



Direktor: Prof. Achim Wambach, Ph. D.
Geschäftsführer: Dr. Steffen J. Roth

Zur Kritik an der Riester-Rente

Leonard Münstermann

Otto-Wolff-Discussion Paper 04/2013

(September 2013)

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	1
2. Ziele der Alterssicherungspolitik	2
3. Regulierungsvorschläge für die Riester-Rente	3
3.1 Renditekennziffer „Alter für eine Zielrendite“	3
3.2 Einheitliche Sterbetafel	5
3.3 Inhaltlich bewertende Zertifizierung.....	8
3.4 Staatliche Förderung	11
4. Fazit	13
Literaturverzeichnis.....	14

Autorenkontakt

Dipl.-Volkswirt Leonard Münstermann
muenstermann@wiso.uni-koeln.de

Korrespondenzadresse

Institut für Wirtschaftspolitik
an der Universität zu Köln
Pohligstr. 1 – 50969 Köln

1. Einleitung

Im Zuge der Rentenreform 2001 wurde in Deutschland die staatliche Förderung ergänzender privater kapitalgedeckter Altersvorsorge beschlossen. Da der demografische Wandel in der umlagefinanzierten Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) zukünftig zu einem sinkenden Rentenniveau führen wird, entsteht eine zunehmende Renten- oder Versorgungslücke.¹ Um die Lebensstandardsicherung als Ziel der Rentenpolitik aufrechtzuerhalten, entschloss sich der Gesetzgeber zu einer staatlichen Förderung ausgewählter Produkte, welche nach dessen Auffassung besonders geeignet sind, die Renten- oder Versorgungslücke zu schließen. Die Anzahl der abgeschlossenen Riester-Verträge gilt dem Gesetzgeber dabei als Indikator für den Zielerreichungsgrad bei der flächendeckenden Schließung der Versorgungslücke. 12 Jahre nach Beginn der staatlichen Förderung erscheint eine Zwischenbilanz angebracht, inwiefern dieses Ziel erreicht wurde.

Im Frühjahr 2011 verfügten zwischen 35 und 40 % der unmittelbar und mittelbar förderberechtigten Personen über einen staatlich geförderten Riester-Rentenvertrag. Bei der Wahrscheinlichkeit einen Riester-Vertrag abzuschließen, lassen sich allerdings signifikante Unterschiede feststellen. Diese steigt mit steigendem Bildungsniveau und steigendem Einkommen sowie, sowohl bei Männern als auch bei Frauen, mit der Zahl der Kinder (Greyer, 2011, 16-21). Als problematisch angesehen wird vor allem die unterdurchschnittliche Inanspruchnahme von Geringverdienern, welche zukünftig besonders von Altersarmut betroffen sein werden.

Diese Fakten nehmen verschiedene Studien zum Anlass, sich kritisch mit der ergänzenden kapitalgedeckten Altersvorsorge sowie der staatlichen Förderung auseinanderzusetzen. So kommen etwa Hagen / Kleinlein (2011) zu dem Ergebnis, dass ohne grundlegende Verbesserungen alles für einen Ausstieg aus der geförderten kapitalgedeckten Zusatzvorsorge sprechen würde. Im Folgenden sollen die wesentlichen Kritikpunkte an den Riester-Produkten aus ökonomischer Sicht diskutiert werden. Im Vordergrund steht dabei die Frage, ob der Staat stärker regulierend in den Markt für Riester-Produkte eingreifen sollte und wie die bestehende staatliche Förderung zu bewerten ist.

¹ Demografischer Wandel führt in einem Umlagesystem nur dann nicht zu einem Absinken des Rentenniveaus, wenn stattdessen die Beiträge steigen.

2. Ziele der Alterssicherungspolitik

In der Alterssicherungspolitik ist grundsätzlich zwischen zwei verschiedenen Zielen zu unterscheiden, nämlich der Armutsvermeidung und der Lebensstandardsicherung. In einer sozialen Marktwirtschaft kann als gesellschaftlich akzeptiert unterstellt werden, dass Personen mit einem Einkommen unterhalb des sozio-kulturellen Existenzminimums gesellschaftliche Unterstützung erhalten. Insofern kann es auch als Ziel der Alterssicherungspolitik angesehen werden, auf eine möglichst geringe Altersarmutsquote hinzuwirken. Es besteht allerdings die Gefahr, dass Personen im erwerbsfähigen Alter im Vertrauen auf zukünftige Transferzahlungen auf hinreichende eigene Altersvorsorge verzichten (Trittbrettfahrerproblematik). Vor diesem Hintergrund erscheint eine Versicherungspflicht in Höhe des Existenzminimums ordnungspolitisch gerechtfertigt (Voigtländer, 2005, 40-44).

Strikt vom Ziel der Armutsvermeidung zu trennen ist das Ziel der Lebensstandardsicherung, nach welchem Rentner mindestens einen bestimmten Prozentsatz des vorherigen Arbeitseinkommens erreichen sollen. Zwar dürfte die Lebensstandardsicherung im Rentenalter für viele Personen ein Ziel sein, allerdings rechtfertigt dies keinen Zwang zu einer Absicherung in entsprechende Höhe. Solange Individuen keine gesellschaftliche Unterstützung beanspruchen, kann die Verteilung des Konsums zwischen Erwerbs- und Ruhestandsphase eine freie Entscheidung des Einzelnen bleiben. Ein auf die Lebensstandardsicherung abzielender staatlicher Eingriff lässt sich insofern ordnungspolitisch nicht begründen (Voigtländer, 2005, 44-51).

Die GRV verfolgte dennoch seit der Einführung der dynamischen Rente im Jahr 1957 das Ziel der Lebensstandardsicherung. Dass dieses Ziel über die GRV alleine nicht mehr erreicht werden kann, ist spätestens seit der Einführung der Riester-Förderung im Jahr 2001 und des Nachhaltigkeitsfaktors im Jahr 2004, welcher die jährlichen Rentenerhöhungen dämpft und damit das Rentenniveau schrittweise absenkt, als politische Realität anerkannt. Infolge dessen entsteht eine sogenannte Versorgungslücke, welche definiert ist als die Differenz zwischen dem zur Lebensstandardsicherung als erforderlich angesehenen Rentenniveau von 67% des letzten Nettoeinkommens und dem Rentenanspruch aus der GRV. Um diese Versorgungslücke zu schließen wurde eine staatliche Förderung ergänzender privater Altersvorsorge eingeführt. Dabei definiert der Gesetzgeber in § 1 AltZertG Bedingungen, welche ein Altersvorsorgeprodukt erfüllen muss, um riesterförderfähig zu sein. Beispiele für der-

artige Zertifizierungsbedingungen sind eine Kapitalgarantie zu Beginn der Auszahlungsphase sowie dass mindestens 70% der angesparten Summe in monatlichen Raten ausgezahlt werden müssen („Verrentung“).

3. Regulierungsvorschläge für die Riester-Rente

In der wirtschaftspolitischen Diskussion gerät die Riester-Rente zunehmend unter Druck. Kritisiert wird insbesondere, dass Produkte staatlich gefördert werden, deren Eignung, die Versorgungslücke zu schließen, bezweifelt wird. Im Folgenden werden daher zunächst drei verbreitete Vorschläge für eine Regulierung der Riester-Produkte, welche die Produkte im Interesse des Kunden verbessern sollen, und anschließend die staatliche Förderung analysiert.

3.1 Renditekennziffer „Alter für eine Zielrendite“

Verschiedene Studien berechnen anhand von Modellrechnungen die Kennziffer „Alter für eine Zielrendite“. Diese gibt an, wie alt ein Sparer zur Erreichung einer bestimmten Zielrendite mindestens werden muss. So berechnen Hagen / Kleinlein (2011), dass eine 35-jährige Person bei einem 2011 abgeschlossenen Riester-Vertrag ohne Überschussbeteiligung mindestens 84,2 Jahre alt werden müsse, um eine Rendite von null zu erreichen bzw. die selbst und vom Staat eingezahlten Beträge als Rentenleistung herauszubekommen. Wird eine Gesamtverzinsung nach Überschussbeteiligung von 4,5 % unterstellt, so fällt die monatliche Rente entsprechend höher aus und eine Person muss lediglich mindestens 77,1 Jahre alt werden, um die selbst und vom Staat eingezahlten Beträge als Rentenleistung herauszubekommen. Will ein Versicherter ferner eine positive Rendite erhalten, so muss dieser entsprechend länger leben, um diese über seine Rentenleistungen zu erreichen. Daraus folgern die Autoren, „Riestern“ sei oft nicht besser als „das Geld in den Spartrumpf zu stecken“ (Hagen / Kleinlein, 2011, 13).

Der Aufbau der dargelegten Modellrechnung ist allerdings grundsätzlich nicht geeignet, um daraus Handlungsempfehlungen für den Einzelnen abzuleiten. Die staatlichen Zuschüsse sind für den einzelnen Versicherten Teil der durch die Einzahlung in einen Riester-Vertrag erzielten Rendite, da dieser die Zuschüsse ohne den Riester-

Vertrag nicht erhalten würde. Ferner werden in der Modellrechnung auch die finanziellen Vorteile aus dem Sonderausgabenabzug, also der steuerlichen Geltendmachung eines Riester-Vertrages, nicht berücksichtigt. Die dargelegte Modellrechnung zielt eher darauf ab zu überprüfen, ob die Einzahlungen des Arbeitnehmers und des Staates in einen Riester-Vertrag gut angelegt sind, als darauf Aussagen zur Rentabilität für den Einzelnen zu treffen.

Der Zweck einer Rentenversicherung besteht in der Absicherung gegen das Risiko, länger zu leben als bei der Ersparnisbildung für das Alter kalkuliert.² Der Gesetzgeber schreibt bei Riester-Produkten ausdrücklich vor, dass maximal 30% der Versicherungssumme förderunschädlich zu Beginn des Renteneintritts ausgeschüttet werden dürfen und somit mindestens 70% verrentet werden müssen. Stirbt ein Versicherter überdurchschnittlich früh, so erleidet dieser rechnerisch einen Verlust. Stirbt ein Versicherter überdurchschnittlich spät, so macht dieser rechnerisch einen Gewinn. Eine solche Umverteilung zwischen denjenigen, bei denen der versicherte Risikofall eintritt, zu denjenigen, bei denen der Risikofall nicht eintritt, ist versicherungsimmanent. Dies gilt sowohl für die private Riester-Rente als auch für die GRV.³

Vor diesem Hintergrund ist bei der ökonomischen Interpretation der Renditekennziffer „Alter für eine Zielrendite“ Vorsicht geboten. Spart eine Person privat für den eigenen Ruhestand, so unterliegt diese voll dem Risiko, länger zu leben als bei der Ersparnisbildung erwartet. Will diese Person den gebildeten Kapitalstock vollständig verbrauchen, so hängt die Höhe der monatlich maximal möglichen Entnahme von der Einschätzung des Sparers zur eigenen Restlebensdauer ab. Unterschätzt der Sparer die eigene Restlebensdauer und passt die monatliche Entnahme nicht an, so geht diesem das Kapital aus. Überschätzt der Sparer die eigene Restlebensdauer und passt die monatliche Entnahme nicht an, so entgehen diesem Konsummöglichkeiten. Zahlt dieselbe Person hingegen statt einen Kapitalstock aufzubauen in eine Rentenversicherung ein, so kann diese mit identischen Einzahlungen ein höheres Nutzenniveau erreichen. Dies liegt daran, dass die Versicherung eine monatliche Rente lebenslang garantiert. Die von der Versicherung gewährte monatliche Rente hat dabei dieselbe Höhe, wie die monatlichen Entnahmen aus dem Kapitalstock eines nicht

² Dieses Risiko wird als Langlebighkeitsrisiko bezeichnet.

³ Der Verlust bei nicht Eintreten des Risikofalls wird in der GRV durch die Hinterbliebenen-, Witwen- und Waisenrente und in der Riester-Rente durch eine Vererbbarkeit bis zum 85. Lebensjahr beschränkt.

versicherten Individuums, welches von einer durchschnittlichen Restlebensdauer ausgeht und den gebildeten Kapitalstock vollständig verbrauchen will. Die durch die Versicherung offerierte Sicherheit stiftet risikoaversen Individuen einen zusätzlichen Nutzen, welcher bei einem rein finanziellen Vergleich der monatlichen Renten missachtet wird.

Allerdings ist insbesondere bei Personen mit höherem Einkommen das Vererbungsmotiv zu berücksichtigen. Übersteigt der durch privates Sparen gebildete Kapitalstock den finanziellen Bedarf in der Rentenphase, so führt der Abschluss einer Rentenversicherung auch bei risikoaversen Personen nicht zu einer Nutzensteigerung. Dies liegt daran, dass eine solche Person das Risiko, länger zu leben als bei der Ersparnisbildung zu Altersvorsorgezwecken erwartet, finanziell selbst tragen kann und sich bei Erreichen eines überdurchschnittlichen Lebensalters lediglich das zu vererbende Kapital reduziert. Für Personen, welche während ihrer Erwerbsphase keinen eigenen finanziellen Bedarf in der Rentenphase übersteigenden Kapitalstock aufbauen können, wirkt sich die durch eine Versicherung offerierte Sicherheit allerdings dennoch nutzensteigernd aus.

Selbst wenn die Ergebnisse von Hagen / Kleinlein (2011), nach denen sich Individuen durch einen Riester-Vertrag finanziell häufig nicht besser stellen als durch privates Sparen, zutreffend berechnet sind, so folgt daraus nicht zwingend die Handlungsempfehlung auf das „Riestern“ zu verzichten. Vielmehr kann der Nutzenzuwachs aus der durch die Versicherung gewonnenen Sicherheit den Nutzenverlust aus einer geringen monatlichen Rente überkompensieren. Selbst wenn ein Riester-Vertrag zu einer niedrigeren monatlichen Rente führen würde als privates Sparen, so könnte ein Individuum durch einen Riester-Vertrag dennoch ein höheres Nutzenniveau erreichen. Aus der Kennziffer „Alter für eine Zielrendite“ kann insofern nicht die Handlungsempfehlung abgeleitet werden, dass Individuen besser privates Sparen gegenüber dem Abschluss eines Riester-Vertrags bevorzugen sollten.

3.2 Einheitliche Sterbetafel

§ 1 Abs. 1 Nr. 3 AltZertG definiert als Bedingung für riesterförderungsfähige Produkte, dass der Anbieter zusagen muss, dass „zu Beginn der Auszahlungsphase mindestens die eingezahlten Altersvorsorgebeiträge für die Auszahlungsphase zur Verfü-

gung stehen und für die Leistungserbringung genutzt werden“. Nicht gesetzlich reguliert ist hingegen, welche Sterbetafel ein Versicherungsunternehmen zugrunde zu legen hat.

Welche Sterbetafel eine Versicherung bei der Kalkulation eines Versicherungstarifs zugrunde legt, hat große Auswirkungen auf die Versicherten. Je höher die kalkulierte Lebenserwartung, desto höher fällt die Versicherungsprämie bzw. desto niedriger die Versicherungsleistung im Rentenalter aus. Hagen / Kleinlein (2011) schlussfolgern deshalb, der Gesetzgeber müsse die Verwendung einer bestimmten Sterbetafel als Zertifizierungskriterium für Riester-Produkte definieren.

Unproblematisch wäre eine derartige Festlegung allerdings nur, falls der Gesetzgeber wüsste, welche Sterbetafel der Wahrheit entspricht. Da die Prognose zukünftiger Lebenserwartungen zwingend mit Unsicherheit verbunden ist, erscheint eine gesetzliche Festlegung als Anmaßung von Wissen. Legt der Gesetzgeber eine zu hohe Lebenserwartung zugrunde, führt dies zu überhöhten Prämien und/oder zu geringen monatlichen Rentenauszahlungen. Hauptprofiteur wären die Versicherungsanbieter. Legt der Gesetzgeber eine zu niedrige Lebenserwartung zugrunde, so reichen die Rücklagen der Versicherungen nicht aus, um die versprochenen Rentenauszahlungen über die gesamte Restlebensdauer der Versicherten auszuzahlen. Sofern die Versicherungen die zu erwartenden Defizite nicht aus ihrem Unternehmensgewinn oder durch Rückgriff auf die Anteilseigner der Versicherung ausgleichen können und es im Fall der Insolvenz der Versicherung keine ausreichende Rückversicherung gibt, wären die Versicherten die Leidtragenden.

Als aus gesamtgesellschaftlicher Sicht problematisch könnte sich ein System der privaten ergänzenden Altersvorsorge ohne staatlich vorgegebene Sterbetafel allerdings erweisen, wenn Anbieter in den Versicherungsverträgen bewusst mit falschen Lebenserwartungen kalkulieren. Wird die in einem Versicherungsvertrag zugrunde gelegte Lebenserwartung bewusst zu niedrig gewählt, so kann die Versicherung ihren Versicherten höhere Leistungen in Aussicht stellen. Zur kurzfristigen Gewinnmaximierung könnte dies eine sinnvolle Strategie für eine Versicherung sein, auch wenn absehbar ist, dass die gebildeten Rücklagen nicht ausreichen, um die versprochenen Rentenauszahlungen über die gesamte Restlebensdauer der Versicherten auszuzahlen. Regulatorisch begegnet wird dem allerdings mit einer Pflicht zum Abschluss

einer Rückversicherung, deren Prämie bei derartigen Fehlkalkulationen ansteigen würde.

Kalkulieren Anbieter in den Versicherungsverträgen mit bewusst zu hohen Lebenserwartungen, so wirkt sich dies unmittelbar senkend auf die monatlichen Rentenzahlungen aus. Anbieter könnten aus einer solchen Fehlkalkulation also erhebliche Gewinne erzielen, welche als Risiko- und Sterblichkeitsüberschüsse bezeichnet werden. Im Wettbewerb dürfte es sich allerdings als verkaufsfördernd erweisen, wenn eine Versicherung ihre zugrunde gelegte Lebenserwartung senkt, da dies den monatlichen Rentenanspruch aus dem Vertrag steigert. Dauerhaft möglich ist eine derartige Fehlkalkulation einer ganzen Branche insofern nur, wenn es aufgrund von fehlender Markttransparenz und einem unzureichenden Wettbewerb für keinen Anbieter einen wirtschaftlichen Anreiz gibt, seriös zu kalkulieren.

Regulatorisch lässt sich dem begegnen, indem der Gesetzgeber den Versicherungen vorschreibt, Risiko- und Sterblichkeitsüberschüsse an die Versicherten zu verteilen. Bis 2005 waren Versicherungen verpflichtet, 90% der Risiko- und Sterblichkeitsüberschüsse an die Versicherten zu verteilen und 2005 wurde diese Grenze rückwirkend für alle seit 2001 abgeschlossenen Riester-Verträge auf 75% gesenkt (Hagen / Kleinlein, 2011, 9-10). Solange durch eine derartige Regulierung gewährleistet wird, dass keine wirtschaftlichen Anreize zu Fehlkalkulationen bestehen, können unterschiedliche zugrunde gelegte Sterbetafeln als Ausdruck unterschiedlicher Erwartungen angesehen werden und einen Wettbewerb im Sinne eines Entdeckungsverfahrens um die beste Lebenserwartungsprognose bewirken.

Darüber hinaus ist bei unterschiedlichen Sterbetafeln der jeweilige Auftrag zu bedenken. In der vom Statistischen Bundesamt erstellten Sterbetafel soll die Lebenserwartung der Gesamtbevölkerung prognostiziert werden. Nachgezeichnet werden deshalb keine speziellen Risiken, sondern ausschließlich die reine Sterblichkeit nach Geburtsjahrgängen. Die von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) empfohlene Sterbetafel der Deutschen Aktuarvereinigung (DAV)⁴ sowie unternehmensspezifische Sterbetafeln sollen hingegen die Lebenserwartung der jeweiligen Versicherten prognostizieren. In diesen Sterbetafeln wird nach sozioökonomischen Kriterien gewichtet, da mit steigendem Bildungsniveau und steigendem Ein-

⁴ Die DAV empfahl zunächst die nach Geschlecht differenzierte Sterbetafel DAV94R, anschließend die Unisexsterbetafel DAV04R (Kleinlein, 2011, 22-23).

kommen die Wahrscheinlichkeit, einen Riester-Vertrag abzuschließen, steigt (Greyer, 2011, 16-21) sowie der sozioökonomische Status die Sterblichkeit beeinflusst⁵. Insofern ist die Feststellung, dass private Rentenversicherungen eine im Vergleich zur Gesamtbevölkerung höhere Lebenserwartung als Kalkulationsgrundlage zugrunde legen, kein Indiz für einen Betrug an den Versicherten, sondern eine versicherungsmathematische Notwendigkeit.

3.3 Inhaltlich bewertende Zertifizierung

Hagen / Kleinlein (2011) halten ein „grundsätzliches Umdenken bezüglich der Riester-Produkte“ für angebracht. Für diskussionswürdige Schritte in die richtige Richtung halten sie etwa eine Einschränkung der Zahl der geförderten Produkte, eine Positivliste mit einigen wenigen empfehlenswerten Produkten sowie ein Staatsprodukt nach schwedischem Vorbild. Diese Vorschläge orientieren sich am Wunsch vieler Arbeitnehmer nach einer Reduktion der Komplexität und einer Rentenleistung aus einer Hand. Es ist allerdings zu fragen, ob diese Vorschläge in Bezug auf das Ziel förderlich sind, die durch das sinkende Rentenniveau der Gesetzlichen Rentenversicherung entstehende Versorgungslücke zu schließen.

Eine staatliche Intervention kann allokatonsverbessernd wirken, wenn Marktversagen vorliegt. Auf dem Markt für Riester-Produkte liegt eine asymmetrische Informationsverteilung vor, da Kreditinstitute bzw. Versicherungen (Anbieter), welche die jeweiligen Produkte kalkuliert haben, systematisch besser informiert sind als Arbeitnehmer (Nachfrager). So sind für die Nachfrageentscheidung relevante Produktmerkmale wie die Kostenstruktur für einen durchschnittlichen Nachfrager nur unter Aufwendung unverhältnismäßiger Kosten zu verstehen, da die Anbieter durch eine Erhöhung des Komplexitätsgrads bewusst eine Vergleichbarkeit verhindern wollen.⁶ Private Informationsintermediäre sind allerdings durch die Nutzung von Größen- und Spezialisierungsvorteilen in der Lage, die Informationsbeschaffungskosten zu senken, so dass Nachfrager die zum Vergleich unterschiedlicher Angebote erforderli-

⁵ So lässt sich beispielsweise ein negativer Zusammenhang zwischen der Höhe der Jahresrente und der Sterbewahrscheinlichkeit feststellen (DAV Unterarbeitsgruppe Rentensterblichkeit, 2005, 267-268).

⁶ Eine Möglichkeit, diese Kosten zu senken, besteht in einer verpflichtenden Standardisierung der Kostendarstellung, damit Nachfrager unterschiedliche Angebote leichter vergleichen können (BMF, 2010).

chen Informationen kostengünstiger erhalten können. Auf dem Markt für Riester-Produkte existieren insofern private Möglichkeiten, den Marktversagenstatbestand der asymmetrischen Informationsverteilung teilweise zu überwinden. Inwiefern der Staat die erforderlichen Informationen kostengünstiger bereitstellen kann als private Informationsintermediäre, ist nicht ohne weiteres ersichtlich.

Dass staatlich empfohlene Produkte höhere Renditen erzielen als von Individuen selbst ausgewählte bzw. von privaten Informationsintermediären empfohlene Produkte, ist insofern eher unwahrscheinlich. Es ist nicht ersichtlich, wieso der Staat eher als private Akteure in der Lage sein sollte, empfehlenswerte Produkte auszuwählen. Bei einer staatlichen Empfehlung von Produkten mit den geringsten Kosten ist beispielsweise nicht gewährleistet, dass diese letztlich diejenigen mit der höchsten Rendite nach Kosten sind.⁷ Im Gegenteil dient die staatliche Empfehlung als Verkaufsargument und erlaubt es den bestehenden Anbietern deshalb unwirtschaftlicher zu arbeiten als ohne diese Empfehlung.

Bei einem Staatsprodukt besteht außerdem die Gefahr, dass dessen Kapital unter politischen Gesichtspunkten und nicht ausschließlich im wirtschaftlichen Interesse der Anleger verwaltet wird. Dies gilt selbst dann, wenn ein solches staatliches Riester-Produkt formal unabhängig verwaltet würde. Zeigen lässt sich dies exemplarisch an der laut den europäischen Verträgen unabhängigen EZB, welche in der europäischen Staatsschuldenkrise zum Akteur der „Rettungspolitik“ geworden ist und damit das Ziel der Preisniveaustabilität gefährdet. Bei einem staatlich verwalteten Riester-Produkt bestünde eine ähnliche Gefahr, derzeit etwa in Zusammenhang mit dem Kauf von Staatsanleihen europäischer Krisenstaaten.

Darüber hinaus ist fraglich, ob eine Verringerung der Produktauswahl tatsächlich zu mehr Altersvorsorge führen würde. Einerseits sinken bei geringerer Produktauswahl die Entscheidungsfindungskosten eines Individuums. Andererseits weisen Individuen unterschiedliche Risikoneigungen und Anlagepräferenzen auf, so dass eine geringere Produktauswahl tendenziell zu steigenden Präferenzverfehlungskosten führt. So wäre beispielsweise die Auswahl der empfehlenswerten Produkte anhand der erwarteten Rendite ungeeignet für sicherheitsorientierte Anleger, da eine hohe erwartete

⁷ Dies gilt sowohl beim Vergleich gleicher Vorsorgeformen, also zum Beispiel von zwei Fondssparplänen, als auch insbesondere beim Vergleich unterschiedlicher Vorsorgeformen, also zum Beispiel von einem Banksparplan mit einem Fondssparplan.

Rendite in der Regel mit einem erhöhten Risiko einher geht. Umgekehrt wäre eine Auswahl anhand der geringsten Kosten für renditeorientierte Anleger ungeeignet.

Welche Form der Altersvorsorge für empfehlenswert gehalten wird, hängt zudem stark vom Zeitgeist ab. Während bis 2008 kapitalmarktorientierte Vorsorgeformen als erste Wahl galten, ist deren Beliebtheit seitdem aufgrund der in der Finanzmarktkrise zutage getretenen Kapitalmarktrisiken deutlich gesunken. Als Reaktion auf die Finanzmarktkrise galten fortan sicherheitsorientierte Vorsorgeformen wie Banksparrpläne oder klassische Rentenversicherungen als empfehlenswert, an denen heute aufgrund der Zinsentwicklung in der europäischen Staatsschuldenkrise bereits wieder ernsthafte Zweifel bestehen. Insofern sollte der Staat Individuen durch derartige Empfehlungen nicht suggerieren, dass dieser die tatsächlich beste Vorsorgeform gefunden hätte. 73 % derjenigen Personen, die ihren Riester-Vertrag gekündigt oder beitragsfrei gestellt haben, haben keinen neuen Riester-Vertrag abgeschlossen (Ziegelmeier / Nick, 2012). Zwar besteht die Möglichkeit, dass diese Personen stattdessen in nicht-geförderten Produkten Altersvorsorge betreiben. Angesichts der staatlichen Förderung liegt allerdings die Vermutung nahe, dass ein Teil dieser Personen nunmehr keine Altersvorsorge mehr betreibt. Vor diesem Hintergrund erscheint eine staatliche Empfehlungen im Gegenteil eher geeignet, das Ansehen staatlicher Institutionen in den Augen der eigenen Bürger sowie das Ziel einer Erhöhung der Altersvorsorgebemühungen nachhaltig zu schädigen.

Die bereits heute bestehende Bevorzugung bestimmter Vorsorgeformen würde durch eine geringere Produktauswahl ferner verstärkt. Zwar werden derzeit keine konkreten Produkte im Sinne einer Positivliste empfohlen, sehr wohl allerdings Kriterien für förderungswürdige Produkte festgelegt. Die staatliche Definition von für alle Arbeitnehmer sinnvollen und damit förderungswürdigen Produkten ist zumindest implizit eine Empfehlung gegen nicht geförderte Vorsorgeformen. Dies ist problematisch, da völlig unklar ist, ob geförderte Altersvorsorgeprodukte Individuen tatsächlich einen höheren Nutzen stiften als nicht geförderte Altersvorsorgeformen wie z.B. vermietete Immobilien oder Fondssparpläne ohne Kapitalgarantie. Die nachträgliche Einbeziehung des selbstgenutzten Wohneigentums in die Riester-Förderung (Wohn-Riester) zeigt, dass dem Gesetzgeber die Diskriminierung bestimmter Vorsorgeformen zumindest bewusst ist und der Versuch unternommen wird, diese zu reduzieren. Der Vorschlag, die Zahl der geförderten Produkte einzuschränken, würde die bestehende Diskrimi-

nierung nicht geförderter Altersvorsorgeformen verstärken, ohne dass gesicherte Erkenntnisse über die tatsächlich beste Vorsorgeform existieren. Zudem erscheint der Ansatz, einige wenige oder gar nur ein Produkt für alle Arbeitnehmer zu empfehlen, angesichts individuell höchst unterschiedlicher Risikoneigungen und Anlagepräferenzen von vorn herein zum Scheitern verurteilt.

3.4 Staatliche Förderung

Angesichts der angeführten Kritik an der Bevorzugung bestimmter Vorsorgeprodukte erscheint es angebracht, die staatliche Riester-Förderung grundsätzlich in Frage zu stellen. Das mit Hilfe der Riester-Förderung verfolgte Ziel einer allgemeinen Lebensstandardsicherung wurde gemessen an der Verbreitungsquote nur äußerst bedingt erreicht. Obwohl insbesondere Geringverdiener aufgrund der als Absolutbetrag gewährten staatlichen Zulagen eine hohe Förderquote erreichen können, schließen diese unterdurchschnittlich häufig einen Riester-Vertrag ab (Greyer, 2011, 16-21). Dies ist nicht verwunderlich, da der zu Altersvorsorgezwecken erforderliche Konsumverzicht für Personen mit geringen Einkommen einen größeren Verlust an Gegenwartnutzen bedeutet als für Personen mit hohen Einkommen.

Aus verteilungspolitischer Sicht erscheint die mit der Riester-Förderung einhergehende Umverteilung als äußerst fragwürdig. Durch die Kombination von staatlichen Zulagen und Sonderausgabenabzug ergeben sich sehr hohe Förderquoten für Riester-Sparer mit geringen und mit hohen Einkommen und geringere Förderquoten für Riester-Sparer mit mittleren Einkommen. Da allerdings die Inanspruchnahme der Riester-Rente mit steigendem Einkommen zunimmt, profitieren Personen mit hohem Einkommen besonders stark von der bestehenden Förderung. Die staatliche Förderung wirkt zudem verzerrend auf die Wahl der Altersvorsorgeform. Bisher in Hinblick auf Rendite und Sicherheit bevorzugte Produkte werden nunmehr aufgrund der staatlichen Förderung durch geförderte Produkte ersetzt. Für Personen mit hohem Einkommen, welche in der Regel ohnehin Altersvorsorge betreiben, bewirkt die staatliche Förderung somit einen reinen Mitnahmeeffekt.

Reicht das Einkommen heutiger Geringverdiener nicht aus, um sowohl in der Erwerbs- als auch in der Ruhestandsphase das soziokulturelle Existenzminimum zu gewährleisten, so bedarf es Transfers der Gesellschaft. Die bestehende Riester-Förderung stellt den Versuch dar, durch Transfers in der Erwerbsphase Armut in der

Ruhestandsphase zu verhindern. Allerdings führt die staatliche Förderung trotz der sehr hohen Förderquoten für Geringverdiener bei diesen unterdurchschnittlich häufig zum Abschluss eines Riester-Vertrags. Im Hinblick auf das Ziel der Vermeidung von Altersarmut erweist sich die Riester-Förderung somit als ineffektiv. Darüber hinaus erscheint der Versuch, durch Transferzahlungen in der Gegenwart zukünftig Armut zu vermeiden, als grundsätzlich problematisch. Ein geringes rentenversicherungspflichtiges Einkommen in der Gegenwart ist als Indikator für zukünftige Armut schlichtweg nicht geeignet. Ein Arbeitnehmer mit derzeit geringem rentenversicherungspflichtigen Einkommen kann durch vergangenes oder zukünftiges rentenversicherungspflichtiges Einkommen, durch eine selbstständige Tätigkeit, durch Vermögen oder das Einkommen des Ehepartners im Alter ohne gesellschaftliche Unterstützung ein hinreichendes Einkommen haben. Die generelle Förderung von Geringverdienern zur Vermeidung zukünftiger Altersarmut ist insofern im Vergleich zur Grundsicherung, welche aufgrund der Bedürftigkeitsprüfung Transfers auf tatsächlich bedürftige Personen beschränkt, stets weniger zielgenau. Im Hinblick auf das Ziel der Vermeidung von Altersarmut erweist sich die Riester-Förderung somit als im Vergleich zur Grundsicherung ineffizienteres Instrument.

Auch vor dem Hintergrund zukünftig steigender Altersarmut erscheint eine Abschaffung der staatlichen Riester-Förderung insofern als sozialpolitisch vertretbar. Eine ersatzlose Abschaffung der Riester-Förderung bedeutet allerdings, dass die allgemeine Lebensstandardsicherung als Ziel der Alterssicherungspolitik aufgegeben wird. Dies ist folgerichtig, da dieses Ziel ordnungspolitisch ohnehin nicht zu rechtfertigen ist und damit zudem die Illusion aufgegeben wird, der Staat verfüge über gesicherte Informationen über die objektiv beste Vorsorgeform.

Sofern sich Individuen allerdings freiwillig dazu entschließen, eine Absicherung des Lebensstandards im Rentenalter anzustreben, so führt für diese an einer ergänzenden privaten Vorsorge kein Weg vorbei. Auch konjunkturell bedingte vorübergehende Überschüsse in der GRV können nicht darüber hinweg täuschen, dass diese angesichts der demografischen Entwicklung ein zur Sicherung des Lebensstandards erforderliches Rentenniveau nicht mehr gewährleisten kann. Dies darf bei aller berechtigten Kritik an der privaten Altersvorsorge, etwa im Hinblick auf die intransparenten Kostenstrukturen, nicht aus dem Blick geraten.

4. Fazit

Die derzeit vorgebrachten und hier untersuchten Kritikpunkte an der Riester-Rente scheinen einer kritischen Überprüfung nicht Stand zu halten. Eine Risikoversicherung, die sich für alle Versicherten finanziell rentiert, ist versicherungsmathematisch unmöglich. Individuen schließen eine Rentenversicherung ab, obwohl sie bei einem überdurchschnittlich frühen Tod einen finanziellen Verlust erleiden, damit sie das Risiko, länger zu leben als bei der Ersparnisbildung erwartet, nicht selbst tragen müssen. Insofern erscheint die Renditekennziffer „Alter für eine Zielrendite“ den Zweck einer Rentenversicherung zu verkennen.

Im Hinblick auf die staatliche Zertifizierung und Förderung besteht ein grundsätzliches Dilemma darin, dass der Versuch, Individuen zum Abschluss bestimmter Altersvorsorgeprodukte zu bewegen, eine Anmaßung von Wissen darstellt, da keine gesicherten Erkenntnisse über die tatsächlich beste Vorsorgeform existieren. Werden trotzdem bestimmte Vorsorgeprodukte empfohlen oder gefördert, kann dies die Reputation staatlicher Institutionen beschädigen. Eine ehrliche Alterssicherungspolitik müsste deshalb konsequenterweise auf eine staatliche Förderung bestimmter Produkte vollständig verzichten.

Die in der jüngeren Vergangenheit erheblich geschmälerte Rentabilität vieler Riester-Produkte ist in erster Linie auf die jüngste Kapitalmarktentwicklung sowie das niedrige europäische Zinsniveau zurückzuführen. Von diesem sind Riester-Produkte genauso betroffen wie alternative Sparformen wie das Sparbuch. Hier zeigt sich, dass die Fortsetzung der eingeschlagenen „Rettungspolitik“ in der Eurozone erhebliche indirekte Kosten in Form einer schleichenden Entwertung der Sparvermögen erwarten lässt, welche aus einem dauerhaft unterhalb der Inflationsrate liegenden Zinsniveau resultieren. Sofern Personen allerdings das Ziel verfolgen, den eigenen Lebensstandard im Alter zu halten, so darf daraus nicht die Empfehlung abgeleitet werden, auf private Altersvorsorge zu verzichten. Vielmehr müssen Personen bei einer gesunkenen Rendite zur Erreichung des Ziels mehr statt weniger Vorsorge betreiben.

Literaturverzeichnis

- Bundesministerium für Finanzen (BMF) (2010): Transparenz von privaten Riester- und Basisrentenprodukten. Erstellt durch das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW), Institut für Finanzdienstleistungen e.V. (iff), infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH. Mannheim, 28.07.2010.
- DAV Unterarbeitsgruppe Rentensterblichkeit (2005): Herleitung der DAV-Sterbetafel 2004 R für Rentenversicherungen. In: Blätter der DGVFM, Band XXVII, Heft 2, Oktober 2005, S. 267-268.
- Greyer, J. (2011): Riester-Rente: Rezept gegen Altersarmut? In: DIW Wochenbericht Nr. 47 2011, S. 16-21.
- Hagen, K. / Kleinlein, A. (2011): Zehn Jahre Riester-Rente: Kein Grund zum Feiern. In: DIW Wochenbericht Nr. 45 2011, S. 3-14.
- Kleinlein, A. (2011): Zehn Jahre „Riester-Rente“ – Bestandsaufnahme und Effizienzanalyse. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, 2011, S. 22-23.
- Voigtländer, M. (2005): Eine zustimmungsfähige Reform der gesetzlichen Alterssicherung. Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik 129, 2005, Köln, S. 40-44.
- Ziegelmeyer, M. / Nick, J. (2012): Backing out of private pension provision – Lessons from Germany. MEA Discussion Paper 262-2012.