



## Altersvorsorge in Deutschland: Mängel mit System?<sup>1</sup>

### Zur Ausgangslage

Die Welt der Altersvorsorge und der Finanzdienstleistungen im 21. Jahrhundert ist aus Sicht der Verbraucher mindestens durch zwei wesentliche Charakteristika geprägt.

- Zum einen wachsen Bedürfnisse und Bedarf nach wirtschaftlicher und insbesondere finanzieller Vorsorge nicht nur stetig, sondern sprunghaft, nachdem unter anderem durch Ageing-Prozesse der Gesellschafts-, Sozial- und Wirtschaftssysteme die Selbstverantwortlichkeit mehr und mehr schon für die bloße Existenzsicherung und umso mehr für das darüber hinausgehende Wohlergehen unerlässlich wird.
- Zum anderen wird die Palette der Dienstleistungen und Produkte einschließlich diverser staatlicher Fördermaßnahmen permanent größer und tiefer, so dass die mit diesem Kreativitätspotential verbundenen Informationswahrnehmungs-, Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse immer komplexer und folgenreicher werden.

### Zum erstgenannten Brennpunkt:

- Die so genannte **Finanzkrise**, die eigentlich eine Systemkrise verkörpert, und die nachfolgende Wirtschaftskrise dominieren aktuell die politische und ökonomische Diskussion. Kurzfristige Handlungsnotwendigkeiten stehen außer Zweifel. Die mittel- und langfristigen Herausforderungen aber, insbesondere solche durch den demographischen Wandel und die Alterung der Bevölkerung, sind damit nicht verschwunden, im Gegenteil, der kurzfristige Handlungsbedarf verschärft die langfristigen Probleme zusätzlich. Bedeutsam sind des Weiteren auch die seit vielen Jahren zu beobachtenden **strukturellen Änderungen der Erwerbstätigkeit**: nicht oder nur eingeschränkt sozialversicherungspflichtige Erwerbstätige, Teilzeitbeschäftigung, Niedriglohnsektor, geringfügig Beschäftigte. Grundsätzlich besteht das Erfordernis, sowohl von der Finanzierungs- als auch von der Leistungsseite her die Interdependenzen der Sozialversicherungssysteme zu berücksichtigen und in einer systemübergreifenden Sichtweise zu behandeln.
- Zurückliegende Reformschritte in der gesetzlichen Rentenversicherung senken das Versorgungsniveau, das künftige Rentnergenerationen erwarten dürfen. Mit Blick auf das **reduzierte Sicherungsniveau** fordert der Staat daher seine Bürger auf, zusätzlich privat vorzusorgen. Hierzu werden verschiedene Anreize gesetzt, insbesondere seit 2002 durch die sogenannte „Riester“-Förderung. Bei allen Vorhaben bleibt die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung das wesentliche Standbein der zukünftigen Altersvorsorge. Mit dem Paradigmenwechsel zur expliziten staatlichen Förderung der privaten kapitalgedeckten Vorsorge sollen Bürger aber im Prinzip, trotz staatlicher Subventionen, auf eigene Kosten und **freiwillig zusätzlich** dafür sorgen, dass die Absenkung des Versorgungsniveaus individuell erträglich bleibt.

### Zum zweitgenannten Brennpunkt:

- Gleichzeitig lässt sich durch verschiedene empirische Untersuchungen regelmäßig beobachten, dass die Praxis im Bereich Finanzdienstleistungen und Vorsorge diesen Herausforderungen kaum gerecht wird. Die Problematik der empirisch regelmäßig belegten **Beratungsmängel** und ihrer monetären Folgen, insbesondere im Kontext langfristig bedeutsamer Altersvorsorgeentscheidungen, wird wesentlich dadurch verstärkt, dass gerade die Verbraucher, die einer qualifizierten und interessengerechten Unterstützung am meisten bedürften, am schlechtesten beraten werden. So zeigte sich in einer aktuellen Studie zur Qualität der Anlageberatung von Banken und Sparkassen im Retail-Bereich, dass das Vorwissen eines Verbrauchers in finanziellen Angelegenheiten die Qualität der erhaltenen Beratung wesentlich beeinflusst. Kunden mit höherem Finanzwissen werden nicht nur besser beraten, ihnen wird auch eine längere Beratung

<sup>1</sup> Der Autor erstellte ein Gutachten unter dem Titel: „Alles „Riester“?: Die Umsetzung der Förderidee in der Praxis. Stärken und Schwächen, Risiken und Chancen der staatlich geförderten kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge von abhängig Beschäftigten (ohne Beamte) im Kontext der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung“ für den Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., Berlin.

## Altersvorsorge in Deutschland: Mängel mit System?

zu teil und eine höhere Anzahl an Anlageprodukten vorgestellt und empfohlen. Auch auf die Altersvorsorgeproblematik wird bei ihnen häufiger eingegangen (vgl. Oehler/Kohlert 2008, Oehler/Kohlert 2009, Kohlert 2009, Kohlert/Oehler 2009).

- Hinzu kommen Ergebnisse aus der Forschung zu **Behavioral-Finance**-Phänomenen, dass Entscheider, die sich – sei es aus Komplexitätsgründen und/oder mangelnder Kompetenz – einer Sache nicht gewachsen fühlen, bei Altersvorsorgeentscheidungen nicht unüblich, eher zu einem **Meidungsverhalten** verbunden mit einer oberflächlicheren und verminderten Informationsaufnahme tendieren, da sie Sachverhalte, die sie nicht kennen, nicht verstehen und absehbar trotz erheblichen Anstrengungen nicht verstehen werden, als unangenehm empfinden.

### Zur „Riester“-Förderidee

Die grundlegende Förderidee der staatlich geförderten kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge bezogen auf die Bevölkerungsgruppe abhängig Beschäftigter mit so genannten „Riester“-Produkten besteht nach Angaben der Bundesregierung darin, das Versorgungsniveau im Alter (Rentenzugang) zu stabilisieren. Damit ist im Wesentlichen gemeint, das Sicherungsniveau vor Steuern aus der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung um ein solches aus der „Riester“-Rente so zu ergänzen, dass das Gesamtversorgungsniveau<sup>2</sup> vor Steuern für den Rentenzugang der regelmäßig betrachteten Jahre bis 2022 in einem mittleren Szenario der Entwicklung der Einflussfaktoren stabil erhalten bleibt.

Ausweislich der Angaben des Rentenversicherungsberichts 2008 wird mit einem „Beitrag“ der „Riester“-Rente zum Versorgungsniveau in Höhe von ca. 2 Prozentpunkten ab 2012, mit ca. 3 Prozentpunkten ab 2017 und mit ca. 4 Prozentpunkten ab 2020 gerechnet. Dieser Ausgleich der von der Bundesregierung erwarteten Senkung des Sicherungsniveaus in der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung um 4 Prozentpunkte in den nächsten 10 Jahren kann natürlich nur dann durch staatlich geförderte kapitalgedeckte private Altersvorsorge geleistet werden, wenn die abhängig Beschäftigten tatsächlich freiwillig ins Obligo gehen. Dies bedeutet also, dass das heute von der Bundesregierung im Rentenversicherungsbericht zugrundegelegte Sicherungsniveau vor Steuern von ca. 50% nur dann individuell erhalten bleibt, wenn sich die Betroffenen jenseits der Freiwilligkeit wirklich beteiligen.

Diese „freiwillige“ Entscheidung zum Eigenbeitrag für den Erhalt des Versorgungsniveaus, der mit der Einführung der staatlich geförderten kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge („Riester“-Rente) intendiert wurde, stellt rentenpolitisch einen Paradigmenwechsel dar. Aus ökonomischer Perspektive wird den abhängig Beschäftigten im Falle der Beteiligung im Vergleich zu den Arbeitgebern direkt ein höherer Anteil an Beiträgen zugeordnet (alle Beteiligten „partizipieren“ aber als Steuerzahler indirekt durch die Zulagenzahlungen aus Steuermitteln und die steuerliche Förderung). Sinngemäß entgeht bei Nicht-Teilnahme ein entsprechender Versorgungsanspruch.<sup>3</sup>

### Gesetzliche Rentenversicherung: Politik & Prognose, Prognose & Politik ...?

Die Probleme, derer sich die gesetzliche Rentenversicherung gegenübersieht, sind vielfältig. Teilweise sind sie exogen gegeben und abhängig von der Entwicklung bestimmter Rahmenbedingungen, teilweise sind sie endogen durch das (politische) System veranlasst und zurückzuführen auf Fehlentscheidungen in der Vergangenheit.

Von den exogen gegebenen Faktoren wird regelmäßig die demographische Entwicklung an erster Stelle genannt, gerade in Politik und Medien. Vernachlässigt wird jedoch häufig, dass es nicht ein zentrales exogenes Problem für die Rentenversicherung in Gestalt der Demographie gibt, sondern sie unmittelbar eingebettet ist in ein komplexes ökonomisches und gesellschaftliches System. In diesem System stellt die Demographie nur einen von mehreren potentiellen Gefahrenquellen für die gesetzliche Rentenversicherung dar. Wesentlich ist ferner, dass diese potentiellen Probleme nicht unabhängig voneinander sind und gerade dann besonders negativ zu wirken drohen, wenn sie zusammenfallen (z.B. rückläufiger Arbeitsmarkt, problematische Demographie und schlechte wirtschaftliche Lage). Auch unvor-

<sup>2</sup> BMAS 2009, 21: „... Das Gesamtversorgungsniveau ist aufgrund der weiteren Definition nicht mit dem im Rentenversicherungsbericht dokumentierten Sicherungsniveau vor Steuern vergleichbar. ...“. Es werden beim „... Gesamtversorgungsniveau neben der gesetzlichen Rente auch die Riester-Rente und die Privat-Rente aus Einsparungen aus der Steuerfreistellung der Rentenversicherungsbeiträge einbezogen. ...“.

BMAS 2008, 73: „... Ziel der Bundesregierung ist deshalb eine möglichst hohe Verbreitung der staatlich geförderten zusätzlichen Altersvorsorge. Bei entsprechender Beitragszahlung und Rendite ist es damit möglich, ein langfristig unausweichlich sinkendes Versorgungsniveau aus der ersten Säule zu kompensieren. ...“.

<sup>3</sup> Annähernd symmetrisch wäre (wie bis 2001): Höhere Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zum Erhalt eines bestimmten Sicherungsniveaus oder ein niedrigeres Sicherungsniveau bei gleichbleibenden Beiträgen; seit 2002: Freiwillig einseitig höhere Beiträge der Arbeitnehmer (um Förderung reduziert) für vergleichbares Sicherungsniveau.

## Altersvorsorge in Deutschland: Mängel mit System?

hergesehene Ereignisse im Umfeld des Rentenversicherungssystems wie beispielsweise die Wiedervereinigung gehören zu den exogenen Einflüssen.

Ebenso bedrohlich wie exogene Probleme jedoch können endogene Probleme für die Rentenversicherung werden, die aus dem Rentenversicherungssystem einschließlich seiner politischen Entscheidungsträger selbst stammen. Bei der Betrachtung der Historie der Reformmaßnahmen lässt sich kaum der Eindruck vermeiden, dass eine Politik „nach Kassenlage“ und Wahlen wesentlichen Einfluss haben. Die Analyse hat zahlreiche „hausgemachte“ Probleme insbesondere durch diskretionäre Eingriffe der Politik offengelegt. Allein schon die bloße Anzahl an Maßnahmen seit der Reform von 1992 spricht hier Bände. Obwohl stets mit langfristigen Überlegungen argumentiert wird – die demographische Entwicklung scheint sich hier beinahe zu etwas wie einer gut „passenden“ Legitimationsgrundlage für Reformen aller Art entwickelt zu haben – sind wirklich langfristige und an einer ganzheitlichen Problemerkennung und nachhaltigen Problemlösung orientierte Versuche nur selten auszumachen. Solche tatsächlich langfristig orientierten Ansätze, wenn man sie denn findet, werden wiederum grundsätzlich durch diskretionäre Veränderungen beeinträchtigt, sei es, dass sie ad hoc verändert oder außer Kraft gesetzt werden, oder, dass es zu neuen Maßnahmen kommt, die den ursprünglichen zuwiderlaufen. Dies zeigt sich insbesondere vor Wahlen, wenn das Ziel der systemischen Nachhaltigkeit kurzfristigem Politikinteresse zu weichen scheint.

Vor allem auch aus diesen Gründen war keine der zahlreichen Maßnahmen seit der Rentenreform von 1992 effektiv in dem Sinne, dass sie ihre selbstgesteckten Ziele hätte voll erreichen können. Bislang ist es nicht gelungen, das Rentensystem nachhaltig zu stabilisieren. Dennoch haben die zahlreichen Maßnahmen einschließlich der Rentenreform von 1992 die finanzielle Situation der Rentenversicherung verbessert und waren somit zumindest begrenzt effektiv. Selbst diese Aussage ist jedoch insofern einzuschränken, als Überschüsse leicht – um das Bild des Sachverständigenrates zu gebrauchen – wie auf einem „Verschiebebahnhof“ den Zug wechseln, zu Lasten der Versicherten. Staatskasse und Rentenversicherung sind eng miteinander verwoben, so dass eine trennscharfe Abgrenzung der Leistungen äußerst schwierig ist. Ein erhebliches Problem in diesem Zusammenhang stellt der Bundeszuschuss dar, der hochgradig manipulationsanfällig ist. Der Beitragssatz lässt sich leicht senken, wenn man nur den Bundeszuschuss entsprechend erhöht. Gleiches gilt für das Leistungsniveau. Daher ergibt es auch wenig Sinn, sich nach dem Beitragssatz als alleinigem Reformziel zu richten.

Unabhängig davon, wie gut im Einzelfall Prognosen erscheinen mögen oder sich ex post als gelungen herausstellen, unabhängig davon, wie ausgeklügelt angekündigte und verabschiedete Reformmaßnahmen dargestellt werden, Stabilität kann es erst geben, wenn Entscheidungsträger und Zuträger kaum mehr einen Anreiz haben, das System der Rentenversicherung in eine einseitig begünstigende Richtung zu beeinflussen. Hiervon ist man noch weit entfernt.

## Altersvorsorge in Deutschland: Mängel mit System?

### „Riester“ meets Praxis: Ergebnisse und Forderungen

Ausgehend von der grundlegenden Förderidee, also dem geförderten freiwilligen Ausgleich der Folgen des politisch beschlossenen Paradigmenwechsels samt Änderung der Beitragsverteilung, scheint **bestenfalls die Hälfte der angesprochenen Personen** bereit oder in der Lage zu sein, den vorgesehenen freiwilligen Ausgleich zur Stabilisierung des Gesamtversorgungsniveaus zu leisten, zumindest mit „Riester“-Verträgen. Dies ist nach 8 Jahren nicht eben ein überwältigendes Ergebnis.

Erschwerend kommt hinzu, dass ca. **42%** der Personen, die mit Vertragsschluss grundsätzlich eine Zulageberechtigung „erworben“ haben, die **maximale Zulage nicht erhalten** und damit die Nutzung des Fördersystems nicht optimieren können oder wollen. Das Fortdauern einer solchen Entwicklung oder gar eine Verschärfung würde der Förderidee diametral zuwiderlaufen, das langfristige Gesamtversorgungsniveau zu stabilisieren.

### Wesentliche Ergebnisse einer Markterhebung

Die **qualitative und quantitative Analyse** der in zwei Stichproben für 45-Jährige und für 30-Jährige erhobenen Angebote zu „Riester“-Produkten ergibt in kurzer, vereinfachender Zusammenfassung folgende Ergebnisse.

- Selbst wenn man bereits mit einer eingeschränkten Informationsmündigkeit und Kenntnis, also z.B. mit einer Vorinformation aus Publikationen der Stiftung Warentest, und damit nach einer grundlegenden Sensibilisierung als Verbraucher daran geht, Angebote zu „Riester“-Produkten einzuholen und zu vergleichen, sind deutlich **Barrieren** erkennbar, eine solche Teilhabe am Wettbewerb überhaupt zu leisten. Die eher größere Zahl von potentiellen „Riester“-Nutzern, die schon diese Sensibilisierung und „Vorbildung“ nicht aufweist, haben dann noch deutlich geringere Chancen.
- Auch mit der in einer Eigenverantwortung „erlernten“ Sensibilisierung und Vorinformation wird es zum Teil schwer, die vorhandenen Angebote zu „Riester“-Angeboten zu vergleichen. Sieht man einmal von den negativen Begleiterscheinungen bei der Akquisition ab (Telefondruck, Datenschutzproblematik, Anbieter“ausfälle“), so fallen in qualitativer Analyse vor allem folgende Probleme ins Gewicht:
  - Als erster zentraler Punkt sei erwähnt, dass nur knapp die Hälfte aller Anbieter nutzbare Kosteninformationen zur Verfügung stellen und auch die direkte Nachfrage nach solchen die Transparenz nur ansatzweise verbessert. **Die knappe Hälfte der untersuchten Anbieter fällt also für Verbraucher aus dieser Perspektive aus, weil keine Kostentransparenz gegeben ist.**
  - **40% der untersuchten Angebote für 45-Jährige und 30% der untersuchten Angebote für 30-Jährige weisen ein oder mehrere zentrale Mängel auf.** Es fehlen entweder klare Angaben zu den Abschluss- und Vertriebskosten oder den Verwaltungskosten überhaupt, oder eine Angabe zur Verteilung fehlt oder es mangelt an der zwingend vorgeschriebenen Angabe der Kosten in Euro. In Stichprobe 2 fallen immerhin 30% der Angebote durch.
  - **Fast 40% der Angebote weisen die Kosten in Euro nicht aus oder machen nur teilweise Angaben.** Wie soll ein Verbraucher hier einigermaßen sinnvoll Produkte und Anbieter vergleichen können, wenn selbst die wichtigsten Informationen fehlen? Ein Selbstrechnen setzt in einigen Fällen Fachwissen voraus, ganz abgesehen von den klaren gesetzlichen Vorgaben.
  - Fast ein Viertel aller Produkte haben den Makel, zumindest teilweise intransparent hinsichtlich der Abschluss- und Vertriebskosten zu sein, das heißt überhaupt nutzbare Angaben zu den Kosten zu machen. Dabei wurde schon recht großzügig ausgewertet. Dies trifft auch für Angaben zur Verteilung der Kosten zu.
  - Nicht besser sieht es bei der Angabe zu den **Verwaltungskosten** und den sonstigen Kosten aus. Auch hier fehlen Angaben oder sie sind unvollständig oder unverständlich.

## Altersvorsorge in Deutschland: Mängel mit System?

- Im Falle eines ja durchaus zulässigen Vertragswechsels sollten Verbraucher die Extrakosten kennen, auch der Gesetzgeber sieht dies so. Ein Drittel der Angebote bleibt die **Wechselkosten** schuldig. Hinzu kommt, dass diese in einigen Fällen nicht ohne weiteres nachvollzogen werden können oder „unberechenbar“ sind (Prozentangaben).
- Kosten für **Ratenzuschläge** bleiben in der Regel versteckt, sofern sie überhaupt angegeben werden.

Im Kontrast dazu steht eine Aussage der Bundesregierung (Deutscher Bundestag (2008) Drucksache 16/10501, 16. Wahlperiode 8.10.2008, 6): „... Auf der Grundlage der bestehenden Informationsverpflichtungen sind die Verbraucher in der Lage, die einzelnen Riester-Produkte zu vergleichen und die für sie passenden Angebote zu erkennen. ...“. Leider ist nicht bekannt, ob es sich hier um eine ergebnisbegründende Behauptung handelt oder aber eigene Evaluierungen vorliegen, die nicht publiziert wurden; letzteres wäre dann aber wieder kontraintuitiv. Die Ergebnisse unserer Analyse legen es nahe, dass hier erheblicher Nachholbedarf besteht, um die Verbraucherinteressen im Sinne der Realisierung der Förderidee nachhaltig zu wahren.

- Die **quantitative Analyse** anhand der verschiedenen für einen Verbraucher wichtigen Rechengrößen, also z.B. das Endvermögen, welches zu bestimmten Zeitpunkten tatsächlich verfügbar wäre (nach 3, 5 und 10 Jahren sowie zum Renteneintritt), oder die mögliche Rentenzahlung, offenbart dramatische Unterschiede nicht nur zwischen den einzelnen „Riester“-Varianten, sondern auch innerhalb einer Produktgruppe. Dies bedeutet vereinfacht formuliert, dass nur dann, wenn ein Verbraucher es schaffen sollte, eine ganze Reihe von Angeboten einzuholen, die auch nur halbwegs transparent und vergleichbar sind, er eine gewisse Chance hat, einen für sich geeigneten und kostengünstigen Vertrag zu wählen. **Eher aber dürfte ein Verbraucher mehr „spielerisches Glück“ benötigen als er sich an Sachverstand sinnvoll aneignen kann, um einem unnötigen Kostenrisiko zu entgehen. In diesem Kontext sollte man nicht von Entscheidungen in einem wettbewerblichen Umfeld der sozialen Marktwirtschaft sprechen, sondern eher von einer Lotterie.** Diese Praxis könnte als klarer Widerspruch zur staatlichen Förderidee verstanden werden.
- Bei Bank- und Fondssparplänen besteht meist ein wenig beachtetes **Kostenrisiko** dahingehend, dass Verbraucher eben nicht alle Kosten erfahren, die für die Beurteilung des Gesamtprodukts, also der Anspar- und der Auszahlungsphase, wesentlich sind. Oft wird nur auf eine „angemessene Belastung“ mit Abschluss- und Vertriebskosten sowie Verwaltungskosten zu Rentenbeginn hingewiesen, mehr nicht. Wie sollen Verbraucher dabei auswählen? Bezüglich der oben geführten Diskussion hinsichtlich der vor allem bei Versicherungsprodukten zumindest anfänglich hohen Kostenanteile ist also zu beachten, dass Bank- und Fondssparpläne dagegen ein nicht unerhebliches Kostenrisiko weit in der Zukunft bergen, welches bei den meisten Versicherungsprodukten so nicht besteht.
- Damit wird klar, dass eine **Beurteilung durch den Verbraucher in gedachten zwei Stufen** sinnvoll erscheint, erstens anhand des erreichten Endvermögens zum Renteneintritt und zweitens hinsichtlich der Bedingungen für die danach erfolgende Verrentung. Verbraucher müssen sich danach orientieren, was sie zu zahlen bereit sind dafür, dass sie bei Versicherungen heute kostenseitig praktisch kaum einem Kostenrisiko hinsichtlich der späteren Verrentung ausgesetzt sind, hingegen bei Bank- und Fondssparplänen ein gegebenenfalls nicht unerhebliches Kostenrisiko die spätere Rente schmälern könnte. Wichtig ist dabei, dass die gedachte Möglichkeit der zweistufigen Entscheidung einschließt, dass ein Wegwechseln von Versicherungsprodukten zum Renteneintritt praktisch kaum sinnvoll sein dürfte, weil damit die getragenen Kosten der Anfangsjahre „per du“ sind. Hinzu kämen dann auch noch die „Eintrittskosten“ für die Verrentung zu Rentenbeginn beim neuen Anbieter („doppelte Kosten“).
- Anhand der analysierten Daten lässt sich die Entscheidungssituation exemplarisch wie folgt illustrieren: Im Vergleich zu den Bank- und Fondssparplänen haben sich für die Ansparphase ohne Beachtung der fehlenden Angaben zur Verrentung deutlich höhere Kostenbelastungen bei Versicherungsprodukten gezeigt. Bei den einfachen Rentenversicherungen schlägt sich dies im Vergleich zur Benchmark in einem um durchschnittlich 3.594 Euro geringeren Endvermögen zu Rentenbeginn (45-Jährige) nieder (Szenario 1). Für 30-Jährige liegt der Vermögensverlust immerhin bei 9.128 Euro. Verbraucher müssten also die relative Kostensicherheit auf hohem Kostenniveau solcher Rentenversicherungsprodukte (kaum ein „Kostenrisiko“ für die Rentenphase)

## Altersvorsorge in Deutschland: Mängel mit System?

vor allem auch unter dem Aspekt abwägen, ob sie für diese relative Sicherheit eine so hohe „Prämie“ in Gestalt der exemplarisch ausgerechneten Vermögensverluste von ca. 10% und mehr zum Rentenbeginn „zahlen“ möchten: In Szenario 1 der 45-Jährigen also durchschnittlich 3.594 Euro nach 22 Jahren und bei 30-Jährigen durchschnittlich 9.128 Euro nach 37 Jahren. Dies ist jeweils mehr bzw. deutlich mehr als der nominale Betrag der staatlichen Zulagen über die 22 bzw. 37 Jahre. **Eine wahrlich schwierige Aufgabe für Verbraucher, müssten sie doch abschätzen können, wie hoch die Kosten der Verrentung bei den Bank- und Fondssparplänen wären und gleichzeitig sehr sicher wissen, ob sie einen Versicherungsvertrag tatsächlich durchhalten können. Dieses gravierende Entscheidungsproblem wird selbst in verbrauchernahen Publikationen mehr oder weniger übersehen.**

Die **Gesamtkosten** liegen bei einigen Produkten und Anbietern nach heutigen Angaben (Versicherungsprodukte) und möglicherweise auch bei den mangels Angaben zur Verrentung aus heutiger Abschätzung nur scheinbar günstigeren anderen Angeboten (Sparpläne) jeweils kaum tiefer als der Betrag der staatlichen Zulagen über die 22 bzw. 37 Jahre. Der Betrag der staatlichen Zulagen ergibt sich in Szenario 1 nämlich mit 4.703 Euro (22-Jährige) bzw. 10.191 Euro (37-Jährige). Damit verbleibt im gewählten Beispiel aus den staatlichen Zulagen nur ein Rest von 1.109 Euro bzw. 1.063 Euro. Mehr als 75% bei 45-Jährigen und ganze 90% bei 30-Jährigen der staatlichen **Zulagen werden durch die Kosten „aufgefressen“**.

Die Bundesregierung hat zur Kostenbelastung bei „Riester“-Produkten wie folgt Stellung bezogen (Deutscher Bundestag (2008d) Drucksache 16/10501, 16. Wahlperiode 8.10.2008, 2): „... Dies ist selbstverständlich mit Kosten verbunden. Solche Kosten entstünden aber auch bei ungefördernden Finanzprodukten dieser Art. Von daher hält die Bundesregierung die Gegenüberstellung bzw. Aufrechnung der Kosten dieser Produkte mit der staatlichen Förderung für eine rein theoretische Überlegung, die praktisch keinen Nutzen hat. ...“. Leider ist nicht bekannt, ob es sich hier um eine ergebnisbegründende Behauptung handelt oder aber eigene Evaluationen vorliegen, die nicht publiziert wurden; letzteres wäre dann aber wieder kontra intuitiv. **Die Ergebnisse unserer Analyse legen es nahe, dass hier erheblicher Nachholbedarf besteht, um die Verbraucherinteressen im Sinne der Realisierung der Förderidee nachhaltig zu wahren.**

### Wichtige Lösungsansätze zur Reduzierung der Kostenforderungen

An dieser Stelle sollen daher einige **Lösungsansätze** aufgezeigt werden, die weder den Anspruch der Vollständigkeit noch der Ausschließlichkeit erheben, die aber verhindern können, dass eine Kostenforderung und Kostenverteilung sowie die dargestellten Kostenrisiken die ursprüngliche Förderidee – gegeben den erörterten Paradigmenwechsel hin zu einer Mehrbelastung der Verbraucher für eine eigenverantwortete Vorsorge – konterkarieren.

- Selbstverständlich entstehen Verbrauchern auch für Non-„Riester“-Produkte Kosten in unterschiedlicher Höhe, die Transparenzproblematik gilt sinngemäß. Allerdings besteht ja die grundlegende Förderidee der staatlich geförderten kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge nach Angaben der Bundesregierung darin, das Versorgungsniveau im Alter (Rentenzugang) zu stabilisieren. Hierzu gehören zum einen die oben genannten Kriterien im Rahmen des BaFin-Zertifizierungsversuchs und zum anderen die Zulage als Anreiz. **Insgesamt bleibt dabei fraglich, ob größere Teile der staatlichen Zahlungen aus Steuermitteln den Kostenforderungen einer Branche dienen sollen, oder aber zusätzliche Renditepunkte bei gleichem Risiko die Verbraucher zur Vorsorge anregen sollen.** Folgt man letzterem, dann ist zu überlegen, wie die in der Analyse erörterten „Zulagenrenditen“ von 1,7% (45-Jährige) bzw. 1,2% (30-Jährige) soweit erhalten bleiben können, dass der **Anreizeffekt** spürbar bleibt.<sup>4</sup>
- Im Sinne einer nachhaltigen Stützung der grundlegenden Förderidee wäre es dann, die **Kostenforderungen** entsprechend zu **begrenzen**. Hierzu bestehen verschiedene Ansätze, die komplementär und nicht substitutiv zu verstehen sind. Damit wird der grundsätzlich den Wettbewerb fördernde und vom Gesetzgeber vorgesehene Wechsel erleichtert. Die Ableitung der

<sup>4</sup> Dies gilt sinngemäß auch für potentiell höhere Renditen nach Steuern im Falle des Sonderausgabenabzugs, da die verringerte Steuerschuld ebenfalls von allen Steuerzahlern getragen wird.

## Altersvorsorge in Deutschland: Mängel mit System?

Lösungsansätze erfolgt praxisorientiert dergestalt, dass nicht nur Angebote mit solchen Kostenstrukturen vorzufinden sind. Vielmehr sind die Lösungsansätze so gestaltet, dass sie einfach kontrolliert werden können und in diesem Sinne die starke Asymmetrie zu Lasten der Verbraucher nachhaltig reduziert wird.

- Bis zum Renteneintritt mit 67 darf die **Gesamtkostenbelastung** eines „Riester“-Vertrages **nicht höher sein als 20% der staatlichen Zulagen** (entsprechend reduziert bei früherem Renteneintritt). Eine solche Regel würde zudem Anbieter im Rahmen ihrer Beratung dazu anregen, stärker auf die Beantragung von Zulagen hinzuwirken und über die Höchst- und Mindestbeträge aufzuklären.
- Der **Vermögensverlust** (Differenz vor und nach Kosten) **zum Renteneintritt** darf **nicht mehr als 5%** betragen. Mehr Prozentpunkte sind jeweils nur zulässig, wenn entsprechend viele Renditepunkte garantiert werden. Dies beugt insbesondere vor, Intransparenz über die Verrentungskosten zu erzeugen.
- Der **Vermögensverlust am Endvermögen in den Zeitabschnitten 3, 5, 10 und 20 Jahre** darf ebenfalls **nicht höher als 5%** liegen. Mehr Prozentpunkte sind jeweils nur zulässig, wenn entsprechend viele Renditepunkte garantiert werden.
- Die **Gesamtkostenforderung** ist **gleichmäßig auf die gesamte Laufzeit**, mindestens aber auf die gesamte Ansparphase zu verteilen. Ist die Ansparphase kürzer als 15 Jahre, so sind die Gesamtkosten auf die gesamte Vertragslaufzeit zu verteilen, wobei von der durchschnittlichen Lebenserwartung zu Vertragsabschluss auszugehen ist.
- Die jeweiligen Vermögensverluste am Endvermögen (Differenz vor und nach Kosten) in den genannten Zeitabschnitten sind **an prominenter Stelle eines Angebotes** (Seite 1) in relativer Angabe (Prozent) und in absoluten Beträgen (Euro) anzugeben.
- „Riester“-Verträge ohne explizite Angabe der Kosten der Verrentung sind nicht zulässig. **Die Kosten der Verrentung sind zwingend in den Gesamtkosten auszuweisen.**

### Wichtige Lösungsansätze zur Verbesserung der Transparenz

Die Ergebnisse der Analyse, insbesondere die umfangreichen Auswertungen zur Transparenz bzw. **Intransparenz** zeigen einen **erheblichen Handlungsbedarf hinsichtlich der Beratung und Zertifizierung** im Bereich der „Riester“-Produkte auf. Transparenz und somit Informationszugang, Informationsbereitstellung, Informationsdarstellung („framing“) sowie Informationswahrnehmung und die damit verbundene Informationsverarbeitung bis hin zur Entscheidungsreife tangieren mittelbar und unmittelbar die Rendite einer Vorsorge- und Anlageentscheidung: die mit den genannten Informationsaspekten so verstandene Transparenz beeinflusst direkt und indirekt die Alternativenwahl und damit die Rendite der letztlich getroffenen Entscheidung.

An dieser Stelle sollen daher einige **Lösungsansätze** aufgezeigt werden, die weder den Anspruch der Vollständigkeit noch der Ausschließlichkeit erheben, die aber verhindern können, dass Verbraucherentscheidungen bis hin zu einer weiteren und fortgesetzten Abstinenz die ursprüngliche Förderidee – gegeben den erörterten Paradigmenwechsel hin zu einer Mehrbelastung der Verbraucher für eine eigenverantwortete Vorsorge – konterkarieren.

- Einzelne Angebote aus allen „Riester“-Varianten zeigen sehr deutlich, dass es Anbietern sehr wohl möglich ist, klar strukturierte und verständliche Informationen für Verbraucher schriftlich abzugeben, bei denen nicht nur wenigstens die gesetzlichen Standards eingehalten werden, sondern die auch weitergehend das Interesse des Verbrauchers achten. Ökonomisch ist vor allem mit mangelndem Wettbewerb zu erklären, dass seriöse Anbieter nicht ein Eigeninteresse haben, ihre potentiellen Kunden transparent zu behandeln. Es verbleibt der Eindruck, dass jenseits der bislang kaum fruchtbaren Regulierungsbemühungen die Branche selbst nicht willens oder in der Lage ist, im Interesse ihrer Kunden tätig zu werden. Oder soll anbieterseitig auf eine unzureichende Sensibilisierung der Verbraucher und die Nutzung diverser Barrieren vertraut werden, um kurzfristig eigene Interessen durchzusetzen?

## Altersvorsorge in Deutschland: Mängel mit System?

**Grundvoraussetzung für das Funktionieren des „Riester“-Marktes ist die Transparenz des Systems.** Nur wenn die Leistungen der Anbieter gut beurteilbar sind, kann ein funktionierender **Qualitätswettbewerb** entstehen. Ansonsten versagt der Preis als Qualitätsindikator, weil sich ein Zusammenhang zwischen Preis und Qualität nicht herstellen lässt. Ist das tatsächliche Preis-Leistungs-Verhältnis nicht zu ermitteln oder verzerrt und sind somit verschiedene Anbieter und Angebote für den Kunden nicht vergleichbar, können gute Anbieter und Angebote nicht honoriert und schlechte Anbieter und Angebote von Verbrauchern nicht gemieden werden.

- **Aufklärung und Beratung müssen unabhängig sein von Anbieter und Produkt; dies muss faktisch in der Praxis sichergestellt werden.** Der alleinige getrennte Ausweis von Preisen für Produkte und Beratung, die heute auch als Baustein der Honorarberatung verstanden wird, führt nicht per se zu einer Stärkung der Position der Verbraucher. Da auch ein Honorarberater über ein pekuniäres Eigeninteresse verfügen kann, das sich z.B. in opportunistischem Verhalten (z.B. Steigerung der Beratungsdauer bzw. Beratungshäufigkeit) niederschlägt, ist dafür Sorge zu tragen, dass Höhe und Häufigkeit der Honorierung standardisiert und kontrolliert werden. Insbesondere die absolute Höhe des Honorars kann zudem für viele Anleger eine kaum überwindbare Hürde darstellen. Außerdem ist auch hier mit Standards eine kontrollierte Qualität vorzusehen.
- **Wirksame und praktisch kontrollierbare Informationspflichten der Anbieter zu ihrer Produkt-Kunde-Zuordnung** (wer bekommt was warum?). Zu Unrecht wird häufig der Eindruck erweckt, der Verbraucher erhalte im Mengenkundengeschäft individuelle Empfehlungen. Vielmehr werden Verbraucher in bestimmten Risikoprofilen mit verschiedenen Bezeichnungen und Bedeutungen (z.B. Sicherheit, Chance, Wachstum) eingeordnet, denen dann standardisiert ein „Riester“-Produkte zugeordnet wird. Anbieter sollten beispielsweise verpflichtet werden, die jeweiligen Profile und ihre Bedeutung sowie die entsprechende Zuordnung von „Riester“-Produkten öffentlich zu machen (z.B. über eine Internet-Datenbank). Dies würde die Markttransparenz und den Wettbewerb erheblich steigern. Andere Produkte dürften nur auf ausdrücklichen Kundenwunsch angeboten werden.
- Ganz besonders mangelt es an einem einheitlichen **Zertifizierungssystem mit realistischer laufender Kontrolle** (keine Zertifizierung pro forma ohne Wirkung für den Verbraucher wie im aktuellen „Riester“-BaFin-System). Solcherlei echte Information, die unabhängig von Anbieter und Produkt sowie jenseits von Gewinnerzielungsabsichten erfolgt, hat eine Zuordnung für typisierte Verbraucherinteressen vorzunehmen, damit die Informationen für Verbraucher tatsächlich einen Wert haben. Für Kunden wird damit der Beurteilungsaufwand reduziert. Es „führt“ zu qualitativ hochwertigen Angeboten und warnt gleichzeitig vor Angeboten schlechter Qualität. Kundentypen werden dann als „**default**“ bestimmte Produktklassen zugeordnet, die auf eigenen Wunsch bzw. auf eigenes Risiko von Verbrauchern „abgewählt“ werden können („**opt out**“). Im „default“ liegen die Nachweis- und Sorgfaltspflichten bei den Anbietern.
- Als Konsequenz der beiden letzten Punkte ergibt sich: Jeder potentiell an „Riester“-Angeboten interessierte Verbraucher muss **unabhängig vom jeweiligen Anbieter im Grundsatz bei gleicher Datenlage das selbe Produkt** mit einer vergleichbaren Ausstattung angeboten erhalten, um dann nach transparent offengelegten Kosten tatsächlich die Rendite-Risiko-Struktur sowie die Liquidität vergleichen zu können. Geeignete Vergleichsgrößen wären die in dieser Studie verwendeten Endvermögensgrößen nach Kosten zu festgelegten Zeitpunkten (3, 5, 10 und 20 Jahre und Rentenbeginn) und gegebenenfalls der Kapitalbarwert.<sup>5</sup> Unter definierten und vergleichbaren Konditionen kann eventuell auch die resultierende Rentenzahlung für einen Vergleich herangezogen werden (wenn alle Kosten einbezogen werden, siehe oben, Bank- und Fondssparpläne).
- Auf weitere Maßnahmen im Kontext Finanzdienstleistungen und Verbraucherfinanzen wie z.B. die **Beweislastumkehr und Haftungsregeln**, die die zu Lasten des Verbrauchers bestehende deutliche Asymmetrie verringern helfen, sei hier nur hingewiesen.

<sup>5</sup> Die Verwendung einer so genannten Effektivverzinsung oder Effektivrendite auf der Basis der Methode des internen Zinsfußes ist im Unterschied zur kapitalwertigen Vorgehensweise in der Regel falsch und gegebenenfalls irreführend. Dies liegt unter anderem darin begründet, dass diese Methode möglicherweise nicht nur mehrdeutige Lösungen erzeugt, sondern vor allem nur das durchschnittlich gebundene Kapital berücksichtigt und damit die zeitliche Struktur eines Zahlungsstroms missachtet. Diese einheitliche und nicht nur herrschende Meinung in der Finanzwirtschaft scheint beim zuständigen Ministerium noch nicht berücksichtigt worden zu sein, da eine jüngere Publikation (BMELV 2009, 2) im Kontext u.a. die Effektivverzinsung als sinnvolle Vergleichsgröße fordert.

## Altersvorsorge in Deutschland: Mängel mit System?

- Ergänzend wäre es möglich, die (fehlende) Qualitätsbeurteilung durch den Kunden institutionell zu substituieren. Hierzu bietet sich ein vom Autor im Kontext der Finanzberatung bereits vorgeschlagenes Modell an, ähnlich zur Finanzierung der Bankenaufsicht oder der „freiwilligen“ Jahresabschlussprüfung (DPR) alle in Deutschland tätigen Anbieter von Finanzdienstleistungen und damit auch „Riester“-Produkten in einem Umlageverfahren regelmäßig in einen öffentlich-rechtlichen Fonds einzahlen zu lassen, dessen Mittel zwei vorrangigen Aufgaben dienen, ohne dass durch die Financiers Einfluss auf die Leistung genommen werden kann.
  - Erstens sollte der konsequente **Ausbau der neutralen Finanzberatung** in der Fläche und mit der notwendigen Intensität der Beratung anhand definierter Standards erfolgen.
  - Zweitens sollte die **Informationsvielfalt und -dichte der vergleichenden Untersuchungen** ausgebaut werden. Dies schließt die **Entwicklung geeigneter einheitlicher Zertifizierungssysteme für Anbieter, Berater, Prozesse und Produkte** ein. Den Kunden nimmt sie den Beurteilungsaufwand ab und „führt“ sie zu den Anbietern „guter“ Produkte, warnt sie gleichzeitig aber auch vor Anbietern schlechter Qualität. Kundentypen werden dann als „**default**“ bestimmte Produktklassen zugeordnet, die auf eigenen Wunsch bzw. auf eigenes Risiko von Verbrauchern „abgewählt“ werden können („**opt out**“). Im „default“ liegen die Nachweis- und Sorgfaltspflichten bei den Anbietern.

### Ausblick: Nach der Reform ist vor der Reform ...?

Essentiell ist es, Transparenz zu schaffen. Ein „Entweder-Oder“ darf es dabei nicht geben, d.h., die Versuche, **Transparenz im Bereich der Altersvorsorge** zu erzielen, müssen sowohl auf die gesetzliche Rentenversicherung selbst gerichtet sein als auch auf den Bereich der privaten Zusatzvorsorge. **Die Betroffenen müssen ein klares Bild davon erhalten, welche Leistungen sie erwarten können und was das jeweilige System bzw. Produkt nicht leisten kann.**

Diese „Informationsleistung“ muss naturgemäß beim dominanten **Umlagesystem** beginnen. Nur wenn sich der Versicherte einen (groben) Eindruck davon machen kann, welche Leistungen er aus der gesetzlichen Rentenversicherung im Alter erwarten kann, ist es ihm möglich, überhaupt zu entscheiden, ob und in welchem Maße sich eine private Zusatzvorsorge lohnt bzw. nötig ist, um das angestrebte Einkommenslevel sicherzustellen. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang eine individualisierte Information des einzelnen Versicherten, die Letzterem die Möglichkeit gibt, tatsächlich seine „eigene“ Situation zu verstehen. Transparenz bedeutet daher zunächst, Informationen nicht nur aggregiert, sondern spezifisch anzubieten, zunächst orientiert an spezifischen Gruppen und dann auch auf die einzelne Person ausgerichtet. Die bereits vorhandene, regelmäßig verschickte Renteninformation der DRV stellt allerdings nur einen ersten Anfang dar. Weder lässt sich für einen durchschnittlichen Verbraucher konkret herleiten, wie seine individuelle Information wirklich zustande kommt, noch kann er nachvollziehen, was die gegebenen Informationen für seine Zukunft bedeuten. Interessanterweise wird in der Renteninformation zweifach die Problematik der Inflation angesprochen, deren Berücksichtigung aber seitens des DRV in eigenen Berechnungen systematisch als nicht sinnvoll angesprochen wird. Der alleinige Hinweis in der Renteninformation hilft dem Verbraucher allerdings auch nicht weiter. Vor allem aber fehlt eine nutzbare vernetzte Information, zumindest mit anderen staatlichen und öffentlich-rechtlichen Vorsorgesystemen.

Es fehlt des Weiteren eine **unmittelbare informationsbezogene Verknüpfung zwischen gesetzlicher, privater und gegebenenfalls auch betrieblicher Altersvorsorge**, die in der Öffentlichkeit häufig als getrennte Einheiten und nicht als gemeinsames System dargestellt und auch entsprechend unterschiedlich wahrgenommen werden. Grundsätzlich wären auch noch **andere Sozialversicherungssysteme** einzubeziehen (Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung etc.). Es ist bislang noch nicht gelungen, das System als Einheit zu kommunizieren, aufgrund der erheblichen Unterschiede nicht nur hinsichtlich der „verkauften“ Produkte, sondern auch zwischen den „Anbietern“. Trotz aller Informationen, die der Einzelne in jedem einzelnen System enthält, bleibt die Aufgabe, diese Informationen sinnvoll miteinander zu verknüpfen, von ihm selbst zu leisten. Dies dürfte für viele Versicherte nur schwer möglich sein, da das einfache „Addieren“ der mitgeteilten zu erwartenden Leistungen auch,

## Altersvorsorge in Deutschland: Mängel mit System?

aber nicht nur aufgrund der Unterschiedlichkeit der zur Verfügung gestellten Informationen sowie der Systeme an sich hierfür kaum ausreicht. **Es würde einen wesentlichen Schritt in Richtung Transparenz bedeuten, würde der Versicherte** nicht meist unabhängig voneinander und durch unterschiedliche Institutionen erfahren, welche Leistungen er im jeweiligen System erhält bzw. wie sich die Wertentwicklung der jeweiligen Vorsorgeprodukte gestaltet, sondern **unmittelbar und regelmäßig von einer zentralen Institution oder zumindest in einer abgestimmten zentralen Information darüber in Kenntnis gesetzt werden, welche „Anwartschaften“ er in allen Sozialversicherungssystemen zusammen bereits erworben hat, welche Leistungen er aus diesem „Vorsorge-Komplex“ erwarten kann, welche Risiken sich im Gesamtkontext darstellen und eventuell sogar, welche Schritte er unternehmen könnte, um eventuell noch nicht genutzte Chancen zu ergreifen.**

So sehr es auf den ersten Blick durchaus sinnvoll erscheinen mag, im Zuge der Ergänzung des Umlagesystems die Einführung der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge damit zu verbinden, dass mit dem arbeitsmarktpolitischen Argument nicht weiter steigender Lohnnebenkosten die Arbeitgeber keine weitere Belastung aus einer Beibehaltung eines Gesamtversorgungsniveaus der Versicherten erfahren, so sehr verwundert es in diesem Kontext aber, dass es gleichzeitig **bis heute praktisch keine vergleichbare Diskussion zur Tragfähigkeit der zusätzlichen privaten Vorsorge für die Erwerbstätigen** gegeben hat und gibt.

Das gleichzeitige Wirken zweier mächtiger und weniger in der ökonomischen als vor allem in der politischen Diskussion leider zu sehr getrennt „verarbeiteter“ Einflussgrößen, der demographische und der arbeitsstrukturelle Wandel, werden allein schon dadurch an Gewicht gewinnen, dass die notwendige Finanzierungsbasis der Vorsorge durch politische Entscheidungen zu Lasten einer **nicht geklärten freiwilligen privaten Tragfähigkeit** reduziert wird. Nur wenn die immer weiter bemühte individuelle Tragfähigkeit tatsächlich hält und die zusätzlichen Belastungen übernimmt, kann gegebenenfalls ein stabiles Gesamtversorgungsniveau erreicht werden. Es ist unverständlich, warum man sich nicht längst umfassend mit der individuellen Tragfähigkeit, z.B. im Rahmen der „Riester“-Förderung, beschäftigt hat. Manche Fehlentwicklungen und Fehlbelastungen im Zuge der Nutzung von „Riester“-Produkten in der Praxis wären dann sicherlich vermeidbar gewesen.