

Hagen, Kornelia; Schäfer, Dorothea

Article

Quo vadis? Offenlegungen und Klarstellungen im Streit um das Riester-Sparen (Editorial)

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Hagen, Kornelia; Schäfer, Dorothea (2012) : Quo vadis? Offenlegungen und Klarstellungen im Streit um das Riester-Sparen (Editorial), Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 1861-1559, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 81, Iss. 2, pp. 5-25, <https://doi.org/10.3790/vjh.81.2.5>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99689>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Quo vadis? Offenlegungen und Klarstellungen im Streit um das Riester-Sparen

KORNELIA HAGEN UND DOROTHEA SCHÄFER

Kornelia Hagen, DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, E-Mail: khagen@diw.de
Dorothea Schäfer, DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, E-Mail: dschaefer@diw.de

I **Das Riester-Sparen zwischen Eigenverantwortung von Privatpersonen, Gewinninteressen von Anbietern sowie Schutz der Sparer durch den Staat**

2001 – vor gut einer Dekade – wurde die freiwillige, kapitalgedeckte und staatlich geförderte Altersvorsorge, das Riester-Sparen, eingeführt. Dies wurde teilweise als Paradigmenwechsel des deutschen Alterssicherungssystems, teilweise auch „nur“ als Fortführung bereits in den Jahren zuvor eingeläuteter Veränderungen der Alterssicherung beurteilt. Der gesellschaftliche Hintergrund und Ausgangspunkt für das Riester-Sparen war, dass Deutschland – wie die meisten hochentwickelten Volkswirtschaften – aufgrund niedriger Geburtenraten und zugleich steigender Lebenserwartungen eine alternde Bevölkerung und die damit verbundenen Kosten zu bewältigen hat. Nach der mehrheitlichen Auffassung in Wissenschaft und Politik gab es unter Berücksichtigung der Gerechtigkeit zwischen den Generationen dafür nur eine Lösung: Erstens wurde in der gesetzlichen Rentenversicherung von einer „ausgabenbezogenen Einnahmepolitik“ zu einer „einnahmebezogenen Ausgabenpolitik“ umgesteuert, was unter anderem mit einer Festschreibung der Beitragssätze auf eine Obergrenze bis zum Jahr 2030 einherging. Zweitens wurde die Mischfinanzierung der Alterssicherung etabliert. Diese besteht darin, dass die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung, in der die Altersrenten aus den laufenden Beitragszahlungen der Versicherten finanziert werden, um eine kapitalgedeckte freiwillige Vorsorge für das Alter ergänzt wurde, in der jede Generation einen Kapitalstock anspart und das Kapital in der Zukunft als Rente ausbezahlt bekommt.

Das Altersvermögensgesetz markierte 2001 den Einstieg in das freiwillige private und kapitalgedeckte Riester-Sparen, für das unter Einhalten bestimmter Regeln für die Nachfrager und Anbieter des Riester-Sparens (etwa weitgehender Kapitalerhalt bis zum Ende der Ansparphase, regelmäßige Einzahlung eines Mindesteigenbetrages) eine staatliche Förderung (eine persönliche Zulage, eine Kinderzulage oder alternativ zur Zulage ein steuerlicher Sonderausgabenabzug) gezahlt wird. Daraus entstand ein sogenannter „Wohlfahrtsmarkt“ der privaten Altersvorsorge (siehe dazu beispielsweise Lamping 2009 mit weiteren Nachweisen). Dort treffen drei nach gänzlich unterschiedlichen ökonomischen Zielen, Verhaltensweisen und Prinzipien handelnde Akteure aufeinander.

Als Initiator des privaten geförderten Sparens nimmt der *Staat* beim Riester-Sparen die Rolle des Förderers eines privaten Sparanreizes ein. Zugleich verfolgt der Staat sozial- und rentenpolitische Ziele, trotz Freiwilligkeit neben der gesetzlichen und betrieblichen Rente eine weitere Säule – die private geförderte Altersvorsorge – zu schaffen, die in der Bevölkerung insgesamt, aber vor allem in unteren Einkommensgruppen und unter Bildungsfernen möglichst umfassende Verbreitung finden soll. Schließlich ist der Staat in der Rolle des Schützers der Verbraucher. Seine Mitverantwortung für die private Altersvorsorge bringt er durch eine verbraucherpolitische Flankierung zum Ausdruck. Diese umfasst eine gesetzlich vorgeschriebene Zertifizierung der Produkte entlang einiger formaler Kriterien (siehe dazu beispielsweise den DIW Wochenbericht 47/2011 von Hagen und Kleinlein). Zur verbraucherpolitischen Begleitung des Riester-Sparens gehören zudem spezifische Bildungs- und Informationsangebote, unter anderem auch die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für anbieterunabhängige Produkttests durch die Stiftung Waren-test und für den Ausbau von Beratungskapazitäten bei den Verbraucherzentralen.

Nachfrager der privaten geförderten Altersvorsorge sind die zu den privaten Haushalten gehörenden (*potentiellen*) *Sparer*. Deren Interesse muss es sein, optimal für das Alter vorzusorgen. Die Anbieterseite wird von den *privatwirtschaftlichen Unternehmen der Finanzdienstleistungsindustrie* präsentiert. Deren prinzipielle Unternehmensrationalität darin bestehen muss, mit den Altersvorsorgeprodukten möglichst gute Gewinne zu erwirtschaften. Bei den Riester-Produkten, die es in insgesamt fünf Produktparten gibt, treten insbesondere Anbieter aus der Versicherungswirtschaft auf. Über 70 Prozent der heute bestehenden Riester-Verträge wurden über Produkte im Marktsegment der klassischen und fondsgebundenen Rentenversicherungen abgeschlossen.

2 **Der (potentielle) Riester-Sparer: Auswahl unter extremer Unsicherheit**

2.1 Personenbezogene Unsicherheiten

Mit der teilweisen Übertragung der Altersvorsorge in die Eigenverantwortung des einzelnen Bürgers muss sich dieser in einem neuen Segment des Marktes, dem für Altersvorsorgeprodukte und damit zwischen einer Reihe von Produktalternativen zurechtfinden und seine Auswahl treffen. Die Entscheidung, ob und welches Produkt der Einzelne für seine Altersvorsorge kaufen möchte, unterliegt allerdings sehr großen Unsicherheiten. Diese liegen erstens in der Person selbst und in ihrer gegenwärtigen und – erschwerend – der künftigen Lebenssituation, etwa im Hinblick auf Familie, Gesundheit, individuelle Lebenserwartung, Beruf, Einkommen, Konsumausgaben. Nur zum Teil sind diese Faktoren von der einzelnen Person beeinflussbar und kalku-

liebar und damit auch nur sehr bedingt zu prognostizieren. So hängen die berufliche Situation von der Arbeitsmarktlage und das persönliche Einkommen von der Lohnentwicklung und beides von dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum ab. Die individuelle Lebenserwartung wiederum ist beeinflusst durch die Entwicklung in der Gesundheitsforschung. Sie wird geprägt durch die zur Verfügung stehende Pflegeinfrastruktur, wird aber auch familiär determiniert. Schließlich weiß der potentielle Sparer nicht, ob er lange oder nur kurz leben wird.

Bereits diese personenbezogenen Unsicherheiten führen dazu, dass eine eigenverantwortliche Auswahl über eine angemessene ergänzende private kapitalgedeckte Altersvorsorge nicht – wie von vielen Ökonomen für wirtschaftliches Handeln unterstellt – rational, also allein an dem individuellen Nutzen des potentiellen Sparers, ausgerichtet sein wird, denn dies würde eine vollständige Information über alle die zuvor genannten und weitere Einflussfaktoren voraussetzen. Vielmehr kann die Entscheidung nur zufällig gut und glücklich oder falsch getroffen werden und den individuellen Wohlstand des Einzelnen vermehren (oder mindern).

2.2 Produktbezogene Unsicherheiten: Private Altersvorsorge und Riester-Produkte sind Vertrauensgüter – ihre Qualität ist für den Sparer kaum zu erkennen

Nun ist es aber keineswegs so, dass der (potentielle) Sparer „nur“ personenbezogene Abwägungen zu klären hat. Er muss darüber hinaus auch konkret über Produktwissen verfügen. Um eine sachgerechte und wohlstandsmehrende Entscheidung treffen zu können, müsste der Sparer einen Überblick über den Markt der Altersvorsorge haben und Sparwillige sowie Sparer müssten die Qualität der Produkte erkennen. Diese ergibt sich einerseits aus den Kosten, andererseits aus den Leistungen des Produktes. Nun ist allerdings für ein Produkt der privaten Altersvorsorge charakteristisch, dass der Kauf (Abschluss eines Vertrages) und die Bezahlung des Produktes (Ansparphase) sowie die Leistung aus diesem Vertrag (Auszahlphase, Rentenleistung) zeitlich – zum Teil erheblich – auseinanderfallen. Anders als bei einem Tisch oder einer Brille weiß der Sparer oder die Sparerin direkt nach dem Vertragsabschluss (Kauf des Produktes) keineswegs, was er letztlich alles in allem abschließend für diesen Vertrag für Kosten gehabt haben und welche Leistungen er oder sie letztlich daraus erhalten haben wird.

Bezogen auf die Riester-Produkte bekommt er zwar – dank einer gesetzlichen Schutzregelung durch den Staat – eine Garantierente zu den Bedingungen (Kosten, Zins), die bei Abschluss des Vertrages gelten. Ihm wird aber von den Anbietern darüber hinaus angepriesen, dass der Vertrag auch Überschüsse generieren würde, die erst die konkrete Höhe seiner späteren Rentenleistung ausmachen würden. Ob und in welchem Umfang dies allerdings zutreffen wird, kann der Sparer nicht beeinflussen, es hängt beispielsweise davon ab, wie sich der Kapitalmarkt entwickelt, welche Menschen einen Sparvertrag abschließen, wann diese sterben, welche Kosten der Anbieter für seine Leistung kalkuliert und davon, wie lange der Sparer lebt.

Hinzu kommt, dass viele Menschen nicht über das finanzielle Wissen verfügen, um Kostenquoten oder Renditeangaben für ihre Entscheidungen strukturierend nutzen zu können. Im Falle der Riester-Produkte erhalten Sparer vor dem Abschluss des Kaufes und während des Bestehens des Vertrages eine Reihe von Konditionen über das Produkt mitgeteilt, dazu sind die Anbieter gesetzlich verpflichtet. Damit scheint es so, also ob der Sparwillige auf der Grundlage dieser Informationen gut über die Qualität des Produktes informiert sein müsste. Dies ist allerdings ein Irrtum, denn eine Reihe der Leistungsbestandteile realisieren sich erst im Verlauf und bei Ablauf

der Leistungserbringung, also in der Rentenphase oder am Ende dieser Phase, also beim Tod des Sparerers. Dieser ist also – anders als es den Anschein erweckt – keineswegs über die Qualität des gesamten Produktes informiert. Manche Parameter der Produktqualität, beispielsweise auf welchen Annahmen zur Lebenserwartung die Kalkulation des Anbieters für das Produkt basiert, kann der durchschnittliche Verbraucher überhaupt nicht erkennen, er erhält darüber auch selbst auf Nachfrage keine aufschlussreichen Erklärungen oder kann solche Informationen aufgrund ihrer Komplexität nicht verarbeiten und seiner Produktauswahl zugrunde legen.

Diese Art von Produkt wird von Ökonomen als Vertrauensgut klassifiziert (im Gegensatz dazu kann die Qualität von Suchgütern beim Kauf festgestellt werden und die Qualität von Erfahrungsgütern nach dem Kauf durch die eigene Erfahrung). Dem Käufer bleibt nichts anderes übrig, als dem Verkäufer zu vertrauen, dass die Qualität so ist, wie sie ihm vom Verkäufer offeriert wird. Auch entstehen bei einem Vertrauensgut „private Altersvorsorge“ aufgrund der zuvor beschriebenen Zusammenhänge und weil es in der Regel nur einmal im Leben gekauft wird, nur bedingt eigene oder kollektive Lernprozesse. Diese wären aber dafür erforderlich, dass die Produktauswahl durch Korrektur – beispielsweise durch einen Verkauf oder einen Anbieter- und/oder Produktwechsel – im Hinblick auf die Produktqualität optimiert werden kann. Dies wäre eine systemische Voraussetzung für einen funktionierenden transparenten und gute Qualität produzierenden Markt. Anders ausgedrückt: Typisch für diese Altersvorsorgeprodukte ist, dass die Sparer über die Qualität dieser Produkte deutlich weniger informiert sind als die Anbieter, die bezogen auf ihre Produkte über professionelles und spezialisiertes Wissen verfügen. Es besteht also eine ausgeprägte Informationsasymmetrie zuungunsten der Sparer.

Das Zusammenspiel zwischen den drei Akteuren kann also aufgrund der Besonderheiten des Produktes und des hohen Grades an Unsicherheit über die Qualität des Produkts keineswegs in einem harmonischen Dreiklang oder gar zum Wohle der Verbraucher verlaufen. Der Ökonom und Nobelpreisträger Akerlof (1970) zeigte, dass Märkte, auf denen Unsicherheit über die Qualität der Produkte besteht, zusammenbrechen. Eine nur informationspolitische Regulierung, etwa eine Verbesserung der Transparenz, ist zwar hilfreich, löst aber nicht das grundlegende Problem, das auf dem Markt für private (und geförderte) Altersvorsorge herrscht. Eine Lösungsstrategie würde daher auch nur in einer strikten verbraucherpolitischen Regulierung liegen.

3 **Wissenschaft und Verbraucherorganisationen reklamieren Verbraucherschäden**

Von Sozial-, Verbraucher- und Versichertenorganisationen wurden auf der Grundlage ihrer praktischen Erfahrungen mit einem steigenden Bedarf an Beratung von Verbrauchern zur privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge verschiedene Stellungnahmen veröffentlicht, die dem Riester-Sparen eine Reihe von Mängeln bescheinigen (beispielsweise Stellungnahmen des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (vzbv)). Um den zehnten Geburtstag des Riester-Sparens herum wurden auch aus verschiedenen Forschungsfeldern (Wirtschafts-, Sozial-, Politik-, Rechtswissenschaften, Soziologie und Psychologie) vermehrt Bestandsschauen auf das Riester-Sparen durchgeführt. Auch eine Reihe dieser Analysen kommt zu dem Ergebnis, das Riester-Sparen weise eklatante Defizite auf.

Beispielsweise wird hinsichtlich der Akzeptanz und Verbreitung vom Riester-Sparen gemahnt, dass Geringverdiener, Personen mit niedrigem Bildungsabschluss und Migrationshintergrund seltener „riestern“ als der Durchschnitt der Bevölkerung (Geyer 2011). Es soll hier der Vollständigkeit halber darauf hingewiesen werden, dass diesem Befund teilweise auch widersprochen wird (beispielsweise in verschiedenen Veröffentlichungen der Deutschen Rentenversicherung auf der Grundlage von Daten der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen insbesondere von Rieckhoff oder auch Wels und Rieckhoff, verschiedene Jahrgänge).

Andere Kritikpunkte beziehen sich auf die Marktumsetzung des Riester-Sparens. Diesbezüglich wird vielfach davon gesprochen, das Riester-Sparen sei nicht verbraucherverträglich oder, wie es in Entwürfen der Regierung zur Verbesserung der Riester-Rente heißt, nicht „verbraucherfreundlich“. Im Einzelnen wird als Kritik vorgetragen, der Markt sei nicht transparent (siehe Abschnitt zuvor und Leinert 2012), die Produkte seien teilweise sehr teuer und es würde einer Lotterie gleichen, ein günstiges Riester-Produkt zu finden (Oehler 2009) und die Renditen würden nur spärlich fließen (verschiedene Produkttests durch ÖKO-TEST). Von den Anbietern, insbesondere dem Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) werden die vorgetragenen kritischen Befunde regelmäßig in Zweifel gezogen.

Eine besonders nachhaltige Auseinandersetzung über das Riester-Sparen hat sich im letzten Jahr auch an einer Veröffentlichung von Hagen und Kleinlein im DIW Wochenbericht 47/2011 „Riester-Rente: Grundlegende Reformen dringend geboten“ entzündet. Auf der Grundlage der Berechnung einer Rendite „Zielalter“ für Riester-Rentenversicherungen für Modellpersonen wurde der Befund vorgetragen, dass Sparer, die heute einen Riester-Vertrag abschließen, weniger Leistungen aus dem Sparvertrag zu erwarten haben als vergleichbare Sparer, die in den ersten Jahren der Riester-Förderung einen Vertrag abgeschlossen haben. Ein weiterer Befund war, dass viele Sparer nicht damit rechnen können, mehr an Rentenleistungen ausgezahlt zu bekommen, als sie selbst eingezahlt haben und ihnen im Rahmen der staatlichen Förderung auf ihr Sparkonto während der Ansparphase gutgeschrieben wurde abzüglich der Kosten für den Vertrag inklusive der Garantieverzinsung. Der Grund für diese Situation wurde in den von den Lebensversicherern sehr hoch kalkulierten Lebenserwartungen, in einer Veränderung der Verteilung der Überschussanteile zuungunsten der Riester-Sparer, in der Senkung des Garantiezinses sowie in unzureichenden Zertifizierungsvorgaben gesehen. Eine Schlussfolgerung im Wochenbericht des DIW war daher, dass sich das „riestern“ für viele nicht lohnen und oft nicht besser sein würde, als das Geld in den Sparstrumpf zu stecken. Das Konzept des Zielalters und die daraus von Hagen und Kleinlein abgeleiteten Bewertungen des Riester-Sparens sowie eine weitere Schlussfolgerung von Wagner (2011) in einem Kommentar, der davon sprach, dass sich Geringverdiener unter Umständen rational verhielten, wenn sie nicht „riestern“ würden, lösten eine Welle zum Teil heftiger Vorwürfe insbesondere aus der Versicherungswirtschaft aus (siehe dazu GDV 2011, 2012a, 2012b sowie beispielsweise Schwark 2012a, 2012b in diesem Heft). Es folgte eine breite Diskussion, die sich in den Artikeln dieses Heftes wiederfindet, über die Kritik an dem Riester-Sparen, über die Ursachen von Mängeln des Riester-Sparens, sowie darüber, mit welchen Zielen das Riester-Sparen eingeführt wurde und wie der Erfolg oder auch ein Scheitern des Riester-Sparens angemessen zu beurteilen ist.

4 **Runder Tisch und Vierteljahrsheft-Beiträge zur „verbraucherfreundlichen Altersvorsorge“**

Mit der Durchführung eines Runden Tisches, der am 1. Juni 2012 im DIW Berlin zum Riester-Sparen stattfand, gaben wir den Kontrahenten – eingeladen waren Verbraucher-, Sozial- und Rentenexperten aus Politik, Wissenschaft und Wirtschaft – die Möglichkeit, sich über ihre Sichtweisen im direkten Gespräch auszutauschen (siehe im Anhang das Programm des Workshops „Riester-Rente: Grundlegende Reform dringend geboten!?“). Wie der Runde Tisch versteht sich auch das Vierteljahrsheft zur Wirtschaftsforschung über das Riester-Sparen als ein Beitrag zur Aufarbeitung unterschiedlicher Auffassungen. Im Nachklang zum Runden Tisch und am Ende der Arbeiten am Vierteljahrsheft zum Riester-Sparen bleibt festzuhalten, dass noch viele Fragen zum Thema unbeantwortet oder ungenau belegt sind, dass auch heute noch deutliche Differenzen in der Beurteilung des Riester-Sparens bestehen und dass der Dialog zwischen Wirtschaft, Politik und Wissenschaft keineswegs frei von Spannungen ist.

Im Kontext der Auseinandersetzungen um das Riester-Sparen wurde wiederholt angemerkt, dass Verbraucher durch den Streit um das Riester-Sparen verunsichert werden und Vertrauen in die private geförderte Altersvorsorge verlieren würden. Dieser Zusammenhang lässt sich zum einen nicht fundieren, zum anderen halten wir es für sehr gewagt, eine komplexe Komponente wie Vertrauen eindimensional und mechanistisch zu erklären. Unseres Erachtens – und hier berufen wir uns auf Erkenntnisse der Risikoforschung und auf psychologische Forschungen – lässt sich Vertrauen in kontroverse Sachverhalte nur darüber gewinnen, dass die verschiedenen Befunde und Sichtweisen offengelegt und klargestellt werden. Wir hoffen mit beidem, dem Runden Tisch wie auch dem vorliegenden Vierteljahrsheft, konstruktiv zu einer Klarstellung der Kontroversen und zum Abbau von Unsicherheiten sowie letztlich zu einer „verbraucherfreundlichen“ Altersvorsorge beitragen zu können. Oder um es mit den Worten eines Teilnehmers an dem Runden Tisch auszudrücken:

„... Je konkreter und klarer die Kritik am Konzept Riester wird, desto eher können die Betroffenen auch konkret reagieren. Aktuell lähmt uns die Pauschalkritik in den Medien, und ich tue mich schwer noch in weitere Produktverbesserungen zu investieren, da ich als Einzelanbieter nicht mehr mit meinem Produkt und mit meiner Leistung wahrgenommen werde, sondern immer gemeinsam mit der Kaste Riester an den Pranger gestellt werde für Dinge, die ich weder verantworten noch beeinflussen kann. Je mehr sich die Kritik hier verfeinert und wenn Ross und Reiter genannt werden, dann werden wieder positive Impulse in den Markt gesendet, und die Anbieter haben konkrete Anreize etwas zu ändern. Wer wird schon gerne namentlich in der Presse kritisiert, und wer würde nicht gerne gelobt? Auch bei den Versicherern gibt es hier ja Licht und Schatten. Einigen Anbietern nehme ich ab, dass sie „den Schuss“ gehört haben und sich ernsthaft verbessern wollen. Die Kritiker sollen ganz kurz mal versuchen, sich mit dem Gedanken anzufreunden und solche Entwicklungen positiv begleiten/kommentieren. Im Gegenzug sollten schwarze Schafe konkret benannt werden für ihre konkreten Verfehlungen. Nur so wird ein Wettlauf um mehr Qualität und Fairness daraus“ (Frank Breiting, Leiter Private Altersvorsorge, DWS Investments).

Im Vierteljahrsheft werden die schriftlichen Fassungen der auf der Veranstaltung gehaltenen Vorträge präsentiert. Das Heft enthält zudem Einzelbeiträge von Teilnehmern des Runden Tisches. Über die Einzelartikel hinaus wurde über die im Workshop stattgefundenen Diskussionen eine Dokumentation der Diskussionsbeiträge auf dem Workshop des DIW Berlin zum Thema „Riester-

Rente – Grundlegende Reform dringend geboten!?“ zusammengefasst. Diese Dokumentation ist als elektronische Fassung auf der Verlagsseite von Duncker & Humblot, wo das Vierteljahrsheft erscheint, unter <http://ejournals.duncker-humblot.de/toc/vjh/81/2> abrufbar. In das Vierteljahrsheft selbst haben wir schließlich auch die Artikel einiger Autoren aufgenommen, die nicht Teilnehmer an dem Workshop waren, mit ihren Artikeln aber den inhaltlichen Fokus des Runden Tisches abdecken. Anmerken möchten wir noch, dass in einigen Artikeln in diesem Heft Maßnahmen des Staates für ein verbraucherfreundliches „riestern“ angesprochen wurden und dass dabei insbesondere auf eine beabsichtigte Einführung eines standardisierten Produktinformationsblatts (PIB) hingewiesen wurde. Ende September 2012 wurde im Bundeskabinett eine Änderung des Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetzes beschlossen. Diese umfasst auch einen Entwurf für eine „Verordnung über Produktinformationsblätter und weitere Informationspflichten bei zertifizierten Altersvorsorge- und Basisrentenverträgen (Altersvorsorge-Produktinformationsblätter-Verordnung – AltvPIBV)“. Diese Entwicklung konnte in den verschiedenen Artikeln nicht mehr berücksichtigt werden, da für die meisten Artikel des vorliegenden Vierteljahrsheft zeitgleich Ende September der Redaktionsschluss war.

5 **Vorstellung der Beiträge zum Riester-Sparen**

Von den Anfängen des Riester-Sparens bis heute

Auf dieses Thema konzentrieren sich in diesem Vierteljahrsheft zur Wirtschaftsforschung drei Beiträge. Der Eröffnungsbeitrag *Anmerkungen zur Geschichte und zur aktuellen Diskussion der Riester-Rente* von Gert G. Wagner ist eine persönliche Sicht auf die Rentenreform von 2001 und auf die Riester-Rente. Die Leser sollten wissen, dass er 1999 bis 2000 Riester beraten hat und auch 2002 bis 2003 in der sogenannten Rürup-Kommission Mitglied war. Eine halbwegs objektive Rückschau zu halten, sei damit kaum möglich. Wagner führt aus, dass es im DIW Berlin von Anfang an Skepsis gegenüber der Freiwilligkeit beim Riester-Sparen gegeben habe, dass aber das Schlagwort von einer „Zwangsrente“ in den Medien eine politische Umsetzung einer Verpflichtung zum Riester-Sparen verhindert hätte. Der Autor führt aus, das zentrale Argument für die Einführung einer ergänzenden privaten kapitalgedeckten und staatlich geförderten Altersvorsorge sei in der Wissenschaft gewesen, dass sich die Umlage künftig nicht mehr rentieren würde, hingegen die Kapitaldeckung vom demografischen Wandel nicht beeinflussbar sei. Später wurde diese Sicht etwas differenzierter gesehen und die Kapitaldeckung als eine wichtige ergänzende Säule der Alterssicherung und eine Mischung aus Kapitaldeckung und Umlage als Diversifikation der Gefahren der Altersvorsorge angesehen. Nach Wagner führt die Freiwilligkeit zu Problemen mit der Transparenz, was eine verbraucherpolitische Begleitung erforderlich machen würde und zu einer unterdurchschnittlichen Beteiligung von Geringverdienern.

Wagner geht in seinem Beitrag auch auf die Analysen zur Renditeberechnung aus dem DIW Berlin ein. Aus gesellschaftlicher Sicht sei es nicht zu bestreiten, dass die Zulage die Rendite senken würde. Wird allerdings die individuelle Rendite betrachtet, dann würde sich in der Tat die Frage stellen, ob die Zulage als Eigenmittel des Sparerers zu berücksichtigen sei oder nicht. Im Beitrag wird sodann die Situation von Geringverdienern aufgegriffen, einerseits bezüglich einer möglichen Anrechnung auf eine Grundsicherung und andererseits bezüglich ihrer niedrigeren Lebenserwartung. Wagner schließt seinen Beitrag mit Vorschlägen an die Politik. Er spricht sich für einen besseren Verbraucherschutz aus und für eine Reform der Grundsicherung, die aller-

dings keine perfekte Lösung schaffen wird, da sich immer die beiden Prinzipien reiben werden, wie viel Grundsicherung „bedingungslos“ gegeben wird, ohne gleichzeitig die Eigenvorsorge empfindlich zu stören. Schließlich wird eine Evaluation angemahnt, aus der Schlüsse für eine Verbesserung der Altersvorsorge gezogen werden könnten.

Der zweite Eröffnungs- und Impulsbeitrag im Heft ist von *Bert Rürup*, sein Thema ist *Die Riester-Reformen – Genese, Wunsch und Wirklichkeit*. In zehn Thesen werden Licht und Schatten der Riester-Diskussion und des Riester-Sparens betrachtet. Eingangs führt der Autor aus, die Riester-Reform würde sich nahtlos in die Reihe der Rentenreformgesetze der Jahre vor der Rentenreform von 2001 einfügen. Ausgehend von einer „doppelten Bevölkerungsalterung“ wäre die zentrale Zielgröße der Politik nicht mehr ein stabiles Leistungsniveau, sondern der langfristige Pfad der Entwicklung des Beitragssatzes. Der Autor vertritt auch, die Riester-Treppe würde hinsichtlich der dämpfenden Wirkungen des Anstiegs des Beitragssatzes und der das Rentenniveau senkenden Effekte nicht anders als der abgeschaffte „demografische Faktor“ des Rentenreformgesetzes 1999 gewirkt haben. Rürup trägt auch vor, der Name „Altersvermögensgesetz“ habe einen seines Erachtens falschen Eindruck entstehen lassen können, die Leistungsrücknahmen bei der gesetzlichen Rente durch die Riester-Treppe würden dem Aufbau staatlich subventionierter kapitalgedeckter Altersvorsorge dienen. Schwer wiege nach Rürup, dass die Riester-Rente nicht obligatorisch eingeführt worden sei, um die Leistungsrücknahmen für alle nach 1970 Geborenen nicht nur zu kompensieren, sondern das mischfinanzierte Alterseinkommen der mittleren und jüngeren Alterskohorten auch zu verbessern. Rürup führt aus, dass eine Verbesserung voraussetzen würde, dass die bei einer freiwilligen Versicherung höheren Verwaltungs- und Vertriebskosten und die Kosten der adversen Selektion kompensiert werden können. Dies würde aber nur gelingen, wenn die am Kapitalmarkt erzielte Verzinsung über dem Lohnwachstum liegen würde. Der Autor vertritt weiter, trotz Finanzkrise würde es angesichts der Alterung der Bevölkerung und eines international zu beobachtenden Rückgangs der Lohnquoten dabei bleiben, dass eine umlagefinanzierte Basissicherung und ergänzende kapitalgedeckte private und betriebliche Zusatzversicherungen richtig wären.

Im Weiteren befasst sich Rürup mit der Verbreitung des Riester-Sparens sowie mit den Kosten und der Rendite von Riester-Produkten. Der Autor weist darauf hin, Analysen mit Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) scheinen Mitnahmeeffekte zu belegen. Kritische Befunde über die Rendite von Riester-Rentenversicherungen ließen sich dem Autor zufolge darüber erklären, dass Riester-Produkte durch die Freiwilligkeit Push-Produkte mit entsprechenden Vertriebskosten seien. Hinzu kämen Kosten der Selbstselektion, und die Lebenserwartungen müssten mit Sicherheitsmargen kalkuliert werden. Die Berechnung der Rendite durch ein Zielalter weist nach Rürup den Fehler auf, dass auf der Basis eines willkürlich gesetzten Sterbealters in Form eines Zielalters (fiktiver Ex-post-Daten) gerechnet wird, in ansonsten mit Erwartungswerten arbeitenden Ex-ante-Analysen. Bei den Anbietern hingegen wären eine intransparente Dokumentation von Annahmen und Kosten wie auch unzureichende anbieterneutrale Produkttests zu beklagen.

Zum Thema Geringverdiener und einer Anrechnung der Riester-Rente auf eine Grundsicherung vertritt Rürup, dies sei kein Konstruktionsfehler der Riester-Rente, denn alle Einkünfte würden auf die Grundsicherung im Alter angerechnet werden. Über die Angemessenheit der Regelsätze oder die Höhe des Schonvermögens ließe sich diskutieren, eine Einführung eines Freibetrages sei aber mit hohen Kosten verbunden und würde zu Ungerechtigkeiten gegenüber Bestandsrentner führen. Rürup regt abschließend an, die Anbieter sollten über eine Revitalisierung der Riester-Produkte nachdenken, beispielsweise Verträge ohne Provision und Abschlusskosten an-

bieten, Selektions- und Sicherheitsaufschläge deutlich ausweisen sowie Risikogewinne korrekt erfassen und zeitnahe den Versicherten zu mehr als den jetzigen 75 Prozent gut schreiben.

Der Beitrag *Die Riester-Rente: Was wollte der Gesetzgeber, wo besteht Änderungsbedarf? Eine Antwort auf die Kritik des DIW* von Walter Riester ist auch eine Erinnerungsarbeit. Der Autor eröffnet seinen Beitrag mit Ausführungen zum Rentenniveau. Er vertritt die Meinung, dass die meisten Menschen den Lebensstandard im Alter noch nie allein über die gesetzliche Rente sichern konnten. Auch würde die Rentenreform 2001 keine erkennbare Absenkung des Rentenniveaus ausgelöst haben. Daher sei auch die zusätzliche kapitalgedeckte und staatlich geförderte Altersvorsorge kein Ersatz, den die Rentenreform erforderlich gemacht hätte, sondern eine notwendige Ergänzung der gesetzlichen Rente, um eine höhere Rücklagenbildung für das Alter zu erreichen. Riester erinnert weiter, dass er eine obligatorische Versicherung einführen wollte, dieses Vorhaben hätte aber keine politischen Mehrheiten gefunden. Da es nicht um beliebiges Sparen, sondern um sichere Produkte und eine zweckgebundene Leibrentenversicherung ging, habe er gegen die Widerstände der Finanzwirtschaft strikte Gesetzesauflagen für die Produkte durchgesetzt, die allerdings auch zusätzliche Kosten begründen.

Im Beitrag folgt eine Kritik einer Beurteilung des Erfolgs der Riester-Rente auf der Grundlage der Renditekennziffer „Rendite für ein Zielalter“, da diese – so der Autor – das Ziel des Gesetzgebers, eine lebenslange ergänzende Zusatzrente zu sichern, komplett ausblenden würde. Riester trägt auch vor, die Anbieter von Riester-Produkten würden trotz verschiedener Zusatzleistungen keine zusätzlichen Kosten erheben, die Versicherer würden nicht mit zu hohen Lebenserwartungen kalkulieren und die Sterblichkeitsgewinne seien in den letzten Jahren nicht gestiegen. Das Sparen in einem Sparstrumpf als Alternative zu Riester-Produkten mit geringer Rendite bezeichnet er als obskuren Vorschlag, der in erheblichem Maß zu Kündigungen und Stornierungen geführt haben soll. Riester kritisiert, das DIW Berlin hätte Geringverdienern den Rat gegeben, nicht zu „riestern“. Im Beitrag wird auch ausgeführt, dass eine Umleitung der Mittel der Zulagenförderung – wie vom DIW Berlin zur Diskussion gestellt – in die gesetzliche Rentenversicherung für eine Förderung von Geringverdienern, auf der Beitrags- wie auf der Leistungsseite wirkungslos bleiben würde. Riester fände eine obligatorische Versicherung auch heute noch die bessere Lösung für eine ergänzende private Altersvorsorge. Allerdings gäbe es dafür auch heute keine politischen Mehrheiten. Prinzipiell befürwortet der Autor eine Evaluierung des Riester-Sparens, sie müsse aber an den Zielen orientiert sein, die der Gesetzgeber für die staatlich geförderte Altersversorgung formuliert hat.

Verbraucherpolitische und versicherungswirtschaftliche Sicht auf das Riester-Sparen: Transparenz, Kosten und Rendite der Riester-Produkte

Die Marktorganisation der Riester-Produkte und damit verbraucherpolitische und versicherungswirtschaftliche Aspekte des Riester-Sparens sind der Schwerpunkt der sechs folgenden Artikel. Der erste Vortrag zu diesem Themenschwerpunkt befasst sich mit der Intransparenz des Riester-Marktes. Johannes Leinert liefert in seinem Beitrag *Transparenz von Riester-Produkten – Theoretische Fundierung und Befunde einer Anbieterbefragung* eine theoretische Erklärung zur Funktionsweise des Marktes für Riester-Produkte und stellt die Ergebnisse einer Anbieterbefragung zur Transparenz der Riester-Produkte vor. Er führt aus, es würde sich bei einem Riester-Produkt um ein Vertrauensgut und ein hochkomplexes Finanzprodukt handeln. Die Informationen über diesen Markt seien asymmetrisch verteilt. Die Anbieter wären durch ihre Professionalität und Spezialisierung im Vorteil. (Potentielle) Sparer hingegen würden kaum über eine ausreichende

finanzielle Bildung verfügen und verfügten auch nur über wenig eigene Erfahrungen bezüglich der Auswahl und Qualität dieses Produktes. Daher wüssten Verbraucher nicht, ob es sich um kostengünstige oder teure Produkte handeln würde. Ihre Auswahl würde daher nur unter großen Unsicherheiten zu treffen sein. Leinert trägt vor, für die Anbieter gäbe es keine Anreize, kostengünstige Produkte anzubieten, vielmehr würden sogar Anreize bestehen, Kostenüberschüsse zu generieren, da die Anbieter an diesen partizipieren würden. Eine Auflösung der Informationsasymmetrie etwa durch das Angebot glaubwürdiger Informationen durch unabhängige Produkttests würde ins Leere laufen, da der Verbraucher keinen Marktdurchschnitt kennen und damit keine tatsächliche Vergleichsmöglichkeit haben würde. Für Anbieter, leitet der Autor ab, wäre es die beste Wettbewerbsstrategie, auf die Transparenz der Kosten zu verzichten. Problematisiert wird auch, dass einem Abbau des Informationsdefizits des Verbrauchers durch Beratung ebenfalls Grenzen gesetzt sind, unter anderem, weil die Beratung auf der Basis von Provisionen oder Zielvorgaben der Anbieter stattfinden würde. Leinert zieht den Schluss, dass der Markt allein die Intransparenz nicht nennenswert abbauen kann und daher eine staatliche Verpflichtung für alle Anbieter, leicht verständliche und vergleichbare Produktinformation dem Verbraucher zur Verfügung zu stellen, erforderlich sei.

In dem Artikel werden zudem die Befunde einer Befragung einer kleinen Gruppe von Anbietern Ende 2009/Anfang 2010 zum Thema Transparenz von Riester-Produkten vorgestellt. Dieser Untersuchung zufolge würden Anbieter mehrheitlich Transparenz langfristig für den Absatz für förderlich halten, sie würden auch fast ausnahmslos die meisten Informationspflichten an den Kunden als hilfreich bewerten. Hingegen würden viele der Befragten finden, der Kunde müsse den Überblick über die Informationen verlieren und die Darstellung der Kosten sei sehr undurchsichtig. Viele halten Kostenangaben für Zusatzleistungen und eine Kostenquote für hilfreich. Leinert trägt auch vor, dass sich nur wenige Anbieter für gesetzlich vorgegebene Normrenditen aussprechen, die meisten Befragten aber ein standardisiertes Produktinformationsblatt (PIB) sinnvoll finden würden. Berichtet wird schließlich auch über den Stand der Umsetzung eines standardisierten PIB durch den Gesetzgeber. Leinert zufolge sollte ein standardisiertes PIB nicht nur für ab 2013 neu zertifizierte Produkte eingeführt werden, weil ansonsten noch über viele Jahre intransparente Altprodukte angeboten werden könnten. Letztlich findet Leinert, dass standardisierte PIB nicht alles wären, erforderlich wäre auch eine flächendeckende Förderung der finanziellen Allgemeinbildung.

Der zweite Artikel befasst sich mit den Kosten und der Rendite von Riester-Produkten. *Peter Schwark* setzt sich in seinem Beitrag *Die Riester-Kritik – Fachlich fundiert oder politisch motiviert?* mit vier Kritikpunkten an der Riester-Rente und insbesondere mit der Berechnungsmethode für die Kennziffer „Zielalter“ auseinander. Erstens wendet er sich gegen die Kritik, die Zulagen würden systematisch durch Kosten aufgezehrt, seines Erachtens sei dies eine fehlerhafte Verallgemeinerung von Spezialfällen. Auch würde das Verhältnis Zulagen zu Kosten wegen der Unterschiedlichkeit der Zulagenquoten zunächst nichts über die Effizienz der Produkte aussagen. Der Autor führt höhere Kosten auf eine teilweise aufwändige vertragsbezogene Zulagenverwaltung zurück, auf zulagenbedingte Optimierungen der Verträge, auf kleine Vertragsgrößen, die eine Amortisation der Fixkosten eines Vertrages erschweren würden sowie auf politisch gewollte Reformen. Der Autor stellt zusammenfassend fest, dass selbst mit höheren Verwaltungskosten Riester-Verträge gegenüber nicht geförderten Verträgen vorteilhaft seien. Zweitens greift der Autor die Kritik auf, die Versicherer würden mit zu hohen Lebenserwartungen kalkulieren. Er argumentiert: Lebensversicherer müssten im Interesse ihrer Kunden vorsichtig kalkulieren und bei Projektionen der Lebenserwartung den Trend zu steter Verminderung der Sterbewahr-

scheinlichkeit und die zunehmende Zahl der Menschen mit hohem Alter berücksichtigen. Beide Trends würden sich auf die Erkenntnisse der demografischen Forschung stützen. Schwark trägt auch vor, bei einer freiwilligen Vorsorge würden Selbstselektionseffekte auftreten, die ebenfalls kalkuliert werden müssten.

Im Artikel wird des Weiteren das Konzept und die Berechnung der Renditekennziffer „Zielalter“ als fehlerhaft sowie in der Öffentlichkeit als verzerrt kommuniziert beurteilt. Kritisiert wird, dass es sich bei der Kennziffer „Zielalter“ um ein Partialmodell handeln würde, mit dem gesetzlich vorgeschriebene Risikoüberschüsse ignoriert würden und die zu erwartenden Leistungen der Versicherer nicht vollständig zu erfassen wären. Dem Autor zufolge würde die Riester-Rentenversicherung auch ohne Förderung eine ordentliche Rentabilität einbringen und die Aussage, „riestern“ würde sich für viele Sparer nicht lohnen, sei plakativ und würde den Versicherungscharakter der Produkte verkennen, die eine lebenslange Altersvorsorge bieten. Mit der Berücksichtigung der Zulagen wie einen Eigenbeitrag der Sparer wird dem Autor zufolge die Wirkung der Förderung für die Produktrendite herausgerechnet, seines Erachtens ein schwerwiegender Fehler des Renditekonzeptes Zielalter.

Der Beitrag schließt mit der Auffassung, mit einem ungeeigneten Analysekonzept sei in den politischen Meinungskampf eingegriffen worden und es sei zu einem massiven Einbruch bei Vertragsabschlüssen gekommen. Schwark kritisiert die politische Schlussfolgerung der Analyse des DIW Berlin, das die Riester-Förderung abschaffen und die Fördermittel in die gesetzliche Rentenversicherung umleiten wollen würde. Für den Autor offenbare dies eine politisch motivierte statt eine wissenschaftlich fundierte Politikberatung, das DIW Berlin würde damit eigene verteilungspolitische Wertvorstellung an die Stelle sozialpolitischer Ziele des Gesetzgebers setzen und damit statt Wirtschaftsforschung selber Rentenpolitik betreiben.

Die Riester-Versorgung ist deutlich besser als ihr Ruf, das ist die Kernaussage des Beitrags *Die Riester-Versorgung ist grundlegend – Sie sollte konstruktiv kritisiert, aber nicht zerredet werden* von Thomas Dommermuth. Die Grundgedanken in diesem Beitrag sind, dass wegen gravierender demografischer Veränderungen ein umlagefinanziertes Rentensystem schneller an seine Grenzen gerät als ein Kapitaldeckungsverfahren und daher beide Systeme ihre Existenzberechtigung haben. Die Kritik an hohen Verwaltungskosten, an der versicherungsmathematischen Kalkulation der Produkte, an einer hohen Komplexität, am Absinken des Garantiezinses, an der Behinderung des Produkt-/Anbieterwechsels und die Auffassung, dass Geringverdiener aufgrund einer Anrechnung der Riester-Rente auf eine mögliche Grundsicherung umsonst sparen, werden von Dommermuth einzeln beleuchtet und im Ergebnis als vermeintliche Probleme beschrieben. Auch habe der Gesetzgeber tatsächliche Probleme bereits beseitigt, zur Beseitigung bereits einen Gesetzesentwurf vorgelegt oder eine Problemlösung in Aussicht gestellt. Kritisch hinterfragt werden die Renditeberechnung von Hagen und Kleinlein (2011) und die Aussage, die Rendite der Produkte der Riester-Rentenversicherung sei nicht besser als bei einem Sparstrumpf.

Die Renditeberechnung, führt der Autor aus, sei eine in der Investitionsrechnung und Finanzmathematik nicht übliche Verfahrensweise. Die kritisierte Renditeberechnung müsse zwangsläufig dazu führen, dass viele Produkte nicht mehr rentabel sind, da nur noch der Nachteil durch die Zulage hervorgerufener spezifischer Verwaltungskosten, nicht aber der spezifisch bewirkte Vorteil der Zulage in diese Berechnung eingehen würde. Eigene Berechnungen des Autors zur Rendite (Rentenrendite) der Riester-Produkte (Riester-Versicherungen, Fondsspar- und Banksparrpläne) würden zeigen, dass die tatsächlichen am Markt vorzufindenden effektiven Renditen

nach Steuerwirkungen deutlich höher seien als bei nicht geförderten Produkten der Altersvorsorge. Der Autor räumt ein, dass die Produkte jedoch von Anbieter zu Anbieter und zwischen den verschiedenen Produktarten erhebliche Unterschiede aufweisen würden. Sein Fazit ist, dies wäre allerdings kein Problem, denn es würde ausreichend Informationen geben, zum Beispiel von Finanztest, auf deren Grundlage eine informierte Kaufentscheidung zu treffen sei.

Eine Gegenposition zu der Kritik an den Berechnungen der Rendite durch das Zielalter und insbesondere zu den Ausführungen von Schwark vertritt *Axel Kleinlein* mit seinem Beitrag *Verschärfung der Ineffizienz der Riester-Angebote 2012 und in den Folgejahren*. Der Autor erweitert in seinem Artikel die Bestandsaufnahme und Effizienzanalyse zur Riester-Rente, die von ihm in einer Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung (Kleinlein 2011) durchgeführt worden war und in einer sich darauf beziehenden Analyse von Hagen und Kleinlein (2011) verwendet worden war. Der Befund auf der Grundlage von Kleinleins Aktualisierung lautet, 2012 wird kaum ein Riester-Sparer das hinreichende Alter erzielen, um eine Rendite zu erreichen, die auch einen Inflationsausgleich bietet und aus 2012-Verträgen wird nur eine schlechtere Rentabilität der garantierten wie auch der Leistungen inklusive Überschussbeteiligung zu erzielen sein als aus 2011 abgeschlossenen Verträgen. Als Gründe dafür gibt der Autor die Senkung des Höchstrechnungszinses an und in geringerem Umfang eine leichte Erhöhung der durchschnittlichen Lebenserwartung, die in der für die Kalkulation herangezogenen Sterbetafel im Vergleich zu 2011 vorgenommen worden sei.

In einer weiteren Rechnung zeigt Kleinlein für klassische Produkte auf der Grundlage verschiedener Konstellationen zur Zahl der Kinder, das Zielalter nimmt rechnerisch mit der Höhe der Zulage ab. Anschließend setzt sich der Autor mit dem Vorwurf auseinander, die staatliche Zulage sei in der Effizienzanalyse (2011) für den Sparer nicht beachtet worden. Der Autor führt dazu aus, die Riester-Rente könne aus einer übergeordneten ökonomischen Sichtweise nur dann als erfolgreich beurteilt werden, wenn auch die Zulage – bei der es sich um Steuergelder handele – effizient eingesetzt werden würde. Eine Effizienzanforderung an die Zulage würde sich – folgt man dem Autor – zwangsläufig aus dem Zertifizierungskriterium des „Kapitalerhalts zu Rentenbeginn“ ergeben, das sich ausdrücklich auf den Eigenbeitrag wie auch auf die Zulagen beziehen würde. Damit würde der Staat deutlich gemacht haben, dass er eine Renditeerwartung auch an die Zulagen hat. Aus dieser Absicht des Staates würde sich zwingend ableiten lassen, dass diese Absicht dann auch für eine Rendite unter Einbezug der Verrentungskosten gelten müsste. Sein Fazit ist: Wird eine Rendite nur auf das Eigenkapital des Sparer berechnet, lässt sich damit nur zeigen, welche Familien- und Einkommenskonstellationen von einer Zulage profitieren würden und welche nicht.

Im Beitrag wird auch auf die Kritik an den 2011er Analysen eingegangen, in den Berechnungen würde eine Zunahme der Lebenserwartung nicht hinreichend berücksichtigt werden. Kleinlein vergleicht die angenommenen Steigerungen der Lebenserwartung in der Sterbetafel des Statistischen Bundesamtes mit der in der Sterbetafel der Deutschen Aktuarvereinigung. Danach würden zwischen den beiden Sterbetafeln kaum Unterschiede auszumachen sein. Die von den Versicherungen zur Kalkulation ihrer Produkte angesetzten Sterbetafeln würden aber höhere – stetig zunehmende Sicherheitspuffer – einrechnen und von einer höheren Steigerung der Lebenserwartung ausgehen. Das Fazit des Autors ist, die Versicherungswirtschaft würde nicht nur die aktuellen Lebenserwartungen drastisch überzeichnen, sondern auch die Zunahme der Lebenserwartung. Dies würde zu einer weiteren Verschlechterung der Ineffizienz der Produkte führen. In seinem Ausblick regt Kleinlein an, dass geprüft werden sollte, wie sich das Verhältnis von im Verlauf generierten und investierten Steuereinnahmen darstellt. Um eine Subvention

des Marktes der privaten Altersvorsorge würde es sich handeln, wenn weniger Steuereinnahmen generiert als zuvor investiert worden seien.

Aus der Sicht einer anbieterunabhängigen Testorganisation stellt *Barbara Sternberger-Frey* auf der Grundlage selbst durchgeführter Tests Befunde und Beispielrechnungen über die Rendite von Riester-Produkten vor. Die Autorin beginnt ihren Beitrag *Was bringen Riester-Produkte dem Verbraucher? Analyseergebnisse einer anbieterunabhängigen Testorganisation* mit ihrer Sicht über das Ziel einer Einführung der Riester-Rente. Dies sei das Erreichen einer zumindest teilweisen Kompensation der zeitgleichen Kürzungen bei der gesetzlichen Rente. Ein Versprechen bei der Einführung der Riester-Rente sei gewesen, eine kapitalgedeckte Altersvorsorge würde effizienter sein als die gesetzliche Rentenversicherung. Allerdings würde die Aufweichung der paritätischen Finanzierung der Alterssicherung, die Altersvorsorge für den Arbeitnehmer deutlich verteuern. Im Beitrag wird sodann Bezug genommen auf die „Zielalter“-Analyse (von Hagen und Kleinlein) und auf das Konzept der „Individualrente“ des GDV. Ihr zu Folge würde mit einer sogenannten „Individualrendite“, bei der die staatliche Zulage als Zusatzertrag behandelt werden würde, nicht zu ermitteln sein, ob die Riester-Rente dem Ziel gerecht werden würde, wirtschaftlich erfolgreicher zu sein als die gesetzliche Rentenversicherung. Die Rendite würde zudem umso besser aussehen, umso höher die staatliche Zulage sei, selbst wenn das Produkt gar nicht kostengünstig wäre. Die Behandlung der Förderung als Zusatzertrag sei auch politisch fragwürdig, da die Förderung keinesfalls ein Geschenk sei, vielmehr würde der Staat damit Nachteile teilweise ausgleichen, die dem Bürger mit dem Ausstieg aus der paritätischen Finanzierung erst auferlegt worden seien und die Rentenleistung müsse später versteuert werden. Ausnahmen davon wären nur Geringverdiener, die später in der Regel keine (hohe) Steuerlast haben werden.

Die Kosten für Riester-Rentenversicherungen würden nach Sternberger-Frey allein in der Ansparphase im Durchschnitt um die zwölf Prozent der Einzahlungen (Eigenbeiträge und Zulagen) betragen, sie würden auch vielfach entgegen aller „Lippenbekenntnisse“ der Versicherer intransparent angegeben werden. Als Kostenquote würde von den Anbietern oftmals die sogenannte Reduction in Yield (RiY) – eine prozentuale Minderung der Rendite durch Kosten – ausgewiesen, die zu Fehlentscheidungen des Verbrauchers führen könne. Die Autorin plädiert daher für den Ausweis der sogenannten Reduction in Payment (RiP), die für alle Riester-Produkte ermittelt werden könnte und angeben würde, wie viel Kapital dem Vorsorgesparer bis zu seinem Rentenbeginn durch Vertragskosten verloren gehen würde. Die Kosten sollten nicht nur in Prozent, sondern auch in Euro und Cent angegeben werden. Diese Kostenquote würde zeigen, dass die Vertragskosten teilweise (fast) die gesamten Zulagen aufzehren. Schließlich sei nach Berechnungen der Autorin die in den Riester-Rentenversicherungen kalkulierte Lebenserwartung zuungunsten der Sparer übervorsichtig und würde nicht die Lebenswirklichkeit der Deutschen reflektieren. Auch sei – da eine Auszahlungsoption für den Sparer wegen der Förderung kaum gegeben sei – die Kalkulation von Selektionseffekten nicht angemessen. Kritisch sei der Autorin zufolge zu sehen, dass die Verteilung der Risikogewinne zulasten der Kunden ginge und Sparer nach ihren Berechnungen für eine nicht geförderte Rentenversicherung meist mehr Rentenleistung erhalten würden als für eine Riester-Rentenversicherung. Die Autorin kommt zu dem Schluss, eine grundlegende Überarbeitung der Förderregeln und Produktvorschriften sei geboten. Eine Alternative zu den Riester-Produkten wäre ein Altersvorsorgekonto, wie es auch von der Verbraucherkommission Baden-Württemberg vorgeschlagen wird, das von einer Institution ohne Absicht zur Gewinnerzielung angeboten werden sollte.

Der letzte Beitrag mit einem verbraucherpolitischen Fokus ist von *Kornelia Hagen*. In ihrem Beitrag *Streitfall Bewertung des Riester-Sparens* gibt die Autorin eine Antwort auf die Kritik an der Renditeanalyse von Hagen und Kleinlein. Sie bezieht sich dabei insbesondere auf Kritik von Riester, Rürup und Schwark. Die Autorin vertritt, dass die Lebenserwartung und Selektionseffekte bei Riester-Rentenversicherungen zu hoch kalkuliert sind und die Senkung der Überschussanteile nicht zu begründen ist. Der Autorin zufolge ist problematisch, dass die Forschung wie auch die (potentiellen) Riester-Sparer keine Transparenz über diese Kalkulationsparameter erhalten würden. Sie argumentiert, eine rein versicherungsmathematische oder – wirtschaftliche Sicht auf die Rendite von Riester-Rentenversicherungen würde der sozial- und rentenpolitischen Besonderheit des Produktes nicht angemessen sein. Die Autorin geht auch auf konkrete einzelne Kritikpunkte zum Konzept des Zielalters ein. Sie argumentiert, aus gesellschaftlicher Sicht sei die Zulage zweifelsfrei auch unter Renditeaspekten zu beleuchten, da es um Steuergelder gehen würde, die wirtschaftlich verwendet werden müssten. Des Weiteren vertritt sie, die Zulage würde auch für den Einzelnen unter Renditeerwägungen relevant sein, da für den Sparer nicht von Interesse sei, woher das Geld auf seinem Sparkonto käme – ob aus eigenen Mitteln oder aus Steuermitteln –, sondern wie gewinnbringend das Geld für sein Alter sei. Gegen den Einwand, das Riester-Sparen sei auf Sicherheit und Langlebigkeit ausgelegt und nicht auf Vermögensaufbau, führt sie an, dass diese beiden Ziele nicht im Widerspruch zueinanderstehen müssten und dass der Einzelne ein möglichst rentables Produkt erwerben möchte.

Auch mit Blick auf die Inhalte einer wissenschaftlich unabhängigen Evaluierung schlägt Hagen eine an den Zielen des Riester-Sparens orientierte Gesamtschau auf das Riester-Sparen vor. Dabei müsste in der Politik wie auch in der Wissenschaft der Blick über den jeweils eigenen Tellerrand hinaus gewagt und sozial-, renten- und verbraucherpolitische Aspekte ebenso berücksichtigt werden wie der wirtschaftliche Erfolg. Dazu gehören würde zumindest die Verbreitung des Riester-Sparens, die Inanspruchnahme der Förderung, die Frage, ob das Riester-Sparen die Rentenlücke schließt, die Transparenz, Kosten und die Rendite, die auch die Kosten im Rentenbezug berücksichtigen müsste sowie weitere Faktoren der Marktlage (Kündigung, Wechsel, Beschwerden). Abschließend erörtert Hagen die Auffassung von Schwark, die Kommunikation der Befunde sei politische Stimmungsmache und mit der Analyse würde das DIW Berlin den Raum der Politikberatung verlassen und selbst Rentenpolitik betrieben haben. Diese Auffassung, vertritt die Autorin, sei der Versuch, das Riester-Sparen gegen kritische Analysen zu immunisieren und würde dem Interesse an der Erkenntnis entgegenstehen. Ihr Verständnis von forschungsbasierter Politikberatung sei, an gesellschaftlichen Problemen anzuknüpfen, diese systematisch und im Hinblick auf ihre Ursachen zu analysieren und Problemlösungen zu unterbreiten, die der Politik Denkanstöße liefern können.

Sozialpolitische Sicht auf das Riester-Sparen: Die Verbreitung des Riester-Sparens

Die beiden folgenden Artikel haben einen sozialpolitischen Fokus, sie befassen sich mit verschiedenen Aspekten der Verbreitung des Riester-Sparens. In seinem Artikel *Riester-Rente und Niedrigeinkommen – Was sagen die Daten?* untersucht *Johannes Geyer* auf der Basis der Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) die Anreizwirkung der Riester-Förderung auf Geringverdiener, eine Einkommensgruppe, die im Durchschnitt ein höheres Altersarmutsrisiko aufweist und für die daher eine private Altersvorsorge besonders relevant ist. Der Autor kommt zu dem Befund, dass die Verbreitung der Riester-Rente bei Personen und Haushalten mit geringem Einkommen bezogen auf die Gesamtbevölkerung unterdurchschnittlich ist. Diesen Befund findet er in einer Reihe anderer Analysen auf der Basis von SOEP – oder unter Verwendung von SAVE-Daten in

der Tendenz bestätigt. Den gegenteiligen Befund, dass Menschen mit geringem Einkommen die Zulagenförderung in erheblichem Maß in Anspruch nehmen würden, erklärt Geyer damit, dass dieser Befund auf Auswertungen auf der Grundlage der administrativen Daten der Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) beruht, die nur Geringverdiener unter den Riester-Sparern berücksichtigt. Somit könnten keine Rückschlüsse auf die Bevölkerung insgesamt gezogen werden. Die Gruppe der Riester-Sparer habe jedoch eine völlig unterschiedliche Einkommensverteilung, als sie sich in der Bevölkerung insgesamt ergeben würde.

Des Weiteren beschäftigt sich Geyer unter Verwendung eines multivariaten Modells mit den Faktoren, die den Abschluss eines Riester-Vertrages beeinflussen. Berücksichtigt werden Arbeitsmarkterfahrung, Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit und Gesundheit. Diese Faktoren üben danach keinen signifikanten Effekt auf die Wahrscheinlichkeit aus, eine Förderung in Anspruch zu nehmen. Hingegen nehmen Personen mit Migrationshintergrund die Förderung seltener in Anspruch als Menschen ohne diesen Hintergrund. Der Autor stellt auch fest, je geringer das Einkommen und der Bildungsabschluss ist, umso geringer wäre die Inanspruchnahme der Förderung, während sie mit der Anzahl der Kinder zunimmt. Geyer zeigt diese Befunde für verschiedene Einkommenskonzepte, für das nominale und äquivalenzgewichtete Haushaltseinkommen sowie für das individuelle Monatsbruttoeinkommen und für den Bruttostundenlohn. Weitere Forschungen – so der Autor – sollten sich der Frage widmen, ob die Riester-Rente überhaupt zu zusätzlicher Ersparnis beiträgt und das gesamte Altersvorsorgeverhalten in den Blick nehmen.

Auch *Christian Pfarr* und *Udo Schneider* setzen sich in ihrem Beitrag *Riester-Rente: (k)ein Kinderspiel!* mit der Verbreitung der Riester-Rente auseinander. Sie untersuchen anhand von Daten der SAVE-Studie den Zusammenhang zwischen eigenen Kindern und der finanziellen Bildung und der Inanspruchnahme der Förderung. Pfarr und Schneider verwenden für ihre Analyse die SAVE-Datensätze der Jahre 2007 bis 2009. Für die Analyse der Wirkungen der Förderung im Kontext finanzieller Bildung der förderfähigen Riester-Sparer verwenden die Autoren drei Fragen, die im Wesentlichen auf ökonomischen Modellen zum Sparverhalten und der Portfoliotheorie abstellen. Ihrer deskriptiven Analyse zufolge ist die finanzielle Bildung in der untersten Einkommensklasse am niedrigsten. Auch würde mit steigender Bildung die finanzielle Bildung steigen und Förderberechtigte mit einem Riester-Vertrag würden ein höheres finanzielles Wissen aufweisen als Förderberechtigte ohne Riester-Vertrag. Einen direkten Zusammenhang zwischen der Anzahl der Kinder und der persönlichen finanziellen Bildung finden die Autoren nicht.

Pfarr und Schneider untersuchen die Anreizwirkungen auch in einer multivariaten Regression. Auch hierbei würde ein positiver Effekt der Anzahl der Kinder im Haushalt auf die Wahrscheinlichkeit einen Riester-Vertrag zu besitzen, festzustellen sein, dieser positive Effekt sei umso größer, je mehr Kinder dem Haushalt angehören würden. Daraus schließen die Autoren, dass die Kinderzulage eine starke Anreizwirkung hat. Hingegen finden die Autoren keinen signifikanten Effekt für Kinder, die 2008 und später geboren wurden, für die Riester-Sparer eine höhere Kinderzulage erhalten als für Kinder, die zuvor geboren wurden. Auch die Befunde der deskriptiven Analyse zur finanziellen Bildung können bestätigt werden, es gibt einen eindeutig positiven Einfluss der finanziellen Bildung auf die Wahrscheinlichkeit zu „riestern“.

Die Autoren vermuten, dass es eine gewisse Korrelation zwischen dem persönlichen Bildungsniveau und der finanziellen Bildung gibt, während der schulischen Bildung kein positiver Effekt zugewiesen werden kann. Im Hinblick auf das Einkommen bestätigt sich ein negativer Effekt für die unterste Einkommensklasse. Als ursächlich dafür vermuten Pfarr und Schneider die Anrech-

nung der Leistungen aus der Riester-Rente auf eine mögliche Grundsicherung im Alter. Über eine Änderung dazu sollte ihres Erachtens nachgedacht werden. Wichtig, aber nicht ausreichend, sei eine Verbesserung der Transparenz über das Riester-Sparen durch ein standardisiertes Produktinformationsblatt, vielmehr – so die beiden Autoren – sei mittelfristig eine verstärkte Aufnahme wirtschaftspolitischer und finanzieller Themen in den Lehrplan von Schulen erforderlich.

Rentenpolitische Sicht auf das Riester-Sparen: Schließt die Riester-Rente die Rentenlücke

Die Schließung der Rentenlücke durch das Riester-Sparen ist der thematische Schwerpunkt von zwei Artikeln. *Tim Köhler-Rama* vertritt in seinem Beitrag *Kann die Riester-Rente die Absenkung des Rentenniveaus kompensieren?* die Meinung, dass die Kritik an dem Riester-Sparen zwar möglicherweise berechtigt sei, aber nicht an die eigentliche Zielsetzung der Riester-Förderung – die Leistungsrücknahmen der ersten Säule zu kompensieren (Gesamtversorgungsniveau) – anknüpfen würde. Diese sollte aber einer Beurteilung des Erfolgs der Riester-Förderung zugrunde liegen. Einer solchen Evaluierung würde allerdings die offizielle Berichterstattung der Bundesregierung entgegenstehen, die weder das „Gesamtversorgungsniveau“ differenziert nach Geschlecht, Einkommen und Haushaltskontext sowie Leistungsrücknahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung transparent darstellt noch über die tatsächlichen Kompensationswirkungen durch die kapitalgedeckte Vorsorge berichtet. Nicht erfasst werden würde auch, dass insbesondere bei den älteren Kohorten die Quellen der Alterseinkommen vielfältig sind und damit die Absenkung des Rentenniveaus sehr unterschiedlich wirkt.

Ein weiteres Problem einer angemessenen Evaluation der Riester-Rente sei, dass es bislang noch kaum Rentenfälle geben würde. Die Entwicklung eines Datensatzes, dessen Grundlage die Kontendaten der Versicherer, kombiniert mit den kalkulierten künftigen Anwartschaften, sein müsste, wäre erforderlich. Köhler-Rama argumentiert auch, die Vermeidung von Armut sei nie eine Zielsetzung der Riester-Rente gewesen, wäre dies der Fall gewesen, hätte sie konsequenterweise obligatorisch eingeführt werden müssen. Daher würde der Befund von Geyer 2011, Geringverdiener und andere benachteiligte Personengruppen würden die Riester-Förderung selten in Anspruch nehmen, zwar Hinweise darauf geben, welche Personengruppen künftig besonders armutsgefährdet seien, allerdings nichts über Effizienz und Effektivität der Riester-Förderung aussagen. Ohnehin – so der Autor – seien Aussagen zur Armutsgefährdung verkürzt, die von einem individuell geringen Verdienst auf eine Bedürftigkeit im Haushaltskontext schließen würden. Hinzu käme, dass eine Förderung der privaten Altersvorsorge dem Abrutschen von Versicherten unterhalb der Grundsicherungsschwelle entgegenwirken würde.

Der zweite Beitrag zu diesem Thema *Was leistet die Riester-Rente für die Sicherung im Alter?* von *Volker Meinhardt* und *Rudolf Zwiener* stellt kritisch fest, dass die Politik es bisher versäumt hat, das Riester-Sparen von unabhängigen Experten begleitend evaluieren zu lassen. Die beiden Autoren vertreten die These, eine Bewertung der privaten Altersvorsorge müsste entlang von zwei Fragen erfolgen. Zum einen müsste beurteilt werden, ob die Riester-Rente ihre Funktion als Teil der Alterssicherung erfüllen würde. Zweitens müsste beantwortet werden, ob die Rendite der Riester-Rente der Rendite der umlagefinanzierten Gesetzlichen Rentenversicherung überlegen ist. Hinsichtlich der ersten Frage führen Meinhardt und Zwiener aus, mit der Rentenreform 2001 sei versprochen worden, das Gesamtversorgungsniveau aus staatlicher und privater Rentenleistung würde die Höhe erreichen, die auch ohne Senkung des Niveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung erreicht wird.

Mit Verweis auf Börsch-Supan führen die beiden Autoren aus, dass sich diese Lücke zu Beginn der Rentenphase nur unter sehr optimistischen Annahmen – einer hohen Verzinsung und Lohnwachstumsrate und langen Laufzeiten der Verträge – schließen lassen würde. Für die Schließung der Lücke während des gesamten Rentenverlaufs und unter Einschluss einer Dynamisierung der Renten werden vier Prozent des Bruttoeinkommens zu niedrig sein, um die Rentenlücke zu schließen. Die beiden Autoren verweisen auf Studien von Coppola et al. und Corneo et al., die zeigen, dass Mitnahmeeffekte auftreten würden. Ihr Resümee ist, die Riester-Rente sei kein Instrument, um das Gesamtversorgungsniveau in Höhe einer Lebensstandardsicherung im Alter zu gewährleisten. Mit Verweis auf Hagen und Kleinlein, ÖKO-TEST und einer Studie von Joebgens et al. zeigen sie auch, die Renditen der kapitalgedeckten Riester-Rente würden denen der gesetzlichen Rentenversicherung nicht überlegen sein und die Absicherung im Alter durch die Riester-Rente nicht besser werden. Da in der gesetzlichen Rentenversicherung weitergehende Risiken abgedeckt werden als mit der Riester-Rente, zahlt sich der Umstieg auf die Kapitaldeckung für die Versicherten nicht aus.

Reformpolitische Sicht auf das Riester-Sparen: Zwischen Wandel im System und Wandel des Systems

Das Vierteljahrsheft schließt mit sechs Beiträgen, die Vorschläge für „verbraucherfreundliche“ Korrekturen des Riester-Sparens diskutieren. Im dem Beitrag *Das schwedische Beispiel der kapitalgedeckten Altersvorsorge – Ein Vorbild für Deutschland?* wird von Marlene Haupt und Sebastian Kluth gezeigt, wie die schwedische kapitalgedeckte Altersvorsorge funktioniert und mit den relevanten institutionellen wie auch konzeptionellen Gestaltungselementen der Riester-Rente kontrastiert. Die beiden Autoren knüpfen damit an den in der Reformdiskussion wiederholt genannten Vorschlag an, die schwedische private Altersvorsorge als Modell für das deutsche Riester-Sparen zu nutzen. Sie diskutieren darüber, ob sich die schwedische kapitalgedeckte Altersvorsorge insgesamt – im Sinne eines Systemwandels – auf Deutschland übertragen lassen würde. Alternativ dazu prüfen sie, ob einzelne Elemente des schwedischen Systems zu einer Behebung vorgetragener Mängel des Riester-Sparens führen könnten.

Haupt und Kluth stellen systematisch die Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen der schwedischen und der deutschen kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge vor. In Schweden ist die private Altersvorsorge obligatorisch, staatlich, nicht gefördert und in einer Säule zusammengefasst, während das Riester-Sparen freiwillig und gefördert stattfindet, die Produkte privatwirtschaftlich vertrieben werden und eine separate Säule ist. Da es in Schweden eine Volksversicherung gibt, werden auch alle Bürger in die private Altersvorsorge einbezogen. Beide Systeme ermöglichen individuelle Anlageentscheidungen. Weitere Unterschiede bestehen hinsichtlich der Auszahlungsregeln, der Risikobegrenzung und der Renditechancen. In Schweden trägt jeder Versicherte das Kapitalmarktrisiko selbst, bei der Riester-Rente gilt eine Beitragsgarantie. Die Autoren analysieren unter anderem die unterschiedliche Art der Behandlung des Langlebigerisikos und die der Kostenkalkulation. Im schwedischen System fallen durch das Obligatorium nur Verwaltungskosten an, die von der Laufzeit, dem unterstellten Lohnwachstum und der unterstellten Rendite abhängen. Die Autoren berichten, dass sie auf der Grundlage eines noch nicht abgeschlossenen Kostenvergleichs klassischer Riester-Rentenversicherungen vermuten, dass die Streuung der Kosten in Schweden geringer ausfällt als beim Riester-Sparen.

Die Prüfung einer Ein-zu-eins-Übertragung des schwedischen Systems der kapitalgedeckten Altersvorsorge auf Deutschland ergibt aus Sicht von Haupt und Kluth, dass sie zwar grundsätzlich

denkbar wäre, allerdings nicht zu dem inhomogenen deutschen Alterssicherungssystem passen würde und wenig erstrebenswert erscheine. So würden einer Einführung einer „deutschen Prämienrente“ nach schwedischem Muster rechtliche und organisatorische Hürden entgegenstehen und Bestandsverträge würden bei einem Systemwechsel mit hoher Wahrscheinlichkeit unangetastet bleiben müssen. Die Autoren diskutieren auch eine Übertragung einzelner Elemente des schwedischen Systems auf den deutschen Riester („Schweden-Riester“). Geprüft wird eine Pflicht anstatt einer Freiwilligkeit, eine Koppelung der Langlebigkeit an die Rentenversicherung statt einer Leibrentenversicherung, eine Kostenkalkulation nur für die Verwaltung der Produkte anstelle der Kalkulation zusätzlicher Vertriebs- und Abschlusskosten. Sinnvoll scheint den Autoren eine Übertragung der Transparenz, die zur Stärkung der Konsumentensouveränität bei komplexen Entscheidungssituationen beitragen könnte. In Schweden würde Transparenz nicht über eine limitierte Anzahl der Produkte realisiert werden, sondern über einen standardisierten Fondskatalog und den orangen Brief. Allerdings sei diese vorbildliche Information in Deutschland aufgrund der separaten Säulen schwerer umsetzbar. Die Autoren resümieren abschließend, das schwedische Modell würde ohne Zweifel einige Vorteile gegenüber der Riester-Rente bieten, denn die Prämienrente sei günstiger und leichter verständlicher, Vorteile, die sich aber nicht leicht auf das deutsche System übertragen lassen würden. Die Vorteile hängen jeweils eng mit dem systembedingten Mechanismus, der Versicherungspflicht zusammen, eine Zwangsversicherung in Deutschland sei aber – so die Autoren – wenig zielführend. Auch ließe sich ein einmal etabliertes System nicht ohne Weiteres und ohne angemessene Vorlaufzeit in ein vermeintlich besseres Modell übertragen, partiell lohnt sich der Blick nach Schweden, an kleineren Stellschrauben kann Deutschland profitieren, insbesondere von der Produktinformation.

Verbraucherpolitische Initiativen zur Riester-Rente, der Kurzbeitrag von *Christian Grugel*, gibt einen Überblick über jüngste Maßnahmen, die staatlicherseits zum Schutz der Verbraucher eingeführt wurden oder in der Diskussion sind, eingeführt zu werden. Eingangs wird vom Autor vorgetragen, dass es erforderlich sei, dass die Menschen über die gesetzliche Altersvorsorge hinaus privat vorsorgen, wofür die geförderte private Vorsorge ein wesentlicher Baustein sei. Grugel führt auch aus, dass Probleme mit dem Riester-Sparen durch verschiedene Analysen belegt seien. Bekannt sei eine unzureichende Transparenz der Produkte aufgrund der langen Anlagehorizonte und verschiedener Kostenmodelle, eine nicht adäquate Beratung und dass – wegen unzureichender Eigenbeiträge – der Anspruch auf Förderung beim Riester-Sparen nicht von allen Verbrauchern wahrgenommen werden würde. Der Autor stellt sodann Maßnahmen vor, für die das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) (mit-)verantwortlich ist und die sich allgemein auf Finanzdienstleistungen beziehen, sowie solche, die sich spezifisch mit dem Riester-Sparen beschäftigen. Um den Anlegerschutz und die Funktionsfähigkeit des Kapitalmarktes besser zu unterstützen, gibt es seit 2009 eine Qualitätsoffensive Verbraucherfinanzen sowie ein dazu gehörendes Thesenpapier des BMELV zur Qualität der Finanzberatung und Qualifikation der Finanzvermittler. Zudem wurde ein Beratungsprotokoll eingeführt, das dem Kunden ausgehändigt werden muss, und seit Mitte 2011 gibt es ein verpflichtendes kurzes Produktinformationsblatt. Darüber hinaus gibt es den im Mai 2012 verabschiedeten Gesetzesentwurf zur Stärkung der nationalen Finanzaufsicht, die beispielsweise durch die Einrichtung eines gesetzlichen Beschwerdeverfahrens für Verbraucher und Verbraucherverbände und eines Verbraucherbeirats Belange von Verbrauchern stärker berücksichtigen soll.

Im Beitrag werden anschließend auf das Riester-Sparen bezogene spezifische Initiativen der Politik vorgestellt. Zum einen handelt es sich dabei um den bereits 2005 eingeführten Dauerzulagenantrag, um die Entwicklung eines standardisierten Produktinformationsblattes (ein

Entwurf dazu wurde zwischenzeitlich im Bundeskabinett verabschiedet, die Herausgeber) und ein Eckpunktepapier des BMELV, mit dem eine gesetzliche Regelung des Berufsbildes zur Honorarberatung vorgelegt wurde.

In dem folgenden Beitrag *Vorschläge zur Verbesserung der kapitalgedeckten Altersvorsorge aus verbraucherpolitischer Sicht* diskutieren Gerd Billen und Lars Gatschke Reformmaßnahmen, um die Vorsorgebereitschaft der Verbraucher zu erhöhen und eine Versorgung mit angemessenen Produkten sicherzustellen. Aus Sicht der beiden Autoren sind Nachbesserungen beim Riester-Sparen, insbesondere für eine verbrauchergerechte Transparenz und für die Schaffung von Alternativen zum vorherrschenden provisionsbasierten Vertrieb von Produkten der Altersvorsorge, erforderlich. Eine verbesserte Transparenz würde sich über eine zentral abgestimmte und verknüpfbare jährliche Information über erworbene und voraussichtliche Leistungen der Alterssicherung und über ein standardisiertes Produktblatt herstellen lassen. Dabei wäre wichtig, dass es für Kostenberechnungen, Renditeerwartungen und Risikoprofile eine verbindliche DIN-Norm gibt; alternativ könnten diese Berechnungen auch durch eine zentrale staatliche Stelle durchgeführt werden.

Billen und Gatschke gehen des Weiteren davon aus, dass gegenwärtig Altersvorsorgeprodukte nicht vorrangig verkauft werden, damit sie zum einzelnen Verbraucher passen, sondern für den Finanzvermittler am provisionsträchtigsten sind. Für die Autoren ist unerlässlich, die Provisionsbasis offen zu legen, also den Vorsorgeprodukten eindeutige Preisschilder – in Euro und Cent – zu geben. Zudem sollte die Honorarberatung gestärkt werden, dafür sei eine gesetzliche Rahmenregelung erforderlich, damit die Finanzberatung eindeutig vom Verkauf der Finanzprodukte abgegrenzt wird und ein Finanzberater nicht zugleich auch als Finanzvermittler auftreten darf. Die Finanzprodukte sollten zudem verpflichtend mit Nettotarifen angeboten werden, also ohne kalkulierte Provisionen jeglicher Art. Weitergehend wird in dem Beitrag eine „Non-profit-Lösung“ detailliert, also ein einfaches, kostengünstiges und transparentes Marktprodukt, das die beiden Autoren als Vorsorgekonto bezeichnen. Dieses sollte unter anderem bei einer etablierten Institution geführt werden, die ihre Verwaltungs- und Managementkosten auf das absolut Notwendige begrenzen müsste. Die Autoren sprechen sich zudem dafür aus, den Schutz der kollektiven Interessen der Verbraucher in der Finanzaufsicht zu verankern.

Die Sicht der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen (VZ NRW), die täglich Fragen der Verbraucher zur privaten Altersvorsorge zu beantworten hat, wird in dem Beitrag *Riester-Rente – Reformen und ein staatliches Basisprodukt sind dringend erforderlich* von Annabel Oelmann und Ralf Scherfling vorgestellt. Sie berichten, dass viele Verbraucher zwar durchaus bereit sind, etwas für die Altersvorsorge eigenverantwortlich zu tun, aber verunsichert sind und nicht wissen, welchen Weg sie dabei wählen sollen. Andere Verbraucher haben vor Jahren einen Riester-Vertrag abgeschlossen und wollen wissen, ob es günstig für sie sei, den Vertrag fortzuführen. Komplexität der Regeln, die Gefahr der Anrechnung auf eine Grundsicherung im Alter, Misstrauen gegenüber Anbietern und die Produktvielfalt seien der Hintergrund für potentielle Riester-Sparer, keine private und geförderte Altersvorsorge abzuschließen. Vorzeitige Kündigungen von Riester-Verträgen liegen nach Oelmann und Scherf insbesondere an der Unklarheit über die Förderung, an hohen Kosten und an unbekanntem Handlungsalternativen, die etwa in einer Beitragsfreistellung oder einem Vertragswechsel liegen würden.

Im Artikel wird auch vorgetragen, was aus Sicht der VZ NRW zu tun ist, damit „riestern“ verbraucherfreundlicher wird. Nach Ansicht der Autoren sollten die Kosten gedeckelt und die

Verbraucher besser an den Überschüssen beteiligt werden, es sollten standardisierte Produktinformationsblätter vorgeschrieben und die Kontrolle der Riester-Produkte verbessert sowie Sanktionsmöglichkeiten geschaffen werden. Ungeachtet dieser Einzelmaßnahmen aber wäre ein Altersvorsorgekonto – ein staatliches Basisprodukt – ein wichtiger Beitrag für eine Verbesserung der Bereitschaft von Verbrauchern für das Alter vorzusorgen. Die Autoren halten die Deutsche Finanzagentur als Vermögensverwalter der Basisprodukte für eine geeignete Institution. Abschließend werden einige Grundregeln der Geldanlage für Verbraucher zur Abwendung von Verbraucherschäden vorgetragen. So wird Verbrauchern geraten, bevor sie eine Altersvorsorge abschließen, zunächst Schulden zu tilgen, vorrangig existenzbedrohende Risiken abzusichern (Haftpflichtversicherung und Berufsunfähigkeitsversicherung) und eine eiserne Reserve aufzubauen, da ansonsten in zwingenden Bedarfsituationen teure Kredite aufgenommen werden müssten.

Eva Bell beginnt ihren Beitrag *Riester-Renten müssen verbraucherfreundlicher sein* mit der Erinnerung, dass die Ausgangslage der Riester-Rente von einer großen politischen Mehrheit getragen worden sei, dass aber heute einiges an der Riester-Rente kritisiert wird, etwa hohe Kosten, fehlende Transparenz, unwirtschaftliche Renditen, eine zu geringe Verbreitung bei unteren Einkommensgruppen. Diese Befunde sieht die Autorin als deutlichen Hinweis auf einen erheblichen Reformbedarf hinsichtlich der privaten und geförderten Altersvorsorge. Obwohl Reformansätze für eine effizientere und verständlichere Riester-Rente vorliegen würden, werden diese der Autorin zufolge in der Politik kaum wahrgenommen, stoßen auf Desinteresse in Politik und Verwaltung oder auf heftigen Widerstand der Anbieterverbände. Bell führt aus, Sicherheit, Rendite und Verfügbarkeit im Alter seien die wichtigsten Leistungskriterien für das Riester-Sparen, die Glaubwürdigkeit schaffen würden. Daher spricht sie sich unter anderem für eine Expertenanhörung im Bundestag über das Riester-Sparen aus und findet es weiterführend, eine Folgenabschätzung für die Riester-Produkte sowie Tests eines standardisierten Produktinformationsblattes durch Verbraucher vor einer verbindlichen Einführung vorzunehmen. Auch sollte es Produktangebote für Erwerbsverläufe geben, die wechselnd sind, Komplexität sollte abgebaut werden und eine jährliche, alle Säulen der Altersvorsorge umfassende verbindliche Information der Verbraucher sei zur Schärfung ihrer Eigenverantwortung wichtig.

Bell spricht sich auch für ein Basisprodukt aus, da sich viele Verbraucher nicht mit der Auswahl eines Altersvorsorgeproduktes beschäftigen können oder wollen. Zudem hält sie einen Rechtsanspruch auf eine kostenlose unabhängige Beratung für die Altersvorsorge – wie bei der Pflege bereits realisiert – für längst überfällig. Fragen zum System insgesamt sind Bell zufolge Fragen, der sich die Gesellschaft künftig auch stellen muss.

Literaturverzeichnis

- Akerlof, George A. (1970): The market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84, 488–500.
- GDV – Gesamtverband der Versicherungswirtschaft (2011): 10 Jahre Riester Rente: Und sie lohnt sich doch. Pressemitteilung vom 6.12.
- GDV – Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (2012a): Altersvorsorge. Warum der Sparstrumpf nicht taugt. 27.7.2012. www.gdv.de/2012/07/warum-der-sparstrumpf-nicht-taugt/

- GDV – Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (2012b): Gegenpositionen. Der inszenierte „Riester-Skandal“. 8.5.2012. www.gdv.de/2012/05/der-inszenierte-riester-skandal/
- Geyer, Johannes (2011): Riester-Rente: Rezept gegen Altersarmut? *DIW Wochenbericht*, Nr. 47, 16–21.
- Hagen, Kornelia und Axel Kleinlein (2011): Zehn Jahre Riester: Kein Grund zum Feiern. *DIW Wochenbericht*, Nr. 47, 3–14.
- Kleinlein, Axel (2011): 10 Jahre Riester – Bestandsaufnahme und Effizienzanalyse. WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, November 2011.
- Lamping, W. (2009): Verbraucherkompetenz und Verbraucherschutz auf Wohlfahrtsmärkten: Neue Herausforderungen an eine sozialpolitische Verbraucherpolitik. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 78 (3), 44–62.
- Lamping, Wolfgang und Markus Tepe (2009): Vom Können und Wollen der privaten Altersvorsorge. Eine empirische Analyse zur Inanspruchnahme der Riester-Rente auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels. *Zeitschrift für Sozialreform*, 4, 409–430.
- Oehler, Andreas (2009): Alles „Riester“? – Die Umsetzung der Förderung in der Praxis. Gutachten im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e. V., Bamberg.
- Schwark, Peter (2012a): „10 Jahre Riester“: DIW-Kampagne fachlich auf zweifelhaftem Fundament. Podiumsdiskussion auf der Tagung des Instituts für Finanzdienstleistungen (iFF), am 12. Mai 2012, Hamburg.
- Schwark, Peter (2012b): Die Riester-Kritik – fachlich fundiert oder politisch motiviert? In diesem Heft, Seite 71–90.
- Wagner, Gert G. (2011): Kommentar: Gut gemeint, aber nicht gut gemacht. *DIW Wochenbericht*, Nr. 47/2011, 24.