. Riester-Musterprodukt oder staatlicher Vorsorgefonds/Vorsorgekonto

Verbraucherpolitische Forderungen nach Transparenz könnten am besten umgesetzt werden, wenn es ein Musterprodukt geben würde, das in jeder Hinsicht transparent und verbrauchergerecht gestaltet und gemanagt würde. Statt detaillierter Regulation der bisher angebotenen Produkte könnte ein neues Produkt, das in Kostenaufstellung, Anlagestrategien und Kalkulationsgrundlagen nachvollziehbar den Forderungen der Verbraucherpolitik entsprechend gestaltet ist, als Maßstab fungieren. Da nicht zu erwarten ist, dass der private Sektor ein solches Produkt zur Verfügung stellen wird, kommt wohl nur ein öffentlicher Träger in Betracht. Öffentliche Trägerschaft ist erforderlich, aber nicht unbedingt eine öffentliche Durchführung (z. B. Treuhandschaft im öffentlichen Auftrag). Genau in diese Richtung gehen Forderungen nach einem Riester-Basisprodukt, einem „Deutsche Rentenversicherung/DRV-Vorsorgekonto“ oder einem staatlichen Vorsorgefonds.¹⁰

FAZIT

Das Geschäftsmodell der Lebensversicherungen ist momentan gefährdet. Der Rückzug großer Finanzdienstleister aus diesem Geschäftsfeld macht dies deutlich.¹¹ Neue Online-Anbieter und die andauernde Niedrigzinsphase bedrohen das traditionsreiche Geschäft. Eine Steigerung der Nachfrage nach staatlich geförderter privater Altersvorsorge ist angesichts der Krise der Lebensversicherungen nur schwer möglich, schließlich stellen diese mit über elf Millionen Verträgen immer noch die weitaus wichtigste Anlageform unter den Riester-geförderten Produkten dar. Verbraucherpolitische Einzelmaßnahmen sind sicherlich im Sinne der Kunden zu begrüßen, werden aber nur einen geringen Beitrag dazu leisten, die Angemessenheit der Renten in Zukunft für breite Teile der Bevölkerung zu sichern. Einen Schub kann der dritten Säule der Alterssicherung wohl nur die Einführung eines Musterprodukts eines staatlichen Vorsorgefonds oder Vorsorgekontos verschaffen, das den hier genannten Anforderungen gerecht wird. Die privaten Anbieter haben nach jeder Regulationsoffensive des Staates Wege gesucht und gefunden, die Zielsetzung der rechtlichen Regelungen zu umgehen. Ohne eine eigenständige Präsenz

eines öffentlichen verbrauchergerechten Angebots auf dem Markt der Vorsorgeprodukte ist die Durchsetzung von Nachvollziehbarkeit und Transparenz kaum möglich. Die kapitalgedeckte Altersvorsorge scheint öffentlich betrieben werden zu müssen, damit den Kunden ein verlässliches Finanzprodukt geboten werden kann.

Autor

Frank Nullmeier ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bremen und Mitglied des Bremer SOCIUM – Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik.

Anmerkungen

1 – Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Statistik zur privaten Altersvorsorge, Berlin 2015, <http://www.bmas.de/DE/Themen/Rente/Zusaetzliche-Altersvorsorge/statistik-zusaetzliche-altersvorsorge.html> (13.10.15).

2 – Axel Kleinlein: Zehn Jahre „Riester-Rente“: Bestandsaufnahme und Effizienzanalyse, Friedrich-Ebert-Stiftung: WISO Diskurs, Bonn 2011; Kornelia Hagen; Axel Kleinlein: Zehn Jahre „Riester-Rente“: Kein Grund zum Feiern, DIW-Wochenbericht 47, Bonn 2011, S. 3 – 14; Florian Blank: Die Riester-Rente: Überblick zum Stand der Forschung und sozialpolitische Bewertung nach zehn Jahren, Sozialer Fortschritt 60/6, Landau 2011, S. 109–115.

3 – Dabei handelt es sich vorwiegend um Frauen, deren Ehemänner bereits einen Riester-Vertrag abgeschlossen haben und die dadurch auch ohne eigenes Einkommen „mittelbar förderberechtigt“ sind.

4 – Bundesregierung: Die Leistungsfähigkeit der Riester-Rente, Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage des Abgeordneten Markus Kurth u.a. und der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN, BT-Drucksache 18/3467, Berlin 2014.

5 – Carsten Schröder: Riester-Rente: Verbreitung, Mobilisierungseffekte und Renditen, Friedrich-Ebert-Stiftung: WISO Diskurs, Bonn 2011.

6 – Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Zweiter Bericht der Bundesregierung gemäß § 154 Absatz 4 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre, Berlin 2014.

7 – Martin Gasche; Tabea Bucher-Koenen et al.: Die Kosten der Riester-Rente im Vergleich, MEA Discussion Papers, München 2014, S. 21.

8 – Johannes Rausch: Was wäre wenn wir Schweden wären? Ist das schwedische Rentensystem auf Deutschland übertragbar?, MEA Discussion Papers 21, München 2014.

9 – Theo Zimmermann: Die deutsche Rentenversicherung könnte auch ein kapitalgedecktes Vorsorgeprodukt anbieten, Soziale Sicherheit 61/10, Frankfurt 2012, S. 325–329; Claudia Tuhscherer: Das Modell des „Vorsorgekontos“ der deutschen Rentenversicherung Baden-Württemberg, Soziale Sicherheit 61/10, Frankfurt 2012, S. 325 – 329; Eckhard Benner; Nils Nauhauser: Zur Diskussion gestellt: Der Vorsorgefonds: Ein Beispiel für sozialpolitische Verbraucherpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung: WISO direkt, Bonn 2013.

10 – Lebensversicherung wird zum Auslaufmodell, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.7.15, S. 19.

Impressum

© 2015

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Fax 0228 883 9205, www.fes.de/wiso

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
Dr. Robert Philipps, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.
Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-95861-317-1