

Riesterrente: Politik ohne Marktbeobachtung

Kornelia Hagen
khagen@diw.de

Lucia A. Reisch
lr.ikl@cbs.dk

Unfaire Vertriebsmethoden, begrenzte Offenlegung von Kosten, zweifelhafte Beratungen, unzureichende und unverständliche Verbraucherinformation sowie erfolglose Beschwerden attestieren insbesondere Verbraucherorganisationen der Riesterrentenversicherung und ihrem privatwirtschaftlichen Vertrieb auch noch fast ein Jahrzehnt nach der Einführung der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge.

Demgegenüber stellt die Bundesregierung diesem Riesterprodukt ein mit wenigen Abstrichen durchweg positives Gesamturteil aus: Die Transparenz für den Verbraucher sei gegeben, weitere als die bereits eingeleiteten regulierenden Eingriffe durch den Gesetzgeber seien nicht erforderlich.

Offenbar entspringt die Kritik der Verbraucherorganisationen aber nicht einer kollektiven Einbildung, denn es gibt Hinweise, dass die Anbietervielfalt dem Verbraucher letztlich nicht ausreichend zugute kommt. So sind Kosten und Leistungen kaum zu überprüfen und zu vergleichen. Dafür, dass es um ein Produkt geht, das von der Politik als eine tragende Säule der Altersvorsorge mit zunehmendem Gewicht eingeführt wurde, muss die Datenlage als eklatant unzureichend bezeichnet werden. Eine umfassende Marktbeobachtung und eine begleitende Evaluierung des Riestermarktes sind überfällig.

Die Riesterrentenversicherung, ein privates Altersvorsorgeprodukt, wurde 2002 als dritte Säule der Einkommenssicherung im Alter eingeführt und wird seitdem staatlich gefördert.¹ Das Angebot und der Vertrieb dieses Produktes erfolgen privatwirtschaftlich durch die Versicherungswirtschaft. Auch neun Jahre nach der Einführung werden die Wirkungen der Riesterrente und ihrer Förderung noch immer heftig diskutiert. Zum einen wird über die makroökonomischen, verteilungs- und sozialpolitischen Wirkungen gestritten.²

Zum anderen wird äußerst kontrovers das reine Marktgeschehen beurteilt. Konkret geht es dabei um das Informationsverhalten der Anbieter vor und bei Abschluss eines Riestervertrages sowie während der Spar- und der Auszahlungsphase. Darüber hinaus geht es auch um die Kosten für solche Verträge, um Kündigungs- und Wechsel-

1 Der vorliegende Bericht basiert auf der Auswertung thematisch einschlägiger wissenschaftlicher Studien und parlamentarischer Anfragen und Antworten im Deutschen Bundestag. Ausgewertet wurden auch die Berichte der Stiftung Warentest über Riesterprodukte. Zum Thema recherchiert wurde ebenso bei den an der Riesterumsetzung beteiligten Institutionen – bei der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA), beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) – sowie bei Verbraucherorganisationen und dem Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV). Des Weiteren wurden zwanzig Tiefeninterviews mit *Verbraucherexperten*, aber nicht *Altersvorsorgeexperten* durchgeführt. Gezielt ausgewählt wurden dafür wirtschaftswissenschaftlich aus- oder vorgebildete Personen. Befragt wurden diese zu ihren Erfahrungen und ihrem Wissen über die Riesterrentenversicherung. Die Riesterverträge von einigen der Interviewten wurden zudem im Hinblick auf Kosten, Erträge, Kapital- und Kontostand ausgewertet.

2 Vgl. beispielsweise Börsch-Supan, A., Gasche, M., Ziegelmeyer, M.: Auswirkungen der Finanzkrise auf die private Altersvorsorge. Mannheim Research Institute for the Economics of Aging (MEA), 193/2009, www.mea.uni-mannheim.de/; Corneo, G., Keese, M., Schröder, C.: Erhöht die Riester-Förderung die Sparneigung von Geringverdienern? 2007, www.wiwiss.fu-berlin.de/institute/finanzen/corneo/dp/Riester_CKS.pdf; Logeay, C., Meinhardt, V., Rietzler, K., Zwiener, R.: Gesamtwirtschaftliche Folgen des kapitalgedeckten Rentensystems – Zwischen Illusion und Wirklichkeit. IMK Report Nr. 43, November 2009, www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_43_2009.pdf; Pfarr, C., Schneider, U.: Angebotsinduzierung und Mitnahmeeffekt im Rahmen der Riester-Rente. Eine empirische Analyse. Universität Bayreuth, Diskussionspapier 02-09, 2009, mpra.ub.uni-muenchen.de/17759/.

Sechs Fragen an Kornelia Hagen

„Staatlich geförderte Riesterrentenversicherungen: Erfolgsmeldungen ohne Fundament“



Kornelia Hagen, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Abteilung Informationsgesellschaft und Wettbewerb am DIW Berlin

Frau Hagen, bis Ende 2009 lag die Zahl der abgeschlossenen Riesterverträge bei knapp über 13 Millionen. Wie ist diese Zahl zu beurteilen?

Diese Zahl muss zumindest am Nachfragepotential gemessen werden, und das wird sehr unterschiedlich eingeschätzt. Ein Erfolg muss sich aber letztlich daran bemessen, was mit diesem Förderprogramm eigentlich erreicht werden soll. Die Riesterförderung ist auf Zielgruppen bezogen. Eine davon ist die Zielgruppe der Geringverdiener und die ist gemessen an dem Gesamtanteil an der Bevölkerung bei den Riesterverträgen noch deutlich unterrepräsentiert.

Verbraucherverbände kritisieren eine mangelnde Transparenz der angebotenen Riesterprodukte. Teilen Sie die Kritik?

Ja! Für die Verbraucher ist es schwierig, die Produkte zu vergleichen, insbesondere im Hinblick auf Kosten und Leistungen. Die Menschen können mit den Informationen oft nichts anfangen, weil sie ihnen in einem Fachjargon geliefert werden. Verbraucher können damit nicht nachrechnen, welcher Vertrag für sie günstig wäre. Der Ombudsmann für die Versicherungswirtschaft empfiehlt, dass Verbraucher versicherungsmathematische Beratung in Anspruch nehmen sollten. Insofern kann man davon ausgehen, dass der Markt nicht transparent ist.

Ist die Informationspflicht der Anbieter ausreichend?

Wenn Sie tatsächlich so umgesetzt werden würde, wie sie verlangt wird, könnte sie ausreichend sein. Aber die Informationspflichten werden sehr unterschiedlich ausgeführt. So wird beispielsweise über die Kosten teilweise undurchsichtig und verwirrend informiert.

Die private Vorsorge ist einerseits freiwillig, andererseits wird sie vom Staat gefordert. Besteht da nicht ein Widerspruch?

Aus meiner Sicht hat der Staat hier eine strukturelle Fehlentscheidung getroffen. Wenn ich dafür Sorge tragen möchte, dass eine Altersvorsorge jedem zukommt, dann muss ich auch dafür sorgen, dass es eine Pflichtversorgung gibt. Der Staat hätte die Frage diskutieren können, ob die Finanzierung allein durch die Verbraucher erfolgen soll. Aber die Frage, wie dieses Produkt vermarktet und vertrieben wird, ist mit der privatwirtschaftlichen Organisation meines Erachtens falsch entschieden worden.

Im letzten Jahr zeigte sich die Bundesregierung noch zufrieden mit der Umsetzung der Riesterprodukte. Verbraucherschützer sind da anderer Meinung. Wie ist dieser Widerspruch zu erklären?

Die Bundesregierung misst den Erfolg der Riesterversicherung allein daran, wie viele Riesterverträge abgeschlossen wurden. Mich wundern einzelne Aussagen

aus der Politik über die Marktsituation, denn es sind überhaupt keine umfassenden empirischen Beobachtungen der Riesterprodukte durchgeführt worden. Es handelt es sich hier um Erfolgsmeldungen ohne Fundament.

Welche verbraucherpolitischen Maßnahmen sind erforderlich?

Die Hinweise auf die vorhandenen Marktstörungen wären ein Anlass für mehr Regulierung. Dazu könnte gehören, dass die Produkte in den Kosten gedeckelt und öffentlich zugängliche Register erstellt werden, in die die Versicherungswirtschaft Musterbeispiele abgeschlossener Verträge einspeisen müsste. Dadurch würden Kosten und Leistungen transparenter. Die Politik ist gefordert, eine wirkliche Evaluierung der Riesterförderung und ihrer Umsetzung durchzuführen, ansonsten wird sie ihre Entscheidungen weiterhin im luftleeren Raum begründen müssen.

Die Politik ist gefordert, eine wirkliche Evaluierung der Riesterförderung und ihrer Umsetzung durchzuführen.

Das Gespräch führte Erich Wittenberg. Das vollständige Interview zum Anhören finden Sie auf www.diw.de/interview

möglichkeiten sowie um Beschwerdewege für die Verbraucher.

Heftige Kontroversen – aber Handlungsbedarf bleibt umstritten

Eine kritische Haltung zur Lage auf dem Markt für Riesterprodukte nimmt der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) ein. Er attestiert dem Riestermarkt eine Schieflage zuungunsten der Verbraucher durch unfaire Vertriebsmethoden – zum Beispiel durch eine nur sehr begrenzten Offenlegung von Kosten und zweifelhafte Beratungen – sowie eine weitgehend unzureichende und unverständliche Verbraucherinformation. Transparenz und Wettbewerb des Marktes seien daher mangelhaft und eine „Generalinspektion der Altersvorsorge“ sei dringend nötig. Die Effektivität und Effizienz der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge gehöre auf den Prüfstand, so der Verband.³

Diese Kritik wird gestützt von der Erfahrung aus der Beratungspraxis der Verbraucherzentralen.⁴ Im Grundsatz, wenn auch jeweils mit spezifischen Akzenten, schließen sich verschiedene Finanzmarkt- oder Verbrauchersforscher dieser Fundamentalkritik an.⁵

Demgegenüber hat die bis 2009 amtierende Bundesregierung deutlich gemacht, dass sie die privatwirtschaftliche Umsetzung der Riesterprodukte für erfolgreich hält.⁶ Die im Altersvorsorge-Zertifizierungsgesetz (AltZerG) vorgesehenen

regulierenden Maßnahmen wurden als ausreichend beurteilt, weitere Maßnahmen für nicht erforderlich erachtet.⁷ Bescheinigt wurden dem Markt für Riesterprodukte ausreichende Transparenz sowie hinreichende Möglichkeiten der Verbraucher, Vergleiche – insbesondere durch Produkttests der Stiftung Warentest – über diese Versicherungen durchzuführen. Die gegenwärtige Bundesregierung hat bislang noch keine explizite Stellungnahme zur Marktgestaltung der Riesterrente abgegeben. Es weist aber nichts auf einen Standpunktwechsel hin.

Das für die Riesterrente zuständige Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) vertritt ebenfalls den Standpunkt, der Markt funktioniere erfolgreich.⁸ Das für die Interessen der Verbraucher zuständige Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) hat sich bislang in der Debatte über die Riesterrente nicht zu Wort gemeldet, wobei es in jüngerer Zeit im Bereich Finanzmarkt und -beratung durchaus initiativ geworden ist. Auch die zuständige Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) kann keine schwerwiegenden Störungen des Riestermarkts ausmachen und sieht keinen spezifischen Regulierungsbedarf.

Die Versicherungswirtschaft wendet gegen die Kritik an der Marktgestaltung von Riesterrentenversicherungen ein, die Kalkulation von Kosten gehöre zur privatwirtschaftlichen Eigenverantwortung der Versicherungen und dass die Kosten der Riesterrente unter anderem in besonderen Garantien (Kapitalbestand und Mindestzinsgarantie) und Leistungen (Hinterbliebenrente) begründet seien. Das Kosten-Leistungs-Verhältnis sei nicht schlechter als in der Gesetzlichen Rentenversicherung.⁹

3 Vgl. Dokumente zur Tagung des vzbv: Vor Sorge ums Alter – Was tun gegen die Rentenlücke? 6. Dezember 2009, www.vzbv.de/go/dokumente/889/3/12/index.html; Pressemitteilung des vzbv vom 7. Dezember 2009, www.vzbv.de/go/presse/1246/3/14/index.html; Vor Sorge ums Alter – Eine verbraucherpolitische Zwischenbilanz nach acht Jahren Riester-Rente. 7. Dezember 2009, www.vzbv.de/mediapics/altersvorsorge_positionspapier_2009.pdf.

4 Vgl. Verbraucherzentrale Baden-Württemberg: Beratungserfahrung teure Riesterverträge – Beispiel 2, Kosten fressen Zulage. www.vz-bawue.de/mediabig/61271A.pdf; und Teure Riesterverträge, Forderungen der Verbraucherzentrale. www.vz-bawue.de/mediabig/61321A.pdf. Der Verbraucherzentrale Hamburg zufolge gehören private Rentenversicherungen zu den schlechtesten Produkten für die Altersvorsorge, www.vzh.de/.

5 Vgl. beispielsweise Oehler, A. unter Mitarbeit von Kohlert, D.: 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. Gutachten im Auftrag des vzbv, www.vzbv.de/mediapics/altersvorsorge_gutachen_oehler_12_2009.pdf.

6 Analysiert wurden alle 2008 und 2009 zum Thema Riesterprodukte an die Bundesregierung gerichteten Anträge sowie Kleine Anfragen der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien und die darauf gegebenen Antworten, vgl. beispielsweise Deutscher Bundestag: Leistungsniveau der Rente bei der gesetzlichen Rentenversicherung und der so genannten Riesterrente. Drucksache 16/8634 vom 19. März 2008, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 16/8312; Deutscher Bundestag: Verbraucherschutz bei der geförderten Altersvorsorge. Drucksache 16/11194 vom 3. Dezember 2008, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage aus der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 16/10973 vom 13. November 2008.

7 Das AltZerG schreibt formale Mindestvoraussetzungen für förderwürdige Altersvorsorgeprodukte vor. Außerdem beschreibt es Pflichten zur Information des Verbrauchers durch die Anbieter. Vgl. Deutscher Bundestag: Riester-Sparer verlieren die staatliche Zulagen durch hohe Gebühren. Drucksache 16/10501 vom 8. Oktober 2008, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 16/10280 vom 23. September 2008, 4 ff.

8 Vgl. Riester-Rente trotz Krise – über 2 Millionen Neuabschlüsse in 2008. Pressemitteilung des BMAS vom 9. März 2009, www.bmas.de/portal/31604/2009_03_09_riesterrente_trotzt_krise.html.

9 Vgl. Stellungnahme zum Plusminus-Bericht, die Lebensversicherer würden Rentenversicherungen zu Lasten der Versicherten kalkulieren. Pressemitteilung des GDV vom 21. Oktober 2008; Geringe Kosten bei Riester-Rentenversicherungen. Pressemitteilung des GDV vom 2. Februar 2009; Gegenposition – Verwirrungen über die Riester-Rente. Pressemitteilung des GDV vom 13. Februar 2009; www.gdv.de/Presse/Pressearchiv.

Besonderheiten der Riesterprodukte

Erste Besonderheit: Nachfrage nach Riesterprodukten ist notwendig für ein auskömmliches Leben nach der Erwerbsphase

Eine besondere staatliche Marktbeobachtungs- und Regelungspflicht begründet sich für die Riesterprodukte darin, dass dieser Markt von der Politik initiiert und etabliert wurde. Ausgangspunkt hierbei war die Absenkung des Nettorentenniveaus der Gesetzlichen Rentenversicherung ab 2001, mit der die Politik auf die demographische Entwicklung reagieren wollte. Außerdem sollte eine deutliche Erhöhung der Beitragsätze vermieden werden.¹⁰

Die 2001 beschlossenen Reformen bei der Alterssicherung setzen mit der dritten Säule stark auf Eigenverantwortung. So ist es dem Einzelnen zwar freigestellt, ob er ein Riesterprodukt erwirbt. Möchten aber die künftigen Rentner ihren bisherigen Lebensstandard sichern, ist eine private Altersvorsorge notwendig. Deshalb fördert der Gesetzgeber den Abschluss eines Riestervertrages. Es lässt sich also bei der privaten Altersvorsorge durchaus von einem *freiwilligen Zwangssparen* für alle erwerbsfähigen Menschen sprechen.

Allerdings bezweifeln Sachverständige, dass alle privaten Haushalte über den Spielraum zur Umschichtung ihrer Ressourcen verfügen und befürchten als Folge eine künftig zunehmende Altersarmut.¹¹ Problematisiert wird von einigen Rentenexperten auch, dass ein möglicher gegenwärtiger Konsumentzug bei den privaten Haushalten durch eine zusätzliche private Ersparnis das binnenwirtschaftliche Wachstum bremst.

Zweite Besonderheit: Verbraucher können die Qualität des Produkts nicht erkennen und bewerten

Die Informationsökonomik unterscheidet verschiedene Güterkategorien.¹² Ausschlaggebend

10 Das Standardrentenniveau (brutto) belief sich im Jahr 2000 auf 48 Prozent, 2007 auf 47,2 Prozent und soll bis zum Jahr 2030 auf 39,7 Prozent gesenkt werden. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2004/2005. Erfolg im Ausland – Herausforderungen im Inland, Ziffer 318.

11 Vgl. beispielsweise: Himmelreicher, R. K., Viebrok, H.: Die ‚Riester-Rente‘ und einige Folgen für Alterseinkünfte. Zentrum für Sozialpolitik Universität Bremen, ZES-Arbeitspapier 4/2003. Auch zeigen Analysen der Einkommens- und Verbrauchsstruktur, dass die Ausgabenstruktur und die Sparquote der privaten Haushalte relativ starr sind.

12 Erstmals und grundlegend beschrieben wurden die unterschiedlichen Folgen der unterschiedlichen Güterarten für Märkte von Akerlof, G. A.: The Market for „Lemons“ Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism. In: Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, 1970, 488–500; siehe auch Reisch, L. A.: Verbraucherpolitik auf Vertrauensgütermärkten. In: Held, M., Kubon-Gilke, G., Sturn, R. (Hrsg.):

Tabelle 1

Qualitätsunsicherheit von Verbrauchern im Hinblick auf Güter

Güterart ¹	Produkt/ Dienstleistung	Verfügbarkeit der Information über Qualität	Qualitätsunsicherheit
Suchgüter	Güter des täglichen Bedarfs	vor und bei der Kaufentscheidung	relativ gering
Erfahrungsgüter	Essen in einem Restaurant, Fertiggerichte, Friseurbesuch Dienstleistungen im Bereich Finanzen, Bildung Wellness, Telekommunikation	vor und bei Abschluss des Kaufvertrages nur als Vermutung	hoch
Vertrauens- und Kontraktgüter	Finanzprodukte Finanzdienstleistungen Beratung allgemein Arztbesuche Medikamente Krankenhaus Makler	selbst nach Abschluss eines Kaufvertrages keine Information	sehr hoch, ist im Prinzip nicht aufzuheben

1 Gütertypologie hinsichtlich der für den Verbraucher prüfbareren Leistungs- und Transaktionseigenschaften in Anlehnung an informationsökonomische Kriterien. Güter bestehen in der Regel aus einer Kombination von Such-, Erfahrungs- und Vertrauenseigenschaften, entsprechend der Dominanz einer dieser Eigenschaften erfolgt die Einordnung in die informationsökonomische Gütertypologie. Die Ausrichtung der Qualitätsunsicherheit entspricht auch der Ausrichtung der Informationsasymmetrien zwischen Anbietern und Verbrauchern (hohe Qualitätsunsicherheit = hohe Informationsasymmetrie zu Ungunsten des Verbrauchers).

Quelle: Zusammenstellung DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

Finanzdienstleistungen sind typische Vertrauensgüter – die genauen Produkteigenschaften bleiben meist verborgen.

ist dabei, inwieweit Verbraucher bei Erwerb und Gebrauch eines Produktes selbst Sicherheit über dessen Qualität erlangen können. Altersvorsorgeprodukte gehören dabei zu den Vertrauens- und Kontraktgütern, für die Verbraucher kaum die Möglichkeit haben, die Qualität durch eigene Anschauung oder Erfahrung zu beurteilen (Tabelle 1).¹³ Der Grund für die Qualitätsunsicherheit ist dabei insbesondere darin zu sehen, dass Verbraucher nicht über die gleiche Produktexpertise verfügen wie die Anbieter. Es besteht also eine Wissens- und Informationsasymmetrie zwischen Anbietern und Verbrauchern. Bei Altersvorsorgeprodukten kommt hinzu, dass der Vertragsabschluss und die tatsächliche materielle Leistung aus diesem Vertrag zeitlich deutlich auseinanderfallen. So können Verbraucher die Qualitätsunsicherheit gerade bei komplexen, langfristigen von zukünftigen Marktentwicklungen abhängigen Vertrauensgütern wie Altersvorsorgeprodukten selbst gestützt auf anbieterunabhängige und damit neutrale Produkttests nur begrenzt aufheben.¹⁴ Qualitätsunsicherheit wegen fehlender

Grundfragen der normativen und institutionellen Ökonomik. Jahrbuch 4: Reputation und Vertrauen. 2005, 185–206.

13 Qualität umfasst hier objektive Eigenschaften des Produkts wie auch subjektive Komponenten, die für Käufer und Konsumenten bei der Kaufentscheidung relevant sind.

14 Dies setzt insbesondere voraus, dass die Qualitätsprüfung durch Institutionen erfolgt, die eine hohe Reputation und Glaubwürdigkeit aufweisen.

Kasten 1

Ausgewählte Anomalien der Verhaltensökonomik und Finanzen (Behavioral Economics & Finance) bei Konsum- und Sparentscheidungen der Verbraucher

Informationspräsentation (framing)	Die Art der Informationspräsentation – zum Beispiel die Reihenfolge der Information – beeinflusst die nachfolgend getroffenen Entscheidungen. Relevant ist, wann eine Information erhalten oder gegeben wird (erste oder letzte Information). Verhalten und Entscheidungen hängen auch davon ab, ob etwas negativ oder positiv dargestellt wird (zum Beispiel ein Verlust als Verlust oder entgangener Gewinn).
Richtwerte/Verankerung und Urteil (anchoring & adjustment)	Entschieden wird auf Grund eines selbst vorgegebenen Ankers/Richtwertes. Dies führt insofern zu systematischen Verzerrungen, etwa bei der Einschätzung der Zukunft, als die ursprüngliche Information die letztendliche Beurteilung stärker prägt.
Kontrollillusion (illusion of control)	Entscheider entwickeln in unsicheren Entscheidungssituationen das Gefühl, sie könnten die unsichere Situation steuern, obwohl der einzelne Marktteilnehmer das Marktgeschehen nur in sehr geringem Maße beeinflussen kann. Es werden Kontrollmöglichkeiten wahrgenommen, die nicht vorhanden sind. Erfolge werden den eigenen Fähigkeiten, Misserfolge der Situation oder dem Zufall zugeschrieben.
Ausstattung (endowment effect)	Der Endowment-Effekt beschreibt das Zögern, ein Gut aus dem eigenen Besitz zu verkaufen. Ursachen für einen langfristigen Endowment-Effekt sind auf gefühlsmäßige Verbindungen, kurzfristige Endowment-Effekte auf Verlustaversion und Opportunitätskosteneffekte zurückzuführen.
Versunkene Kosten (sunk cost effect)	Anleger berücksichtigen bei ihren Urteilen vergangene Kosten, statt Alternativen allein zukunftsorientiert zu bewerten.
Selbstüberschätzung (overconfidence)	<i>Fluch des Wissens</i> (curse of knowledge) und die nachträgliche Einsicht (hindsight bias) können langfristig zu überhöhter Selbstsicherheit bezüglich des eigenen Urteilsvermögens führen, wenn positive Ergebnisse von Entscheidungen zu verzeichnen sind (Verstärkung). Verzerrung der Einschätzung der Urteile anderer Marktteilnehmer. Besser informierte Teilnehmer geben verzerrte Schätzungen der Erwartungen der schlechter informierten Teilnehmer ab, dadurch werden Lernprozesse gestört.
hyperbolic discounting	Die Gegenwart wird stark überbewertet, die Zukunft stark diskontiert. Nach herkömmlicher Entscheidungstheorie wird davon ausgegangen, dass intertemporale Entscheidungen unabhängig vom Datum der Entscheidung sind. Reale Anlage- und Vorsorgebeobachtungen zeigen indes, dass früher zufließende kleinere Zahlungen gegenüber späteren, größeren Leistungen präferiert werden, wenn die früheren Zahlungen einen sofortigen Konsum ermöglichen. Sind beide Zahlungen allerdings später als sofort verfügbar, verkehrt sich dieser Effekt ins Gegenteil.

Quellen: Reisch, Oehler 2008; Zusammenstellung des DIW Berlin.

oder nicht anwendbarer Informationen führt dazu, dass sich ein Markt nicht nach den Marktgesetzen etablieren kann, dass es also zu einem partiellen oder vollständigen Marktversagen kommt.¹⁵

¹⁵ Für diese Fälle sind aus informationsökonomischer Sicht auch staatliche Eingriffe zum Schutz des Verbrauchers erlaubt, um eine effiziente ökonomische Situation zu erreichen.

Dritte Besonderheit: Irrationale Entscheidungen schlagen ökonomische Rationalität

Im Kontext der Diskussion um die private kapitalgedeckte Altersvorsorge wird immer wieder die Frage aufgeworfen, warum Menschen zwar bereit sind, eine über die gesetzliche Versicherungspflicht hinausgehende freiwillige Versicherung für ihr Auto abzuschließen, die existenzielle Ab-

sicherung für das Alter aber verdrängen oder vernachlässigen.¹⁶ Einen Erklärungsansatz bietet die Verhaltensökonomik mit den von ihr beschriebenen Anomalien, die nicht den Axiomen der Erwartungs-Nutzen-Theorie entsprechen (Kasten 1).¹⁷

Im Hinblick auf die Altersvorsorge sind aus der Verhaltensökonomie eine Reihe von Anomalien bekannt: Verbraucher bewerten im Bereich von Finanzanlagen allgemein die Gegenwart stark über und diskontieren die Zukunft, knüpfen also ihre Entscheidungen daran, was *heute ist* und nicht daran, was *künftig sein sollte*. Hindernis für eine Vorsorgebereitschaft ist zweifels- ohne auch eine (zum Teil erhebliche) Überschätzung der erworbenen Rentenansprüche. Die Notwendigkeit für später vorzusorgen, wird also übersehen.

Bei sehr langen Anlagezeiträumen können die Anleger außerdem nur schlecht einschätzen, welche Konsequenzen ihre Entscheidungen haben könnten. Das Erstellen einer Prognose über die eigene Lebens- und Finanzsituation in zehn oder zwanzig Jahren wie auch über gesellschaftliche Entwicklungspfade (Arbeitslosigkeit, Wirtschaftswachstum, gesetzliche Änderungen) überfordert und wird als nicht plan- und steuerbar erlebt. Da sich die Folgen der Kaufentscheidungen erst lange nach dem Kauf auswirken, kommt hinzu, dass bei der privaten Altersvorsorge nur wenig Möglichkeit besteht, durch Erfahrung zu lernen und das eigene Entscheidungsverhalten zu korrigieren.

Die Bereitschaft, ein Auto extra abzusichern, ist also deshalb recht hoch, weil es um eine finanzielle Ausgabe für die Gegenwart geht, weil das Auto materiell vor der Tür steht, unmittelbar greifbar und aktuell vom Eigentümer zu nutzen ist. Ein Wertverlust im Falle eines Schadens ist durch- aus realistisch einzuschätzen. Jeden Tag erfahren Verbraucher Autounfälle. Die Bereitschaft zur Absicherung gegen das Verlust- oder Schadensrisiko ist dementsprechend hoch. Auch wird die Zusatzversicherung eines Autos auf einen relativ

überschaubaren Zeithorizont abgeschlossen. All dies trifft auf die Riesterprodukte nicht zu. Und schließlich: Das Auto ist positiv mit *wertvollem Besitz* assoziiert. Alter hingegen löst eine eher unangenehme Konnotation aus und wird daher verdrängt.

Für die verbraucherpolitische Praxis lässt sich aus den Befunden der Verhaltensökonomik schluss- folgern: Gut verständliche Information und am Bedarf des Einzelnen ausgerichtete Beratung sind wichtig. Verbraucher müssen realistisch über ihre Rentenansprüche informiert werden. Dies muss einfach und ohne Fachjargon erfolgen. Grund- sätzlicher noch liefert das Erklärungsmodell der Verhaltensökonomik gute Gründe dafür, für Gü- ter wie die Altersvorsorge einen funktionierenden Regulierungsrahmen zu schaffen.

Abschlusszahlen alleine sagen nichts über den Erfolg aus

Die Riesterrente gibt es in fünf Sparten: als klas- sische private oder als fondsgebundene Ren- tenversicherung, als Banksparplan, als Direkt- versicherung und seit dem 1. Januar 2008 als Eigenheimrente (Kasten 2).¹⁸ Für den Abschluss einer Riesterrente haben Konsumenten mittler- weile die Auswahl zwischen unzähligen Angebo- ten. Als Riesterprodukte vertrieben werden dürfen nur von der BaFin nach verschiedenen formalen Kriterien zertifizierte Produkte.¹⁹ Damit wird aber kein staatliches Gütesiegel verliehen, auch werden weder die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Pro- dukte noch ein Renditeversprechen zertifiziert.

Die Zahl der Abschlüsse von Riesterverträgen lag Ende 2009 bei insgesamt 13,25 Millionen Ver- trägen, Stornierungen sind darin bereits berück- sichtigt (Tabelle 2).²⁰ Die für die Riesterförderung zuständige Zentrale Zulagenstelle für Altersver- mögen weist aus, dass die Steuerzahler für die Förderung der Riesterprodukte von 2003 bis Ende September 2009 rund sechs Milliarden Euro auf- gebracht haben.²¹ Beachtenswert ist dabei, dass

16 In der Ökonomie werden dazu verschiedene Erklärungsansätze vertreten, unter anderem der neoklassische Ansatz, die Informationsökonomik und die empirisch-psychologisch orientierte Verhaltensökonomik. Das neoklassische Paradigma geht von der Fiktion eines vollständig informierten, ökonomisch rational handelnden Menschen aus, der bei allen Entscheidungen die Optimierung seiner wirtschaftlichen Wohlfahrt im Blick hat. Die Informationsökonomik erweitert diese Sichtweise und geht von unvollständiger Transparenz auf Märkten und von Produkten aus. Diese Intransparenz verursacht Kosten. Die Verhaltensökonomik konstatiert für die Austauschbeziehungen systematische Anomalien (auch als Biases oder Irrationalitäten bezeichnet).

17 Vgl. Reisch, L. A., Oehler, A.: Behavioral Economics: Eine neue Grundlage für die Verbraucherpolitik? In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung des DIW Berlin, Nr. 3/2009, 30-43.

18 Die Riesterprodukte unterliegen alle den gleichen Förderbedin- gungen, allerdings unterscheiden sie sich nach ihren Renditen, die von der jeweiligen Kostenbelastung, vom Anlageerfolg und auch der Zinsvereinbarung abhängen.

19 Bis zum 30. Juni 2010 ist die BaFin für die Zertifizierung der Riesterprodukte zuständig, danach übernimmt diese Aufgabe das Bundeszentralamt für Steuern. Gemäß Zertifizierungsliste der BaFin wurden bis heute mehr als 4 400 Zertifikate für Riesterprodukte vergeben, www.bafin.de/clin_116/nn_721290/SiteGlobals/Forms/Suche/veroeffentlichungssuche__form,templateId=processForm.html?__nnn=true.

20 Vgl. Von der Leyen: Boom bei Riester-Rente ist gutes Signal. Pressemitteilung des BMAS vom 5. Februar 2010, www.bmas.de/portal/41978/property=pdf/2010_02_05_riesterzahlen.pdf.

21 Mit dem AVmG wurden der damaligen Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) als zentraler Stelle (Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen – ZfA) die mit der Förderung einer freiwilligen Altersvorsorge verbundenen Aufgaben übertragen, www.zfa.deutsche-rentenversicherung-bund.de.

Kasten 2

Gesetzliche Rahmenbedingungen für Riesterverträge

Stand 2009

Merkmale	Rahmenbedingungen
Gesetzliche Grundlagen	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetz zur Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG) 2001 (Bundesgesetzblatt (BGBl) Nr. 31, 1310 – 1343) • Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes zur Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensergänzungsgesetz – AVmEG) • Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz (AltzertG) 2001 (BGBl. I, 1310, 1322) • Einkommensteuergesetz (EStG) (insbesondere § 10 a und Abschnitt XI)
Zielgruppen	<p>Förderung soll einem breiten Personenkreis zugänglich sein, schwerpunktmäßig erreicht werden sollen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bezieher von mittleren und geringen Einkommen • Frauen • Ostdeutsche • Familien
Anspruchsberechtigte	<p>Unmittelbar Förderberechtigte sind</p> <ul style="list-style-type: none"> • in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) pflichtversicherte Arbeitnehmer, • Beamte, • Auszubildende, • Wehr- und Zivildienstleistende, • Bezieher staatlicher Transferleistungen wie Arbeitslosengeld II (ALG II), Vorruhestandsgeld, Krankengeld oder Existenzgründungszuschüssen, • Selbständige und Landwirte, sofern sie in der Gesetzlichen Rentenversicherung versichert sind. <p>Mittelbar Förderberechtigte sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ehepartner von Förderberechtigten, wenn sie einen eigenen Riester-Vertrag abschließen und der förderberechtigte Ehepartner seine Mindestsparleistung erfüllt.
Staatliche Förderung	besteht aus Grundzulage, Kinderzulage und Sonderausgabenabzug (Tabelle)
Anrechnung auf andere staatliche Sozialleistungen	angespartes und gefördertes Kapital: nein Einnahmen aus Riesterverträgen: ja
Pfändung	Sparkapital und Förderung ist nicht pfändbar

Staatliche Förderung von Riesterverträgen

Jahr	Mindestsparleistung ¹	Obergrenze des Sparbetrags (ohne Zulage)	Staatliche Förderung ²		
			Grundzulage	Kinderzulage ³	Sonderausgabenabzug
Prozent		Euro			
2002/2003	1	525	38	46	525
2004/2005	2	1 050	76	92	1 050
2006/2007	3	1 575	114	138	1 575
2008/2009	4	2 100	154	185/300	2 100

1 Mindestsparbetrag als Anteil des sozialversicherungspflichtigen Vorjahreseinkommens einschließlich der Zulagen (Riester-Treppe).
2 Wird weniger als der Mindesteigenbeitrag eingezahlt, werden die Zulagen anteilig gekürzt. Eine zusätzliche Steuerersparnis kann durch die nachgelagerte Besteuerung der Beiträge, Zulagen und Zinsgewinne von Riesterprodukten entstehen. Die Förderung hat einen Zinseffekt, wenn das Einkommen im Alter geringer ausfällt als in der Erwerbsphase (Progressionseffekt).
3 300 Euro: für Kinder, die nach dem 1.1.2008 geboren sind.

Quellen: BMF; BMAS; Zusammenstellung des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

Zertifizierung	Anbieter müssen für ihre Produkte eine Zertifizierung durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen (BaFin) nach bestimmten Zertifizierungskriterien (AltZertG § 1 Abs. 1, 1a) erhalten. Zertifiziert wird, dass die Vertragsbedingungen des Altersvorsorgevertrags den Zertifizierungskriterien entsprechen und der Anbieter die Anforderungen des AltZertG erfüllt (§ 1 Abs. 2, 3). Der Vertrag ist damit im Rahmen des § 10a des EStG steuerlich förderungsfähig. Die BaFin prüft <i>nicht</i> , ob ein Altersvorsorgevertrag wirtschaftlich tragfähig ist oder ob die Zusagen des Anbieters erfüllbar und die Vertragsbedingungen zivilrechtlich wirksam sind.
Produktarten	<ul style="list-style-type: none"> • Rentenversicherung • Banksparplan • Fondsparplan • Direktversicherung • Wohneigentum (ab 1.1.2008)
Tarifgestaltung	Einheitstarife für Frauen und Männer (ab 2006).
Anbieter	Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen

Quellen: Bundesministerium der Justiz (BMJ); Bundesministerium für Finanzen (BMF); Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS); Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin); Zusammenstellung des DIW Berlin.

Tabelle 2

Abschlüsse von Riesterverträgen

Jahr	Versicherungsverträge ¹ am Jahresende	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent	Riesterverträge am Jahresende insgesamt ²	Nachrichtlich:	
				Abgänge von Versicherungsverträgen ³	Abgänge in Prozent der Bruttoversicherungsverträge
2001	1 400 000	–	1 400 000	–	–
2002	3 047 000	117,6	3 370 500	85 000	2,7
2003	3 486 000	14,4	3 924 440	99 000	2,7
2004	3 660 500	5,0	4 189 500	180 000	4,7
2005	4 796 900	31,0	5 630 900	145 000	2,9
2006	6 468 000	34,8	8 050 000	179 000	2,7
2007	8 355 000	29,2	10 757 000	259 000	3,1
2008	9 185 000	9,9	12 147 000	480 000	5,0
2009	9 794 000	6,6	13 253 000	–	–

1 Nettobestand: Anfangsbestand plus Zugänge, abzüglich Abgänge.

2 Versicherungsverträge zuzüglich Banksparverträge, Investmentfondsverträge und Wohnriester Eigenheimrente.

3 Jährliche Meldungen der Spitzenverbände der Versicherungswirtschaft an das BMAS.

Quellen: BMAS; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

Die bloße Zahl der abgeschlossenen Verträge sagt wenig aus über den Erfolg der Riesterrente.

60 Prozent der Zulagenempfänger die Zulage nicht in vollem Umfang erhalten, da sie nicht die notwendigen Eigenbeiträge aufbringen können oder wollen.²²

Die Mehrzahl der Riesterverträge (74 Prozent) wurde als klassische Riesterrentenversicherung abgeschlossen – diese Versicherungen stehen auch im Fokus dieses Berichts. Ein Grund für die deutliche Präferenz für klassische Rentenversicherungen kann darin vermutet werden, dass

bereits bei Abschluss eine bestimmte lebenslange Mindestrente garantiert wird.²³ Ein anderer Grund könnte sein, dass eine Lebensversicherung ein weit verbreitetes Produkt der Versicherungswirtschaft ist.

Schätzungen zum Nachfragepotential nach Riesterrenten insgesamt belaufen sich auf 30 bis 36 Millionen Verträge.²⁴ Bezogen auf den oberen Schätzwert haben somit gegenwärtig

22 Die Förderung wird jeweils zwei Jahre im Nachhinein ausgewertet, da Zulagen bis zu zwei Jahren nachträglich beantragt werden können, vgl. Stolz, U., Rieckhoff, Ch.: Beitragsjahr 2006: Erstmals mehr als eine Milliarde Euro Zulagenförderung durch die ZfA. RV aktuell 11/2009, 376–383.

23 Diese Garantien bieten weder Riester-Banksparpläne noch Riester-Fondssparpläne.

24 Die Unterschiede in den Potentialerwartungen erklären sich vor allem durch die unterschiedlichen Annahmen zur Zahl derjenigen, die einen Vertrag als mittelbar Berechtigte (Ehepartner) abschließen werden.

gut 37 Prozent der potentiell Förderberechtigten einen Riestervertrag abgeschlossen. Damit bleiben die bisherigen Abschlussquoten deutlich hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück. Fälschlicherweise werden verschiedentlich die Zahl der Abschlüsse und eine steigende Zunahme von Verträgen als Maßstab für den Erfolg angegeben.²⁵ Als Erfolgsmaßstab kann hingegen die tatsächliche Erreichung der Zielgruppen angesehen werden. Daran gemessen, ist das Förderziel noch nicht ausreichend erreicht. So ist beispielsweise der Anteil der Geringverdiener unter den Geförderten deutlich geringer als in der Gesamtbevölkerung.²⁶

Auch kann aus der Zahl der Riesterverträge nicht abgeleitet werden, ob die Riesterrente mit einer Mobilisierung einer *zusätzlichen* Ersparnisbildung einhergegangen ist oder ob Ersparnisse nur in andere – die neuen staatlich subventionierten – Anlageformen umgelenkt wurden.

Informationen über das Marktgeschehen Riesterrentenversicherung

Punktuelle Marktbeobachtung der Verbraucherzentralen genügt nicht

Die Verbraucherorganisationen verstehen sich selbst als Frühwarnsystem für Störungen auf Märkten für Konsumenten. Seit der Einführung der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge haben die Verbraucherzentralen darauf aufmerksam gemacht, dass der Markt für private Altersvorsorge eine deutliche Schräglage zu Ungunsten der Verbraucher aufweist. Möchte man allerdings diese Erfahrungen und Erkenntnisse für wissenschaftlich politikberatende Arbeiten nutzen, stößt man sehr schnell an Grenzen: Es gibt keine ausgearbeitete empirische Erhebung und Sammlung über die Erfahrungen der Verbraucher mit der Riesterrente – und dies, obwohl die Verbraucherzentralen nach eigenen Angaben jährlich viele tausend Verbraucher zum Thema Geldanlage und Altersvorsorge beraten. Kaum nachvollziehbar ist es daher, dass die Verbraucherzentralen ihre Eigenschaft als Marktbeobachter bisher nicht systematisch genutzt und kein nach sozio-ökonomischen Merkmalen differenziertes

²⁵ Siehe beispielsweise die Beurteilungen der Entwicklung der Riesterrente durch das BMAS. Auch die Zahl der Riesterverträge in Relation zum geschätzten Riesterpotential ist kein Gradmesser für den Erfolg der Umsetzung, sondern lediglich eine Kenngröße für das Erreichen des Nachfragepotentials.

²⁶ Vgl. Geyer, J., Steiner, V.: Zahl der Riester-Renten steigt sprunghaft – aber Geringverdiener halten sich noch zurück. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 32/2009. Demgegenüber spricht die ZfA von einer hohen Konzentration auf Geringverdiener. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die ZfA in ihren Auswertungen keinen Bezug zur Grundgesamtheit ausweist.

flächendeckendes Monitoring ausgebaut und für eine wissenschaftlich fundierte Politikberatung verfügbar gemacht haben.²⁷

Finanztests können helfen Kaufentscheidungen zu strukturieren – liefern aber keine Gesamtschau über den Markt

Die Verbraucher durch vergleichende Produkttests bei der Überwindung ihrer Informationsunsicherheit zu unterstützen, ist das Ziel der anbieterunabhängigen Stiftung Warentest und der von ihr herausgegebenen Zeitschrift Finanztest.²⁸ Aus informationsökonomischer Sicht ist eine solche unabhängige Institution auch erforderlich für eine verbesserte Markttransparenz, um die Anbieter durch die Setzung von Qualitätsstandards in einen Qualitätswettbewerb zu drängen, die Auswahlkriterien der Verbraucher zu strukturieren und deren Kaufentscheidungen zu erleichtern. Allerdings lassen sich die dem Produkt inhärente Qualitätsunsicherheit und die subjektiven Präferenzen der Verbraucher durch Produkttests nie ganz eliminieren. Auch können die Produkttests den Verbrauchern keinen Überblick über alle Anbieter und alle Produkte liefern, die fehlende Transparenz des Marktes also nur in der Tendenz aufheben.

Finanztest untersucht regelmäßig die Qualität von Riesterrentenversicherungen: Finanztest testet, dass die Kosten dazu führen, dass Versicherungsverträge in den ersten Jahren keine Rendite erzielen und über Jahre hinaus sogar weit im Minus stehen.²⁹ Dies bedeute aber nicht, dass ein Vertrag insgesamt ein Minusgeschäft sein müsse. Die Kostenbelastung sei zweifellos hoch. Verträge mit 20 oder 30 Jahren Laufzeit hätten ein deutlich günstigeres Verhältnis von Kosten und Ertrag, als es zu Vertragsbeginn scheine. Unabhängig davon bemängelt Finanztest, dass die Versicherer ihren Kunden oft die wirklichen Kosten verschleiern und sie schlecht oder sogar falsch über die Preiskalkulation informieren. So wies kein einziger getesteter Vertrag aus, wie viel Geld dem Kunden im bisherigen Vertragsverlauf für Abschluss, Ver-

²⁷ Dies mag an einem unzureichenden Informationsaustausch zwischen den Verbraucherzentralen und dem vzbv liegen; dieser Frage kann hier jedoch nicht weiter nachgegangen werden.

²⁸ Produkttests werden auch von anderen Institutionen durchgeführt. Hier werden allein die Tests von Finanztest betrachtet, da diese Institution bei den Verbrauchern offensichtlich über eine hohe Reputation verfügt.

²⁹ Kosten umfassen die Kopizierung und Zertifizierung der Riesterprodukte, die Werbung in den Medien, die Auswahl durch die privaten Haushalte, die Betreuung der Versicherten, die Schlichtung von Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien und die Kosten für Verbraucherinformationen. In den Riesterverträgen werden üblicherweise zumindest Abschluss- und Vertriebskosten und Verwaltungskosten für die Ansparphase unterschieden.

Tabelle 3

Anbieterunabhängige Konditionen für Riesterrentenversicherungen – Stand 2009

<p>Informationspflichten der Anbieter vor Vertragsabschluss</p>	<p>Nach dem Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz (AltZertG) (§ 7 Abs. 1 und 2) müssen Anbieter ...</p> <ul style="list-style-type: none"> • eine Zertifizierung nachweisen (u. a. Angabe der Zertifizierungsnummer). • über die Höhe und zeitliche Verteilung der kalkulierten Kosten für den Abschluss des Vertrages, die Verwaltung des Sparguthabens und die Kosten für einen Wechsel informieren. • die Entwicklung des Guthabens in einer Modellrechnung auf der Grundlage einer Verzinsung von zwei, vier und sechs Prozent vorlegen. • Geldleistungen, Erträge und Kosten in Euro angeben. <p>Information ist anbieterspezifisch, es gibt kein Standarddokument.</p>
<p>Informationspflichten der Anbieter nach Vertragsabschluss</p>	<p>Jährliche Mitteilung nach dem AltZertG (§ 7 Abs. 4) über</p> <ul style="list-style-type: none"> • das bisher gebildete Kapital, • die anteiligen Abschluss- und Vertriebskosten und die Verwaltungskosten für das gebildete Kapital, • die erwirtschafteten Erträge und • die Verwendung der eingezahlten Altersvorsorgebeiträge und darlegen ob und wie ethische, sozial und ökologische Belange bei der Anlage berücksichtigt werden. <p>Anbieterspezifische Mitteilung, es gibt kein Standarddokument.</p> <p>Außerdem müssen die Anbieter nach amtlichem Vordruck (§ 92 Einkommensteuergesetz (EStG)) eine jährliche Bescheinigung ausstellen über</p> <ul style="list-style-type: none"> • die Höhe der jährlich und insgesamt geleisteten Altersvorsorgebeiträge, • die Summe der gutgeschriebenen Zulagen und • den Stand des Altersvorsorgevermögens. <p>Geldleistungen, Erträge und Kosten sind immer in Euro anzugeben.</p>
<p>garantierte Mindestverzinsung</p>	<p>2,25 Prozent auf den Sparanteil.</p> <p>Erträge (Zinsen und Überschussbeteiligung) sind von Anbieter zu Anbieter sehr unterschiedlich.</p>
<p>Kapitalgarantie</p>	<p>Zu Beginn der Auszahlung müssen zumindest die eingezahlten Altersvorsorgebeiträge inklusive Zulagen zur Verfügung stehen.</p>
<p>Auszahlung/Leistungen</p>	<p>Bei Vertragsabschluss muss die Höhe der Rente mitgeteilt werden, die der Sparer mindestens erhalten wird.</p> <p>Auszahlung der Leistung frühestens nach Vollendung des 60. Lebensjahrs, nicht vor dem Beginn der Altersrente.</p> <p>Auszahlung als lebenslange und gleichbleibende oder auch steigende monatlich zu zahlende Rente. Erlebt der Versicherte den Renteneintritt und wurde mit dem Vertrag eine Rentengarantiezeit vereinbart, wird die Rente für diese Zeit an die Hinterbliebenen ausgezahlt.</p> <p>Im Todesfall vor dem vereinbarten Rentenbeginn und ohne Abschluss einer Zusatzversicherung für die Absicherung von Hinterbliebenen wird das gebildete Deckungskapital (eingezahlte Beiträge plus gutgeschriebener staatlicher Zulagen, abzüglich kalkulierter Kosten verzinst mit dem Garantiezinssatz) an die Erben ausgezahlt.</p> <p>Bis zu 12 Monatsleistungen können in einer Auszahlung zusammengefasst werden.</p> <p>Der Versicherte kann sich zu Beginn der Auszahlungsphase bis zu 30 Prozent des Anfangskapitals in einem Betrag neben den monatlichen Leistungen auszahlen lassen.</p> <p>In der Auszahlungsphase anfallende Zinsen und Erträge können gesondert ausgezahlt werden.</p>

Quellen: BMF; BMAS; BaFin; Informationsblätter und Geschäftsbedingungen verschiedener Anbieter; Finanztest 12/2009; Zusammenstellung des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

trieb und Verwaltung insgesamt in Rechnung gestellt wurde (Tabellen 3 und 4).³⁰

Insgesamt, so Finanztest, eignet sich eine Riesterrentenversicherung nur für diejenigen, die einen solchen Vertrag nicht vorzeitig stornieren. Zudem eignen sich Riesterrentenversicherungen wegen

30 Das Qualitätsurteil sehr gut erhielten 2009 nur zwei Anbieter, acht erhielten die Bewertung gut; ein Jahr zuvor kam kein Anbieter auf sehr gut und nur fünf bestanden den Test mit gut. Fast ein Drittel der von Finanztest 2008 geprüften Produkte schnitt hinsichtlich des Kriteriums Transparenz nur mit einem befriedigend oder sogar schlechter ab, vgl. Finanztest: Den richtigen Vertrag finden. Nr. 8/2008, 27; Finanztest: Private Rentenversicherung. Nur zwei Tarife sehr gut. Nr. 12/2009, 30. Zudem wies Finanztest 2008 eine Liste der Versicherer aus – insgesamt 24 – die eine Bewertung ihrer Produkte im Test ablehnten, www.test.de/themen/versicherung-vorsorge/meldung/-Riester-Rentenversicherung/1713898/1713898/ Studien aus anderen Ländern zeigen, dass es sich bei diesen Kosten um zum Teil erhebliche Kosten handelt, vgl. beispielsweise Diamond, P.: Social Security. The American Economic Review, 94 (1), 2004, 1–24.

der hohen Anfangskosten nicht für Sparer über 50 Jahren.³¹

Kündigungen und Wechsel als Hinweise für Marktprobleme

Wer den Markt der Riesterrentenversicherung beurteilen will, braucht Informationen über das Verhalten der Nachfrager und der Anbieter. Kündigungen, Vertragswechsel, Verbraucherbeschwerden kennzeichnen einen von Wettbewerb geprägten Markt. Zugleich können Kündigungen, Vertragswechsel oder Beschwerden auf Marktfraktionen hinweisen. Informationen hierüber

31 Das günstigste Angebot im Test 2008 – gemessen am Anlageerfolg der vergangenen drei Jahre – erwirtschaftete für den betrachteten Zeitraum eine Verzinsung von 5,6 Prozent, das Produkt am Ende dieser Rangfolge wurde lediglich mit 4,2 Prozent verzinst.

Tabelle 4

Anbieterspezifische Vertragskosten für Riesterrentenversicherungen – Stand 2009

Anbieter können Kosten kalkulieren für ...

- den Abschluss, Vertrieb und die Verwaltung des Vertrages. Gesetzlich vorgegeben ist, dass die Kosten auf mindestens fünf Vertragsjahre verteilt sein müssen; gezillmerte Verträge (einmaliger Abzug der Kosten bei Vertragsabschluss) sind unzulässig.
- eine Änderung oder Ergänzung des ursprünglichen Vertrages, etwa für eine Reduzierung der ursprünglich vereinbarten Sparbeiträge.
- eine Kündigung zur Auszahlung des Rückkaufwertes (§ 169 Versicherungsvertragsgesetz (VVG)). In diesem Fall muss die staatliche Zulage zurückgezahlt werden (zulagenschädliche Kündigung).
- einen zulagenunschädlichen Wechsel des Vertrages zur Übertragung des gebildeten Kapitals auf ein anderes Riesterprodukt bei dem gleichen Anbieter oder auf einen anderen Anbieter.
- das beitragsfreie Ruhen oder Aussetzen eines Versicherungsvertrages.

Die Kosten sind von Anbieter zu Anbieter sehr unterschiedlich kalkuliert und ausgewiesen; einen umfassenden Kostenvergleich können Verbraucher selbst kaum durchführen. Unabhängige Kostenvergleiche zur Erhöhung der Produkt- und Kostentransparenz in diesem Marktsegment führt Finanztest zumindest für einige Angebote durch.

Quellen: BMF; BMAS; BaFin; Informationsblätter und Geschäftsbedingungen verschiedener Anbieter; Finanztest 12/2009; Zusammenstellung des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

Die Kosten eines Vertragsabschluss bleiben häufig verborgen.

wären also für eine wissenschaftlich fundierte Beobachtung des Marktes für Riesterprodukte von größtem Interesse. Eine systematische Erhebung und Auswertung von Informationen über Kündigungen und Vertragswechsel und die entsprechenden Motive hierfür findet bislang allerdings nicht statt.

Die einzige Zahl über Kündigungen und Wechsel weist das BMAS aus.³² Die Zahl der Vertragskündigungen wird dem Ministerium dabei von der Versicherungswirtschaft jährlich als ungefähre Größenordnung gemeldet.³³ Für 2008 lag die Zahl bei rund 480 000 Stornierungen. Die Quote – Stornos zu abgeschlossenen Versicherungsverträgen (brutto) – betrug damit rund fünf Prozent.³⁴ Allerdings gibt es auch Quellen, die von weit mehr Stornierungen (um die 950 000) sprechen.³⁵

Unklar ist bei den Stornos auch, ob diese Stornierungen im Zusammenhang mit der Produkteigenschaft stehen oder ob andere Gründe ausschlaggebend sind – etwa eine Veränderung der

32 Der Datensatz der ZfA ermöglicht zwar prinzipiell eine Auswertung der Riesterverträge nach Kündigungen, die kapitalunschädlich sind (also Beitragsfreistellung und Wechsel), bis heute werden diese aber nicht ausgewertet. Auf eine Anfrage im Januar 2010 stellte die ZfA eine Auswertung in Aussicht.

33 Der GDV veröffentlicht regelmäßig eine Stornoquote der Lebensversicherer (2008: 5,5 Prozent), eine Untergliederung nach der Produktparte Riesterverträge ist aber nicht verfügbar. Vgl. GDV: Die deutsche Lebensversicherung in Zahlen. 21, secure.gdv.de/gdv-veroeffentlichungen/upload_img/71_dwl.pdf. Der GDV teilte auf Anfrage mit, dass er über keine Daten wie Kündigungen, Wechsel und Beschwerden auf der Produktebene Riesterrentenversicherung verfügt.

34 Der vzbv spricht im Bereich der Kapitallebensversicherungen davon, dass nur rund 20 Prozent der Versicherungsnehmer bis zur vereinbarten Vertragslaufzeit durchhalten.

35 Vgl. Fokus und Tagesspiegel vom 8. und 9. Dezember 2008, www.welt.de/welt_print/article2848597/950-000-Riester-Sparer-haben-Anbietern-den-Ruecken-gekehrt.html.

Lebensverhältnisse – oder ob es sich nur um Beitragsfreistellungen handelt.³⁶ Auch lässt sich aus dieser Zahl nicht ablesen, ob die Kündigungen mit einem Wechsel zu einem anderen Anbieter verbunden waren. Auch die Gründe für die Stornierungen bleiben unbekannt. Es ist daher nicht möglich, aus den vorliegenden Informationen zu beurteilen, ob die erfolgten Produkt- und Anbieterwechsel ein Zeichen eines transparenten oder eines restriktiven, verbraucherunfreundlichen Marktes sind.³⁷ Umso erstaunlicher ist es, dass die Zahl der Stornierungen vom BMAS als positives Zeichen für einen Nachfragermarkt mit Wechselmöglichkeiten bewertet wird.

Beschwerden über Riesterrentenversicherungen nicht erfasst, aber vielfach berechtigt!?

Verbraucher haben verschiedene Möglichkeiten, sich über ihre Verträge, den Vermittler oder den Anbieter zu beschweren. Neben der Beschwerde direkt bei dem Versicherungsunternehmen haben Verbraucher auch die Möglichkeit, sich an die BaFin und – sofern diese Beschwerde den Verbraucher nicht zufriedenstellt – an den Versicherungsombudsmann zu wenden.³⁸ Verbraucher wenden sich mit Beschwerden aber auch direkt an Verbraucherorganisationen.

Die Daten der BaFin sowie die des Ombudsmann der Versicherungswirtschaft differenzieren Beschwerden für Riesterprodukte nicht separat, sondern nur für die Gesamtheit aller Lebens- und Rentenversicherungen (Tabelle 5).³⁹ Auf diese Produktparte entfielen gut 40 Prozent der insgesamt 18 000 Beschwerden an den Ombudsmann. Die meisten der Beschwerden stellen sich zwar aus rechtlicher Sicht als unbegründet dar. Aber dennoch wären nach Ansicht des Ombudsmann die Verbraucherinfor-

36 Das sind alle Unterbrechungen der Prämienzahlungen, die zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufgenommen werden. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, Lebensversicherungsverträge bis zur Auszahlung fortzuführen, ohne sie zu kündigen.

37 In diesem Zusammenhang ist auf das Altersvorsorgesystem der Schweiz zu verweisen. Das System ist so organisiert, dass ein Anbieter- und Produktwechsel zwischen den verschiedenen Säulen nicht durch Kosten bestraft wird. Informationen dazu beruhen insbesondere auf einem Hintergrundgespräch mit Susanne Heitzler, die sich als Steuerexpertin insbesondere mit den Systemen der Altersvorsorge in der Schweiz und in Deutschland befasst.

38 Diese Aufgabe der BaFin ist im Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) § 81 Abs. 1 Satz 3 geregelt. Eine separate Auswertung für Riesterrentenversicherungen wäre zwar möglich, wird aber laut Auskunft der BaFin nicht gemacht, weil sie zu aufwendig wäre. Zum Verfahren und zur Finanzierung des Ombudsmanns, vgl. Ombudsmann für Versicherungen: Jahresbericht 2008, www.versicherungsombudsmann.de/Navigationsbaum/Presse/Pressemittellungen/index.html.

39 Beschwerden über Riesterrentenversicherungen werden damit in der Sparte Lebensversicherungen subsumiert. Der BaFin zufolge haben sich 2008 etwas mehr als 22 400 Kunden von Versicherern, Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten mit Beschwerden, Anfragen oder Hinweisen an die BaFin gewandt. Weniger als ein Viertel der Beschwerden bezogen sich auf Lebensversicherungen.

mationen oftmals undurchschaubar und ohne versicherungsmathematische Expertise – etwa zu Rückkaufswerten oder zur Überschussbeteiligung – kaum nachprüfbar.

Verbraucherorganisationen fordern verbesserte Verbraucherinformation

Die jetzige Regierungskoalition konstatiert in ihrem Koalitionsvertrag, dass eine Stärkung des Verbrauchers im Markt wichtig sei. Dazu setzt sie auf Verbraucherbildung und Verbraucherinformation. Im Kontext der Finanzkrise hatte das BMELV auch bereits Maßnahmen zum Sparer- und Anlegerschutz initiiert. Dazu gehört die Abwehr von Falschberatung bei der Geldanlage, die gesetzliche Protokollpflicht jedes Beratungsgesprächs sowie die Verlängerung der Verjährungsfrist für Schadensersatzansprüche wegen Falschberatung von drei auf zehn Jahre.⁴⁰ Konkrete Maßnahmen mit Blick auf die Riesterrente wurden indes nicht angekündigt.

Forderungen dazu gibt es allerdings von Seiten der Verbraucherverbände und aus der Wissenschaft. Eine Reihe von Experten fordert die verpflichtende Einführung leicht verständlicher und standardisierter Produktangaben in Form eines Produktinformationsblattes. Damit hätten die Verbraucher die Möglichkeit, einen standardisierten wirtschaftlichen Produktvergleich auf der Basis einheitlicher Kostenkennziffern durchzuführen. Darin enthalten sein sollten insbesondere der Ausweis der Kosten als Prozentsatz der Eigenbeiträge plus staatlicher Zulage, die Leistungen sowie die zu erwartende Rendite.

Verschiedentlich werden auch gesetzliche Höchstgrenzen für Kosten vorgeschlagen. Des Weiteren wird eine *inhaltliche* Zertifizierung der Produkte, zum Teil auch eine Ampelkennzeichnung gefordert und der Ausbau der Beschwerdemöglichkeiten sowie der Streitbeilegung. Schließlich werden vom vzbv mit Blick auf Großbritannien als Modell eine umfassende neue Struktur und neue Aufgaben für die Finanzaufsicht zur Diskussion gestellt.

Fazit

Die Kritik an der Riesterrente reißt nicht ab. In diesem Bericht werden Argumente dafür vorgebracht, dass der Markt der privaten Altersvorsorge

⁴⁰ Siehe dazu Thesenpapier zur Qualität der Finanzberatung und Qualifikation der Finanzvermittler. Juni 2009, www.bmelv.de/In_181/SharedDocs/Standardartikel/Verbraucherschutz/Finanzversicherungen/ThesenFinanzberater.html.

Tabelle 5

Beschwerden bei der BaFin über die Versicherungswirtschaft

	2008
Beschwerden¹	
• Produktparte Lebensversicherung	4 939
• Anteil Lebensversicherungen an Versicherungen insgesamt in Prozent	32,3
Beurteilung und Ausgang der Beschwerden in Prozent	
• für Verbraucher erfolgreiche Verfahren	31,5
• unbegründete Beschwerden	59,2
• keine Zuständigkeit der BaFin	9,3

¹ Beschwerden müssen schriftlich eingereicht werden.

Quellen: Jahresbericht der BaFin 2008; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

Die BaFin zählt zwar Verbraucherbeschwerden, Riesterprodukte werden aber nicht gesondert ausgewiesen.

allein aus strukturellen Gründen zu Funktionsstörungen neigt: Dies ist auf Qualitätsunsicherheit und systematisch irrationales Verhalten der Verbraucher zurückzuführen.

Darüber hinaus werden einige Anhaltspunkte dafür angegeben, dass die Anbieter den Markt nicht zufriedenstellend bedienen, ihren Informationspflichten nur bedingt nachkommen und dass die Kosten intransparent sind.

Festzustellen ist auch: Noch zehn Jahre nach Einführung der Riesterrente handelt es sich um einen weitgehend unbekanntem Markt. Wie ist das Verhältnis von Kosten und Leistungen der Produkte? Welche Faktoren bestimmen die Produktauswahl der Verbraucher? Warum kündigen oder wechseln Verbraucher ihre Verträge? So wichtig diese Informationen wären, um den Erfolg oder Misserfolg der Riesterrente beurteilen zu können, so wenig ergiebig sind die verfügbaren Informationen. Kaum haltbar erscheint es, dass ein Markt, der für den Einzelnen wie auch für die Gesellschaft insgesamt von substantieller Bedeutung ist, nicht systematisch unter Beobachtung steht.

Dies würde ein vernetztes Zusammenwirken aller am Marktgeschehen beteiligten Institutionen voraussetzen. In erster Linie gefordert sind indes die Politik und die zuständigen Ministerien. Schon längst hätte die Marktumsetzung der dritten Säule der Altersvorsorge umfassend von der öffentlichen Hand evaluiert werden müssen, und dies unter Berücksichtigung des Verhaltens von Anbietern und Versicherten.

Aber auch die Verbraucherzentralen könnten mit einem flächendeckenden Verbrauchermonitoring einen Beitrag zu einer empirisch gestützten Politikberatung (und nicht nur im Bereich der Altersvorsorge) leisten. Hierzu könnte auch der Aufbau eines Registers angebotener und abge-

schlossener Versicherungsverträge gehören, mit Einsichtnahmemöglichkeit für die Verbraucher. Noch mehr Transparenz würde hergestellt werden können, wenn der Versicherungswirtschaft eine Registrierung eines Musters ihrer jeweils typischen Vertragsangebote auferlegt werden würde. Selbstverständlich müssten die Verbraucher auch zu dieser Sammlung einen unbeschränkten Zugang erhalten.

Die Politik sollte auch auf Erfahrungen in anderen europäischen Ländern (Schweden und Schweiz) zurückgreifen. Zudem sollten weitere Vorschläge in Betracht gezogen werden, dies betrifft

- die Verpflichtung der Anbieter zu strukturierten Produktinformationen,
- die Deckelung der Produktkosten,
- eine Auflage für die Versicherungswirtschaft zu einer kontinuierlichen Berichtspflicht über Kündigungen, Vertragswechsel und Beschwerden sowie
- eine Garantie des kostenlosen Vertragswechsels.

Erst eine umfassende Marktbeobachtung wird letztlich zeigen, ob die Konstruktion der privatwirtschaftlichen Vermarktung tatsächlich tragfähig ist.

JEL Classification:
D03, D18, G14, L15

Keywords:
Behavioral economics
and finance,
Consumer market
observation,
State-aided private old-
age provision,
Product quality

Impressum

DIW Berlin
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
(Präsident)
Prof. Dr. Tilman Brück
Prof. Dr. Christian Dreger
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Alexander Kritikos
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Christian Wey

Chefredaktion

Dr. Kurt Geppert
Carel Mohn

Redaktion

Tobias Hanraths
PD Dr. Elke Holst
Susanne Marcus
Manfred Schmidt

Lektorat

Dr. Markus Grabka
Prof. Dr. C. Katharina Spieß

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 – 30 – 89789–249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805–19 88 88, 14 Cent/min.
Reklamationen können nur innerhalb
von vier Wochen nach Erscheinen des
Wochenberichts angenommen werden;
danach wird der Heftpreis berechnet.

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,-
Einzelheft Euro 7,-
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer
und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende
ISSN 0012-1304
Bestellung unter leserservice@diw.de

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung
eines Belegexemplars an die Stabs-
abteilung Kommunikation des DIW
Berlin (Kundenservice@diw.de)
zulässig.

Gedruckt auf
100 Prozent Recyclingpapier.