

7. Dezember 2009

Vor Sorge ums Alter

**Eine verbraucherpolitische Zwischenbilanz nach acht Jahren
Riester-Rente**

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. – vzbv
Fachbereich Finanzdienstleistungen
Markgrafenstr. 66
10969 Berlin
fdl@vzbv.de
www.vzbv.de

Wo stehen wir heute?

Mit dem Altersvermögensgesetz ist im Jahr 2001 ein grundlegender Richtungswechsel in der deutschen Rentenpolitik eingeleitet worden. Primäres Ziel in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) ist seitdem nicht mehr die Sicherung des erreichten Lebensstandards im Alter. Vorrang hat vielmehr die Stabilität des Beitragssatzes zur GRV.

Dieser Zielwandel wird – in Verbindung mit der demographischen Entwicklung und bei instabiler Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage – zu einer deutlichen Absenkung der gesetzlichen Renten führen. Gleichwohl wird von der Politik auch für die Zukunft ein annähernd gleiches Versorgungsniveau wie heute für die Rentner und Pensionäre angestrebt. Erreicht werden soll dies durch eine verstärkte private Vorsorge und insbesondere durch die „Riester“-Rente, bei der der Staat erstmals ausdrücklich den Aufbau einer kapitalgedeckten privaten Rente fördert. Ob und inwieweit diese private Zusatzrente tatsächlich die Lücken in der GRV schließen kann, hängt allerdings von zwei wesentlichen Faktoren ab:

- Zum einen müssen die gesetzlich Rentenversicherten tatsächlich willens und in der Lage sein, zusätzliche Sparleistungen für ihre Altersvorsorge aufzubringen.
- Zum anderen muss der Aufbau des Altersvorsorgekapitals möglichst effizient erfolgen.

In beiderlei Hinsicht bestehen schon seit längerem begründete Zweifel.

Der schrittweise Aufbau der „Riester“-Förderung ist seit 2008 abgeschlossen und es liegen mittlerweile acht Jahre an Praxiserfahrungen vor. Es ist deshalb an der Zeit, die „Riester“-Rente auf den Prüfstand zu stellen und zu klären, inwieweit ein Bedarf an einer „Reform der Reform“ besteht. Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) hat dazu ein Gutachten bei Prof. Dr. Andreas Oehler, Lehrstuhl für Finanzwirtschaft der Universität Bamberg, in Auftrag gegeben, das mit dem Titel *Alles „Riester“? – Die Umsetzung der Förderidee in der Praxis*, zur heutigen Tagung veröffentlicht wird. Die wichtigsten Rückschlüsse, die sich aus den Erkenntnissen der Beratungspraxis der Verbraucherzentralen und aus weiteren empirischen Erhebungen für den vzbv ergeben, werden im Folgenden vorgestellt.

1. Unzureichende Verbraucherbeteiligung an der Vorsorge und mangelhafte öffentliche Kenntnis über das Gesamtversorgungsniveau

Die „Riester“-Rente kann die in sie gesetzten politischen Erwartungen nur dann erfüllen, wenn sie von den gesetzlich Rentenversicherten auch angenommen wird und die Fördermöglichkeiten optimal ausgenutzt werden. Schaut man sich den bisherigen Verbreitungs- und Nutzungsgrad der Zusatzrente an, ist dies bis dato nicht der Fall. Nach den jüngsten Zahlen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) sind bis September 2009 rund 12,89 Millionen „Riester“-Verträge abgeschlossen worden. Dies entspricht einem Nettozuwachs von nur 744.000 zusätzlichen Riester-Verträgen gegenüber 2008.

Vor dem Hintergrund des schleppenden Beginns in den ersten Jahren wird die Zahl von mehr als 12 Millionen als ein eindrucksvoller Erfolg bewertet. Dieser Eindruck relativiert sich jedoch, wenn die Zahl ins

Verhältnis zu den Förderberechtigten gesetzt wird. Deren Zahl wird auf rund 25 Millionen Personen geschätzt; unter Einrechnung der indirekt Förderberechtigten sollen es sogar bis zu 37 Millionen sein.

Das aber bedeutet: Selbst nach acht Jahren wird die „Riester“-Rente lediglich von einem Drittel bis maximal der Hälfte der Adressaten genutzt. Die Anzahl der aktiven Nutzer dürfte sogar noch niedriger liegen. Denn die Zahlen des BMAS beziehen sich allein auf die abgeschlossenen Verträge. Sie berücksichtigen daher nicht, dass ein Teil der Förderberechtigten mehr als einen Vertrag abgeschlossen (und möglicherweise auch wieder beitragsfrei gestellt) hat. Außen vor bleibt auch, dass „Riester“-Verträge in jüngster Zeit vermehrt als reine Steuersparprodukte und ohne Absicht der Teilnahme an der staatlichen Förderung abgeschlossen werden.

Auch wenn das Problem der Nicht-Beantragung der Zulagen durch Einführung des so genannten Dauerzulagenantrags mittlerweile einigermaßen gelöst zu sein scheint, fällt negativ nach wie vor die hohe Zahl derjenigen auf, die nicht die maximale Zulage erhalten. Ihr Anteil lag in den Jahren 2005 bis 2007 jeweils bei gut 40 Prozent der Zulagenempfänger. Viele Förderberechtigte sind demnach zwar grundsätzlich daran interessiert, die staatlichen Zulagen zu erhalten. Sie sind aber offenbar nicht willens oder in der Lage, die Förderung optimal auszuschöpfen oder wurden schlicht unzureichend beraten.

Weiterhin besteht nach wie vor keine hinreichende Klarheit, von welchen Bevölkerungsgruppen die „Riester“-Rente tatsächlich genutzt wird. Die Zahlen der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) vermitteln zwar den Eindruck, dass die Förderung zu annähernd der Hälfte von Personen genutzt wird, die ein sozialversicherungspflichtiges Jahreseinkommen bis zu 20.000 Euro beziehen. Das Statistische Bundesamt bestätigt diese Aussage zwar grundsätzlich, indem es festgestellt hat, dass *„im Vergleich zu den Steuerpflichtigen insgesamt bei den Riester-Sparerinnen und Sparern die Einkommen zwischen 12.500 und 22.500 Euro (...) überproportional vertreten sind“* differenziert aber, dass *„in der Einkommensgruppe zwischen 12.500 und 22.500 Euro vor allem verheiratete Frauen vertreten sind.“*

Ein nicht unerheblicher Anteil der Personen, die in der Statistik den unteren Einkommensklassen zugerechnet werden, dürfte demnach auf der Ebene des Haushaltseinkommens einer höheren Klasse zuzuordnen sein.

Abschließend ist eine hohe Vertragsfluktuation festzustellen. Nach Angaben des BMAS sind von 2001 bis 2007 rund 950.000 „Riester“-Verträge aufgelöst, gewechselt oder ruhen gelassen worden. In 2008 wurden allein 480.000 Stornierungen vorgenommen. Dabei soll es sich „oft“ um einen Vertragswechsel und nicht um eine Abkehr von der „Riester“-Rente gehandelt haben. Genauere Angaben dazu liegen jedoch nicht vor.

Die starke Fluktuation, der hohe Anteil gekürzter Zulagen und vor allem der noch immer geringe Verbreitungsgrad der „Riester“-Rente – dies alles sind Alarmzeichen, die eine tiefere Ursachenforschung erfordern. Damit einhergehend darf insbesondere die Frage nicht länger verdrängt werden, inwieweit Teile der Förderberechtigten – insbesondere derer, die der Förderung am dringendsten bedürfen – überhaupt in der Lage sind, zusätzliche Aufwendungen für die Altersvorsorge zu erbringen.

Die Beantwortung dieser Frage ist umso dringlicher, als die Altersvorsorge von einkommensschwächeren Personen in Deutschland laut OECD schon jetzt erhebliche Schwächen aufweist. Mit Blick auf die Rentenreformen dürfte sich die Situation künftig noch verschärfen. Damit diese überfällige Diskussion geführt werden kann, bedarf es allerdings mehr und weitaus besserer Daten als bisher.

Das zentrale Ziel muss eine flächendeckend gesicherte, ausreichende Gesamtversorgung im Alter sein, die deutlich oberhalb der Grundversorgung anzusiedeln ist. Dieses für die Gesellschaft wichtige Ziel darf nicht nach dem Prinzip Hoffnung verfolgt werden, sondern muss dringend auf eine valide Datenbasis gestellt werden. Nur wenn der Staat sicher belegen kann, dass die Breite der Gesellschaft im Alter ein ausreichendes Versorgungsniveau erreicht, ob nun im Wege des Umlagesystems oder im Wege der Kapitaldeckung, können die Reformmaßnahmen als richtig, effektiv und zukunftsweisend bewertet werden.

An dieser Frage sollten übrigens nicht nur Bund und Länder interessiert sein, sondern gerade auch die Kommunen. Denn sie vor allem sind es, die die Kosten einer steigenden Altersarmut schultern müssten.

Der vzbv fordert deshalb:

Die Altersvorsorge insgesamt – „Riester“-Rente, betriebliche und auch ungeforderte Vorsorge – muss dringend auf Grundlage einer validen Datenerfassung in ihrer Wirkung überprüft werden und sich dabei an dem Ziel einer flächendeckenden Gesamtversorgung messen. Es ist zu verifizieren, inwieweit Verbraucher tatsächlich vorsorgen, ob sie dies im ausreichenden Maße tun, und schließlich, ob Verbraucher die erforderliche Vorsorge auch tatsächlich finanziell tragen können. Sollten die Ergebnisse negativ sein, ist entsprechend gegenzusteuern.

2. Mangelnde Transparenz verhindert Preis-Leistungs-Wettbewerb

Die Entscheidung für eine kapitalgedeckte zusätzliche Altersvorsorge basierte vor allem auf der Annahme, dass sich die Marktkräfte als ein besonders effizienter Weg zur Schließung der Rentenlücken erweisen würden. Erwartet wurde insbesondere, dass die Konkurrenz unter den Anbietern einen Preis-Leistungs-Wettbewerb initiieren und ein breites Angebot an ertragsstarken Produkten für die Riester-Sparer hervorbringen würde.

In der Praxis ist zwar ein starker Wettbewerb festzustellen. Dieser Wettbewerb ist aber zu einem großen Teil nur darauf gerichtet, über attraktive Provisionen absatzstarke Vertriebsnetze zu gewinnen. Die Qualität der Produkte und ihr Preis-Leistungs-Verhältnis spielen demgegenüber häufig nur eine nachrangige Rolle. Gerade die Kosten, die einen erheblichen Einfluss auf die Ertragsstärke der Produkte haben, werden im Wettbewerb oftmals verschwiegen oder in einer Art und Weise dargestellt, die den Verbrauchern und unabhängigen Multiplikatoren die Chance eines echten Vergleichs unmöglich macht, zumindest deutlich erschwert.

Auf Grundlage der Riester-Informationen können Produkte heute vielfach nicht wirklich verglichen werden. Verbraucher sind insbesondere nicht in der Lage, das für sie beste und effizienteste Produkt auszuwählen. Ein produktklassenübergreifender Vergleich wird dadurch erschwert, dass bei

Bank- und Fondssparplänen in aller Regel Angaben der Bedingungen und Kosten in der Rentenphase fehlen.

Dies steht jedoch in einem klaren Kontrast zu der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage im Bundestag, in der es heißt:

„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.“¹

Riester-Angebote zeigen zudem dramatische Unterschiede hinsichtlich der Ertragschancen – und zwar nicht nur zwischen den verschiedenen Produktgruppen², sondern gleichermaßen innerhalb der Produktgruppen. Wenn infolge mangelnder Transparenz sowohl eine Produktbewertung als auch ein Produktvergleich scheitern, so scheitert zwangsläufig auch der angestrebte Preis- und Qualitätswettbewerb um das beste und kostengünstigste Produkt. Entsprechend können sich am Markt auch nicht Angebote hoher Qualität durchsetzen. Vielmehr wird der Absatz vor allem durch den Vertrieb gesteuert, der wiederum ein Interesse an auskömmlichen Provisionen verfolgt.

Wettbewerb setzt eine Vergleichbarkeit von Angeboten hinsichtlich ihrer Leistungen und vor allem hinsichtlich der Kostenbelastung voraus. Ansonsten versagt der Preis als Qualitätsindikator, weil sich ein Zusammenhang zwischen Preis und Qualität nicht herstellen lässt. Ganz offensichtlich reicht der geltende gesetzliche Rahmen nicht aus, um verlässlich Angebote in entsprechender Transparenz zu erzeugen.

Die Reaktion der alten Bundesregierung auf Hinweise mangelnder Transparenz bei Riester-Produkten ist nicht akzeptabel.

¹ Bundestagsdrucksache 16/10501, 08.10.2008

² Dies belegen sowohl Vergleichsrechnungen mit dem Versicherungsvergleichsprogramm Morgen & Morgen als auch die unterschiedlichen Riester-Vergleiche der Stiftung Warentest

Der vzbv fordert daher:

Die Bedürfnisse der Verbraucher nach Transparenz und Vergleichbarkeit von Finanzprodukten müssen sichergestellt werden.

Dringend erforderlich ist dazu eine vom Gesetzgeber vorgegebene gleiche Strukturierung der Produkt- und Kosteninformationen. Denn nur durch standardisierte Produktinformationen können Verbraucher Angebote einfach vergleichen. Dabei ist insbesondere auch eine produktgruppenübergreifende Vergleichsmöglichkeit zu schaffen. Der vzbv hatte hierzu in Zusammenarbeit mit der Stiftung Warentest im Rahmen eines beim Bundesverbraucherschutzministerium eingerichteten *Gesprächskreises Riester-Rente 2002/03* einen entsprechenden Vorschlag vorgelegt. Dieser basierte auf einem Normzinsmodell, mit dessen Hilfe sowohl ein produkt- und produktklassenübergreifender Kostenvergleich möglich wird. Denn nur über solche unterstellten Renditeannahmen können auch die Kosten dargestellt werden, die sich auf das gebildete Kapital beziehen. In Teilen wurde dieser Vorschlag sogar ins AltZertG³ aufgenommen, allerdings nur unvollständig, sodass die gewünschte und erforderliche Kostentransparenz bis heute nicht hergestellt wird. Der Vorschlag des vzbv und der Stiftung Warentest aus den Jahren 2002/03 sollte also wieder aufgegriffen werden.

Eine solche Standardisierung der Produkt- und Kosteninformationen muss die wesentlichen Daten umfassen, verständlich ausweisen und besonders wichtige Angaben wie die Kosten auch hervorheben.

Zudem muss durchgesetzt werden, dass tatsächlich alle Kosten erfasst werden. Auch bei Bank- und Fondssparplänen müssen Angaben zu den Kosten der Verrentung erfolgen. Falls sich die Nichtinformation darin begründet, dass den Anbietern hier selbst diese Informationen fehlen, ist es ihnen aber zuzumuten, dass sie zumindest Höchstgrenzen nennen. Die Unsicherheit über die späteren Kosten dürfen nicht einseitig auf die „Riester“-Sparer abgewälzt werden.

3. Übermäßige Kostenbelastung konterkariert die Förderidee

Verschiedene Analysen von Riester-Angeboten beispielsweise die der Verbraucherzentrale Baden-Württemberg zeigen, dass „die Kosten für Riesterverträge teilweise die Zulagen auf zehren. Und wer das Recht auf Anbieterwechsel nutzt, kann das eingezahlte Kapital nahezu vollständig verlieren“. Weiter heißt es, „dass bei einem Anbieterwechsel 88 Prozent der eingezahlten Beiträge aufgrund von Vertragskosten verschwunden sind, ist ein Skandal“.⁴

Der vzbv wirft auch die Frage auf, ob es angemessen sein kann, dass größere Teile der staatlichen Zahlungen aus Steuermitteln den Kostenforderungen einer Branche dienen, anstatt für zusätzliche Renditepunkte bei gleichem Risiko in der Vorsorge beim Verbraucher zu sorgen?

³ Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz

⁴ Pressemeldung der Verbraucherzentrale Baden-Württemberg vom 26.08.2008, Beratungen der Verbraucherzentrale zeigen: Viele Riesterverträge sind zu teuer

Der vzbv fordert daher:

Für den vzbv kann die Antwort nur zugunsten der Verbraucher ausfallen. Ziel muss es daher sein, dass die zulässigen Kosten nachhaltig gedeckelt werden. Aus Sicht des vzbv überzeugt dabei vor allem die Idee, den Vermögensverlust, der durch die Kosten der „Riester“-Verträge entsteht, in seiner Höhe zu begrenzen. Dieser Vermögensverlust darf sowohl zum Renteneintritt als auch zu den Zeitabschnitten 3, 5, 10 und 20 Jahre nach Vertragsabschluss nicht mehr als 5 Prozentpunkte betragen. Mehr Prozentpunkte sind jeweils nur zulässig, wenn entsprechend viele Renditepunkte garantiert werden.

Gleichzeitig sieht es der vzbv als geboten, auch den Vorschlag eines besonders kostengünstigen Angebotes in Form einer „non profit“-Lösung zu prüfen. Umsetzen ließe sich diese Variante beispielsweise mit einem Riester-Konto bei der Finanzagentur des Bundes, das mit langlaufenden Bundeswertpapieren angespart wird und auf das auch die Zulagen fließen.

Die Etablierung eines non profit-Angebotes sollte durch den Gesetzgeber ohne ideologische Scheuklappen geprüft werden. Er würde damit auch den immer wieder im Raum stehenden Vorwurf entkräften, dass es ihm bei der „Riester“-Rente mehr um die Förderung privater Finanzdienstler geht als um eine möglichst effiziente Vorsorge für Verbraucher.

4. Grundlegende Mängel im Beratungsprozess

Es wird nicht ausreichen, allein die Informationen über die „Riester“- und andere Anlage-Produkte zu verbessern. Sowohl die praktische Erfahrung und Beobachtung aus unserer Verbraucherberatung als auch wissenschaftliche Erkenntnisse der Verhaltensökonomie untermauern, dass die Beurteilungs- und Entscheidungskompetenz vieler Verbraucher unzureichend ist und diese daher einer Beratung bedürfen. Allerdings gilt es dabei zu beachten, dass die überwiegende Mehrheit der Beratungskunden die Qualität der Beratung aufgrund dominierender Vertrauenseigenschaften in diesem Bereich nicht beurteilen kann. Alle uns bekannten Studien⁵, Banken- und Vertriebstests⁶ sowie Aussagen von Vertriebsmitarbeitern⁷ belegen, dass die Anbieterseite bislang dominierend durch den Verkaufs- und nicht durch den Vorsorgegedanken gesteuert wird. Weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Information und Beratung von Verbrauchern sind daher erforderlich.

⁵ BMELV-Studie, Anforderungen an Finanzvermittler - mehr Qualität, bessere Entscheidungen, 2008

⁶ Kohlert, Anlageberatung und Qualität - ein Widerspruch?, Zur Utopie qualitativ hochwertiger Anlageberatung im Retail Banking, 2009, und 9. Okt.2009, Bankentest vom NDR Info und "markt": „Trotz Finanzkrise beraten Kreditinstitute Kunden schlecht“; und 29.06.2009 vzbv/WISO-Test: „Die Qualität der Bankberatung in Deutschland ist trotz Finanzkrise katastrophal.“

⁷ WirtschaftsWoche, Vertriebsdruck in den Banken: Der WiWo Bericht! Erfahrungen? Bankberater packen aus: "Ich habe Sie betrogen"; vgl. auch <http://fidi.verdi.de/verkaufsdruckneidanke>

Der vzbv fordert daher:

- Eine Stärkung der anbieterunabhängigen Beratung, insbesondere auch durch klare Rahmenbedingungen für die Honorarberatung.
- Einen konsequenten Ausbau der Finanzberatung durch die Verbraucherzentralen und zwar sowohl hinsichtlich der Präsenz in der Fläche als auch hinsichtlich der notwendigen Intensität der Beratung anhand definierter und vereinheitlichter Beratungsstandards. Der vzbv hat hierfür einen Vorschlag unterbreitet: einen Ausbau nach seinem Konzept „400+ Verbraucherzentrale der Zukunft“.⁸
- Eine Reduzierung von Mängeln in der anbieterabhängigen Beratung durch die Entwicklung von wissenschaftlich fundierten Qualitätsstandards für den gesamten Beratungsprozess, insbesondere die Ermittlung der Bedürfnisse, Kenntnisse, Erfahrungen und Risikobereitschaft des Kunden, über Funktionsweise und Risiken der infrage kommenden Produkte sowie der anlegergerechten Anlageempfehlung. Gleichmaßen sind Systeme für die Kontrolle der Einhaltung dieser Standards zu entwickeln (extern verifizierbare Compliance-Systeme).

5. Unzureichende Beurteilungsmöglichkeit der Gesamtvorsorge für den Einzelnen

Einen weiteren Reformbedarf sieht der vzbv schließlich in der unzureichenden Information über die erreichten und voraussichtlichen Versorgungsansprüche und der mangelnden Verknüpfbarkeit der Informationen aus gesetzlicher, privater und betrieblicher Altersvorsorge. Es würde einen wesentlichen Schritt in Richtung Transparenz bedeuten, wenn die Versicherten künftig nicht mehr meist unabhängig voneinander und durch unterschiedliche Institutionen erfahren, welche Leistungen sie im jeweiligen System erhalten beziehungsweise wie sich die Wertentwicklung der jeweiligen Vorsorgeprodukte gestaltet. Der vzbv spricht sich in einem ersten Schritt für eine unbürokratische Lösung aus und schlägt eine zentral abgestimmte Information vor, mittels derer der Verbraucher darüber in Kenntnis gesetzt wird, welche Leistungen er aus den verschiedenen Vorsorgewegen insgesamt erhält.

Der vzbv fordert:

Der Gesetzgeber muss dafür sorgen, dass künftig über erworbene und voraussichtliche Anwartschaften einheitlicher und in verknüpfbarer Form informiert wird. Der vzbv hält es dabei insbesondere für erforderlich, dass die Inflationsproblematik klarer als bislang berücksichtigt werden muss. Der alleinige Hinweis auf den Kaufkraftverlust, wie er in der Renteninformation der DRV zu finden ist, ist unzureichend. Bei Renteninformationen im Wege der Privatvorsorge fehlt ein entsprechender Hinweis in aller Regel gänzlich.

⁸ http://www.vzbv.de/mediapics/verbraucherzentrale_der_zukunft_4mb_2009.pdf