Univ.-Prof. Dr. Andreas Oehler

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

Unter Mitarbeit von Dr. Daniel Kohlert

7. Dezember 2009

Gutachten im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V.

Titel des Auftrags:

Gutachten zur Analyse und Bewertung der Stärken und Schwächen, Risiken und Chancen der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung und der kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge bezogen auf die Bevölkerungsgruppe abhängig Beschäftigter (ohne Beamte)

Der Autor dankt Frau Dr. Christina Werner, London, für ihre Mitwirkung im internationalen Kontext des Auftrags.

Mit allen im Text verwendeten Personenbezeichnungen sind stets beide Geschlechter gemeint.

Univ.-Prof. Dr. Andreas Oehler
Kirschäckerstraße 39, D-96045 Bamberg, Tel.Nr.: +49/0951/863-2536,2537,
Fax: +49/0951/863-2538, e-Mail: finanz@sowi.uni-bamberg.de,
Internet: http://www.uni-bamberg.de/bwl-finanz/

Inhaltsübersicht Seite

Executive Summary – deutsch 5

Inhaltsverzeichnis 11

Zentrale Aussagen – ausführliche Zusammenfassung 13

A Einleitung 27

B Gesetzliche Rentenversicherung: System, Reformen und Prognosen 38

C „Riester“ auf dem Prüfstand der Praxis: Varianten, Nutzung, rechtliche Anforderungen, Perspektiven der Verbraucher, Ageing, Finanzmärkte und Behavioral Economics 109

D Der Blick über den nationalen Tellerrand: Alterssicherung in ausgewählten Ländern 202

E „Versicherungsfremde“ Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung 234

F Nach der Reform ist vor der Reform: Perspektiven und Lösungsansätze 247

Literaturverzeichnis 260

Executive Summary – englisch 274

Executive Summary – deutsch

Ausgangslage

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

- Zum einen wachsen Bedürfnisse und Bedarf nach wirtschaftlicher und insbesondere finanzieller Vorsorge nicht nur stetig, sondern sprunghaft, nachdem unter anderem durch **Ageing-Prozesse der Gesellschafts-, Sozial- und Wirtschaftssysteme** die Selbstverantwortlichkeit mehr und mehr schon für die bloße Existenzsicherung und umso mehr für das darüber hinausgehende Wohlergehen unerlässlich wird.

  Die so genannte **Finanzkrise**, die eigentlich eine Systemkrise verkörpert, und die nachfolgende Wirtschaftskrise dominieren aktuell die politische und ökonomische Diskussion. Die mittel- und langfristigen Herausforderungen aber, insbesondere solche durch den demographischen Wandel und die Alterung der Bevölkerung, sind damit nicht verschwunden, im Gegenteil, der kurzfristige Handlungsbedarf verschärft die langfristigen Probleme zusätzlich.

  Zurückliegende Reformschritte in der gesetzlichen Rentenversicherung senken das Versorgungsniveau, das künftige Rentnergenerationen erwarten dürfen (vgl. Fußnote 1). Mit Blick auf das **reduzierte Sicherungsniveau** fordert der Staat daher seine Bürger auf, zusätzlich privat vorzusorgen. Hierzu werden verschiedene Anreize gesetzt, insbesondere seit 2002 durch die sogenannte „Riester“-Förderung, die wesentlicher Gegenstand dieser Studie ist.

- Zum anderen wird die Palette der **Dienstleistungen und Produkte** einschließlich diverser staatlicher Fördermaßnahmen permanent größer und tiefer, so dass die mit diesem Kreativitätspotential verbundenen Informationswahrnehmungs-, Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse **immer komplexer und folgenreicher** werden.

  Gleichzeitig lässt sich durch verschiedene empirische Untersuchungen regelmäßig beobachten, dass die Praxis im Bereich Finanzdienstleistungen und Vorsorge diesen Herausforderungen kaum gerecht wird (**Beratungsmängel**).

  Hinzu kommen Ergebnisse aus der Forschung zu **Behavioral-Finance**-Phänomenen, dass Entscheider, die sich – sei es aus Komplexitätsgründen und/oder mangelnder Kompetenz – einer Sache nicht gewachsen fühlen, eher zu einem **Meidungsverhalten** tendieren, verbunden mit einer verminderten Informationsaufnahme, da man Sachverhalte, die man nicht kennt, nicht versteht und trotz erheblichen Anstrengungen nicht verstehen wird, als unangenehm empfindet. Zu beobachten ist auch eine übertriebene Gegenwartsorientierung.

Bei allen Reformbemühungen bleibt die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung das wesentliche Standbein der zukünftigen Altersvorsorge. Mit dem Paradigmenwechsel zur expliziten staatlichen Förderung der privaten kapitalgedeckten Vorsorge sollen Bürger aber im Prinzip, trotz staatlicher Subventionen, auf eigene Kosten und **freiwillig zusätzlich** dafür sorgen, dass die Absenkung des Versorgungsniveaus individuell erträglich bleibt.

Die **Chancen und Risiken** eines solchen Vorgehens werden anhand der „Riester“-Produkte exemplarisch analysiert. Im Kontext der gesetzlichen Rentenversicherung wird die Umsetzung der „Riester“-Förderidee in der Praxis auf den Prüfstand gestellt. Schlussfolgerungen für das weitere Handeln nach dem Paradigmenwechsel der ergänzenden freiwilligen Eigenvorsorge werden aufgezeigt.

„Riester“ meets Praxis: Ergebnisse und Forderungen

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

Die **qualitative und quantitative Analyse** der in zwei Stichproben für 45-Jährige und für 30-Jährige erhobenen Angebote zu „Riester“-Produkten ergibt in kurzer, vereinfachender Zusammenfassung folgende Ergebnisse (vgl. Abschnitt C.3).

- Selbst wenn man von einer grundlegenden Sensibilisierung der Verbraucher ausginge, Angebote zu „Riester“-Produkten einzuholen und zu vergleichen, sind deutlich **Barrieren** erkennbar, eine solche Teilhabe am Wettbewerb überhaupt zu leisten.
  - Als erster zentraler Punkt sei erwähnt, dass nur knapp die Hälfte aller Anbieter nutzbare Kosteninformationen zur Verfügung stellen und auch die direkte Nachfrage nach solchen die Transparenz nur ansatzweise verbessert. **Die knappe Hälfte der untersuchten Anbieter fällt also für Verbraucher aus dieser Perspektive aus, weil keine Kostentransparenz gegeben ist.**
  - **40% der untersuchten Angebote für 45-Jährige und 30% der untersuchten Angebote für 30-Jährige weisen ein oder mehrere zentrale Mängel auf.** Es fehlen entweder klare Angaben zu den Abschluss- und Vetriebskosten oder den Verwaltungskosten überhaupt, oder eine Angabe zur Verteilung fehlt oder es mangelt an der zwingend vorgeschriebenen Angabe der Kosten in Euro. In Stichprobe 2 fallen immerhin 30% der Angebote durch.
  - **Fast 40% der Angebote weisen die Kosten in Euro nicht aus oder machen nur teilweise Angaben.** Wie soll ein Verbraucher hier einigermaßen sinnvoll Produkte und Anbieter vergleichen können, wenn selbst die wichtigsten Informationen fehlen? Ein Selbstrechnen setzt in einigen Fällen Fachwissen voraus, ganz abgesehen von den klaren gesetzlichen Vorgaben.
  - Fast ein Viertel aller Produkte haben den Makel, zumindest teilweise intransparent hinsichtlich der Abschluss- und Vertriebskosten zu sein, das heißt überhaupt nutzbare Angaben zu den Kosten zu machen. Dabei wurde schon recht großzügig ausgewertet. Dies trifft auch für Angaben zur Verteilung der Kosten zu.
  - Nicht besser sieht es bei der Angabe zu den **Verwaltungskosten** und den sonstigen Kosten aus. Auch hier fehlen Angaben oder sie sind unvollständig oder unverständlich.
- Die **quantitative Analyse** anhand der verschiedenen für einen Verbraucher wichtigen Rechengrößen, also z.B. das Endvermögen, welches zu bestimmten Zeitpunkten tatsächlich verfügbar wäre (nach 3, 5 und 10 Jahren sowie zum Renteneintritt), oder die mögliche Rentenzahlung, offenbart dramatische Unterschiede nicht nur zwischen den einzelnen „Riester“-Varianten, sondern auch innerhalb einer Produktgruppe. Dies bedeutet vereinfacht formuliert, dass nur dann, wenn ein Verbraucher es schaffen sollte, eine ganze Reihe von Angeboten einzuholen, die auch nur halbwegs transparent und vergleichbar sind, er eine gewisse Chance hat, einen für sich geeigneten und kostengünstigen Vertrag zu wählen. **Eher aber dürfte ein Verbraucher mehr „spielerisches Glück“ benötigen als er sich an Sachverstand sinnvoll aneignen kann, um einem unnötigen Kostenrisiko zu entgehen. In diesem Kontext sollte man nicht von Entscheidungen in einem wettbewerblichen Umfeld der sozialen Marktwirtschaft sprechen, sondern eher von einer Lotterie**. Diese Praxis könnte als klarer Widerspruch zur staatlichen Förderidee verstanden werden.

- Bei Bank- und Fondssparplänen besteht meist ein wenig beachtetes **Kostenrisiko** dahingehend, dass Verbraucher eben nicht alle Kosten erfahren, die für die Beurteilung des Gesamtprodukts, also der Anspar- und der Auszahlungsphase, wesentlich sind. Oft wird nur auf eine „angemessene Belastung“ mit Abschluss- und Vertriebskosten sowie Verwaltungskosten zu Rentenbeginn hingewiesen, mehr nicht. Wie sollen Verbraucher dabei auswählen? Es erscheint eine **Beurteilung durch den Verbraucher in gedachten zwei Stufen** sinnvoll, erstens anhand des erreichten Endvermögens zum Renteneintritt und zweitens hinsichtlich der Bedingungen für die danach erfolgende Verrentung. Verbraucher müssen sich danach orientieren, was sie zu zahlen bereit sind dafür, dass sie bei Versicherungen heute kostenseitig praktisch kaum einem Kostenrisiko hinsichtlich der späteren Verrentung ausgesetzt sind, hingegen bei Bank- und Fondssparplänen ein gegebenenfalls nicht unerhebliches Kostenrisiko die spätere Rente schmälern könnte. Wichtig ist dabei, dass die gedachte Möglichkeit der zweistufigen Entscheidung einschließt, dass ein Wegwechseln von Versicherungsprodukten zum Renteneintritt praktisch kaum sinnvoll sein dürfte, weil damit die getragenen Kosten der Anfangsjahre „per du“ sind. Hinzu kämen dann auch noch die „Eintrittskosten“ für die Verrentung zu Rentenbeginn beim neuen Anbieter („doppelte Kosten“).
- Die **Gesamtkosten** liegen bei einigen Produkten und Anbietern nach heutigen Angaben (Versicherungsprodukte) und möglicherweise auch bei den mangels Angaben zur Verrentung aus heutiger Abschätzung nur scheinbar günstigeren anderen Angeboten (Sparpläne) jeweils kaum tiefer als der Betrag der staatlichen Zulagen über die 22 bzw. 37 Jahre. Der Betrag der staatlichen Zulagen ergibt sich in Szenario 1 nämlich mit 4.703 Euro (22-Jährige) bzw. 10.191 Euro (37-Jährige). Damit verbleibt im gewählten Beispiel aus den staatlichen Zulagen nur ein Rest von 1.109 Euro bzw. 1.063 Euro. Mehr als 75% bei 45-Jährigen und ganze 90% bei 30-Jährigen der staatlichen **Zulagen werden durch die Kosten „aufgefressen“** (vgl. Abschnitt C.3.4).

An dieser Stelle sollen daher einige **Lösungsansätze** aufgezeigt werden, die verhindern können, dass eine **Kostenforderung und Kostenverteilung** sowie die dargestellten Kostenrisiken die ursprüngliche Förderidee konterkarieren.

- Selbstverständlich entstehen Verbrauchern auch für Non-„Riester“-Produkte Kosten in unterschiedlicher Höhe, die Transparenzproblematik gilt sinngemäß. **Insgesamt bleibt dabei fraglich, ob größere Teile der staatlichen Zahlungen aus Steuermitteln den Kostenforderungen einer Branche dienen sollen, oder aber zusätzliche Renditepunkte bei gleichem Risiko die Verbraucher zur Vorsorge anregen sollen (Anreizeffekt).**
- Im Sinne einer nachhaltigen Stützung der grundlegenden Förderidee wäre es dann, die **Kostenforderungen** entsprechend zu **begrenzen**. Hierzu bestehen verschiedene Ansätze, die komplementär und nicht substitutiv zu verstehen sind. Die Ableitung der Lösungsansätze erfolgt praxisorientiert dergestalt, dass nicht nur Angebote mit solchen Kostenstrukturen vorzufinden sind. Vielmehr sind die Lösungsansätze so gestaltet, dass sie einfach kontrolliert werden können und in diesem Sinne die starke Asymmetrie zu Lasten der Verbraucher nachhaltig reduziert wird.
  - Bis zum Renteneintritt mit 67 darf die **Gesamtkostenbelastung** eines „Riester“-Vertrages **nicht höher sein als 20% der staatlichen Zulagen** (entsprechend reduziert bei früherem Renteneintritt).
  - Der **Vermögensverlust** (Differenz vor und nach Kosten) **zum Renteneintritt** darf **nicht mehr als 5%** betragen. Der **Vermögensverlust am Endvermögen in den Zeitabschnitten 3, 5, 10 und 20 Jahre** darf ebenfalls **nicht höher als 5%** liegen. Mehr Prozentpunkte sind jeweils nur zulässig, wenn entsprechend viele Renditepunkte garantiert werden. Damit wird der grundsätzlich den Wettbewerb fördernde und vom Gesetzgeber vorgesehene Wechsel erleichtert. Dies beugt insbesondere vor, Intransparenz über die Verrentungskosten zu erzeugen.

- Die **Gesamtkostenforderung** ist **gleichmäßig auf die gesamte Laufzeit**, mindestens aber auf die gesamte Ansparphase zu verteilen. Ist die Ansparphase kürzer als 15 Jahre, so sind die Gesamtkosten auf die gesamte Vertragslaufzeit zu verteilen, wobei von der durchschnittlichen Lebenserwartung zu Vertragsabschluss auszugehen ist. Damit wird der grundsätzlich den Wettbewerb fördernde und vom Gesetzgeber vorgesehene Wechsel erleichtert.
- Die jeweiligen Vermögensverluste am Endvermögen (Differenz vor und nach Kosten) in den genannten Zeitabschnitten sind **an prominenter Stelle eines Angebotes** (Seite 1) in relativer Angabe (Prozent) und in absoluten Beträgen (Euro) anzugeben.
- „Riester“-Verträge ohne explizite Angabe der Kosten der Verrentung sind nicht zulässig. **Die Kosten der Verrentung sind zwingend in den Gesamtkosten auszuweisen**.

Die Ergebnisse der Analyse, insbesondere die umfangreichen Auswertungen zur Transparenz bzw. **Intransparenz** zeigen einen **erheblichen Handlungsbedarf hinsichtlich der Beratung und Zertifizierung** im Bereich der „Riester“-Produkte auf. An dieser Stelle sollen daher einige **Lösungsansätze** aufgezeigt werden, die verhindern können, dass Verbraucherentscheidungen bis hin zu einer weiteren und fortgesetzten Abstinenz die ursprüngliche Förderidee konterkarieren.

- Einzelne Angebote aus allen „Riester“-Varianten zeigen sehr deutlich, dass es Anbietern sehr wohl möglich ist, klar strukturierte und verständliche Informationen für Verbraucher schriftlich abzugeben. **Grundvoraussetzung für das Funktionieren des „Riester“-Marktes ist die Transparenz des Systems**. Nur wenn die Leistungen der Anbieter gut beurteilbar sind, kann ein funktionierender **Qualitätswettbewerb** entstehen.
- **Aufklärung und Beratung müssen unabhängig sein von Anbieter und Produkt; dies muss faktisch in der Praxis sichergestellt werden**.
- **Es bedarf wirksamer und praktisch kontrollierbarer Informationspflichten der Anbieter zu ihrer Produkt-Kunde-Zuordnung** (wer bekommt was warum?).
- Ganz besonders mangelt es an einem einheitlichen **Zertifizierungssystem mit realistischer laufender Kontrolle** (keine Zertifizierung pro forma ohne Wirkung für den Verbraucher wie im aktuellen „Riester“-BaFin-System). Kundentypen werden dann als „default“ bestimmte Produktklassen zugeordnet, die auf eigenen Wunsch bzw. auf eigenes Risiko von Verbrauchern „abgewählt“ werden können („opt out“). Im „default“ liegen die Nachweis- und Sorgfaltspflichten bei den Anbietern.
- Als Konsequenz der beiden letzten Punkte ergibt sich: Jeder potentiell an „Riester“-Angeboten interessierte Verbraucher muss **unabhängig vom jeweiligen Anbieter im Grundsatz bei gleicher Datenlage das selbe Produkt** mit einer vergleichbaren Ausstattung angeboten erhalten, um dann nach transparent offengelegten Kosten tatsächlich die Rendite-Risiko-Struktur sowie die Liquidität vergleichen zu können. Geeignete Vergleichsgrößen wären die in dieser Studie verwendeten Endvermögensgrößen nach Kosten zu festgelegten Zeitpunkten (3, 5, 10 und 20 Jahre und Rentenbeginn) und gegebenenfalls der Kapitalbarwert. Unter definierten und vergleichbaren Konditionen kann eventuell auch die resultierende Rentenzahlung für einen Vergleich herangezogen werden (wenn alle Kosten einbezogen werden, siehe oben, Bank- und Fondssparpläne).
- Auf weitere Maßnahmen im Kontext Finanzdienstleistungen und Verbraucherfinanzen wie z.B. die **Beweislastumkehr und Haftungsregeln**, die die zu Lasten des Verbrauchers bestehende deutliche Asymmetrie verringern helfen, sei hier nur hingewiesen (vgl. Oehler 2009a, Oehler et al. 2009).

Nach der Reform ist vor der Reform ...

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

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

Es fehlt des Weiteren eine **unmittelbare informationsbezogene Verknüpfung zwischen gesetzlicher, privater und gegebenenfalls auch betrieblicher Altersvorsorge**, die in der Öffentlichkeit häufig als getrennte Einheiten und nicht als gemeinsames System dargestellt und auch entsprechend unterschiedlich wahrgenommen werden. Grundsätzlich wären auch noch **andere Sozialversicherungssysteme** einzubeziehen (Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung etc.). Es ist bislang noch nicht gelungen, das System als Einheit zu kommunizieren, aufgrund der erheblichen Unterschiede nicht nur hinsichtlich der „verkauften“ Produkte, sondern auch zwischen den „Anbietern“. Trotz aller Informationen, die der Einzelne in jedem einzelnen System enthält, bleibt die Aufgabe, diese Informationen sinnvoll miteinander zu verknüpfen, von ihm selbst zu leisten. Dies dürfte für viele Versicherte nur schwer möglich sein, da das einfache „Addieren“ der mitgeteilten zu erwartenden Leistungen auch, aber nicht nur aufgrund der Unterschiedlichkeit der zur Verfügung gestellten Informationen sowie der Systeme an sich hierfür kaum ausreicht. **Es würde einen wesentlichen Schritt in Richtung Transparenz bedeuten, würde der Versicherte** nicht meist unabhängig voneinander und durch unterschiedliche Institutionen erfahren, welche Leistungen er im jeweiligen System erhält bzw. wie sich die Wertentwicklung der jeweiligen Vorsorgeprodukte gestaltet, sondern **unmittelbar und regelmäßig von einer zentralen Institution oder zumindest in einer abgestimmten zentralen Information darüber in Kenntnis gesetzt werden, welche „Anwartschaften“ er in allen Sozialversicherungssystemen zusammen bereits erworben hat, welche Leistungen er aus diesem „Vorsorge-Komplex“ erwarten kann, welche Risiken sich im Gesamtkontext darstellen und eventuell sogar, welche Schritte er unternehmen könnte, um eventuell noch nicht genutzte Chancen zu ergreifen.**

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die erörterte demographische Entwicklung in direkter und indirekter Verbindung zu den angesprochenen strukturellen Änderungen der Erwerbstätigkeit in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten massive Auswirkungen auf das gesamte soziale Sicherungssystem, insbesondere aber auch auf die gesetzliche und private sowie betriebliche Altersvorsorge haben. Es sei daher nochmals der dringend notwendige Perspektivenwechsel hin zu einer ganzheitlichen, die einzelnen Systeme übergreifenden Sichtweise angemahnt. Diese ist zum einen für die Verbraucher wesentlich, aber unter anderem wegen der intensiven finanziellen Verflechtungen auch aus Sicht des Staates und

der Systemträger. Die Ganzheitlichkeit und Nachhaltigkeit muss aber dann sowohl die Leistungsseite als auch die Finanzierungsseite einschließlich aller Kosten- und Verwaltungsstrukturen und deren ökonomische Potentiale einbeziehen.

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

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

Aber nach der Reform ist vermutlich vor der Reform ...

Inhaltsverzeichnis Seite

Executive Summary – deutsch 5

Inhaltsverzeichnis 11

Zentrale Aussagen – ausführliche Zusammenfassung 13

A Einleitung 27
A.1 Problemaufriss 27
A.2 Anlage der Untersuchung 33

B Gesetzliche Rentenversicherung: System, Reformen und Prognosen 38
B.1 Einschätzung und Bewertung bisheriger Reformansätze und Prognosen 38
B.1.1 Reformmaßnahmen 38
B.1.2 Kriterien zur Bewertung von Reformmaßnahmen und Prognosen 57
B.1.3 Einschätzung und Bewertung 60
B.2 Zwischenergebnis 107

C „Riester“ auf dem Prüfstand der Praxis: Varianten, Nutzung, rechtliche Anforderungen, Perspektiven der Verbraucher, Ageing, Finanzmärkte und Behavioral Economics 109
C.1 Grundformen so genannter „Riester“-Produkte 109
C.2 Nutzung von „Riester“-Produkten 115
C.3 Beurteilung so genannter „Riester“-Produkte anhand definierter Kriterien 122
C.3.1 Erläuterung der Kriterien 122
C.3.2 Anforderungen an Anbieter 126
C.3.3 Design der Analyse zum Vergleich einzelner Angebote 128
C.3.4 Ergebnisse der empirischen Analyse zum Angebot von „Riester“-Produkten 131
C.3.5 Einschätzung, Bewertung und Lösungsansätze 171
C.4 Kapitaldeckung und Umlagesystem unter Ageing und Finanzmarktrisiken 180
C.5 Altersvorsorge und Behavioral Economics: der Mensch im System 186
C.6 Zwischenergebnis 192

Inhaltsverzeichnis Seite

D Der Blick über den nationalen Tellerrand: Alterssicherung in ausgewählten Ländern 202

D.1 Vier ausgewählte Staaten 203

D.1.1 Schweden 203

D.1.2 Vereinigte Staaten von Amerika USA 211

D.1.3 Großbritannien 217

D.1.4 Schweiz 225

D.2 Ländervergleich mit Blick auf Deutschland 231

E „Versicherungsfremde“ Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung 234

E.1 Darstellung und Erläuterung „versicherungsfremder“ Leistungen 234

E.2 Finanzierung „versicherungsfremder“ Leistungen 241

F Nach der Reform ist vor der Reform: Perspektiven und Lösungsansätze 247

F.1 Perspektive der Versicherten 247

F.2 Perspektive der Systemträger und ihrer Versicherten 251

Literaturverzeichnis 260

Executive Summary – englisch 274

Zentrale Aussagen – ausführliche Zusammenfassung

Ausgangslage

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

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

Zum erstgenannten Brennpunkt:

- Die so genannte **Finanzkrise**, die eigentlich eine Systemkrise verkörpert, und die nachfolgende Wirtschaftskrise dominieren aktuell die politische und ökonomische Diskussion. Kurzfristige Handlungsnotwendigkeiten stehen außer Zweifel. Die mittel- und langfristigen Herausforderungen aber, insbesondere solche durch den demographischen Wandel und die Alterung der Bevölkerung, sind damit nicht verschwunden, im Gegenteil, der kurzfristige Handlungsbedarf verschärft die langfristigen Probleme zusätzlich.

  Bedeutsam sind des Weiteren auch die seit vielen Jahren zu beobachtenden **strukturellen Änderungen der Erwerbstätigkeit**: nicht oder nur eingeschränkt sozialversicherungspflichtige Erwerbstätige, Teilzeitbeschäftigung, Niedriglohnsektor, geringfügig Beschäftigte. Grundsätzlich besteht das Erfordernis, sowohl von der Finanzierungs- als auch von der Leistungsseite her die Interdependenzen der Sozialversicherungssysteme zu berücksichtigen und in einer systemübergreifenden Sichtweise zu behandeln.
- Zurückliegende Reformschritte in der gesetzlichen Rentenversicherung senken das Versorgungsniveau, das künftige Rentnergenerationen erwarten dürfen (vgl. Fußnote 1). Mit Blick auf das **reduzierte Sicherungsniveau** fordert der Staat daher seine Bürger auf, zusätzlich privat vorzusorgen. Hierzu werden verschiedene Anreize gesetzt, insbesondere seit 2002 durch die sogenannte „Riester“-Förderung, die wesentlicher Gegenstand dieser Studie ist. Die verschiedenen, in dieser Studie analysierten Reformschritte lassen zudem deutlich erkennen, dass sich das deutsche Rentensystem nicht dem vor allem im kapitalgedeckten Bereich beobachtbaren weltweiten Trend widersetzt, relativ ungebremst zu Lasten der Versicherten von der Leistungsorientierung („defined benefit“) zur Beitragsorientierung („defined contribution“) überzugehen.
- Bei allen Vorhaben bleibt die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung das wesentliche Standbein der zukünftigen Altersvorsorge. Mit dem Paradigmenwechsel zur expliziten staatlichen Förderung der privaten kapitalgedeckten Vorsorge sollen Bürger aber im Prinzip, trotz staatlicher Subventionen, auf eigene Kosten und **freiwillig zusätzlich** dafür sorgen, dass die Absenkung des Versorgungsniveaus individuell erträglich bleibt. Dies als Eigenvorsorge zu bezeichnen, erscheint kontraintuitiv, weil auch mit den Beiträgen zum Umlagesystem Leistungsansprüche erworben werden; gleichwohl wird sich die medial geprägte Begrifflichkeit kaum ändern (sie wird daher auch in dieser Studie nicht ignoriert).
- Die **Chancen und Risiken** eines solchen Vorgehens werden anhand der „Riester“-Produkte exemplarisch analysiert. Im Kontext der gesetzlichen Rentenversicherung wird die Umsetzung der „Riester“-Förderidee in der Praxis auf den Prüfstand gestellt. Schlussfolgerungen für das weitere Handeln nach dem Paradigmenwechsel der ergänzenden freiwilligen Eigenvorsorge werden aufgezeigt.

Zum zweitgenannten Brennpunkt:

- Gleichzeitig lässt sich durch verschiedene empirische Untersuchungen regelmäßig beobachten, dass die Praxis im Bereich Finanzdienstleistungen und Vorsorge diesen Herausforderungen kaum gerecht wird.

  Die Problematik der empirisch regelmäßig belegten **Beratungsmängel** und ihrer monetären Folgen, insbesondere im Kontext langfristig bedeutsamer Altersvorsorgeentscheidungen, wird wesentlich dadurch verstärkt, dass gerade die Verbraucher, die einer qualifizierten und interessengerechten Unterstützung am meisten bedürften, am schlechtesten beraten werden. So zeigte sich in einer aktuellen Studie zur Qualität der Anlageberatung von Banken und Sparkassen im Retail-Bereich, dass das Vorwissen eines Verbrauchers in finanziellen Angelegenheiten die Qualität der erhaltenen Beratung wesentlich beeinflusst, während der sozioökonomische und -demographische Status desselben in diesem Verbrauchersegment keine Rolle zu spielen scheint. Kunden mit höherem Finanzwissen werden nicht nur besser beraten, ihnen wird auch eine längere Beratung zu teil und eine höhere Anzahl an Anlageprodukten vorgestellt und empfohlen. Dies gilt auch für institutsfremde Produkte. Zudem werden den Verbrauchern mit hohem Vorwissen deutlich häufiger Alternativen vorgestellt und auch auf die Altersvorsorgeproblematik wird bei ihnen häufiger eingegangen. Diese relative Benachteiligung „schwacher“ Verbrauchergruppen (gegebenenfalls auch älterer Personen) – sei es in Form bewusster Manipulation des Verbrauchers oder aus Verzerrung des Beratungsergebnisses aus Unvermögen – erschwert es zusätzlich, den Lebensstandard zu sichern und vor allem im Hinblick auf das Alter zu erhalten (vgl. Oehler/Kohlert 2008, Oehler/Kohlert 2009, Kohlert 2009, Kohlert/Oehler 2009b).

- Hinzu kommen Ergebnisse aus der Forschung zu **Behavioral-Finance**-Phänomenen, dass Entscheider, die sich – sei es aus Komplexitätsgründen und/oder mangelnder Kompetenz – einer Sache nicht gewachsen fühlen, bei Altersvorsorgeentscheidungen nicht unüblich, eher zu einem Meidungsverhalten verbunden mit einer oberflächlicheren und verminderten Informationsaufnahme tendieren, da sie Sachverhalte, die sie nicht kennen, nicht verstehen und absehbar trotz erheblichen Anstrengungen nicht verstehen werden, als unangenehm empfinden. Zu beobachten ist auch eine übertriebene Gegenwartsorientierung (vgl. z. B. Oehler 1995, Oehler 2002, Oehler 2006; vgl. auch Oehler/Reisch 2008).

- Grundvoraussetzung für ein Funktionieren des „Vorsorge“-Marktes ist die **Transparenz** des Systems. Nur wenn die Leistungen der Anbieter gut beurteilbar sind, kann ein funktionierender **Qualitätswettbewerb** entstehen. Ansonsten versagt der Preis als Qualitätsindikator, weil sich ein Zusammenhang zwischen Preis und Qualität nicht herstellen lässt. Ist das tatsächliche Preis-Leistungs-Verhältnis nicht zu ermitteln oder verzerrt und sind somit verschiedene Anbieter und Angebote für den Kunden nicht vergleichbar, können gute Anbieter und Angebote nicht honoriert und schlechte Anbieter und Angebote von Verbrauchern nicht gemieden werden. **Aufklärung und Beratung** müssen deshalb unabhängig sein von Anbieter und Produkt; dies muss faktisch in der Praxis sichergestellt werden. Es bedarf wirksamer und praktisch kontrollierbarer Informationspflichten der Anbieter zu ihrer Produkt-Kunde-Zuordnung (wer bekommt was warum?). Ganz besonders mangelt es an einem einheitlichen **Zertifizierungssystem** mit realistischer laufender Kontrolle (keine Zertifizierung pro forma ohne Wirkung für den Verbraucher wie im aktuellen „Riester“-BaFin-System).

- In diesem Kontext kommt dann auch der **Verbraucherbildung und Verbraucherberatung**, die den Informations- und Beratungsbedarf bis hin zu einer Problemlösung befriedigen, eine hohe Bedeutung zu, nicht nur, aber auch aufgrund der nur bedingt verfügbaren finanziellen Allgemeinbildung (Financial Literacy) vieler Verbraucher (vgl. Oehler/Werner 2008, Werner/Oehler 2009, Werner 2009). Die unzureichende Sensibilisierung der Verbraucher und die Existenz diverser Barrieren müssen angegangen werden.

„Riester“-Förderidee

Die grundlegende Förderidee der staatlich geförderten kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge bezogen auf die Bevölkerungsgruppe abhängig Beschäftigter mit so genannten „Riester“-Produkten besteht nach Angaben der Bundesregierung darin, das Versorgungsniveau im Alter (Rentenzugang) zu stabilisieren (in dieser Studie auftragsgemäß ohne Beamte). Damit ist im Wesentlichen gemeint, das Sicherungsniveau vor Steuern aus der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung um ein solches aus der „Riester“-Rente so zu ergänzen, dass das Gesamtversorgungsniveau[1] vor Steuern für den Rentenzugang der regelmäßig betrachteten Jahre bis 2022 in einem mittleren Szenario der Entwicklung der Einflussfaktoren (vgl. Abschnitt B) stabil erhalten bleibt. Ausweislich der Angaben des Rentenversicherungsberichts 2008 (BMAS 2009c, 39/40) wird mit einem „Beitrag“ der „Riester“-Rente zum Versorgungsniveau in Höhe von ca. 2 Prozentpunkten ab 2012, mit ca. 3 Prozentpunkten ab 2017 und mit ca. 4 Prozentpunkten ab 2020 gerechnet.

Dieser Ausgleich der von der Bundesregierung erwarteten Senkung des Sicherungsniveaus in der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung um 4 Prozentpunkte in den nächsten 10 Jahren kann natürlich nur dann durch staatlich geförderte kapitalgedeckte private Altersvorsorge geleistet werden, wenn die in dieser Studie betrachteten abhängig Beschäftigten (ohne Beamte) tatsächlich freiwillig ins Obligo gehen. Dies bedeutet also, dass das heute von der Bundesregierung im Rentenversicherungsbericht zugrundegelegte Sicherungsniveau vor Steuern von ca. 50% nur dann individuell erhalten bleibt, wenn sich die Betroffenen jenseits der Freiwilligkeit wirklich beteiligen.

Diese „freiwillige“ Entscheidung zum Eigenbeitrag für den Erhalt des Versorgungsniveaus, der mit der Einführung der staatlich geförderten kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge („Riester“-Rente) intendiert wurde, stellt rentenpolitisch einen Paradigmenwechsel dar (vgl. Abschnitt B). Aus ökonomischer Perspektive wird den abhängig Beschäftigten im Falle der Beteiligung im Vergleich zu den Arbeitgebern direkt ein höherer Anteil an Beiträgen zugeordnet (alle Beteiligten „partizipieren“ aber als Steuerzahler indirekt durch die Zulagenzahlungen aus Steuermitteln und die steuerliche Förderung). Sinngemäß entgeht bei Nicht-Teilnahme ein entsprechender Versorgungsanspruch (vgl. Abschnitt F).[2]

---

[1] BMAS 2009b, 21: „... Das Gesamtversorgungsniveau ist aufgrund der weiteren Definition nicht mit dem im Rentenversicherungsbericht dokumentierten Sicherungsniveau vor Steuern vergleichbar. ...“. Es werden beim „ ... Gesamtversorgungsniveau neben der gesetzlichen Rente auch die Riester-Rente und die Privat-Rente aus Einsparungen aus der Steuerfreistellung der Rentenversicherungsbeiträge einbezogen. ...“.
BMAS 2008, 73,: „... Ziel der Bundesregierung ist deshalb eine möglichst hohe Verbreitung der staatlich geförderten zusätzlichen Altersvorsorge. Bei entsprechender Beitragszahlung und Rendite ist es damit möglich, ein langfristig unausweichlich sinkendes Versorgungsniveau aus der ersten Säule zu kompensieren. ...“.

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

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

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

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

Ebenso bedrohlich wie exogene Probleme jedoch können endogene Probleme für die Rentenversicherung werden, die aus dem Rentenversicherungssystem einschließlich seiner politischen Entscheidungsträger selbst stammen. Bei der Betrachtung der Historie der Reformmaßnahmen lässt sich kaum der Eindruck vermeiden, dass eine Politik „nach Kassenlage“ und Wahlen wesentlichen Einfluss haben. Die Analyse hat zahlreiche „hausgemachte“ Probleme insbesondere durch diskretionäre Eingriffe der Politik offengelegt (vgl. Abschnitt B.1). Allein schon die bloße Anzahl an Maßnahmen seit der Reform von 1992 spricht hier Bände. Obwohl stets mit langfristigen Überlegungen argumentiert wird – die demographische Entwicklung scheint sich hier beinahe zu etwas wie einer gut „passenden“ Legitimationsgrundlage für Reformen aller Art entwickelt zu haben – sind wirklich langfristige und an einer ganzheitlichen Problemerfassung und nachhaltigen Problemlösung orientierte Versuche nur selten auszumachen. Solche tatsächlich langfristig orientierten Ansätze, wenn man sie denn findet, werden wiederum grundsätzlich durch diskretionäre Veränderungen beeinträchtigt, sei es, dass sie ad hoc verändert oder außer Kraft gesetzt werden, oder, dass es zu neuen Maßnahmen kommt, die den ursprünglichen zuwiderlaufen. Dies zeigt sich insbesondere vor Wahlen, wenn das Ziel der systemischen Nachhaltigkeit kurzfristigem Politikinteresse zu weichen scheint.

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

Nicht nur bei einem Blick auf die erst relativ zart keimenden Ansätze kapitalgedeckter Vorsorge wird deutlich, dass die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung das wesentliche Standbein der zukünftigen Altersvorsorge ist und bleibt. Allerdings zeigt die Analyse schonungslos, dass ebenso sicher die Versuche, finanzielle Stabilität des Rentensystems zu erzeugen, zu erheblichen Einschnitten für die Versicherten geführt haben und einem größeren Druck, selbst individuell und/oder betrieblich im Rahmen der Altersvorsorge tätig zu werden. Die Gefahr, dass dabei besonders ökonomisch schwache Haushalte oder Haushalte mit besonderen Charakteristika auf der Strecke bleiben, ist jedoch groß. Gerade bezüglich Verteilungsgerechtigkeit und Effizienz der Reformmaßnahmen ist eine klare Linie oft nur schwer zu erkennen, zu oft wechseln die Begünstigten. Auch hier zeigt sich ein eher allein partei- und regierungspolitisch motivierter Ansatz, so dass der

Begünstigte einmal der Staat im Sinne der Steuerzahler, einmal der Beitragszahler und einmal der Rentner ist.

Hinsichtlich der Prognosen sei aufgrund ihrer vermeintlichen Bedeutung für die Politik und damit zumindest indirekt für die Versicherten nochmals betont, dass Vorhersagen über mehrere Jahrzehnte und ohnehin bei derart komplexen Mechanismen, wie sie das Rentensystem beeinflussen, nur einen begrenzten Nutzen haben können. Zwei hervorragende Beispiele hierfür waren die Wiedervereinigung und die Finanzkrise. Versicherte und Verbraucher müssen daher sensibilisiert werden, Prognosen als grobe Schätzungen lesen und verstehen zu lernen, so wie verstehendes Lesenlernen auch in der Schule stattfindet. Aufgrund tatsächlicher Komplexität und solcher der verwendeten Modelle eignen sich Prognosen vortrefflich auch als Instrument der Beeinflussung politischer Entscheidungen. Bezugnehmend auf die Analysen der vergangenen Jahrzehnte wird deutlich, dass Prognosen oft der Handlungs- und Ergebnisbegründung dienen und viele Akteure dabei einer „self-fulfilling prophecy“ unterliegen. Da tatsächliche Objektivität im menschlichen Zusammenwirken eine theoretische Illusion bleibt, sollten alle Beteiligten, vor allem aber die jeweils (asymmetrisch) Betroffenen wie die Verbraucher und Versicherten viel intensiver als bisher lernen, Prognosen als politisches und ökonomisches Vehikel der Entscheidungsfindung und -begründung zu verstehen und weniger als „von oben“ gegebenes Werk, welches „in Stein gemeißelt“ ist.

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

„Riester“ meets Praxis: Ergebnisse und Forderungen

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

Erschwerend kommt hinzu, dass ca. **42%** der Personen, die mit Vertragsschluss grundsätzlich eine Zulageberechtigung „erworben“ haben, die **maximale Zulage nicht erhalten** und damit die Nutzung des Fördersystems nicht optimieren können oder wollen. Das Fortdauern einer solchen Entwicklung oder gar eine Verschärfung würde der Förderidee diametral zuwiderlaufen, das langfristige Gesamtversorgungsniveau zu stabilisieren (vgl. Abschnitt C.2).

Die **qualitative und quantitative Analyse** der in zwei Stichproben für 45-Jährige und für 30-Jährige erhobenen Angebote zu „Riester“-Produkten ergibt in kurzer, vereinfachender Zusammenfassung folgende Ergebnisse (vgl. Abschnitt C.3).

- Selbst wenn man bereits mit einer eingeschränkten Informationsmündigkeit und Kenntnis, also z.B. mit einer Vorinformation aus Publikationen der Stiftung Warentest, und damit nach einer grundlegenden Sensibilisierung als Verbraucher daran geht, Angebote zu „Riester“-Produkten einzuholen und zu vergleichen, sind deutlich **Barrieren** erkennbar, eine solche Teilhabe am Wettbewerb überhaupt zu leisten. Die eher größere Zahl von potentiellen „Riester“-Nutzern, die schon diese Sensibilisierung und „Vorbildung“ nicht aufweist, haben dann noch deutlich geringere Chancen.
- Auch mit der in einer Eigenverantwortung „erlernten“ Sensibilisierung und Vorinformation wird es zum Teil schwer, die vorhandenen Angebote zu „Riester“-Angeboten zu vergleichen. Sieht man einmal von den negativen Begleiterscheinungen bei der Akquisition ab (Telefondruck, Datenschutzproblematik, Anbieter“ausfälle“), so fallen in qualitativer Analyse vor allem folgende Probleme ins Gewicht:

- Als erster zentraler Punkt sei erwähnt, dass nur knapp die Hälfte aller Anbieter nutzbare Kosteninformationen zur Verfügung stellen und auch die direkte Nachfrage nach solchen die Transparenz nur ansatzweise verbessert. **Die knappe Hälfte der untersuchten Anbieter fällt also für Verbraucher aus dieser Perspektive aus, weil keine Kostentransparenz gegeben ist.**
- **40% der untersuchten Angebote für 45-Jährige und 30% der untersuchten Angebote für 30-Jährige weisen ein oder mehrere zentrale Mängel auf.** Es fehlen entweder klare Angaben zu den Abschluss- und Vetriebskosten oder den Verwaltungskosten überhaupt, oder eine Angabe zur Verteilung fehlt oder es mangelt an der zwingend vorgeschriebenen Angabe der Kosten in Euro. In Stichprobe 2 fallen immerhin 30% der Angebote durch.
- **Fast 40% der Angebote weisen die Kosten in Euro nicht aus oder machen nur teilweise Angaben.** Wie soll ein Verbraucher hier einigermaßen sinnvoll Produkte und Anbieter vergleichen können, wenn selbst die wichtigsten Informationen fehlen? Ein Selbstrechnen setzt in einigen Fällen Fachwissen voraus, ganz abgesehen von den klaren gesetzlichen Vorgaben.
- Fast ein Viertel aller Produkte haben den Makel, zumindest teilweise intransparent hinsichtlich der Abschluss- und Vertriebskosten zu sein, das heißt überhaupt nutzbare Angaben zu den Kosten zu machen. Dabei wurde schon recht großzügig ausgewertet. Dies trifft auch für Angaben zur Verteilung der Kosten zu.
- Nicht besser sieht es bei der Angabe zu den **Verwaltungskosten** und den sonstigen Kosten aus. Auch hier fehlen Angaben oder sie sind unvollständig oder unverständlich.
- Im Falle eines ja durchaus zulässigen Vertragswechsels sollten Verbraucher die Extrakosten kennen, auch der Gesetzgeber sieht dies so. Ein Drittel der Angebote bleibt die **Wechselkosten** schuldig. Hinzu kommt, dass diese in einigen Fällen nicht ohne weiteres nachvollzogen werden können oder „unberechenbar“ sind (Prozentangaben).
- Kosten für **Ratenzuschläge** bleiben in der Regel versteckt, sofern sie überhaupt angegeben werden.

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

- Die **quantitative Analyse** anhand der verschiedenen für einen Verbraucher wichtigen Rechengrößen, also z.B. das Endvermögen, welches zu bestimmten Zeitpunkten tatsächlich verfügbar wäre (nach 3, 5 und 10 Jahren sowie zum Renteneintritt), oder die mögliche Rentenzahlung, offenbart dramatische Unterschiede nicht nur zwischen den einzelnen „Riester“-Varianten, sondern auch innerhalb einer Produktgruppe. Dies bedeutet vereinfacht formuliert, dass nur dann, wenn ein Verbraucher es schaffen sollte, eine ganze Reihe von Angeboten einzuholen, die auch nur halbwegs transparent und vergleichbar sind, er eine gewisse Chance hat, einen für sich geeigneten und kostengünstigen Vertrag zu wählen. **Eher aber dürfte ein Verbraucher mehr „spielerisches Glück“ benötigen als er sich an Sachverstand sinnvoll aneignen kann, um einem unnötigen Kostenrisiko zu entgehen. In diesem Kontext sollte man nicht von Entscheidungen in einem wettbewerblichen Umfeld der sozialen Marktwirtschaft sprechen, sondern eher von einer Lotterie**. Diese Praxis könnte als klarer Widerspruch zur staatlichen Förderidee verstanden werden.

- Bei Bank- und Fondssparplänen besteht meist ein wenig beachtetes **Kostenrisiko** dahingehend, dass Verbraucher eben nicht alle Kosten erfahren, die für die Beurteilung des Gesamtprodukts, also der Anspar- und der Auszahlungsphase, wesentlich sind. Oft wird nur auf eine „angemessene Belastung“ mit Abschluss- und Vertriebskosten sowie Verwaltungskosten zu Rentenbeginn hingewiesen, mehr nicht. Wie sollen Verbraucher dabei auswählen? Bezüglich der oben geführten Diskussion hinsichtlich der vor allem bei Versicherungsprodukten zumindest anfänglich hohen Kostenanteile ist also zu beachten, dass Bank- und Fondssparpläne dagegen ein nicht unerhebliches Kostenrisiko weit in der Zukunft bergen, welches bei den meisten Versicherungsprodukten so nicht besteht.
- Damit wird klar, dass eine **Beurteilung durch den Verbraucher in gedachten zwei Stufen** sinnvoll erscheint, erstens anhand des erreichten Endvermögens zum Renteneintritt und zweitens hinsichtlich der Bedingungen für die danach erfolgende Verrentung. Verbraucher müssen sich danach orientieren, was sie zu zahlen bereit sind dafür, dass sie bei Versicherungen heute kostenseitig praktisch kaum einem Kostenrisiko hinsichtlich der späteren Verrentung ausgesetzt sind, hingegen bei Bank- und Fondssparplänen ein gegebenenfalls nicht unerhebliches Kostenrisiko die spätere Rente schmälern könnte. Wichtig ist dabei, dass die gedachte Möglichkeit der zweistufigen Entscheidung einschließt, dass ein Wegwechseln von Versicherungsprodukten zum Renteneintritt praktisch kaum sinnvoll sein dürfte, weil damit die getragenen Kosten der Anfangsjahre „per du“ sind. Hinzu kämen dann auch noch die „Eintrittskosten“ für die Verrentung zu Rentenbeginn beim neuen Anbieter („doppelte Kosten“).
- Anhand der analysierten Daten lässt sich die Entscheidungssituation exemplarisch wie folgt illustrieren: Im Vergleich zu den Bank- und Fondssparplänen haben sich für die Ansparphase ohne Beachtung der fehlenden Angaben zur Verrentung deutlich höhere Kostenbelastungen bei Versicherungsprodukten gezeigt. Bei den einfachen Rentenversicherungen schlägt sich dies im Vergleich zur Benchmark in einem um durchschnittlich 3.594 Euro geringeren Endvermögen zu Rentenbeginn (45-Jährige) nieder (Szenario 1). Für 30-Jährige liegt der Vermögensverlust immerhin bei 9.128 Euro (Tab. C.3.4.9/10 und Tab. C.3.4.11/12). Verbraucher müssten also die relative Kostensicherheit auf hohem Kostenniveau solcher Rentenversicherungsprodukte (kaum ein „Kostenrisiko“ für die Rentenphase) vor allem auch unter dem Aspekt abwägen, ob sie für diese relative Sicherheit eine so hohe „Prämie“ in Gestalt der exemplarisch ausgerechneten Vermögensverluste von ca. 10% und mehr zum Rentenbeginn „zahlen“ möchten: In Szenario 1 der 45-Jährigen also durchschnittlich 3.594 Euro nach 22 Jahren und bei 30-Jährigen durchschnittlich 9.128 Euro nach 37 Jahren. Dies ist jeweils mehr bzw. deutlich mehr als der nominale Betrag der staatlichen Zulagen über die 22 bzw. 37 Jahre. **Eine wahrlich schwierige Aufgabe für Verbraucher, müssten sie doch abschätzen können, wie hoch die Kosten der Verrentung bei den Bank- und Fondssparplänen wären und gleichzeitig sehr sicher wissen, ob sie einen Versicherungsvertrag tatsächlich durchhalten können. Dieses gravierende Entscheidungsproblem wird selbst in verbrauchernahen Publikationen mehr oder weniger übersehen.**

Die **Gesamtkosten** liegen bei einigen Produkten und Anbietern nach heutigen Angaben (Versicherungsprodukte) und möglicherweise auch bei den mangels Angaben zur Verrentung aus heutiger Abschätzung nur scheinbar günstigeren anderen Angeboten (Sparpläne) jeweils kaum tiefer als der Betrag der staatlichen Zulagen über die 22 bzw. 37 Jahre. Der Betrag der staatlichen Zulagen ergibt sich in Szenario 1 nämlich mit 4.703 Euro (22-Jährige) bzw. 10.191 Euro (37-Jährige). Damit verbleibt im gewählten Beispiel aus den staatlichen Zulagen nur ein Rest von 1.109 Euro bzw. 1.063 Euro. Mehr als 75% bei 45-Jährigen und ganze 90% bei 30-Jährigen der staatlichen **Zulagen werden durch die Kosten „aufgefressen“** (vgl. Abschnitt C.3.4).

Die Bundesregierung hat zur Kostenbelastung bei „Riester“-Produkten wie folgt Stellung bezogen (Deutscher Bundestag (2008d) Drucksache 16/10501, 16. Wahlperiode 8.10.2008, 2): „... Dies ist selbstverständlich mit Kosten verbunden. Solche Kosten entstünden aber auch bei ungeförderten

Finanzprodukten dieser Art. Von daher hält die Bundesregierung die Gegenüberstellung bzw. Aufrechnung der Kosten dieser Produkte mit der staatlichen Förderung für eine rein theoretische Überlegung, die praktisch keinen Nutzen hat. ...“. Leider ist nicht bekannt, ob es sich hier um eine ergebnisbegründende Behauptung handelt oder aber eigene Evaluationen vorliegen, die nicht publiziert wurden; letzteres wäre dann aber wieder kontraintuitiv. **Die Ergebnisse der vorliegenden Studie legen es nahe, dass hier erheblicher Nachholbedarf besteht, um die Verbraucherinteressen im Sinne der Realisierung der Förderidee nachhaltig zu wahren.**

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

- Selbstverständlich entstehen Verbrauchern auch für Non-„Riester“-Produkte Kosten in unterschiedlicher Höhe, die Transparenzproblematik gilt sinngemäß. Allerdings besteht ja die grundlegende Förderidee der staatlich geförderten kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge nach Angaben der Bundesregierung darin, das Versorgungsniveau im Alter (Rentenzugang) zu stabilisieren. Hierzu gehören zum einen die oben genannten Kriterien im Rahmen des BaFin-Zertifizierungsversuchs und zum anderen die Zulage als Anreiz. **Insgesamt bleibt dabei fraglich, ob größere Teile der staatlichen Zahlungen aus Steuermitteln den Kostenforderungen einer Branche dienen sollen, oder aber zusätzliche Renditepunkte bei gleichem Risiko die Verbraucher zur Vorsorge anregen sollen.** Folgt man letzterem, dann ist zu überlegen, wie die in der Analyse (vgl. C.3.3) erörterten „Zulagenrenditen“ von 1,7% (45-Jährige) bzw. 1,2% (30-Jährige) soweit erhalten bleiben können, dass der **Anreizeffekt** spürbar bleibt.[3]
- Im Sinne einer nachhaltigen Stützung der grundlegenden Förderidee wäre es dann, die **Kostenforderungen** entsprechend zu **begrenzen**. Hierzu bestehen verschiedene Ansätze, die komplementär und nicht substitutiv zu verstehen sind. Die Ableitung der Lösungsansätze erfolgt praxisorientiert dergestalt, dass nicht nur Angebote mit solchen Kostenstrukturen vorzufinden sind. Vielmehr sind die Lösungsansätze so gestaltet, dass sie einfach kontrolliert werden können und in diesem Sinne die starke Asymmetrie zu Lasten der Verbraucher nachhaltig reduziert wird.
  - Bis zum Renteneintritt mit 67 darf die **Gesamtkostenbelastung** eines „Riester“-Vertrages **nicht höher sein als 20% der staatlichen Zulagen** (entsprechend reduziert bei früherem Renteneintritt). Eine solche Regel würde zudem Anbieter im Rahmen ihrer Beratung dazu anregen, stärker auf die Beantragung von Zulagen hinzuwirken (vgl. C.2) und über die Höchst- und Mindestbeträge aufzuklären.
  - Der **Vermögensverlust** (Differenz vor und nach Kosten) **zum Renteneintritt** darf **nicht mehr als 5%** betragen. Mehr Prozentpunkte sind jeweils nur zulässig, wenn entsprechend viele Renditepunkte garantiert werden. Damit wird der grundsätzlich den Wettbewerb fördernde und vom Gesetzgeber vorgesehene Wechsel erleichtert. Dies beugt insbesondere vor, Intransparenz über die Verrentungskosten zu erzeugen.
  - Der **Vermögensverlust am Endvermögen in den Zeitabschnitten 3, 5, 10 und 20 Jahre** darf ebenfalls **nicht höher als 5%** liegen. Mehr Prozentpunkte sind jeweils nur zulässig, wenn entsprechend viele Renditepunkte garantiert werden. Damit wird der grundsätzlich den Wettbewerb fördernde und vom Gesetzgeber vorgesehene Wechsel erleichtert.
  - Die **Gesamtkostenforderung** ist **gleichmäßig auf die gesamte Laufzeit**, mindestens aber auf die gesamte Ansparphase zu verteilen. Ist die Ansparphase kürzer als 15 Jahre, so sind die Gesamtkosten auf die gesamte Vertragslaufzeit zu verteilen, wobei von

[3] Dies gilt sinngemäß auch für potentiell höhere Renditen nach Steuern im Falle des Sonderausgabenabzugs (vgl. C.2), da die verringerte Steuerschuld ebenfalls von allen Steuerzahlern getragen wird.

der durchschnittlichen Lebenserwartung zu Vertragsabschluss auszugehen ist. Damit wird der grundsätzlich den Wettbewerb fördernde und vom Gesetzgeber vorgesehene Wechsel erleichtert.

- Die jeweiligen Vermögensverluste am Endvermögen (Differenz vor und nach Kosten) in den genannten Zeitabschnitten sind **an prominenter Stelle eines Angebotes** (Seite 1) in relativer Angabe (Prozent) und in absoluten Beträgen (Euro) anzugeben.
- „Riester“-Verträge ohne explizite Angabe der Kosten der Verrentung sind nicht zulässig. **Die Kosten der Verrentung sind zwingend in den Gesamtkosten auszuweisen**.

Die Ergebnisse der Analyse, insbesondere die umfangreichen Auswertungen zur Transparenz bzw. **Intransparenz** zeigen einen **erheblichen Handlungsbedarf hinsichtlich der Beratung und Zertifizierung** im Bereich der „Riester“-Produkte auf. Transparenz und somit Informationszugang, Informationsbereitstellung, Informationsdarstellung („framing“) sowie Informationswahrnehmung und die damit verbundene Informationsverarbeitung bis hin zur Entscheidungsreife tangieren mittelbar und unmittelbar die Rendite einer Vorsorge- und Anlageentscheidung: die mit den genannten Informationsaspekten so verstandene Transparenz beeinflusst direkt und indirekt die Alternativenwahl und damit die Rendite der letztlich getroffenen Entscheidung. Gleichzeitig wird darüber auch die Risikowahrnehmung und Risikobewertung bewusst und unbewusst gesteuert, so dass der gesamte trade off aus Rendite und Risiko betroffen ist. Neuere Untersuchungen weisen zudem darauf hin, dass es sich eher um ein grundsätzliches Problem im Bereich der Finanzdienstleistungen handelt (z.B. Oehler 2005e, 2006a, 2009a, sowie Oehler/Kohlert 2008, 2009a, 2009b und Kohlert/Oehler 2009a und 2009b, Kohlert 2009).

An dieser Stelle sollen daher einige **Lösungsansätze** aufgezeigt werden, die weder den Anspruch der Vollständigkeit noch der Ausschließlichkeit erheben, die aber verhindern können, dass Verbraucherentscheidungen bis hin zu einer weiteren und fortgesetzten Abstinenz (vgl. Abschnitt C.2) die ursprüngliche Förderidee – gegeben den erörterten Paradigmenwechsel hin zu einer Mehrbelastung der Verbraucher für eine eigenverantwortete Vorsorge – konterkarieren.

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

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

- **Aufklärung und Beratung müssen unabhängig sein von Anbieter und Produkt; dies muss faktisch in der Praxis sichergestellt werden**. Der alleinige getrennte Ausweis von Preisen für Produkte und Beratung, die heute auch als Baustein der Honorarberatung verstanden wird, führt nicht per se zu einer Stärkung der Position der Verbraucher. Da auch

ein Honorarberater über ein pekuniäres Eigeninteresse verfügen kann, das sich z.B. in opportunistischem Verhalten (z.B. Steigerung der Beratungsdauer bzw. Beratungshäufigkeit) niederschlägt, ist dafür Sorge zu tragen, dass Höhe und Häufigkeit der Honorierung standardisiert und kontrolliert werden. Insbesondere die absolute Höhe des Honorars kann zudem für viele Anleger eine kaum überwindbare Hürde darstellen. Außerdem ist auch hier mit Standards eine kontrollierte Qualität vorzusehen.

- **Wirksame und praktisch kontrollierbare Informationspflichten der Anbieter zu ihrer Produkt-Kunde-Zuordnung** (wer bekommt was warum?). Zu Unrecht wird häufig der Eindruck erweckt, der Verbraucher erhielte im Mengenkundengeschäft individuelle Empfehlungen. Vielmehr werden Verbraucher in bestimmten Risikoprofilen mit verschiedenen Bezeichnungen und Bedeutungen (z.B. Sicherheit, Chance, Wachstum) eingeordnet, denen dann standardisiert ein „Riester“-Produkte zugeordnet wird. Anbieter sollten beispielsweise verpflichtet werden, die jeweiligen Profile und ihre Bedeutung sowie die entsprechende Zuordnung von „Riester“-Produkten öffentlich zu machen (z.B. über eine Internet-Datenbank). Dies würde die Markttransparenz und den Wettbewerb erheblich steigern. Andere Produkte dürften nur auf ausdrücklichen Kundenwunsch angeboten werden.
- Ganz besonders mangelt es an einem einheitlichen **Zertifizierungssystem mit realistischer laufender Kontrolle** (keine Zertifizierung pro forma ohne Wirkung für den Verbraucher wie im aktuellen „Riester“-BaFin-System). Solcherlei echte Information, die unabhängig von Anbieter und Produkt sowie jenseits von Gewinnerzielungsabsichten erfolgt, hat eine Zuordnung für typisierte Verbraucherinteressen vorzunehmen, damit die Informationen für Verbraucher tatsächlich einen Wert haben. Für Kunden wird damit der Beurteilungsaufwand reduziert. Es „führt“ zu qualitativ hochwertigen Angeboten und warnt gleichzeitig vor Angeboten schlechter Qualität. Kundentypen werden dann als „**default**“ (vgl. Abschnitt C.5) bestimmte Produktklassen zugeordnet, die auf eigenen Wunsch bzw. auf eigenes Risiko von Verbrauchern „abgewählt“ werden können („**opt out**“). Im „default“ liegen die Nachweis- und Sorgfaltspflichten bei den Anbietern.
- Als Konsequenz der beiden letzten Punkte ergibt sich: Jeder potentiell an „Riester“-Angeboten interessierte Verbraucher muss **unabhängig vom jeweiligen Anbieter im Grundsatz bei gleicher Datenlage das selbe Produkt** mit einer vergleichbaren Ausstattung angeboten erhalten, um dann nach transparent offengelegten Kosten tatsächlich die Rendite-Risiko-Struktur sowie die Liquidität vergleichen zu können. Geeignete Vergleichsgrößen wären die in dieser Studie verwendeten Endvermögensgrößen nach Kosten zu festgelegten Zeitpunkten (3, 5, 10 und 20 Jahre und Rentenbeginn) und gegebenenfalls der Kapitalbarwert.[4] Unter definierten und vergleichbaren Konditionen kann eventuell auch die resultierende Rentenzahlung für einen Vergleich herangezogen werden (wenn alle Kosten einbezogen werden, siehe oben, Bank- und Fondssparpläne).
- Auf weitere Maßnahmen im Kontext Finanzdienstleistungen und Verbraucherfinanzen wie z.B. die **Beweislastumkehr und Haftungsregeln**, die die zu Lasten des Verbrauchers bestehende deutliche Asymmetrie verringern helfen, sei hier nur hingewiesen (vgl. Oehler 2009a, Oehler et al. 2009).

Kapitaldeckung und Umlage treffen auf Ageing und Finanzmärkte

Die Analyse zeigt, dass es zunächst eine ganze Reihe von Chancen und Risiken gibt, die hinsichtlich Kapitaldeckung und Umlagesystem hohe Ähnlichkeiten erkennen lassen, von

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

der Krisenanfälligkeit bis hin zu den Idiosynkrasien der politischen Entscheidungsträger, der Anbieter und der Verbraucher. Konkrete Auswirkungen von Marktentwicklungen und demographischem Wandel hängen für den einzelnen Verbraucher jeweils von seiner konkreten Situation ab, insbesondere z.B. davon, wie viel Zeit zur Verfügung steht, sein Vorsorgekapital tatsächlich zu benötigen (Sicherungsniveau der gesetzlichen Rente zum Renteneintritt?, Renteneintritt absehbar?, Durchhalten von Verträgen, aktuelle Preisbewegungen etc.). Auch angesichts der von der OECD (2009a) für die Zukunft als eher trüb angesehenen Aussichten für das bislang bekannte zukünftige deutsche System im Vergleich mit anderen Staaten, wird es, zumindest in Form der bislang realisierten und weiter vorgesehenen „Beimischung“ der Kapitaldeckung, einer zunehmenden Expertise der Verbraucher bedürfen. Nicht nur, dass die Abschätzung zu den Leistungen aus dem Umlagesystem vorgenommen werden muss (Sicherungsniveau der gesetzlichen Rente zum Renteneintritt?, Renteneintritt absehbar? etc.). Vielmehr scheint zunehmend erwartet zu werden, dass Verbraucher ihre individuellen Einkommens- und Konsumchancen und -risiken eigenverantwortlich angehen, d.h. zunehmend mehr am Prozess der Rendite-Risiko-Teilung mit Staat und Anbietern aktiv mitwirken. Solcherlei Überlegungen können aber nur dann auch nur halbwegs erfolgreich in der Praxis reüssieren, wenn einige notwendige und hinreichende Bedingungen erfüllt sind, z.B. ein funktionierender Qualitätswettbewerb und ein klares Haftungssystem, welches **die real existierenden deutlichen Asymmetrien zu Lasten des Verbrauchers auf ein Maß zurückschneidet, bei dem er ansatzweise in der Lage sein wird, die ihm zugedachte Rolle als Marktteilnehmer auszufüllen**.

Altersvorsorge und Behavioral Economics

Aus der Analyse der Erkenntnisse der Behavioral Economics für die Thematik der (privaten) Altersvorsorge lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen, die komplementär und nicht substitutiv zu verstehen sind:

- Es sollten spezifische, wissenschaftlich fundierte Vorgaben bzw. **Standards** entwickelt und in konkrete rechtliche Pflichten gefasst werden, die Verkäufer und Berater von Altersvorsorgeprodukten bei der „**Diagnose**“ der ihre Unterstützung nachsuchenden Verbraucher befolgen müssen. Diese Standards sollten empirisch entwickelt sein, d.h., es sollte sichergestellt werden, dass der Diagnoseprozess die relevanten Aspekte der Kundensituation erfasst und dass er unabhängig von dem Berater, der den Prozess durchführt, bei gleicher Kundensituation zum gleichen Ergebnis kommt. Auf dieser Basis kann dann eine **Standardisierung der Diagnostik**, also der Erhebung der relevanten Information vom Kunden, seiner Ziele und deren Gewichtung, der Risikotragfähigkeit, der Risikoeinstellung etc. erfolgen. Die empirisch fundierten Standards sollten dann Eingang in Checklisten finden, die Verbrauchern eine Orientierung und Unterstützung hinsichtlich der Beratung bieten sollen. Hiervon unabhängig sollte im Hinblick auf die Checklisten erheblicher Wert darauf gelegt werden, den Verbrauchern zu verdeutlichen, was diese Form der Unterstützung leisten kann, welche Rolle sie nur spielen kann und wo ihre Grenzen liegen. Checklisten können und sollen den Kunden eine eigene Entscheidung nicht abnehmen und sie dürfen auch nicht suggerieren, mit dem „Abhaken“ der Liste sei man auf der „sicheren Seite“.
- Aufbauend auf der empirischen Entwicklung und Standardisierung des Diagnoseprozesses sollte ebenso der Versuch unternommen werden, die **Präsentation der relevanten Informationen** an den Kunden im Sinne von Aufklärung und Beratung empirisch zu entwickeln und zu **standardisieren**. Wesentlich ist hierbei, zu beachten, welche der potentiell verfügbaren Informationen für den Verbraucher relevant und gleichzeitig wahrzunehmen, zu verarbeiten und zu speichern sind, d.h., welche Information und auf welche Weise Information den Verbraucher optimal erreicht. Insbesondere hinsichtlich der **Risikoprofile von Finanzprodukten und ihrer Kombination mit bestimmten Anlegertypen** muss sichergestellt sein, dass der Verbraucher nicht nur das Produktrisiko korrekt wahrnimmt, sondern auch seine eigene Bereitschaft, Risiken einzugehen und zu tragen, korrekt einschätzt.

- **Standardisierte Verfahren der Generierung von Empfehlungen** sollten auf die empirische Entwicklung konkreter Standards für Diagnose- und Informationsprozesse folgen. Wesentlich ist es auch hier, einen einheitlichen Qualitätsstandard zu schaffen, der Nachfrage nach Finanzprodukten und Angebot an denselben effizient und interessengerecht aus Perspektive der Verbraucher zusammenführt. Dabei sind mehrere wesentliche Faktoren zu berücksichtigen.
  - Erstens, welche Kategorien von Anlageoptionen kommen bei dem gegebenen Kunden aufgrund dessen Charakteristika wie Alter, Einkommen usw. nicht in Frage, d.h. dürfen vom Berater nicht angeboten werden (wohl vom Kunden angefordert werden).
  - Zweitens, welche Kategorien von Anlageoptionen kommen in Frage, insbesondere auch angesichts der Risikoeinstellung und Renditeerwartung des Kunden, und angesichts der Ratings durch eine unabhängige Institution.
  - Drittens, welche Art der Anlageoption standardmäßig (als **default**) empfohlen wird, falls der Kunde sich beispielsweise nicht ausführlicher mit dem Anlageproblem beschäftigen kann oder will. Ein solches Vorgehen nimmt dem Anleger nicht die Entscheidung ab und lässt ihm alle Wahlfreiheiten, bietet aber einen Rahmen, innerhalb dessen er die für ihn beste Entscheidung treffen kann.

  Standardisierungen dieser Art würden dem Kunden eine Qualität der Beratung garantieren, die weitgehend unabhängig von Kompetenz und Motivation des individuellen Beraters und auch dem Interesse des einzelnen Finanzdienstleistungsunternehmens ist.
- Die Freiheit der Wahl kann vom Verbraucher umso mehr in Anspruch genommen werden, je besser er selbst in Fragen der Geldanlage und Finanzierung kundig ist. Daher ist für einen Ausbau der **Verbraucherbildung** als notwendiger Voraussetzung eines funktionierenden Anbieter- und Qualitätswettbewerbs zu plädieren. Reflektierendes Handeln der Verbraucher ist zu fördern und sie sind für die Relevanz finanzieller Fragestellungen zu sensibilisieren. Um allerdings wirklich die Zielgruppen zu erreichen, die Finanzbildung besonders benötigen, sollten verschiedene Aspekte Beachtung finden.
  - Erstens sollten **Verbraucherorganisationen** verstärkt Kooperationen zu erreichen suchen mit anderen Institutionen wie beispielsweise Unternehmen/Arbeitgebern, Universitäten und Gewerkschaften, welche die Verbraucher in ihrem speziellen Umfeld deutlich effektiver und effizienter erreichen können als die bislang überwiegend verfolgten, groß angelegten aber gleichzeitig relativ allgemein gehaltenen Ansätze.
  - Zudem sollte mehr Aufmerksamkeit darauf verwendet werden, Verbrauchern den unmittelbaren **Nutzen der angebotenen Bildungs- und Beratungsleistungen** zu vermitteln. Besonders betroffene Verbrauchergruppen, sei es hinsichtlich ihrer soziodemographischen oder -ökonomischen Situation, welche fundierte Beratung dringend benötigen, werden sonst durch die Kosten der Verbraucherberatung abgeschreckt, denen kein angemessener Nutzen gegenüberzustehen scheint.
  - Diese Gruppen sind es auch, die verstärkt direkt angesprochen werden sollten (z.B. Schüler vor dem ersten Abschluss, Senioren ohne Finanzerfahrung, Hochverschuldete). Das bestehende System, das es vom Verbraucher verlangt, selbst aktiv zu werden, um für seine individuelle Situation relevante Informationen zu bekommen, ist weder effizient noch effektiv. **Was Verbraucher wissen wollen, können sie nur wissen, wenn sie wissen, was sie wissen müssten** (Oehler 2005a). Dafür ist Sorge zu tragen.

Der verhaltenswissenschaftliche Ansatz (Behavioral Economics) legt es im übrigen nahe, dass wenn Marktakteure (Anbieter, Nachfrager) schon nicht neo-klassisch perfekt handeln, dies die Akteure im politischen Prozess ebenso wenig tun.

Nach der Reform ist vor der Reform ...

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

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

Es fehlt des Weiteren eine **unmittelbare informationsbezogene Verknüpfung zwischen gesetzlicher, privater und gegebenenfalls auch betrieblicher Altersvorsorge**, die in der Öffentlichkeit häufig als getrennte Einheiten und nicht als gemeinsames System dargestellt und auch entsprechend unterschiedlich wahrgenommen werden. Grundsätzlich wären auch noch **andere Sozialversicherungssysteme** einzubeziehen (Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung etc.). Es ist bislang noch nicht gelungen, das System als Einheit zu kommunizieren, aufgrund der erheblichen Unterschiede nicht nur hinsichtlich der „verkauften“ Produkte, sondern auch zwischen den „Anbietern“. Trotz aller Informationen, die der Einzelne in jedem einzelnen System enthält, bleibt die Aufgabe, diese Informationen sinnvoll miteinander zu verknüpfen, von ihm selbst zu leisten. Dies dürfte für viele Versicherte nur schwer möglich sein, da das einfache „Addieren“ der mitgeteilten zu erwartenden Leistungen auch, aber nicht nur aufgrund der Unterschiedlichkeit der zur Verfügung gestellten Informationen sowie der Systeme an sich hierfür kaum ausreicht. **Es würde einen wesentlichen Schritt in Richtung Transparenz bedeuten, würde der Versicherte** nicht meist unabhängig voneinander und durch unterschiedliche Institutionen erfahren, welche Leistungen er im jeweiligen System erhält bzw. wie sich die Wertentwicklung der jeweiligen Vorsorgeprodukte gestaltet, sondern **unmittelbar und regelmäßig von einer zentralen Institution oder zumindest in einer abgestimmten zentralen Information darüber in Kenntnis gesetzt werden, welche „Anwartschaften“ er in allen Sozialversicherungssystemen zusammen bereits erworben hat, welche Leistungen er aus diesem „Vorsorge-Komplex“ erwarten kann, welche Risiken sich im Gesamtkontext darstellen und eventuell sogar, welche Schritte er unternehmen könnte, um eventuell noch nicht genutzte Chancen zu ergreifen.**

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die erörterte demographische Entwicklung in direkter und indirekter Verbindung zu den angesprochenen strukturellen Änderungen der Erwerbstätigkeit in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten massive Auswirkungen auf das gesamte soziale Sicherungssystem, insbesondere aber auch auf die gesetzliche und private sowie betriebliche Altersvorsorge haben. Es sei daher nochmals der dringend notwendige Perspektivenwechsel hin zu einer ganzheitlichen, die einzelnen Systeme übergreifenden Sichtweise angemahnt. Diese ist zum einen für die Verbraucher wesentlich, aber unter anderem wegen der intensiven finanziellen Verflechtungen auch aus Sicht des Staates und

der Systemträger. Die Ganzheitlichkeit und Nachhaltigkeit muss aber dann sowohl die Leistungsseite als auch die Finanzierungsseite einschließlich aller Kosten- und Verwaltungsstrukturen und deren ökonomische Potentiale einbeziehen.

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

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

Aber nach der Reform ist vermutlich vor der Reform ...

A Einleitung

A.1 Problemaufriss

Ausgangslage

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

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

Zum erstgenannten Brennpunkt:

- Die so genannte **Finanzkrise**, die eigentlich eine Systemkrise verkörpert, und die nachfolgende Wirtschaftskrise dominieren aktuell die politische und ökonomische Diskussion. Kurzfristige Handlungsnotwendigkeiten stehen außer Zweifel. Die mittel- und langfristigen Herausforderungen aber, insbesondere solche durch den demographischen Wandel und die Alterung der Bevölkerung, sind damit nicht verschwunden, im Gegenteil, der kurzfristige Handlungsbedarf verschärft die langfristigen Probleme zusätzlich.

  Bedeutsam sind des Weiteren auch die seit vielen Jahren zu beobachtenden **strukturellen Änderungen der Erwerbstätigkeit**: nicht oder nur eingeschränkt sozialversicherungspflichtige Erwerbstätige, Teilzeitbeschäftigung, Niedriglohnsektor, geringfügig Beschäftigte. Grundsätzlich besteht das Erfordernis, sowohl von der Finanzierungs- als auch von der Leistungsseite her die Interdependenzen der Sozialversicherungssysteme zu berücksichtigen und in einer systemübergreifenden Sichtweise zu behandeln.
- Zurückliegende Reformschritte in der gesetzlichen Rentenversicherung senken das Versorgungsniveau, das künftige Rentnergenerationen erwarten dürfen (vgl. Fußnote 1). Mit Blick auf das **reduzierte Sicherungsniveau** fordert der Staat daher seine Bürger auf, zusätzlich privat vorzusorgen. Hierzu werden verschiedene Anreize gesetzt, insbesondere seit 2002 durch die sogenannte „Riester“-Förderung, die wesentlicher Gegenstand dieser Studie ist. Die verschiedenen, in dieser Studie analysierten Reformschritte lassen zudem deutlich erkennen, dass sich das deutsche Rentensystem nicht dem vor allem im kapitalgedeckten Bereich beobachtbaren weltweiten Trend widersetzt, relativ ungebremst zu Lasten der Versicherten von der Leistungsorientierung („defined benefit“) zur Beitragsorientierung („defined contribution“) überzugehen.
- Bei allen Vorhaben bleibt die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung das wesentliche Standbein der zukünftigen Altersvorsorge. Mit dem Paradigmenwechsel zur expliziten staatlichen Förderung der privaten kapitalgedeckten Vorsorge sollen Bürger aber im Prinzip, trotz staatlicher Subventionen, auf eigene Kosten und **freiwillig zusätzlich** dafür sorgen, dass die Absenkung des Versorgungsniveaus individuell erträglich bleibt. Dies als Eigenvorsorge zu bezeichnen, erscheint kontraintuitiv, weil auch mit den Beiträgen zum Umlagesystem Leistungsansprüche erworben werden; gleichwohl wird sich die medial geprägte Begrifflichkeit kaum ändern (sie wird daher auch in dieser Studie nicht ignoriert).

- Die **Chancen und Risiken** eines solchen Vorgehens werden anhand der „Riester“-Produkte exemplarisch analysiert. Im Kontext der gesetzlichen Rentenversicherung wird die Umsetzung der „Riester“-Förderidee in der Praxis auf den Prüfstand gestellt. Schlussfolgerungen für das weitere Handeln nach dem Paradigmenwechsel der ergänzenden freiwilligen Eigenvorsorge werden aufgezeigt.
- Die OECD beurteilt die Lage des Alterssicherungssystems in **Deutschland** in ihrer jüngsten Untersuchung hinsichtlich der Gegenwart noch positiv, bezogen auf die Zukunft werden aber einige klare Kritikpunkte deutlich (vgl. OECD 2009a).

  Aktuell positiv: „... Die Entwicklung des vergangen Jahres hat gezeigt, dass kein Rentensystem immun gegen globale Wirtschaftskrisen ist. ... Entscheidend sind vielmehr eine solide Regulierung und Finanzierung. Deshalb sollte jetzt auch nicht die Diversifizierung der Altersvorsorge aufgegeben werden, die in den vergangen Jahren stattgefunden hat. ... Insgesamt sind von der Wirtschaftskrise vor allem ältere Arbeitnehmer, die kurz vor der Verrentung stehen, und Rentenbezieher betroffen. Auf die Absicherung jüngerer Arbeitnehmer hatte die Krise dagegen vergleichsweise geringe Auswirkungen, unabhängig davon, ob sie in umlage- oder kapitalgedeckte Systeme einzahlen. ... Verglichen mit anderen Ländern ist die Alterssicherung in Deutschland von der globalen Wirtschaftskrise bislang vergleichsweise wenig betroffen. Grund dafür sind die bislang noch vergleichsweise gute Lage auf dem Arbeitsmarkt und die Sicherung der betrieblichen Renten wie der Riestervorsorge durch verschiedene Schutzmechanismen. ... Das deutsche Rentensystem hat sich in der Wirtschaftskrise als vergleichsweise robust erwiesen. ...“ (OECD 2009b, 1).

  Zukünftig negativ: „... Mit den Rentenreformen der vergangen Jahre, die vor allem eine langfristige finanzielle Stabilisierung des Systems zum Ziel hatten, wurden in Deutschland die Ersatzraten der gesetzlichen Rentenversicherung für alle Einkommensgruppen reduziert. Wer heute als junger Mensch ins Arbeitsleben eintritt und über die gesamte Erwerbskarriere unterdurchschnittlich verdient, dem wird durch die gesetzliche Rente ein so geringer Anteil seines Einkommens ersetzt wie in keinem anderen OECD-Land. Da es gleichzeitig immer mehr unterbrochene Erwerbsbiografien gibt, besteht ein erhebliches Risiko, dass in den kommenden Jahren die Altersarmut in Deutschland erheblich zunimmt. ... Wer etwa in Deutschland über seine gesamte Erwerbskarriere die Hälfte des Durchschnittseinkommens verdient, dem werden nach 45 Beitragsjahren aus der gesetzlichen Rente 43,0 Prozent seines Bruttoeinkommens ersetzt. Im OECD-Schnitt sind es unter vergleichbaren Bedingungen dagegen 71,9 Prozent. ...“ (OECD 2009b, 2).

Zum zweitgenannten Brennpunkt:

- Gleichzeitig lässt sich durch verschiedene empirische Untersuchungen regelmäßig beobachten, dass die Praxis im Bereich Finanzdienstleistungen und Vorsorge diesen Herausforderungen kaum gerecht wird.

  Die Problematik der empirisch regelmäßig belegten **Beratungsmängel** und ihrer monetären Folgen, insbesondere im Kontext langfristig bedeutsamer Altersvorsorgeentscheidungen, wird wesentlich dadurch verstärkt, dass gerade die Verbraucher, die einer qualifizierten und interessengerechten Unterstützung am meisten bedürften, am schlechtesten beraten werden. So zeigte sich in einer aktuellen Studie zur Qualität der Anlageberatung von Banken und Sparkassen im Retail-Bereich, dass das Vorwissen eines Verbrauchers in finanziellen Angelegenheiten die Qualität der erhaltenen Beratung wesentlich beeinflusst, während der sozioökonomische und -demographische Status desselben in diesem Verbrauchersegment keine Rolle zu spielen scheint. Kunden mit höherem Finanzwissen werden nicht nur besser beraten, ihnen wird auch eine längere Beratung zu teil und eine höhere Anzahl an Anlageprodukten vorgestellt und empfohlen. Dies gilt auch für institutsfremde Produkte. Zudem werden den Verbrauchern mit hohem Vorwissen deutlich häufiger Alternativen vorgestellt und auch auf die Altersvorsorgeproblematik wird bei ihnen häufiger eingegangen. Diese relative Benachteiligung „schwacher“ Verbrauchergruppen (gegebenenfalls auch älterer Personen) – sei es in Form bewusster Manipulation des Verbrauchers oder aus Verzerrung des Beratungsergebnisses aus Unvermögen – erschwert

es zusätzlich, den Lebensstandard zu sichern und vor allem im Hinblick auf das Alter zu erhalten (vgl. Oehler/Kohlert 2008, Oehler/Kohlert 2009, Kohlert 2009, Kohlert/Oehler 2009b).

- Hinzu kommen Ergebnisse aus der Forschung zu **Behavioral-Finance**-Phänomenen, dass Entscheider, die sich – sei es aus Komplexitätsgründen und/oder mangelnder Kompetenz – einer Sache nicht gewachsen fühlen, bei Altersvorsorgeentscheidungen nicht unüblich, eher zu einem Meidungsverhalten verbunden mit einer oberflächlicheren und verminderten Informationsaufnahme tendieren, da sie Sachverhalte, die sie nicht kennen, nicht verstehen und absehbar trotz erheblichen Anstrengungen nicht verstehen werden, als unangenehm empfinden. Zu beobachten ist auch eine übertriebene Gegenwartsorientierung (vgl. z. B. Oehler 1995, Oehler 2002, Oehler 2006; vgl. auch Oehler/Reisch 2008).
- Grundvoraussetzung für ein Funktionieren des „Vorsorge“-Marktes ist die **Transparenz** des Systems. Nur wenn die Leistungen der Anbieter gut beurteilbar sind, kann ein funktionierender **Qualitätswettbewerb** entstehen. Ansonsten versagt der Preis als Qualitätsindikator, weil sich ein Zusammenhang zwischen Preis und Qualität nicht herstellen lässt. Ist das tatsächliche Preis-Leistungs-Verhältnis nicht zu ermitteln oder verzerrt und sind somit verschiedene Anbieter und Angebote für den Kunden nicht vergleichbar, können gute Anbieter und Angebote nicht honoriert und schlechte Anbieter und Angebote von Verbrauchern nicht gemieden werden. **Aufklärung und Beratung** müssen deshalb unabhängig sein von Anbieter und Produkt; dies muss faktisch in der Praxis sichergestellt werden. Es bedarf wirksamer und praktisch kontrollierbarer Informationspflichten der Anbieter zu ihrer Produkt-Kunde-Zuordnung (wer bekommt was warum?). Ganz besonders mangelt es an einem einheitlichen **Zertifizierungssystem** mit realistischer laufender Kontrolle (keine Zertifizierung pro forma ohne Wirkung für den Verbraucher wie im aktuellen „Riester“-BaFin-System).
- In diesem Kontext kommt dann auch der **Verbraucherbildung und Verbraucherberatung**, die den Informations- und Beratungsbedarf bis hin zu einer Problemlösung befriedigen, eine hohe Bedeutung zu, nicht nur, aber auch aufgrund der nur bedingt verfügbaren finanziellen Allgemeinbildung (Financial Literacy) vieler Verbraucher (vgl. Oehler/Werner 2008, Werner/Oehler 2009, Werner 2009). Die unzureichende Sensibilisierung der Verbraucher und die Existenz diverser Barrieren müssen angegangen werden.

„Riester“-Förderidee

Die grundlegende Förderidee der staatlich geförderten kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge bezogen auf die Bevölkerungsgruppe abhängig Beschäftigter mit so genannten „Riester“-Produkten besteht nach Angaben der Bundesregierung darin, das Versorgungsniveau im Alter (Rentenzugang) zu stabilisieren (in dieser Studie auftragsgemäß ohne Beamte). Damit ist im Wesentlichen gemeint, das Sicherungsniveau vor Steuern aus der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung um ein solches aus der „Riester“-Rente so zu ergänzen, dass das Gesamtversorgungsniveau[5] vor Steuern für den Rentenzugang der regelmäßig betrachteten Jahre bis 2022 in einem mittleren Szenario der Entwicklung der Einflussfaktoren (vgl. Abschnitt B) stabil erhalten bleibt. Ausweislich der Angaben des Rentenversicherungsberichts 2008 (BMAS 2009c, 39/40) wird mit einem „Beitrag“ der „Riester“-Rente zum Versorgungsniveau in Höhe von ca. 2 Prozentpunkten ab 2012, mit ca. 3 Prozentpunkten ab 2017 und mit ca. 4 Prozentpunkten ab 2020 gerechnet.

[5] BMAS 2009b, 21: „... Das Gesamtversorgungsniveau ist aufgrund der weiteren Definition nicht mit dem im Rentenversicherungsbericht dokumentierten Sicherungsniveau vor Steuern vergleichbar. ...“. Es werden beim „ ... Gesamtversorgungsniveau neben der gesetzlichen Rente auch die Riester-Rente und die Privat-Rente aus Einsparungen aus der Steuerfreistellung der Rentenversicherungsbeiträge einbezogen. ...“.
BMAS 2008, 73,: „... Ziel der Bundesregierung ist deshalb eine möglichst hohe Verbreitung der staatlich geförderten zusätzlichen Altersvorsorge. Bei entsprechender Beitragszahlung und Rendite ist es damit möglich, ein langfristig unausweichlich sinkendes Versorgungsniveau aus der ersten Säule zu kompensieren. ...“.

Dieser Ausgleich der von der Bundesregierung erwarteten Senkung des Sicherungsniveaus in der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung um 4 Prozentpunkte in den nächsten 10 Jahren kann natürlich nur dann durch staatlich geförderte kapitalgedeckte private Altersvorsorge geleistet werden, wenn die in dieser Studie betrachteten abhängig Beschäftigten (ohne Beamte) tatsächlich freiwillig ins Obligo gehen. Dies bedeutet also, dass das heute von der Bundesregierung im Rentenversicherungsbericht zugrundegelegte Sicherungsniveau vor Steuern von ca. 50% nur dann individuell erhalten bleibt, wenn sich die Betroffenen jenseits der Freiwilligkeit wirklich beteiligen.

Diese „freiwillige“ Entscheidung zum Eigenbeitrag für den Erhalt des Versorgungsniveaus, der mit der Einführung der staatlich geförderten kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge („Riester“-Rente) intendiert wurde, stellt rentenpolitisch einen Paradigmenwechsel dar (vgl. Abschnitt B). Aus ökonomischer Perspektive wird den abhängig Beschäftigten im Falle der Beteiligung im Vergleich zu den Arbeitgebern direkt ein höherer Anteil an Beiträgen zugeordnet (alle Beteiligten „partizipieren“ aber als Steuerzahler indirekt durch die Zulagenzahlungen aus Steuermitteln und die steuerliche Förderung). Sinngemäß entgeht bei Nicht-Teilnahme ein entsprechender Versorgungsanspruch (vgl. Abschnitt F).[6]

Bezug zur Forschung in den Wirtschaftswissenschaften

Die praxisorientierte und politikfokussierte Diskussion der Alterssicherung und Altersvorsorge in den Industrieländern beginnt gerade erst, sich auf langjährige Erkenntnisse der Finanzierungs- und Finanzmarktforschung (financial economics) und der Behavioral Economics zu besinnen.[7] Insbesondere bei der schwarz-weiß-malenden Frage, ob die Systemzukunft allein kapitalgedeckt oder allein umlagefinanziert gestaltet sein soll, zeigt sich eher eine Missachtung ökonomischer Sachverhalte. Geht man von unvollkommenen und unvollständigen Finanzmärkten und der Existenz von Finanzintermediären aus, so sind

- umfangreiche sogenannte idiosynkratische Risiken der Wirtschaftssubjekte, d.h., allein in der Person selbst gebundene, nicht direkt zu streuende bzw. abzugebende Risiken, insbesondere aus Arbeitseinkommen, über Banken, Versicherungen oder Finanzmärkte kaum (vollständig) versicherbar;
- die Renditen aus den angebotenen Vermögenswerten und Wertpapieren („assets“) nicht nur risikobehaftet, sondern sogar ambiguitätsbehaftet;
- die Funktionsfähigkeit des Intermediär- bzw. Marktsystems im Hinblick auf einen großen Liquiditäts- oder Nachfrageschub ungeklärt (umso höher die Abhängigkeit einer Absicherung von der Funktionsfähigkeit eines Markt-/Intermediärsystems ist, umso deutlicher wird, dass ein umlagefinanziertes System davon weniger berührt würde).

Es zeigt sich für umlagefinanzierte Systeme der Vorteil, dass solche Idiosynkrasien grundsätzlich versichert werden können, insbesondere dann, wenn nicht allein das Arbeitseinkommen im Vordergrund steht (Partizipation am Humankapital der Zukunft ähnlich einer Fondsbeteiligung)[8]. Vereinfacht formuliert, entspricht eine „Rendite“ der Beiträge im Umlageverfahren der Summe der Wachstumsrate der Löhne und der Bevölkerung.

Die individualökonomische Perspektive ist dabei kaum intensiver untersucht. Zwar gibt es eine ganze Reihe „gewachsener“ direkter oder indirekter Förderhilfen des Staates zur Anregung der privaten Vorsorge und Vermögensbildung (Zulagen, Prämien, steuerliche Anrechenbarkeit von

---

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

[7] Vgl. zu dieser Erörterung Oehler 2005d vgl. auch Oehler/Werner 2008 und Goldstein/Johnson/Sharpe 2008. Zur Gestaltung des Verbraucherschutzes und der Verbraucherpolitik im Lichte der Institutionenökonomik und der Behavioral Economics vgl. z.B. Oehler 2004a, 2005a, 2006 und Oehler/Reisch 2008.

[8] Vgl. z.B. Wagener 2004.

Beiträgen bestimmter Kapitallebensversicherungen, Eigenheimzulage, „Riester“-Förderung, „Rürup“-Rente, Bausparzulagen; „vermögenswirksame Leistungen“ etc.), aber die wirkliche Befindlichkeit der angesprochenen Bürger als Wirtschaftssubjekte scheint offenbar relativ uninteressant zu sein (nicht nur die bloße Akzeptanz oder Zufriedenheit). Ungeklärt ist insbesondere die Wahrnehmung und die Informationsverarbeitung der jeweiligen Wirtschaftssubjekte im Zusammenhang mit ihrer Versorgungs- und Vorsorgesituation.[9] Dies gilt sowohl

- ex ante, also in der Einkommenserwerbszeit, als auch
- ex interim, d.h., in der Phase der Entscheidung, das Erwerbsleben zu beenden, und
- ex post, also in der Nutzungszeit der Vorsorge.

Aus allgemeinen psychologischen und inzwischen auch wirtschaftspsychologischen Ergebnissen ist z.B. gut bekannt, dass in der jeweiligen Phase im Lebensablauf („life cycle“) die Entscheidungen u. a. stark von der Darstellung und Wahrnehmung der Situation beeinflusst werden („framing“) und von der Selektion sowie vom Verstehen der jeweiligen Informationen abhängen („competence“). Jede Erörterung einer Systemveränderung bedarf daher dringend einer individualökonomischen Begleitung hinsichtlich einer geeigneten Implementierung und Umsetzung.

Darüber hinaus wird gerade erst ansatzweise begonnen, den (permanenten) Entscheidungsprozess in der Ex-ante-Phase danach zu analysieren, inwieweit die grundsätzlich fruchtbare Bildung risikostreuender (diversifizierter) Vorsorge-Portfolios auf der Ebene der einzelnen Wirtschaftssubjekte stattfindet und überhaupt stattfinden kann. Hier handelt es sich nicht nur um ein Problem ökonomischer Bildung und Informationswahrnehmung oder -verarbeitung, sondern vielmehr auch darum, ob es einzelnen Personen oder Haushalten überhaupt möglich ist, Produkte von Finanzintermediären/-märkten zu erhalten, die ihrer Risikoposition entsprechen, oder ob das Chancenpotential der öffentlich-rechtlichen Alterssicherung besser und transparenter kommuniziert werden muss.

Zu untersuchen ist, welche Wahrnehmungs- und Verarbeitungsprozesse auf welcher ökonomischen Bildungsbasis stattfinden und welchen Einfluss bekannte Faktoren wie das genannte „framing“ oder die asymmetrische Handhabung wahrgenommener Gewinne und Verluste bzw. zukünftiger Chancen und Gefahren haben. Abwehr-, Verdrängungs- oder Beharrungsverhalten (Reaktanz) sollte frühzeitig erkennbar und gegenzusteuern sein, wenn eine entsprechende Beteiligung an einem Zukunftssystem der Altersvorsorge und Alterssicherung erreicht werden soll.

Die neoklassische Modellwelt unterstellt Wirtschaftssubjekte, die zukunftsorientiert in dem Sinne handeln, dass sie ihre Ressourcen (inkl. Humankapital) über ihre gesamte (erwartete) Lebenszeit rational im Sinne der Erwartungsnutzentheorie einsetzen, entsprechend sensitiv auf Veränderungen der Umfeldbedingungen reagieren und alle verfügbaren relevanten Informationen verarbeiten („maximization of expected lifetime utility“; „traditional life-cycle model“)[10]. Trotz diverser Erweiterungen dieses Ansatzes besteht inzwischen erhebliche empirische Evidenz, dass zumindest der deskriptive Anspruch dieser Modelle verletzt ist. Verabschiedet man sich von der Vorstellung beliebig vieler „Klone“ des „homo oeconomicus“, so weitet sich der Blick auf einige zentrale Aspekte des beschränkt rationalen Verhaltens von Wirtschaftssubjekten im Themenfokus.[11] Unter einer verhaltensökonomischen Perspektive erhält das Verhalten der einzelnen Versicherten, also der einzelnen Altersvorsorgenden, entsprechend Geltung (vgl. Abschnitt C.6).

[9] Vgl. z. B. Chan/Stevens 2003, Bernheim et al. 1997.

[10] Vgl. den Überblick in Oehler 1995, insbes. S. 80 ff.; vgl. auch Bodie 2003, McCarthy/Neuberger 2004, Kap. 1.

[11] Vgl. z.B. Kahneman 2002, Tversky/Kahneman 1986 und 1992 sowie auch Bulmash et al. 2002, Rosanas 2004.

Mit der Studie wird ein zentrales Thema unserer Volkswirtschaft und der Verbraucher in Deutschland aufgegriffen, Effektivität („das Richtige tun“) und Effizienz („das Richtige richtig tun“) der staatlich geförderten kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge bezogen auf die Bevölkerungsgruppe abhängig Beschäftigter mit so genannten „Riester“-Produkten (ohne Beamte) zu untersuchen. Sinnvollerweise geschieht dies zusätzlich auch zukunftsgerichtet, also unter Unsicherheit, und im Kontext der dominanten umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung. Allein der Fokus auf die abhängig Beschäftigten stellt bereits eine Herausforderung dar. Zur Altersvorsorge könnten grundsätzlich auch andere Sicherungssysteme wie die betriebliche Altersvorsorge und die Krankenversicherung (Basis-PKV und -GKV; Zusatzversorgung etc.), gegebenenfalls auch Versicherungen gegen Arbeitslosigkeit oder Berufsunfähigkeit gerechnet werden. Deren Einbeziehung würde aber die Komplexität der Studie deutlich über das mit der Aufgabenstellung vorgegebene Maß erhöhen; kurzkommentierende Querverweise werden aber angebracht (vgl. Abschnitte B, E und F).

Die Diskussion vor, während und nach der Einführung der „Riester“-Rente dokumentiert, dass es wohl ebenso viele Argumente für und gegen diesen Paradigmenwechsel der asymmetrischen Belastung gab und gibt. Die politische Entscheidung ist aber gefallen. In dieser Studie steht sie daher explizit und auftragsgemäß nicht zur Diskussion. Vielmehr sollte aus ökonomischer Sicht der Verbraucher anhand der verfügbaren Daten und Unterlagen erörtert werden, wie effektiv und effizient die staatlich geförderte kapitalgedeckte private Altersvorsorge in der Praxis realisiert worden ist, was man neudeutsch als „Riester“ meets Praxis umschreiben könnte.

A.2 Anlage der Untersuchung

Der Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V. lautete:
“Analyse und Bewertung der Stärken und Schwächen, Risiken und Chancen der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung und der kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge bezogen auf die Bevölkerungsgruppe abhängig Beschäftigter (ohne Beamte)“.

Im Sinne des Auftrags ist die Studie wie folgt aufgebaut.

Der **Abschnitt B „Gesetzliche Rentenversicherung: System, Reformen und Prognosen“** widmet sich dem Status quo der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung und der staatlich geförderten kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge bezogen auf die Bevölkerungsgruppe abhängig Beschäftigter mit so genannten „Riester“-Produkten (ohne Beamte). Der zweitgenannte Teil wird hier integriert in das Gesamtsystem erörtert und bewertet, während eine weitergehende Analyse dem Abschnitt C vorbehalten bleibt.

Abschnitt B.1 „Einschätzung und Bewertung bisheriger Reformansätze und Prognosen“ beschäftigt sich mit der Darstellung, Erläuterung und Bewertung zurückliegender Reformen in der gesetzlichen Rentenversicherung und begleitender kapitalgedeckter Systeme einschließlich verschiedener Prognosen zur Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung. Welche Veränderungen bzw. Reformmaßnahmen seit Einführung der Rentenversicherung gewirkt haben, wird in sieben Einzelabschnitten dargestellt.

Eine Bewertung anhand definierter Kriterien erfolgt in **Abschnitt B.1.2 „Kriterien zur Bewertung von Reformmaßnahmen und Prognosen“**. Die Bewertung von Reformmaßnahmen und Prognosen setzt die Ableitung geeigneter Bewertungskriterien voraus. Diese Kriterien sollen es einerseits ermöglichen, ein Urteil hinsichtlich Eignung und Qualität einer Maßnahme oder Prognose abzugeben, andererseits die einzelnen Reformmaßnahmen und Prognosen miteinander zu vergleichen. Bereits hier ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass Reformmaßnahmen und Prognosen nicht notwendigerweise unabhängig voneinander sind. Kausale Beziehungen zwischen Prognosen und Reformmaßnahmen sind grundsätzlich möglich und stellen ein wesentliches Problem im Rahmen politischer und wirtschaftlicher Entscheidungsfindung dar. So geht eine Prognose, ihre Kenntnisnahme durch die relevanten wirtschaftlichen und politischen Akteure vorausgesetzt, als weiteres „Datum“ in deren Entscheidungen ein. Damit ist grundsätzlich fraglich, ob das Eintreten einer Prognose oder auch einer Maßnahme, um den prognostizierten Missständen entgegenzuwirken, auf der Qualität der Prognose beruht oder schlichtweg durch die Prognose selbst veranlasst wurde („self-fulfilling prophecy“). Andererseits ist es möglich, dass die Prognose aufgrund des bestehenden Kausalzusammenhangs gerade nicht eintritt, wenn es den Entscheidern gelingt, die vermuteten „Gefahren“ durch entsprechende Maßnahmen abzuwenden. Ist die Prognosequalität jedoch schlecht bzw. existiert die prognostizierte Gefahr gar nicht und wäre sie nie eingetreten, so kann dies dazu führen, dass tatsächliche (zukünftige) Probleme vernachlässigt, neue Probleme geschaffen und Ressourcen verschwendet werden. Für die Bewertung von Reformmaßnahmen und Prognosen werden Kriterien aus folgenden drei Kategorien herangezogen.

- Allgemeine Kriterien: Die dieser Kategorie zugeordneten Kriterien finden bereichsübergreifend sowohl auf Reformmaßnahmen als auch auf Prognosen Anwendung (Transparenz, Neutralität).
- Maßnahmenspezifische Kriterien: Die dieser Kategorie zugeordneten Kriterien werden ausschließlich zur Beurteilung der Reformmaßnahmen herangezogen (Effektivität, Interessewahrung, Effizienz).
- Prognosenspezifische Kriterien: Die dieser Kategorie zugeordneten Kriterien werden ausschließlich zur Beurteilung der Prognosen herangezogen (Datenbasis, Prognosefehler, Methodik, Geltungsbereich).

Im anschließenden **Abschnitt B.1.3. „Einschätzung und Bewertung“** wird für die bisherigen Reformmaßnahmen und Prognosen eine Einschätzung und Bewertung vorgenommen, beginnend mit der einschneidenden Reform aus dem Jahr 1992. Der weitere Fortgang der Betrachtung orientiert sich am zeitlichen Ablauf, wie er in B.1.1 dargestellt wird (7 Phasen). Reformmaßnahmen und Prognosen werden aus den bereits in eben geschilderten Gründen soweit als möglich gemeinsam betrachtet. Beispiele wesentlicher, zum Zeitpunkt der jeweiligen Reformmaßnahmen relevanter Prognosen werden hierzu kriteriengeleitet analysiert. Der Anspruch, pro und contra der ausgewählten Reformmaßnahmen und Prognosen vollumfänglich abzubilden, kann hier nicht erhoben werden. Die Analyse wird sich vielmehr auf wesentliche Aspekte beschränken. Zuvor werden noch wesentliche Einflussfaktoren solcher Prognosen über Beitrags- und Rentenhöhe, die grundsätzlich nicht unabhängig voneinander sind, kurz dargestellt. Dies sind insbesondere die Bevölkerungsentwicklung, der Arbeitsmarkt und die Erwerbstätigkeit.

Abschnitt B schließt mit einem Zwischenergebnis (Abschnitt B.2).

Abschnitt C „’Riester’ auf dem Prüfstand der Praxis: Varianten, Nutzung, rechtliche Anforderungen, Perspektiven der Verbraucher, Ageing, Finanzmärkte und Behavioral Economics“ fokussiert auf die Effektivität und Effizienz der staatlich geförderten kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge bezogen auf die Bevölkerungsgruppe abhängig Beschäftigter mit so genannten „Riester“-Produkten (ohne Beamte). Dieser Untersuchungsabschnitt beschäftigt sich mit Effektivität („das Richtige tun“) und Effizienz („das Richtige richtig tun“) der staatlich geförderten kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge bezogen auf die Bevölkerungsgruppe abhängig Beschäftigter mit so genannten „Riester“-Produkten (ohne Beamte). Sinnvollerweise geschieht dies zusätzlich auch zukunftsgerichtet, also unter Unsicherheit.

Praxisbezogen wie wissenschaftlich ergibt eine Analyse mit Zukunftsbezug wohl nur dann einen Sinn, wenn trotz getrennter Analyse immer der trade off aus Risiko und Rendite betrachtet wird. Hinzu kommen weitere Aspekte wie Liquidität bzw. Liquidierbarkeit und Transparenz einschließlich Informationszugang und -verarbeitung, die zwar formal in Risiko- und Renditegrößen abgebildet werden können, praxisbezogen aber separat behandelt werden sollten. Effizienz und Effektivität sollen begrifflich wie oben angegeben verwendet werden. Darüber hinaus erscheint es sinnvoll, die Fragestellung weniger nur finanzmathematisch anzugehen (vgl. Prognoseproblem, Abschnitt B), sondern vor allem mit qualitativen Abschätzungen weitere Aspekte der Situation abhängig Beschäftigter einzubeziehen.

In diesem Kontext beschäftigte sich der **Abschnitt C.1 „Grundformen so genannter „Riester“-Produkte“** mit wesentlichen Charakteristika der „Riester“-Produkte, also einer Darstellung und Erläuterung der Grundformen so genannter „Riester“-Produkte bis einschließlich 2008, das heißt ohne „Wohn-Riester“-Produkte: Versicherungs-, Bankspar- und Investmentfondsverträge.

Abschnitt C.2 „Nutzung von „Riester“-Produkten“ wertet in einer Analyse der verfügbaren Daten zu Vertragsabschlüssen und Zulagenzahlungen aus, um Rückschlüsse auf die Nutzung von „Riester“-Produkten in der Praxis der ersten acht Jahre der „Riester“-Förderung zu ziehen.

Abschnitt C.3 „Beurteilung so genannter „Riester“-Produkte anhand definierter Kriterien“ widmet sich der Beurteilung so genannter „Riester“-Produkte anhand definierter Kriterien, was man neudeutsch als „Riester“ meets Praxis umschreiben könnte.

In **Abschnitt C.3.1 „Erläuterung der Kriterien“** werden zunächst Kriterien aus Sicht der Betroffenen (abhängig Beschäftigte, ohne Beamte) erörtert. Darauf fußen die folgenden Ausführungen mit weiteren Annahmen, Kriterien und Instrumenten, damit in Abschnitt C.3.4 die empirischen Befunde zu den „Riester“-Produkten aus der Sicht der Verbraucher (abhängig Beschäftigte, ohne Beamte) vergleichend dargestellt und beurteilt werden können. Ein solcher direkter Vergleich über alle „Riester“-Formen wird nach Wissen der Autoren hier zum ersten Mal in dieser Form durchgeführt; bisher werden lediglich Produktgruppen getestet und die einzelnen Formen untereinander nur verbal gegenüber gestellt.

Abschnitt C.3.2 „Anforderungen an Anbieter“ erläutert zuvor noch die (gesetzlichen) Anforderungen, die private Vorsorgeprodukte einhalten müssen, um „zertifiziert“ zu werden. Regelungen sind vor allem im Altersvermögensgesetz AvmG (Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens), im Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz AltZertG (Gesetz über die Zertifizierung von Altersvorsorge- und Basisrentenverträgen) und in der VVG-Informationspflichtenverordnung VVG-InfoV (Verordnung über Informationspflichten bei Versicherungsverträgen) zu finden.

Kern des **Abschnitt C.3.3 „Design der Analyse zum Vergleich einzelner Angebote“** sind Modellrechnungen/Musterrechnungen zum Vergleich einzelner Angebote und zur Bewertung aus Sicht der Betroffenen (abhängig Beschäftigte, ohne Beamte). In den Analysen werden neben der Rendite unter Risiko die Liquidierbarkeit (Notfallperspektive) und die mit dem Informationszugang verbundene Komplexität mit betrachtet werden, wenn auch nicht in einer quantitativen, aber doch in einer qualitativ-kommentierenden Analyse und Bewertung. Das letztgenannte Kriterium wird heute üblicherweise mit dem Etikett der Transparenz bezeichnet. Dabei wird für diese Studie im Weiteren aber im Fokus die Verständlichkeit der Informationen gefasst und weniger die häufig unbenannt mitdefinierte Komponente der Informationsasymmetrie zwischen Verbrauchern und Anbietern. Damit wird deutlich, dass die vier genannten Kriterien in einer Zielbeziehung zueinander stehen: Originäre Kriterien sind also die Rendite mit den beiden subsidiären Kriterien des Risiko (und der Ambiguität) sowie der Liquidierbarkeit einerseits und die Transparenz andererseits. Leider wird in der Erörterung verschiedener Strukturierungs- und Bewertungsüberlegungen zu Finanzdienstleistungen zu oft übersehen, dass die genannten Kriterien damit nicht unabhängig voneinander sind. Vielmehr bestehen in der Regel konfliktäre Beziehungen zwischen Rendite und Risiko sowie zwischen Rendite und Liquidität und auch zwischen Risiko und Liquidität. Ähnliches gilt für die Variable Transparenz.

Die hier vorgenommene vergleichende Analyse der verschiedenen „Riester“-Produkte (Abschnitt C.3.4) findet vor einer Berücksichtigung der individuellen Situation potentieller „Riester“-Nutzer statt. Untersucht wird praxisorientiert die Rendite vor und nach Kosten unter verschiedenen Szenarien, insbesondere verschiedenen Annahmen zur Wertentwicklung einschließlich Inflation, um der zukunftsgerichteten Betrachtung (Risiko) gerecht zu werden. Dabei werden zwei verschiedene Muster-„Riester“-NutzerInnen unterstellt (Abschnitt C.3.4), ohne dass dabei die Allgemeingültigkeit der Aussagen tatsächlich beschränkt wird. Die konkrete Entscheidung für oder gegen einzelne Produkte aus individueller Sicht könnte dann die Ergebnisse dieser Studie (Abschnitte C.3.4 und C.3.5) dadurch sinnvoll nutzen, dass für ein bestimmtes Risiko die Produkte mit der höchsten Rendite oder für eine bestimmte Rendite die Produkte mit dem geringsten Risiko zu wählen wären, also nach dem ökonomischen Prinzip unter Risiko vorgegangen wird. Hinzu kommen Analysen zur Transparenz und Liquidierbarkeit bzw. zur Vertragsaussetzung und Vertragskündigung sowie zum Produktwechsel.

Der Abschnitt **C.3.4 „Ergebnisse der empirischen Analyse zum Angebot von „Riester“-Produkten“** präsentiert die wesentlichen Ergebnisse der empirischen Untersuchung. Als Methode zur Messung der Anlageberatungsqualität wird die verdeckte teilnehmende Beobachtung eingesetzt, die auch als „Mystery Shopping“ oder „Mystery Testing“ bezeichnet wird und zur Erfassung der Dienstleistungsqualität aus Kundensicht dient. Im Grundprinzip wird mit der gewählten Vorgehensweise ganz praktisch verbunden, zu überprüfen, inwieweit überhaupt und wenn ja, in welchem Ausmaß Wettbewerb im Retail Banking und speziell im Bereich der so genannten „Riester“-Produkte besteht. Unterstellt wurden nämlich teilaufgeklärte Verbraucher, die nach Studium der diversen Testberichte der Stiftung Warentest zu den „Riester“-Produkten zum Entschluss kommen, schriftlich Angebote zu „Riester“-Produkten (Abschnitt C.1) einzuholen. Die Test-Verbraucher wollten also den viel zitierten Wettbewerb nutzen und möglichst viele aussagekräftige alternative Angebote erhalten. Vorgegangen wurde per Brief mit der Bitte um ein Angebot gemäß den Annahmen (Abschnitt C.3.3), in einigen Fällen musste insbesondere mangels Angabe der Kosten laut AltZertG (Abschnitt C.3.2) nachgefragt werden. Indirekt wurde mit der Nutzung der Publikationen der Stiftung Warentest impliziert, dass die hier getesteten Anbieter grundsätzlich zu aussagekräftigen Angeboten bereit sein dürften. Allein schon aufgrund geographischer Gegebenheiten war die Schriftform die einzig mögliche Vorgehensweise, in einheitlicher Methode möglichst viele Anbieter zu erreichen.

Jedes Angebot wird entsprechend den weiter oben erörterten qualitativen und quantitativen Kriterien beurteilt. Im qualitativen Bereich stehen mehr als 20 verschiedene Aspekte, bei der quantitativen Analyse nochmals mehr als 20 Kriterien zur Verfügung. Befragt wurden je Testkunde, also je getrennt für 45-Jährige (Stichprobe 1) und für 30-Jährige (Stichprobe 2) Verbraucher und Verbraucherinnen (Abschnitt C.3.3), 99 verschiedene Anbieter ohne Vorgabe der Produktart (Abschnitt C.1). Anschließend an eine kurze deskriptive Statistik widmet sich die **qualitative Analyse** der Auswertung der verfügbaren Angebote zur **Transparenz**, Verständlichkeit, Informationsbereitstellung und Informationsdarstellung/Framing. Anschließend an diese qualitative Analyse beschäftigen sich die weiteren Ausführungen mit der **quantitativen Analyse**, insbesondere entlang der Endvermögensgrößen nach einzelnen Vertragsabschnitten und zum Renteneintritt sowie anhand der potentiellen Vermögensverluste durch die unterschiedlichen Kosten der einzelnen Produkte entlang der Benchmarkanalyse.

Der die empirische Analyse abschließende Abschnitt **C.3.5 „Einschätzung, Bewertung und Lösungsansätze“** gibt zunächst eine kurze, vereinfachende Zusammenfassung der vielfältigen Ergebnisse. Vor allem aber beschäftigt sich dieser Abschnitt mit wesentlichen Lösungsansätzen, mit denen erreicht werden könnte, dass die ursprüngliche Förderidee – gegeben den erörterten Paradigmenwechsel hin zu einer Mehrbelastung der Verbraucher für eine eigenverantwortete Vorsorge – nicht scheitert. Einige Lösungsansätze widmen sich der Kostenforderung und der Kostenverteilung sowie den dargestellten Kostenrisiken. Weitere Lösungsansätze zur Transparenz könnten verhindern, dass sich Verbraucher unnötigen Barrieren gegenübersehen, die bis hin zu einer weiteren und fortgesetzten Abstinenz von der „Riester“-Vorsorge führen.

Im Abschnitt C.3.5 ist aber auch eine kurze Würdigung zu einem möglichen Vergleich der staatlich geförderten kapitalgedeckten Altersvorsorge mit der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung enthalten. Inhaltliche und methodische Probleme werden erörtert.

Darüber hinaus widmet sich der Abschnitt C.3.5 der Frage, ob eine „non profit“-Lösung für „Riester“-Produkte denkbar wäre. Ein erster Vorschlag wird dargestellt.

Abschnitt C.4 „Kapitaldeckung und Umlagesystem unter Ageing und Finanzmarktrisiken“ vertieft die bisherigen Ausführungen im Hinblick auf Rendite-Risiko-Überlegungen zur staatlich geförderten kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge bezogen auf die Bevölkerungsgruppe abhängig Beschäftigter mit so genannten „Riester“-Produkten (ohne Beamte) im Kontext der demographischen Entwicklung („ageing“) und möglicher Szenarien zur Entwicklung des Finanz- und Wirtschaftssystems und seiner Finanzmärkte.

Abschnitt C.5 „Altersvorsorge und Behavioral Economics: der Mensch im System“ ergänzt die Einschätzungen hinsichtlich der Aspekte und Erkenntnisse der Behavioral Economics, also Rendite-Risiko-Überlegungen zur staatlich geförderten kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge bezogen auf die Bevölkerungsgruppe abhängig Beschäftigter mit so genannten „Riester“-Produkten (ohne Beamte) im Kontext menschlichen Entscheidungsverhaltens.

Abschnitt C schließt mit einem Zwischenergebnis (Abschnitt C.3.6).

Abschnitt D „Der Blick über den nationalen Tellerrand: Alterssicherung in ausgewählten Ländern“ widmet sich der Darstellung und Erläuterung (gesetzlicher) Alterssicherungssysteme ausgewählter Länder (Schweden, USA, Großbritannien, Schweiz) auch im Hinblick auf die Frage der Finanzierbarkeit. Die aktuellen Einschätzungen der OECD lassen es angezeigt erscheinen, bezüglich ausgewählter Staaten einen Vergleich von wesentlichen Bausteinen der Alterssicherungssysteme anzustreben, bei dem auch die Finanzierbarkeit betrachtet wird. Auftragsgemäß ist es möglich, einen Vergleich kapitalgedeckter und umlagefinanzierter Produkt- und Dienstleistungssysteme zu erörtern, der auch Erkenntnisse aus Daten anderer Länder nutzt, die im Zuge der Diskussion der letzten Jahre immer wieder prominent angesprochen werden: Schweden, USA, Großbritannien sowie Schweiz. Hinsichtlich Großbritannien gibt es bereits erste empirische Untersuchungen; die USA sind als zweites Land mit hoher kapital(markt)abhängiger Altersvorsorge mit

beispielhaften Daten dazuzunehmen. Auf der anderen Seite sind auch Daten aus Schweden sowie der Schweiz zu berücksichtigen, da hier schon grundsicherungsähnliche Systeme in öffentlicher Trägerschaft realisiert scheinen. Rückschlüsse für die deutsche Problematik werden erörtert.

Abschnitt E „’Versicherungsfremde’ Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung“ beschäftigt sich zunächst mit der begrifflichen Fixierung so genannter „versicherungsfremder“ Leistungen und deren Erläuterung. Weder in der Wissenschaft noch in der Praxis existiert konsensual für jeden Zweig der Sozialversicherung ein eindeutig abgrenzbarer Katalog, mit dem „versicherungsfremde“ Leistungen identifiziert werden können. Ursächlich für diese Abgrenzungsschwierigkeiten sind unter anderem der erweiterte Sicherungsauftrag der Sozialversicherung (sozialer Ausgleich) und die allgemeinen Formulierungen der Aufgaben der einzelnen Sozialversicherungszweige. So sind alle Leistungen, die die Rentenversicherung zu erbringen hat, im sechsten Buch Sozialgesetzbuch aufgeführt. In großem Umfang gehören hierzu auch vom Gesetzgeber festgelegte, sozialpolitisch motivierte Leistungen, die auf keiner individuellen Beitragszahlung des Rentners beruhen. Diese Rentenbestandteile, denen keine bzw. eine „zu niedrige“ Beitragsentrichtung zugrunde liegt, werden oft als „versicherungsfremde“ Leistungen bezeichnet. Der Begriff soll verdeutlichen, dass hier das Versicherungsprinzip als enger Zusammenhang zwischen Beitrag und Leistung durchbrochen wird. Während bei einer Vielzahl von Leistungen dennoch weitgehend Einigkeit über die Zuordnung als „versicherungsfremd“ besteht, ist die Zuordnung bei anderen strittig. In einem weiteren Abschnitt widmet sich die Analyse dann einer Abschätzung zu anteilsmäßigen Leistungen des Staates („Ausgleichszahlungen“, Bundeszuschuss) bzw. der Steuerzahler und zu ihrer Relevanz im Umlagesystem.

Der letzte **Abschnitt F „Nach der Reform ist vor der Reform: Perspektiven und Lösungsansätze“** setzt sich mit einer Darstellung und Erläuterung zukünftiger Reformmaßnahmen im Umlagesystem in Verbindung mit der begonnenen staatlichen Förderung kapitalgedeckter ergänzender Vorsorge auseinander. Dabei wird zunächst die Perspektive der Versicherten näher beleuchtet, bevor anschließend mit der Sicht der Systemträger eine gemeinsame, integrierende Erörterung erfolgt. Das gleichzeitige Wirken zweier mächtiger und weniger in der ökonomischen als vor allem in der politischen Diskussion leider zu sehr getrennt „verarbeiteter“ Einflussgrößen, der demographische und der arbeitsstrukturelle Wandel, werden allein schon dadurch an Gewicht gewinnen, dass die notwendige Finanzierungsbasis der Vorsorge durch politische Entscheidungen zu Lasten einer nicht geklärten freiwilligen privaten Tragfähigkeit reduziert wird. Nur wenn die immer weiter bemühte individuelle Tragfähigkeit tatsächlich hält und die zusätzlichen Belastungen übernimmt, kann gegebenenfalls ein stabiles Gesamtversorgungsniveau erreicht werden.

B Gesetzliche Rentenversicherung: System, Reformen und Prognosen

B.1 Einschätzung und Bewertung bisheriger Reformansätze und Prognosen

B.1.1 Reformmaßnahmen

Einführung

Die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) ist das bedeutendste System der sozialen Sicherung und eine der zentralen Größen der Volkswirtschaft in Deutschland. Ende 2008 hatte sie 52 Millionen Versicherte ohne Rentenbezug, davon waren knapp 35 Millionen aktiv versichert. Der Gesamtstand der Renten betrug 24,8 Millionen, fast 19 Millionen Versichertenrenten und 5,8 Millionen Renten wegen Todes. Die Gesamtzahl der Rentner betrug 20,3 Millionen. 2008 nahm die Rentenversicherung 244,2 Milliarden Euro inklusive Bundeszuschüssen, Erstattungen und Vermögenserträgen ein, bei Ausgaben von 240,4 Milliarden Euro. Das Verhältnis von Beitragseinnahmen zu Einnahmen betrug circa 74%, das Verhältnis von Rentenzahlungen zu Ausgaben circa 90%. Die durchschnittliche Standardrente mit 45 Beitragsjahren beträgt 2009 für die alten Bundesländer monatlich 1210 Euro brutto bzw. 1088 Euro netto vor Steuern. Das Standardrentenniveau beträgt damit brutto 46,4% bzw. netto vor Steuern 50,2%. Bei 52 Millionen Versicherten ohne Rentenbezug und 43 Millionen Erwerbstätigen (vgl. Statistisches Bundesamt 2009b) ergibt sich, dass über 80% der Erwerbstätigen Mitglied der Deutschen Rentenversicherung sind (vgl. DRV 2009c). Die gesetzliche Rentenversicherung umfaste 2008 77% aller gezahlten Alterssicherungsleistungen. Berücksichtigt man außer den Alterssicherungsleistungen auch alle anderen Einkommenskomponenten (Bruttogesamteinkommen), so war auch hier die GRV mit 65% die dominierende Einkommensquelle in gesamtdeutscher Sicht. Im Mittel über Ehepaare, alleinstehende Männer und alleinstehende Frauen war die gesetzliche Rente mit über 90% bei Weitem die bedeutendste Einkommensquelle (vgl. BMAS 2009b, S. 16 ff.).

Die Rentenversicherung ist wie folgt organisiert. Das Rentenversicherungsrecht ist Bundesrecht, die Verwaltungskompetenzen sind allerdings zwischen Bund und Ländern geteilt. Nach der Aufhebung der Differenzierung zwischen Arbeitern und Angestellten zugunsten eines einheitlichen Versichertenbegriffs existieren nur noch zwei Versicherungszweige, die allgemeine und die knappschaftliche Rentenversicherung. Die Versicherten werden auf Basis der Verteilung nach Versicherungsnummern im Verhältnis von 55% zu 45% auf die 14 landesunmittelbaren Regionalträger (Deutsche Rentenversicherung Baden-Württemberg, Bayern-Süd, Berlin-Brandenburg, Braunschweig-Hannover, Hessen, Mitteldeutschland, Nord, Nordbayern, Oldenburg-Bremen, Rheinland-Pfalz, Rheinland, Saar, Schwaben, Westfalen) und die beiden bundesunmittelbaren Träger (Deutsche Rentenversicherung Bund, Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See) aufgeteilt. Die Regionalträger verwalten damit auch den größten Teil des Auskunfts- und Beratungsdienststellennetzes. Auf Bundesebene werden die Versicherten zu 40% der Deutschen Rentenversicherung Bund mit Sitz in Berlin und zu 5% der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See mit Sitz in Bochum zugewiesen, die aus dem Zusammenschluss von Bundesknappschaft, Seekasse und Bahnversicherungsanstalt entstanden ist. Neben den Versicherten in Bergbaubetrieben, für die sie speziell zuständig ist, werden ihr zur Erreichung der Quote auch Versicherte der allgemeinen Rentenversicherung zugeteilt. Die 16 Rentenversicherungsträger sind Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung. Die Deutsche Rentenversicherung Bund übernimmt eine Sonderfunktion in doppelter Rolle. Zum einen ist sie Träger. Wie die anderen Träger auch betreut sie ihre Versicherten und Rentner, andererseits nimmt sie übergeordnete Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben wahr. Sie ist für die Grundsatz- und Querschnittsaufgaben und gemeinsame Angelegenheiten der gesamten Rentenversicherung zuständig und entwickelt und steuert den internen Wettbewerb zwischen den rechtlich selbständigen RV-Trägern im Rahmen des vom Gesetzgeber geforderten Benchmarkingsystems. Durch Letzteres soll erreicht werden, dass die Ressourcen der Rentenversicherungsträger möglichst effizient genutzt werden. Die „verbindlichen

Entscheidungen“ der Deutschen Rentenversicherung Bund binden ferner nicht nur die Träger, als untergesetzliche Normen sind sie auch von den Aufsichtsbehörden zu beachten (vgl. Ruland 2008, S. 72 ff., Rische 2005).

Die Organe der Rentenversicherung Bund sind Selbstverwaltungsorgane und Direktorium. Seit ihren Anfängen unterliegt die Rentenversicherung der Selbstverwaltung. Das bedeutet, dass diejenigen, die die Beiträge entrichten, auch an der Erledigung der dem Versicherungsträger übertragenden Aufgaben mitwirken, alle wichtigen organisatorischen und personellen Entscheidungen treffen und die erforderlichen Kontrollfunktionen ausüben sollen. Die Organe der Selbstverwaltung in der Rentenversicherung sind Vertreterversammlung und Vorstand. Die Vertreterversammlung (beschlussfassendes Organ) ist mit einem Parlament, der Vorstand (ausführendes Organ) mit einer Regierung vergleichbar. Aufgrund der Doppelfunktion der Deutschen Rentenversicherung Bund hat sie zwei weitere Selbstverwaltungsorgane: die Trägervertreterversammlung und den Trägervorstand. Sozialversicherungswahlen, im Rahmen welcher Versicherte und Rentner die Vertreter der Versicherten und die Arbeitgeber getrennt davon ihre Vertreter in die Vertreterversammlung wählen, finden alle 6 Jahre statt. Vertreterversammlung und Vorstand sind je zur Hälfte mit Vertretern der Versicherten und der Arbeitgeber besetzt. Im Falle der Knappschaft liegt dieses Verhältnis bei 2/3 zu 1/3. Die Vertreterversammlung setzt sich aus 96 Mitgliedern zusammen. Von der Vertreterversammlung werden die Mitglieder des Vorstandes, der aus 22 Personen besteht bestimmt. Die Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane arbeiten ehrenamtlich und damit unentgeltlich. Der Gesetzgeber hat in der Rentenversicherung weitgehend geregelt, ob und in welchem Umfang Leistungen erbracht werden müssen. Wie die gesetzlichen Regelungen umzusetzen sind, bestimmt die Selbstverwaltung. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Finanzen, Rehabilitation, Organisation und Personal. So beschließt die Trägervertreterversammlung der Deutschen Rentenversicherung Bund den zweitgrößten öffentlichen Haushalt in der Bundesrepublik Deutschland und wählt die ehrenamtlichen Versichertenberater (vgl. DRV 2009c).

Die Differenzierung zwischen Trägerangelegenheiten und übergreifenden Aufgaben setzt sich im Bereich der Geschäftsführung nicht fort. Die Verwaltung der Deutschen Rentenversicherung Bund erfolgt durch ein Direktorium als Kollegialorgan. Das Direktorium besteht aus dem Präsidenten und zwei Geschäftsführern, die auf Vorschlag des Vorstandes durch die Vertreterversammlung für eine Amtsdauer von sechs Jahren gewählt werden. Die Aufgabenverteilung innerhalb des Direktoriums wird durch Satzung geregelt. Grundsatz- und Querschnittsaufgaben sowie die Außendarstellung werden jedoch grundsätzlich vom Präsidenten wahrgenommen. Neben dem Direktorium wird bei der Deutschen Rentenversicherung Bund ein so genanntes Erweitertes Direktorium gebildet. Es besteht aus dem Direktorium der Deutschen Rentenversicherung Bund, aus fünf Geschäftsführern der Regionalträger und aus einem der Geschäftsführer der Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See. Die fünf Geschäftsführer der Regionalträger werden in der Vertreterversammlung in das erweiterte Direktorium gewählt. Das erweiterte Direktorium bereitet Entscheidungen vor, die alle Träger der gesetzlichen Rentenversicherung betreffen und ist zuständig für im Gesetz definierte Aufgaben wie etwa im Bereich der Versichertenverteilung und der Finanzsteuerung (vgl. DRV 2009d, Rische 2005, Standfest 2004).

Zu den Grundsatz- und Querschnittsaufgaben, welche die Deutsche Rentenversicherung neben ihrer Aufgabe als Träger wahrnimmt, gehören gemäß §138 SGB VI: Vertretung der Rentenversicherung in ihrer Gesamtheit gegenüber Politik, Bundes-, Landes-, Europäischen und sonstigen nationalen und internationalen Institutionen sowie Sozialpartnern, Abstimmung mit dem verfahrensführenden Träger der Rentenversicherung in Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof, dem Bundesverfassungsgericht und dem Bundessozialgericht, Öffentlichkeitsarbeit einschließlich der Herausgabe von regelmäßigen Informationen zur Alterssicherung für Arbeitgeber, Versicherte und Rentner und der Grundsätze für regionale Broschüren, Statistik, Klärung von grundsätzlichen Fach- und Rechtsfragen zur Sicherung der einheitlichen Rechtsanwendung aus den Bereichen Rehabilitation und Teilhabe, Sozialmedizin, Versicherung, Beitrag, Beitragsüberwachung, Rente, Auslandsrecht, Sozialversicherungsabkommen, Recht der Europäischen Union, soweit es die Rentenversicherung betrifft, Organisation des Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitswettbewerbs zwischen den Trägern, insbesondere Erlass von Rahmenrichtlinien für Aufbau und Durchführung eines zielorientierten Benchmarking der Leistungs- und Qualitätsdaten, Grundsätze für die Aufbau- und Ablauforganisation, das Personalwesen und Investitionen unter Wahrung der Selbstständigkeit der Träger, Grundsätze und Steuerung der Finanzausstattung und -verwaltung im Rahmen der Fi-

nanzverfassung für das gesamte System, Koordinierung der Planung von Rehabilitationsmaßnahmen, insbesondere der Bettenbedarfs- und Belegungsplanung, Grundsätze und Koordinierung der Datenverarbeitung und Servicefunktionen, Funktion zur Registrierung und Authentifizierung für die elektronischen Serviceangebote der Rentenversicherung, Funktion als Signaturstelle, Grundsätze für die Aus- und Fortbildung, Grundsätze der Organisation und Aufgabenzuweisung der Auskunfts- und Beratungsstellen, Bereitstellung von Informationen für die Träger der Rentenversicherung, Forschung im Bereich der Alterssicherung und der Rehabilitation und Treuhänderschaft gemäß dem Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Artikel 131 des Grundgesetzes fallenden Personen.

Die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung legen ihrer Aufgabenerfüllung ein gemeinsames Leitbild zugrunde, um sich daran dauerhaft zu orientieren und gegenüber der Öffentlichkeit ihr heutiges Selbstverständnis zu manifestieren. Das Leitbild der Deutschen Rentenversicherung beschreibt in sechs Kernthesen die zentralen Themenfelder sowie die allgemeine Zielsetzung (vgl. DRV 2009c): Wir sind die soziale, gesetzliche Rentenversicherung. Unsere Beitragszahlerinnen und Beitragszahler und Rentnerinnen und Rentner bilden eine selbstverwaltete Solidargemeinschaft. Wir tragen mit unseren Leistungen wesentlich zur Lebensstandardsicherung unserer Versicherten und Rentnerinnen und Rentner bei. Wir sind moderne Dienstleistungsinstitutionen im Bund und in den Regionen. Wir sind verlässliche Partner für andere Institutionen der sozialen Sicherheit. Unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter übernehmen Verantwortung für die bestmögliche Erfüllung unserer Aufgaben.

Auf Basis dieser Ausführungen nicht überraschend repräsentiert die gesetzliche Rentenversicherung für den größten Teil der Bevölkerung die wichtigste Säule der Altersvorsorge. Aus diesem Grund haben binnenorganisatorische Veränderungen in der Rentenversicherung auch eine breite Außenwirkung (vgl. Rische 2005). Welche Veränderungen bzw. Reformmaßnahmen seit Einführung der Rentenversicherung gewirkt haben, soll im Folgenden in sieben Einzelabschnitten dargestellt werden. Eine Bewertung anhand definierter Kriterien (vgl. Abschnitt B.1.2) erfolgt anschließend (vgl. Abschnitt B.1.3).

Von den Bismarckschen Sozialreformen bis zur Rentenreform 1957

Die Bismarcksche Sozialgesetzgebung wird oft als Ursprung der gesetzlichen Rentenversicherung angesehen, insbesondere das 1889 verabschiedete Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Alterssicherung, das nach Einführung der Krankenversicherung 1883 und der Unfallversicherung 1884 die Grundlage für den dritten Baustein der Bismarckschen Sozialreformen markiert.

Im Bismarckschen Rentensystem wurde der Ruhestand nicht als eigenständiger Status betrachtet. Die Rentenleistungen hatten entsprechend den Charakter eines „Zuschusses“ zur Finanzierung des Lebensunterhalts im Alter. Die Invalidenrente war deutlich höher als die Altersrente und wurde unabhängig vom Alter bei Erwerbsunfähigkeit gezahlt, wenn der Versicherte – versicherungspflichtig waren alle Arbeiter ab dem 16. Lebensjahr und Angestellte mit einem Jahreseinkommen bis zu 2.000 Reichsmark – fünf Beitragsjahre zurückgelegt hatte. Altersrente wurde ausgezahlt nach 30-jähriger Wartezeit und regelmäßiger Beitragszahlung ab Vollendung des 70. Lebensjahres. Da die durchschnittliche Lebenserwartung damals bei weniger als 50 Jahren lag, bezog jeweils nur ein Viertel der Beitragszahler eine Rente wegen Alters (vgl. BMAS 2006, Graf 2004, 209, Hegelich 2006, 60, Lampert/Althammer 2007, 209 ff., Nöcker 2003, 298).

Die im Fall des tatsächlichen Bezugs ausgezahlten Leistungen waren statisch, d.h., sie waren unabhängig von der Entwicklung des Erwerbseinkommens. Gemäß der zu Grunde liegenden Rentenformel bestimmte sich die Rentenhöhe aus einem einkommensunabhängigen, einheitlich hohen (steuerfinanzierten) Grundbetrag und einem Steigerungsbetrag basierend auf den absoluten Beträgen früher erzielter Nominallöhne. Eine Anpassung des Rentenzahlbetrages während der Rentenlaufzeit war gesetzlich nicht vorgesehen (vgl. Schmähl 2007, S. 10 ff.).[12] Im Gegensatz zur

[12] Die jeweiligen Parameterwerte unterschieden sich jedoch in der Arbeiterrenten- (niedrigerer Grundbetrag, höherer Steigerungssatz) und Angestelltenversicherung (höherer Grundbetrag, niedrigerer Steigerungssatz), so dass sich in der Konsequenz bei gleichem Lohnverlauf und unterschiedlicher Versicherungsdauer unterschiedliche Rentenzahlbe-

Kranken- und Unfallversicherung, wo bereits ein Umlageverfahren zum Einsatz kam, handelte es sich um ein zum Teil kapitalgedecktes System. Der zur Finanzierung des Grundbetrags eingesetzte Reichszuschuss umfasste dabei zwischen 30 und 40% der Gesamtausgaben (vgl. BMAS 2006; Graf 2004, 209; Hegelich 2006, 60; Lampert/Althammer 2007, 209 ff.; Nöcker 2003, 298). Das System erschien geeignet, weil in den ersten Jahren der Versicherung wegen unerfüllter Wartezeiten keine Rentenleistungen an die Versichertengemeinschaft ausgezahlt wurden und somit Vermögen angesammelt werden konnte (vgl. Glootz 2005, 48).

Aufgrund der inflationsbedingten Entwertung des Vermögens der Deutschen Rentenbank nach dem ersten Weltkrieg fand bereits Ende 1923 ein Wechsel in ein Umlageverfahren statt, jedenfalls insoweit, als das Anwartschaftsdeckungsverfahren der Invalidenversorgung durch ein solches ersetzt wurde. Eine Rückkehr zu einem einheitlichen Kapitaldeckungsverfahren für alle Bereiche der Rentenversicherung erfolgte 1933, nachdem zwischenzeitlich deutlich höhere Beiträge zu entrichten waren. Die im Dritten Reich in das Sozialversicherungssystem vorgenommenen Eingriffe wurden unmittelbar nach dem Krieg weitgehend wieder beseitigt (vgl. Nöcker 2003, 299).

Von der „Großen Rentenreform“ 1957 bis zur Rentenreform 1972

Wesentliche Gründe für die „Große Rentenreform“ von 1957 waren eine als unzulänglich angesehene Höhe der Renten, die häufig in Altersarmut mündete und Leistungen der „Fürsorge“ oder die Unterstützung der Familie erforderlich machte, sowie die fehlende Anpassung der bei Rentenbeginn festgesetzten Rente[13] (vgl. Schmähl 2007, 10 f.). Als Antwort hierauf wurden im Zuge der Rentenreform die Kernelemente des heutigen deutschen Rentensystems geschaffen:[14] Die Rentenversicherung wurde als stark leistungsbezogene, umlagefinanzierte Zwangsversicherung ausgelegt, die durch eine dynamische Anpassung der Leistungen an das Erwerbseinkommen den Ruhestand als eigenständigen Status (Lohnersatz) sicherstellen sollte (vgl. Hegelich 2006, 64).[15] Die Dynamisierung der Renten bedeutete erstens, dass nicht vergangene Nominalwerte des Beitrags oder Lohns zugrunde gelegt wurden, sondern relative Werte. Die persönliche Bemessungsgrundlage der Versicherten errechnete sich danach als das Verhältnis, in dem das Entgelt des Versicherten im Laufe seines „Versicherungslebens“ zum jeweiligen Durchschnittsverdienst stand (vgl. Hegelich 2006, 65; Nöcker 2003, 299 f.; Zöllner 1981, 145). Die relative Einkommensposition des Betroffenen wurde jedes Jahr neu bestimmt, während jährliche Rentenanpassungsgesetze die laufenden Renten fortschrieben. Letztere wurden an die Entwicklung der Bruttolöhne gekoppelt (vgl. Hegelich 2006, 65; Nöcker 2003, 299f.). Der einheitliche Grundbetrag wurde abgeschafft, die Renten sollten noch auf der Basis eines Steigerungsbetrages beruhen. Mit diesen Maßnahmen waren folglich sowohl eine Erhöhung des Leistungsniveaus verbunden, das Rentenniveau lag 1957 netto nach Steuern bei 66,7%, als auch eine Berücksichtigung der Lohnentwicklung. Die Regelaltersgrenze betrug 65 Jahre (vgl. Ruland 2007, 38; Schmähl 2007, 18 ff.).

Formal lässt sich die aus der Rentenreform 1957 hervorgegangene Rentenformel für die Jahresrente wie folgt darstellen (vgl. Schmähl 2007, 12 f.):

---

träge ergaben. Die Orientierung an früher gezahlten Nominallöhnen bei im Zeitverlauf aber nicht konstanten Löhnen führte ebenso zu Unterschieden in der Rentenhöhe je nachdem, wann welche Löhne erzielt wurden und wann die Rente erstmals berechnet wurde (vgl. Schmähl 2007, 11).

[13] Diese Rente wurde nur sporadisch durch Zulagen erhöht (vgl. Schmähl 2007, 10).

[14] Aufgrund der elementaren Unterschiede zwischen den Charakteristika des Bismarckschen Rentensystems und des heutigen Rentensystems kann der Ansicht von Hinrichs und Kangas (2003) gefolgt werden, dass die Reform im Jahre 1957 zur Einrichtung eines neuen Rentensystems geführt hat. Auch Döring (1997) konstatiert, dass es sich bei dem heute bestehenden System im Kern um ein Produkt der Rentenreform von 1956/1957 handelt.

[15] Die Notwendigkeit der Abkehr vom Kapitaldeckungsverfahren ergab sich bereits durch die Überführung des Kapitalstocks der Rentenversicherung in die Kriegskasse sowie deutlich gestiegene Belastungen u.a. durch erhöhte Invalidität und Hinterbliebenenansprüche als Folgen des Krieges (vgl. Döring 1980, 33).

$$R(t) = v \times pB \times s \times BG(t)$$

mit

R(t) Höhe der individuellen Versichertenrente im Jahr t

v Anzahl der zu berücksichtigen Versicherungsjahre[16]

pB persönliche Bemessungsgrundlage (Verhältnis zwischen dem Bruttoarbeitsverdienst des einzelnen Versicherten bis zur Beitragsbemessungsgrenze zum Bruttoarbeitsentgelt aller Versicherten)

s Steigerungssatz (1,5% für Altersruhegeld und Erwerbsunfähigkeitsrente bzw. 1% für Berufsunfähigkeitsrente)

BG(t) allgemeine Bemessungsgrundlage des laufenden Jahres (durchschnittlicher Bruttojahresverdienst aller Versicherten im Mittel des dreijährigen Zeitraums vor dem Jahr des Versicherungsfalles)

Mit der Rentenreform verbunden war ferner die bis auf Besonderheiten hinsichtlich der Versicherungspflichtgrenze nahezu vollständige Angleichung der rechtlichen Unterschiede zwischen Arbeitern und Angestellten bezüglich der Rentenversicherung (siehe hierzu Hinrichs/Kangas 2003, 576, Schmähl 2007, 20f.). So wurde unter anderem eine Erwerbsunfähigkeitsrente auch Arbeitern gewährt, welche die Hälfte ihrer Erwerbsfähigkeit eingebüßt hatten, ebenso wie die Möglichkeit, ab dem 60. Lebensjahr und bei vorgezogener Arbeitslosigkeit von mindestens einem Jahr eine vorgezogene Rente im Vorruhestand in Anspruch zu nehmen. Auch das Prinzip „Rehabilitation vor Rente“ (Prioritätsprinzip) wurde gesetzlich verankert (vgl. Hegelich 2006, 67).

Zur Finanzierung dieser Maßnahmen diente ein „modifiziertes“ Umlageverfahren, da die Vermögensreserven des bisherigen Kapitaldeckungsverfahrens durch die Folgen der Weltwirtschaftskrise und des Zweiten Weltkrieges stark reduziert worden waren. Dieses Umlageverfahren war insofern „modifiziert“ bzw. „unvollständig“, als ein einheitlicher Beitragssatz für einen jeweils zehnjährigen „Deckungsabschnitt“ so festgelegt werden sollte, dass, vereinfacht betrachtet, am Ende des Deckungsabschnitts eine Vermögensreserve im Umfang von einer Jahresausgabe vorhanden ist. Dieses System der intergenerativen Umverteilung von der jüngeren, erwerbstätigen Generation auf die Rentnerjahrgänge wurde von Anfang an durch einen Bundeszuschuss ergänzt, dessen Anteil an den Ausgaben der Rentenversicherung im Jahr 1957 29,8% betrug. Laut Rentenreformgesetz 1957 wurde dieser Anteil entsprechend der Änderung der allgemeinen Bemessungsgrundlage fortgeschrieben, so dass die Erhöhungen der Rentenleistungen keine Rückwirkung ausübten (vgl. BMAS 2006, Nöcker 2003, 300; Schmähl 2007, 20). Die Rentenansprüche wurden ferner nicht mehr komplett durch Rückstellungen gedeckt. Stattdessen beschränkte sich die Mindestreserve nun auf die Ausgaben eines Jahres. Die starke Bezogenheit der Leistungen auf die bisherigen Beiträge schloss eine horizontale Umverteilung weitgehend aus (vgl. Hegelich 2006, 65 f.; Schmähl 2007, 21). Ein konstanter Beitragssatz von 14% wurde von der Regierung für den ersten zehnjährigen Zeitraum als ausreichend angesehen, für den zweiten sollte der Beitragssatz auf 16,25% steigen, im dritten Jahrzehnt sollte er 18,25% betragen (vgl. Schmähl 2007, 20). Infolge dieser Neudefinition des Rentensystems stiegen die Ausgaben erheblich um 60% an (vgl. Hinrichs/Kangas 2003, 576).

Der Ausbau der Rentenversicherung durch die Rentenreform 1957 fiel in eine gesamtgesellschaftliche und gesamtwirtschaftliche Situation, die durch das „Wirtschaftswunder“ bestimmt war. Sehr hohe Wachstumsraten und Vollbeschäftigung prägten das Bild. Die Bundesregierung sprach angesichts des Verhältnisses aus nachgefragter und angebotener Arbeit gar von Arbeitskräftemangel, dem sie durch die „Gastarbeiterpolitik“ zu begegnen suchte. Der Altersquotient, das Verhältnis der 65-jährigen und älteren zur Bevölkerung zwischen 20 und 65 Jahren betrug deutlich unter 25%. Die Rentner schienen nahezu einzig nicht am wachsenden Wohlstand zu partizipieren (vgl.

[16] Einschließlich Zeiten längerer Schul- und Berufsausbildung, Zeiten für Krankheit, Arbeitslosigkeit, Kriegsdienst, Gefangenschaft, sowie Zurechnungszeiten bei Berufs- und Erwerbsunfähigkeit (vgl. Schmähl 2007, 12).

Hegelich 2006, 68). Die Kosten einer Sozialpolitik, welche die Erhaltung des sozialen Status anstrebte, schienen daher tragbar (vgl. Manow 1997, 27).

Nach der Rentenreform von 1957 wurde das Rentensystem nochmals erweitert. Durch die Neuregelung des Fremdrenten- und Auslandsrentenrechts 1960 wurde für Fremdrenten das Entschädigungsprinzip durch das Eingliederungsprinzip ersetzt, so dass die Betroffenen (Flüchtlinge und Vertriebene) so gestellt wurden, als ob sie ein vollständiges Erwerbsleben in der Bundesrepublik verbracht hätten (vgl. Zöllner 1981, 150). Das durchschnittliche Rentenzugangsalter betrug 1960 64,7 Jahre (vgl. Ruland 2007, 40).

Obwohl bereits im Rahmen einer ersten rezessionsbedingten Krise Ende der 60er Jahre, die u.a. durch inflationäre Preissteigerungen, nachlassende Wachstumsraten, ansteigende Arbeitslosigkeit und ein nachlassendes Sozialprodukt gekennzeichnet war, an eine Einschränkung der Sozialleistungen gedacht worden war, wurde die Erweiterung in der Dimension der Zahlungen sowie des Kreises der Anspruchsberechtigten bis in die 70er Jahre hinein fortgesetzt. Lediglich mit dem Rückgriff auf die Mindestreserve wurde versucht, die als kurzfristige Schwächung der Wirtschaft interpretierte Phase zu überbrücken. Die Mindestreserve wurde entsprechend auf drei Monatsausgaben reduziert. Dennoch zeigte das durch die Ansammlung von Kapital verbesserte Umlagesystem schon am Ende des ersten 10-jährigen Finanzierungszeitraumes Finanzierungslücken und wurde 1969 in ein reines Umlagesystem überführt. Die Einnahmen eines Kalenderjahres sollten die Ausgaben dieses Jahres decken. Wenn erforderlich sollten Entnahmen aus einer Schwankungsreserve gedeckt werden, bis auf die kein Kapital mehr angesammelt werden sollte (vgl. Hegelich 2006, 69, Lampert/Althammer 2007, 323, Nöcker 2003, 300).

Mit der Rentenreform von 1972 war zunächst der Höhepunkt der Ausdehnung erreicht. Während der Bundeszuschuss seit 1957 deutlich abgesenkt wurde und mit 13,1% seinen Tiefststand erreichte, wurde die gesetzliche Rentenversicherung für freiwillig Versicherte geöffnet, die bislang nur nach mindestens 60-monatiger Pflichtversicherung hatten beitreten können (Selbständige, nicht-erwerbstätige Hausfrauen). Auch wurden die Altersgrenzen flexibilisiert, wodurch langjährig Versicherte unter bestimmten Voraussetzungen ihre Altersrente – ohne Abschläge – bereits ab dem 63. Lebensjahr beanspruchen konnten. Zudem wurde eine Rente nach Mindesteinkommen eingeführt[17] und es kam zu einer vorgezogenen Rentenanpassung für 1972 um 6 Monate (vgl. Hegelich 2006, 70 f.; Ruland 2007, 33). Das Rentenreformgesetz entstand aus der Zuversicht auf ein stetiges wirtschaftliches Wachstum nach Überwindung der Rezession Mitte der 60er Jahre mit der Folge stark ansteigender Löhne und folglich der Beitragseinnahmen der Rentenversicherung. Den Hochrechnungen nach erschien es so, dass viel Geld zu verteilen war (vgl. Ruland 2007, 32).

Finanziert wurde diese schrittweise Ausweitung der gesetzlichen Rentenversicherung insbesondere durch eine Erhöhung der Beiträge. Der Beitragssatz, der seit 1957 bei 14% gelegen hatte,[18] stieg von 1968 bis 1973 auf 18%. Auch der Bundeszuschuss nahm in der Zeit von 1957 bis 1973 von 1,74 Mrd. Euro auf 4,25 Mrd. Euro zu (vgl. Hegelich 2006, 70).

Von der Rentenreform 1973 bis zur Rentenreform 1984

Das „Wahlgeschenk“ der Reform 1972 sowie die dann einsetzende wirtschaftliche Rezession überforderten die Finanzen der Rentenversicherung. So folgten auf die hohen Lohnsteigerungsraten der Vorjahre nun hohe Anpassungsraten für die Renten. Gleichzeitig stiegen die Einnahmen mit Beginn der Rezession langsamer. Durch die Wirtschaftskrise und den „Ölschock“ von 1973 änderte sich die Wirtschaftslage plötzlich dramatisch. Daher bestimmte das Bestreben der Konsolidierung der Finanzen der Rentenversicherung die Zeit nach 1972. So kam es bereits im Jahr 1973 zu ersten Anpassungsbestrebungen, wo zunächst versucht wurde, die Arbeitslosigkeit durch die Beschränkung des Zuverdienstes beim Bezug von Altersruhegeldern zu verringern (vgl. Frerich

[17] Bei Versicherten mit mindestens 35 anrechnungsfähigen Versicherungsjahren wurden die Pflichtbeitragszeiten vor 1973 auf 75% des Durchschnittsverdienstes aller Versicherten angehoben.

[18] Der Beitragssatz steigt zunächst nicht, da der Zunahme in der Dimension der Zahlungen insbesondere auf Grund des Krieges keine entsprechende Ausweitung des Personenkreises gegenüberstand. Auch entwickelte sich die Beschäftigung 1967 erstmals rückläufig (vgl. Hegelich 2006, 70).

1996, 84). Der Erfolg war jedoch gering und die Arbeitslosigkeit blieb auf hohem Niveau. Die Diskrepanz zwischen Einnahmen und Ausgaben führte schließlich zum ersten Defizit der Rentenversicherung 1976 (vgl. Hegelich 2006, 73).

Weitreichende Konsolidierungsmaßnahmen der Rentenversicherung wurden erstmals mit dem 20. Rentenanpassungsgesetz von 1977 eingeleitet. Das bisher tragende Prinzip der bruttolohnbezogenen Rentenanpassung wurde zunächst durch fallweise Korrekturen und Veränderungen außer Kraft gesetzt (vgl. Nullmeier/Rüb 1993, 125). So richtet sich ein Block von Reformen unmittelbar auf die Verringerung des Leistungsniveaus: das Rentenniveau war 1977 netto nach Steuern bereits auf 73,2% gestiegen. Die Anpassung der Renten, die 1972 vorgezogen worden war, wurde 1977 nach hinten verschoben. Die 21. Rentenanpassung wurde auf den 1.1.1979 verlegt (1972 war beschlossen worden, die Renten zur Mitte des laufenden Jahres anzupassen). Auch der Kreis der Anspruchsberechtigten wurde verringert, unter anderem durch die Verschärfung der Regelungen für den Bezug von Kinderzuschuss, Waisenrente und Heilverfahren. Bildungsbezogene Anrechnungszeiten wurden nur noch höchstens mit dem Durchschnittsverdienst aller Versicherten bewertet (vgl. Hegelich 2006, 74; Ruland 2007, 38).

Zwischen den Rentenreformen von 1977 und 1983 wurde dieser Kurs fortgesetzt. Der bisherige Kinderzuschuss wurde 1977 „eingefroren" und damit von der Entwicklung der Renten abgekoppelt. Auch wurde 1977 die Mindestreserve der Rentenversicherung von drei auf eine Monatsausgabe verringert, wodurch kurzfristig Rücklagen als Einnahmen zur Verfügung gestellt werden konnten. 1979 wurden die Renten vorübergehend von der Bruttolohnentwicklung abgekoppelt. Nach den Vorschriften der Rentendynamik wären die Renten in den Jahren 1979 bis 1981 um 7,2%, 6,9% und 6,1% zu erhöhen gewesen. Dieser Satz wurde auf 4,5%, 4,0% und 4,0% reduziert. 1982 wurde die Anpassung der Renten um ein weiteres halbes Jahr nach hinten verschoben. Seit 1978 waren für Arbeitslose Beiträge von der Bundesanstalt für Arbeit entrichtet worden, und zwar nach Maßgabe der bisherigen Arbeitsentgelte. 1982 wurde die Regelung revidiert und die Beiträge den Lohnersatzleistungen angepasst. Das 20. Rentenanpassungsgesetz von 1977 sah ferner eine Entlastung von Ausgaben für die Krankenversicherung der Rentner zu Lasten der Krankenversicherung vor. Schließlich wurde die Mindestreserve der Rentenversicherung von drei auf eine Monatsausgabe verringert, wodurch kurzfristig Rücklagen als Einnahmen zur Verfügung gestellt werden konnten (vgl. Frerich 1996, 84, Hegelich 2006, 73 ff., Ruland 2007, 32 f.).

1983 wurden die Anpassungsmaßnahmen noch verschärft. Eine weitere Verkleinerung des anspruchsberechtigten Personenkreises sollte erreicht werden, indem die Beitragsrückerstattung erleichtert wurde, die Ausländern gewährt wurde, die 1983 und 1984 dauerhaft in ihre Heimatländer zurückkehrten. Hinzu kam die 1983 beschlossene Erschwerung der Anspruchsvoraussetzungen für Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit (vgl. Frerich 1996, 74 ff.). Auch das Umschichten von Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung hin zu anderen Institutionen wurde fortgesetzt (vgl. Hegelich 2006, 75).[19]

1986 wurde ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1975 umgesetzt, in welchem die Regierung beauftragt wurde, Männer und Frauen bei der Hinterbliebenenrente gleichzustellen. Witwen und Witwer sollten danach Hinterbliebenenrente erstmals unter gleichen Voraussetzungen erhalten (vgl. Koeppinghoff 1984, 42).[20]

[19] 1983 wurde der Kinderzuschuss durch das Kindergeld ersetzt (vgl. Steffen 2002, 15). Der Beitrag im Rahmen der Krankenversicherung der Rentner wurde ab 1983 schrittweise abgeschmolzen. Eine Selbstbeteiligung für Rehabilitationsmaßnahmen wurde eingeführt. Entlastet wurde die Rentenversicherung auch von den Leistungen zur Behandlung von Tbc-Erkrankungen und bei der Finanzierung der knappschaftlichen Krankenversicherung der Rentner (vgl. Frerich 1996, 84 f.). Die Rentner wurden ferner an den Beiträgen zur Krankenversicherung beteiligt, um die GRV zu entlasten (vgl. Steffen 2002, 15). Um die Einnahmen zu erhöhen, wurde schließlich das Krankentagegeld ab 1983 voll in die Beitragspflicht einbezogen (vgl. Frerich 1996, 85).

[20] Witwer und Witwen erhalten seitdem erstmals unter gleichen Voraussetzungen Hinterbliebenenrente, auf die allerdings Erwerbseinkommen und Einkommensersatzleistungen zu 40% angerechnet wurden, soweit sie einen dynamischen Freibetrag je Waisenrentenberechtigtes Kind übersteigen. Außerdem wurden erstmals in der Rentenversicherung Kindererziehungszeiten eingeführt. Für jedes Kind wurde das erste Jahr dem erziehenden Elternteil, meistens der Mutter, rentenbegründend und -steigernd gutgeschrieben (vgl. Ruland 2007, 33).

Von der Rentenreform 1989/1992 bis zum Beschäftigungsförderungsgesetz 1997

Mit der 1989 beschlossenen „Rentenreform 1992“ und dem Rentenreformgesetz 1992 wurde die gesetzliche Rentenversicherung einheitlich als 6. Buch in das Sozialgesetzbuch eingefügt und zugleich die Rentenformel neu aufgebaut. Die Reform bedeutete eine neue Zielvorstellung für die Rentenpolitik und stand unter dem expliziten Ziel, die Rentenfinanzen auf Dauer zu sanieren und zu stabilisieren. Der damals aufgrund mehr Rentnern und weniger Beitragszahlern prognostizierte Anstieg des Beitragssatzes auf im Jahre 2030 zwischen 36% und 41% (siehe unten) sollte verlangsamt und begrenzt werden. Eine der wichtigsten Maßnahmen dieser Reform war der Übergang von der Brutto- zur Nettoanpassung, das heißt, dass nicht mehr die Brutto-, sondern die Nettolohnentwicklung den Referenzpunkt für die Rentenanpassung darstellte. Steigende Steuern, aber auch steigende Beitragssätze senken somit im Wege einer Rückkoppelung die Rentenleistungen (Dämpfung). Neuregelungen gab es ebenso hinsichtlich der Bewertung und Berücksichtigung von beitragsfreien und beitragsgeminderten Zeiten. So wurden bildungsbezogene Anrechnungszeiten nur noch höchstens mit 75% des Durchschnittsverdienstes aller Versicherten bewertet, angerechnet wurden nur noch maximal 7 Jahre. Wesentlich war ebenso die stufenweise Anhebung der Altersgrenzen von 60 und 63 Jahren auf das Alter 65, zur damaligen Zeit jedoch mit langen Übergangsfristen bis 2014. Auch der Bundeszuschuss wurde so fortgeschrieben, dass er nicht nur die Veränderung der Bruttolöhne berücksichtigt, sondern auch die relative Entwicklung des Beitragssatzes. In der Folge pendelte der Bundeszuschuss zunächst um 18 bis 20%. Diese Koppelung ist Teil eines neugeschaffenen Regelkreislaufes von Beitragssatz, Rentenanpassung und Bundeszuschuss. Anknüpfungspunkt für diesen Regelkreis ist eine gesetzlich vorgeschriebene Rücklage in Höhe einer Monatsausgabe für Renten. Der Beitragssatz ist jährlich so zu kalkulieren, dass diese (Mindest-)Ausstattung eingehalten wird. Muss der Beitragssatz erhöht werden, um dieses Ziel zu erreichen, so führt das gleichzeitig zu einer Erhöhung des Bundeszuschusses und zudem zu einer niedrigeren Rentenanpassung, weil durch die Beitragssatzerhöhung die Nettolöhne geringer steigen (vgl. Quartier 1990). Im Zuge der Reform wurden damit nicht mehr die Ausgaben den Einnahmen angepasst, sondern die Rentenformel selbst wurde substantiell geändert (vgl. Hegelich 2006, 78 ff., Nöcker 2003, 302, Ruland 2007, 33 f.; Ruland 2001, 2 f.). Das Rentenniveau betrug 1992 netto nach Steuern 67,4% (vgl. Ruland 2007, 38). Die Rentenformel stellt sich formal wie folgt dar (vgl. Holzapfel 2005, Lampert/Althammer 2007, 313):

$$MR = EP \times ZF \times RF \times AR$$

mit

EP Entgeltpunkte
ZF Zugangsfaktor
RF Rentenartfaktor
AR Aktueller Rentenwert

Der erste Faktor der Rentenformel ist die Summe aller im Lauf eines Versicherungslebens erworbenen Entgeltpunkte (EP), die den individuellen Versicherungsverlauf in Form der individuell erworbenen rentenrechtlichen Zeiten wiederspiegelt. Sie bewirkt die (Arbeits-) Leistungsbezogenheit der Rente, weil die Zahl der persönlichen Entgeltpunkte im Wesentlichen von der Höhe der geleisteten Beiträge und der Zahl der Beitragsjahre bestimmt wird. Einen Entgeltpunkt erhält der Versicherte für ein Jahr Beitragszahlung aus einem Einkommen entsprechend dem durchschnittlichen Verdienst dieses Jahres. Liegt das Einkommen über (unter) dem Durchschnittsverdienst, erhält er entsprechend mehr (weniger) Entgeltpunkte (vgl. Holzapfel 2005, Lampert/Althammer 2007, 313).

Der Zugangsfaktor (ZF) hat die Funktion, bei vorzeitiger oder bei aufgeschobener Inanspruchnahme der Altersrente die im Vergleich zu einer „Normalrente“ abweichende Rentenbezugsdauer in die Rentenhöhe zu berücksichtigen. Er resultiert aus dem Beginn des individuellen Altersrenten-

eintritts und beträgt bei einem Regeleintritt 1,0.[21] Er steigt (sinkt) bei einem späteren (früheren) Eintritt entsprechend. Der Zugangsfaktor reguliert daher das Verhältnis von Höhe und Dauer der Rentenzahlungen. So sinkt die Rentenhöhe für jeden Monat, in dem die Erwerbsperson früher in Rente geht um 0,3%, also um 3,6% pro Jahr. Zu dieser Kürzung kommt, bedingt durch den früheren Austritt aus dem Erwerbsleben, noch das Fehlen weiterer erworbener Entgeltpunkte hinzu. Umgekehrt erhöht sich der Zugangsfaktor bei späterem Renteneintritt um 0,5% pro Monat, also um 6% pro Jahr (vgl. Hegelich 2006, 80, Holzapfel 2005, Lampert/Althammer 2007, 317).

Der Rentenartfaktor (RF) hängt von der jeweiligen Rentenart ab und von dem Ausmaß, in dem eine Rente Unterhaltsersatz leisten soll. Altersrenten erhalten entsprechend den Rentenartfaktor 1,0 (vgl. Holzapfel 2005, Lampert/Althammer 2007, 317f.)[22].

Der aktuelle Rentenwert (AR) schließlich wird durch Rechtsverordnung von der Bundesregierung bestimmt. Er ist identisch für alle Rentner, unabhängig von Rentenart und Zeitpunkt der Inanspruchnahme. Er setzt die in Entgeltpunkten gezählten Anwartschaften in Euro um und stellt folglich den monetären Bestandteil der Rentenformel dar. Er verändert sich während der Zeit des Rentenbezugs und wird grundsätzlich jährlich zum 1. Juli angepasst. Die Rentenanpassungsformel reguliert und konkretisiert die Beteiligung der Rentenbezieher an den Einkommensfortschritten der Erwerbstätigen und wirkt zugleich auf die Beitragsbelastung der versicherten Beschäftigten. Vornehmlich orientiert sich der aktuelle Rentenwert an der Veränderung der Bruttolohn- und Gehaltssumme (BE) je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer. Die Anpassungsformel enthält daher die Bruttolohnentwicklung des Vorjahres im Vergleich zum davor liegenden Kalenderjahr. Dieser Wert wird korrigiert durch zwei weitere Faktoren, die zeigen, wie sich die Belastungen der Beitragszahler (Nettoquote) und der Rentner (Rentennettoquote) in diesen beiden Jahren verändert haben. Die Multiplikation der drei Verhältniswerte mit dem (alten) aktuellen Rentenwert ergibt den (neuen) aktuellen Rentenwert (vgl. Holzapfel 2005, Lampert/Althammer 2007, 318):[23]

$$AR_t = AR_{t-1} \times \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} \times \frac{NQ_{t-1}}{NQ_{t-2}} \times \frac{RQ_{t-2}}{RQ_{t-1}}$$

mit

AR aktueller Rentenwert
NQ Nettoquote für Arbeitsentgelt
RQ Rentennettoquote
BE Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer
t laufendes Jahr
t-1 Vorjahr
t-2 Vorvergangenes Jahr

[21] Ebenso hoch war der Wert bei Erwerbsminderungsrenten, wenn der Versicherte bei Eintritt der Erwerbsminderung mindestens 63 Jahre alt war, und bei Hinterbliebenenrenten, sofern der Verstorbene das 63. Lebensjahr vollendet hatte (vgl. Holzapfel 2005).

[22] Volle Erwerbsminderungsrenten, Erziehungsrenten und Witwen-/Witwerrenten werden während des Sterbevierteljahrs ebenso mit dem Faktor 1,0 berechnet. Teilweise Erwerbsminderungsrente wird gewährt bei einem täglichen Restleistungsvermögen von bis zu 6 Stunden. Der Rentenartfaktor beträgt daher 0,5 (halbe Rente). Witwen und Witwer erhalten mit dem Rentenartfaktor 0,6 60% der Versichertenrente, bei nur kurz Verheirateten oder jungen Verwitweten beträgt der Faktor 0,55. Hinterbliebene Ehepartner (und seit 1.1.2005 auch eingetragene Lebenspartner) die erwerbsfähig sind, keine Kinder erziehen und unter 45 Jahre alt sind, erhalten durch den Rentenartfaktor von 0,25 ein Viertel der vollen Rente. Der geringste Rentenartfaktor wird bei Waisen angesetzt. Halbwaisen bekommen 10%, Vollwaisen 20%, die der Verstorbene erhalten hat oder hätte (vgl. Holzapfel 2005).

[23] Die durchschnittlichen Brutto- und Nettolöhne kamen aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes und entsprechen der Lohn- und Gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer. Dabei wurden die im Vorjahr verwendeten Werte im aktuellen Jahr (als Daten des vorvergangenen Jahres) unverändert übernommen. Die Rentennettoquote erfasste das Verhältnis der Bruttorente zur Nettorente eines Standardrentners (45 Jahre Durchschnittsverdienst). Von der Bruttorente waren Abgaben und Steuern abzuziehen. Da eine Standardrente unter der steuerlichen Freibetragsgrenze lag, fielen keine Steuern auf Renten an. Bei der Anpassungsberechnung ab 1992 war jedoch der Eigenanteil für die Krankenversicherung der Rentner anzusetzen. Die Rentennettoquote, die sich aus den Veränderungen des Eigenanteils zur Krankenversicherung berechnete, bewirkte, dass die Belastungen der Rentner für Sozialabgaben in der Rentenanpassung berücksichtigt wurden (vgl. Holzapfel 2005).

Wesentlich für die Rentenreform 1992 waren vor allem auch sozialpolitische Veränderungen. So ging die Verabschiedung der Rentenreform 1992 unmittelbar mit dem Zusammenbruch der DDR einher. Die Rentenversicherung stand damit vor der doppelten Herausforderung, die gerade beschlossene Rentenreform umzusetzen und die deutsche Wiedervereinigung zwei Jahre früher als ursprünglich geplant rentenpolitisch zu bewältigen (vgl. Ruland 2001, 3 f.; Ruland 2007, 34). Das Rentenversicherungssystem der DDR wurde in der Folge in das Westsystem integriert. Spezifische Finanzierungslücken des Ostsystems mussten nun durch ein Gesamtsystem gedeckt werden. Abweichungen zwischen West und Ost bestanden jedoch weiter in Hinblick auf die Berechnung der Zugangsrenten, die Umstellung der Bestandsrenten und bei der Rentenanpassung. So wurden die aus Beiträgen zu DDR-Zeiten resultierenden Renten auf Basis von 20 anstelle von 45 Beitragsjahren kalkuliert. Zudem wurde ein eigenständiger „Aktueller Rentenwert Ost" eingeführt. Dieser wurde erstmals fiktiv für Dezember 1991ermittelt, indem der im Dezember 1991 geltende aktuelle Rentenwert mit dem Verhältnis aus Standardrenten in Ost- und Westdeutschland multipliziert wurde. Da das Lohnniveau in den neuen Ländern erheblich unter dem westdeutschen lag, ergab sich für die Berechnung von Renten in den neuen Ländern ein geringerer „Aktueller Rentenwert". Dieser betrug am 1.1.1992 knapp 57% des aktuellen Rentenwertes (23,57 DM gegenüber 41,44 DM). Auch wurden die Renten, die aus Beiträgen zu DDR-Zeiten resultierten, auf Basis von 20 (und nicht 45) Beitragsjahren kalkuliert. Die Anpassung der Ostrenten schließlich orientierte sich am Verhältnis zwischen Standardrente mit 45 Entgeltpunkten und dem Nettorentenniveau der alten Bundesländer. Das durchschnittliche Nettoentgelt (Ost) wurde berechnet und mit dem Faktor multipliziert, der dem West-Nettorentenniveau entsprach. Um der schnelleren Lohnentwicklung im Beitrittsgebiet Rechnung zu tragen, wurde der aktuelle Rentenwert (Ost) jedoch nicht nur einmal jährlich am 1.7. erhöht, sondern bis einschließlich 1996 zusätzlich zum 01.01. jeden Jahres (vgl. Hegelich 2006, 83 ff., Holzapfel 2005, Ruland 2001, 3 f., Ruland 2007, 34).[24]

Die Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung 1995 durch das Pflegeversicherungsgesetz hatte die Einbeziehung der Rentner gegen hälftige Beitragszahlung in die Pflegeversicherung zur Folge. Ab 1. April 1995 war eine Rentenversicherungspflicht für Pflegepersonen zu Lasten der Pflegekassen vorgesehen (vgl. Ruland 2007, 34). Die Rentenanpassung wurde damit durch die höhere Abgabenlast der Arbeitnehmer bei der Ermittlung der Nettoquote und bei der Rentennettoquote beeinflusst, weil auch krankenversicherte Rentner in der Pflegeversicherung pflichtversichert wurden. Zusätzlich zum Krankenversicherungsbeitrag, der auf die Rentennettoquote bis 1994 allein einwirkte, war ab 1995 auch der Beitrag zur Pflegeversicherung abzusetzen, woraufhin die Nettoquote sank, während die Rentennettoquote anstieg (vgl. Holzapfel 2005).

Als Konsequenz der durch eine hohe Arbeitslosigkeit und die West-Ost-Transfers steigenden Beitragssätze reagierte die Politik mit weiteren Sparmaßnahmen. So beschleunigte das Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz von 1997 die Anhebung der vorgezogenen Altersgrenzen durch die starke Verkürzung der langen Übergangsfristen, schränkte Vergünstigungen des sozialen Ausgleichs ein (Verkürzung der Anrechnungszeiten wegen Ausbildung, Reduktion der Leistungen nach dem Fremdrentengesetz) (vgl. Ruland 2007, 35 ff.).

Von der Rentenreform 1997 zur Rentenreform 1999/2001

Seit 1957 war die Grundstruktur der gesetzlichen Rentenversicherung nicht modifiziert worden. Die sich wandelnden sozioökonomischen Bedingungen und finanziellen Probleme sollten im Rahmen des umlagefinanzierten Systems bewältigt werden. Entsprechend waren die großen Reformen des Alterssicherungssystems in langen Abständen (1957, 1972, 1992) im Konsens der großen Volksparteien verabschiedet worden. Diese waren sich weitgehend einig, das Rentensystem nicht für parteipolitische Profilierungen zu gebrauchen. Dies wandelte sich spätestens Ende der 90er Jahre deutlich, als die Gestaltung des Rentensystems plötzlich öffentlich, politisch und wissenschaftlich kontrovers diskutiert wurde und Rentenreformen zu einem wichtigen Wahlkampfthema avancierten. Die zeitlichen Abstände zwischen den Reformen sollten sich ebenfalls deutlich verkürzen und

[24] Für eine ausführliche Darstellung der Entwicklung des aktuellen Rentenwertes (Ost) siehe z.B. Holzapfel 2005.

Beschlüsse im Konsens der Vergangenheit angehören. Ziel waren nun nicht mehr systemimmanente, sondern strukturelle Reformen, wesentlich begründet auch durch das Bestreben, die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen durch eine Senkung der Lohnnebenkosten zu gewährleisten. Infolgedessen ging es bei der Rentenreform 2001 erstmals nicht um die Gewährung eines bestimmten Sicherungsniveaus. Maßgebliches rentenpolitisches Ziel wurde stattdessen die Stabilisierung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung, der die Höhe des Rentenniveaus untergeordnet wurde (vgl. Czada 2004, 128; Wehlau 2009, 65).

Die erste derartige Entwicklung der Umstrukturierung des Rentensystems wurde durch das Rentenreformgesetz 1999 markiert, das 1997 verabschiedet wurde. Aufgrund des ständig steigenden Lebensalters der Bevölkerung und rückläufiger Geburtenzahlen sollte die Demographie berücksichtigt werden. Alternativ wäre es möglich gewesen, die Beiträge zu erhöhen und die Rentner unbelastet zu lassen oder die Beiträge stabil zu halten und die Renten zu kürzen. Während erstere Alternative allerdings in den vorausgegangenen Jahrzehnten stark genutzt wurde – der Beitragssatz lag 1998 bereits bei 20,3% –, beschloss man nun, die demographische Entwicklung ab 1999 in die Rentenhöhe einfließen zu lassen. Alle Rentenbezieher sollten das gestiegene Risiko durch sinkende Einnahmen und steigende Ausgaben der Rentenkasse mittragen. Hierzu wurde die Anpassungsformel modifiziert, was sich unmittelbar auf den aktuellen Rentenwert und die Höhe aller Renten auswirkt. Der Demographiefaktor war als zusätzliche Komponente der Rentenformel vorgesehen. Die bisherigen Berechnungsfaktoren blieben identisch, so dass sich die Rentenanpassungsformel mit Demographiefaktor wie folgt darstellte (vgl. Hegelich 2006, 85 f.. Holzapfel 2005, Ruland 2007, 35 ff.):

$$AR_t = AR_{t-1} \times \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} \times \frac{NQ_{t-1}}{NQ_{t-2}} \times \frac{RQ_{t-2}}{RQ_{t-1}} \left[\frac{\frac{LEB_{t-9}}{LEB_{t-8}} - 1}{2} - 1 \right]$$

mit

AR aktueller Rentenwert

NQ Nettoquote für Arbeitsentgelt

RQ Rentennettoquote

BE Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer

LEB Durchschnittliche Lebenserwartung der 65-jährigen im zurückliegenden neunten bzw. achten Kalenderjahr

t laufendes Jahr

t-1 Vorjahr

t-2 Vorvergangenes Jahr

Dabei war die (Rest-)Lebenserwartung von 65-Jährigen bzw. deren Veränderung im Vergleich zweier aufeinanderfolgender Jahre entscheidend. Nur jeweils ein Wert pro Jahr sollte ermittelt werden und vorhandene Unterschiede in der Restlebenserwartung zwischen den Geschlechtern oder den beiden Teilen Deutschlands wurden nicht gesondert ausgewiesen. Der Bezug auf länger zurückliegende Jahre (nämlich das neunt- und achtvergangene) wurde gewählt, um auch die gestiegene Lebenserwartung der Bestandsrentner einfließen zu lassen. Im Zuge der Wiedervereinigung wuchs die durchschnittliche Lebenserwartung zu Beginn der 90er Jahre statistisch stärker als in den Jahren nach 1995. Mit dem Zugriff auf Werte ab 1990 wurde daher ein niedrigerer Demographiefaktor ermittelt, so dass die Rentenerhöhung stärker gebremst wurde als dies mit aktuellen Daten zur Lebenserwartung 65-Jähriger hätte getan werden können. Die Teilung des Wertes durch zwei beruhte auf der Entscheidung, dass die Belastung durch die demografischen Probleme in der Rentenversicherung nur hälftig von den Rentnern getragen werden sollte (vgl. Holzapfel 2005). Somit sollten die Mehrausgaben in Folge einer längeren Lebenserwartung, wenn die Le-

benserwartung weiter ansteigt, durch eine niedrigere Anpassung zum Teil wieder ausgeglichen werden (vgl. Holzapfel 2005, Ruland 2007, 35 ff.).

Der Rentenversicherung wurde ferner ein zusätzlicher Bundeszuschuss entsprechend dem Mehraufkommen aus einem Prozentpunkt der allgemeinen Mehrwertsteuer gewährt, die deswegen ab 1. April 1998 um einen Prozentpunkt von 15% auf 16% angehoben wurde. Dieser Zuschuss sollte entlasten von der Finanzierung „versicherungsfremder“ Leistungen und ermöglichte es, den Beitragssatz trotz steigender Ausgaben zum 1. April 2001 von 20,3% auf 19,5% abzusenken. Ein weiterer wesentlicher Teil der Rentenreform war die Neuordnung der Rententypen. Die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit wurde abgeschafft und die betroffenen Personen werden in die übrigen Rentengruppen eingegliedert. Ebenso wurde die vorzeitige Rente für Frauen abgeschafft die Altersgrenzen für die Renten für Frauen und Arbeitslose wurden auf 65 Jahre sowie für Schwerbehinderte schrittweise auf 63 Jahre angehoben. Ferner wurde die Teilung von Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten aufgehoben und stattdessen eine einheitliche Erwerbsminderungsrente eingeführt. Dabei sollte die Erwerbsfähigkeit wieder abstrakt bestimmt wurden, so dass der bisherige Beruf, die Zumutbarkeit und die Verschlossenheit des Arbeitsmarktes nicht mehr zählten. Ziel war es, Arbeitsplatz- und Invaliditätsrisiko zu trennen. Erwerbsminderungsrente sollte ebenso nicht gezahlt werden, solange noch Entgelt für vor Eintritt der Erwerbsunfähigkeit geleistete Arbeit (insbesondere Vorruhestandsgeld) bezogen wurde. Schließlich wurden für Neurenten ab 1997 Ausbildungszeiten nur noch bis maximal 3 Jahre anerkannt (vgl. Hegelich 2006, 85 f., Holzapfel 2005, Lampert/Althammer 2007, 324, Ruland 2007, 35, Ruland 2001, 5).

Die neue „rot-grüne“ Bundesregierung setzte unmittelbar nach dem Amtsantritt 1998 sowohl den demographischen Faktor als auch die Neuregelung der Erwerbsminderungsrenten bis Ende 2000 aus. Als Zwischenlösung wurde Ende 1999 beschlossen, statt einer Nettolohnanpassung die Rentenanpassung in den Jahren 2000 und 2001 an die Inflationsrate zu koppeln (vgl. Ruland 2007, 34 f., Ruland 2001, 5). Außerdem wurde der zusätzliche Bundeszuschuss um Einnahmen aus der erhöhten Ökosteuer angehoben. Der Beitragssatz konnte hierdurch deutlich auf 19,3% abgesenkt werden. Auch die Anrechnung von Kindererziehungszeiten wurde erweitert und ihre Bewertung auf 100% des Durchschnittsverdienstes erhöht. 1999 wurden geringfügig Beschäftigte und arbeitnehmerähnliche Selbständige in die Rentenversicherung einbezogen und die Erfassung von Scheinselbständigen erleichtert (vgl. Ruland 2007, 35).

Die Grundlage für die Rentenreform 2001 war das Altersvermögensergänzungsgesetz. Die Reform war maßgeblich davon geprägt, dass Beitragssatz und Bundeszuschuss deutlich stärker gestiegen waren als 1996 angenommen. Betrug er 1991 noch 18,5%, so war er 2001 auf 24,2% angestiegen. Die Reform sollte daher „den Beitragssatz bis 2020 unter 20% und bis 2030 unter 22%“ halten (Deutscher Bundestag 2002, 16). Die Stabilisierung des Beitragssatzes sollte die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen nicht durch steigende Lohnnebenkosten gefährden (vgl. Wehlau 2009, 78). Anstelle eines im Zuge der inzwischen auf 62,3 Jahre gesunkenen durchschnittlichen Rentenzugangsalters zunächst diskutierten Ausgleichsfaktors, der abhängig vom Rentenbeginn stufenweise eine Art Abschlag von der Rentenhöhe bedeutet hätte, wurde die Rentenanpassungsformel erneut modifiziert. Die neue Anpassungsformel schloss unverändert die Bruttolohnentwicklung in den vergangenen beiden Jahren ein. Allerdings wurden nun nicht mehr Nettoquote und Rentennettoquote ermittelt, sondern es erfolgte eine Bereinigung um Änderungen beim Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung und zur zusätzlichen Altersvorsorge. In der Nettoquote wurde neben den Steuern nur die Belastung des Arbeitnehmers durch die Beiträge zur Sozialversicherung erfasst (Eigenanteil). Auf die neue modifizierte Bruttolohnanpassung wirkte dagegen der volle Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung, also Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil bzw. dessen Veränderungen zum Vorjahr. Be- und Entlastungen der Arbeitnehmer bei der Kranken-, Pflege und Arbeitslosenversicherung sowie Änderungen im Steuerrecht blieben folglich unberücksichtigt. Die vollständige Anpassungsformel mit dem Altersvorsorgeanteil stellt sich wie folgt dar (vgl. Hegelich 2006, 88, Holzapfel 2005, Ruland 2007, 36 ff., Ruland 2001, 6 f.):

$$AR_t = AR_{t-1} \times \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} \times \frac{100\% - AVA_t - RVB_{t-1}}{100\% - AVA_{t-2} - RVB_{t-2}}$$

mit

AR aktueller Rentenwert

AVA Altersvorsorgeanteil

RVB durchschnittlicher Beitragssatz der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten

t laufendes Jahr

t-1 Vorjahr

t-2 Vorvergangenes Jahr

Ähnlich wie die aufgehobene Reform der früheren Bundesregierung sollte die Änderung der Anpassungsformel zu einer Stabilisierung des Beitragssatzes und zu einer Absenkung des Nettorentenniveaus führen. Der neue Altersvorsorgeanteil hatte einen flacheren Rentenanstieg im Vergleich zur Lohnentwicklung zur Folge. Für die Jahre 2001 bis 2009 sollte der Beitrag zur Altersvorsorge stufenweise angehoben werden. Während er in den Jahren 2001 und 2002 noch keine Rolle spielte, sollte er dann jährlich um 0,5% steigen, so dass im Jahr 2009 4% des Einkommens erreicht gewesen wären („Riester-Treppe“). Dieser Anstieg des Altersvorsorgebeitrages sollte die Anpassung zwischen 2003 und 2011 jeweils um circa 0,6% mindern. Erst im Jahr 2010 sollte die Berechnung der Renten dann mit einem Altersvorsorgeanteil von 4% erfolgen. Dieser Wert läuft konform mit der steuerlichen Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge („Riester“-Rente), die als private Vorsorge die Absenkung des Nettorentenniveaus ausgleichen sollte und ebenfalls über acht Jahre schrittweise eingeführt wurde. Die Schritte erfolgten hier jedoch im Zwei-Jahres-Rhythmus. Der Altersvorsorgeanteil wurde bei der Rentenanpassung unabhängig vom Umfang der – individuell oder gesamtgesellschaftlich – tatsächlichen Inanspruchnahme der „Riester“-Renten-Förderung berücksichtigt. Der Gesetzgeber setzte vielmehr voraus, dass Versicherte mindestens in Höhe der steuerlichen Förderung eine zusätzliche Altersvorsorge aufbauten. In die Anpassungsformel wurde ferner eine Basiszahl eingearbeitet, die den Einfluss der Belastungsänderungen von Beiträgen zur Altersversorgung steuert. Statt des Kürzens der Rente durch den Ausgleichsfaktor sollte eine Rentenerhöhung durch die Basiszahl gedämpft werden, wenn die Beiträge zur Rentenversicherung erhöht wurden. Diese Basiszahl sollte jedoch erst ab dem Jahr 2011 wirken, da erst dann die Absenkung von 100% auf 90% erfolgen sollte. Der Basiswert von 90% konnte jedoch wegen der zwischenzeitlichen Änderung der Rentenanpassungsformel nicht mehr zur Anwendung kommen. Die geplante Inflationsanpassung für 2001 wurde zugunsten der modifizierten Bruttolohnanpassung aufgegeben. Da im Jahr 2000 keine echte Anpassung durchgerechnet wurde, sollten für die Anpassung zum 01.07.2001 die tatsächlichen Werte der Bruttolohnentwicklung für das Jahr 1999 herangezogen werden. Auch in den Jahren 2002 und 2003 errechnete sich der neue aktuelle Rentenwert unter Berücksichtigung der Anpassungsformel nach dem Altersvermögensergänzungsgesetz. Der Altersvorsorgeanteil wirkte sich dabei jedoch lediglich im Jahr 2003 aus. Das Altersvermögensergänzungsgesetz vom 21.03.2001 trat rückwirkend zum 01.01.2001 in Kraft und wirkte sich damit ab der Rentenanpassung zum 01.07.2001 aus (vgl. Holzapfel 2005, Ruland 2007, 36 ff., Wehlau 2009, 79).

Konkret sollte das Rentenniveau durch eine Anpassung der Rentenformel von 70% des durchschnittlichen Nettolohns im Jahr 2000 schrittweise auf etwa 67% im Jahr 2030 gesenkt werden. Diese Bemühungen sollten durch staatliche Förderungen – entweder als Zuschuss, oder als Steuerfreibetrag – unterstützt werden. Gefördert werden sollte hiermit der weitere Ausbau der privaten und betrieblichen kapitalgedeckten Altersvorsorge. Hinsichtlich letzterer stellt die Rentenreform 2001 eine weitere grundlegende Änderung dar. War die betriebliche Altersvorsorge bislang überwiegend eine freiwillige Sozialleistung der Arbeitgeber, so haben Beschäftigte seit dem 1. Januar 2002 nunmehr grundsätzlich das Recht, von ihrem Arbeitgeber den Aufbau einer betrieblichen Al-

tersvorsorge durch Beitrage aus ihren Arbeitsentgelten („Entgeltumwandlung") zu verlangen (vgl. Deutscher Bundestag 2002, 11, Lampert/Althammer 2007, 328, Wilke 2008, 50).

Die Neuregelung der sozialen Sicherung der Frau bildet einen weiteren Schwerpunkt der Reform. Beschlossen war eine Höher-Bewertung von Beitragszeiten, die Eltern begünstigt, welche während der ersten 10 Jahre eines Kindes eine Teilzeitarbeit ausüben oder trotz einer Vollzeiterwerbstätigkeit nur unterdurchschnittlich verdienen. Eltern, die wegen gleichzeitiger Erziehung bzw. Pflege von zwei oder mehr Kindern nicht erwerbstätig sein können, erhalten einen Zuschlag an Entgeltpunkten, welcher der höchstmöglichen Förderung von erwerbstätigen Erziehungspersonen entspricht (vgl. Ruland 2007, 36, Ruland 2001, 8).

Von der Rentenreform 2004 bis zum Beitragsentlastungsgesetz 2005

Die Umstrukturierung wurde nach der Rentenreform 2001 fortgesetzt. Um den Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung bei 19,5% stabil zu halten, wurde nach den Anpassungen von 2001 bis 2003 die Rentenanpassung für das Jahr 2004 außer Kraft gesetzt, den Rentnern der volle Beitrag zur Pflegeversicherung aufgebürdet, für Rentenneuzugänge der Rentenzahltermin vom Monatsanfang auf das Monatsende verschoben und die Schwankungsreserve auf eine Untergrenze von 0,2 Monatsausgaben abgesenkt (vgl. Hegelich 2006, 90, Lampert/Althammer 2007, 323, Ruland 2007, 37). Ebenso wurde die Altersgrenze für den frühestmöglichen Beginn der vorzeitigen Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit auf das 63. Lebensjahr erhöht und die Konzentration der bewerteten Anrechnungszeiten bei schulischen und beruflichen Ausbildungszeiten auf insgesamt höchstens 36 Monate verkürzt. Die Aussetzung der Rentenanpassung 2004 führte dazu, dass der Altersvorsorgeanteil des Jahres 2003 nicht auf 1% angestiegen war, sondern bei 0,5% blieb. Damit sollte sich das Erreichen des vollen Wertes von 4% zunächst um ein Jahr auf 2010 verzögern (vgl. Holzapfel 2005, Ruland 2007, 37).

Da nach den damaligen Berechnungen der Beitragssatz ohne weitere Einsparungen bis 2030 auf über 24% ansteigen würde, enthielt das Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) Regelungen, die mittel- und langfristig wirkend dazu beitragen sollten, das umlagefinanzierte System der gesetzlichen Rentenversicherung zu stabilisieren. Wichtiges Instrument für dieses Ziel war der Nachhaltigkeitsfaktor, der in die Rentenanpassungsformel eingebaut wurde. Dieser sollte die Anpassung verringern (erhöhen), wenn entweder die Zahl der Rentner steigt (sinkt) oder die Zahl der Beitragszahler sinkt (steigt). Zudem erfolgten weitere Änderungen in der Rentenanpassungsformel, insbesondere hinsichtlich des Einflusses von Veränderungen des Arbeitsmarktes auf künftige Rentenhöhen. Die Entwicklung der Entgelte oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze oder der Entgelte von Personen, die nicht versicherungspflichtig beschäftigt sind, blieben für die Rentenanpassung ohne Bedeutung. Neu eingeführt wurde ferner eine Niveausicherungsklausel, die sich ebenfalls auf die Rentenanpassung auswirken kann (siehe unten). Die gesamte Anpassungsformel unter Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsfaktors stellt sich wie folgt dar (vgl. Holzapfel 2005, Krieger/Stöwhase 2009, Ruland 2007, 39, Sachverständigenrat 2005, 333 f.):

$$AR_t = AR_{t-1} \times \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} \times \frac{100\% - AVA_t - RVB_{t-1}}{100\% - AVA_{t-2} - RVB_{t-2}} \times \left[\left[1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \right] \times \alpha + 1 \right]$$

mit

AR aktueller Rentenwert

BE_{t-1} Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung im Vorjahr

BE_{t-2} Korrigierte Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer im Vorvorjahr

AVA Altersvorsorgeanteil

RVB durchschnittlicher Beitragssatz der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten

RQ Rentnerquotient, Veränderung des Verhältnisses von Rentenempfängern zu Beitragszahlern

α Faktor zur Abmilderung der Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors

t laufendes Jahr

t-1 Vorjahr

t-2 Vorvergangenes Jahr

Alle gesamtgesellschaftlichen Veränderungen sollten mit dem Nachhaltigkeitsfaktor berücksichtigt werden, die für die finanzielle Situation der Rentenversicherung von Bedeutung sind. Obwohl der Nachhaltigkeitsfaktor nur die Veränderung des Verhältnisses von Rentnern und Beitragszahlern widerspiegelt, gehören hierzu auch die Veränderung der Situation auf dem Arbeitsmarkt und die demografische Entwicklung. Neben der steigenden Lebenserwartung fließen in den Nachhaltigkeitsfaktor auch die (niedrigen) Geburtenzahlen und die Anzahl der Erwerbstätigen ein, was den wesentlichen Unterschied zum Demographiefaktor darstellt, der ausschließlich auf die Entwicklung der Lebenserwartung bezogen war. Die Auswirkungen des Nachhaltigkeitsfaktors betreffen sowohl Bestands- als auch Zugangsrentner und greifen unmittelbar (vgl. Holzapfel 2005).

Die Auswirkungen des Nachhaltigkeitsfaktors sollten nicht in vollem Umfang auf die Rentenanpassung wirken, weshalb ein Faktor α als Teil des Nachhaltigkeitsfaktors eingeführt wurde, der die Modifizierung desselben steuert und angibt, mit welchem Gewicht eine Änderung des Rentnerquotienten bei der Rentenanpassung berücksichtigt wird. Dieser Parameter war auf 0,25 festgelegt und mildert die anpassungsmindernde Wirkung durch die Verschlechterung des Verhältnisses von Beitragszahlern zu Rentnern auf ein Viertel. Mittels dieses Parameters sollte der Anstieg des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung bis zum Jahr 2030 auf maximal 22% beschränkt bleiben. Bei bisher nicht absehbaren Auswirkungen auf den künftigen Beitragssatz sollte über den Faktor α eine Adjustierung erfolgen (vgl. Holzapfel 2005, Krieger/Stöwhase 2009, Lampert/Althammer 2007, 319).

Der Rentnerquotient, der das Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern messen soll, basiert nicht auf den tatsächlichen Zahlen dieser Personengruppen, sondern zieht so genannte Äquivalenzrentner und Äquivalenzbeitragszahler heran. Die Zahl der Äquivalenzrentner wird errechnet, indem die Gesamtsumme der gezahlten Renten eines Jahres durch eine Regelaltersrente mit 45 Entgeltpunkten geteilt wird. Der Gesamtsumme werden dabei die Rententeile entnommen, die durch den Bund erstattet werden. Die Zahl der Äquivalenzbeitragszahler ergibt sich als Verhältnis aus der Summe der Einnahmen der Rentenversicherung von versicherungspflichtig Beschäftigten, geringfügig Beschäftigten und von Arbeitslosengeldbeziehern sowie dem jährlichen Durchschnittsentgelt. Mit der Berücksichtigung der Arbeitslosengeldbezieher soll auch die Arbeitsmarktsituation auf den Rentnerquotienten wirken. Letzterer misst also nicht das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern, sondern das Verhältnis von rentenversicherungspflichtigen Durch-

schnittsverdienern zu Standardrentnern. Durch die Ermittlung dieser Pauschalwerte für Rentner und Beitragszahler ließen sich Verzerrungen durch geringfügige Beitrags- und Rentenzahlungen vermeiden. Entscheidend ist somit nicht die Anzahl der Rentner, sondern die Höhe der Gesamtausgaben für alle Rentner, unabhängig davon, ob der Einzelne eine hohe Rente oder nur wenige Euro monatlich erhält. Auch auf Zahlerseite gilt, dass egal, wie viele Menschen im Einzelnen wie viel verdienen (Teilzeit, Minijobs), relevant ist, inwieweit die Summe der Beitragseinnahmen die Renten deckt (vgl. Holzapfel 2005, Krieger/Stöwhase 2009).

Die für den Rentnerquotienten benötigten Äquivalenzrentner und Äquivalenzbeitragszahler wurden zunächst für beide Teile Deutschlands getrennt ermittelt, wobei den Ost-Äquivalenzrentnern eine Standardrente zugrunde liegt, die mit dem aktuellen Rentenwert (Ost) errechnet wird. Die so ermittelten Äquivalenzrentner und -beitragszahler wirken auf beide aktuelle Rentenwerte gleich. Insofern wurden keine verschiedenen Werte für Ost und West genutzt, sondern es wurde ein gemeinsamer Faktor unter Berücksichtigung der Besonderheiten der beiden deutschen Teilgebiete ermittelt. Verlängert sich die Lebenserwartung und steigt damit die Zahl der Rentner, mindert sich die Rentenanpassung. Derselbe Effekt tritt ein, wenn die Zahl der Arbeitnehmer sinkt. Eine kurzfristig stabilisierende Wirkung erreicht der Nachhaltigkeitsfaktor. Wenn die Anzahl der Äquivalenzbeitragszahler aus konjunkturellen Gründen abnimmt, dann wird auch die nächste Rentenanpassung gedämpft. Fließen dagegen mehr Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung, weil mehr Menschen beschäftigt wurden, können auch die Renten steigen. Langfristig hängt die Höhe des Nachhaltigkeitsfaktors von der Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Verrentungspraxis ab. Die Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, die nach ihrem Vorsitzenden Bert Rürup gemeinhin als „Rürup“-Kommission bezeichnet wird, ging davon aus, dass sich der Rentnerquotient in den nächsten Jahren kaum auswirken würde. Erst mit Zunahme der Alterung der Gesellschaft sollte ab 2010 die Rentenanpassung zunehmend gebremst werden (vgl. Holzapfel 2005).

Zusätzlich zu der Einführung des neuen Nachhaltigkeitsfaktors wurde die bekannte Rentenanpassungsformel teilweise verändert. So gab es Modifizierungen bei den heranzuziehenden Bruttolöhnen und beim Altersvorsorgeanteil. Bisher flossen die Bruttoentgelte der Arbeitnehmer in die Anpassungsformel ein, wie sie durch das Statistische Bundesamt in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ermittelt wurden. Enthalten sind neben den Entgelten der Rentenversicherten auch nicht rentenversicherte Einkommen, wie Beamtenbezüge oder Verdienste über der Beitragsbemessungsgrenze. Als Folge davon stieg der aktuelle Rentenwert stärker an als die zeitgleichen Mehreinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung aufgrund gestiegener Versichertenentgelte. Dies lag darin begründet, dass die Gesamtentgelte in Deutschland in den Jahren stärker angestiegen sind als die beitragspflichtigen Entgelte (vgl. Holzapfel 2005).

Die Rentenanpassung orientierte sich nun zwar weiterhin an der Entwicklung der Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer und basierte auf Zahlen aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes. Während allerdings BE_{t-1} die Bruttolohn- und Gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigtem Arbeitnehmer gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung ist, wird bei BE_{t-2} eine Korrektur derart vorgenommen, dass Bruttolöhne und -gehälter jenseits der Bemessungsgrenze sowie Beamtengehälter herausgerechnet und die beitragspflichtigen Einkommen von Arbeitslosen und geringfügig Beschäftigten einbezogen werden. Dadurch wird die Entwicklung der Beitragsbasis stärker berücksichtigt und die Einnahmeorientierung der Rentenanpassung verstärkt (vgl. Krieger/Stöwhase 2009).

Der 2001 eingeführte Altersvorsorgeanteil blieb auch in der neuen Anpassungsformel enthalten. Lediglich der Basiswert von 90%, der ab 2011 zur Anwendung hätte kommen sollen, wurde fallengelassen und die anpassungsdämpfende Wirkung steigender Beitragssätze, die bisher durch den Basiswert 90% ausgedrückt worden war, sollte nun vom Nachhaltigkeitsfaktor aufgefangen werden. Der Altersvorsorgeanteil und der Beitragssatz zur Rentenversicherung sollten also von der Basis 100% abgezogen werden, auch über das Jahr 2010 hinaus. Durch die entfallene Anpassung des Jahres 2004 sollte sich das Erreichen der 4% von 2009 auf das Jahr 2010 verschieben. Erst ab 2011 sollte damit auf den vollen Wert von 4% des Jahres 2010 zurückgegriffen werden können. Auch wurde im Jahr 2004 die „Schutzklausel“ eingeführt, die eine nominale Rentensenkung aufgrund des Nachhaltigkeitsfaktors oder aufgrund der Erhöhung des Rentenversicherungsbeitragssatzes, nicht jedoch aufgrund niedrigerer Bruttoentgelte, verhindert. Bis 2011 wurde diese

Schutzklausel auch auf den Altersvorsorgeanteil ausgeweitet. Danach dürfen bis 2011 nicht nur der Nachhaltigkeitsfaktor und der Beitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung nicht zur Rentenminderung führen, sondern auch der Altersvorsorgeanteil („Riester-Treppe“). Folglich können bei positiver Lohnentwicklung der unter Berücksichtigung des Altersvorsorgeanteils ermittelte Veränderungsfaktor der Beiträge und/oder der Nachhaltigkeitsfaktor zwar die Erhöhung abbauen, jedoch keine Minderung des aktuellen Rentenwertes bewirken. Haben sich die Löhne negativ entwickelt und sinkt daraufhin der aktuelle Rentenwert, dürfen Veränderungen von Altersvorsorgeanteil, Rentenversicherungsbeitrag und Nachhaltigkeitsfaktor sich nicht weiter mindernd auswirken (vgl. Holzapfel 2005, Krieger/Stöwhase 2009, Sachverständigenrat 2005, 333 f.).

Mit den Veränderungen insbesondere der Anpassungsformel hat sich seit 2001 ein wesentlicher Wandel vollzogen. Das frühere Ziel der Anpassung der Sicherung eines angemessenen Lebensstandards wurde durch die Vorgabe ersetzt, der Beitragssatz solle bis 2020 die gesetzliche Vorgabe von 22% nicht übersteigen. Um aber zu vermeiden, dass die Renten im Vergleich zur Lohnentwicklung auf lange Sicht zu stark an Substanz verlieren, wurde eine Untergrenze eingeführt, die ein Gegengewicht darstellt zu den eher beitragssatz- und einnahmeorientierten Regelungen des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes. So sah die neue Niveausicherungsklausel vor, dass das Nettorentenniveau vor Steuern bis zum Jahr 2020 nicht unter 46% und bis 2030 nicht unter 43% fallen durfte: Das (bisher auf 67%) festgelegte Nettorentenniveau stellte das Verhältnis zwischen Nettostandardrente und dem durchschnittlichen Nettoentgelt der Arbeitnehmer dar. Die Standardrente war die Regelaltersrente des „Eckrentners“, also mit 45 durchschnittlichen Beitragsjahren. Abgezogen wurden davon Kranken- und Pflegeversicherungsbeitrage. Steuern mussten bisher nicht berücksichtigt werden, weil dieser „Eckrentner“ (ohne weitere Einkünfte) keine Einkommenssteuer zahlen musste. Durch die Neuregelung der Rentenbesteuerung im Rahmen des Alterseinkünftegesetzes, weg von der Ertragsanteilbesteuerung hin zur nachgelagerten Besteuerung, fielen Steuern nun auch für „Nur“-Rentner an. Weil der Anteil des zu besteuernden Einkommens abhängig vom Rentenbeginn war (steuerpflichtiger Anteil z. B. bei Rentenbeginn 2005: 50%, 2015: 70%, 2025: 85%) konnte von einem einheitlichen Nettorentenniveau für alle Rentner nicht mehr ausgegangen werden. Die Niveausicherungsklausel stellte deshalb nicht mehr auf das Nettorentenniveau, sondern auf das Sicherungsniveau vor Steuern bzw. das Nettorentenniveau vor Steuern ab. Der Vergleich Rente-Lohn erfolgte also nicht mehr mit den Nettowerten, sondern mit Nettowerten plus Steuern. Die Steuerbelastung der Standardrente bleibt unbeachtlich und der Lohnnettoquote aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wurde die Lohnsteuer wieder aufgeschlagen. Die Besteuerung bleibt damit sowohl bei den Beitragszahlern als auch bei den Rentnern unberücksichtigt. Weiterhin abgezogen wurden allerdings die Beiträge zu den Sozialversicherungen von den Bruttowerten. Außerdem mindern sich die Nettolöhne um den durchschnittlichen Aufwand zur geförderten privaten Altersvorsorge („Riester“-Rente). Nach dieser neuen Definition sollte die Standardnettorente vor Steuern bis 2020 nicht weniger als 46% des Standardnettolohns vor Steuern betragen. Für das Jahr 2005 wurde ein Wert von 52% erwartet (vgl. Holzapfel 2005, Ruland 2007, 39).

Das Gesetz zur Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 09.12.2004 regelt ferner die Neustrukturierung der Träger der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland. Aus der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten wurde die allgemeine Rentenversicherung, Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und Verband Deutscher Rentenversicherungsträger firmieren künftig unter Deutsche Rentenversicherung Bund und die drei Bundesträger Seekasse, Bahnversicherungsanstalt und Bundesknappschaft vereinigen sich unter dem Dach der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See. Für die Rentenanpassung bzw. den aktuellen Rentenwert hat diese Umstrukturierung keine Auswirkungen. Der Zusammenschluss der Träger in Deutsche Rentenversicherung Bund bzw. Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See galt ab 01.10.2005 (vgl. Hegelich 2006, 91, Holzapfel 2005).

Der Bundeszuschuss war 2005 auf 25% gestiegen. Nach der Neuregelung waren die Beiträge auf das voraussichtliche Arbeitsentgelt eines Monats nun bereits Ende des gleichen Monats fällig. Bisher waren die Beiträge auf die erbrachte Arbeitsleistung eines Monats grundsätzlich erst zum 15. des Folgemonats fällig gewesen. Mit dieser Neuregelung konnte in der Rentenversicherung eine Beitragssatzerhöhung vermieden werden, sodass der Beitragssatz des Jahres 2006 unverändert bei 19,5% bleiben konnte. 2006 hatte sich die Liquidität der Rentenversicherungsträger durch die Neuerung – insoweit nur vorübergehend – deutlich verbessert. Hinzu kamen aber auch Beitragsmehreinnahmen infolge einer anziehenden Beschäftigung, sodass die Nachhaltigkeitsrücklage

(frühere Schwankungsreserve) Ende 2006 auf 0,6 Monatsausgaben anstieg. Für 2007 wäre daher ein Beitragssatz von 19,7% ausreichend gewesen. Um ihn aber nicht schon 2008 wieder anheben zu müssen, ist er Ende 2006 durch ein gesondertes Gesetz in der allgemeinen Rentenversicherung ab 2007 auf 19,9% angehoben worden. Im März 2006 ist aus Sorge vor einer ersten Minusanpassung infolge der Entgeltentwicklung eine Aussetzung der Anpassung beschlossen worden. Damit gab es seit 2003 keine Anpassung der Renten mehr (vgl. Holzapfel 2005, Lampert/Althammer 2007, 322; Ruland 2007, 37, Sachverständigenrat 2005, 334).

Vom Rentenversicherungs-Altersgrenzenanpassungsgesetz 2007 bis heute

Die volkswirtschaftliche Entwicklung in den Jahren 2005 und 2006 hätte eine Rentenkürzung zur Folge gehabt. Dies wurde durch die Schutzklausel verhindert, wobei die dadurch unterbliebenen Anpassungsdämpfungen aber langfristig eine dauerhafte Zusatzbelastung der Beitragszahler zur Folge gehabt hätten. „Riester-Treppe“ und Nachhaltigkeitsfaktor hätten für sich genommen eine Rentenanpassung verlangt. Mit dem Rentenversicherungs-Altersgrenzenanpassungsgesetz, das 2007 in Kraft trat, wurde deshalb die Schutzklausel modifiziert. Die zur Vermeidung von Rentenkürzungen bei der Rentenanpassung ausgefallene Dämpfungswirkung sollte ab dem Jahr 2011 solange durch eine Halbierung der sich dann ergebenden positiven Rentenanpassungen realisiert oder nachgeholt werden, bis die ausgefallene Dämpfungswirkung ausgeglichen ist. Dies sollte durch den so genannten "Nachholfaktor" erfolgen. Wenn also positive Rentenanpassungen zustande kommen, soll ab 2011 der jeweilige Anpassungssatz mit der unterbliebenen Anpassungsdämpfung verrechnet werden. Die Renten würden dann nur noch halb so stark steigen wie rechnerisch möglich. Und dies gilt so lange, bis der Ausgleichsbedarf wieder aufgeholt ist. Dadurch sollte eine übermäßige Belastung der Rentenkassen vermieden werden. Mathematisch wirkt der Nachholfaktor, indem der aktuelle Rentenwert AR_t nach bisheriger Rentenanpassungsformel mit einem Korrekturfaktor multipliziert wird. Dies ergibt den korrigierten aktuellen Rentenwert $AR^{korr}_{\ t}$ (vgl. Gasche 2005, Krieger/Stöwhase 2009, Sachverständigenrat 2005, 334). Es gilt:

$$AR^{korr}_{\ t} = AR_t \left[1 - \beta \left(1 - \frac{AR_t^{BS}}{AR_t} \right) \right]$$

mit

$AR^{korr}_{\ t}$ korrigierter aktueller Rentenwert, maßgebend für die Rentenanpassung in t

AR_t aktueller Rentenwert in t gemäß der bislang gültigen Rentenanpassungsformel

AR_t^{BS} aktueller, mit dem Beitragssatzziel konformer Rentenwert (derjenige aktuelle Rentenwert, der sich unter Anwendung der Rentenanpassungsformel ohne die Schutzklausel in Periode t ergeben hätte)

β Teil der Lücke zwischen AR_t und AR_t^{BS} (Anpassungslücke), der durch die Korrektur geschlossen werden soll

t laufendes Jahr

Ebenfalls mit dem Rentenversicherungs-Altersgrenzenanpassungsgesetz war die schrittweise Anhebung des Renteneintrittsalters ab dem Jahr 2012 bis 2030 von 65 auf 67 Jahre verbunden. Beginnend mit dem Geburtsjahrgang 1947 erfolgt die Anhebung ab 2012 zunächst in monatlichen, ab 2024 in zweimonatigen Schritten, sodass die Regelaltersgrenze von 67 Jahren für die Jahrgänge 1964 und jünger erreicht wird (vgl. Wilke 2008, 66).[25]

[25] Wer mindestens 45 Jahre Pflichtbeiträge aus Beschäftigung, selbständiger Tätigkeit und Pflege sowie aus Zeiten der Kindererziehung bis zum 10. Lebensjahr nachweisen kann, kann wie bisher mit 65 Jahren abschlagsfrei in Rente gehen. 63-jährige und ältere Erwerbsgeminderte mit 35 Beitragsjahren können bis Ende 2023 weiterhin abschlagsfrei eine Erwerbsminderungsrente beziehen. Des Weiteren gilt, dass Schwerbehinderte eine stufenweise Anhebung des

Bereits Ende 2006 war der Beitragssatz durch das Gesetz über die Senkung des Beitrags zur Arbeitsförderung, die Festsetzung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung und der Beiträge und Beitragszuschüsse in der Alterssicherung der Landwirte für das Jahr 2007 auf 19,9% angehoben worden. Das durchschnittliche Rentenzugangsalter war 2007 um fast ein Jahr auf 63,2% gestiegen (vgl. Ruland 2007, 40).

Nachdem die tatsächliche Entwicklung des Rentenwertes ab dem Jahr 2003 wie dargestellt durch eine Phase ohne Rentenerhöhungen gekennzeichnet war, kam es erst in den Jahren 2007 und 2008 zu moderaten Erhöhungen des aktuellen Rentenwertes. Aufgrund der schwachen Entwicklung der Löhne und Gehälter in den beiden Vorjahren wurde für das Jahr 2008 nur mit einem schwachen Anstieg des Rentenwerts gerechnet, der im Vergleich zum kräftigen Anstieg der Löhne und Gehälter im selben Jahr von der Bundesregierung als inadäquat angesehen wurde, obwohl er sich im Jahr 2009 gemäß Rentenformel positiv auf den Rentenwert ausgewirkt hätte. Um den Rentenwert bereits in 2008 anheben zu können, wurde daher der kontinuierliche Anstieg der „Riester-Treppe“ in den Jahren 2007 und 2008 (mit Wirkung gemäß Rentenanpassungsformel in 2008 und 2009) ausgesetzt und der Wert des Jahres 2006 (2%) auch in diesen Jahren angesetzt. In der Konsequenz wurde der Faktor AVA in der Rentenanpassungsformel für zwei Jahre neutralisiert und konnte nicht dämpfend auf den Anstieg des Rentenwerts wirken, was für das Jahr 2008 zu einem Anstieg um 0,65% führte (vgl. Krieger/Stöwhase 2009). Die Rentensteigerung im Jahr 2009 betrug aufgrund der stark gestiegenen Löhne und Gehälter 2008 2,41% im Westen, im Osten 3,4%. Die beiden ausgesetzten Stufen sollten bei den Rentenanpassungen 2012 und 2013 nachgeholt werden.

Am 19. Juni 2009 schließlich wurde die Schutzklausel durch das 3. SGB IV-Änderungsgesetz ein weiteres Mal ausgeweitet, sodass ein Absinken des Rentenwertes auch dann ausgeschlossen ist, wenn die für die Rentenentwicklung wesentliche Berechnungsbasis, die Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter, rückläufig ist. Im Fall sinkender Löhne wird damit ein nominales Sinken der Renten verhindert, wobei die Rentenzahlbeträge in diesem Fall konstant gehalten werden. Die unterbliebene Rentenkürzung soll mit späteren Rentenerhöhungen verrechnet werden, bis die unterlassene Rentenkürzung nachgeholt ist.

regulären Renteneintrittsalters von 2017 bis 2029 von 63 auf 65 Jahre erfahren, weshalb hier frühestens die Rente ab 62 möglich war. Die Abschlagshöhe bleibt hiervon unberührt. Sie beträgt maximal 10,8%.

B.1.2 Kriterien zur Bewertung von Reformmaßnahmen und Prognosen

Die Bewertung von Reformmaßnahmen und Prognosen setzt die Ableitung geeigneter Bewertungskriterien voraus. Diese Kriterien sollen es einerseits ermöglichen, ein Urteil hinsichtlich Eignung und Qualität einer Maßnahme oder Prognose abzugeben, andererseits die einzelnen Reformmaßnahmen und Prognosen miteinander zu vergleichen. Bereits hier ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass Reformmaßnahmen und Prognosen nicht notwendigerweise unabhängig voneinander sind. Kausale Beziehungen zwischen Prognosen und Reformmaßnahmen sind grundsätzlich möglich und stellen ein wesentliches Problem im Rahmen politischer und wirtschaftlicher Entscheidungsfindung dar. So geht eine Prognose, ihre Kenntnisnahme durch die relevanten wirtschaftlichen und politischen Akteure vorausgesetzt, als weiteres „Datum“ in deren Entscheidungen ein. Damit ist grundsätzlich fraglich, ob das Eintreten einer Prognose oder auch einer Maßnahme, um den prognostizierten Missständen entgegenzuwirken, auf der Qualität der Prognose beruht oder schlichtweg durch die Prognose selbst veranlasst wurde („self-fulfilling prophecy“). Andererseits ist es möglich, dass die Prognose aufgrund des bestehenden Kausalzusammenhangs gerade nicht eintritt, wenn es den Entscheidern gelingt, die vermuteten „Gefahren“ durch entsprechende Maßnahmen abzuwenden. Ist die Prognosequalität jedoch schlecht bzw. existiert die prognostizierte Gefahr gar nicht und wäre sie nie eingetreten, so kann dies dazu führen, dass tatsächliche (zukünftige) Probleme vernachlässigt, neue Probleme geschaffen und Ressourcen verschwendet werden.

Für die Bewertung von Reformmaßnahmen und Prognosen werden Kriterien aus folgenden drei Kategorien herangezogen:

- **Allgemeine Kriterien**: Die dieser Kategorie zugeordneten Kriterien finden bereichsübergreifend sowohl auf Reformmaßnahmen als auch auf Prognosen Anwendung.
- **Maßnahmenspezifische Kriterien**: Die dieser Kategorie zugeordneten Kriterien werden ausschließlich zur Beurteilung der Reformmaßnahmen herangezogen.
- **Prognosenspezifische Kriterien**: Die dieser Kategorie zugeordneten Kriterien werden ausschließlich zur Beurteilung der Prognosen herangezogen.

Die Kategorie der allgemeinen Kriterien setzt sich wie folgt zusammen:

- **Transparenz**: Sowohl Reformmaßnahmen als auch Prognosen sollten spezifisch sein. Das Problem, auf das eine Reformmaßnahme abzielt, sollte daher klar definiert sein. Ebenso sollten klare Ziele definiert werden, die mit der Reformmaßnahme erreicht werden sollen. Wünschenswert ist ebenso die Angabe konkreter Messgrößen im Rahmen der Definition von Problemen und Zielen (z.B. der Beitragssatz soll von X% heute auf Y% in 2 Jahren gesenkt werden). Um die Qualität von Prognosen beurteilen zu können, sollte bekannt sein, wie die zu prognostizierende Größe berechnet wird und welche Ergebnisse aus den Prognosen hervorgehen, ob es sich beispielsweise um Verhältniszahlen handelt oder absolute Werte. Entscheidend ist die Interpretierbarkeit derselben. Auch Ergebnisse von Prognosen sind nur dann sinnvoll interpretierbar, wenn der untersuchte Gegenstand sowie alle berücksichtigten Einflussfaktoren klar und eindeutig definiert sind. Auch wird eine interessengeleitete Interpretation von Ergebnissen deutlich erschwert, wenn Definitionen spezifisch sind und damit wenig Interpretationsspielraum lassen. So dürfen sich beispielsweise hinter der gleichen Bezeichnung nicht verschiedene Dinge verbergen und hinter unterschiedlichen Bezeichnungen nicht gleiche Dinge. Ebenso ist bei Prognosen eine vollständige und transparente Darstellung der gewählten Methodik unbedingt notwendig, um das vom Ersteller gewählte Vorgehen nachvollziehen zu können (intersubjektive Überprüfbarkeit).
- **Neutralität**: Weder Reformmaßnahmen noch Prognosen sollten aus politischen Gründen „zweckentfremdet“ werden, es sei denn, ein sinnvoller Kompromiss aus ökonomischem und sozialem Nutzen wird hierdurch nicht beeinträchtigt. Insbesondere für die Glaubwürdigkeit einer Prognose ist die Neutralität der Institution, die diese Prognose erstellt, wesentlich.

Besteht eine solche Neutralität nicht, so ist mit Interessenkonflikten und entsprechenden Auswirkungen auf das Prognoseergebnis zu rechnen. Hier kann Krämer gefolgt werden, nach dem jede Statistik, die von einer interessierten Seite selbst erstellt und verbreitet wird, bis zum Gegenbeweis als manipuliert zu betrachten ist. Dies gilt für Prognosen gleichermaßen (vgl. Krämer 2003, 221).

Folgende Kriterien werden zur Beurteilung der Reformmaßnahmen eingesetzt:

- **Effektivität**: Die Reformmaßnahmen sollten geeignet sein, eine wesentliche Gefahr für die Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung abzuwenden bzw. die Leistungsfähigkeit des Systems zu erhöhen. So sollte das Problem, auf dessen Abwendung bzw. Minderung eine Reform abzielt, tatsächlich schwer genug wiegen, um den Erhalt der Leistungsfähigkeit des Rentenversicherungssystems gefährden zu können. Einschnitte im Bezug auf das Leistungsniveau sind nur dann gerechtfertigt, wenn bei Beibehaltung des Status Quo eine wesentliche Gefahr für die Leistungsfähigkeit des Systems bestünde. Potentielle bzw. bereits eingetretene Gefahren sollten daher im Gesamtzusammenhang betrachtet werden. Sie sind regelmäßig eng miteinander verknüpft. Wesentlich sind dabei die zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Reformmaßnahme verfügbaren Informationen (Prognosen, wirtschaftliche Situation etc.). Punktuelle Eingriffe sind grundsätzlich nur dann sinnvoll, wenn sie ein Teilproblem lösen können, ohne andere Probleme zu verschärfen bzw. neue Probleme zu schaffen. Wünschenswert ist es, das Reformmaßnahmen nachhaltig wirken, das heißt, es sollte sich nicht lediglich um (politisch motivierte) „Strohfeuer“ handeln, die schnell ausbrennen und keine bleibende Wirkung hinterlassen.
- **Interessewahrung**: Reformmaßnahmen sollten die Interessen aller betroffenen Parteien (Versicherte, Arbeitgeber, Gesamtheit der Steuerzahler etc.) und der verschiedenen Gruppen innerhalb dieser Parteien (sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Rentner etc.) berücksichtigen und soziale und ökonomische Komponenten und Konsequenzen einer Maßnahme entsprechend ausrichten. Eine Partei sollte nicht zugunsten einer anderen übervorteilt werden.
- **Effizienz**: Bedeutet Effektivität das Richtige tun, so kann Effizienz als das Richtige richtig tun angesehen werden. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass eine Maßnahme, die nicht effektiv ist auch nicht effizient sein kann, denn wenn nicht das Richtige getan wird kann das Richtige auch nicht richtig getan werden. Neben dieser Definition kann auch eine weitere herangezogen werden, der das insgesamt hinsichtlich der leichteren Realisierbarkeit „schwache“ Pareto-Kriterium zugrunde liegt. Danach sind ein Zustand oder eine Maßnahme (A) effizienter als eine andere Situation oder Maßnahme (B), wenn es unter A keinem Individuum schlechter, aber mindestens einem besser geht als unter Maßnahme B. Effizienz in dieser Fassung oder Pareto-Optimalität liegen vor, wenn es nicht mehr möglich ist, irgendjemanden besserzustellen, ohne dass sich gleichzeitig jemand anderer verschlechtert. Von Effizienz spricht man auch dann, wenn es den „Gewinnern“ – also denjenigen, die sich besser stellen – hypothetisch möglich wäre, die „Verlierer“ so zu kompensieren, dass diese sich gegenüber dem Ausgangszustand ebenfalls nicht verschlechtern. Tatsächlich müssen diese Kompensationszahlungen gar nicht geleistet werden, wichtig ist nur, dass sie möglich wären (vgl. Wiegard 2001).

Prognosen werden anhand folgender Kriterien beurteilt:

- **Datenbasis**: Die Datenbasis, die der Untersuchung zugrunde liegt, muss geeignet sein, um die gewünschten Schlüsse auf zukünftige Sachverhalte ziehen zu können. Hierbei ist insbesondere wichtig, auf welche Weise und von wem die Daten gewonnen wurden, wie genau das Sample beschrieben ist, ob es sich beispielsweise um eine Befragung handelt, ob die Daten behördlich erfasst wurden und generell, ob die Daten empirisch gewonnen wurden oder es sich selbst nur um Ergebnisse aus Modellrechnungen handelt. Jede Erhebungsmethode hat bestimmte Vor- und Nachteile. Bei Befragungen und insbesondere bei

sensiblen Fragen beispielsweise ist problematisch, dass eine hohe Motivation dazu besteht, diese falsch bzw. verzerrt zu beantworten.

- **Prognosefehler**: Das zentrale Kriterium zur Beurteilung der Prognosequalität ist schließlich der Prognosefehler, das heißt die Abweichung der ursprünglichen Prognose vom später tatsächlich eingetretenen Wert. Je größer die Abweichung, desto schlechter grundsätzlich die Prognose. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass aufgrund der Vielzahl der meist wirkenden Einflussfaktoren eine Prognose auch zufällig nah am tatsächlich eingetretenen Ergebnis liegen kann. Der Prognosefehler allein genügt daher für eine Beurteilung nicht.
- **Methodik**: Wesentlich für die Qualität einer Prognose ist das Prognoseverfahren, das zu ihrer Erstellung eingesetzt wird. Als caveat ist jedoch auch anzuführen, dass eine Vielzahl von Untersuchungen zeigen, dass keine signifikanten Unterschiede zwischen Prognosemethoden existieren und einfache oder rein statistische Methoden genauso gut abschneiden wie komplexe oder ökonometrische Modelle. Für Wirtschaftsprognosen zeigt sich auch, dass qualitative Methoden, die nur eine Trendänderung vorhersagen, nicht zuverlässiger als quantitative Methoden sind (vgl. hierzu Betz 2004 und die dort zitierte Literatur). Essentiell für die Bewertung der Qualität von Prognosen sind ferner die im jeweiligen Modell getroffenen Annahmen und der Wirkungen dieser Annahmen. Je mehr Annahmen getroffen werden (müssen) bzw. je unsicherer die den Annahmen zugrunde liegenden Variablen selbst sind, desto geringer die Prognosequalität. Ruland (1995) konstatiert, dass alle Aussagen hinsichtlich der Entwicklung des Beitragssatzes auf Modellrechnungen basieren, die Annahmen voraussetzen, deren Bestimmung hochgradig unsicher ist. Er führt ferner an, dass neben relevanten Rahmenbedingungen wie der demographischen Entwicklung als noch wichtigerer Faktor gerade die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen sind, insbesondere die des Arbeitsmarktes, die wie oben dargestellt, nur sehr schlecht prognostizierbar sind. Von Bedeutung für die Qualität einer Prognose ist auch, dass die in das Modell eingehenden Daten unverfälscht sind, und auch, dass Wechselwirkungen zwischen diesen Einflussfaktoren und den prognostizierten Größen erkannt und berücksichtigt werden. So mag sich beispielsweise ein geringerer Beitrag in der Prognose dadurch ergeben, dass von einer Steuererhöhung ausgegangen wird. Schließlich spielt auch der gewählte Prognosehorizont eine Rolle. Je größer dieser ist, desto geringer grundsätzlich die Prognosequalität. Aus Untersuchungen beispielsweise, die Wirtschaftsprognosen empirisch evaluieren, lässt sich die Beobachtung gewinnen, dass die wirtschaftliche Zukunft jenseits der nächsten zwei Jahre als unvorhersehbar betrachtet werden muss (vgl. hierzu Betz 2004 und die dort zitierte Literatur).
- **Geltungsbereich**: Modellrechnungen sind wenig sinnvoll, wenn sie von fiktiven Charakteren ausgehen, die in der Realität nicht existieren. Die Modellrechnungen sollten daher von tatsächlicher Relevanz für die Versicherten bzw. auch bestimmte Gruppen von Versicherten wie beispielsweise Alleinerziehende, Niedrigverdiener oder Teilzeitbeschäftigte sein. Es sind folglich geeignete Vergleichsgrößen zu wählen, um abgrenzen zu können, für wen die Befunde eigentlich gelten. Aufgrund der grundsätzlichen Unmöglichkeit, exakte Prognosen zu treffen, die Vielzahl der wirkenden Faktoren, sich ändernde Rahmenbedingungen sowie eine Vielfalt von Messfehlern verhindern dies, sollten ferner Szenarien bzw. Schwankungsbreiten angegeben werden, die die Veränderung der Ergebnisse bei einer unterschiedlichen Entwicklung zentraler Einflussgrößen deutlich machen (z.B. worst case / normal case / best case). Konsequenterweise sollte unter diesen Bedingungen auch jede Angabe genauer Zahlengrößen als Versuch gewertet werden, Scheingenauigkeit zu erzeugen.

Guth (1979, 57, zitiert nach Schmähl 2009, 265) kommt sogar zu dem Schluss: „... Die Geschichte der Bevölkerungsprognosen ist buchstäblich eine Chronik des Irrtums. ...“.

B.1.3 Einschätzung und Bewertung

Nachdem die Grundstruktur der gesetzlichen Rentenversicherung seit 1957 nicht modifiziert worden war, wurde durch die im Jahr 1989 verabschiedete Rentenreform 1992 eine wesentliche Umstrukturierung des Rentensystems eingeleitet, die eine Wende in der Rentenpolitik bedeutete. Obwohl sich bereits in der Zwischenzeit eine zunehmende Unzufriedenheit mit der Verfasstheit des Sozialstaates abgezeichnet hatte und erste restriktive Maßnahmen in den Sozialversicherungsleistungen bereits seit Anfang der 70er Jahre begonnen hatten, führten weder diese Einschnitte noch die darauf folgenden zur immer wieder befürchteten „Auflösung des traditionellen deutschen Sozialstaats“. Bei den nachfolgenden Reformen ging es nun nicht mehr um Anpassungen. Stattdessen sollten die Grundbestandteile des Rentensystems teilweise verändert werden, was besonders an den Eingriffen in der Rentenformel deutlich wurde. Aufgrund des ständig steigenden Lebensalters der Bevölkerung und rückläufiger Geburtenzahlen sollte nun die Demographie berücksichtigt werden. Die Reform bedeutete eine neue Zielvorstellung für die Rentenpolitik und stand unter dem expliziten Ziel, die Rentenfinanzen auf Dauer zu sanieren und zu stabilisieren und war nicht mehr primär darauf gerichtet, die bisherige Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung aufrecht zu erhalten (vgl. Hegelich 2005, 79 f. und die dort zitierte Literatur).

Die Einschätzung und Bewertung von Reformmaßnahmen und Prognosen als Ziel dieses Kapitels wird mit der einschneidenden Reform aus dem Jahr 1992 beginnen. Der weitere Fortgang der Betrachtung orientiert sich am zeitlichen Ablauf, wie er in B.1.1 dargestellt wird (7 Phasen). Reformmaßnahmen und Prognosen werden aus den bereits in B.1.2 geschilderten Gründen soweit als möglich gemeinsam betrachtet. Beispiele wesentlicher, zum Zeitpunkt der jeweiligen Reformmaßnahmen relevanter Prognosen werden hierzu kriteriengeleitet analysiert. Der Anspruch, pro und contra der ausgewählten Reformmaßnahmen und Prognosen vollumfänglich abzubilden, kann hier nicht erhoben werden. Die Analyse wird sich vielmehr auf wesentliche Aspekte beschränken. Bevor dies geschieht, sollen jedoch wesentliche Einflussfaktoren solcher Prognosen über Beitrags- und Rentenhöhe, die grundsätzlich nicht unabhängig voneinander sind, kurz dargestellt werden. Dies sind insbesondere:

- **Bevölkerungsentwicklung**: Die Bevölkerungsentwicklung beeinflusst Beitrags- und Rentenhöhe unmittelbar. Je weniger (mehr) Beitragszahler zur Verfügung stehen, desto höher (niedriger) fällt unter sonst unveränderten Bedingungen der Beitragssatz für den einzelnen Beitragszahler aus. Ebenso gilt hinsichtlich der Anzahl der Rentenempfänger, dass eine durch die Altersstruktur bedingte Zunahme (Abnahme) derselben unter sonst gleichbleibenden Bedingungen zu höheren (niedrigeren) Beitragssätzen der einzelnen Beitragszahler führt. Vorhersagen im Bezug auf die Bevölkerungsstruktur gelten als relativ zuverlässig, zumindest bei kurzfristiger Betrachtung. Dies liegt daran, dass die meisten Menschen, die die Bevölkerung in der nahen Zukunft stellen werden, heute schon geboren sind. Dies gilt damit je nach Jahrgang auch für viele Beitragszahler und Rentner. Damit lassen sich auch zukünftige Rentnerzahlen relativ gut vorhersagen. Problematischer sind Vorhersagen hinsichtlich zukünftiger Einflüsse wie Geburtenraten, Lebenserwartung und insbesondere Wanderungsbewegungen, da Letztere stark abhängig sind von den rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen und sich entsprechend jederzeit ändern können. Gleiches gilt für den Zeitpunkt des Rentenzugangs. Aufgrund des gesellschaftlichen und politischen Einflusses ist eine mehrere Jahrzehnte umfassende Aussage mit großer Unsicherheit verbunden.
- **Arbeitsmarkt**: Es stellt sich die Frage, ob und wenn ja inwiefern sich die Nachfrage nach Arbeitskräften verändert. Dies wirkt sich unmittelbar auf die Arbeitslosigkeit aus und ist abhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung. Grundsätzlich ist Krämer folgend Arbeitslosigkeit einer der schwammigsten Begriffe überhaupt, mit Spielraum für Dutzende von Definitionen, von denen jede ein ähnliches Existenzrecht hat wie jede andere auch, mit entsprechenden Folgen für das Ergebnis (vgl. Krämer 2003, 137 ff.). Beispielsweise zählt die Bundesanstalt für Arbeit/Bundesagentur für Arbeit als arbeitslos, wen ein Arbeitsamt als arbeitssuchend registriert, und wer außerdem mehr als 18 Stunden in der Woche arbeiten will, nicht nur vorübergehend Arbeit sucht, älter als 15 und jünger als 65 Jahre ist sowie dem Arbeitsmarkt sofort zur Verfügung steht. Der verwendete Begriff sollte folglich klar de-

finiert sein. Wesentlich ist auch, wie mögliche diskontinuierliche Erwerbsbiographien als weitere Ausprägung des Arbeitsmarktrisikos Berücksichtigung finden. Hinzu kommt der Anteil aller Erwerbspersonen (Personen mit Wohnsitz im Bundesgebiet, die eine unmittelbar oder mittelbar auf Erwerb gerichtete Tätigkeit ausüben oder suchen – Selbständige, Arbeitnehmer, mithelfende Familienangehörige), unabhängig von der Bedeutung des Ertrages dieser Tätigkeit für ihren Lebensunterhalt und ohne Rücksicht auf die tatsächlich geleistete oder vertragsmäßig zu leistende Arbeitszeit – an der Bevölkerung, die sogenannte Erwerbsquote, sowie deren Veränderung im Zeitablauf. Steigt (sinkt) die Erwerbsquote, so nimmt die Anzahl der Beitragszahler zu (ab), was unter sonst gleichen Bedingungen den Beitragssatz senken (steigern) sollte.

- **Erwerbstätigkeit**: Die Rolle verschiedener Erwerbsformen kann sich im Laufe der Zeit ändern, mit möglicherweise erheblichen Folgen für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Ändert sich die Zahl derer, die sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, so ändert sich auch die Zahl derer, die Beiträge zur Sozialversicherung entrichten. Von Bedeutung sind hier insbesondere die Entwicklung der Selbständigkeit sowie der Teilzeitarbeit.

Die Darstellung der jeweiligen Reformmaßnahmen erfolgte bereits in Kapitel B.1.2. Dennoch sollen als Grundlage für die Bewertung wesentliche Bestandteile bzw. Implikationen der in den jeweiligen Perioden erfolgten Reformmaßnahmen nochmals stichpunktartig dargestellt werden, beginnend bei der Rentenreform des Jahres 1992. Die Darstellung richtet sich wie bereits im Rahmen der Schilderung des historischen Ablaufes nach der Relevanz der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Themenstellung. Ein Anspruch auf Vollständigkeit wird daher nicht erhoben.

Wesentliche Reformmaßnahmen seit der Rentenreform von 1992:

- Übergang von der Brutto- zur Nettoanpassung
- Versicherungsmathematische Abschläge
- Stufenweise Anhebung der Altersgrenzen auf 65 Jahre
- Koppelung des Bundeszuschusses an Bruttolöhne und Beitragssatzentwicklung
- „Verarbeitung“ der Wiedervereinigung

Wesentliche Reformmaßnahmen seit der Rentenreform von 1999:

- Einführung des demographischen Faktors
- Beschleunigung der Anpassung der Altersgrenze für die Frühverrentung
- Gewährung eines zusätzlichen Bundeszuschusses
- Einführung von Abschlägen für Erwerbsminderungsrenten
- Aussetzung des demographischen Faktors (1.7.1999)
- Beschluss über Anpassung der Renten gemäß Inflationsrate des Vorjahres ab 2000
- Beschluss über Abkopplung zusätzlicher Bundeszuschüsse vom Aufkommen der Ökosteuer und Fortschreibung mit der Veränderung von Bruttolohn- und Gehaltssumme 2003

Wesentliche Reformmaßnahmen seit der Rentenreform von 2001:

- Veränderte Bruttolohnanpassung
- Ausbau zweite und dritte Säule der Altersvorsorge: Einführung staatliche Förderung der privaten Altersvorsorge; Berücksichtigung des Vorsorgeanteils in der Rentenanpassungsformel
- Absenkung des Nettorentenniveaus
- Beschluss über die Herabsetzung der Nachhaltigkeitsrücklage 2002 (Untergrenze von 0,9 auf 0,6 Monatsausgaben)
- Beschluss über Herabsetzung der Nachhaltigkeitsrücklage 2003 (Untergrenze von 0,8 auf 0,5 Monatsausgaben)
- Beschluss über außerordentliche Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze 2003
- Beschluss über Aussetzung Rentenanpassung für 2004
- Beschluss über Herabsetzung der Nachhaltigkeitsrücklage 2004 (Untergrenze von 0,5 auf 0,2 Monatsausgaben)
- Beschluss über die nachschüssige Rentenzahlung für Neurentner (ab 1.4.2004)

Wesentliche Reformmaßnahmen seit der Rentenreform von 2004:

- Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors
- Einführung der Schutzklausel
- Abstellung auf tatsächliche beitragspflichtige Entgelte statt Bruttolohn und Gehaltssumme in der Rentenformel bei Veränderung der Entgeltentwicklung
- Vorziehen des Fälligkeitstermins für Sozialbeiträge für Arbeitsentgelt
- Anhebung der Altersgrenze (Frühverrentung)
- Abschaffung von Anrechnungszeiten
- Beschluss über schrittweisen Übergang zur nachgelagerten Besteuerung (ab 2005)

Wesentliche Reformmaßnahmen seit der Rentenreform von 2007:

- Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre
- Aussetzung Riester-Faktor für 2008 und 2009
- Ausweitung Schutzklausel (ab 2009)

Rentenreform 1992

Die Rentenreform stand unter dem expliziten Ziel, „die desolaten Rentenfinanzen auf Dauer zu sanieren und zu stabilisieren" (Hofmann 1992, 16). Das Rentenreformgesetz war daher als „Spargesetz“ ausgestaltet. Begründet werden die im Rahmen der Reform beschlossenen Maßnahmen primär unter finanziellen Gesichtspunkten. Erstens wurde angeführt, dass die steigende Lebenserwartung zusammen mit dem immer früheren Eintritt der Erwerbstätigen in den Ruhestand zu einer Verlängerung der Rentenbezugszeiten sowie innerhalb der vergangenen 20 Jahre zu einer erheblichen Erhöhung des Rentnerbestandes von 5 Millionen auf 13,8 Millionen im Jahr 1989 geführt hatte (vgl. Quartier 1990). Verhindert werden sollte zweitens, dass die aufgrund der demokratischen Entwicklung (mehr Rentner, weniger Kinder) prognostizierte Entwicklung des Beitragssatzes die finanzielle Stabilität der gesetzlichen Rentenversicherung gefährdet. Geschätzt wurde, dass

der Beitragssatz auf im Jahre 2030 je nach wirtschaftlicher Entwicklung zwischen 36% und 41% steigen würde (siehe unten). Eine geringere Anzahl von Beitragszahlern und eine steigende Zahl von Rentnern würden die Folgen sein (vgl. Ruland 2001).

Ausgehend zunächst von der Glaubwürdigkeit der entsprechenden Prognosen ist die Gefahr, die ceteris paribus von einer derartigen Beitragssatzentwicklung ausgeht, von enormer Bedeutung für die Leistungsfähigkeit des Rentensystems und wiegt zweifellos schwer genug, den Erhalt der Leistungsfähigkeit des Rentenversicherungssystems gefährden zu können. Unter diesen Bedingungen den Status quo in all seinen Einzelheiten aufrecht zu erhalten, würde die Funktionsfähigkeit des Systems in Frage stellen. Gewisse Einschnitte können daher gerechtfertigt sein. Auch wenn aufgrund der Veränderungen der Rentenformel der Eindruck entstehen kann, bei der Rentenreform von 1992 handelt es sich nicht um eine lediglich punktuelle Maßnahme, sondern um einen Eingriff in das Rentenversicherungssystem, der nachhaltig wirkt und umfassend auf die gegebenen Rahmenbedingungen reagiert, so muss letztlich konstatiert werden, dass die Chance, nicht nur kurzfristige Erleichterung herbeizuführen, angesichts des tatsächlichen Ausmaßes der Bedrohung und insbesondere auch der andauernden Entwicklung dieser Bedrohung, nicht ergriffen wurde (siehe unten). Die Effektivität der Rentenreform des Jahres 1992 ist als unzureichend zu beurteilen. Es ist nicht gelungen, die Rentenfinanzen zu stabilisieren, geschweige denn dauerhaft. Die Rentenreform kam nicht nur zu spät, sie ging auch nicht weit genug. Zu diesem Ergebnis kommen auch Börsch-Supan/Wilke (2007, 704): „... Schnell wurde deutlich, dass die Reform von 1992 zu wenig weit ging und zu spät kam, um das deutsche System auf einen stabilen und nachhaltigen Pfad zu führen. ...“. Ruland (1995, 131) dagegen resümiert: „... Die Rentenreform 1992 hat bestätigt, dass die Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung innerhalb des bestehenden Systems gelöst werden können. ...“. Er muss aber knapp ein Jahrzehnt später berichten, dass seit der Reform 1989/1992 das Rentenrecht etwa 150 mal geändert wurde (vgl. Nullmeier et al. 2008). Dies ist kaum ein Hinweis auf eine langfristige Problemlösung.

Bei der demographischen Entwicklung handelt es sich keineswegs um ein neuartiges Problem, das erst Ende der 80er oder Anfang der 90er Jahre virulent wurde. Selbst heute noch wird immer wieder betont, dass die demographische Entwicklung mit ihren Folgen für die umlagefinanzierte Rentenversicherung nicht frühzeitig genug erkannt worden sei. Doch bereits in der Rentenreformdiskussion der 50er Jahre wurden künftige demographische Veränderungen – unter anderem unter dem Stichwort Überalterung und Rentenberg – thematisiert (vgl. Schmähl 2007, 24). Der Versicherungsmathematiker Heubek hatte beispielsweise 1956 in einem Gutachten für das Finanzministerium für 1986 einen Beitragssatz von 24,2% errechnet (tatsächlich dann 19,2%) (vgl. Nullmeier et al. 2008). Bereits seit Mitte der 60er/Anfang der 70er Jahre sanken die Geburtenzahlen stark und führten zu einer Nettoreproduktionsquote, die unterhalb von 100% lag. Gleichzeitig stieg die Lebenserwartung. Auch Mitte der 70er Jahre findet sich eine entsprechende Diskussion, ausgelöst auch durch eine anhaltend negative finanzielle Entwicklung und Einnahmelücken in der Rentenkasse. Der Sozialbeirat beauftragte aufgrund dessen schon 1979 beim Bundesarbeitsministerium eine Gruppe von Wissenschaftlern, eine Analyse der längerfristigen Entwicklungsperspektiven der Rentenversicherung innerhalb des Gesamtgefüges der Alterssicherung vorzunehmen. Die Erkenntnis war, dass nicht einzelne Maßnahmen, sondern nur ein Maßnahmenbündel die entstehenden Belastungen bewältigen kann (vgl. Quartier 1990). Eine entsprechende umfassende Reaktion blieb jedoch aus. Es wurden lediglich punktuell unmittelbar drohende finanzielle Probleme ins Auge gefasst.

Die Rentenreform von 1992 hat zweifellos einige positive Veränderungen gebracht. Die finanzielle Situation der gesetzlichen Rentenversicherung konnte durch die Maßnahmen des Reformgesetzes verbessert werden und auch der Anstieg des Beitragssatzes fiel durch sie geringer aus als nach dem bis zur Reform geltenden Recht. Dennoch gingen die zugrunde liegenden Veränderungen nicht weit genug, um dauerhafte finanzielle Stabilität zu erzeugen.

Die kostendämpfenden Veränderungen durch die Reform 1992 und durch alle darauffolgenden Reformen konzentrieren sich auf den aktuellen Rentenwert und definieren neu, inwiefern Veränderungen beim Durchschnittsverdienst abhängig Beschäftigter sich auf die Durchschnittsrenten auswirken. Angewandt wird die Formel für die Gesamtheit der Rentner. Damit ist das deutsche System zeit-, nicht kohortenorientiert. Dieser entscheidende Unterschied gegenüber anderen Renten-

systemen erleichtert Reformen, sofern gleiche Lastenverteilung ein Prinzip darstellt, dem die Wähler zustimmen (vgl. Börsch-Supan/Wilke 2007, 710).

Die wohl bedeutendste Veränderung durch die Rentenreform von 1992 war die Einführung der Nettoanpassung. Sie löste zumindest einige der Probleme, die durch die Bruttolohnanbindung bis 1992 entstanden waren (vgl. Börsch-Supan/Wilke 2007, 712). Die Orientierung an der Entwicklung der Bruttolöhne hatte das Rentenniveau deutlich ansteigen lassen, da bei der Bruttoanpassung die Belastung der Aktiven durch höhere Steuern und Sozialversicherungsbeiträge unberücksichtigt blieb. Allerdings hatten die ab Mitte der 70er Jahre erfolgten Anpassungen das Rentenniveau netto nach Steuern wieder deutlich sinken lassen, so dass es 1992 bei 67,4% lag (73,2% 1977). Im Ergebnis waren auch in dieser Zeit vor 1992 die Renten, abgesehen von dem zwischenzeitlichen Aufschwung, den Nettolöhnen gefolgt. Der Wechsel zur Nettoanpassung sollte gemäß Ruland dem Rechnung tragen und gleichzeitig die Anpassung von diskretionären Entscheidungen des Gesetzgebers unabhängiger und damit kalkulierbarer machen (vgl. Ruland 2007, 38). Die Anpassung an die Nettolöhne bedeutete einen wichtigen Schritt weg von der destabilisierenden Rückkopplungsschleife, wonach die Renten stiegen, wenn Steuern und Beiträge erhoben wurden. Dieser Mechanismus spielt eine umso größere Rolle, wenn sich das Altern der Bevölkerung beschleunigt, denn er enthält einen impliziten Mechanismus der Lastenteilung zwischen den Generationen (vgl. Börsch-Supan/Wilke 2007, 711 f.).

Obwohl die Reform von 1992 auch Leistungsanpassungen bei Frühverrentung einführte und das großzügige Renteneintrittsfenster abschaffte, für alle mit Ausnahme der langjährig Versicherten, waren die Leistungsanpassungen geringer als versicherungsmathematisch geboten. Wesentlicher Nachteil der Nettoformel war auch, dass steigende Beiträge zur Krankenversicherung die Rentner doppelt trafen und Sparmaßnahmen in anderen Sozialversicherungszweigen mit der Folge sinkender Beitragssätze ebenso wie sinkende Steuersätze die Rentner mit einer höheren Anpassung begünstigten (vgl. Ruland 2007, 38). Schließlich bleibt generell zu konstatieren, dass eine Lohnstatt einer Lebenshaltungskostenindexierung es sehr schwer bis gar unmöglich macht, die durch Produktionszuwächse entstehende Rentenlast zu finanzieren (vgl. Börsch-Supan/Wilke 2007, 711).

Durch die verschiedenen versicherungsmathematischen Abschläge gelang es ferner, dem wesentlich auf die großzügige Rentenreform von 1972 zurückgehenden Ruhestandsverhalten zunächst Einhalt zu bieten und die damit verbundene Tendenz des immer weiteren Absinkens des durchschnittlichen Renteneintrittsalters zu bremsen bzw. sogar umzukehren. Mit der Anhebung der vorgezogenen Altersgrenzen von 60 und 63 Jahren auf das Alter 65 wurde sehr spät der in den Worten Rulands „Grundfehler“ der Reform von 1972 korrigiert (vgl. Ruland 2007, 39 f.). Die Flexibilität des Renteneintritts blieb zwar erhalten, doch musste, wer die Rente vorzeitig in Anspruch nimmt, nun Abschläge hinnehmen. Damit geht die längere Rentenlaufzeit nicht mehr gänzlich zu Lasten der Solidargemeinschaft (vgl. Ruland 2007, 40). Diese Veränderung macht die modifizierte Zielrichtung der Rentenpolitik deutlich. Ging es vor der Reform maßgeblich darum, die Arbeitslosigkeit durch Frühverrentung zu verringern, haben diese Änderungen einen entgegengesetzten Effekt (vgl. Hegelich 2006, 80).

Nach Börsch-Supan/Wilke war das deutsche Rentensystem vor der Reform versicherungsmathematisch nicht fair und in dem Sinne besonders verzerrend gewesen, als es die Ruhestandsentscheidung deutlich in Richtung des frühestmöglichen Zeitpunktes drängte (vgl. Börsch-Supan/Wilke 2007, 722 f.). Die Leistungsanpassungen erfolgten je nach Renteneintrittsalter implizit über die Beitragsjahre. Da die Leistungshöhe proportional zu den Versicherungsjahren war, würde ein Versicherter vor der Reform mit weniger Versicherungsjahren geringere Rentenleistungen erhalten für jedes Jahr des vorzeitigen Ruhestands. Die Reform von 1992 berücksichtigte nun auch altersspezifische Anpassungsfaktoren, die die Rente absenken (vgl. Börsch-Supan 2001, 20). Das Heraufsetzen des Renteneintrittsalters bewirkt eine Veränderung der zeitlichen Dimension insofern, als länger Beitrage eingezahlt und kürzere Zeit Leistungen bezogen werden (eine gleich bleibende Lebenszeit vorausgesetzt). Hiervon wurde ein Effekt auf das Verhältnis von Beitragszahlern und Rentenempfängern erwartet, da angenommen wurde, dass dieser Aspekt der Rentenreform Anreize schafft, länger zu arbeiten, und somit die Zahl der Beitragszahler steigt (vgl. Hegelich 2006, 80).

Versicherungsmathematisch fair wäre nach Bösch-Supan/Wilke (2007) bei einem Renteneintrittsalter von beispielsweise 63 Jahren eine Rente von 86,5% des Betrags gewesen, die bei Verrentung mit 65 Jahren gezahlt würde. Betrugen die Zahlungen vor 1992 (wie übrigens auch bei jedem anderen Eintrittsalter von 62 bis 65 Jahren) noch 100%, so lagen sie nach 1992 noch bei 92,8%. Dies war immer noch höher als nach der Rechnung der Autoren als „fair“ zu bezeichnen wäre. Aktuarisch neutral im mathematischen Sinne wären die Anpassungen der Reform demnach nur dann, wenn man bei der Berechnung dessen, was versicherungsmathematische Neutralität darstellt, eine sehr niedrige Abzinsungsrate annimmt. Anstelle der üblicherweise angesetzten Rate von 3%, oft auch 4% oder 5%, beruhen die offiziellen Deutschen Berechnungen auf einer Abzinsungsrate von 1% (vgl. Börsch-Supan/Wilke 2007, 722 ff.).

Sinnvoll als „Gegenanreiz“ in dieser Hinsicht waren die systematischen Belohnungen für den späteren Renteneintritt, die entsprechende Zuschläge bei Inanspruchnahme der Renten nach 65 bedeuteten. Auch vor der Rentenreform 1992 hatte es zwar Steigerungen in den Rentenleistungen im Falle eines späteren Renteneintritts nach dem 65. Lebensjahr gegeben. Dieser Anreiz war jedoch ineffektiv angesichts des weit größeren Anreizes, vorzeitig in Rente zu gehen (vgl. Börsch-Supan 2001, 20).

Die Reform von 1992 vermindert diesen Anreizeffekt, sie ist jedoch weit davon entfernt, ihn zu beseitigen. Das Versäumnis, die Rentenleistungen an einen aktuarisch fairen Wert anzupassen, bedeutet einen Verlust an ungedecktem Sozialversicherungsvermögen, wenn ein Versicherter den Renteneintritt aufschiebt, weil die verkürzte Zeit des Rentenbezugs nicht durch eine ausreichend erhöhte Renten ausgeglichen wird. Dieser Verlust ist erheblich verglichen mit dem Arbeitseinkommen, das bei längerer Beschäftigung erzielt werden könnte: nach Börsch-Supan überstieg es vor der Reform 1992 50% der Einkünfte und wird auch noch weit nach der Reform darüber liegen. Das entspricht einer erheblichen zusätzlichen Steuer auf Arbeit in hohem Alter (vgl. Börsch-Supan 2001, 20 f.).

Insgesamt haben die Einführung versicherungsmathematischer Anpassungen im Verhältnis zwischen Leistungen und Renteneintrittsalter sowie eine Erhöhung des normalen Rentenzugangsalters für alle Rententypen – mit Ausnahme der Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsrenten – den Anreiz zum Vorruhestand verringert, mitnichten aber eliminiert. Die Einführung von Leistungsanpassungen an das Renteneintrittsalter entspricht den automatischen Leistungsanpassungen innerhalb eines „Notional Defined Contribution“-Ansatzes, in dem die Leistungen mittels Annuitätenfaktoren an das Rentenzugangsalter angepasst werden. Im Gegensatz zu einem solchen System jedoch wurden die Anpassungen im deutschen System diskretionär gestaltet und nicht direkt an Veränderungen bei der Lebenserwartung geknüpft. Sie liegen damit nach den Berechnungen von Börsch-Supan und Wilke 1,5 Prozentpunkte niedriger, als Lebenstabellen und eine dreiprozentige Abzinsungsrate implizieren würden (vgl. Börsch-Supan/Wilke 2007, 713 ff.).

Auch die Erhöhung des Bundeszuschusses ist vor dem Hintergrund der erheblichen Zunahme der „versicherungsfremden“ Leistungen insbesondere aufgrund der Wiedervereinigung grundsätzlich zu begrüßen. Hatte es in den Jahren vor 1992 einen relativen Rückgang des Bundeszuschusses gegeben – gemessen an den Rentenausgaben belief sich der Bundeszuschuss 1957 noch fast auf ein Drittel, Anfang der 90er Jahre lag der Anteilswert nur noch bei 17% –, war der Anteil nicht beitragsgedeckter Leistungen dagegen bereits auf mindestens ein Viertel der Rentenausgaben gestiegen (vgl. Quartier 1990). Es ist daher zu begrüßen, dass der Bundeszuschuss schrittweise so erhöht werden sollte, wie es dem Anteil der nicht beitragsgedeckten Leistungen entsprach. Auch wenn dieses Ziel durch die Regelungen des Rentenreformgesetzes von 1992 nicht erreicht wurde, wurde die weitere Abwälzung „versicherungsfremder“ Leistungen auf das Rentenversicherungssystem zumindest abgeschwächt.

Hinsichtlich des Kriteriums der Interessewahrung ist zu konstatieren, dass sich der Lebensstandard innerhalb der vom Rentenversicherungssystem erfassten Gruppen vor der Reform 1992 einseitig zu Lasten der aktiven Generation entwickelte, da das durchschnittliche Nettoarbeitseinkommen der Erwerbstätigen bei steigendem Alterslastquotienten zurückging, während das durchschnittliche Renteneinkommen unberücksichtigt blieb (vgl. von Weizsäcker 1990). Durch die Reform wurde erreicht, den Anstieg der Belastung auf alle Systembeteiligten zu verteilen. Das Ziel, einer ungleichen Lastenentwicklung entgegenzuwirken, wurde damit erreicht und die aus einer möglichen Verschiebung der Alterskomposition resultierende Finanzierungsbürde wurde Erwerbs-

tätigen und Rentnern gemeinsam zugewiesen. Die Rentner sind betroffen durch das Heraufsetzen der Altersgrenzen und den Übergang zur nettolohnorientierten Rentenanpassung, die Beitragszahler durch zukünftige Erhöhungen des Beitragssatzes. Der Staat schließlich wird durch die Ausweitung der geänderten Fortschreibung des Bundeszuschusses am Anstieg der Belastungen beteiligt. Allerdings kann die Verteilung der zusätzlichen Belastungen kaum als angemessen bezeichnet werden, da bereits nach den Modellrechnungen der Rentenversicherung etwa die Hälfte des Belastungsanstieges von den Beitragszahlern (Arbeitnehmer und Arbeitgeber) zu tragen sein wird, während etwa ein Drittel von den Rentnern getragen werden muss und der Staat nur zu einem Siebtel an den künftigen Belastungen beteiligt ist (vgl. Ruland 1995, Quartier 1990). Dies ist insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung der „versicherungsfremden“ Leistungen kritisch zu sehen (siehe unten und Abschnitt E).

In diesem Zusammenhang ist zwar Ruland zuzustimmen, dass kein anderes als das umlagefinanzierte Alterssicherungssystem die aus dem Zusammenfallen der Verabschiedung der Rentenreform sowie des Falls der „Mauer“ resultierende doppelte sozialpolitische Herausforderung hätte meistern können, innerhalb weniger Tage mehr als 4 Millionen Bestandsrenten auf das neue System umzustellen und innerhalb weniger Monate die notwendigen Verwaltungsstrukturen aufzubauen (vgl. Ruland 2007, 34). Bereits Nell-Breuning hatte 1956 hervorgehoben, dass das umlagefinanzierte System es möglich mache „... am Tage X – wann immer er kommen möge, den mit uns wiedervereinigten Teil des deutschen Volkes sofort an diesem „neuen Plan“ teilnehmen zu lassen und unmittelbar in den Genuss aller Leistungen zu setzen, die dieses System bietet. Das Kapitaldeckungsverfahren braucht 40-50 Jahre Anlaufzeit; der „neue Plan“ braucht keine Anlaufzeit; das ist sein ungeheurer Vorteil im Hinblick auf die Wiedervereinigung. […] Wenn sie drüben, jenseits des eisernen Vorgangs, von diesem Plan […] sich ein zutreffendes Bild zu machen imstande sind, dann bedeutet er heute bereits einen Pluspunkt in ihrer Wertung der Bundesrepublik, und sie werden den Tag herbeiwünschen, an dem sie an ihm teilhaben dürfen. ...“ (Nell-Breuning zitiert nach Schmähl 2007, 23). Dennoch ist kaum mit dem Versicherungsgedanken zu vereinbaren (siehe „versicherungsfremde“ Leistungen unten und Abschnitt E), dass die Senioren in den neuen Bundesländern, zumindest was die Leistungen der Rentenversicherung betrifft, trotz aller Anpassungen deutlich mehr von der Wiedervereinigung profitierten als die Bestandsrentner in den alten Bundesländern, die die Beiträge entrichtet hatten, die nun auf eine wesentlich größere Rentnerschar verteilt werden mussten. So lag die verfügbare Standardrente nach 45 Versicherungsjahren bei maximal 602 DM, was 37% des Westniveaus entspricht. 2007 lag sie bereits bei 1033,65 Euro, also bei fast 88%. Diesem Anstieg von 236% steht eine Erhöhung der Standardrente im Westen von nur 42% gegenüber (1616 DM auf 1176 Euro) (vgl. Ruland 2007, 34).

Der Regelkreislauf von Beitragssatz, Rentenanpassung und Bundeszuschuss sowie der Übergang zur nettolohnorientierten Rentenanpassung mag ferner tatsächlich zunächst den Eindruck erwecken, es ginge nicht mehr um eine kurzfristige Behebung eines Ungleichgewichts zwischen Einzahlungen und Auszahlungen der Rentenkasse, sondern um den Versuch, das Rentensystem dahingehend zu reformieren, dass sich ein Gleichgewicht automatisch einstellt, wie Hegelich formuliert (vgl. Hegelich 2006, 81). Auch Quartier (1990) argumentiert zunächst, dass der Regelkreislauf Beitragssatz, Rentenanpassung und Bundeszuschuss so intendiert war, dass er die für die kommenden Jahrzehnte erwarteten demographischen Belastungen angemessen auf alle Systembeteiligten verteilen und zugleich als Axiomatik, die die Finanzierung der Rentenversicherung weitgehend aus der politischen Diskussion heraushalten sollte, merkt danach aber selbst an, dass dennoch in naher Zukunft weitgehende weitere Reformmaßnahmen notwendig sein werden. Wenn dies aber bereits vor in Kraft treten der Reform hinlänglich bekannt war, so kann kaum davon gesprochen werden, die Rentenreform hätte eine umfassende und nachhaltige Stabilisierung der Rentenfinanzen im Auge gehabt. Die tatsächliche Entwicklung bestätigte dies schließlich nur sehr kurze Zeit später.

Die Art und Weise wie beitragsfreie Zeiten durch Beitragszeiten ersetzt wurden – das Zufallsprinzip der Halbbelegung[26] wurde aufgegeben und die Bewertung beitragsfreier Zeiten dem Versicherungsprinzip entsprechend an die Beitragsleistung gebunden – führte zu einer Erhöhung der Beitragseinnahmen und Verminderung der Konjunkturabhängigkeit der Einnahmen. Beitragsfreie Zei-

[26] Halbbelegung bedeutet, dass die Zeit vom Eintritt in die Versicherung bis zum Versicherungsfall (Erreichen der Altersgrenze) mindestens zur Hälfte, jedoch nicht unter 60 Monaten mit Pflichtbeiträgen abgedeckt ist.

ten wie z.B. Zeiten der Ausbildung, der Krankheit, der Arbeitslosigkeit, die bis 1992 als Ausfallzeiten erschienen, gingen danach als Anrechnungszeiten in die Rentenberechnung ein (vgl. Ruland 2007, 42). Dies bedeutet vollwertige Beitragszeiten bei Zeiten der Arbeitslosigkeit und Krankheit mit Bezug von Lohnersatzleistungen bei geringerer (als 100%) Bemessungsgrundlage. Da bei der Bewertung der Zeiten berücksichtigt wird, in welchem Umfang der Versicherte der Solidargemeinschaft angehört, führen Lücken im Versicherungsverlauf somit unter anderem zu einer geringeren Bewertung beitragsfreier Zeiten. Die Bewertung der beitragsfreien Zeiten wird damit stärker von der individuellen Beitragsleistung der Versicherten abhängig gemacht und so eher am Versicherungsgedanken orientiert (vgl. Quartier 1990).

Auf ein neben der Demographie weiteres, in der Rentenreform von 1992 nicht angegangenes aber dennoch bekanntes Problem hatte der Bundesrat im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Rentenreformgesetzes hingewiesen. So erhielten nach dem geltenden Recht der Erwerbsminderungsrenten praktisch all diejenigen Versicherten mit der Erwerbsunfähigkeitsrente einen vollen Einkommensersatz, die aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr vollschichtig, das heißt den ganzen Tag lang, arbeiten konnten. Da es nur wenige Teilzeitarbeitsplätze gab, für Behinderte fast gar keine, war es für die Rentenversicherung bzw. das Arbeitsamt fast unmöglich, diesen Versicherten einen konkreten Arbeitsplatz nachzuweisen. Damit war die Voraussetzung für die Erwerbsunfähigkeit erfüllt. Das Risiko dieser Personen, ihre Resterwerbsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr einsetzen zu können, für das eigentlich die Arbeitslosenversicherung als spezieller Träger zuständig wäre, trug damit die Rentenversicherung. Auch bedeuten diese Regelungen einen Anreiz für Versicherte, die Anhebung der Altersgrenzen ab dem Jahr 2001 durch ein Ausweichen auf die Erwerbsunfähigkeitsrenten zu umgehen (vgl. Ruland 1995).

Wenn sich schließlich die grundsätzliche Ausrichtung der Rentenreform von 1992 auch in einer Vielzahl von Einzelregelungen konkretisiert, hat sich der Gesetzgeber zusätzlich doch von dem Ziel leiten lassen, die Transparenz des Rentenversicherungsrechts zu erhöhen. Mit der Zusammenfassung des Rentenversicherungsrechts im 6. Buch des Sozialgesetzbuchs, der sprachlichen Neufassung sämtlicher Vorschriften sowie der Neugestaltung der Rentenformel ist dies auch gelungen. Die Leistungsbemessung und der Anwartschaftserwerb der Versicherten sind damit überschaubarer geworden (vgl. Ruland 2007, 34, Quartier 1990). Es wird klar, welches die mit der Reform verfolgten Ziele sind, wie man sie erreichen will und welche Zielgrößen angestrebt werden.

Grundsätzlich erübrigt sich eine Beurteilung der Effizienz der Rentenreform von 1992, da ihre mangelnde Effektivität bereits dargestellt wurde. Wird nicht das Richtige getan (Effektivität), dann ist es unnötig die Frage danach zu stellen, ob das Richtige richtig getan wurde (Effizienz). Orientiert man sich jedoch an der Pareto-Effizienz, so lässt sich konstatieren, dass die Verteilungsgerechtigkeit zwar grundsätzlich verbessert, nicht aber auf ein ausreichendes Niveau gebracht wird.

Eine Frage, die sich jedoch stellen muss, ist die nach der Glaubwürdigkeit und Qualität der zentralen Aussagen des im Juni 1987 von der Reformkommission vorgelegten Gutachtens „Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung“, die im Wesentlichen den Anstoß für die Erarbeitung der im Zuge der Rentenreform 1992 durchgeführten Maßnahmen bildeten. Dieses Gutachten basierte wiederum auf einem Auftragsgutachten durch die Prognos AG. Eine Reihe der in dem Gutachten der Rentenkommission enthaltenen konkreten Vorschläge, wie unter anderem der Übergang von der Brutto- zur Nettoanpassung, wurden unmittelbar in das Reformgesetz aufgenommen. Die parlamentarischen Arbeiten zur Umsetzung des Reformvorhabens begannen etwa zeitlich mit der Veröffentlichung des Gutachtens, die bereits im Herbst 1988 zu einem Diskussions- und Referentenentwurf führten (vgl. Quartier 1990).

Das Ziel des Gutachtens, mit dem der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) die Prognos AG beauftragte, war höchst ambitioniert. Die langfristige Rentenproblematik sollte vor dem Hintergrund der Entwicklung sämtlicher sozialer Leistungen und der Gesamtwirtschaft untersucht werden. Insbesondere sollten damit über demographische Veränderungen hinaus auch mögliche Interdependenzen zum Gesamtsystem der sozialen Versorgung sowie der Wirtschaft berücksichtigt werden. Die Prognosen des Gutachtens, dort als Modellrechnungen abgegrenzt, basieren auf zwei Szenarien. Ein optimistisches (pessimistisches) Szenario wird gewählt, das günstigere (weniger günstige) Annahmen hinsichtlich unter anderem der Entwicklung von Bevölkerungsentwicklung, Arbeitskräfteangebot, weltwirtschaftlichen Entwicklungstendenzen, deren Konsequenzen für die Wirtschaft, technischer Fortschritt und wirtschaftspolitischen Grundlinien trifft. Bei-

de Szenarien sollen einen Korridor aufspannen, der die tatsächliche Entwicklung der prognostizierten Größen mit hoher Wahrscheinlichkeit enthalten soll. Der Prognosehorizont wird bis auf das Jahr 2040 ausgedehnt (vgl. VDR 1987, 38).

Angesichts der erheblichen Unsicherheit, die mit der Modellierung der Entwicklung jeder einzelnen der in der Prognose berücksichtigten Variablen einhergeht, und insbesondere mit den möglichen Interdependenzen dieser Variablen, ist der Versuch, Prognosen für einen derartig langen Zeitraum zu erstellen, sehr kritisch zu betrachten. Die Kommission selbst schreibt dazu: „... Die starken Abhängigkeiten vom ökonomischen und sozialen Umfeld führen bei Vorausrechnungen über die Arbeitsmarktentwicklung zu höheren Schätzrisiken, weil es nahezu unmöglich ist, den Wandel sowohl auf dem Gebiet der Wirtschaft speziell als auch bei den gesellschaftlichen Werten allgemein sowie die Geschwindigkeit dieser Veränderungsprozesse verlässlich abzuschätzen. ...“ (vgl. VDR 1987, 16). Ebenso heißt es später: „... Eine Projektion der demographischen und insbesondere der ökonomischen Entwicklung über einen Zeitraum von mehr als 50 Jahren ist zwangsläufig mit sehr großen Unsicherheiten behaftet. Niemand kann ein eindeutiges Bild davon zeichnen, wie Wirtschaft und Gesellschaft im Jahr 2040 aussehen werden. Die Anzahl denkbarer Entwicklungspfade ist grundsätzlich unbegrenzt. ...“ (vgl. VDR 1987, 38). Auch Ruland (1995) wird einige Jahre später konstatieren, dass alle Aussagen hinsichtlich der Entwicklung des Beitragssatzes auf Modellrechnungen basieren, die Annahmen voraussetzen, deren Bestimmung hochgradig unsicher ist. Konkret führt auch er an, dass neben relevanten Rahmenbedingungen wie der demographischen Entwicklung als noch wichtigerer Faktor gerade die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen sind, insbesondere die des Arbeitsmarktes. Dass gerade diese aber kaum über einen längeren Zeitraum prognostizierbar sind, wurde bereits in Abschnitt B.1.2 dargestellt. Eindringliches Beispiel für die Unmöglichkeit selbst deutlich kürzerer Prognosen im Zusammenhang mit dem Gutachten sowie auch der Entwicklung der Rentenreform von 1992 ist die Wiedervereinigung, welche die meisten Grundannahmen der Modellierung auf einen Schlag in sich zusammenbrechen ließ. Und die „Mauer“ fiel nicht 30, sondern keine 3 Jahre nach der Veröffentlichung des Berichts der Kommission.

Aufgrund des Einflusses der Wiedervereinigung und auch der Tatsache, dass das Gutachten und die darin enthaltenen Prognosen wesentliche Grundlage der im Zuge der Rentenreform von 1992 ausgearbeiteten Maßnahmen waren, die wiederum wesentlichen Einfluss auf das Rentenversicherungssystem hatten, ist es nur bedingt erkenntnisfördernd, in diesem Zusammenhang die Abweichung der unter Status quo Bedingungen erzielten ursprünglichen Prognosen vom später tatsächlich eingetretenen Wert zu bestimmen. Lediglich beispielhaft sollen daher zunächst einige für die Bestimmung der den geschätzten Beitragssätzen zugrunde liegende Modellgrößen dargestellt werden. So wurde beispielsweise mit einem Rückgang des Erwerbspersonenpotentials nach 1984 gerechnet. Stattdessen stieg das Erwerbspersonenpotential seit Mitte der 80er Jahre deutlich an. Dies war wesentlich bedingt durch Zuwanderung, die Wiedervereinigung und die steigende Erwerbsneigung von Frauen. In der Grundrechnung wird von einem ausgeglichenen Außenwanderungssaldo ausgegangen, obwohl das Statistische Bundesamt in seiner Modellrechnung bereits einen Zuzugsüberschuss annimmt. Die Wiedervereinigung führte unmittelbar zu einem deutlichen Sprung des Erwerbspersonenpotentials. Auch die bereits in der Literatur diskutierten Veränderungen der Lebensstile sowie der gesellschaftlichen Leitbilder (unter anderem steigende Erwerbstätigkeit von Frauen) fanden keinen Eingang in die Überlegungen. Andererseits wurde dem Trend steigender Lebenserwartung Rechnung getragen, indem der Sterblichkeitsrückgang der letzten zehn Jahre, gemessen an der Sterbetafel 1982/1984 im Vergleich zur Sterbetafel 1972/1974, für weitere zehn Jahre fortgeschrieben wurde. Eine weiter steigende Lebenserwartung wurde damit ausgeblendet. Die Schätzung der Bevölkerung setzte an dem durch das Statistische Bundesamt ermittelten Wert vom 31.12.1984, der sich auf 61 Millionen belief, an. Die Bevölkerungszahlen sollten dann kontinuierlich sinken, bis sie im Jahr 2040 ein Niveau von 45,5 Millionen (optimistisches Szenario) bzw. 41,1 Millionen (pessimistisches Szenario) erreicht hätten. Allerdings war Mitte der 80er Jahre der Tiefpunkt eines Bevölkerungsrückganges erreicht, was bedeutete, dass die realen Bevölkerungszahlen nicht nur nicht fielen, sondern sogar zunahmen. Extrem verstärkt wurde dieser Effekt schließlich nur kurze Zeit später durch die Wiedervereinigung. Dieses Beispiel belegt, dass selbst die als noch relativ zuverlässig dargestellten Bevölkerungsprognosen (vgl. aber das Zitat von Guth in Abschnitt B.1.2) an der aktuellen Entwicklung völlig vorbeilaufen können. Schließlich wurde davon ausgegangen, dass sich aufgrund eines unterstellten erheblichen Produktivitäts-

und Produktionswachstums die Zahl der Arbeitslosen von 2,27 Millionen im Jahr 1984 auf 770.000 im guten und 1,76 Millionen im schlechten Szenario verringern und danach weiter deutlich sinken würden (vgl. VDR 1987, 24 ff.).

Einige auf dieser Basis beruhende wesentliche Ergebnisse des Gutachtens stellen sich wie folgt dar, wobei bei der Interpretation derselben über das bereits Gesagte hinaus zu beachten ist, dass die resultierenden Szenarien auf Status-quo-Bedingungen beruhen, das heißt, die Annahme wird getroffen, dass während des Prognosezeitraums sowohl die wirtschaftspolitischen als auch die sozialpolitischen Instanzen dem gegenwärtigen Rechtsstand bzw. den geltenden Regelungen entsprechen. Dies umfasst das System der sozialen Sicherung. Die geschätzten Beitragssätze betrugen 19,2% (19,2%), 18,5% (18,5%), 22,3% (24,0%), 27,1% (29,6%), 36,7% (41,7%) und 36,4% (43,4%) für das jeweils optimistische (pessimistische) Szenario der Jahre 1986, 1990, 2000, 2015, 2030 und 2040 (vgl. VDR 1987, 63 ff.). Der erhebliche Anstieg bei längerem Prognosehorizont ist dabei insbesondere auch auf die Annahme einer starken Abnahme der Zahl der potentiellen Erwerbspersonen zurückzuführen. Trotz dieser Ergebnisse greift eine Interpretation zu kurz, die aufgrund der tatsächlich deutlich niedrigeren Beitragssätze die Wirksamkeit der Reformen von 1992 im Sinne ihrer beitragssatzdämpfenden Wirkung hervorhebt. Dies lässt wesentliche Interdependenzen unberücksichtigt. So spielt beispielsweise nach den angesetzten Modellen der Bundeszuschuss, der ebenso nach dem Status quo fortgeschrieben wird, eine mit der Zeit immer geringere Rolle. Für das Jahr 2030 wird er auf nur noch 11,4% der Rentenausgaben geschätzt.

Für die Darstellung der Verteilungsrelationen wurden neben den Ergebnissen für die finanzielle Entwicklung auch Angaben über Brutto- und Nettowerte für das Standard-Rentenniveau gemacht, das die Standardrente für eine Versicherungsdauer von 45 Versicherungsjahren bei durchschnittlichem Bruttoentgelt darstellt. Dieses Standardrentenniveau erzielt nur der „Eckrentner“, ein letztlich fiktiver Charakter, dessen „ideale“ Versichertenlaufbahn sich für kaum einen realen Versicherten darstellt. Für verschiedene Gruppen von Versicherten wie z.B. Frauen, Niedrigverdiener und Teilzeitbeschäftigte, bieten diese Ergebnisse wenige Anhaltspunkte hinsichtlich des selbst erzielten Rentenniveaus. Die Anzahl derer, die aufgrund ihrer persönlichen Voraussetzungen zum damaligen Zeitpunkt der „Eckrente“ nahe kamen, war zumindest größer als heute.

Hinsichtlich der Transparenz des Gutachtens schließlich gilt jedoch, dass die Darstellung sehr deutlich und spezifisch erfolgt. Mag man sich auch über den Nutzen der Langfristprognosen streiten, das aus der prognostizierten Entwicklung hervorgehende Problem ist ebenso klar dargestellt, wie die Reformmaßnahmen selbst, die zu seiner Beseitigung angestrebt werden. Klare, anhand konkreter Messgrößen beschriebene finanzielle Ziele der empfohlenen Reformmaßnahmen werden präsentiert, wenn diese aufgrund des Prognosecharakters auch nicht mehr als grobe Orientierungspunkte sein können. Die relevanten Variablen sowie die Konsequenzen ihrer Veränderung sind ferner umfassend und klar dargestellt. Es wird deutlich, wie die prognostizierte Größe berechnet wird und welche Ergebnisse aus den Prognosen hervorgehen. Die Darstellung erlaubt die Nachvollziehbarkeit der angewandten Methodik. Negativ fällt die Scheingenauigkeit auf, die durch selbst bei einem mehrere Jahrzehnte umfassenden Prognosehorizont auf eine Nachkommastelle genau angegebene Werte (z.B. Bevölkerungsentwicklung) erzeugt wird.

Die Entwicklung bis zur Rentenreform 2001

Nach einem kurzen Vereinigungsboom und der Erkenntnis, dass die ökonomischen Probleme der Wiedervereinigung nicht so schnell zu bewältigen sind wie von manchen erhofft, setzte spätestens seit dem Sommer 1993 eine geradezu permanente Diskussion hinsichtlich der Stabilität des gesetzlichen Rentenversicherungssystems ein. Akute Finanzierungsprobleme der gesetzlichen Rentenversicherung boten den Anlass, generell deren langfristige Finanzierbarkeit in Frage zu stellen. Diese akuten Finanzierungsprobleme waren nicht durch die Demographie ausgelöst, denn deren Entwicklung und Einschätzung hatte sich im Vergleich zum Jahr 1989 kaum verändert. Maßgebend war vielmehr eine veränderte ökonomische Situation (vgl. Nullmeier et al. 2008). Höhere Zahlungsanforderungen der Rentenversicherung ergaben sich insbesondere aus der nach wie vor auf dem Arbeitsmarkt herrschenden Krise. Insbesondere in den neuen Bundesländern lag eine im Vergleich mit den alten Bundesländern hohe Arbeitslosigkeit vor, die zudem schnell zunahm und

einen hohen Transferbedarf auslöste. Der Anstieg der Zahl der vorzeitig wegen Arbeitslosigkeit in Rente gehenden Versicherten belief sich Mitte der 90er Jahre auf 250% (vgl. Ruland 2007, 31). 1997 gingen bedingt durch die Frühverrentung von den Rentenneuzugängen nur 250.000 altersbedingt, aber 220.000 wegen Arbeitslosigkeit vorzeitig in die Altersrente. Allein Ende 1997 bezogen über 800.000 Personen eine vorgezogene Rente wegen Arbeitslosigkeit. Dies verursachte Kosten von über 20 Milliarden DM (vgl. Riester 2008, Ruland 2007, 31). Siehe hierzu auch die nachstehende Abbildung B.1.3.1.

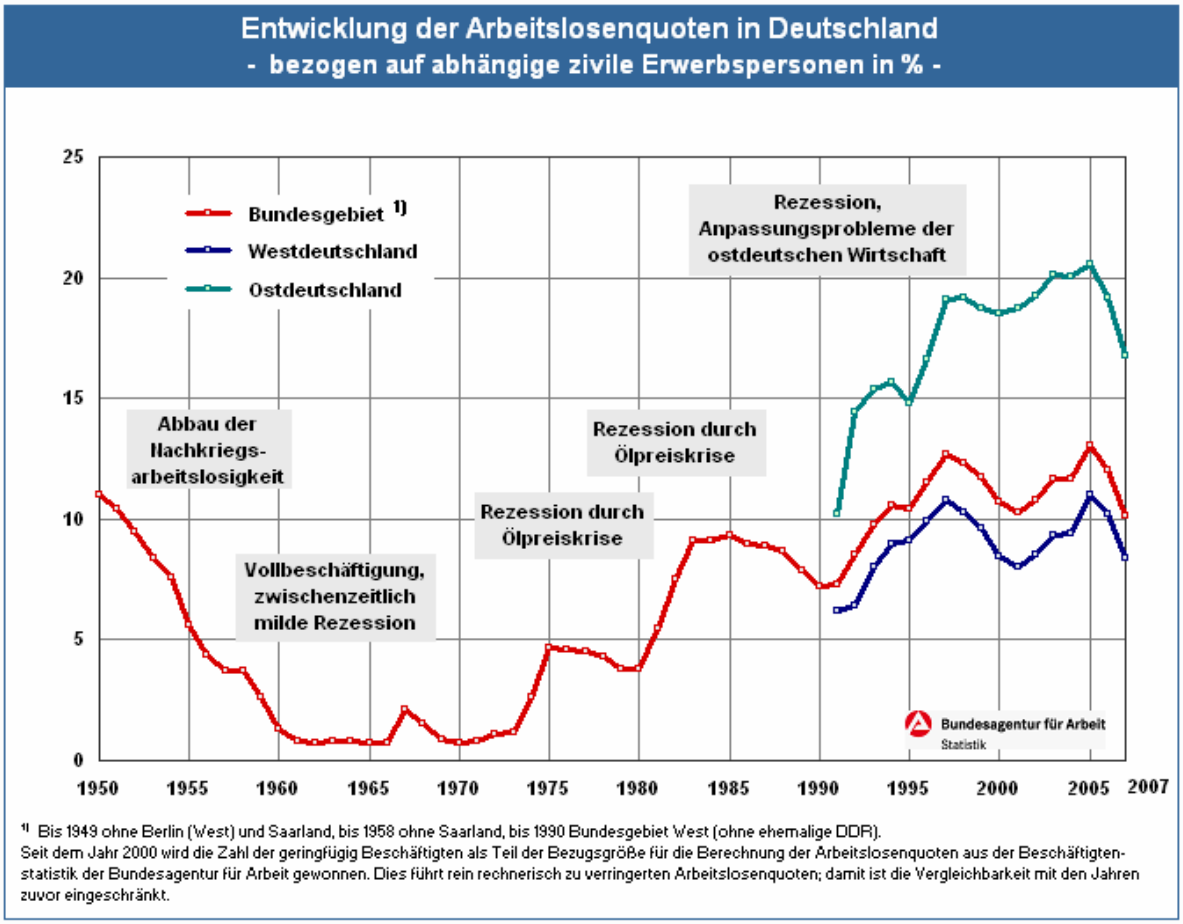


Abbildung B.1.3.1: Entwicklung der Arbeitslosenquote in Deutschland
(Quelle: http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/000000/html/start/gif/b_aloq_zr.shtml)

Dennoch wurde das Bild der tickenden „demographischen Zeitbombe“ mit großer Medienunterstützung bemüht und damit die Notwendigkeit tiefgreifender Änderungen begründet – sei es durch Übergang zu einer steuerfinanzierten Grundrente (die übrigens aus verschiedenen politischen Richtungen propagiert oder gefordert wurde) oder durch drastische Reduzierungen des Leistungsniveaus in der GRV (z.B. durch Einfrieren der Beitragsbemessungsgrenze und/oder Deckelung des Beitragssatzes). Zu den zahlreichen Maßnahmen, die vorgeschlagen wurden, zählten auch Modifikationen der Rentenformel durch Einfügung demographischer und gegebenenfalls die Arbeitsmarktsituation berücksichtigender Faktoren. Die häufig – auch z.B. vom Wissenschaftlichen Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums – beschworenen Krisenszenarien und die über die Medien lancierten Änderungsvorschläge trugen zu einer steigenden Verunsicherung in der Bevölkerung bei, führten insbesondere auch zu der Frage Jüngerer, womit sie trotz hoher Beitragssätze selbst einmal im Alter werden rechnen können, ob die staatliche Alterssicherung dann nicht mehr als eine spärliche Grundsicherung sein werde (vgl. Nullmeier et al. 2008).

Der Gesamtsozialversicherungsbeitrag stieg von 35,1% im Jahr 1985 auf 39,3% im Jahr 1995, um nach einem zwischenzeitlichen Hoch von über 42% im Jahr 1998 einen Wert von 41% im Jahr

2001 zu erreichen. Der Rentenversicherungsbeitrag fiel nach der Erhöhung 1985 auf 19,2% zunächst wieder auf 18,7% im Jahr 1986, um dann 1991 auf 17,7% zurückzugehen und ab 1994 wieder deutlich anzusteigen. Nach einem Zwischenhoch von 1997 bis 1999 von 20,3% kehrte er 2001 auf ein Niveau von 19,1% zurück (siehe Tabelle B.1.3.1). Allerdings ist hierbei natürlich zu berücksichtigen, dass auch die Rentner seit Einführung der sozialen Pflegeversicherung 1995 diesen zusätzlichen Sozialversicherungsbeitrag abführen mussten, der die Nettorenten zusätzlich minderte und sich gleichzeitig positiv auf den Beitragssatz auswirkte.

Im Anstieg des Gesamtsozialversicherungsbeitrages spiegeln sich die Lasten der Wiedervereinigung unmittelbar wider, die zum großen Teil von den Sozialversicherungen getragen werden mussten. Für die Rentenversicherung bedeuteten die jährlichen West-Ost-Transfers in die neuen Bundesländer – die Kosten beliefen sich jährlich auf zwischen 17 und 20 Milliarden DM – und die hohe Arbeitslosigkeit erhebliche Belastungen (vgl. Riester 2008, Ruland 2007, 31). Auch Schmähl argumentiert, dass sich in der Höhe der Beitragssätze auch ein „Preis“ für die deutsche Einheit widerspiegelt. Er veranschlagt den „Preis“ allein in der gesetzlichen Rentenversicherung durch den Finanzverbund zwischen West und Ost mit rd. 1,6 Beitragspunkten und beklagt, dass Aspekte wie eben diese Art der zusätzliche Belastung der Rentenversicherung bei der Klage über die Höhe der Beiträge üblicherweise – bewusst oder unbeabsichtigt – zumeist übersehen werden (vgl. Schmähl 2006).

Insgesamt waren 6 Millionen Neurentner zu berücksichtigen. Hinzu kam die Eingliederung von hunderttausenden Spätaussiedlern aus Osteuropa (vgl. Riester 2008, Ruland 2007, 31). Die Zahl der Renten hatte sich entsprechend deutlich erhöht. Bereits 1994 war die Marke von 20 Millionen überschritten, 2001 lag sie bei über 23 Millionen. Im Jahr 1985 waren es dagegen noch 14 Millionen Renten gewesen, 1960 gar nur 8 Millionen (siehe Tabelle B.1.3.2). Auch die Rentenlaufzeiten waren von 9,9 Jahren im Jahr 1960 auf über 16 Jahre im Jahr 2001 angestiegen (siehe Tabelle B.1.3.3). Prozentual entspricht dies einem Anstieg von über 60%. Gleichzeitig sank die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (siehe Abbildung B.1.3.2).

Jahr	Beitragssätze zur Sozialversicherung					
	Rentenversicherung		Kranken-versi-cherung [1]	Arbeits-losenversi-cherung	Pflegever-sicherung [2]	Insge-samt [3]
	allg. RV	KnV				
	- in v.H. -					
Alte Bundesländer (bis 1990) bzw. Deutschland (ab 1991)						
1957	14,00	23,50	7,80	2,00	x	23,80
1960	14,00	23,50	8,40	2,00	x	24,40
1965	14,00	23,50	9,80	1,30	x	25,10
1970	17,00	23,50	8,20	1,30	x	26,50
1971	17,00	23,50	8,20	1,30	x	26,50
1975	18,00	23,50	10,50	2,00	x	30,50
1980	18,00	23,50	11,40	3,00	x	32,40
1981	18,50	24,00	11,80	3,00	x	33,30
1982	18,00	23,50	12,00	4,00	x	34,00
1983 bis 31.8.	18,00	23,50	11,80	4,60	x	34,40
ab 1.9.	18,50	24,00	11,80	4,60	x	34,90
1984	18,50	25,25	11,40	4,60	x	34,50
1985 bis 31.5.	18,70	24,45	11,80	4,40	x	34,90
ab 1.6.	19,20	24,95	11,80	4,10	x	35,10
1986	19,20	24,95	12,20	4,00	x	35,40
1987	18,70	24,45	12,60	4,30	x	35,60
1988	18,70	24,45	12,90	4,30	x	35,90
1989	18,70	24,45	12,90	4,30	x	35,90
1990	18,70	24,45	12,78	4,30	x	35,78
1991 bis 31.3.	18,70	24,45	12,36	4,30	x	35,36
ab 1.4.	17,70	23,45	12,36	6,80	x	36,86
1992	17,70	23,45	12,71	6,30	x	36,71
1993	17,50	23,25	13,22	6,50	x	37,22
1994	19,20	25,50	13,17	6,50	x	38,87
1995	18,60	24,70	13,15	6,50	1,00	39,25
1996 bis 30.6.	19,20	25,50	13,48	6,50	1,00	40,18
ab 1.7.	19,20	25,50	13,48	6,50	1,70	40,88
1997	20,30	26,90	13,58	6,50	1,70	42,08
1998	20,30	26,90	13,62	6,50	1,70	42,12
1999 bis 31.3.	20,30	26,90	13,60	6,50	1,70	42,10
ab 1.4.	19,50	25,90	13,60	6,50	1,70	41,30
2000	19,30	25,60	13,57	6,50	1,70	41,07
2001	19,10	25,40	13,58	6,50	1,70	40,88
2002	19,10	25,40	13,98	6,50	1,70	41,28
2003	19,50	25,90	14,31	6,50	1,70	42,01
2004	19,50	25,90	14,22	6,50	1,70	41,92
2005	19,50	25,90	13,73	6,50	1,70	41,43
2006	19,50	25,90	13,31	6,50	1,70	41,01
2007	19,90	26,40	13,90	4,20	1,70	39,70
2008 bis 30.6.	19,90	26,40	13,96	3,30	1,70	38,86
ab 1.7.	19,90	26,40	13,96	3,30	1,95	39,11

[1] bis 1989 Jahresdurchschnitt; ab 1990 jeweils durchschnittlicher ("Allgemeiner") Beitragssatz am 1. Januar, Ab dem 1.7.2005 ist von allen Mitgliedern der gesetzlichen Krankenversicherung ein Zusatzbeitrag in Höhe von 0,9 % zu zahlen. Im Gegenzug waren die Krankenkassen verpflichtet, vom gleichen Zeitpunkt an die krankenkassenindividuellen Beitragssätze um 0,9 % abzusenken.

[2] ab 2005 erhöht sich der hier dargestellte Beitragssatz für Kinderlose um 0,25 %

[3] unter Berücksichtigung des Beitragssatzes der allg. RV, ohne Zusatzbeitrag zur KV in Höhe von 0,9 % und zur PV für Kinderlose in Höhe von 0,25 %

Quelle: BMAS, BMG, Deutsche Rentenversicherung Bund

Tabelle B.1.3.1: Beitragssätze zur Sozialversicherung (Quelle: DRV 2008c, 217; KnV=Knappschaftversicherung)

Jahr	RV	allg. RV	KnV
Alte Bundesländer			
1960	7.872.473	7.213.815	658.658
1965	8.605.163	7.890.860	714.303
1970	9.879.105	9.142.030	737.075
1975	11.480.297	10.748.450	731.847
1980	12.454.138	11.746.341	707.797
1985	14.014.838	13.320.392	694.446
1990	15.012.633	14.320.399	692.234
1991	15.293.201	14.598.205	694.996
1992	15.455.432	14.784.443	670.989
1993	15.828.098	15.141.302	686.796
1994	16.206.131	15.514.864	691.267
1995	16.527.316	15.849.097	678.219
1996	16.894.775	16.208.586	686.189
1997	17.201.611	16.508.335	693.276
1998	17.514.176	16.821.560	692.616
1999	17.782.482	17.092.629	689.853
2000	18.184.863	17.496.611	688.252
2001	18.473.119	17.791.740	681.379
2002	18.668.047	17.982.651	685.396
2003	18.937.980	18.235.685	702.295
2004	19.181.405	18.465.285	716.120
2005	19.420.792	18.683.332	737.460
2006	19.542.560	18.799.229	743.331
2007	19.697.063	18.949.086	747.977
Neue Bundesländer			
1992	3.817.484	3.545.522	271.962
1993	4.011.464	3.737.639	273.825
1994	4.293.931	4.004.177	289.754
1995	4.533.646	4.223.956	309.690
1996	4.652.821	4.343.973	308.848
1997	4.761.076	4.449.033	312.043
1998	4.823.140	4.511.149	311.991
1999	4.869.534	4.558.428	311.106
2000	4.959.604	4.647.388	312.216
2001	4.991.741	4.681.529	310.212
2002	5.010.985	4.699.738	311.247
2003	5.036.261	4.719.458	316.803
2004	5.072.207	4.749.331	322.876
2005	5.062.953	4.764.208	298.745
2006	5.061.074	4.753.965	307.109
2007	5.036.650	4.726.124	310.526
Deutschland			
1992	19.272.916	18.329.965	942.951
1993	19.839.562	18.878.941	960.621
1994	20.500.062	19.519.041	981.021
1995	21.060.962	20.073.053	987.909
1996	21.547.596	20.552.559	995.037
1997	21.962.687	20.957.368	1.005.319
1998	22.337.316	21.332.709	1.004.607
1999	22.652.016	21.651.057	1.000.959
2000	23.144.467	22.143.999	1.000.468
2001	23.464.860	22.473.269	991.591
2002	23.679.032	22.682.389	996.643
2003	23.974.241	22.955.143	1.019.098
2004	24.253.612	23.214.616	1.038.996
2005	24.483.745	23.447.540	1.036.205
2006	24.603.634	23.553.194	1.050.440
2007	24.733.713	23.675.210	1.058.503

Ohne Knappschaftsausgleichsleistungen, reine KLG-Leistungen, Nullrenten und ohne Renten nach Art. 2 RÜG,
Bis 1980 Inland, ab 1981 Inland und Ausland.

Quelle: bis 1983: BMAS, jeweils zum Anpassungstermin, sowie Angaben der Knappschaft
ab 1984: Statistik der Deutschen Rentenversicherung - Rentenzahlbestand Dezember
ab 1992: Statistik der Deutschen Rentenversicherung - Rentenbestand am 31.12.

Tabelle B.1.3.2: Anzahl Renten (Quelle: DRV 2008c, 134)

Jahr	insgesamt	Männer	Frauen
Alte Bundesländer			
1960	9,9	9,6	10,6
1965	10,5	10,1	11,6
1970	11,1	10,3	12,7
1975	11,6	10,6	13,2
1980	12,1	11,0	13,8
1985	13,1	11,9	14,9
1990	15,4	13,9	17,2
1991	15,5	13,9	17,5
1992	15,7	14,2	17,7
1993	15,6	14,0	17,6
1994 [1]	x	x	x
1995	15,7	14,0	17,7
1996	15,9	14,1	17,9
1997	15,9	14,1	18,1
1998	16,0	14,2	18,1
1999	16,0	14,1	18,2
2000 [1]	x	x	x
2001	16,2	14,3	18,3
2002	16,6	14,6	18,8
2003	16,7	14,8	18,8
2004	16,8	14,8	18,9
2005	17,2	15,2	19,3
2006	17,1	15,2	19,0
2007	17,3	15,3	19,4
Neue Bundesländer			
1993 [1]	x	x	x
1994 [1]	x	x	x
1995	16,0	11,6	19,6
1996	16,1	11,6	19,9
1997	16,0	11,4	19,8
1998	15,8	11,3	19,7
1999	16,4	11,6	20,3
2000 [1]	16,2	11,5	20,3
2001	16,7	12,0	20,8
2002	16,6	11,8	21,0
2003	17,0	12,2	21,2
2004	17,2	12,4	21,3
2005	17,5	12,9	21,6
2006	17,5	13,0	21,6
2007	18,1	13,6	22,0
Deutschland			
1993 [1]	x	x	x
1994 [1]	x	x	x
1995	15,8	13,6	18,2
1996	16,0	13,6	18,5
1997	15,9	13,5	18,5
1998	16,0	13,6	18,4
1999	16,1	13,6	18,7
2000 [1]	x	x	x
2001	16,3	13,8	18,9
2002	16,6	14,0	19,3
2003	16,8	14,3	19,3
2004	16,9	14,3	19,5
2005	17,2	14,7	19,8
2006	17,2	14,8	19,6
2007	17,4	15,0	19,9

Die durchschnittlichen Rentenbezugsdauern sind für jedes Jahr als Querschnitt berechnet und durch Rechtsänderungen und durch sich im Zeitablauf ändernde Altersstrukturen beeinflusst.
Vor 1980 ohne Knappschaft, da eine Geschlechtertrennung nicht möglich ist.
[1] Merkmal unzureichend beschickt

Quelle: Statistik der Deutschen Rentenversicherung - Rentenwegfall, verschiedene Jahrgänge

Tabelle B.1.3.3: Durchschnittlicher Zeitraum des Rentenbezugs (Quelle: DRV 2008c, 123)

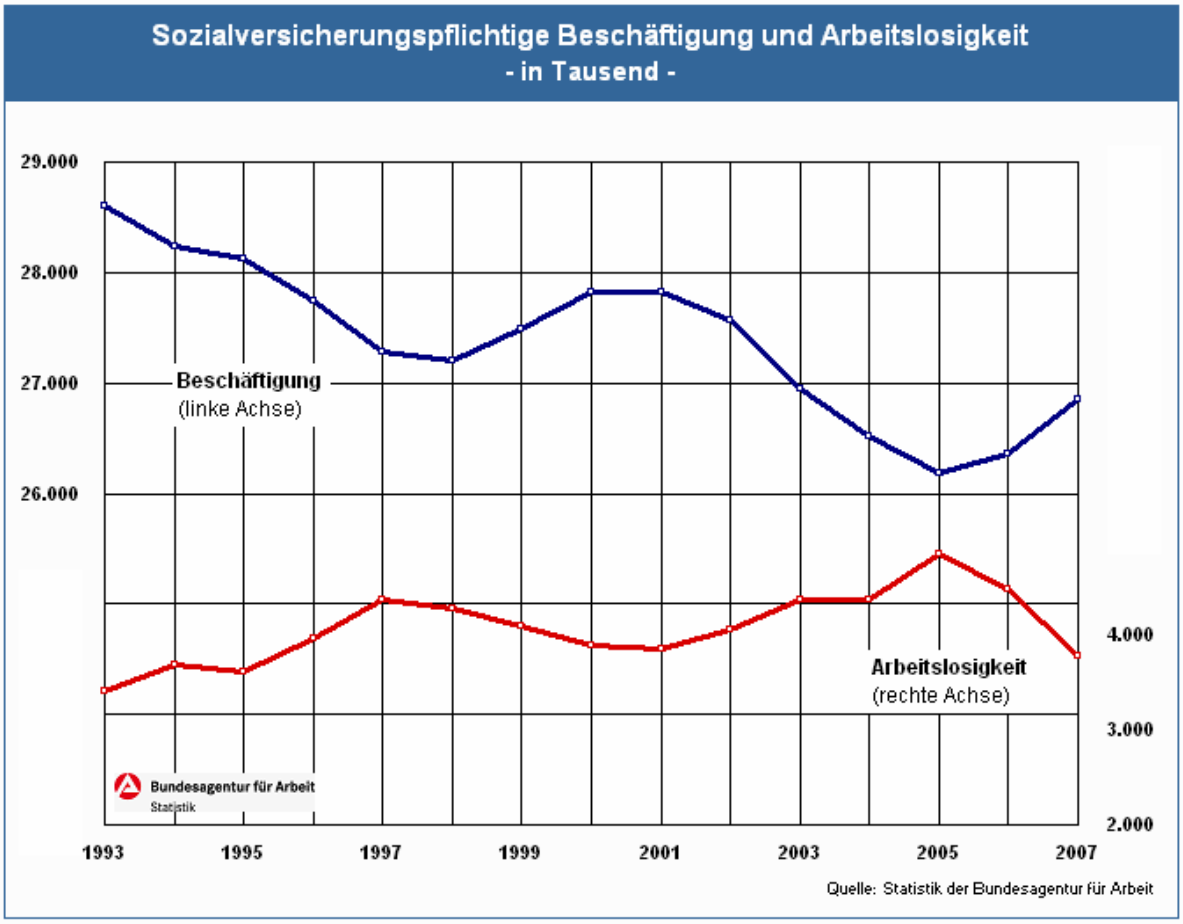


Abbildung B.1.3.2: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (Quelle: http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/000000/html/start/gif/b_bs_alo_zr.shtml)

Einhergehend mit diesen Entwicklungen wurde der Vorwurf laut, die hohen Lohnnebenkosten machten die Arbeit zu teuer und gefährdeten die Arbeitsplätze (vgl. Ruland 2007, 31). Die Senkung der „zu hohen“ Lohnnebenkosten – unter denen in der Regel allein die Beiträge der Arbeitgeber zur Sozialversicherung verstanden wurden – wurde zum geradezu dominierenden Ziel (vgl. Nullmeier et al. 2008). Die Reaktion hierauf erfolgte durch die im Zuge des 1997 verabschiedeten Rentenreformgesetzes umzusetzenden Sparmaßnahmen. Bundesregierung und Sozialpartner hatten sich 1996 auf das Kernziel verständigt, den Gesamtsozialversicherungsbeitrag durch die Beschleunigung der Anhebung der vorgezogenen Altersgrenzen, die Verkürzung des Übergangszeitraumes auf 10 Jahre, die erhebliche Reduzierung der Leistungen nach dem Fremdrentengesetz und die Einschränkung der Vergünstigungen des sozialen Ausgleichs bis zum Jahr 2000 auf unter 40% drücken zu wollen (vgl. Ruland 2001, 4).

Angesichts der Kosten steigender Lebenserwartung und des sich verschlechternden Verhältnisses von Beitragszahlern und Rentenempfängern, so die „offizielle“ Argumentation, sollten die Lasten auch durch Änderung der Rentenformel auf Beitragszahler und Rentner ausgewogen verteilt werden. Dies sollte der demographische Faktor vollbringen, dem der Gedanke zu Grunde lag, dass die Kosten, die sich aus der längeren Lebenserwartung ergeben und die wegen des problematischen Verhältnisses von Beitragszahlern zu Rentenempfängern nicht durch den bisherigen Mechanismus abzudecken sind, gerecht auf Beitragszahler und Rentner verteilt werden, um zu einer ausgewogeneren Lastenverteilung zwischen den Generationen zu gelangen. Die Gegenleistung für die gezahlten Beiträge bestehe nicht nur in der Höhe der Rente, sondern auch in ihrer Laufzeit, war das Argument. Bei gleichem Barwert der Gesamtleistung müsse versicherungstechnisch bei längerer Laufzeit die einzelne Auszahlung niedriger werden, wenn der Beitragssatz nicht steigen

soll (vgl. Ruland 2001, 4). Maßnahmen, die die Rentenformel selbst betreffen, haben einen generellen Charakter, der sie von Ad-hoc-Maßnahmen wie etwa einer Erhöhung des Bundeszuschusses unterscheidet. Effekte, die in der ursprünglichen Rentenformel impliziert waren, sollten durch Modifikationen dieser Formel aufgehoben werden. Der demographische Faktor sollte den Sachzwang unterbinden, dass eine Steigerung der Ausgaben durch eine Erhöhung der Einnahmen der Rentenkasse ausgeglichen werden muss. Dies allerdings kann nur über eine Absenkung des Leistungsniveaus erreicht werden (vgl. Hegelich 2006, 86).

Mit der Zubilligung des zusätzlichen Bundeszuschusses verließ sich die Regierung bei der immer problematischeren Finanzierung des Rentensystems mit der Rentenreform von 1997 nicht allein auf die beschriebenen Einsparungen. Je nach Blickwinkel der Betrachtung war dies entweder als zu viel oder zu wenig anzusehen, ein Problem, das weiter unten kurz angesprochen wird. Zu wenig war es jedenfalls, um ceteris paribus den Beitragssatz zu stabilisieren. Diese Anstrengungen, einen weiteren Anstieg des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung zu verhindern, ohne grundlegende Veränderungen des Systems anzugehen, ließen das System der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung stark an Transparenz verlieren. Die Aufkommen aus der Anhebung des Regelsteuersatzes bei der Umsatzsteuer von 15% auf 16% sowie der bald darauf folgenden Ökosteuer zur Stabilisierung und auch Senkung des Beitragssatzes sind hierfür nur beispielhaft (vgl. Datz 2003, 39). Hinzu kommt, dass es sich bei diesen Maßnahmen lediglich um eine Umfinanzierung eines Teils der Rentenleistungen aus der Beitrags- in die Steuerfinanzierung handelt, was bei steigenden Ausgaben und gleichzeitig sinkenden Einnahmen (aus Beiträgen) nicht die grundlegenden Probleme der GRV löst, sodass die Tragfähigkeit des Systems der Rentenversicherung bereits seit einiger Zeit in Frage gestellt ist (vgl. Datz 2003, 39).

Nach wie vor stand das Rentenversicherungssystem damit vor einer Konstellation von erheblichen Gefahren für seine Leistungsfähigkeit. Wesentlich ist, dass die aktuellen Probleme den Problemen, die der Rentenreform 1992 vorausgingen, nicht unähnlich sind und eigentlich in wesentlichen Teilen nicht existieren dürften, hätte die Rentenreform 1992 zu einer effektiven Stabilisierung der Finanzlage des Rentenversicherungssystems geführt. Nicht aber nur aus der Ex-post-Betrachtung heraus lässt sich festhalten, dass auch die Ziele der Rentenreform 1999 nicht annähernd erreicht werden konnten. Dies bezieht sich weniger darauf, dass der Beitragssatz im Jahr 2000 nicht auf unter 40% gesenkt werden konnte und noch deutlich darüber lag, sondern eher darauf, dass eine solche Absenkung des Beitragssatzes ohne Inkrafttreten des demographischen Faktors ceteris paribus höchst unwahrscheinlich gewesen wäre. Diese Inkonsistenz politischer Eingriffe in das System der Rentenversicherung, für die das genannte Eliminieren des demographischen Faktors nur ein weiteres Beispiel ist und die sich in der Folge noch häufig zeigen wird, macht es von vornherein fast unmöglich, dass einmal getroffene und dann auf diese Weise konterkarierte Maßnahmen effektive Ergebnisse erzielen. Damit blieb auch diese weitere Möglichkeit, den sich immer deutlicher abzeichnenden Problemen nachhaltig wirkende Maßnahmen zur Stabilisierung des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung entgegenzusetzen, weitgehend ungenutzt.

Die Verkürzung der Übergangsfristen erreichte allerdings eine Beschleunigung des Prozesses der Anhebung der vorgezogenen Altersgrenzen. Das durchschnittliche Rentenzugangsalter ist durch diese hier begonnene und im Rahmen der weiteren Reformen fortgeführte Entwicklung seitdem deutlich angestiegen (siehe Tabelle B.1.3.4).

Jahr	Versicherten-renten	davon Renten wegen	
		verminderter Erwerbsfähigkeit	Alters
Alte Bundesländer			
1960	59,2	56,0	64,7
1965	61,1	57,3	64,8
1970	61,5	58,3	64,3
1975	61,2	57,8	63,6
1980	59,2	56,1	62,2
1985	59,5	53,9	62,8
1990	60,6	53,4	63,2
1991	60,4	53,6	63,1
1992	60,6	53,6	63,4
1993	60,6	53,4	63,3
1994	60,6	53,2	63,2
1995	60,3	52,8	63,0
1996	60,2	52,6	62,7
1997	60,1	52,3	62,6
1998	60,2	52,0	62,5
1999	60,5	52,0	62,5
2000	60,5	51,8	62,6
2001	60,5	51,3	62,7
2002	60,8	50,7	63,0
2003	61,1	50,2	63,2
2004	61,1	50,0	63,3
2005	61,2	50,0	63,4
2006	61,2	50,1	63,4
2007	61,0	50,1	63,3
Neue Bundesländer			
1993	59,2	49,4	62,2
1994	59,2	49,4	61,9
1995	59,6	49,7	61,3
1996	57,8	49,4	60,7
1997	57,9	49,6	60,7
1998	58,0	49,8	60,7
1999	58,4	50,0	60,7
2000	58,7	49,9	60,8
2001	58,6	49,7	61,1
2002	58,7	49,5	61,3
2003	59,0	49,4	61,5
2004	59,1	49,3	61,7
2005	59,3	49,4	61,9
2006	59,3	49,6	62,3
2007	59,3	49,6	62,3
Deutschland			
1993	60,3	52,5	63,0
1994	60,2	52,3	62,8
1995	60,1	52,1	62,4
1996	59,7	51,9	62,3
1997	59,6	51,7	62,1
1998	59,7	51,5	62,2
1999	60,1	51,6	62,2
2000	60,2	51,4	62,3
2001	60,2	51,0	62,4
2002	60,4	50,4	62,7
2003	60,7	50,1	62,9
2004	60,8	49,8	63,1
2005	60,8	49,9	63,2
2006	60,9	50,0	63,2
2007	60,7	50,0	63,1

Die durchschnittlichen Zugangsalter sind für jedes Jahr als Querschnitt berechnet und durch Rechtsänderungen (z.B. Einführung des flexiblen Altersruhegeldes 1973, Herabsetzung der Wartezeit für den Bezug einer Regelaltersrente im Jahr 1984 und Anhebung der Altersgrenzen seit 1997) und durch sich im Zeitablauf ändernde Altersstrukturen beeinflusst.
Vor 1980 ohne Knappschaft.

Quelle: Statistik der Deutschen Rentenversicherung - Rentenzugang, verschiedene Jahrgänge

Tabelle B.1.3.4: Durchschnittliches Rentenzugangsalter (Quelle: DRV 2008c, 105)

Jahr	Bundeszuschüsse zur allg. RV				Weitere Bundesmittel [1]				Bundesmittel insgesamt [1]
	Insgesamt	davon			Beiträge für Kindererziehungszeiten	Erstattung einigungsbedingter Leistungen	Erstattung für AAÜG [2]	Bundeszuschuss an die KnV	
		Allgemeiner Bundeszuschuss	Zusätzlicher Bundeszuschuss	Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss					
	- in Mio. € -								
Alte Bundesländer (bis 1990) bzw. Deutschland (ab 1991)									
1950	341	341	x	x	x	x	x	58	399
1951	509	509	x	x	x	x	x	90	599
1952	775	775	x	x	x	x	x	120	895
1953	1.178	1.178	x	x	x	x	x	159	1.336
1954	1.197	1.197	x	x	x	x	x	169	1.366
1955	1.267	1.267	x	x	x	x	x	243	1.510
1956	1.503	1.503	x	x	x	x	x	280	1.782
1957	1.744	1.744	x	x	x	x	x	265	2.009
1958	1.850	1.850	x	x	x	x	x	472	2.322
1959	1.960	1.960	x	x	x	x	x	511	2.471
1960	2.096	2.096	x	x	x	x	x	631	2.728
1961	2.202	2.202	x	x	x	x	x	704	2.906
1962	2.347	2.347	x	x	x	x	x	781	3.128
1963	2.540	2.540	x	x	x	x	x	875	3.415
1964	2.777	2.777	x	x	x	x	x	994	3.771
1965	3.008	3.008	x	x	x	x	x	1.118	4.127
1966	3.249	3.249	x	x	x	x	x	1.291	4.540
1967	3.511	3.511	x	x	x	x	x	1.519	5.030
1968	3.429	3.429	x	x	x	x	x	1.565	4.993
1969	3.567	3.567	x	x	x	x	x	1.684	5.251
1970	3.660	3.660	x	x	x	x	x	1.741	5.402
1971	3.929	3.929	x	x	x	x	x	1.862	5.791
1972	4.965	4.965	x	x	x	x	x	2.106	7.071
1973	4.251	4.251	x	x	x	x	x	2.238	6.489
1974	6.149	6.149	x	x	x	x	x	2.482	8.631
1975	6.831	6.831	x	x	x	x	x	2.765	9.596
1976	7.582	7.582	x	x	x	x	x	3.237	10.819
1977	8.337	8.337	x	x	x	x	x	3.575	11.912
1978	9.041	9.041	x	x	x	x	x	3.898	12.938
1979	9.603	9.603	x	x	x	x	x	3.992	13.595
1980	10.802	10.802	x	x	x	x	x	4.208	15.010
1981	9.594	9.594	x	x	x	x	x	4.339	13.933
1982	11.352	11.352	x	x	x	x	x	4.384	15.737
1983	11.446	11.446	x	x	x	x	x	4.443	15.888
1984	12.396	12.396	x	x	x	x	x	4.380	16.776
1985	12.853	12.853	x	x	x	x	x	4.301	17.155
1986	13.251	13.251	x	x	x	x	x	4.340	17.591
1987	13.671	13.671	x	x	x	x	x	4.531	18.203
1988	14.118	14.118	x	x	x	x	x	4.748	18.866
1989	14.573	14.573	x	x	x	x	x	4.959	19.532
1990	15.184	15.184	x	x	x	x	x	5.188	20.371
1991	19.624	19.624	x	x	x	x	x	6.184	25.808
1992	23.747	23.747	x	x	x	x	858	6.072	30.678
1993	25.365	25.365	x	x	x	x	983	6.613	32.961
1994	29.868	29.868	x	x	x	x	1.166	6.784	37.818
1995	30.445	30.445	x	x	x	x	1.828	7.025	39.298
1996	32.331	32.331	x	x	x	x	1.922	7.124	41.377
1997	35.223	35.223	x	x	x	x	2.246	7.006	44.475
1998	42.083	37.175	4.908	x	x	x	2.481	7.131	51.695
1999	42.533	34.557	7.976	x	6.954	1.489	2.594	7.289	60.859
2000	42.419	33.341	7.749	1.329	11.453	1.199	3.089	7.376	65.531
2001	46.007	33.830	8.015	4.162	11.532	982	3.693	7.335	69.549
2002	49.264	34.785	7.669	6.810	11.615	803	4.422	7.393	73.497
2003	53.869	36.589	8.179	9.101	11.875	706	4.034	7.305	77.789
2004	54.365	37.101	8.095	9.169	11.843	619	3.931	7.030	77.788
2005	54.812	37.488	8.173	9.151	11.715	564	3.939	6.831	77.860
2006	54.909	37.446	8.269	9.194	11.393	515	4.168	6.449	77.434
2007	55.944	38.080	8.700	9.164	11.548	479	4.098	6.273	78.342

[1] Nicht erfasst sind Kinderzuschüsse, Invalidenrenten und Erstattungen für Versorgungsdienstbezügen, sowie weitere Bundeszahlungen, die heute nicht mehr existieren

[2] Leistungen aufgrund des AAÜG für Zusatzversorgung, Sonderversorgung (überführte und nicht überführte), Verwaltungskosten [3] und Zinsen [4]

[3] Bis 1998 pauschale Berechnung, ab 1999 Spitzabrechnung, ab 2001 nur Vorschusswerte

[4] Bis 1988 Bestandteil der pauschalen Berechnung, 1999 - 2006 gesonderte Abrechnung, ab 2007 nicht enthalten, da die Abrechnung noch aussteht

Zur Euro-Umrechnung vgl. Glossar

Tabelle B.1.3.5: Ausgewählte Bundesmittel an die Rentenversicherung (Quelle: DRV 2008c, 201)

Feststeht, dass auch die Reform von 1997 nicht zur gewünschten Stabilisierung der Rentenfinanzen führte. Durch den Verzicht auf den demographischen Faktor und die Aufschiebung der Neuregelung der Erwerbsminderungsrenten bis Ende 2000 wurden wesentliche Anpassungsmaßnahmen weiter verzögert. Auch die zwischenzeitliche Kopplung der Rentenanpassung an die Inflationsrate kann dies nicht kompensieren. Der Hintergrund für die Rentenreform 2001 war daher maßgeblich dadurch geprägt, dass der Beitragssatz stärker gestiegen war als 1996 angenommen. Gleiches galt für den Bundeszuschuss, dessen Anteil an den Gesamteinnahmen der Rentenversicherung innerhalb eines Jahrzehnts von knapp 15 Milliarden Euro im Jahr 1990 auf über 42 Milliarden Euro im Jahr 2000 gestiegen war (siehe Tabelle B.1.3.5). Dieser Anstieg ging nicht zuletzt auf die Vernachlässigung des demographischen Faktors zurück (vgl. Hegelich 2006, 87).

Obwohl sich die wirtschaftliche Situation als über die Rentenreform 2001 beraten wurde deutlich gebessert hatte, was sich auch an der Arbeitslosigkeit ablesen lässt, die 1997 ihren Höhepunkt erreichte und danach abfiel (siehe Abbildung B.1.3.2), waren, wie oben beschrieben, Beitragssatz, Rentenanzahl, durchschnittlicher Zeitraum des Rentenbezugs und Bundeszuschüsse weiter gestiegen. Auch die Prognosen ließen keine Besserung erwarten. Geschätzt wurde, dass der Altenquotient – das Verhältnis der Personen mit 65 und mehr Jahren zu den Personen von 20 bis 64 Jahren – sich bis zum Jahre 2035 in etwa verdoppeln würde und sich ein starker Anstieg des Beitragssatzes der gesetzlichen Rentenversicherung trotz der Einschnitte der Rentenreform von 1992 sich kaum vermeiden lassen würde. Die Beitragssätze sollten in ca. 30 Jahren bei je nach Prognose zwischen 24,5% und über 30% liegen (vgl. Sinn/Thum 1999).

Die Rentenreform von 2001 wurde daher damit beworben, die Rentenversicherung auch langfristig für die jüngeren Generationen bezahlbar zu erhalten und ihnen einen angemessenen Lebensstandard im Alter sichern. Damit waren drei Hauptziele verbunden. Erstens sollten die Beitragssätze stabilisiert werden, um damit den weiteren Anstieg der Lohnnebenkosten zu begrenzen und eine fairere Lastenverteilung zwischen den Generationen zu erreichen. Sehr konkret festgelegt wurde dieses Ziel durch die gesetzliche Festschreibung der maximalen Beitragssätze bis 2030 sowie des Mindestniveaus der Nettoersatzquote. Zweitens sollte ein langfristig stabiles Rentenniveau gesichert werden. Drittens sollte der Rückgang bei den gesetzlichen Renten durch staatliche geförderte Zusatzrenten aufgefangen werden. Damit äußerte die Politik erstmals explizit die Notwendigkeit privater Vorsorge zur Sicherung des Lebensstandards im Alter. Die durch die „Riester“-Reform eingeleiteten Veränderungen führten folglich weg vom einst einsäuligen, monolithischen Rentensystem Bismarckscher Prägung. Es sollte stattdessen ein komplexes Vielsäulensystem geschaffen werden (vgl. Börsch-Supan/Wilke 2005, Schnabel/Ottnad 2008).

Qualitativ stehen diese Leistungskürzungen für eine Abkehr von der sozialpolitischen Zielvorstellung, wonach die gesetzliche Rentenversicherung lebensstandardsichernde Altersrenten gewährt. Erstmals seit Festlegung der zentralen Grundsätze der heutigen gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 1957 wurde nun nicht mehr ein bestimmtes Rentenniveau als Ziel angestrebt, sondern die Stabilisierung des Beitragssatzes zur maßgeblichen Zielgröße erklärt („defined contribution“). Diese Umorientierung bedeutete den Wechsel weg von einer bedarfsorientierten Leistungspolitik („defined benefit“) hin zu einer einnahmeorientierten Ausgabenpolitik. Durch die Reduzierung des Leistungsniveaus zur Dämpfung des Beitragssatzanstiegs verlor die erste Schicht des Alterssicherungssystems relativ an Bedeutung, da durch die Kürzungen das Ziel der Lebensstandardsicherung in diesem Rahmen praktisch nicht mehr zu erreichen sein würde. Als Folge gewinnt die zusätzliche Altersvorsorge an Bedeutung, da sie zur Aufrechterhaltung des Lebensstandards im Rentenalter und zur Verminderung von Altersarmut nun zwingend erforderlich wird. Die dritte Schicht der Altersvorsorge dient nicht länger der Ergänzung der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern tritt teilweise an ihre Stelle und substituiert sie partiell. Die geförderte private Altersvorsorge ist formell freiwillig, bei der Berechnung der Rentenanpassung wird zukünftig aber unterstellt, dass die steuerlich geförderte Vorsorge zu 100% in Anspruch genommen wird, was sich deshalb für alle Versicherten in der gesetzlichen Rentenversicherung rentenmindernd auswirkt – unabhängig davon, ob tatsächlich privat vorgesorgt wird. Faktisch machen die Leistungskürzungen der gesetzlichen Versicherung für die Versicherten den Abschluss einer privaten Zusatzvorsorge in vielen Fällen aber zwingend erforderlich (vgl. Wehlau 2009, 80).

Diese paradigmatische Neuausrichtung ist grundsätzlich im Interesse der Finanzdienstleistungsbranche, da die Ausrichtung auf eine Stärkung der kapitalgedeckten Verfahren der zweiten und dritten Säule der Alterssicherung eine Hauptquelle für das Wachstum von institutionellen Investoren und des Anlagevolumens auf den Finanzmärkten ist. Weil in Deutschland im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung vor der Reform zumindest als Leitziel lebensstandardsichernde Renten gewährt wurden, waren die potentiellen Wachstumsmöglichkeiten in der Sparte der privaten Altersvorsorge begrenzt. Mit der dargestellten Teil-Substituierung der Alterssicherung sind die Geschäfts- und vor allem die Gewinnaussichten der Anbieter von privaten Vorsorgeprodukten der Alterssicherung deutlich gefördert worden (vgl. Wehlau 2009, 87). Für die Finanzdienstleistungsbranche war damit auch insofern ein günstiger Moment gekommen, als das Finanzministerium eine Teil-Substituierung der Alterssicherung anstrebte, um die Bundeszuschüsse zur gesetzlichen Rentenversicherung zu senken und den deutschen Finanzmarkt zu stärken. Die Interessen der Finanzdienstleistungsbranche und des Finanzministeriums waren damit in diesem Punkt nicht konträr. Erhebliche Lobbyarbeit, insbesondere vor Einführung der „Riester“-Rente dürfte die Folge gewesen sein (vgl. hierzu Wehlau 2009, 314 f.).

Neben der positiven Auswirkungen für die Finanzdienstleistungsbranche steht außer Frage, dass sich die durch die Rentenreform 2001 bewirkten Einschnitte auch positiv auf die Finanzlage der Rentenversicherung auswirken, zumindest im Vergleich zum Status-Quo. Dies gilt unabhängig davon, ob sich die konkret gesteckten Ziele, insbesondere die Stabilisierung des Beitragssatzes, erreichen lassen und ist, ceteris paribus, eine logische Konsequenz der Absenkung des Nettorentenniveaus. Um den Anstieg des Beitragssatzes zu verhindern, wurde von dem zentralen Ziel der Lebensstandardsicherung im Alter abgerückt. Für die gesetzlich Versicherten bedeutet dies zwangsläufig Leistungskürzungen. Gleichzeitig bewirkt die staatliche Förderung privater und betrieblicher Vorsorge im Rahmen der Riester-Rente eine neue Gewichtung der drei Schichten, da die individuelle Vorsorge nicht nur – wie in der Vergangenheit – die Leistungen der GRV ergänzen, sondern explizit die über die Reform induzierten Leistungskürzungen kompensieren soll (vgl. Wehlau 2009, S. 66).

Die Entwicklung, die seit den frühen 80er Jahren sichtbar war, wird damit fortgesetzt. Das Niveauziel im deutschen Alterssicherungssystem verschiebt sich. Hatte die Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme noch eine Bandbreite von 70-90% des Nettoarbeitsentgeltes als Maßstab für die Höhe des Nettoalterseinkommens bestimmt, so konkretisierte sich dies im Rentenreformgesetz 1992 unter anderem durch Umdefinition der „Eckrente“ (45 statt 40 Versicherungsjahre) auf 70% des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts. War das am Tag des „Mauerfalls“ 1989 verabschiedete Gesetz aber noch eindeutig an einem Leistungsniveau orientiert („defined benefit“), so änderte sich das seit Ende der 90er Jahre, zunächst mit der beabsichtigten allmählichen Absenkung des Rentenniveaus auf 64% durch den demographischen Faktor. Mit der Übernahme der Regierungsverantwortung durch „Rot-Grün“ setzte dann jener Prozess ein, der aus einem „defined benefit“-System inzwischen ein „defined contribution“-System hat werden lassen, vollzogen in der Nachhaltigkeitsreform von 2004, in der für ein bestimmtes in der Zukunft liegendes Jahr ein politisch gewollter Beitragssatz unter Berücksichtigung der potentiell besten wirtschaftlichen und demographischen Prognosen definiert wird, aus dem sich ein Versorgungsniveau für die Versicherten nur noch rechnerisch ableitet. Eine sozialpolitische Zielbestimmung findet sich dann nur noch in einer Niveauuntergrenze, dem Rentenniveau vor Steuern. Auch auf der EU-Ebene ist das Versorgungsniveau der Bürger und Bürgerinnen nur als eines von drei Zielelementen bestimmt, zudem vage als Angemessenheit definiert (vgl. Nullmeier et al. 2008). Hinzu kommen unter anderem (siehe oben) Maßnahmen wie die Reform der Erwerbsminderungsrenten 2001 und die damit verbundene Einführung der zweistufigen Erwerbsminderungsrente. Auch Erwerbsminderungsrenten werden nun nur noch mit versicherungstechnischen Abschlägen ausgezahlt, um Ausweichreaktionen entgegenzuwirken.

Ergänzend sei in diesem Zusammenhang jedoch auf den Einwurf Dörings hingewiesen, dass die Reform von 2001 mit der Rückkehr zur Bruttolohnentwicklung zu bezeichnen, ignoriert, dass der Effekt, der durch die Kopplung der Renten an die Nettolohnentwicklung erreicht werden sollte, nach wie vor Bestand hat und einziger Unterschied sei, dass nur die Beiträge in die Rentenkasse als Index der Rentenentwicklung fungieren. Nach wie vor gelte also, dass die Rentner einen steigenden Beitragssatz als Abzug ihrer Renten zu spüren bekommen und dass auch die angenommenen Zahlungen in die „Riester“-Rente einberechnet werden (vgl. Döring 2002, 101). Hegelich

(2006) schließt daran an, dass, da von einer progressiven Steigerung dieser Beiträge ausgegangen wird, nach der neuen Anpassungsformel selbst unter der Bedingung einer Senkung der Rentenbeitrage und einer moderaten Lohnsteigerung eine Absenkung der Renten eintreten könne. Der entscheidende Punkt der neuen Anpassungsformel sei also nicht, dass die Renten nicht durch die Steigerung von Lohnnebenkosten belastet werden sollen, die nicht zum Rentensystem dazu gehören (z. B. Lohnsteuer), sondern dass es vielmehr darum gehe, dass sich eine Absenkung der Lohnnebenkosten, die ja weiterhin angestrebt wird, nicht rentensteigernd auswirken soll.

Was allerdings im Zusammenhang mit den beschriebenen Leistungskürzungen dennoch, zumindest unter Ausblendung politischer Interessen, zunächst überrascht, auch hinsichtlich früherer Reformen, ist, wie Börsch-Supan und Wilke (2007) nicht ganz zu Unrecht anführen, dass keine Reform an dem normalen Renteneintrittsalter von 65 Jahren gerührt hat, da es im Lichte eines längeren Lebens eine geradezu natürliche Reformoption wäre, auch den aktiven Teil des Lebens zu verlängern, besonders weil damit gleichzeitig die Zahl der Beitragszahler steigt und die Zahl der Leistungsempfänger abnimmt. Zudem scheinen sich die Raten für altersbedingte Krankheit mit der Sterblichkeit verschoben zu haben (vgl. Börsch-Supan/Wilke 2007, 704).

Zu mehr Transparenz schließlich, gerade im Hinblick auf die trennscharfe Abgrenzung „versicherungsfremder“ Leistungen, und gleichzeitig zur Optimierung der Rentenfinanzen durch Reduzierung der Umverteilung trug bei, dass die bis zu diesem Zeitpunkt geltenden Regelungen zur Rente nach Mindesteinkommen durch eine garantierte Grundsicherung auf Sozialhilfeniveau plus 15% ersetzt wurden (vgl. Börsch-Supan/Wilke 2007, 712).

Dass die Riester-Reform sich positiv für die Anbieter entsprechender Produkte und auch die Finanzlage der Rentenversicherung auswirkt, bedeutet nicht, dass dies auch für die gesetzlich Versicherten gilt. Der Paradigmenwechsel findet ja schließlich gerade in der Rentenanpassungsformel seinen Niederschlag und die freiwilligen, staatlich geförderten Beiträge zur Altersvorsorge werden dort ebenso wie die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung berücksichtigt – unabhängig davon, ob sie vom versicherungspflichtigen Beschäftigten tatsächlich gezahlt werden. Die damit verbundene Schrittweise steigende Minderung des Nettolohns soll über einen Zeitraum von acht Jahren die Rentenanpassung dämpfen und damit das Rentenniveau dauerhaft absenken (vgl. Schnabel/Ottnad 2008, 17). Die hiermit einhergehende Abflachung der Renten bzw. der Versorgungsbezüge zieht bei den betroffenen Personen im Alter eine Versorgungslücke nach sich, die durch den Aufbau der privaten kapitalgedeckten Zusatzvorsorge ausgeglichen werden soll (vgl. Datz 2003, 45). Die Frage, die sich daher zunächst stellt, ist die nach dem Anreizcharakter der „Riester“-Renten. Da diese nicht obligatorisch sind, ist einer der meist-diskutierten Aspekte der Rentenreform, ob die Arbeitnehmer bereit sind, auf entsprechenden Konsum zu verzichten. Die Freiwilligkeit der zusätzlichen Altersvorsorge stellt damit ein Risiko dar und es ist unsicher, ob die Haushalte den Willen und/oder die Fähigkeit aufbringen, die zusätzliche Ersparnis für das Alter zu beginnen und anschließend konsequent durchzuhalten (vgl. Abschnitte C.3.5 und C.5; vgl. Börsch-Supan et al. 2003, 8).

Zwei Aspekte sind zu berücksichtigen, wenn die Anreizstruktur der “Riester”-Rente betrachtet wird (vgl. Auch Abschnitt C.1 und C. 2). Erstens sind dies die Förderung bzw. die Steuervorteile während der Ansparphase. Zweitens sind dies die steuerlichen Vor- und Nachteile während der Rentenphase. Die direkte Föderung während der Beitragsphase ist sehr weitgehend für diejenigen mit relativ geringem Einkommen und Kindern. Das Umgekehrte gilt für die Steuervorteile durch das progressive Steuersystem, da hier Haushalte mit höheren Einkommen stärker profitieren. Das resultiert insgesamt in einem U-förmigen Zusammenhang zwischen Förderung und Einkommen. Für Haushalte mit niedrigem Einkommen ist die Förderung fast so groß wie der Beitrag selbst. Aber auch sonst sind die Förderquoten mit 40 - 50% sehr hoch. Zu beachten ist aber, dass die Besteuerung zwar nicht die Rentner mit einem Einkommen in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung trifft, weil ihr Einkommen unter einer Ausnahmeschwelle für Rentnerhaushalte liegt, es wird aber stark die effektive Förderung für Haushalte reduzieren, die überdurchschnittliches Einkommen erzielen (vgl. Börsch-Supan/Wilke 2007, 733 ff.).

Betrachtet man die konkreten Absatzzahlen der „Riester“-Rente, ergibt sich folgendes Bild (vgl. Abschnitt C.2): im ersten Jahr nach Inkrafttreten der Rentenreform 2001 sind in Deutschland knapp zwei Millionen zertifizierte private Altersvorsorgeverträge abgeschlossen worden. Mit den 1,4 Millionen vor Inkrafttreten der Reform bestehenden Versicherungsverträgen, die den Förde-

rungskriterien von vornherein entsprachen, besaß damit im Jahr 2002 nur jede zehnte förderberechtigte Person einen „Riester“-Vertrag. Im Jahr 2003 lag die Summe der neu abgeschlossenen „Riester“-Policen bei knapp über 550.000 und im Jahr 2004 bei lediglich 265.000 Neuverträgen (vgl. Wehlau 2009, 83). Dieser schleppende Absatz war auch bedingt durch mangelnde Anreize für die Anbieter, hohe Komplexität der Verträge und Abwicklungsmodalitäten sowie mangelnde Öffentlichkeitsarbeit. Nach 2005 nahm die Verbreitung der „Riester“-Rente jedoch deutlich zu. Dies war wesentlich mit einer Reihe von adminstrativen Veränderungen verbunden, mit denen das bestehende Verfahren stark vereinfacht wurde. Das System sollte hierdurch auch an Popularität gewinnen. Insbesondere wurden Zertifizierungskriterien für die „Riester“-Rente deutlich überarbeitet. Auch Fehlerquellen bei der Antragstellung wurden durch weitere Verfahrensvereinfachungen vermindert. Damit brauchte beispielsweise nicht mehr jedes Jahr ein Antrag auf Zulage gestellt zu werden, sondern der erstmalige Antrag reicht für alle Folgejahre aus. Ferner erfolgte die jährliche Aktualisierung der Einkünfte in Zukunft durch einen Datenabgleich der Zulagenstelle mit der Rentenversicherung und der Sockelbetrag, den Geringverdiener als Mindesteigenbeitrag bisher nach der Kinderzahl gestuft zahlen müssen, wurde vereinheitlicht. Eine weitere Maßnahme war die Verkürzung der vorgegebenen Verteilung der Abschluss- und Vertriebskosten von zehn auf 5 Jahre. Damit wurde auf Forderungen von Anbietern eingegangen, so dass die Akzeptanz der „Riester“-Rente für den Vertrieb/Verkauf verbessert wurde, nicht für Verbraucher. Im Jahr 2006 belief sich das Wachstum auf 2,4 Millionen und im Jahr 2007 auf 2,7 Millionen neu unterzeichnete „Riester“-Policen. Ende des Jahres 2007 hatte von den insgesamt mehr als 30 Millionen Anspruchsberechtigten jede dritte Person einen „Riester“-Vertrag abgeschlossen (vgl. Ludwig 2008, 62 ff., Wehlau 2009, 83). In 2009 waren wurden bislang über 12 Millionen Verträge abgeschlossen.

Allein die Tatsache, dass bislang kaum mehr als ein Drittel der förderberechtigten Personen einen “Riester”-Vertrag abgeschlossen haben, zeugt nicht davon, dass die staatlich geförderte ergänzende Altersvorsorge ihre Zielklientel zu erreichen und damit effektiv die durch den “Riester”-Faktor erzeugte Rentenlücke zu kompensieren in der Lage ist. Darüber hinaus bleibt offen, ob diejenigen Personen, welche der ergänzenden Rente besonders bedürfen, diese auch erhalten (können). Mehrere Studien kommen zu dem Ergebnis, dass wie oben bereits erwähnt die konsequente Durchführung der privaten Altersvorsorge künftig zur Aufrechterhaltung des Lebensstandards im Ruhestand unabdingbar ist, während das Renditerisiko teilweise nicht so stark ins Gewicht fällt (vgl. Abschnitt C; vgl. Essig/Reil-Held 2003, Börsch-Supan et al. 2005). Die Haushalte folglich, die überhaupt keine angesparten Mittel haben und auch nichts aus dem laufenden Einkommen sparen, werden künftig mit weit weniger Ruhestandseinkommen auskommen müssen als die Generation der jetzigen Rentner, weil sie sich völlig auf die gesetzliche Renten verlassen. Bei einigen von ihnen dürfte das Armutsrisiko groß sein, weil sie nur eine geringe gesetzliche Rente erhalten werden und unter Umständen dann auf die Grundsicherung angewiesen sind (vgl. Börsch-Supan et al. 2003, 8).

Empirische Befunde zeigen jedoch auch, dass die Bereitschaft und die Fähigkeit für eine zusätzliche Altersvorsorge in den unteren Einkommensgruppen weniger stark ausgeprägt sind und zudem durch eine geringere finanzielle Bildung erschwert werden. Corneo et al. (2007) beispielsweise kommen auf Basis einer ökonometrischen Untersuchung basierend auf dem Sozioökonomischen Panel zu dem Ergebnis, dass der Einfluss der Förderung der “Riester”-Rente bei Geringverdienern nur sehr gering bzw. gar nicht vorhanden ist und damit die hohen Fördersätze bei niedrigem Einkommen zu keiner zusätzlichen Ersparnis führen (vgl. Abschnitt C.2, auch zur beschränkten Aussagekraft von Corneo at al.). Dabei wäre gerade für diese Haushalte, die in der Regel auch nur eine geringe gesetzliche Rente und meist keine betriebliche Rente erhalten, eine weitere Einkommensquelle im Alter besonders wichtig. Konkret zeigt sich, dass in vielen Haushalten, insbesondere in den unteren Einkommenssegmenten, trotz der staatlichen Förderung die finanziellen Mittel für eine ausreichende private Altersvorsorge fehlen. Dabei sind es genau diese Haushalte, die aufgrund der niedrigen Einkommen und den damit inhärent niedrigen Rentenansprüchen eine zusätzliche Alterssicherung besonders nötig haben. Die trotz hoher Verluste durch Rückkaufswerte und Zillmerung beobachtbaren hohen Abbruchquoten bei Bausparverträgen und Kapitallebensversicherungen belegen ferner, dass die Probleme für viele Verbraucher aus solchen „Risikogruppen“ nicht allein durch einen Vertragsabschluss gelöst werden können. Für Sie ist bei der privaten Altersvorsorge das Abbruchrisiko sehr real (vgl. Börsch-Supan et al. 2003, 8).

Hinzu kommt stets die Frage, ob Zulagenförderung nicht auch deshalb nicht zu einer höheren Ersparnis führt, weil vor allem bei den Beziehern niedrigerer Einkommen der Anreiz der Grundsicherung im Alter dem Anreiz staatlicher Förderung der Alterssicherung engegenläuft (vgl. Abschnitte C.2 und C.3.5 sowie C.5; vgl. auch Ludwig 2008, 62 ff.). So mögen Haushalte in höheren Einkommensklassen beispielsweise ihre bestehenden Verträge in “Riester”-Verträge umwandeln bzw. Erstere durch Letztere ersetzen können, wodurch auch eine Zunahme der Gesamtverträge resultiert, aber grundsätzlich keine zusätzliche Sparleistung. Für Personen in geringen Einkommensklassen ist trotz hoher Förderquoten aber relevant, ob es sich lohnt, für eine zusätzliche private Alterssicherung zu sparen, wenn sie durch die Grundsicherung im Alter ohne zusätzliche private Alterssicherung ein höheres Nutzenniveau erreichen können als mit der Alterssicherung.

Auf Basis dieser Zahlen und Überlegungen erscheint es zumindest überraschend, wenn Schnabel (2008) argumentiert, dass auch der Anstieg der privaten Altersvorsorge, insbesondere durch die „Riester“-Rente, als Erfolg der Rentenpolitik interpretiert werden kann. Er führt an, dass zum Jahresende 2007 10,76 Millionen Verträge bestanden, was bei rund 30 Millionen Berechtigten einer Beteiligungsquote von einem Drittel entspricht. Nun geht er darauf ein, dass hierbei Geringverdiener, Frauen und Familien mit Kindern überrepräsentiert wären, was bedeute, dass die ergänzende private Altersvorsorge auch und gerade von denjenigen Bevölkerungsgruppen angenommen wird, die im Zentrum der Sorge um Altersarmut stehen. Dies berechtige zu der Hoffnung, dass weite Bevölkerungsteile die entstehende Rentenlücke der gesetzlichen Rentenversicherung durch private Vorsorge füllen könnten. Zu den Ausführungen Schnabels (2008) bleibt aber anzumerken, dass eine Quote der „Nicht-Beteiligung“ von ungefähr 70 Prozent nach mehr als 5 Jahren Riester-Förderung keineswegs als Erfolg gewertet werden sollte (vgl. Abschnitt C.2). Die überwiegende Anzahl der Berechtigten verzichtete somit zu diesem Zeitpunkt nach wie vor auf einen Ausgleich der Leistungskürzungen seitens des Staates. Auch ist aufgrund der verhältnismäßig geringen Anzahl an Verträgen zweifelhaft, ob selbst dann, wenn die seitens des Autors angesprochenen Gruppen (Geringverdiener etc.) überrepräsentiert hinsichtlich der Vertragsabschlüsse wären, die diesen Gruppen zugehörigen Personen auch in ausreichender absoluter Anzahl mit einem entsprechenden Riester-Vertrag ausgestattet sind. Hinzu kommt, dass der reine Abschluss eines Riester-Vertrages nichts über dessen tatsächlichen Nutzen (Qualität, Kosten, Förderhöhe etc.) und damit das Absicherungsniveau des Versicherten aussagt (vgl. Abschnitt C).

Börsch-Supan und Wilke (2007) zustimmend kann ferner konstatiert werden, dass der wichtigste Lackmustest für die “Riester”-Reform über die Annahme der “Riester”-Rente hinaus zweifellos ist, ob der Wechsel vom umlagefinanzierten zum teilweise kapitalgedeckten Rentensystem die Beitragssätze für die jüngere Generation stabil hält bei gleichzeitig akzeptablen Ersatzquoten für die ältere Generation. Gerade im Hinblick auf eine über das Pareto-Optimum definierte Effizienz und über die bereits diskutierten Aspekte auch hinsichtlich der Interessewahrung ist diese Frage essentiell. Es fragt sich, ob sich die Versprechen einhalten lassen, dass die Standardersatzquote nicht unter 67% fallen und gleichzeitig der Beitragssatz bis 2020 nicht über 20% und bis 2030 nicht über 22% steigen darf. Auch diesbezüglich kann den Autoren zugestimmt werden, wenn sie zu dem Schluss kommen, dass die Antwort ziemlich eindeutig nein lauten muss. Dies ergibt sich nicht nur aus der Ex-post-Betrachtung, sodern bereits aus den offiziellen Demographie- und Wirtschaftsprognosen (siehe unten). Die von den Autoren verwendeten Modelle zur Berechnung der Langfristwirkungen der Rentenanpassungen zeigen hinsichtlich der Ersatzquoten, dass das künftige Rentenniveau infolge der neuen Rentenanpassungsformel stärker fällt als von der Bundesregierung prognostiziert, sehr rasch unter 65% sinken und tatsächlich bei 62% liegen wird. Dies würde bedeuten, dass die Rentenleistungen ohne zusätzliche Altersvorsorge nicht ausreichen werden, um den Lebensstandard im Alter zu gewährleisten. Obwohl die neue Rentenanpassungsformel letztlich zu einem stärkeren Absinken des Rentenniveaus führen würde, ergäbe sich damit eine deutliche Differenz zwischen Versprechen und aktueller Projektion beim Ziel stabiler Beitragssätze. Trotz realen Absenkens des Beitragssatzes zur umlagefinanzierten Säule durch die “Riester”-Reform, würde die 20%-Marke 2014 und die 22%-Marke 2022 überschritten (vgl. Börsch-Supan/Wilke 2007, 739). Auch weitere Autoren melden Zweifel an der optimistischen Sicht der Regierung hinsichtlich der in den Demographie- und Wirtschaftsprognosen unterstellten Entwicklungen an (siehe unten). Börsch-Supan und Wilke sprechen sogar davon, dass man im Zuge eines fragilen Kompromisses zwischen Reformern und Gewerkschaften allzu optimistische demographi-

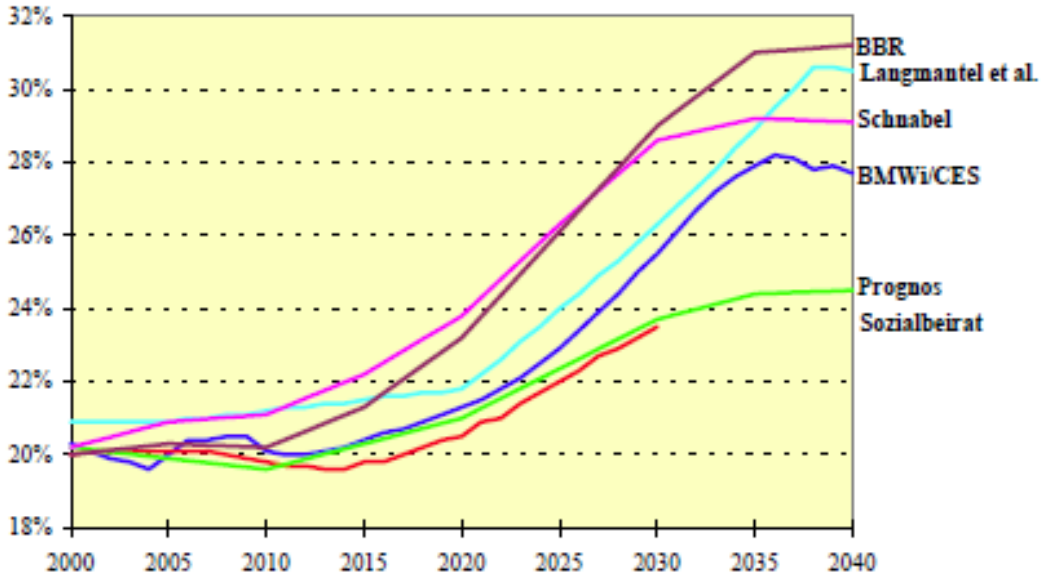
sche und ökonomische Annahmen zugrunde legte, um die parlamentarischen Hürden zu nehmen (vgl. Börsch-Supan/Wilke 2007, 739, Börsch-Supan/Wilke 2005).

Neben den unmittelbar finanziellen Folgen darf die psychologische Komponente der Eingriffe in die Rentenformel nicht vernachlässigt werden. So hatte in der Vergangenheit gerade die Stabilität der Rentenformel zumindest für ein Gefühl versicherungsmathematischer Fairness gesorgt, sodass die Beschäftigten die Beiträge weitgehend als Versicherungsprämien betrachteten. Dies änderte sich jedoch bereits als die Formel nach 1992 mehrmals korrigiert wurde. Bis 1992 waren die Renten an die Bruttolöhne gekoppelt, zwischen 1992 und 1998 an die Nettolöhne und 1999 bis 2000 an die Inflationsrate des jeweils vorangegangenen Jahres. Die Wahrnehmung diskretionärer Veränderungen und die Aussicht auf weitere Einschnitte bei den Rentenleistungen führten zu Unzufriedenheit mit dem deutschen Rentensystem, vor allem unter jüngeren Arbeitnehmern. Umfragen zeigen, dass die Beiträge 2001 weitgehend als Steuern empfunden wurden (vgl. Börsch-Supan/Wilke 2007, 711).

Vor dem nächsten Schritt und der Analyse der weiteren Reformen soll ein kurzer Blick auf die „offiziellen“ demographischen und ökonomischen Annahmen, die zur Zeit der „Riester“-Reform benannt wurden und diese maßgeblich beeinflussten, geworfen werden. Ist es tatsächlich korrekt, dass sie deutlich zu positiv waren, während andere Institutionen bereits von viel negativeren Entwicklungen ausgingen? Anhaltspunkte liefert die Arbeit von Sinn und Thum von 1999. Diese setzt sich mit vorangegangen Studien, die die stabilisierenden Wirkungen einer demographischen Komponente untersucht hatten, näher auseinander, um die Frage zu beantworten, ob eine Reform wie die für 1999 ursprünglich geplante Reform ausreichen würde, das Umlagesystem gegen den demographischen Wandel hinreichend abzuschirmen. Sollte dies nicht der Fall sein, so sei „... ein Mißtrauen gegen die Politik des Laissez Faire, die die jetzige Regierung in Rentendingen gewählt zu haben scheint, a fortiori geboten. ...“ (Sinn/Thum 1999, 2).

Die Studien, die die Autoren untersuchen, kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen insofern, als einige derselben die Politik kleinerer Anpassungen in der Rentenformel zu bestätigen scheinen, andere nicht. Sowohl das Gutachten der Prognos AG (1998), das im Auftrag des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger erstellt wurde, als auch die Analyse des Sozialbeirats (1998) für das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung prognostizierten trotz der demographischen Verwerfungen nur einen mäßigen Anstieg des Beitragssatzes. Gemäß beider Gutachten bleibt der Beitragssatz bis zum Jahr 2030 unter 24%. Selbst in den „Krisenjahren“ um 2035 sieht die Prognos AG den Beitragssatz lediglich bei 24,5% Prozent. Langmantel et al. (1997) vom ifo-Institut sowie Besendorfer et al. (1998) erwarten für die Krisenjahre einen Beitragssatz von über 30%, und Schnabel (1998) prognostiziert einen Beitragssatz von gut 29%. Die noch optimistischste Prognose der “Pessimisten“ basierte auf Prognoserechnungen, die das Center for Economic Studies (CES) der Universität München für den Wissenschaftlichen Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft (BMWi) durchgeführt hatte und auf denen das Gutachten dieses Beirates (1998) fußt; dort kam man für die Jahre ab 2035 auf Werte von über 28% (vgl. Sinn/Thum 1999). Von diesen Prognosen beziehen die Autoren nur die „offiziellen“ Prognosen, wie sie in den Gutachten des Sozialbeirats, der Prognos AG und des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi) dargelegt werden, in ihre Analyse ein und fassen die wesentlichen Annahmen derselben zusammen (siehe Abbildung B.1.3.3).

Obwohl gewisse Vorsicht geboten ist, da die Autoren selbst an einer der untersuchten Studien (BMWi-Beirat und CES) mitgearbeitet haben, zeigt der Beitrag sehr deutlich die Interdependenzen zwischen den verschiedenen Einflussfaktoren des Beitragssatzes auf.



Quellen: Sozialbeirat (1998); Prognos AG (1998a), unteres Szenario; BMWI/CES: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1998), Szenario mit der Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes (Variante 2), Berechnungen des Center for Economic Studies (CES); Schnabel (1998), mittleres Szenario; Langmantel et al. (1997), mittleres Szenario mit Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes; BBR: Besendorfer, Borgmann und Raffelhüschen (1998).

Abbildung B.1.3.3: Alternative Prognosen der Beitragsatzentwicklung (Quelle: Sinn/Thum 1999, 3)

Die Bevölkerungsprognosen der drei betrachteten Gutachten unterscheiden sich nur geringfügig. So wird bis zum Jahr 2040 mit einer Bevölkerungsabnahme von etwa 10 bis 15 Millionen Menschen gerechnet, wobei BMWi-Beirat und CES auf die Prognosen des Statistischen Bundesamtes zurückgreifen und die höchste Bevölkerungszahl annehmen, während Prognos und Sozialbeirat in dieser Reihenfolge darunter liegen. Die Unterschiede in den Bevölkerungsprognosen scheiden als Ursache für die deutlichen Unterschiede in den geschätzten Beitragssätzen aus, denn setzt man sie in die Annahmen der Prognos-Studie bei sonst gleich bleibenden Bedingungen in das BMWi/CES-Modell ein, so gelangt man, zumindest nach Aussage der Autoren, zu einer sogar geringeren Schätzung des Beitragssatzes.

Nach Sinn/Thum (1999) unterstellt der Wissenschaftliche Beirat beim BMWi ferner für den gesamten Zeitraum konstante Erwerbsneigungen – sofern sie nicht durch die rentenrechtlichen Regelungen selbst verändert werden –, er unterscheidet lediglich zwischen der Erwerbsneigung von Männern und Frauen und lässt eine Erhöhung des Rentenzugangsalters zu. Für Männer im Alter zwischen 20 und 65 Jahren wurde eine Erwerbsquote von durchschnittlich 88% unterstellt, was dem mittleren Wert der Jahre 1987 bis 1996 für das alte Bundesgebiet entsprach. Bei Frauen wurde mit 68,5% der höchste Wert dieses Zeitraumes für das ganze Bundesgebiet gewählt. Eine konstante gesamtdeutsche Frauenerwerbsquote bedeutet, dass die fallende Frauenerwerbsquote in den neuen Bundesländern durch einen Anstieg der Frauenerwerbsquote in den alten Ländern kompensiert wird. Da die Rentenreform 1999 vorsah, das Zugangsalter für die Altersrente anzuheben, wurde in den Berechnungen des BMWi bzw. CES unterstellt, dass das Zugangsalter bis zum Jahr 2004 von 63 auf 65 Jahre ansteigen würde. Die Folgen für die aggregierte Erwerbsquote, die auf die Bevölkerung zwischen 20 und 65 Jahren berechnet wird, wurden berücksichtigt. Gehen weniger Personen vor einem Alter von 65 Jahren in Rente, so steigt bei gegebener Gesamtstärke der Altersgruppe zwischen 20 und 65 Jahren die Zahl der Erwerbstätigen und mit ihr die aggregierte Erwerbsquote. Die Autoren finden differenzierte Annahmen zur Erwerbsquote beim Prognos-Gutachten, da nicht nur altersspezifische sondern auch über die Zeit veränderliche Erwerbspotentialquoten unterstellt werden und im Gegensatz zur BMWi/CES-Prognose auch noch eine Unterscheidung zwischen Erwerbspersonen und Erwerbspersonenpotential getroffen wird. Die Prognos-Studie hält die Erwerbsquote in den ersten 20 Jahren nahezu konstant, wobei sich die einzelnen

Effekte – verringerte Erwerbsneigung bei den Jungen, erhöhte Erwerbsneigung bei den Alten etc. – in etwa die Waage halten. In den Jahren nach 2020 kommt es jedoch zu einem signifikanten Anstieg der Erwerbsquote, der hilft, den Beitragssatz zu senken. Da die Anpassungen in der Erwerbsneigung (vor allem in Ostdeutschland) in diesen Jahren praktisch abgeschlossen sind, kann die Ursache für den Anstieg kaum an den variablen und altersspezifischen Erwerbspotentialquoten liegen. Vielmehr ist die Annahme eines Abbaus der „stillen Reserve“ im Arbeitsmarkt für diesen Effekt verantwortlich. Bei Männern zwischen 30 und 55 Jahren wird davon ausgegangen, dass die Erwerbsneigung auf einem konstant hohen Niveau bleibt. Bei jüngeren Männern soll wegen der längeren Ausbildungsphasen ein leichter Rückgang eintreten, während sich bei den höheren Altersklassen eine erhöhte Erwerbsneigung ergeben wird. Dieselben Trends erwarten die Autoren der Prognos-Studie auch bei den Frauen. Einziger Unterschied ist ein allmählicher Anstieg der Frauenerwerbsquote für die mittleren Jahrgänge. Für den ostdeutschen Arbeitsmarkt wird unterstellt, daß sich die Erwerbsquoten bis zum Jahr 2010 weitgehend an das westdeutsche Niveau angeglichen haben. Für das Gutachten des Sozialbeirats ließ sich die Zahl der Erwerbspersonen nur indirekt über die Arbeitslosenquote ermitteln. Da weder die Bevölkerungs- noch die Beschäftigungszahlen nach Alter aufgeschlüsselt wurden, ließen sich auch keine altersspezifischen Erwerbsquoten ermitteln (vgl. Sinn/Thum 1999).

Da allerdings Variationen in den Detailannahmen zur Entwicklung von Faktoren wie der Bevölkerung, der Erwerbsquote, der „stillen Reserve“ und der Frühverrentung generell jedoch keine besonders starken Hebel darstellen, um die Prognosen des Beitragssatzes zu beeinflussen, verwundert es auch nicht, dass sich dennoch auch hier keine großen Unterschiede im Hinblick auf den Beitragssatz zeigen. So weicht der errechnete Beitragssatz des Prognos-Gutachtens wegen der anderen Erwerbsannahmen in den Krisenjahren in etwa um so viel nach unten von der BMWi/CES-Prognose ab, wie er aufgrund der unterschiedlichen Bevölkerungsprognosen nach oben abweicht (0,9 Prozentpunkte). Beide Unterschiede zusammen führen also zu keiner Änderungen in den Prognosen (vgl. Sinn/Thum 1999).

Die Prognos-Studie unterstellt ferner eine dauerhaft hohe Arbeitslosenquote, die gegenüber dem Niveau zur Zeit der Entstehung der Untersuchung sogar noch etwas anstieg. Der Wissenschaftliche Beirat beim BMWi dagegen gibt für die Arbeitslosenquote in den nächsten 40 Jahren dagegen gar keine explizite Prognose ab, weil er hierfür keine seriöse Möglichkeit sieht. Daher wurde für alle Jahrgänge dieselbe konstante Arbeitslosenquote unterstellt. Der Sozialbeirat schlug einen dritten Weg ein und unterstellte, daß die Arbeitslosigkeit in den nächsten 30 Jahren fast vollständig abgebaut werden könnte. Ab dem Jahr 2015 führe der gesellschaftliche Alterungsprozeß zu einem Rückgang des potentiellen Arbeitsangebots. Dies führe nach der Auffassung des Sozialbeirates zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit, bis annähernd Vollbeschäftigung erreicht sei. Der Verdacht allerdings, dass eine so optimistischen Annahme der Grund für das niedrige Niveau der prognostizierten Beitragssätze ist, bestätigt sich jedoch nach Aussage der Autoren nicht, da die Ergänzung des BMWi/CES-Modell um die Annahmen zur Entwicklung der Arbeitslosenquote, wie sie von der Prognos AG bzw. dem Sozialbeirat getroffen wurden, nur in einer recht mäßigen beitragssenkenden Wirkung der verringerten Arbeitslosigkeit von im Maximum 0,9 Prozentpunkten (Differenz) zur BMWi/CESPrognose resultiert. Die Implikationen der Prognos-Annahmen sind mit 0,2 Prozentpunkten Unterschied noch geringer[27] (vgl. Sinn/Thum 1999).

Auch eine Variation der Annahmen zur Entwicklung der Erwerbstätigkeit und der Arbeitslosigkeit könnte daher die Unterschiede in den Beitragsprognosen zur Rentenversicherung nicht erklären. Obwohl sich in den Gutachten erhebliche Unterschiede in der Arbeitsmarktentwicklung fänden – Status-quo-Annahmen bei der BMWi/CES-Prognose, Abbau der „stillen Reserve“ bei Prognos und langfristige Vollbeschäftigung beim Sozialbeirat –, blieben die Wirkungen auf den Beitragssatz unbedeutend. Die zusätzlichen Arbeitskräfte, die bei den Vorausschätzungen des Sozialbeirats und der Prognos AG in den Arbeitsmarkt gelangen, könnten die Folgen der drastischen Alterung der Bevölkerung kaum mildern (vgl. Sinn/Thum 1999).

[27] Der moderate Effekt auf den Beitragssatz lässt sich nach den Autoren durch die Beitragsleistungen der damaligen Bundesanstalt für Arbeit für die arbeitslosen Versicherten an die Rentenkassen erklären.

Informationen zum Bundeszuschuss werden nur spärlich gegeben. Der Sozialbeirat macht hierzu keine Angaben, in der Prognos-Rechnung steigt der Anteil des Bundeszuschusses an den Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung von 19% im Jahr 1995 auf 22% für die Jahre 2010 bis 2030 und schließlich auf 24% im Jahr 2040. Der Wissenschaftliche Beirat beim BMWi betrachtet nur jene Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung, die in einem proportionalen Verhältnis zu Rentnern und Beitragszahlern stehen – die also mit der demographischen Entwicklung unmittelbar verknüpft sind. Daher konzentriert sich das Gutachten auf die Einnahmen der Beitragszahler und auf die Leistungen für Altersrenten, Erwerbsunfähigkeitsrenten, sowie Witwen- und Waisenrenten. Da für die nächsten 40 Jahre kaum vorherzusagen ist, welche besonderen Belastungen – in Form von neuen Anrechnungszeiten, Rentenzahlungen ohne vorherige Einzahlungen etc. – auf die Rentenversicherung zukommen, wird bei der BMWi/CES-Prognose unterstellt, dass der Bundeszuschuss gerade ausreicht, um alle derartigen sonstigen Leistungen der Rentenversicherung abzudecken (vgl. Sinn/Thum 1999).

Den Autoren ist zuzustimmen, wenn sie deutlich machen, dass die Problematik des Bundeszuschusses darin liegt, dass durch Variation dieses Finanzierungsinstruments jede beliebige Höhe des Beitragssatzes erreicht werden kann. Zwar unterliegt der Bundeszuschuss einer gesetzlichen Regelbindung, die Autoren argumentieren aber, dass man sich dennoch keiner Illusion hingeben solle, da auch der Bundeszuschuss finanziert werden müsse, was ihn geradezu für diskretionäre Eingriffe prädestiniere. Auf Basis ihrer Berechnungen gelangen sie zu dem Schluss, dass der Bundeszuschuss durchaus einen Teil der Differenz zwischen optimistischen und pessimistischen Rentenprognosen zu erklären vermag, es sich aber dabei nur um einen kleinen Teil der Differenzen handeln kann (1,2 Prozentpunkte im Jahr 2037) (vgl. Sinn/Thum 1999).

Die Autoren gehen nun allerdings noch einen Schritt weiter und untersuchen die Gutachten auch im Hinblick auf ihre Annahmen zur Wechselwirkung zwischen dem Steuer- und dem Sozialversicherungssystem, da man wegen der Nettolohnanpassung der Renten den Beitragssatz zur Rentenversicherung nicht unabhängig von den übrigen Belastungen des Faktors Arbeit betrachten könne. Steigende prozentuale Abgabesätze für die Lohnsteuer, die Krankenkasse, die Arbeitslosenversicherung, die Pflegeversicherung oder die Rentenversicherung, führen so zu reduzierten Nettoeinkommen der Beschäftigten gegenüber dem andernfalls realisierten Entwicklungspfad. Und mit ihnen fallen die Ansprüche der Rentner, was für sich genommen den Anstieg des Beitragssatzes zur Rentenversicherung dämpft. Die endogene Dämpfung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung, die darin begründet liegt, dass der für die Rentenanpassung relevante Nettolohn unter Abzug eben dieses Beitragssatzes definiert ist, wird bei den Prognosen von BMWi/CES, Prognos und Sozialbeirat jedoch in gleicher Weise berücksichtigt. Erhebliche Unterschiede gibt es aber bei der Behandlung der anderen Sozialbeiträge und der Lohnsteuern. Da die Autoren entgegen den vorausgegangenen Rechnungen mangels geeigneter Grunddaten nicht die Annahmenkonstellation von Prognos oder Sozialbeirat imitieren konnten, sondern lediglich eine Variante ihres eigenen Modells gerechnet haben, soll auf die Einzelheiten hier nicht genauer eingegangen werden. Stimmen jedoch die auf diese Weise erzielten Ergebnisse der Autoren, was durchaus möglich erscheint, so bedeutet das, dass die Unterschiede zwischen den untersuchten Prognosen viel weniger in der Erwerbsquote, der Arbeitslosigkeit oder dem Bundeszuschuss begründet liegen, als vielmehr in der Annahmen über die zukünftige Belastung der Arbeitseinkommen. Für die Rentner war dies wenig hilfreich, denn höhere Belastungen des Arbeitseinkommens bedeuteten wegen der Nettolohnanpassung eine Rentenkürzung (vgl. Sinn/Thum 1999).

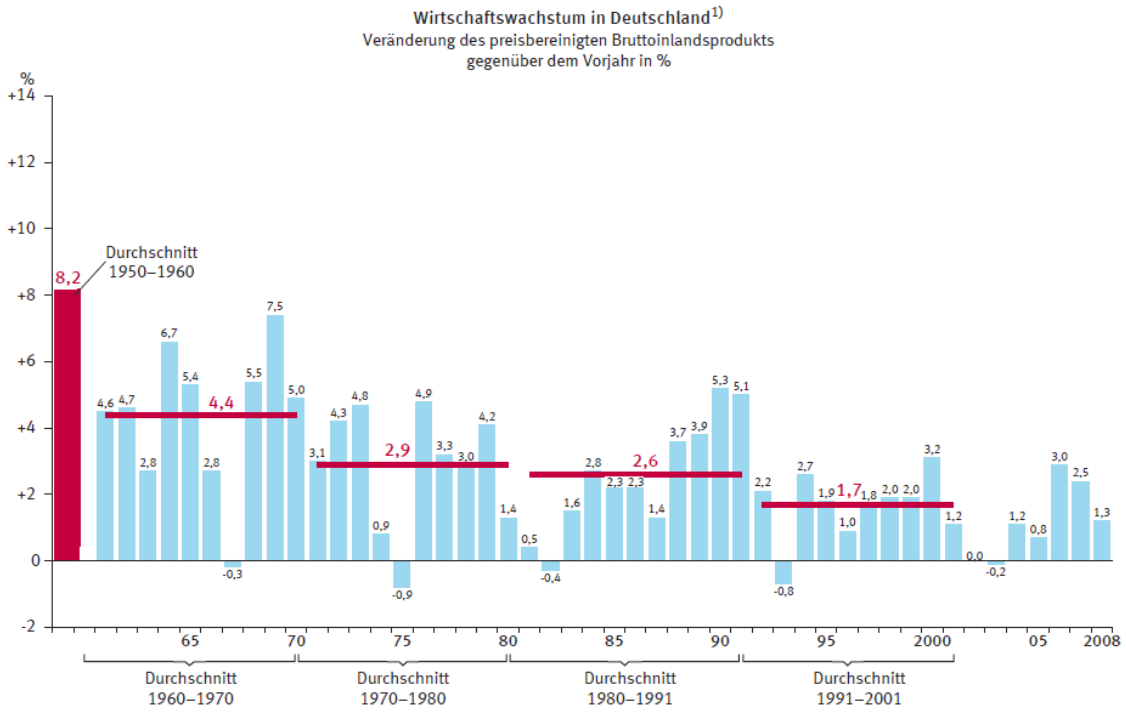
Grundsätzlich sind die Ergebnisse von Sinn und Thum trotz der Eigenbeteiligung der Autoren in einer der untersuchten Studien durchaus plausibel. Zwar sind die Berechnungen anhand des proprietären Modells nicht nachprüfbar und die Ergebnisse daher mit gebotener Vorsicht zu betrachten, dennoch liefern sie wichtige Hinweise. Die Ergebnisse machen unmittelbar deutlich, wie wesentlich einzelne Faktoren Prognoseergebnisse verändern können, selbst wenn sonst nur geringe Unterschiede zwischen den Modellen bestehen. Auch wird klar, wie problematisch der Vergeich verschiedener Gutachten aufgrund unterschiedlicher Transparenzniveaus sein kann, und wie schwierig es ist, sinnvolle Langfristprognosen abzugeben und welch unterschiedliche Auffassungen die Durchführung derartiger Studien im Allgemeinen und die Auswahl spezifischer Variablen im Speziellen beeinflussen können, sowie wie leicht möglich, bewusst oder unbewusst, Manipulationen und Verzerrungen der Prognosen erzeugt werden können. Insbesondere was den Bundeszuschuss angeht, trifft dies zu. In dieser Hinsicht waren die Gutachten besonders weit vom tat-

sächlichen Wert entfernt. Zudem wirft gerade der zentrale Befund ein schwieriges Licht auf die Prognosearbeit. Ist es nämlich korrekt, dass gerade die Belastungen des Arbeitseinkommens den Haupteinfluss ausüben, dann sind dies gerade die Variablen, die mit am schlechtesten zu prognostizieren sind. Ebenso wie das Rentensystem ist das Steuersystem konstantem (diskretionären) Wandel unterworfen. Schließlich verdeutlichen die Befunde die grundsätzliche Sinnlosigkeit eines eindimensionalen Ziels von Rentenreformen. Wenn der Beitragssatz so stark mit anderen wesentlichen Variablen interagiert wie von Sinn/Thum (1999) gezeigt, dann ist erstens notwendig, dass hierüber auch alle Beteiligten Bescheid wissen, denn ansonsten führt ein prognostizierter höherer Beitragssatz zu Senkungsanstrengungen im Zuge weiterer Rentenreformen, während ein niedrigerer, der aber mit deutlich höheren sonstigen Belastungen verbunden ist, keinen Reformbedarf signalisiert. Zweitens bedeutet es, dass daher gerade auch die übrigen Einflussfaktoren berücksichtigt werden. Das alleinige Ziel der Beitragssatzstabilisierung auf einem bestimmten Niveau ist ansonsten wenig sinnvoll.

Die Entwicklungen nach der Rentenreform 2001

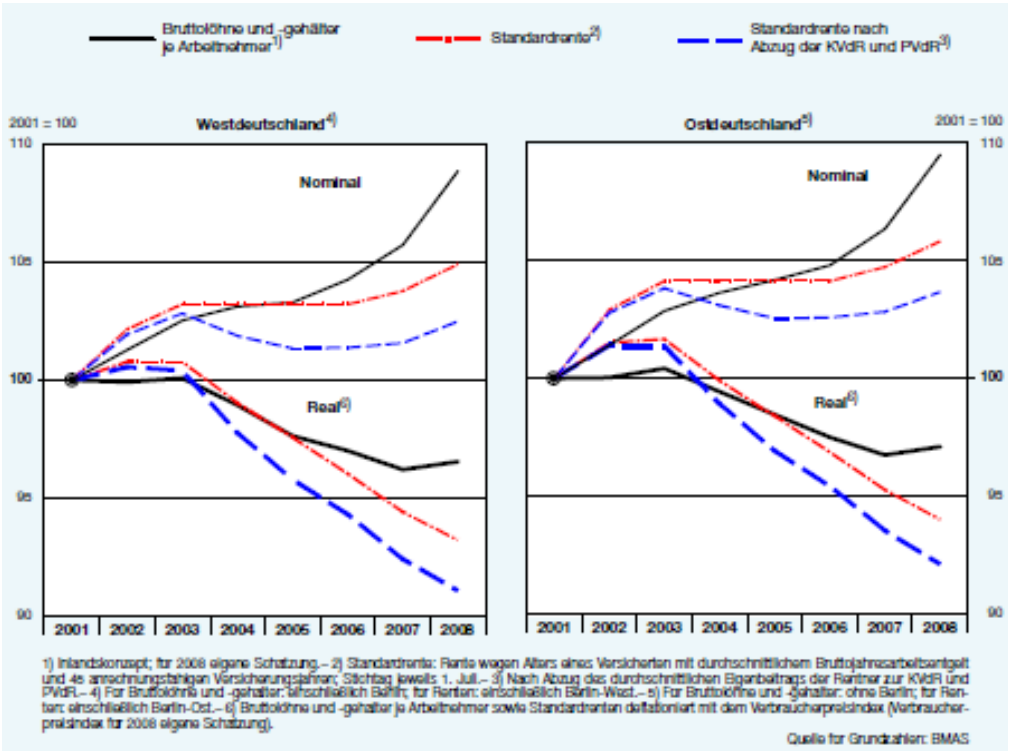
Wie bereits im Fall der Rentenreform von 1992, so wurde auch unmittelbar nach der Rentenreform 2001 offensichtlich, dass die Maßnahmen der “Riester”-Reform nicht ausreichen würden, um die angestrebten Ziele hinsichtlich Beitragssatz und Rentenniveau zu erreichen. Die ökonomischen und demographischen Annahmen der „Riester“-Reform aus dem Jahr 2001 hatten sich recht bald als zu optimistisch erwiesen und es war klar geworden, dass die langfristigen Beitragsziele deutlich verfehlt worden wären (vgl. Sachverständigenrat 2007, 175). Börsch-Supan et al. (2004, 3) kommentieren: “… Auch bei der Riesterreform konnten aus Gründen der politischen Durchsetzbarkeit nur erste Schritte gemacht werden, doch es war damals schon bekannt, dass weitere folgen müssen. Aufgrund des ausgeprägter als erwartet ausgefallenen Konjunkturtiefs im Jahr 2002 geriet die gesetzliche Rentenversicherung schneller als erwartet in die antizipierten Finanzierungsschwierigkeiten. ...“. Im November 2002 wurde daher die “Rürup”-Kommission eingesetzt. Sie hatte im Wesentlichen die gleichen Ziele wie die “Riester”-Reform. Die Beitragssätze sollten stabil gehalten und gleichzeitig sollte ein angemessenes künftiges Rentenniveau sichergestellt werden. Die “Rürup”-Kommission fand 2003 jedoch ganz andere Umstände vor als Riester 2001. Nachdem die Arbeitslosenquoten nach der Jahrtausendwende 2001 zunächst einen Tiefpunkt erreicht hatten, stiegen sie hierauf unerwartet stark (siehe Abbildung B.1.3.4) und die Wirtschaftsleistung in Deutschland zeigte sich sehr schwach mit extrem niedrigen Wachstumsraten (siehe Abbildung B.1.3.5). Das Rentensystem befand sich damit in einer kurzfristigen finanziellen Krise. Reformen erschienen hierdurch umso notwendiger.

Mit der wirtschaftlichen und finanziellen Entwicklung musste die Bundesregierung die Hoffnung begraben, das Ziel der Beitragsstabilität hauptsächlich durch die Ausweitung der privaten und betrieblichen Rente erreichen zu können. Die Einführung des von der Reformkommission vorgeschlagenen und dem demographischen Faktor ähnlichen Nachhaltigkeitsfaktors, durch den die Rentenformel nun dahingehend modifiziert werden sollte, dass „ ... das Verhältnis von Leistungsbeziehern und versicherungspflichtig Beschäftigten bei der Rentenanpassung berücksichtigt ..." wird (Hegelich 2006, 90 und die dort zitierte Literatur), kam dem Eingeständnis gleich, dass keine der seit 1989 unternommenen Reformbemühungen ihre jeweiligen Ziele langfristig hatte gewährleisten können und die Aussetzung des demographischen Faktors eine Fehlentscheidung war.



1) Die Ergebnisse von 1950 bis 1969 (Früheres Bundesgebiet) sind wegen konzeptioneller und definitorischer Unterschiede nicht voll mit den Ergebnissen von 1970 bis 1991 (Früheres Bundesgebiet) und den Angaben ab 1991 (Deutschland) vergleichbar. Die preisbereinigten Ergebnisse von 1950 bis 1969 (Früheres Bundesgebiet) sind in Preisen von 1991 berechnet. Die Ergebnisse von 1970 bis 1991 (Früheres Bundesgebiet) sowie die Angaben ab 1991 (Deutschland) werden in Preisen des jeweiligen Vorjahres als Kettenindex nachgewiesen.

Abbildung B.1.3.4: Wirtschaftswachstum in Deutschland (Quelle: Statistisches Bundesamt 2009c, 7)



1) Inlandskonzept; für 2008 eigene Schätzung.– 2) Standardrente: Rente wegen Alters eines Versicherten mit durchschnittlichem Bruttojahresarbeitsentgelt und 45 anrechnungsfähigen Versicherungsjahren; Stichtag jeweils 1. Juli.– 3) Nach Abzug des durchschnittlichen Eigenbeitrags der Rentner zur KVdR und PVdR.– 4) Für Bruttolöhne und -gehälter: einschließlich Berlin; für Renten: einschließlich Berlin-West.– 5) Für Bruttolöhne und -gehälter: ohne Berlin; für Renten: einschließlich Berlin-Ost.– 6) Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer sowie Standardrenten deflationiert mit dem Verbraucherpreisindex (Verbraucherpreisindex für 2008 eigene Schätzung).

Quelle für Grundzahlen: BMAS

Abbildung B.1.3.5: Entwicklung der Bruttoentgelte und Renten im Vergleich (Quelle: Sachverständigenrat 2008, 360)[28]

[28] Text unter der Abb. B.1.3.5: 1) Inlandskonzept; für 2008 eigene Schätzung.– 2) Standardrente: Rente wegen Alters eines Versicherten mit durchschnittlichem Bruttojahresarbeitsentgelt und 45 anrechnungsfähigen Versicherungsjahren; Stichtag jeweils 1. Juli.– 3) Nach Abzug des durchschnittlichen Eigenbeitrags der Rentner zur KVdR und

Das Ergebnis dieser häufigen Änderungen der Rentenformel seit 1992 war, dass die Rente nur noch im Grundsatz den Löhnen folgte. Seit 2001 grundsätzlich wieder „bruttolohnorientiert“, kam es ab 2004 zu einer Eingrenzung auf die Entwicklung der versicherten Entgelte, was dem tendenziell stärkeren Anstieg der höheren Einkommen die Anpassungswirksamkeit nahm. Von der Belastung der Aktiven mit Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen blieb in der neuen modifizierten Bruttoanpassungsformel nur die Entwicklung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung relevant hinsichtlich der Anpassung. Dass seit 2001 auf den vollen Beitragssatz abgestellt wurde, verstärkte den die Anpassung mindernden Effekt. Darüber hinaus ließen der Altersvorsorgeanteil und der Nachhaltigkeitsfaktor die Renten hinter die Löhne zurückfallen (vgl. Nullmeier et al. 2008).

Dass der Nachhaltigkeitsfaktor im Gegensatz zum demographischen Faktor auch die gesamte Bevölkerungsentwicklung berücksichtigt (einschließlich der Veränderungen bei der Mitgration und vor allem bei den Geburtenraten) sowie die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt ist jedoch relevant, denn der Rückgang der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter lässt sich möglicherweise durch eine höhere Erwebsbeteiligung von Frauen und älteren Abreitnehmern ausgleichen. Im Gegensatz zur „Riester“-Treppe, bei der es sich um rein diskretionäre Abschläge handelt, die weder Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur noch in der Erwerbstätigkeit berücksichtigt, wird damit vom „alten Denken“ in konstanten Nettorentenniveaus, das von einer Parallelentwicklung von Nettorenten und Nettoarbeitsentgelten ausgeht, Abstand genommen. Die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors ermöglicht es somit, Rentenanpassungen direkt an entscheidende Faktoren zu koppeln, welche die Rentenfinanzierung bestimmen – nämlich die Zahlen der Beitragszahler und der Leistungsempfänger. Damit bringt der Nachhaltigkeitsfaktor grundsätzlich einen selbststabilisierenden Rückkopplungsmechanismus in das Rentensystem ein (vgl. Börsch-Supan/Wilke 2007, 743, Sachverständigenrat 2007, 178 f.).

Die Abkopplung der Renten von der Entwicklung der durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer zeigt auch Abbildung B.1.3.10. Dieses Zurückbleiben der Renten hinter den Löhnen war Bestandteil einer politischen Entscheidung mit dem kommunizierten Ziel, den Beitragssatzanstieg aufgrund der demographischen Veränderungen zu begrenzen. Die vergleichsweise niedrigen Entgeltsteigerungen führen seit dem Jahr 2003 für Rentner sowie auch die Personen im erwerbsfähigen Alter zu Realeinkommensverlusten (vgl. Sachverständigenrat 2008, 360).

Dennoch wird gerade am Beispiel des Nachhaltigkeitsfaktors und seiner prompten Aussetzung die Inkonsequenz der diskretionären politischen Eingriffe in das System der Rentenversicherung ein weiteres Mal deutlich. So wäre zwar mit dem Nachhaltigkeitsfaktor und der Umstellung der Rentenberechnungsbasis das Rentenniveau deutlich abgesunken und das neue Sicherungsziel unter das im Zuge der Rentenreform 2001 festgelegte Mindestrentenniveau gesunken. Zudem wurden Einschnitte bei der Anrechnung für die Schul- und Hochschulausbildung vorgenommen, im Unterschied zur Rentenreform 2001 zur Kompensation dieser Kürzungen parallel jedoch keine zusätzliche Förderung privater und betrieblicher Vorsorgeformen angeboten, was insgesamt in der Konsequenz zur Aufrechterhaltung des Lebensstandards bzw. zur Vermeidung von Altersarmut ein privates Vorsorgesparen erforderlich macht, das über die „Riester“-Rente hinausgeht, staatlich aber nicht explizit gefördert wird (vgl. Wehlau 2009, 321 und die dort zitierte Literatur). Bereits aber die nach dem Nachhaltigkeitsfaktor aufgrund der schlechten Entwicklung von Beschäftigung und Lohnniveau notwendige Senkung der Renten in den Jahren 2004 bis 2006 wurde ausgesetzt. Der Nachhaltigkeitsfaktor, der nun eigentlich hätte sicherstellen sollen, dass sich die Rentenanpassungen auch an der Lage der Erwerbsbevölkerung orientieren, war damit obsolet. Gerade dies wurde durch die Niveausicherungsklausel erreicht, die nicht nur nicht unumstritten, sondern auch im eigentlichen Vorschlag der „Rürup“-Kommission nicht enthalten war. Auch hieran wird ein weiteres Mal deutlich, dass eine einmal vorgesehene Maßnahme in der ursprünglichen Form sich in der Realität oft gar nicht als effektiv oder ineffektiv bzw. effizient oder ineffizient erweisen kann, weil sie durch diskretionäre Eingriffe der Politik früher oder später abgewandelt wird. In diesen Kontext passt, dass einige Maßnahmen, wie eben der Nachhaltigkeitsfaktor, nicht nur unterminiert wurden,

---

PVdR.– 4) Für Bruttolöhne und -gehälter: einschließlich Berlin; für Renten: einschließlich Berlin-West.– 5) Für Bruttolöhne und -gehälter: ohne Berlin; für Renten: einschließlich Berlin-Ost.– 6) Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer sowie Standardrenten deflationiert mit dem Verbraucherpreisindex (Verbraucherpreisindex für 2008 eigene Schätzung).

sondern ein Teil der Vorschläge der “Rürup”-Kommission in die Agenda 2010 und in den daraus resultierenden Entwurf eines neuerlichen Rentenreformgesetzes nicht übernommen wurde. Dies gilt insbesondere für die schrittweise Anhebung des Renteneintrittsalters ab 2010 in monatlichen Schritten. Diese entspricht zwei Dritteln der prognostizierten Veränderung der Lebenserwartung mit 65 Jahren und hätte somit künftige Anstiege beim Gesamtwert der akkumulierten Rentenleistungen kompensiert, die durch eine längere Rentenbezugsdauer entstanden wären. Hinter diesem Anstieg des Rentenzugangsalters stand die Überlegung, dass die verlängerte Lebenszeit einer entsprechenden Verlängerung des Erwerbslebens bedarf, wenn das Rentenversicherungssystem nicht ständig erweitert werden soll. Die Erhöhung des Renteneintrittsalters wurde jedoch nicht gesetzlich verankert, mit dem Argument, dass bei einem Beginn der Anpassungen erst 2011 zum derzeitigen Zeitpunkt noch kein Handlungsbedarf bestehe (vgl. Börsch-Supan et al., 3, Börsch-Supan/Wilke 2005).

Die Politik hat demnach schon in den ersten Jahren ihre erst 2004 aufgestellten Regeln außer Kraft gesetzt, mit der Konsequenz, dass die gesamte Rentenpolitik der Bundesregierung unter Bundeskanzler Schröder – und der Kern dieser Politik, der Nachhaltigkeitsfaktor – als unglaubwürdig erscheinen und die Transparenz des und das Vertrauen in das immer unberechenbar wirkende System der gesetzlichen Rentenversicherung weiter leiden müssen. Die Gefahr besteht daher, dass dies die Unzufriedenheit mit dem Rentenversicherungssystem noch weiter erhöht, wenn sich die Rentner auf stärker steigende Renten einstellen und auch die Beitragszahler zu erwarten beginnen, dass der Staat in ihrem Fall in den kommenden Jahrzehnten höhere Renten zahlen wird als bisher in Aussicht gestellt. Dies wiederum kann die private Vorsorge behindern. Zudem erscheinen die von der Politik gesteckten Beitragssatzziele unter diesen Bedingungen als unrealistisch. Zwar ist vorgesehen, dass im Gegenzug bei guter Konjunktur die fälligen Erhöhungen solange ausgesetzt werden, bis der Effekt der Niveausicherungsklausel wieder kompensiert ist, diese Nachholung der Rentenkürzung unterliegt jedoch ebenso diskretionären Eingriffen, was sich an ihrer Verschiebung auf die Zukunft deutlich zeigt (vgl. Schnabel 2008).

Im Jahr 2004 stellte sich die Situation dergestalt dar, dass die Lohnsteigerungen sehr gering ausfielen − die für die Rentenanpassung maßgebliche Lohngröße stieg im Jahr 2004 in Westdeutschland um 0,12% und in Ostdeutschland um 0,21%. Somit hätte die Anwendung der Anpassungsformel 2005 zu einer nominalen Rentensenkung geführt. Der aktuelle Rentenwert, der den monatlichen Rentenzahlbetrag für einen Entgeltpunkt angibt, hätte in Westdeutschland von 26,13 Euro auf 25,84 Euro, das heißt um 1,11% und in Ostdeutschland von 22,97 Euro auf 22,74 Euro, also um 1,00% sinken müssen. Diese nominale Rentensenkung wurde aber durch die Schutzklausel verhindert. Die „Riester“-Treppe und der Nachhaltigkeitsfaktor hätten in 2005 für sich genommen jeweils eine Rentensenkung um etwa 0,6 Prozentpunkte erzeugt. Faktisch wurde somit durch die Schutzklausel nahezu die gesamte Bremswirkung der „Riester“-Treppe und des Nachhaltigkeitsfaktors ausgesetzt. Mithin wurde auch das Ziel der Rentenanpassungsformel − das Rentenniveau zu senken − konterkariert. Eine für die Erreichung der langfristigen Beitragssatzziele notwendige Rentenniveausenkung fand damit im Jahr 2005 nicht statt, und die aufgrund des Greifens der Schutzklausel nicht realisierten Minderausgaben belaufen sich auf rund 2 Milliarden Euro. Somit ergibt sich für die Folgejahre ein Beitragssatzerhöhungsdruck, der mit jeder Anwendung der Schutzklausel größer wird. 2005 zeichneten sich aufgrund einer anhaltend schwachen Einnahmeentwicklung (wiederum bedingt durch hohe Arbeitslosigkeit, eine anhaltende Schrumpfung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sowie eine verhaltene Lohnentwicklung) bald ernste Liquiditätsschwierigkeiten und die Notwendigkeit einer Anhebung der Beitragssätze für 2006 ab, weshalb beim Bund im Rahmen der Bundesgarantie erstmalig ein zinsloser Kredit in Höhe von 600 Millionen Euro zur Finanzierung der Leistungen aufgenommen wurde und mit dem Beitragssatzentlastungsgesetz die Fälligkeit des Gesamtsozialversicherungsbeitrags vorverlegt wurde (vgl. Sachverständigenrat 2005, 333 f.).

Die angespannte finanzielle Situation der gesetzlichen Rentenversicherung auch im Jahr 2005 war im Wesentlichen auf die andauernd schwache Entwicklung der Einnahmen zurückzuführen. So sanken die beitragspflichtigen Einnahmen bis September 2005 um 0,4% gegenüber dem gleichen Vorjahreszeitraum, so dass bei konstantem Beitragssatz von 19,5% die Beitragseinnahmen der Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung in gleichem Ausmaß zurückgingen. Die Beitragsbasis entwickelte sich damit ähnlich wie die Summe der Bruttolöhne und -gehälter, die im Jahr 2005 um 0,3% sank. Bei den Haushaltsplanungen der gesetzlichen Rentenversicherung und der Fest-

setzung des Beitragssatzes für das Jahr 2005 war man zu Jahresbeginn noch von einer Steigerung der Bruttolohn- und -gehaltssumme um 1,6% und einer Erhöhung der Einnahmen aus Pflichtbeiträgen um 1,2% ausgegangen. Auch diese Annahmen stellten sich aber bald als unrealistisch heraus. Bereits im April 2005 ging die Bundesregierung daher nur noch von einer Lohnsummensteigerung von 0,6% aus, Mitte des Jahres erwartete der Schätzerkreis für die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung für das gesamte Jahr 2005 einen Rückgang der Pflichtbeiträge um rund 0,4%. Dies machte deutlich, dass die Beitragseinnahmen die Ausgaben im Jahr 2005 nicht würden decken können und der Beitragssatz mit 19,5% für das Jahr 2005 zu niedrig angesetzt worden war (vgl. Sachverständigenrat 2005, 333).

Verantwortlich für den Beitragsrückgang waren wieder die hohe Arbeitslosigkeit, die anhaltende Schrumpfung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sowie die verhaltene Lohnentwicklung. Einen positiven Effekt auf die Einnahmesituation dagegen hatte die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Zwar wird für einen Empfänger von Arbeitslosengeld II ein geringerer Beitrag entrichtet als zuvor für einen durchschnittlichen Empfänger von Arbeitslosenhilfe. Weil aber die Anzahl der Arbeitslosengeld II-Empfänger die Anzahl der früheren Arbeitslosenhilfe-Empfänger deutlich übersteigt, kam es zu Beitragsmehreinnahmen in einer Größenordnung von rund 600 Millionen Euro. Der negative Beitragseffekt wurde von einem positiven Mengeneffekt überkompensiert. Diesen höheren Einnahmen stehen zunächst auch keine höheren Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung für die Arbeitslosengeld II-Empfänger gegenüber. Langfristig jedoch werden die Rentenausgaben gemäß Sachverständigenrat steigen, und bereits mittelfristig könnten die Ausgaben für Rehabilitation zunehmen, da diese Personengruppe auch Anspruch auf Rehabilitationsleistungen hat (vgl. Sachverständigenrat 2005, 333).

Das Jahr 2006 kann geradezu als Musterbeispiel diskretionärer Eingriffe der Politik in die Mechanismen der gesetzlichen Rentenversicherung angesehen werden. Dies lag nicht nur an der Wirkung der Schutzklausel. In der Summe (einschließlich 2005) fanden durch diese Rentensenkungen um 2% nicht statt und es gab keine Reduktion des Bruttorentenniveaus um einen Prozentpunkt. Für die Renten in Ostdeutschland betrug der kumulierte Effekt aus den Jahren 2005 und 2006 sogar über 2,5% der Rentenausgaben. Laut Berechnungen des Sachverständigenrates verursacht die Wirkung der Schutzklausel sich kumulierende Mehrausgaben in Höhe von rund 4 Milliarden Euro jährlich. Bei Greifen der Schutzklausel würden die Renten in Westdeutschland zum Zeitpunkt der Berechnung um insgesamt 2,7% höher ausfallen als ohne Schutzklausel. Die jährlichen Ausgabenbelastungen im Vergleich zur Situation ohne Schutzklausel nähmen dann auf über 5 Milliarden Euro oder rund 0,6 Beitragssatzpunkte zu. Die finanziellen Auswirkungen der Schutzklausel bleiben also nicht konstant, sondern wachsen weiter, weshalb der Sachverständigenrat das Nachholen der unterbliebenen Rentenmindersteigerungen bzw. der unterbliebenen Rentenniveausenkungen – selbst dann, wenn die Schutzklausel abgeschafft werden sollte – als dringend angezeigt betrachtete (vgl. Sachverständigenrat 2006).

Ungeachtet der Wirkung der Schutzklausel hatte sich die Beitragslage der gesetzlichen Rentenversicherung 2006 zumindest auf den ersten Blick entspannt. Allerdings ließ vor allem das Vorziehen des Zahlungstermins für Beitragszahlungen die Einnahmen aus Pflichtbeiträgen in den ersten drei Quartalen des Jahres um 9,6% oder 10,7 Milliarden Euro zunehmen. Dies bedeutete, dass die Unternehmen die zusätzlichen Zahlungen aufgrund des Vorziehens des Fälligkeitstermins bis zum Juli strecken konnten, so dass sich die Effekte nicht nur in den Beitragseinnahmen des Januar, sondern auch in den Folgemonaten niederschlugen. Insgesamt betrugen die Mehreinnahmen aufgrund des Vorziehens des Fälligkeitstermins rund 10,5 Milliarden Euro. Rechnet man jedoch diesen Vorzieheffekt heraus, ergibt sich für das Jahr 2006 ein Anstieg der Einnahmen aus Pflichtbeiträgen um nicht mehr als 0,7%, was zeigt, dass sich die seit längerem bestehende Einnahmeschwäche nur leicht abgemildert hatte und durch den Sondereffekt überdeckt wurde. Ohne diese einmaligen Einnahmen hätte die gesetzliche Rentenversicherung auch 2006 ein Defizit realisiert. Der Beitragssatz hätte also tatsächlich höher liegen müssen (vgl. Sachverständigenrat 2006, 237).

Auch Schnabel argumentiert in einer dem Sachverständigenrat sehr ähnlichen Weise, dass die Bundesregierung in diesen Jahren mit kurzfristigen Eingriffen versucht hatte, Beitragssatzsteigerungen zu vermeiden. Von 2001 bis 2005 erfolgte so ein Vermögensverzehr von über 12 Milliarden Euro durch Absenkung der Nachhaltigkeitsreserve (von 0,9 Monatsausgaben in 2001 schrittweise auf 0,1 Monatsausgaben in 2005; siehe Abbildung B.1.3.11) und Veräußerung von Vermögen.

2006 verschaffte das zeitliche Vorziehen der Beitragszahlung um einen halben Monat den Sozialversicherungsträgern einmalig fast eine dreizehnte Monatseinnahme an Beiträgen. Dies bedeute jedoch nichts anderes, als dass in diesem Umfang Beitrags- und Steuerzahlungen auf die Zukunft überwälzt werden. Auch die seit 2004 stattfindende Ausbezahlung der monatlichen Rente nicht mehr am Monatsanfang, sondern am Monatsende für Neurentner wirke solange fort, bis alle Rentner im Bestand ihre Rente am Monatsende erhielten. Während diese Eingriffe vornehmlich Einmaleffekte auslösten, führten laut Schnabel die starke Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze zum 1. Januar 2003 (um 600 Euro im alten und 500 Euro im neuen Bundesgebiet) und die Streichung des Zuschusses der Rentenversicherung zur Pflegeversicherung der Rentner am 1. April 2004 zu dauerhaften Entlastungen der Rentenversicherung bzw. zu dauerhaften Belastungen der Beitragszahler und Rentner. Dennoch könnten diese Stützungsmaßnahmen und der zwischenzeitliche Aufschwung eine neuerliche Beitragssatzerhöhung von 19,5 auf 19,9% zum 1. Januar 2007 nicht verhindern (vgl. Schnabel 2008).

Weiter zu den diskretionären Eingriffen mit grundsätzlich schädlicher Wirkung hinsichtlich der Finanzierungsseite der Rentenversicherung zählte ferner die im Koalitionsvertrag beschlossene Reduzierung der Beitragszahlungen zur gesetzlichen Rentenversicherung für Empfänger von Arbeitslosengeld II, die ab 2007 Wirkung entfalten sollte. Danach sollte die Beitragsgrundlage für die Bemessung der Beiträge für Empfänger von Arbeitslosengeld II nicht mehr 400 Euro sondern nur noch 205 Euro, was eine monatliche Beitragssenkung um rund 78 Euro auf rund 40 Euro im Monat bedeutet. Insgesamt sollten mit diesen Maßnahmen, denen der Sachverständigenrat den Charakter einer Verschiebebahnhofspolitik beimisst, pro Jahr rund 2 Milliarden Euro an Beitragszahlungen für den Bund eingespart werden. Für die gesetzliche Rentenversicherung bedeutet das eine Belastung in entsprechender Höhe, die sich auf rund 0,23 Beitragssatzpunkte beläuft. Nachvollziehbar kommt der Sachverständigenrat daher zu dem Schluss, dass ein Teil der für das Jahr 2007 geplanten Beitragssatzerhöhung auf 19,9% durch Maßnahmen der Regierung selbst verursacht ist (vgl. Sachverständigenrat 2006, 237).

Ganz ähnlich verhält es sich unter anderem mit der Anhebung des Beitragssatzes für geringfügig entlohnte Beschäftigte zur gesetzlichen Rentenversicherung von 12% auf 15%, durch die die gesetzliche Rentenversicherung zwar Mehreinnahmen erzielt, die aber in Form eines reduzierten Bundeszuschusses an den Bund „zurückgegeben“ werden müssen. Der allgemeine Bundeszuschuss wurde daher um die geschätzten Mehreinnahmen 2006 und 2007 durch die Beitragssatzerhöhung pauschal vermindert und im jeweiligen Folgejahr die pauschalierten Beträge mit den tatsächlichen zusätzlichen Einnahmen verrechnet. Laut Sachverständigenrat wurde dieser komplizierte Umweg über die gesetzliche Rentenversicherung offenbar deshalb gewählt, weil die Mehreinnahmen aus der einfacheren und transparenteren Anhebung des pauschalen Lohnsteuersatzes auf Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung nicht nur dem Bund, sondern zum Teil auch den Ländern und Gemeinden zugestanden hätten (vgl. Sachverständigenrat 2006, 237 f.).

Im Jahr 2007 führte die Belebung von Konjunktur und Arbeitsmarkt zu einer merklichen Verbesserung der Finanzlage der Systeme der sozialen Sicherung, die in der Summe einen Überschuss in Höhe von etwa 9 Mrd. Euro erzielen konnten. Die finanzielle Lage der gesetzlichen Rentenversicherung hatte sich im Zuge der guten Konjunkturentwicklung und des damit verbundenen Anstiegs sowohl der Beschäftigung als auch der beitragspflichtigen Einkommen insbesondere auf der Einnahmeseite verbessert (siehe Abbildung B.1.3.6).

Jahr	Insgesamt	davon						Einnahmeüberschuss [2]
		Beiträge	Bundeszuschuss	Zusätzliche Bundeszuschüsse	Vermögenserträge	Erstattungen	Sonstige Einnahmen	
	- in Mio. € -							
Alte Bundesländer								
1960	10.734	7.418	2.728	x	393	186	9	718
1965	17.105	12.118	4.127	x	684	163	14	966
1970	28.560	22.302	5.402	x	778	60	18	1.857
1975	51.417	39.889	9.596	x	1.768	114	50	- 253
1980	74.321	58.036	15.010	x	691	551	34	1.483
1985	90.169	71.787	17.155	x	411	790	27	721
1986	94.775	76.023	17.591	x	411	721	29	3.484
1987	96.858	77.200	18.203	x	441	991	24	2.053
1988	101.278	79.993	18.866	x	534	1.862	24	1.791
1989	106.278	83.822	19.532	x	741	2.152	31	1.605
1990	114.998	90.758	20.371	x	1.140	2.693	35	4.904
1991	122.193	95.005	22.279	x	1.741	3.132	36	5.454
1992	128.438	100.105	25.491	x	2.164	596	81	5.307
1993	130.976	101.580	26.794	x	1.907	648	48	112
1994	143.492	111.512	30.201	x	1.076	632	70	4.475
1995	148.206	116.404	30.254	x	796	640	111	3.051
1996	155.467	121.867	31.457	x	414	646	1.083 [1]	6.059
1997	162.896	128.202	33.640	x	313	635	106	10.084
1998	168.941	128.959	35.170	3.824	322	545	121	11.503
1999	175.755	135.038	33.432	6.272	315	601	97	13.470
2000	179.527	138.676	32.454	7.134	576	587	100	11.847
2001	185.223	140.757	32.845	9.581	674	648	718	12.349
2002	188.068	141.857	33.605	11.397	421	663	125	9.370
2003	195.049	145.457	34.925	13.598	238	706	125	11.555
Neue Bundesländer								
1991	17.259	13.683	3.529	x	43	-	4	264
1992	21.831	17.255	4.328	x	115	105	29	- 2.349
1993	24.443	18.979	5.184	x	119	122	40	- 4.035
1994	28.106	21.426	6.450	x	59	132	39	- 5.492
1995	31.097	23.517	7.216	x	33	268	63	- 8.127
1996	32.546	24.293	7.997	x	20	192	44	- 9.674
1997	34.343	25.456	8.589	x	24	233	42	- 9.113
1998	35.345	24.804	9.136	1.084	24	250	47	- 9.767
1999	36.093	25.468	8.414	1.704	16	438	53	- 8.591
2000	35.039	24.691	8.263	1.944	26	71	43	- 11.267
2001	35.094	23.937	8.320	2.596	33	176	32	- 12.314
2002	35.525	23.624	8.573	3.082	24	185	37	- 13.495
2003	36.833	23.968	8.969	3.682	19	169	26	- 13.546
Deutschland								
1991	139.452	108.688	25.808	x	1.784	3.132	40	5.718
1992	150.268	117.359	29.820	x	2.279	700	110	2.958
1993	155.418	120.559	31.978	x	2.025	769	87	- 3.923
1994	171.598	132.938	36.651	x	1.135	764	109	- 1.017
1995	179.303	139.921	37.470	x	829	909	174	- 5.077
1996	188.014	146.160	39.454	x	434	838	1.127	- 3.615
1997	197.240	153.658	42.229	x	337	868	148	970
1998	204.286	153.763	44.306	4.908	346	795	168	1.735
1999	211.848	160.506	41.846	7.976	332	1.038	149	4.879
2000	214.566	163.367	40.717	9.078	602	658	143	579
2001	220.317	164.694	41.165	12.177	707	824	750	35
2002	223.593	165.481	42.178	14.479	445	848	162	- 4.125
2003	231.882	169.425	43.894	17.280	257	875	151	- 1.991
2004	232.468	169.399	44.131	17.264	179	839	656	- 2.965
2005	231.687	168.954	44.319	17.324	142	776	172	- 3.929
2006	243.099	180.545	43.895	17.463	234	737	225	7.563
2007	238.289	174.726	44.353	17.864	398	755	193	1.183

Ohne Transferzahlungen zwischen den RV-Zweigen eines Gebietes und ohne Finanzausgleich
Ab 2004 nur noch Ausweisung für Deutschland insgesamt
[1] davon 979 Mio. € aus der Neubewertung von Beteiligungen
[2] Einnahmeüberschuss = Einnahmen - Ausgaben
Zur Euro-Umrechnung vgl. Glossar

Quelle: Statistik der Deutschen Rentenversicherung - Rechnungsergebnisse, verschiedene Jahrgänge

Tabelle B.1.3.6: Einnahmen der Rentenversicherung (Quelle: DRV 2008c, 196)

Jahr	Insgesamt	davon									Einnahmeüberschuss [2]
		Rentenausgaben [1]	Leistungen zur Teilhabe	Kindererziehungsleistungen	Beitragserstattungen	Verwaltungs- und Verfahrenskosten	KVdR	PVdR	Ausgleichszahlungen zwischen allg. RV und KnV	Sonstige Ausgaben	
	- in Mio. € -										
Alte Bundesländer											
1960	9.139	7.286	440	x	85	202	646	x	469	9	718
1965	14.965	11.525	913	x	218	335	1.125	x	848	1	966
1970	24.392	19.630	1.049	x	54	541	2.379	x	736	3	1.857
1975	48.115	37.238	2.057	x	85	1.101	6.323	x	1.306	4	- 253
1980	67.570	55.921	2.186	x	205	1.331	6.545	x	1.361	20	1.483
1985	83.908	72.096	2.140	x	742	1.482	5.670	x	1.768	11	721
1986	85.685	74.770	2.261	x	177	1.568	5.085	x	1.812	12	3.484
1987	89.050	78.256	2.391	17	125	1.607	4.774	x	1.870	9	2.053
1988	93.536	81.983	2.590	100	136	1.660	4.719	x	1.970	378	1.791
1989	98.532	85.848	2.724	192	130	1.734	5.155	x	2.077	671	1.605
1990	103.717	89.923	2.789	1.243	103	1.847	5.609	x	2.193	9	4.904
1991	110.071	95.308	3.084	1.478	117	2.014	5.777	x	2.281	13	5.454
1992	116.337	100.682	3.408	1.435	145	2.173	6.032	x	2.439	22	5.307
1993	123.889	106.788	3.823	1.387	175	2.304	6.695	x	2.695	21	112
1994	131.852	113.507	4.075	1.348	224	2.344	7.364	x	2.965	25	4.475
1995	137.875	118.368	4.222	1.263	214	2.471	7.602	552	3.148	35	3.051
1996	142.208	122.042	4.369	1.164	210	2.491	7.830	780	3.289	34	6.059
1997	145.722	126.332	3.272	1.077	87	2.338	8.139	1.026	3.408	44	10.084
1998	150.404	130.672	3.076	1.053	122	2.391	8.479	1.060	3.510	40	11.503
1999	155.293	134.870	3.156	1.048	144	2.479	8.827	1.094	3.577	98	13.470
2000	160.793	139.491	3.517	1.031	190	2.603	9.130	1.131	3.671	29	11.847
2001	166.075	144.072	3.693	981	217	2.709	9.451	1.167	3.750	35	12.349
2002	171.942	149.194	3.823	886	111	2.781	10.002	1.210	3.904	31	9.370
2003	176.836	153.199	3.874	786	94	2.825	10.577	1.241	4.195	45	11.555
Neue Bundesländer											
1991	15.753	13.634	112	-	-	246	1.747	x	-	13	264
1992	23.192	20.419	204	1	-	464	1.281	x	823	-	- 2.349
1993	27.336	23.942	301	3	-	609	1.448	x	1.022	11	- 4.035
1994	32.519	28.136	490	6	1	691	1.733	x	1.417	46	- 5.492
1995	38.057	32.636	676	37	2	768	2.100	151	1.606	80	- 8.127
1996	40.955	34.963	841	30	2	735	2.268	228	1.806	83	- 9.674
1997	42.264	36.065	701	22	1	687	2.456	303	1.985	43	- 9.113
1998	43.864	37.329	808	24	1	707	2.625	316	2.033	21	- 9.767
1999	43.373	36.905	738	24	2	704	2.618	313	2.058	12	- 8.591
2000	44.971	38.260	813	24	3	737	2.698	325	2.098	14	- 11.267
2001	46.121	39.272	848	25	2	752	2.747	333	2.122	20	- 12.314
2002	47.688	40.553	905	25	3	751	2.845	344	2.191	71	- 13.495
2003	49.041	41.665	892	22	3	808	2.950	353	2.323	25	- 13.546
Deutschland											
1991	125.824	108.942	3.197	1.478	117	2.260	7.524	x	2.281	26	5.718
1992	139.529	121.102	3.612	1.436	145	2.637	7.313	x	3.263	22	2.958
1993	151.225	130.731	4.125	1.390	175	2.913	8.143	x	3.717	32	- 3.923
1994	164.371	141.644	4.565	1.354	224	3.035	9.097	x	4.382	70	- 1.017
1995	175.932	151.004	4.898	1.300	215	3.239	9.703	704	4.755	116	- 5.077
1996	183.163	157.005	5.210	1.193	211	3.226	10.098	1.007	5.095	117	- 3.615
1997	187.986	162.397	3.973	1.099	88	3.024	10.595	1.329	5.393	88	970
1998	194.268	168.001	3.884	1.077	123	3.098	11.105	1.376	5.543	61	1.735
1999	198.667	171.775	3.894	1.072	145	3.183	11.445	1.407	5.635	110	4.879
2000	205.764	177.751	4.331	1.055	192	3.340	11.828	1.456	5.769	42	579
2001	212.196	183.344	4.541	1.006	219	3.461	12.198	1.500	5.872	55	35
2002	219.630	189.747	4.728	911	114	3.532	12.847	1.554	6.095	102	- 4.125
2003	225.877	194.864	4.766	808	97	3.633	13.527	1.594	6.518	70	- 1.991
2004	227.711	197.450	4.651	706	96	3.656	13.810	407	6.807	128	- 2.965
2005	228.111	198.812	4.498	609	109	3.659	13.400	1	6.943	80	- 3.929
2006	228.304	199.423	4.460	520	117	3.548	13.018	x	7.079	139	7.563
2007	230.148	200.658	4.573	441	115	3.452	13.629	- 1	7.328	- 47	1.183

Ohne internen Finanzausgleich

Ab 2004 nur noch Ausweisung für Deutschland insgesamt

[1] ab 1999 ohne gem. § 291b SGB VI vom Bund erstattete einigungsbedingte Leistungen

[2] Einnahmeüberschuss = Einnahmen - Ausgaben

Zur Euro-Umrechnung vgl. Glossar

Quelle: Statistik der Deutschen Rentenversicherung - Rechnungsergebnisse, verschiedene Jahrgänge

Tabelle B.1.3.7: Ausgaben der Rentenversicherung (Quelle: DRV 2008c, 203)

Jahr	Nachhaltigkeitsrücklage [1] am Jahresende		Bar- und Anlagevermögen [2] am Jahresende		
	insgesamt	in Monats-ausgaben zu eigenen Lasten	insgesamt	Veränderung gegenüber Vorjahr	
	in Mio €		in Mio. €		in %
Alte Bundesländer (bis 1991) bzw. Deutschland (ab 1992)					
1965	x	x	13.349	964	+ 7,7
1966	x	x	13.936	587	+ 4,4
1967	x	x	12.691	- 1.245	- 8,9
1968	x	x	11.811	- 880	- 6,9
1969	x	x	11.546	- 265	- 2,2
1970	x	x	13.299	1.753	+ 15,2
1971	x	x	16.117	2.819	+ 21,2
1972	17.698	x	18.929	2.812	+ 17,4
1973	20.480	x	21.725	2.796	+ 14,8
1974	22.672	8,6	23.863	2.138	+ 9,8
1975	21.975	7,4	22.076	- 1.787	- 7,5
1976	18.297	5,4	18.535	- 3.541	- 16,0
1977	12.951	3,3	13.287	- 5.248	- 28,3
1978	9.285	2,2	10.384	- 2.904	- 21,9
1979	8.370	1,9	10.259	- 125	- 1,2
1980	9.581	2,1	11.590	1.331	+ 13,0
1981	11.115	2,4	13.167	1.577	+ 13,6
1982	10.504	2,1	12.614	- 553	- 4,2
1983	7.684	1,5	9.864	- 2.749	- 21,8
1984	4.997	0,9	7.225	- 2.640	- 26,8
1985	5.725	1,0	8.003	779	+ 10,8
1986	9.091	1,6	11.411	3.407	+ 42,6
1987	10.750	1,8	13.132	1.721	+ 15,1
1988	11.933	1,9	14.374	1.243	+ 9,5
1989	13.207	2,0	15.709	1.334	+ 9,3
1990	17.869	2,6	20.442	4.734	+ 30,1
1991	21.878	2,6	24.276	3.834	+ 18,8
1992	25.082	2,6	28.054	3.777	+ 15,6
1993	19.785	1,9	22.944	- 5.110	- 18,2
1994	17.105	1,5	20.628	- 2.316	- 10,1
1995	11.229	0,9	15.217	- 5.410	- 26,2
1996	7.263	0,6	11.794	- 3.423	- 22,5
1997	7.295	0,6	12.010	215	+ 1,8
1998	9.171	0,7	14.065	2.055	+ 17,1
1999	13.578	1,0	18.482	4.417	+ 31,4
2000	14.196	1,0	19.086	603	+ 3,3
2001	13.781	0,9	18.698	- 388	- 2,0
2002	9.715	0,6	14.593	- 4.105	- 22,0
2003	7.477	0,5	12.339	- 2.254	- 15,4
2004	5.036	0,3	9.870	- 2.469	- 20,0
2005	1.706	0,1	6.864	- 3.006	- 30,5
2006	9.718	0,6	14.589	7.725	+ 112,5
2007	11.499	0,7	17.015	2.426	+ 16,6

[1] eine Nachhaltigkeitsrücklage wird erst ab 1972 ausgewiesen, da durch das 3. RVÄndGesetz (s. Chronik) das Finanzierungsverfahren in der Rentenversicherung von einem Abschnittsdeckungsverfahren auf ein Umlageverfahren umgestellt wurde.
Erst in diesem Zusammenhang wurde eine Rücklage zur kurzfristigen Überbrückung von konjunkturell bedingten Rückgängen der Einnahmen und der dadurch entstehenden Defizite.
Name von 1972 bis 1976 nur "Rücklage", 1977 umbenannt in "Schwankungsreserve", ab 2004 umbenannt in Nachhaltigkeitsrücklage.

[2] Bar- und Anlagevermögen = Nachhaltigkeitsrücklage zzgl. Verwaltungsvermögen

Zur Euro-Umrechnung vgl. Glossar

Quelle: Statistik der Deutschen Rentenversicherung - Rechnungsergebnisse, verschiedene Jahrgänge

Tabelle B.1.3.8: Nachhaltigkeitsrücklage der Rentenversicherung (Quelle: DRV 2008c, 207)

Positiv wirkte sich in dieser Hinsicht auch die Erhöhung des Beitragssatzes aus. Die zur Mitte des Jahres 2007 nach mehreren Nullrunden erfolgte Rentenerhöhung von 0,54% ließ die Ausgaben nur moderat ansteigen (siehe Tabelle B.1.3.7). Die Gesamteinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung beliefen sich auf 238 Mrd. Euro (siehe Tabelle B.1.3.6). Zwar waren rein rechnerisch die Pflichtbeiträge in Höhe von 175 Milliarden Euro im Vergleich zu 2006 um ca. 6% gesunken, das Ergebnis des Jahres 2006 war jedoch gerade aufgrund des Sonderbeitragseffekts durch das Vorziehen des Fälligkeitstermins der Beitragszahlungen um etwa einen Monatsbeitrag, das heißt rund 10,5 Milliarden Euro höher als in einem normalen Rechnungsjahr (vgl. auch Sachverständigenrat 2007, 172). Unter Berücksichtigung dieser Effekte ergibt sich, wie in Tabelle B.1.3.6 zu erkennen, immer noch ein kräftiger Zuwachs für 2007.

Die Nachhaltigkeitsrücklage erhöhte sich bis zum Ende des Jahres auf 0,7 Monatsausgaben (siehe Tabelle B.1.3.8). Diese Erhöhung war möglich, da 2007 ein Überschuss erzielt wurde, der dieser zugeführt wurde. Zusammen mit dem Anstieg um 7,8 Milliarden Euro im Jahr 2006, der auf den Sonderbeitragseffekt des vorgezogenen Fälligkeitstermins zurückzuführen war, erreichte sie damit den angegebenen Wert. Die seit dem Jahr 2004 gesetzlich vorgeschriebene Mindesthöhe von 20% einer Monatsausgabe wurde damit deutlich überschritten. Laut Sachverständigenrat wurde allerdings noch kein Wert erreicht, der in die Richtung einer als „nachhaltig“ zu bezeichnenden Rücklage von 150% der Monatsausgaben weist (vgl. Sachverständigenrat 2007, 171 f.).

Dem ist insbesondere vor dem Hintergrund der Auswirkungen des Einsatzes der Schutzklausel sowie der Aussetzung des kontinuierlichen Anstiegs der „Riester“-Treppe in den Jahren 2007 und 2008 (mit Wirkung gemäß Rentenanpassungsformel in 2008 und 2009) zuzustimmen, ohne die eine deutlich schnellere Aufstockung der Nachhaltigkeitsrücklage möglich gewesen wäre. So wurde der aufgrund der Schutzklausel in den Jahren 2005 und 2006 aufgelaufene Ausgleichsbedarf in Höhe von gemäß Sachverständigenrat 1,75% in Westdeutschland und 1,3% in den neuen Ländern aufgrund der Rentenanhebung weder erhöht noch abgebaut. Nach Berechnungen des VDR hätten die bis 2004 beschlossenen bzw. vorgesehenen Maßnahmen das Bruttorentenniveau aber von 2001 bis 2030 von 48% auf 39% und bis 2040 auf 37% des Bruttolohns senken sollen. Anstelle dessen stieg das Bruttorentenniveau zwischenzeitlich sogar wieder an, so dass es 2008 knapp 2,5 Prozentpunkte über dem 2004 avisierten Wert liegen würde, mit der Konsequenz, dass die westdeutsche Standardrente monatlich um 60 Euro höher ausfiel als es bei vollständiger Realisierung der geplanten Niveauabsenkungen der Fall gewesen wäre. Der Umstand, dass der Nachhaltigkeitsfaktor in den Jahren 2006 und 2007 rentenerhöhend wirkte, ist daher rein der politischen Entscheidung geschuldet, die modifizierte Schutzklausel erst in der nächsten Legislaturperiode nach dem Auslaufen der „Riester“-Treppe greifen zu lassen (vgl. Sachverständigenrat 2007, 179, Schnabel/Ottnad 2008, 20, VDR 2004, 30 ff.). Wann schließlich der Nachholfaktor tatsächlich zum Einsatz kommt und ob überhaupt, muss sich zeigen.

Auf der Basis der mittelfristigen gesamtwirtschaftlichen Einschätzung der Bundesregierung sollte die Nachhaltigkeitsrücklage bis zum Jahr 2011 bei unverändertem Beitragssatz auf 2,1 Monatsausgaben ansteigen, was entsprechend der gesetzlichen Vorgaben in diesem Fall eine Reduzierung des Beitragssatzes von 19,9% um etwa 0,8 Beitragssatzpunkte auf dann 19,1% bedeuten würde (vgl. Sachverständigenrat 2007, 171 f.).

Was die Anhebung der Regelaltersgrenzen durch das RV-Anpassungsgesetz betrifft, ist dies für die finanzielle Situation der gesetzlichen Rentenversicherung positiv. Die Anhebung der Regelaltersgrenze trägt dazu bei, den Anstieg der Rentenausgaben langfristig zu begrenzen. Sie macht zwar die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung für die Versicherten nicht rentabler, doch reduziert sie langfristig den Einkommensanteil, den Versicherte an die gesetzliche Alterssicherung abführen müssen. Unabhängig davon, ob die Versicherten tatsächlich länger arbeiten oder nicht – die gesetzliche Rentenversicherung stellt sich besser als bei einer niedrigeren Regelaltersgrenze. Grund hierfür ist, dass entweder die Versicherten länger Beiträge zahlen und auf diese Weise zugleich ihre Rentenbezugsdauer reduzieren oder ihre gegenwärtigen Verhaltensweisen nur wenig ändern – und dann für jeden Monat vor Vollendung des 67. Lebensjahres einen Rentenabschlag in Höhe von 0,3% hinnehmen müssen. Für einen ledigen männlichen Standardrentner ergäbe sich ceteris paribus nach den Berechnungen von Ottnad und Schnabel (2006) im Vergleich zur zuvor geltenden Regelung eine Einkommenseinbuße von insgesamt etwa 17.500 Euro. Hierdurch sinken die Rentenausgaben spürbar. Zwar wird ein Teil der anfänglichen Einspa-

rungen durch höhere Rentenanpassungen aufgrund der Gestaltung der Rentenformel wieder aufgezehrt, dennoch würde die gesetzlich Rentenversicherung unter dem Strich entlastet. Für die Autoren bedeutet dies, dass durch eine Verschiebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre die gesetzliche Rentenversicherung spürbar stabilisiert würde (vgl. Ottnad/Schnabel 2006, 1 ff.). Festzuhalten sei nach Schnabel (2008) auch, dass die Rente mit 67 für die Bestandsrentner nicht zu Einbußen führe, da sie nur die Rentenzugänge (und diese erst ab dem Jahr 2012) betreffe. Forderungen nach einer Rückkehr zum alten Regelalter von 65 würden hingegen vor allem die aktuellen Bestandsrentner schädigen, denn um die eiserne Budgetbedingung der gesetzlichen Rentenversicherung einzuhalten, müssten die Leistungen dann für alle abgesenkt werden, wenn das gesetzliche Beitragssatzziel erreicht werden solle (vgl. Schnabel 2008).

Der Sachverständigenrat konkretisiert diese „Einspareffekte“. So muss hinsichtlich der Einsparungen, die aus einer Anhebung des Renteneintrittsalters resultieren, zwischen kurzfristigen und mittelfristigen Entlastungseffekten unterschieden werden. Wird die Erwerbszeit bis zur neuen Regelaltersgrenze ausgeweitet, kommt es kurzfristig zu Mehreinnahmen der Rentenversicherung, weil in der verlängerten Erwerbszeit zusätzlich Beiträge geleistet werden. Gleichzeitig entstehen im Vergleich zum Status quo Minderausgaben, da die Renten für diese Personen nicht gezahlt werden müssen. Mittelfristig werden durch die längere Erwerbsphase allerdings höhere Rentenansprüche erworben, so dass die späteren monatlichen Rentenzahlungen über die gesamte Rentenbezugszeit höher ausfallen. Die Rentenbezugszeit ist dafür wiederum im Vergleich zum Status quo verkürzt, was entlastend wirkt. Die Einsparungen der Rentenversicherung über den gesamten Zeitraum entsprechen gemäß Rürup (2006) quantitativ letztlich den nicht gezahlten Rentenzuschlägen in Höhe von 6% pro Jahr, die im Status quo bei einer Ausweitung der Erwerbsphase über das gesetzliche Renteneintrittsalter von 65 Jahren angefallen wären, nun aber erst für die Erwerbszeit über das 67. Lebensjahr hinaus gewährt werden (vgl. Rürup 2006). Wenn ein Versicherter die Erwerbszeit nicht ausweitet und Abschläge in Kauf nimmt, kommt es kurzfristig zu keinen zusätzlichen Beitragseinnahmen. Allerdings fällt der Rentenzahlbetrag im Vergleich zum Status quo über die unveränderte Rentenbezugszeit hinweg geringer aus, was Einsparungen generiert. Wenn die Abschläge und Zuschläge aus der Sicht der Rentenversicherung versicherungsmathematisch korrekt sind, müsste der Einspareffekt unabhängig davon, ob sich der Versicherte für eine Ausweitung der Erwerbszeit oder für eine Rente mit Abschlägen entscheidet, identisch sein. Die Nettoentlastungen sind aber zeitlich anders verteilt. Während im Fall der Ausweitung der Erwerbsphase die Entlastungen durch höhere Beiträge und nicht gezahlte Renten kurzfristig voll eintreten und dann über die gesamte Rentenlaufzeit Mehrausgaben im Vergleich zum Status quo auftreten, werden im Fall des Rentenbezugs mit Abschlägen die Entlastungen in geringeren Beträgen gleichmäßig auf die Rentenlaufzeit verteilt. Für die Höhe der Einsparungen durch die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters ist noch ein weiterer Effekt relevant, der auf den Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel zurückzuführen ist. Denn die Erhöhung des Renteneintrittsalters senkt tendenziell den Rentnerquotienten und kann dazu führen, dass die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors geringer ausfällt und damit das Rentenniveau im Vergleich zum Status quo steigt. Da der in der Rentenanpassungsformel verwendete Rentnerquotient jedoch nicht die demographisch bedingte Anzahl der Rentner im Verhältnis zu den Beitragszahlern berücksichtigt, sondern den Quotienten aus Äquivalenzrentnern zu Äquivalenzbeitragszahlern, wird das Ausmaß des Rückkopplungseffekts reduziert, so dass die die Rentenentwicklung dämpfende Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors nicht so stark abgeschwächt werden dürfte. Insgesamt wird der Einspareffekt von der Deutschen Rentenversicherung Bund unter Berücksichtigung des Rückkopplungseffekts aus der Veränderung des Rentnerquotienten auf 0,6 bis 0,7 Beitragssatzpunkte bis zum Jahr 2030 quantifiziert (vgl. Sachverständigenrat 2006, 241 ff. und die dort zitierte Literatur).

Für die Versicherten selbst allerdings sind die Wirkungen dieser Maßnahme weniger eindeutig. Erstens wird die implizite Rendite durch die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters der gesetzlichen Rentenversicherung im Fall einer Ausweitung der Erwerbszeit von folgenden vier − teilweise gegenläufigen − Effekten beeinflusst, die für die Versicherten der einzelnen Jahrgänge verschieden stark ausgeprägt sind (vgl. Sachverständigenrat 2006, 245):

- Die Rentenbezugsdauer wird verkürzt und die Beitragszeit erhöht, was für sich betrachtet negativ auf die Rendite wirkt.
- Durch die längere Beitragszeit wird eine höhere Anzahl an Entgeltpunkten erworben. Dadurch steigt der Rentenzahlbetrag, was für sich betrachtet die Rendite erhöht.
- Die Maßnahme senkt die Beitragssätze im Vergleich zum Status quo, was tendenziell den Barwert der Beitragszahlungen reduziert und damit die Rendite erhöht.
- Die Reduktion der Beitragssätze hat aufgrund der Systematik der Rentenanpassungsformel zur Folge, dass die Rentenanpassungen höher ausfallen und somit der Barwert der Rentenzahlungen im Vergleich zum Status quo steigt. Dies erhöht für sich genommen die Rendite ebenfalls.

Zu der Problematik der unterschiedlichen Betroffenheit verschiedener Jahrgänge durch die Maßnahmen äußern sich Börsch-Supan/Wilke (2007, 746) insofern, als sie die Krux aller Übergangsmodelle darin sehen, dass die Übergangsgeneration zusätzlich wird bezahlen müssen, will sie bei geringerer gesetzlicher Rente ihr Gesamtniveau des Renteneinkommens bewahren. Übergangsmodelle zeigen laut der Autoren, dass für die Kohorten mit der höchsten Übergangsbelastung eine Sparquote von 8% erforderlich ist.

Auch der Sachverständigenrat schätzt, dass es vor allem für die mittleren Jahrgänge der heute 30- bis 45-Jährigen zu Renditeverlusten kommt. Dabei müsse der Jahrgang 1964 die größten Renditeeinbußen von 0,34 Prozentpunkten bei den Männern und 0,24 Prozentpunkten bei den Frauen hinnehmen, weil dieser Jahrgang gänzlich von der längeren Beitragszeit und von der verkürzten Bezugsdauer betroffen ist, aber nur relativ wenig an den Effekten des geringeren Beitragssatzes partizipiert. Bei den jüngeren Alterskohorten dagegen käme der Beitragssatzsenkungseffekt voll zum Tragen und könnte den Effekt der längeren Beitragszeit und des kürzeren Rentenbezugs teilweise kompensieren. Ginge der Versicherte weiterhin im Alter von 65 Jahren in Rente und bezöge aber infolge der Abschläge eine niedrigere Rente, hätte die Renditekurve einen ähnlichen Verlauf wie im Falle einer Ausweitung der Erwerbszeit (vgl. Sachverständigenrat 2006, 245).

Auch Ottnad/Schnabel konstatieren, dass die Übergangsjahrgänge mit ihrer Renditeminderung die Last der Reform trügen, durch die die Rentenfinanzierung bzw. der Bundeshaushalt finanziell entlastet werden. Die für sie mit der Anhebung der Regelaltersgrenze verbundene Leistungsverschlechterung reduziere die implizite Verschuldung der Rentenversicherung, die bei Einführung der umlagefinanzierten Rentenversicherung und späterer Leistungsverbesserungen aufgebaut worden sei. Dadurch verringere sich die Abgabenlast der nachfolgenden Jahrgänge (vgl. Ottnad/Schnabel 2006, 79).

Neben der angesprochenen unterschiedlichen Form der Betroffenheit hängt der Erfolg der Anpassung des Renteneintrittsalters wesentlich von den künftigen Beschäftigungsperspektiven älterer Erwerbspersonen ab (vgl. Ottnad/Schnabel 2006, 35). Hier wird dann beispielsweise argumentiert, dass die Erhöhung des Rentenzugangsalters entweder verkappten Rentenkürzungen gleichkomme, da die erforderliche Zahl von Arbeitsplätzen für ältere Arbeitnehmern nicht angeboten werde und damit eine Verlängerung der Erwerbsphase nicht möglich sei, oder aber die Arbeitslosigkeit unter den Jüngeren deutlich ansteigen werde. Begründet werden diese Befürchtungen mit dem Argument, dass in dem Zeitraum, in dem die Regelaltersgrenze angehoben werden soll, aus demographischen Gründen die Zahl der insbesondere davon betroffenen Arbeitnehmer im Alter von 60 bis 65 Jahren deutlich ansteigen werde. Um zu verhindern, dass die Erhöhung des Renteneintrittsalters zu einer Zunahme der verdeckten Arbeitslosigkeit unter den Älteren oder einen Anstieg der offenen Arbeitslosigkeit der Jüngeren führt, so die Argumentation, müssten − je nach Reaktion der Betroffenen − zwischen gut 1 Million und bis zu über 3 Millionen Arbeitsplätze zusätzlich entstehen. Dies sei aber nicht zu erwarten, da die Nachfrage nach Arbeit ein durch die Anhebung des Renteneintrittsalters erhöhtes Arbeitsangebot nicht absorbieren werde (vgl. Sachverständigenrat 2006, 250 f.).

Hiergegen wendet der Sachverständigenrat ein, dass es zahlreiche Staaten gäbe, in denen die Partizipationsquoten deutlich höhere Werte aufweisen. Zudem sei die Arbeitswelt in diesen Ländern sicher nicht humaner als in Deutschland und der Rationalisierungsdruck nicht geringer. Die

hinter den Befürchtungen stehende explizite Annahme, eine Erhöhung der Beschäftigungsquoten der älteren Arbeitnehmer müsse − als Folge einer beschränkten Nachfrage nach Arbeitskräften − mit höheren Arbeitslosenquoten unter den Jüngeren erkauft werden, sei zudem falsch. Eher treffe das Gegenteil zu, denn in den Staaten, in denen die Erwerbsquoten der älteren Beschäftigten hoch sind, seien in aller Regel auch die Beschäftigungsquoten der Jüngeren hoch und damit die gesamte Arbeitslosigkeit gering. Zudem zeigten empirische Untersuchungen, dass Länder mit einer hohen Erwerbsquote keine höhere Arbeitslosigkeit haben und dass Frühverrentung keine geringere Jugendarbeitslosigkeit induziere. Die Befürchtung fehlender Beschäftigungsperspektiven für das mit einer Anhebung der Regelaltersgrenze einhergehende Arbeitsangebot verkenne, dass die Nachfrage nach Arbeitskräften − auch nach älteren −, anders als das demographisch bedingte Erwerbspotential, keine exogene Größe, sondern ebenso Ausfluss der gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsdynamik wie der politischen Rahmenbedingungen sei. Wer dies nicht akzeptiere und implizit eine gegebene Anzahl an Arbeitsplätzen unterstelle, müsse dann auch Bedenken gegen höhere Erwerbsquoten der Frauen oder eine Verkürzung der Ausbildungszeiten haben, die ebenfalls das Arbeitsangebot erhöhten (vgl. Sachverständigenrat 2006, 251 f. und die dort zitierte Literatur).

Das Defizit an Arbeitsplätzen für Ältere auszugleichen, ist auch nach Ottnad/Schnabel (2006) keine prinzipiell unlösbare Aufgabe, auch wenn es illusorisch sei, hierbei vorrangig auf demographische Verschiebungen zu setzen. Zwar schrumpfe die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter deutlich bis 2029. Die heutige Zahl von Arbeitsplätzen würde daher zu diesem Zeitpunkt rechnerisch auch bei steigender Erwerbsbeteiligung Älterer Vollbeschäftigung ermöglichen. Allerdings sei weder sicher, dass die heutigen Arbeitsplätze nach Anzahl und Qualität erhalten blieben, noch, dass diese entsprechend mit älteren Arbeitnehmern besetzt würden (vgl. Ottnad/Schnabel 2006, 3). Schnabel (2008) ergänzt nur wenig später mit Verweis auf vergangene Reformen, dass es mittels der Maßnahmen seit der Rentenreform 1992 gelungen sei, einen deutlichen Beschäftigungsanstieg der Älteren zu erreichen und damit ein Jahrzehnte alter Trend erstmals umgedreht worden wäre. Dieser Anstieg der Erwerbstätigkeit der Älteren wäre sogar trotz einer ungünstigen allgemeinen Entwicklung der Beschäftigung gelungen. Die Arbeitslosigkeit der Älteren sei spiegelbildlich verlaufen, während die allgemeine Arbeitslosenquote bis 2005 weiter angestiegen sei. Diese positive Erwerbsentwicklung der Älteren zeige, dass ein geringer Beschäftigungsstand in dieser Altersgruppe nicht naturgegeben sei und dass es möglich sei, innerhalb recht kurzer Zeit, die Beschäftigung zu erhöhen (vgl. Schnabel 2008).

Heftig kritisiert wird schließlich die Ausnahmeregelung für bestimmte Gruppen, mit mindestens 45 Beitragsjahren schon im Alter von 65 Jahren abschlagsfrei in Rente gehen zu können. So argumentiert der Sachverständigenrat (2007), dass durch diese Maßnahme das der Rentenversicherung zugrunde liegende Prinzip der Teilhabeäquivalenz verletzt[29] und eine neue „versicherungsfremde“ Leistung geschaffen werde. Zwei Versicherte mit gleicher Entgeltpunktzahl erhielten dann, je nachdem, in wieviel Versicherungsjahren diese Entgeltpunkte erzielt wurden, unterschiedlich hohe Renten. Ein Versicherter, der im Alter von 65 Jahren in Rente ginge und in 45 Jahren einen Rentenanspruch von 2.000 Euro monatlich erworben hätte, erhielte so über die gesamte Rentenbezugsdauer betrachtet − ohne Berücksichtigung eines Diskontfaktors − eine um 48.000 Euro höhere Rentenzahlung als ein Versicherter, der in 44 Beitragsjahren die gleiche Entgeltpunktzahl erworben hat, aber mit 67 Jahren in Rente ginge. In der Konsequenz ergäben sich Unterschiede bei der impliziten Rendite eines Rentners mit 45 Versicherungsjahren, die bei gleicher Entgeltpunktzahl für die Männer um 0,5 Prozentpunkte und für die Frauen um 0,4 Prozentpunkte höher lägen, als die implizite Rendite eines Versicherten, der erst im Alter von 67 Jahren in Rente geht. Neben dieser Ungleichbehandlung führe diese Regelung auch dazu, dass der durch die Anhebung der Regelaltersgrenze erzielbare Einspareffekt um etwa 0,2 Beitragssatzpunkte bis zum Jahr 2030 geschmälert wird, da unter den Rentenzugängen zum Beispiel des Jahres 2004 20% mindestens 45 Beitragsjahre aufweisen (vgl. Sachverständigenrat 2007, 180 ff. und die dort zitierte Literatur).

Ottnad/Schabel (2006) argumentieren ähnlich, dass ein beachtlicher Teil der Versicherten von der Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters unmittelbar gar nicht betroffen wäre, da bei den gegenwärtigen Rentenzugängen immer noch fast jeder zweite Mann und etwa jede dreizehnte

[29] So auch Schnabel (2008, 104): „ ... Mit dieser Regel wird zudem ein zentrales Prinzip der gesetzlichen Rentenversicherung aufgegeben, nämlich die Beitragsäquivalenz. ...“.

Frau mindestens 45 Versicherungsjahre aufwiesen. Zweitens impliziere sie, dass Versicherte mit gleich hohen Anwartschaften künftig unterschiedlich hohe Leistungen erhalten könnten. Um welche Größenordnungen es dabei geht, verdeutliche bereits ein einfacher Vergleich der unverzinsten normalen Auszahlungssummen, bei dem von künftigen Änderungen der Löhne, Preise und Rentenwerte abgesehen wird. Dank der geplanten Ausnahmeregelung könne ein Durchschnittsverdiener, der seit dem 20. Lebensjahr durchgehend Beiträge gezahlt hat, weiterhin ab dem 65. Lebensjahr abschlagsfrei eine Regelatersrente in Höhe der bisheringen Standardrente beziehen. Auf heutige Verhältnisse übertragen wären dies 1.176 Euro monatlich. Ein überdurchschnittlich verdienender Altersgenosse, der dieselbe Anwartschaft von 45 Entgeltpunkten mit höheren Einzahlungen in weniger als 45 Beitragsjahren erworben hätte, müsste dagegen künftig beim Renteneintritt mit 65 Jahren einen Abschlag von 7,2% hinnehmen und erhielte nur rund 1.091 Euro. Dies führe für die Betroffenen zu einer erheblich niedrigeren Rentenleistung. Die Ungleichbehandlung der jeweils erworbenen Entgeltpunkte benachteilige zudem bestimmte Gruppen besonders: Elternteile die in der Erzeihung von Kindern und höher qualifizierte Berufsgruppen mit längeren Ausbildungszeiten (vgl. Ottnad/Schnabel 2006, 34).

Die Autoren kommen zu dem Schluss (Ottnad/Schnabel 2006, 103): „... Die finanziellen Auswirkungen der „Rente ab 67“ sind recht gering. Insbesondere wird es auch mit ihr nicht gelingen, den Beitragssatz dauerhaft auf höchstens 22 Prozent zu begrenzen und einen weiteren Anstieg des Bundeszuschusses zu vermeiden. Das liegt zum Einen an der Wirkungsweise der Rentenformel: Gesetzliches Renteneintrittsalter und Rentenquotient (bzw. Nachhaltigkeitsfaktor) kompensieren sich zum Teil. Zum anderen reduzieren mögliche großzügige Ausnahmeregelungen und Ausweichreaktionen der Versicherten den Wirkungsgrad und damit den fiskalischen Erfolg. Hier agiert die Politik bislang widersprüchlich. ...“. Und weiter (104): „... Aber auch die geplante Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters selbst begründet weiteren Handlungsbedarf. Die Lasten müssen sowohl zwischen den Generationen als auch innerhalb der Kohorten gleichmäßig verteilt werden. Dies ist nach den bisherigen Planungen nicht gewährleistet. Besonders die geplante Ausnahmeregelung für Versicherte mit 45 Versicherungsjahren, aber auch großzügig gestaltete Ausweichmöglichkeiten auf Erwerbsminderungsrenten führen zu erheblichen Ungleichbehandlungen. Daneben werden heutige Bestandsrentner und rentennahe Beschäftigte gegenüber den Übergangsfristen tendenziell begünstigt. ...“.

Insgesamt lässt sich mit Blick auf die Erhöhung des Rentenzugangsalters schließen, dass angesichts der steigenden Lebenserwartung eine Anhebung sinnvoll ist. Zwar lässt sich die Lebenserwartung naturgemäß nicht einfach fortschreiben, es ist jedoch noch nicht abzusehen, dass hier bereits der Scheitelpunkt erreicht wäre. Abgesehen hiervon trägt die Reform sicherlich zur Stabilisierung der Rentenfinanzen bei, die Frage ist jedoch nach der Größe des Effektes (vgl. Ottnad/Schnabel 2006). Wie groß dieser Effekt sein wird, lässt sich auch gerade vor dem Hintergrund der potentiell möglichen und aufgrund der Vorgeschichte auch wahrscheinlichen Eingriffe, Veränderungen und neuen Maßnahmen kaum abschätzen, ebenso wenig wie die Auswirkungen für Betroffenen angesichts fehlender Informationen über die zukünftige Beschäftigungssituation eindeutig zu bewerten ist. Fest steht jedoch für die Versicherten, dass das Leistungsniveau sinken wird, besonders für die Übergangsjahrgänge. Ob die Anhebung der Altersgrenzen jedoch mehr ist als nur ein weiterer von vielen Schritten in Richtung Stabilität, wie Ottnad und Schnabel vermuten, bleibt fraglich. Dies hängt, wie auch die folgenden Ausführungen zeigen, erheblich von den ökonomischen Rahmenbedingungen ab.

Nach dem konjunkturell guten Vorjahr konnte 2008 ein deutlicher Einnahmenüberschuss der Rentenversicherung erzielt werden, der sich auf beinahe 4 Milliarden Euro belief. Positiv wirkte einerseits ein weiterer, sich aber abschwächender Anstieg der Beschäftigung aus, andererseits kam es im Zusammenhang mit zahlreichen Tarifabschlüssen zu einem vergleichsweise kräftigen Anstieg der beitragspflichtigen Einkommen.

Die Gesamteinnahmen der allgemeinen Rentenversicherung beliefen sich im Jahr 2008 auf 237,3 Milliarden Euro und waren damit im Vergleich zum Vorjahr um 2,6% höher ausgefallen. Den Hauptanteil an den Gesamteinnahmen mit rund 75% oder 179,1 Milliarden Euro machten die Einnahmen aus Beiträgen aus (Bundeszuschüsse 56,4 Milliarden Euro), die gegenüber dem Vorjahr um knapp 3,1% gestiegen waren. Die noch positive Entwicklung bei der Beschäftigung schlug sich insbesondere bei den Pflichtbeiträgen aus Arbeitseinkommen nieder. Ohne die Pauschalbeiträge

für geringfügig Beschäftigte haben sich die Pflichtbeiträge aus dem Arbeitsentgelt von 150,6 Milliarden Euro im Jahr 2007 um knapp 4% auf 156,5 Milliarden Euro erhöht. Den Einnahmen standen im Jahr 2008 Gesamtausgaben in Höhe von 233,5 Milliarden Euro gegenüber, was einem Anstieg um rund 1,4% entsprach. Als Folge des haushaltsmäßigen Überschusses wuchs auch die Nachhaltigkeitsrücklage auf 15,7 Milliarden Euro an und entsprach somit 0,97 Monatsausgaben (vgl. Sachverständigenrat 2008, 257).

Vergleichbar mit dem Fall des Nachhaltigkeitsfaktors setzte die große Koalition vor diesem Hintergrund den erst kürzlich verabschiedeten „Riester“-Faktor für die Jahre 2008 und 2009 teilweise außer Kraft. Bei einer unveränderten Anwendung der Rentenanpassungsformel wäre es nur zu einem geringen Anstieg der Renten gekommen, die sogar etwas niedriger ausgefallen wäre als die vorangegangene Rentenerhöhung zum 1. Juli 2007. Nach der geltenden Rechtslage hätte sich auf der Grundlage der vom Statistischen Bundesamt und von der Deutschen Rentenversicherung Bund Mitte März 2008 ermittelten Daten zum 1. Juli 2008 in West- und Ostdeutschland eine planmäßige Rentenanpassung in Höhe von 0,46% ergeben, ohne das Greifen der gesetzlichen Schutzklauseln wäre es in Ostdeutschland sogar zu einer Rentenkürzung um rund 0,4% gekommen. Ursächlich für die erneute geringe Rentenanpassung waren insbesondere der schwächer als erwartet ausgefallene Zuwachs der rentenrechtlich relevanten Durchschnittsentgelte im Jahr 2007 sowie die Erhöhung des Beitragssatzes 2007, deren Effekt über den Beitragssatzfaktor in der Rentenformel die Rentenanpassung in den alten und neuen Bundesländern um 0,51 Prozentpunkte gebremst hatte (vgl. Sachverständigenrat 2008, 361).

Erleichtert durch den gewachsenen Spielraum für finanzielle Zugeständnisse an die aktuelle Rentnergeneration aufgrund der sich weiterhin stabilisierenden Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung und der als kurzfristig positiv eingeschätzten Finanzperspektiven und mit dem Argument, die Rentner über das nach geltender Rechtslage sich ergebende Maß hinaus an der verbesserten gesamtwirtschaftlichen Situation teilhaben zu lassen, kam es dann zu den bekannten Abweichungen von den bisherigen Berechnungsvorschriften und zu Rentenerhöhungen von 1,1% für West- und Ostdeutschland. Klar war damit auch, dass erstens keine weitere Aufstockung der Schwankungsreserve möglich sein würde und zweitens die Aussetzung des „Riester“-Faktors ihre größte Wirkung im Wahljahr entfalten würde, wenn wegen der zwischenzeitlich stark gestiegenen Lohnabschlüsse die rein lohnbezogene Rentenanpassung vergleichsweise hoch ausfallen würde. Dem hätte dann erstmals wieder die volle dämpfende Wirkung des „Riester“-Faktors gegenübergestanden (vgl. Sachverständigenrat 2008, 359 f., Schnabel/Ottnad 2008, 20).

Der Sachverständigenrat kommt angesichts dieses weiteren diskretionären Eingriffs zu dem Schluss, dass es leichtfertig ist, vor Wahlen Forderungen von Interessengruppen nachzugeben und finanzielle Zugeständnisse zu machen, weil dies zum einen das Vertrauen in die Rentenpolitik beschädigt und zum anderen damit von zukünftigen Regierungen eine höhere Standfestigkeit erwartet wird als man selbst aufzubringen in der Lage war. Im günstigsten Fall, wenn die Anpassungsdämpfungen tatsächlich nur verschoben werden, bliebe es bei einer temporären Belastung, andernfalls drohe ein dauerhaft höherer Beitragssatz (vgl. Sachverständigenrat 2008, 359).

Was sich dann Ende 2008 und im Jahr 2009 abzeichnete, lässt sich gut mit dem Überraschungseffekt vergleichen, den die Wiedervereinigung auf Prognosenrechner und Politiker gut 20 Jahre zuvor ausgelöst haben muss. So dürfte die Finanzkrise die politischen Akteure und die Forschungsinstitute nicht weniger unvorbereitet getroffen haben als die Wiedervereinigung ihre Vorgänger. Nach dem wiederholten Aussetzen des „Riester“-Faktors, den damit einhergehenden Rentensteigerungen sowie dem Verzicht auf das Aufstocken der Nachhaltigkeitsrücklage in den Vorjahren und der aufgezeigten trendextrapolierenden Erwartung, es werde nun alles besser und man könne die Beitragssätze bald wieder senken, führte dieser weitere Rückschlag einmal mehr die negativen Konsequenzen einer diskretionären Rentenpolitik klar vor Augen.

So traf eine der höchsten Rentenerhöhungen seit Jahren auf die tiefste Rezession für die Weltwirtschaft seit der „Großen Depression“ und für Deutschland seit der Gründung der Bundesrepublik. Die Produktion im verarbeitenden Gewerbe brach zum Jahresende 2008 regelrecht zusammen. Zu Jahresbeginn 2009 verschärfte sich die Abwärtsbewegung weiter. Trotz erster Erholungstendenzen wird nicht vor Mitte 2010 mit einer durchgreifenden Stabilisierung gerechnet. Das reale Bruttoinlandsprodukt dürfte sich in diesem Jahr gemäß einer Schätzung der Institute der Gemeinschaftsdiagnose um circa 6% verringern und für das nächste Jahr wird noch ein weiterer Rück-

gang erwartet. Das Bruttoentgelt könnte nach dieser Schätzung 2009 um über 3% zurückgehen und 2010 um weitere 2% sinken, mit entsprechenden Konsequenzen für die Einnahmen der Sozialversicherung. Zugleich steigen die öffentlichen Defizite durch sinkende Steuer- und Beitragseinnahmen, Konjunkturprogramme und zunehmende Arbeitsmarktausgaben. Für 2010 wird demnach ein öffentliches Finanzierungsdefizit in Höhe von 113 Milliarden Euro mit einer Defizitquote von 5,5% erwartet. Diese Schätzung basiert selbst allerdings auf der Annahme der Gesundung des internationalen Bankensystems (vgl. Döring et al. 2009 und die dort zitierte Literatur).

Auch wenn für 2009 erwartet wird, dass die Beschäftigung nur in einem vergleichsweise geringen Umfang zurückgehen wird – Kurzarbeit sowie die Möglichkeit der vollen Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge machen es für Unternehmen attraktiv, das arbeitsmarktpolitische Instrument der Kurzarbeit anzuwenden –, erwarten die Institute der Gemeinschaftsdiagnose für 2009 eine Abnahme der Erwerbstätigkeit um 1,3% bzw. um rund 540.000 Beschäftigte. Dieser Rückgang soll zum größten Teil zu Lasten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung gehen. Die Unternehmen werden den starken Produktivitätsrückgang und den massiven – noch durch Kurzarbeit getragenen – Rückgang der Arbeitszeit nach dieser Schätzung nicht mehr lange aufrechterhalten können, so dass mit einem deutlichen Rückgang der Erwerbstätigkeit in 2010 zu rechnen ist. Auch die Arbeitsmarktprojektion des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung geht für das Jahr 2010 von einem massiven Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung um 3,2% (Annahme der Bundesregierung: BIP-Wachstum von 0,5%) bzw. 3,6% (Annahme der Gemeinschaftsprognose: Schrumpfung um 0,5%) aus. Selbst bei einer konjunkturellen Belebung ab 2011, die gegenwärtig keinesfalls sicher ist, ist wahrscheinlich, dass der nachfolgende Anstieg der Beschäftigung nur mühsam erfolgen wird: Angesichts einer Schrumpfung des Bruttoinlandsproduktes, das historisch ohne Beispiel ist, steht zu erwarten, dass es nachfolgend zu einem starken Anstieg der Arbeitsproduktivität kommt, so dass eine moderate wirtschaftliche Belebung keine positiven Effekte auf dem Arbeitsmarkt zeitigen könnte. Gegenläufig zum Rückgang der Beschäftigung stellt sich der Anstieg der Arbeitslosigkeit dar. Nachdem für 2009 ein jahresdurchschnittlicher Wert von 3,7 Mio. Arbeitslosen geschätzt wird, könnte die Grenze von 4 Millionen im Jahr 2010 deutlich überschritten werden. Eine spürbare Verbesserung der Situation auf dem Arbeitsmarkt hängt daher von einer längeren Phase der konjunkturellen Belebung aus. Keinesfalls kann als Folge des demographischen Wandels, der in einigen Jahren zu einem Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials führen wird, eine automatische Entlastung unterstellt werden. Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass das Jahr 2010 mit großer Wahrscheinlichkeit ein extrem schlechtes Jahr für den Arbeitsmarkt werden wird. Die Erhöhung der Beschäftigung bzw. der Abbau der Arbeitslosigkeit wird dabei mutmaßlich auch in den folgenden Jahren nur langsam von statten gehen, so dass die Sozialversicherungen sowohl durch einen Rückgang der Beitragseinnahmen als auch durch zusätzliche Ausgabensteigerungen stark belastet werden (vgl. Döring et al. 2009 und die dort zitierte Literatur).

Den Ergebnissen der Analyse der Implikationen der Finanzkrise durch Döring et al. (2009), die die Autoren vor dem geschilderten Hintergrund anstellen, erscheinen plausibel. Sie geben wesentliche Punkte wieder, die auch in den vorangegangenen Abschnitten immer wieder aufgefallen sind. Dies bezieht sich insbesondere auch auf die Schwachpunkte der gesetzlichen Rentenversicherung. So merken die Autoren an, dass, wenn die Löhne und Gehälter in diesem Jahr in dem Ausmaß zurückgehen, wie von den Wirtschaftsforschungsinstituten in der Gemeinschaftsdiagnose prognostiziert wird, im nächsten Jahr eine Rentenkürzung gedroht hätte. Sie begründen dies damit, dass nach der Rentenformel die Rentensteigerungen eines Jahres unter anderem vom Anstieg der tatsächlich beitragspflichtigen Löhne und Gehälter im Vorjahr abhängen, an die wiederum der Hartz-IV-Regelsatz gekoppelt ist. Die neu geschaffene Schutzklausel der Bundesregierung verhindert nun ein weiteres Mal die Absenkung der Renten, diesmal in Zeiten einer extremen Krise. Die Autoren argumentieren, dass das kurz vor einer Bundestagswahl leicht als Wahlgeschenk missverstanden werden kann und das Rentensystem unnötigerweise diskreditiert. Die Schutzklausel führe am Kern des Problems vorbei, denn wesentlich mitverantwortlich für den prognostizierten Rückgang der Bruttolohn- und -gehaltssumme je Kopf in diesem Jahr sei – neben der schwachen Lohnentwicklung in der Rezession – der massive Anstieg der Kurzarbeit. Problematisch daran ist, dass es sich bei der Kurzarbeit um eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme handelt, welche dahingehend wirkt, dass eine Reduktion der Produktion sich verstärkt in einem Rückgang der durchschnittlich geleisteten Arbeitszeit der Beschäftigten niederschlägt, und nicht in Entlassungen, was neben dem sinnvollen und erfolgreichen Effekt der Verringerung der Auswirkungen von Konjunk-

turkrisen auch zu einem rechnerischen Rückgang der durchschnittlichen Bruttolöhne pro Kopf gegenüber dem Vorjahr führen kann. So werden die Monatslöhne der Kurzarbeiter entsprechend dem Arbeitsausfall gekürzt, gleichzeitig erhalten die Beschäftigten Kurzarbeitergeld in Abhängigkeit von der Lohnkürzung und ihrer Familiensituation. Das kann für sich genommen zu einer Rentenkürzung führen. Läuft die Kurzarbeit aus, weil die Kurzarbeiter entlassen werden oder die Konjunktur wieder anzieht, tritt der Gegeneffekt ein und die Bruttolöhne pro Kopf steigen überdurchschnittlich an und die Renten müssten entsprechend überdurchschnittlich steigen (vgl. Döring et al. 2009 und die dort zitierte Literatur).

Abschließend soll schließlich noch eine letzte „offizielle“ Prognose Berücksichtigung finden. So ist die Bundesregierung seit dem dritten Rentenversicherungsänderungsgesetz von 1969 gesetzlich verpflichtet, im jährlichen Rentenanpassungsbericht eine 15 Jahre umfassende Langfristprojektion vorzulegen, die die mittelfristigen Eckwerte der Bundesregierung für die nächsten fünf Jahre mit längerfristigen Trendannahmen fortschreibt. Zudem sind von oder im Auftrag der Bundesregierung und der gesetzlichen Rentenversicherung seit Mitte der 80er Jahre wiederholt Prognosen mit einem längeren Zeithorizont vorgelegt worden. Kennzeichnend für praktisch alle amtlichen Projektionen sind nach Schnabel und Ottnad überzogene Erwartungen an die künftige Wirtschaftsentwicklung und damit eine günstige Entwicklung der Rentenleistungen (vgl. Schnabel/Ottnad 2008, 9).

Ob dies auch für die Projektionen der Jahre 2009 und Folgende der Fall sein könnte, soll nun kurz betrachtet werden. Schnabel/Ottnad 2008 konstatieren, dass die Bundesregierung in der langfristigen Einschätzung der künftigen Wirtschaftsentwicklung stets übermäßig zuversichtlich blieb. Zwar hätten sich konjunkturelle Schwankungen und die Abschwächung des Wachstums mit Zeitverzögerungen in ihren Annahmen niedergeschlagen, doch ginge selbst die mittlere Variante der Rentenberichte weit über die plausiblen und auch über die tatsächlichen Entwicklungen hinaus. Hierauf sei von wissenschaftlicher Seite immer wieder kritisch hingewiesen worden (vgl. Schnabel/Ottnad 2008, 10).

Die Prognosen hinsichtlich der Entgeltsteigerungen liegen wie in Tabelle B.1.3.9 dargestellt stets deutlich über den tatsächlichen Werten. Dies dürfte auch für 2009 gelten, für das von einer nominalen Steigerung von 2,8% ausgegangen wird.

Berichtsjahre	Annahme nominal	Nominal	Real
1970-1975	6%	10,30%	3,96%
1976-1977	8%	6,95%	2,88%
1978-1982	6%	5,22%	0,46%
1983-1993	4%	3,73%	1,36%
1994-2007	3%	1,43%	0,15%

Tabelle B.1.3.9: Durchschnittliche Entgeltsteigerungen bis 2007 (Westdeutschland; mittleres Szenario) (Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Schnabel/Ottnad 2008, 11)

Den Autoren zufolge führen derartig optimistische Lohnannahmen zusammen mit einer ebenso optimistischen Beschäftigungserwartung zu übertrieben optimistischen Einschätzungen der künftigen Beitragsbemessungsgrundlage. Konsequenz sei, dass die Beitragssatzentwicklung über Jahrzehnte hinweg systematisch unterschätzt wurde und die Politik immer wieder zu Leistungsausweitungen animiert wurde. Insbesondere Anfang der siebzieger Jahre seien die Perspektiven noch außerordentlich günstig erschienen und entsprechend großzügig fielen in dieser Zeit auch die Rentenerhöhungen aus (vgl. Schnabel/Ottnad 2008, 11).

Auch die Zahl der Arbeitnehmer soll 2009 nur sehr leicht zurückgehen. Die Zahl der Arbeitslosen wird auf 3,265 Mrd. Euro geschätzt und für die folgenden Jahre zunächst sogar fallend, dann leicht steigend (siehe Tabelle B.1.3.10).

Jahr	Veränderung der		
	Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer in %	Zahl der Arbeitnehmer in %	Zahl der Arbeitslosen in 1000
2008	2,4	+ 1,5	3 263
2009	2,8	- 0,1	3 265
2010	2,3	+ 0,2	3 235
2011	2,3	+ 0,2	3 289
2012	2,3	+ 0,2	3 280

Tabelle B.1.3.10: Durchschnittliche Entgeltsteigerungen ab 2008 (Westdeutschland; mittleres Szenario) (Quelle: BMAS 2009c, 45)

Wie oben bereits angesprochen sind ferner die Annahmen hinsichtlich Beitragssatzentwicklung und Nachhaltigkeitsrücklage deutlich zu optimistisch (siehe Tabelle B.1.3.11). Während der Beitragssatz ab 2012 fallen soll, sollte die Nachhaltigkeitsrücklage bis zu diesem Zeitpunkt auf 1,54 Monatsausgaben ansteigen bzw. 27,2 Milliarden Euro. Angesichts der Finanzkrise ist das Erreichen dieser Ziele eher unwahrscheinlich. Grundlage für die Modellrechnungen zur Beschäftigungsentwicklung bildet die Abschätzung des künftigen Erwerbspersonenpotenzials. Wesentliche Einflussfaktoren für die Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials sind demographischer Wandel, die unterstellte steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen sowie die steigende Erwerbsbeteiligung Älterer. Im Ergebnis nimmt das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland bis 2013 leicht zu. Anschließend geht es bis 2022 geringfügig unter das heutige Niveau zurück (vgl. BMAS 2009c, 49). Obwohl es zunächst so aussieht, als ob die offiziellen Schätzungen der Bundesregierung ein zu gutes Bild zeichnen, sind die gegebenen Daten nicht ausreichend, um hierauf definitive Aussagen zu stützen. Ein starkes Indiz für eine interessengeleitete Schätzung ist jedoch gegeben. Es liegt eindeutig im Interesse der Bundesregierung, die Stabilität des Rentensystems so gut wie möglich darzustellen. Allerdings ist die von Schnabel und Ottnad aufgezeigte Gefahr der hierdurch veranlassten übermäßigen Ausgaben gerade in Krisenzeiten enorm.

Jahr	mit Lohnangleichung			keine weitere Lohnangleichung ab 2013		
	Beitragssatz in %	Nachhaltigkeitsrücklage in Mrd. €	in Monatsausg.	Beitragssatz in %	Nachhaltigkeitsrücklage in Mrd. €	in Monatsausg.
2008	19,9	15,7	0,97	19,9	15,7	0,97
2009	19,9	18,8	1,13	19,9	18,8	1,13
2010	19,9	21,5	1,26	19,9	21,5	1,26
2011	19,9	26,7	1,54	19,9	26,7	1,54
2012	19,2	27,2	1,54	19,2	27,2	1,54
2013	19,1	27,4	1,52	19,1	27,0	1,50
2014	19,1	25,5	1,38	19,1	24,9	1,35
2015	19,1	21,5	1,12	19,1	21,1	1,11
2016	19,1	15,9	0,80	19,1	15,7	0,80
2017	19,1	8,1	0,40	19,1	8,0	0,40
2018	19,7	5,5	0,26	19,6	4,8	0,23
2019	20,0	5,7	0,26	20,0	5,5	0,26
2020	20,0	5,6	0,25	20,0	6,2	0,28
2021	20,2	5,7	0,25	20,1	5,9	0,26
2022	20,4	5,9	0,25	20,3	5,6	0,24

Tabelle B.1.3.11: Beitragssatzentwicklung (mittleres Szenario) (Quelle: BMAS 2009c, 47)

B.2 Zwischenergebnis

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

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

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

Vor allem auch aus diesen Gründen war keine der zahlreichen Maßnahmen seit der Rentenreform von 1992 effektiv in dem Sinne, dass sie ihre selbstgesteckten Ziele hätte voll erreichen können. Bislang ist es nicht gelungen, das Rentensystem nachhaltig zu stabilisieren. Dennoch haben die zahlreichen Maßnahmen einschließlich der Rentenreform von 1992 die finanzielle Situation der Rentenversicherung verbessert und waren somit zumindest begrenzt effektiv. Selbst diese Aussage ist jedoch insofern einzuschränken, als Überschüsse leicht – um das Bild des Sachverständigenrates zu gebrauchen – wie auf einem „Verschiebebahnhof“ den Zug wechseln, zu Lasten der Versicherten. Staatskasse und Rentenversicherung sind eng miteinander verwoben, so dass eine trennscharfe Abgrenzung der Leistungen äußerst schwierig ist. Ein erhebliches Problem in diesem Zusammenhang stellt der Bundeszuschuss dar, der hochgradig manipulationsanfällig ist. Wie Sinn und Thum 1999 eingehend formulieren, lässt sich der Beitragssatz leicht senken, wenn man nur den Bundeszuschuss entsprechend erhöht. Gleiches gilt für das Leistungsniveau. Daher ergibt es auch wenig Sinn, sich nach dem Beitragssatz als alleinigem Reformziel zu richten.

Nicht nur bei einem Blick auf die erst relativ zart keimenden Ansätze kapitalgedeckter Vorsorge wird deutlich, dass die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung das wesentliche Standbein der zukünftigen Altersvorsorge ist und bleibt. Allerdings zeigt die Analyse schonungslos, dass ebenso sicher die Versuche, finanzielle Stabilität des Rentensystems zu erzeugen, zu erheblichen Einschnitten für die Versicherten geführt haben und einem größeren Druck, selbst individuell und/oder betrieblich im Rahmen der Altersvorsorge tätig zu werden. Die Gefahr, dass dabei besonders ökonomisch schwache Haushalte oder Haushalte mit besonderen Charakteristika auf der Strecke bleiben, ist jedoch groß. Gerade bezüglich Verteilungsgerechtigkeit und Effizienz der Reformmaßnahmen ist eine klare Linie oft nur schwer zu erkennen, zu oft wechseln die Begünstigten. Auch hier zeigt sich ein eher allein partei- und regierungspolitisch motivierter Ansatz, so dass der

Begünstigte einmal der Staat im Sinne der Steuerzahler, einmal der Beitragszahler und einmal der Rentner ist.

Hinsichtlich der Prognosen sei aufgrund ihrer vermeintlichen Bedeutung für die Politik und damit zumindest indirekt für die Versicherten nochmals betont, dass Vorhersagen über mehrere Jahrzehnte und ohnehin bei derart komplexen Mechanismen, wie sie das Rentensystem beeinflussen, nur einen begrenzten Nutzen haben können. wei hervorragende Beispiele hierfür waren die Wiedervereinigung und die Finanzkrise. Versicherte und Verbraucher müssen daher sensibilisiert werden, Prognosen als grobe Schätzungen lesen und verstehen zu lernen, so wie verstehendes Lesenlernen auch in der Schule stattfindet. Aufgrund tatsächlicher Komplexität und solcher der verwendeten Modelle eignen sich Prognosen vortrefflich auch als Instrument der Beeinflussung politischer Entscheidungen. Bezugnehmend auf die Analysen der vergangenen Jahrzehnte wird deutlich, dass Prognosen oft der Handlungs- und Ergebnisbegründung dienen und viele Akteure dabei einer „self-fulfilling prophecy“ unterliegen. Da tatsächliche Objektivität im menschlichen Zusammenwirken eine theoretische Illusion bleibt, sollten alle Beteiligten, vor allem aber die jeweils (asymmetrisch) Betroffenen wie die Verbraucher und Versicherten viel intensiver als bisher lernen, Prognosen als politisches und ökonomisches Vehikel der Entscheidungsfindung und -begründung zu verstehen und weniger als „von oben“ gegebenes Werk, welches „in Stein gemeißelt“ ist.

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

C „Riester“ auf dem Prüfstand der Praxis: Varianten, Nutzung, rechtliche Anforderungen, Perspektiven der Verbraucher, Ageing, Finanzmärkte und Behavioral Economics

Dieser Untersuchungsabschnitt beschäftigt sich mit Effektivität („das Richtige tun“) und Effizienz („das Richtige richtig tun“) der staatlich geförderten kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge bezogen auf die Bevölkerungsgruppe abhängig Beschäftigter mit so genannten „Riester“-Produkten (ohne Beamte). Sinnvollerweise geschieht dies zusätzlich auch zukunftsgerichtet, also unter Unsicherheit.

Praxisbezogen wie wissenschaftlich ergibt eine Analyse mit Zukunftsbezug wohl nur dann einen Sinn, wenn trotz getrennter Analyse immer der *trade off aus Risiko und Rendite* betrachtet wird. Hinzu kommen weitere Aspekte wie Liquidität oder Informationszugang und -verarbeitung, die zwar formal in Risiko- und Renditegrößen abgebildet werden können, praxisbezogen aber separat behandelt werden sollten. Effizienz und Effektivität sollen begrifflich wie oben angegeben verwendet werden. Darüber hinaus erscheint es sinnvoll, die Fragestellung weniger nur finanzmathematisch anzugehen (vgl. Prognoseproblem, Abschnitt B), sondern vor allem mit qualitativen Abschätzungen weitere Aspekte der Situation abhängig Beschäftigter einzubeziehen.

C.1 Grundformen so genannter „Riester“-Produkte[30]

Die so genannte „Riester“-Rente ist seit 2002 eine staatlich geförderte Form der privaten oder betrieblichen Altersvorsorge. Die nach dem früheren Bundesarbeitsminister Walter Riester benannte staatliche Altersvorsorge-Förderung ist bei privaten Altersvorsorgeverträgen daran gebunden, dass Beiträge in einen sogenannten zertifizierten, das heißt förderfähigen Altersvorsorgevertrag eingezahlt werden. Man kann privat vorsorgen, aber auch über einen Arbeitgeber einen „Riester“-Vertrag abschließen. Auftragsgemäß werden in dieser Studie nicht die Formen der betrieblichen Altersvorsorge berücksichtigt, sondern diejenigen der privaten Vorsorge und dabei der geförderte Personenkreis der abhängig Beschäftigten (ohne Beamte) einbezogen.

Die Förderung umfasst Zulagen und Steuervorteile. Diese Förderung außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung setzt sich aus der Grundzulage und der Kinderzulage zusammen. Sofern der erforderliche Eigenbeitrag (ab 2008: 4% des Vorjahreseinkommens, maximal 2.100 Euro) geleistet wurde, beträgt die jährliche Höchstförderung seit dem Jahr 2008 154 Euro (zusätzlich 185 Euro je Kind; für Geburten ab 2008: 300 Euro; einmaliger „Berufseinsteigerbonus“ ab 2008 in Höhe von 200 Euro für Zulagenberechtigte, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben). Falls es für den Begünstigten von Vorteil ist, lässt sich die staatliche Förderung als weiteres Element auch in der Weise in Anspruch nehmen, dass die Aufwendungen für die „Riester“-Rente sowie die erhaltenen Zulagen im Rahmen eines zusätzlichen Sonderausgabenabzugs bei der Einkommensteuer berücksichtigt werden (Günstigerprüfung).[31] Nach Information des Bundesministerium der Finanzen BMF (2005, 71) ergibt sich bei einem rentenversicherungspflichtigen Einkommen von 30.000 Euro (alleinstehend) und damit einem Beitrag von 1.200 Euro (1.046 Euro Eigenbeitrag, 154 Zulage) eine steuersenkende Wirkung des Sonderausgabenabzugs in der Ansparphase in Höhe von 361 Euro, so dass im Wege der Günstigerprüfung zusätzlich zu den Zulagen 207 Euro p.a. gefördert werden (Stiftung Warentest 2008f, 36; StiftungWT/vzNRW 2007, 17: 257 Euro). Zin-

[30] Vgl. z.B. die Darstellungen in BMF 2005, DRV 2008a, 2008b, 2009a sowie das AvmG (Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens, Altersvermögensgesetz), das AltZertG (Gesetz über die Zertifizierung von Altersvorsorge- und Basisrentenverträgen (Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz) und die VVG-InfoV (Verordnung über Informationspflichten bei Versicherungsverträgen (VVG-Informationspflichtenverordnung).

[31] Vgl. die allgemeine Einführung in Ruland/Rürup 2008, Kap. 8.

sen/Erträge bleiben in der Ansparphase steuerfrei. Die Leistungen in der Auszahlungsphase unterliegen grundsätzlich der so genannten nachgelagerten Besteuerung.

Sollen im Rahmen der privaten zusätzlichen Altersvorsorge von 2002 an Altersvorsorgeverträge staatlich gefördert werden (durch Zulagen beziehungsweise Steuervorteile), muss zuvor deren Förderungsfähigkeit amtlich bescheinigt werden. Dies geschieht durch die sogenannte Zertifizierung. Zuständige Behörde ist die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht BaFin. Die Zertifizierung ist kein Qualitäts- oder Gütesiegel; sie bestätigt nur, dass die Voraussetzungen für die Förderung gegeben sind. Ob dies die Verbraucher ebenso wahrnehmen, insbesondere angesichts der einschlägigen Werbemaßnahmen, die vor allem auf die „Schnäppchen“ durch Zulagen und steuerliche Förderung setzen, bleibt an dieser Stelle zunächst offen. Die Bundesregierung jedenfalls äußert sich zur Zertifizierung durch die BaFin wie folgt (Deutscher Bundestag (2008d) Drucksache 16/10501, 16. Wahlperiode 8.10.2008, 4): „... Die Bundesregierung hält die nach dem Altersvorsorge-Zertifizierungsgesetz (AltZertG) formulierten Mindestvoraussetzungen für Riester-Produkte sowie die entsprechenden Informationspflichten derzeit für ausreichend. ... Mit der Zertifizierung wird außerdem keine Prüfung und qualitative Beurteilung der vorgelegten Altersvorsorgeverträge vorgenommen, insbesondere wird kein staatliches „Gütesiegel“ verliehen (vgl. Bundestagsdrucksache 14/5150 S. 41). ...“.

Förderfähige Anlageformen, so genannte „Riester“-Verträge/-Produkte, sind die Folgenden. Auftragsgemäß werden in dieser Studie so genannte „Wohn-Riester“-Produkte, die erst in 2008 eingeführt worden sind, nicht berücksichtigt, unter anderem, weil zu wenige Daten verfügbar sind.

- Bei einem **Banksparplan** wird ein Guthaben mit festgelegter oder variabler Verzinsung angespart. Dabei kann der Zinssatz von der Laufzeit oder dem Sparbetrag abhängig sein oder sich nach einem Referenzwert wie z. B. der Umlaufrendite festverzinslicher Anleihen richten. Es besteht ein geringes Risiko. Allerdings ist mit einer geringeren Rendite zu rechnen. Zusätzliche Kosten entstehen in der Regel nicht oder nur in sehr geringem Umfang.
  - BMF (2005, 85) bewertet: „... Banksparpläne eignen sich besonders für ältere Anleger, da der Ansparzeitraum kürzer ist, und für Menschen mit einem gewissen Sicherheitsbedürfnis. ...“.
  - StiftungWT/vzNRW (2007, 137 ff.) bewertet: „... Für Ältere (50+) sind die sicheren Bankprodukte am besten. Unentschlossene, die später eventuell zu einem anderen Vertrag wechseln wollen, sollten mit einem Banksparplan in die Förderung einsteigen, denn sie verlieren beim Wechsel kein Kapital; ebenfalls bei eventuell späterem Immobilienkauf („Wohn-Riester“). Für Ältere gibt es nichts Besseres. ...“.
  - Stiftung Warentest (2008a) urteilt: „... Vor allem für über 40- und auch noch über 50-Jährige. Auch für jüngere Kunden, die ihr Riester-Konto zwischendurch für eine Immobilienfinanzierung beleihen wollen. ...“.
  - Stiftung Warentest (2008g, 31) meint: „... Für Sparer ab 50 Jahre, die nicht mehr viel Zeit bis zur Rente haben, und für jüngere Sparer, die sichere Erträge wollen. ...“.
  - BMAS (2009a, 34) bewertet: „... Es besteht nur ein sehr geringes Risiko. Allerdings wachsen die Erträge auch nur langsam. Banksparpläne eignen sich besonders für ältere Anleger mit kurzen Ansparzeiträumen und für Menschen mit hohem Sicherheitsbedürfnis. ...“.
- Bei einem **Fondssparplan** erfolgt die Anlage des Kapitals in Investmentfonds, z. B. Aktien-, Renten- oder gemischten Fonds. Sie unterscheiden sich in den Ertragschancen – und im Risiko für den Anleger. Bei Aktienfonds steht der Chance auf eine hohe Anlagerendite das Verlustrisiko durch fallende Kurse gegenüber. Eine Mindestrendite ist nicht garantiert, lediglich der Kapitalerhalt muss bei geförderten Produkten zugesagt werden. Die Chance auf eine hohe Rendite hängt genau wie das Verlustrisiko von der Mischung des Fonds und den jeweiligen Marktentwicklungen ab, sollte jedoch höher als bei Banksparplänen und privaten Rentenversicherungen sein. Kosten entstehen durch Ausgabeaufschläge beim Kauf von

Fondsanteilen und durch Verwaltungs-/Depotgebühren sowie Rücknahmeabschläge beim Verkauf von Fondsanteilen.

- BMF (2005, 85) bewertet: „... Fonds mit hohem Aktienanteil sind eher für jüngere risikofreudige Anleger geeignet, weil hier ausreichend Zeit ist, vorübergehende Kursverluste wieder auszugleichen. ...“.
- StiftungWT/vzNRW (2007, 137) bewertet: „... Fondinvestments sind riskanter, aber sie bieten höhere Renditechancen. Sie sind vor allem für Sparer bis 45 Jahre geeignet; ihr Risiko ist überschaubar, vor allem für junge Sparer, denn sie haben oft noch mehr als 30 Jahre bis zur Rente und können in dieser langen Zeit gut von den Chancen profitieren. Allerdings besteht die Gefahr, dass der Anleger am Ende der Sparphase tatsächlich nur über das eingezahlte Kapital samt Zulagen verfügt. ...“.
- Stiftung Warentest (2008a) urteilt: Vor allem jüngere Kunden bis ungefähr Mitte 40. Sie können sich die hohen Renditechancen der Aktienfonds zunutze machen.
- Stiftung Warentest (2008g, 31) meint: „... Für Anleger bis 45 Jahre, die es verkraften können, dass ihre Anlage während der Ansparphase auch mal ins Minus rutschen kann. ...“.
- BMAS (2009a, 34) bewertet: „... Je höher der Aktienanteil eines Fonds ist, desto größer sind die Chancen, desto größer ist aber auch das Verlustrisiko. Die Rendite der einzelnen Fonds ist zudem abhängig von der Güte des Fondsmanagements. Eine Mindestrendite ist nicht garantiert. Allerdings muss der Erhalt des eingesetzten Kapitals (Eigenbeiträge und Zulagenförderung) zugesagt werden. Fonds mit hohem Aktienanteil sind eher für jüngere, risikofreudige Anleger geeignet, weil sie ausreichend Zeit haben, um etwaige Kursverluste wieder auszugleichen. ...“.

- Die **klassische private Rentenversicherung** verbindet die Kapitalanlage mit der Absicherung biometrischer Risiken. Der angesparte Teil der Beiträge wird dabei – je nach vertraglicher Ausgestaltung – mit einer garantierten Mindestverzinsung angelegt. Hinzu können Überschussbeteiligungen kommen, die jedoch nicht garantiert sind. Private Rentenversicherungen haben im Allgemeinen ein eher geringes Risiko und mittlere Ertragschancen. Ein Teil der Beiträge wird für Abschluss-/Vertriebs- und Verwaltungskosten verwendet.
  - BMF (2005, 85) bewertet: „... Private Rentenversicherungen eignen sich besonders für sicherheitsbewusste Anleger. ...“.
  - StiftungWT/vzNRW (2007, 137) bewertet: „... Unter den „Riester“-Produkten sind die Rentenversicherungen der Verkaufsschlager; berechtigt ist das nicht, denn mit diesen Verträgen sind Sparer weniger flexibel als mit den beiden anderen Formen. Für die feste Garantiezusage über die spätere Rente nehmen sie ein meist ungünstiges Kostenkorsett in Kauf; das entsteht durch die auf die ersten Vertragsjahre gelegten Abschlusskosten, Änderungen des Vertrages werden auf diese Weise teuer. ...“.
  - Stiftung Warentest (2007) urteilt: „... Ob man bis Auszahlung dennoch eine akzeptable Beitragsrendite erreicht, hängt davon ab, ob der Versicherer tatsächlich mit weniger Kosten auskommt und ob er außerdem eine deutlich höhere Rendite am Kapitalmarkt erwirtschaftet als 2,25%. ...“.
  - Stiftung Warentest (2008a) urteilt: „... Vor allem für 40- bis 50-jährige Menschen, die sich nicht aktiv um ihre Altersvorsorge kümmern möchten und die sich sehr sicher sind, die einmal vereinbarten Raten auch über die gesamte Laufzeit des Vertrages leisten zu können. ...“.
  - Stiftung Warentest (2008g, 31) meint: „... Für Sparer, die zwischen 40 und 50 Jahre alt sind und die Mindesthöhe ihrer Rente bereits bei Vertragsabschluss wissen wollen. ...“.
  - BMAS (2009a, 34) bewertet: „... Private Rentenversicherungen haben ein sehr geringes Risiko und bieten mittlere Ertragschancen. Sie eignen sich besonders für jüngere, sicherheitsbewusste Anleger. ...“.

- Es gibt auch **Mischprodukte**: Bei Banksparplänen können die Zinsen in Fonds angelegt werden, um gegebenenfalls die Erträge zu steigern. Bei fondsgebundenen Rentenversicherungen wird das Kapital zum Teil in Investmentfonds angelegt. Bis zum Beginn der Rentenzahlung ist die fondsgebundene Rentenversicherung unmittelbar an der Wertentwicklung dieser Fonds beteiligt. Weil die Wertentwicklung der Fonds nicht vorhersehbar ist, kann wie beim Fondssparplan nur der Kapitalerhalt zugesichert werden. Bei positiver Wertentwicklung kann jedoch eine wesentlich höhere monatliche Rente als bei der herkömmlichen privaten Rentenversicherung erzielt werden.
  - StiftungWT/vzNRW (2007, 137 ff.) bewertet: „... Fondsvarianten für Rentenversicherungen; wir empfehlen solche Produkte nicht; die Garantieleistung beschränkt sich oft auf den Erhalt der Eigenbeiträge plus Zulagen. Der Kunde trägt das Anlagerisiko bis auf diese gesetzliche Mindestgarantie und er hat gleichzeitig aber die im Vergleich zu anderen Formen ungünstigeren Kosten einer Rentenversicherung zu tragen. ...“.
  - Stiftung Warentest (2007) urteilt: „... Fondsgebundene „Riester“-Rentenversicherungen, kurz Fondspolicen genannt, werden von Lebensversicherern angeboten. Das Kundengeld fließt hier zu einem nicht unbeträchtlichen Teil in Investmentfonds. Unterschieden werden reine Fondspolicen und Hybridangebote. Bei den reinen Fondspolicen sagt der Versicherer dem Kunden nur das mindestens zu, was vom Gesetz verlangt wird, nämlich dass zum Rentenbeginn mindestens so viel Geld im Topf ist, wie der Kunde selbst eingezahlt hat und was an Zulagen hinzukam. Eine verbindliche Mindestverzinsung des Sparanteils im Beitrag, wie es sie bei der klassischen „Riester“-Rentenversicherung in Höhe von derzeit 2,25% gibt, wird Kunden nicht garantiert. Der Kunde trägt das Anlagerisiko also weitgehend selbst. Abgeschwächte Fondspolicen stellen die sogenannten Hybridangebote dar. Hier erhält der Kunde wie beim klassischen Produkt eine Zinszusage in Höhe von 2,25%. Nur das, was darüber hinaus erwirtschaftet wird, die Überschüsse, wird in Fonds investiert. Nachteil von Fondspolicen ist, dass trotz der Minimalgarantie beziehungsweise trotz der größeren Unsicherheit, die ein Hybridangebot im Vergleich zur klassischen Form der „Riester“-Rentenversicherung mit sich bringt, Kunden bei diesen Policen mit den ungünstigen Kosten für das Versicherungskorsett konfrontiert sind. Finanztest empfiehlt diese Verträge deshalb nicht. Die Produkte sind nichts Halbes und nichts Ganzes. Fondsinteressenten sind mit „Riester“-Fondssparplänen gut bedient. Nur für Kunden mit Spezialwünschen, etwa nach Ökofonds, kann eine „Riester“-Fondsversicherung ausnahmsweise sinnvoll sein. Die 2,25% Zins, die der Versicherer bei einem ab 2007 geschlossenen klassischen Vertrag garantiert, beziehen sich nur auf den Teil des Beitrags, der nach Abzug der Kosten von 15% übrig bleibt. Die garantierte Rendite auf den Gesamtbeitrag liegt klar unter 2,25%. ...“.
  - Stiftung Warentest (2008g, 31) bewertet: „... Nur für Anleger, die ihre Einzahlungen auf möglichst viele Fonds verteilen möchten und dafür die höheren Kosten ... in Kauf nehmen. ...“.

Da die Riester-Rente wie die gesetzliche Rente bis zum Lebensende gezahlt wird, unterstellt sie eine ziemlich hohe Lebenserwartung des Versicherten. Das hat Folgen für die Höhe der Rente. Die Riester-Rente ist aus diesem Grund auch wenig flexibel, maximal 30% des bis dahin angesparten Vermögens kann der Sparer zum Rentenbeginn bar entnehmen (Stiftung Warentest 2008d, 27).

Für **Geringverdiener** stellt sich nach Stiftung Warentest (2008a) die Situation grenzwertig dar: „Alleinstehende ohne Kinder, die im Alter auf Grundsicherung angewiesen sein werden, profitieren nach derzeitigem Stand von einer Riesterrente nicht oder nur eingeschränkt. Die Riester-Rente wird – wie alle anderen Einkünfte und Vermögenswerte jenseits der Freibeträge – auf die Grundsicherung angerechnet. Nur vor Eintritt ins Rentenalter ist Riester-Vermögen vor der Anrechnung bei Hartz IV sicher. Aktuell gilt nach Finanztest-Berechnungen: Wer durchschnittlich 1.450 Euro pro Monat brutto und das über 45 Jahre verdient hat, erhält eine gesetzliche Rente in Höhe der Grundsicherung (710 Euro inkl. Zuschuss zu den Wohnungskosten) und profitiert voll von einem

Riestervertrag. Wer weniger Versicherungsjahre hat, muss mehr verdient haben, um eine gesetzliche Rente zumindest in Höhe der Grundsicherung zu erhalten. Allerdings: Diese Berechnungen beruhen auf der Annahme, dass sich bis zum Rentenbeginn an den Einkünften des Sparers nichts ändert. Das ist selbst wenn nur noch wenige Jahre bleiben oft unwahrscheinlich.“ In 2008b wird ergänzt, dass man ja nicht weiß, „... ob man in den Jahren bis zur Rente immer wenig verdient. Und zweitens wird man in der Rente, bevor man die Grundsicherung beziehen kann, beispielsweise ja auch mit seinem Ehepartner zusammen angeschaut. Die Grundsicherung wird nur gezahlt, wenn die „Bedarfsgemeinschaft“ über zu wenig Einkommen verfügt. Hat der Partner genug Geld, ist die Riester-Rente garantiert ein Zusatzeinkommen im Alter.“ In DRV 2008b, 58, wird klargestellt: „In der Auszahlungsphase zählt die „Riester“-Rente – wie jede andere Rentenleistung auch – jedoch zum Einkommen, das angerechnet wird. Ist das Einkommen und Vermögen geringer als der festgestellte Bedarf, wird die Differenz als Grundsicherungsleistung gezahlt.“

Die Beurteilungen unterstellen natürlich alle grundsätzlich, dass der entsprechende Eigenbeitrag in der Regel aufgebracht werden kann und auch grundsätzlich eine solche Festlegung der Mittel über die Zeitspanne bis zum Rentenbeginn angestrebt wird.[32]

Ausfall Anbieter

Die „Riester“-Produkte sind gegen Verluste gut gesichert. Ansprüche aus Lebens- oder Rentenversicherungen werden durch die „Protektor-Lebensversicherungs-AG“ und Banksparpläne sowie Tagesgeld und Sparbücher nach dem Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz geschützt. Je nachdem, ob Sparkasse, Privat- oder Genossenschaftsbank, existiert außerdem ein freiwilliges spezifisches Einlagesicherungssystem. Investmentfonds sind im Rahmen von gebildetem Sondervermögen insolvenzsicher (DRV 2008b). Zu beachten ist allerdings, dass auch Vertragskonstruktionen mit geteilten Kapitalgarantien auf dem Markt sind, bei denen z.B. ein Banksparplan mit einem Fonds gekoppelt ist. Bei einem Ausfall der Bank sind dann die Fondsanteile nicht durch die Einlagensicherung geschützt und eine Abwärtsphase an den Finanzmärkten gefährdet dann den Kapitalerhalt aufgrund des schlagenden Preisrisikos. Insbesondere bei Mischprodukten muss daher die tatsächliche Belastbarkeit der Zusage des Kapitalerhaltes geprüft werden, unabhängig von der rein formalen Zertifizierung der BaFin.

Eine andere, bislang praktisch kaum erörterte Problematik besteht darin, dass bei vielen Bank- und Fondssparplänen keine oder keine genauen Angaben zur Verrentung gegeben werden (vgl. Abschnitt C.3.4). Wie ist dann der Anschluss gesichert und von wem?

Offen bleibt im bisherigen System auch, inwieweit im Rahmen der Zertifizierung gemäß Altersvorsorge-Zertifizierungsgesetz (AltZertG) durch die BaFin wirklich belastbare Garantien verlangt oder nur formale Prüfungen vorgenommen werden.

Kündigen, Ruhenlassen, Wechsel

„... Eine vorzeitige **Kündigung** geförderter Altersvorsorgeverträge widerspricht dem Ziel, langfristig und stetig eine private Zusatzrente aufzubauen. Mögliche Gründe für eine Vertragsauflösung hat der Staat soweit wie möglich ausgeschlossen (der Schutz vor Pfändung und Anrechnung; die Möglichkeit, Altersvorsorgeverträge ruhen zu lassen; der Ausschluss eines Kündigungsrechts des Anbieters). Wer seinen geförderten Vorsorgevertrag dennoch kündigt, muss daher alle bis zur Auflösung erhaltenen Zulagen und Steuervorteile zurückzahlen. ...“ (BMAS 2009a).

„... Wenn man nach einigen Jahren einfach aufhört zu „riestern“ und nichts weiter tut, bleibt das „Riester“-Vermögen bis zur Rente stehen und wird weiter verzinst. Sinnvoll ist das nicht. Vernünftig ist hingegen, in Jahren, in denen das Geld einfach vorne und hinten nicht reicht, weniger oder eine

[32] Ein Anbieter kommentiert dies z.B. so: „... ein solcher unflexibler Vorsorgevertrag ...“.

Mindestsumme einzuzahlen. Da sind die „Riester“-Verträge sehr flexibel. ...“ (Stiftung Warentest 2008b). Wer die Mindestbeiträge nicht mehr aufbringen kann, der sollte den Vertrag erst einmal **beitragsfrei stellen** lassen; eine vorzeitig Rückforderung des eingezahlten Kapitals würde nicht nur eine Rückzahlung der Zulagen (und mögliche Steuervorteile) bedeuten, sondern auch noch Stornokosten des Anbieters (StiftungWT/vzNRW 2007, DRV 2008b, BMAS 2009a).

Bei einem **Wechsel** kann der Sparer aber nicht die Summe seiner eigenen Einzahlungen und die Zulagen mitnehmen, sondern nur die Summe, die sein Konto ausweist (Kündigung je 3 Monate zum Quartalsende).

„... Diese liegt bei vielen Fondssparplänen zurzeit weit unter den Einzahlungen. Auch wenn der Kontoauszug ein Minus ausweist – ein Wechsel in einen anderen „Riester“-Vertrag wäre ein sicherer Verlust. Der Anbieter ist zu einer Garantie auf den Kapitalerhalt zum Rentenbeginn verpflichtet. Wenn man aber vorher „aussteigt“, bekommt man nur den Zeitwert des Kontos ausbezahlt (so genanntes gebildetes Kapital) und machen tatsächlich Minus. Der neue Anbieter gibt seine Garantie nur für das, was bei ihm eingezahlt wird, nicht für die ursprünglichen Beiträge. Auch wenn der Vertrag durch die Finanzmarktkrise zeitweise im Minus steht – die eigenen Einzahlungen und staatlichen Zulagen sind sicher, und es wäre falsch, wegen der gefallenen Aktienkurse in einen anderen „Riester“-Vertrag zu wechseln. Damit würden die augenblicklichen Verluste nur langfristig festgeschrieben. Der Sparer würde beim Gang zu einem anderen Anbieter dann nur noch diese Summe garantiert bekommen und womöglich tatsächlich Minus machen. ...“ (Stiftung Warentest 2008c, 2008e).

Fast immer problemlos ist der Ausstieg aus einem Banksparplan. Die meisten Banken verlangen dafür Gebühren zwischen 50 und 100 Euro (Stiftung Warentest 2008d).

Eine Versicherung zu kündigen, ist fast immer schmerzhaft. Ein frühzeitiger Aus- oder Umstieg ist teuer (Stiftung Warentest 2008d).

Zu beachten sind aber nicht nur die „Ausstiegskosten“ beim alten Anbieter, sondern auch die „Einstiegskosten“ beim neuen, insbesondere bei Rentenversicherungen (vgl. auch Abschnitt C.3).

Vererben

Auch bei „Riester“-Verträgen kann man Geld vererben. In der Ansparphase: Der Ehepartner kann das Kapital in seinen eigenen Altersvorsorgevertrag übernehmen oder in eine Rente umwandeln. Er kann es sich auch auszahlen lassen, muss aber die staatlichen Zuschüsse zurückgeben. Gibt es keinen Ehepartner, bekommen etwa die Kinder das Geld, müssen aber die Förderung zurückzahlen. In der Auszahlphase: Bei „Riester“-Banksparplänen und -Fondssparplänen kann das Vermögen vererbt werden, bei einer „Riester“-Rentenversicherung ist ein Vererben nicht vorgesehen. Man kann aber eine Rentengarantiezeit vereinbaren, die dafür sorgt, dass der Partner für diese Zeit weiter eine Rente erhält. Ein Nachteil ist, dass Ansprüche aus der „Riester“-Rente damit nur eingeschränkt vererbt werden können. Bei Bank- und Fondssparplänen haben Erben immerhin Anspruch auf das Restguthaben – für Kinder allerdings unter Abzug der Förderung. Bei Versicherungen geht die Vereinbarung einer Rentengarantiezeit zulasten der Rentenhöhe (Stiftung Warentest 2007, 2008b, 2008d; StiftungWT/vzNRW 2007).

C.2 Nutzung von „Riester“-Produkten

Die grundlegende Förderidee der staatlich geförderten kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge bezogen auf die Bevölkerungsgruppe abhängig Beschäftigter mit so genannten „Riester“-Produkten (ohne Beamte) besteht nach Angaben der Bundesregierung darin, das Versorgungsniveau im Alter (Rentenzugang) zu stabilisieren. Damit ist im Wesentlichen gemeint, das Sicherungsniveau vor Steuern aus der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung um ein solches aus der „Riester“-Rente so zu ergänzen, dass das Gesamtversorgungsniveau[33] vor Steuern für den Rentenzugang der regelmäßig betrachteten Jahre bis 2022 in einem mittleren Szenario der Entwicklung der Einflussfaktoren (vgl. Abschnitt B) stabil erhalten bleibt. Ausweislich der Angaben des Rentenversicherungsberichts 2008 (BMAS 2009c, 39/40) wird mit einem „Beitrag“ der „Riester“-Rente zum Versorgungsniveau in Höhe von ca. 2 Prozentpunkten ab 2012, mit ca. 3 Prozentpunkten ab 2017 und mit ca. 4 Prozentpunkten ab 2020 gerechnet.

Dieser Ausgleich der von der Bundesregierung erwarteten Senkung des Sicherungsniveaus in der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung um 4 Prozentpunkte in den nächsten 10 Jahren kann natürlich nur dann durch staatlich geförderte kapitalgedeckte private Altersvorsorge geleistet werden, wenn die in dieser Studie betrachteten abhängig Beschäftigten (ohne Beamte) tatsächlich freiwillig ins Obligo gehen. Dies bedeutet also, dass das heute von der Bundesregierung im Rentenversicherungsbericht zugrundegelegte Sicherungsniveau (vgl. Fußnote oben) vor Steuern von ca. 50% nur dann individuell erhalten bleibt, wenn sich die Betroffenen jenseits der Freiwilligkeit wirklich beteiligen.

Diese „freiwillige“ Entscheidung zum Eigenbeitrag für den Erhalt des Versorgungsniveaus, der mit der Einführung der staatlich geförderten kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge („Riester“-Rente) intendiert wurde, stellt rentenpolitisch einen Paradigmenwechsel dar (vgl. Abschnitt B). Aus ökonomischer Perspektive wird den abhängig Beschäftigten im Falle der Beteiligung im Vergleich zu den Arbeitgebern direkt ein höherer Anteil an Beiträgen zugeordnet (alle Beteiligten „partizipieren“ aber als Steuerzahler indirekt durch die Zulagenzahlungen aus Steuermitteln und die steuerliche Förderung). Sinngemäß entgeht bei Nicht-Teilnahme ein entsprechender Versorgungsanspruch (vgl. Abschnitt F).[34]

Die Diskussion vor, während und nach der Einführung der „Riester“-Rente dokumentiert, dass es wohl ebenso viele Argumente für und gegen diesen Paradigmenwechsel der asymmetrischen Belastung gab und gibt. Die politische Entscheidung ist aber gefallen. In dieser Studie steht sie daher explizit und auftragsgemäß nicht zur Diskussion. Vielmehr sollte aus ökonomischer Sicht der Verbraucher anhand der verfügbaren Daten und Unterlagen erörtert werden, wie effektiv und effizient die staatlich geförderte kapitalgedeckte private Altersvorsorge in der Praxis realisiert worden ist. In diesem Kontext beschäftigt sich dieser Abschnitt (C.2) mit einer kurzen Analyse der verfügbaren Daten zu Vertragsabschlüssen und Zulagenzahlungen[35], während sich der folgende Abschnitt C.3

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

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

[35] Steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten und Rahmenbedingungen werden in allgemeiner Form entsprechend mit berichtet, eine Anwendung auf Einzeltypen ist aufgrund der Situationsspezifika individueller Gegebenheiten nicht zielführend, auch wenn einzelne Anbieter gerade mit Steuervorteilen werben (siehe C.1); einmal ganz abgesehen von der Problematik der Stabilität (oder eher: Volatilität?) steuerlicher Rahmenbedingungen (vgl. auch C.3.1). Allgemein erklärt das Statistisches Bundesamt (2009c, 3) dazu: „... Im Rahmen des Altersvermögensgesetzes (AVmG) vom 26. Juni 2001 fördert der Staat die kapitalgedeckte Altersvorsorge, die sogenannte Riester-Rente, durch eine Altersvorsorgezulage (Abs. IX, §§ 79 ff., Einkommenssteuergesetz EStG) sowie durch einen steuermindernden Sonderausgabenabzug (§10a, EStG). In der Praxis sieht dies so aus, dass förderberechtigte Sparerinnen und Sparer, die einen entsprechenden Anlagevertrag abschließen, für diesen eine Zulage über die Zulagenstelle erhalten. Zusätzlich können sie die gezahlten Beiträge in der Einkommensteuererklärung als Sonderausgaben geltend machen. Sofern der Steuervorteil höher als die Zulagenförderung ist (Günstigerprüfung durch die Finanzverwaltung), wird dieser zusätzlich gewährt. Die Daten dieser beiden Fördermöglichkeiten liegen an unterschiedlichen Stellen vor: zum einen bei den Finanzverwaltungen, da die Riester-Sparerinnen und - Sparer bei ihrer Einkommensteuererklärung die ge-

mit der Beurteilung so genannter „Riester“-Produkte anhand definierter Kriterien auseinandersetzen wird, was man neudeutsch als „Riester“ meets Praxis umschreiben könnte.

Quasi als Soll-Größe stehen mehr als 25 Millionen Förderberechtigte (StiftungWT/vzNRW 2007, 12) in der freiwilligen Pflicht zur Sicherung ihres Sicherungsniveaus durch „Riester“-Verträge. Vor diesem Hintergrund sind die Ist-Zahlen zur Entwicklung der Zahl der Verträge und der Zulagenzahlungen zu erörtern.[36] Dann erhält man einen ersten Eindruck, in welchem Ausmaß die Berechtigten das Ansinnen ihrer Regierung verstanden und in der Praxis umgesetzt haben. Zu beachten ist allerdings die Problematik bei den so genannten Geringverdienern, hierzu wird auf den vorangegangenen Abschnitt (C.1) verwiesen (nur kein „Riester“-Vertrag dann, wenn man als Verbraucher wirklich recht klar absehen kann, dass man bei der Grundsicherung landen wird).

In der weiteren Erörterung wird überwiegend auf die publizierten Daten der Bundesregierung zurückgegriffen.[37] Tabelle C.2.1 stellt den aktuell verfügbaren **Stand zum Abschluss von „Riester“-Verträgen** nach den in Abschnitt C.1 genannten Kategorien dar. Der Überblick zeigt zunächst, dass nach recht bescheidenem Beginn (weniger als 10% der Berechtigten) und einem gewissen Verharren in den Folgejahren erst ab 2006 ein knappes Drittel sich freiwillig der Sicherung ihres Versorgungsniveaus genähert haben, ohne hier qualifizieren zu können, ob die jeweiligen Verträge und Zahlungsverpflichtung den Maximalbeträgen (für die maximale Zulage und/oder für die maximale steuerliche Förderung) genügen. In 2009, also erst 8 Jahre nach der Einführung, deutet sich nun an, dass ca. die Hälfte des freiwilligen Solls erfüllt werden könnte.

---

zahlten Beiträge angeben müssen, um so von der Steuerersparnis zu profitieren, und zum anderen bei der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA), bei der die Zulage beantragt wird. Das Gesamtvolumen der Riester-Förderung ist die Summe dieser beiden Fördermöglichkeiten. ...“. Die weitere Analyse konzentriert sich auf die Vertragsschlüsse und die Zulagen.

[36] Stolz/Rieckhoff (2008, 267) weisen ausdrücklich auf Datenprobleme hin: „... An dieser Stelle soll nochmals darauf hingewiesen werden, dass aus einer einfachen Gegenüberstellung der Zulagenkonten oder der Zahl der Personen, die für ein bestimmtes Beitragsjahr eine Zulage erhalten haben, und dem Bestand an abgeschlossenen Riester-Verträgen in diesem Kalenderjahr nicht auf die Zahl „entgangener“ Zulagen geschlossen werden kann. Bisherige Erfahrungen zeigen, dass die Zahl der Zulagenkonten mit einer zeitlichen Verzögerung von rd. 18 Monaten der Zahl der Riester-Verträge folgt. Gleichzeitig bedeutet der Abschluss eines Riester-Vertrages aber nicht zwangsläufig, dass für ein bestimmtes Zulagenjahr auch Eigenbeiträge eingezahlt wurden. Die Leistung der Eigenbeträge kann zu einem späteren Zeitpunkt beginnen bzw. kann – für einen durch den Förderberechtigten zu bestimmenden Zeitraum – auch ganz ausgesetzt werden. Diese Möglichkeit dürfte z.B. dann genutzt werden, wenn sich der Förderberechtigte aufgrund von Änderungen des Einkommens nicht in der Lage sieht, den notwendigen Eigenbeitrag zu erbringen. Auch der Status als Förderberechtigter kann sich im Zeitablauf durchaus ändern – z.B. beim Wechsel von einer abhängigen zu einer selbständigen Tätigkeit. Dauert diese selbständige Tätigkeit ein volles Kalenderjahr, so entfällt für dieses Jahr in der Regel der Anspruch auf Zulage. Daher hat der Gesetzgeber auch für diese Fälle vorgesehen, dass – bei Fortdauer des Riester-Vertrages – die Eigenbeiträge ausgesetzt werden können. Zudem ist zu beachten, dass ein Zulageempfänger auch mehrere Riester-Verträge abschließen kann. ...“.

[37] Die folgenden Ausführungen basieren zunächst im Wesentlichen auf den Ergebnissen des Alterssicherungsberichts 2008 der Bundesregierung (BMAS 2009b) sowie des Weiteren auf Daten des Rentenversicherungsberichts 2008 der Bundesregierung (BMAS 2009c) sowie den Darstellungen in Stolz/Rieckhoff 2008 und des Statistischen Bundesamtes 2009 sowie in Kriete-Dodds 2008 (vgl. auch die älteren Publikationen Kriete-Dodds/Vorgrimler 2007, Stolz/Rieckhoff 2007 und 2006).
Die Bitte an die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV), gerichtet an den Präsidenten und die Geschäftsführung, aktuelle Daten zur Verfügung zu stellen, wurde abschlägig beschieden, eine Auskunft wurde ohne Begründung verweigert. Es wurde lediglich auf die alten Daten verwiesen. (Die Anfrage lautete: „Welchen Verbreitungsgrad hat die staatlich geförderte Altersvorsorge? Wie viele Verträge welcher Kategorie wurden von welchen Bevölkerungsgruppen abgeschlossen (Alter, Einkommen etc.)? Wie viele Förderanträge (Zulagen) wurden von welchen Bevölkerungsgruppen einerseits gestellt (Alter, Einkommen etc.) und andererseits ausgezahlt? Wird durch die staatliche Förderung tatsächlich zusätzlich vorgesorgt, oder gibt es lediglich eine Umverteilung von ungeförderter und geförderter Altersvorsorge?“).

Stand Ende/ Produkte	Versicherungs-verträge	Bankspar-verträge	Investmentfonds verträge	Wohn-Riester/ Eigenheimrente	Gesamt
2001	1.400.000	k.A.	k.A.		**1.400.000**
2002	3.047.000	149.500	174.000		**3.370.500**
2003	3.486.000	197.440	241.000		**3.924.440**
2004	3.660.500	213.000	316.000		**4.189.500**
2005	4.796.900	260.000	574.000		**5.630.900**
2006	6.468.000	351.000	1.231.000		**8.050.000**
2007	8.355.000	480.000	1.922.000		**10.757.000**
2008	9.185.000	554.000	2.386.000	22.000	**12.147.000**
I/2009	9.372.000	572.000	2.444.000	34.000	**12.422.000**
II/2009	9.504.000	586.000	2.485.000	66.000	**12.641.000**

Tabelle C.2.1: Abgeschlossene Verträge in „Riester“-Produkten (Stand: 30. Juni 2009; Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Internet-Download am 3.10.09, http://www.bmas.de/portal/37924/property=pdf/2009__09__18__entwicklung__riesterrente.pdf)

Die vorstehende Tabelle signalisiert des Weiteren, dass die Verbraucher weit überwiegend mit ca. 75% in Versicherungsverträge investieren, keine 20% in Fondssparpläne und keine 5% in Banksparpläne. Nach Angaben des zuständigen Bundesministeriums für Arbeit und Soziales handelt es sich um Netto-Zahlen, also um Daten, die um Abgänge und Wechsel bereinigt worden sind (vgl. BMAS 2009d).

Auf den ersten Blick mag die sehr ungleiche Verteilung in der Nachfrage nach den entsprechenden Produkttypen überraschen. Auf den zweiten Blick allerdings lassen sich durchaus Argumente finden, die das Verbraucherverhalten erklären könnten. Zum einen mag eine Rolle spielen, dass in Verbindung mit der in Deutschland traditionell hohen Dichte an Lebensversicherungsverträgen viele Verbraucher mit den Stichworten Altersvorsorge und „Riester“-Rente Lebensversicherungsverträge assoziieren. Zum anderen dürfte in nicht unerheblichem Maße eine Rolle spielen, dass die Anbieter von Versicherungsprodukten, zum Teil auch solche von Fondsprodukten, eine erheblich höhere Kostenforderung realisieren und sich aus dieser Perspektive eine Verkaufsanstrengung wesentlich mehr lohnt (vgl. die Analyse in Abschnitt C.3.4). Trotz der schon von Beginn an stark asymmetrischen Verteilung zwischen den nachgefragten Produkttypen zugunsten der Versicherungsprodukte wurde ab 2004 eine die Verbraucher zusätzlich belastende neue Verteilung der Kosten (so genannte Zillmerung) eingeführt, die Verteilungspflicht wurde von 10 auf 5 Jahre reduziert. Die Bundesregierung begründet diese insbesondere die Versicherer begünstigende Änderung so: „... Letztlich stellt die jetzige, seit 2004 geltende Regelung, wonach diese Kosten auf mindestens fünf Jahre zu verteilen sind (vor 2004: zehn Jahre), einen Kompromiss dar zwischen einerseits dem Verbraucherschutz und andererseits dem staatlichen Interesse an einer möglichst hohen Verbreitung der Riester-Rente, die nur mit einem ausreichend motivierten Vertrieb sichergestellt werden kann ...“ (Deutscher Bundestag (2008d) Drucksache 16/10501, 16. Wahlperiode 8.10.2008, 7).

Unter Beachtung des unter Umständen beträchtlichen time lag zwischen der Entwicklung der Zahl der Verträge und der Zahl der Zulagekonten oder des Volumens der gezahlten Zulagen (vgl. Fußnote weiter oben) sind nachstehend die aktuell verfügbaren Daten für die Entwicklung der **Zahl der Zulagenkonten** und der gezahlten Zulagen von 2003 bis 2008 angegeben. Aufgrund der zweijährigen Antragsfrist enthalten die angegebenen Zahlungen 2007 auch noch solche für 2005. Erst für das Beitragsjahr 2005 liegen damit endgültige Ergebnisse vor.

Entwicklung der Zahl der Zulagenkonten und der gezahlten Zulagen von 2003 bis 2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008[1)]
Auszahlungssumme im Jahr (in Mio. Euro)[2)]	72,5	143,9	327,1	546,5	1.050,4	1.270,2
Auszahlungssumme seit Beginn (in Mio. Euro)	72,5	216,4	543,5	1.090,0	2.140,4	3.410,6
Anzahl der Zulagekonten am 15.11.[3)] (in Mio.)	1,4	2,4	2,9	4,3	6,2	8,2

1) nur bis 15.08.
2) Abweichungen gegenüber Zahlen im ASB 2005 resultieren aus Bereinigung um Rückforderungen.
3) Für die Jahre 2003 und 2004 abweichend zum Jahresende.

Tabelle C.2.2: Zulagekonten und Zulagezahlungen (Quelle: BMAS 2009b, 133)

Die Entwicklung bei den „Riester“-Verträgen spiegelt sich mit der genannten Verzögerung grundsätzlich auch in der Entwicklung der Zulagekonten bei der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen ZfA wider: Im gesamten Jahr 2007 wurden rd. 2 Mio. neue Zulagekonten angelegt, bis zum 15.8.2008 waren es weitere 2 Mio. neue Zulagenkonten. Der Gesamtbestand an Zulagenkonten erreichte damit rd. 8,2 Mio. Zulagekonten.

Die **Einkommensstruktur der Zulageempfänger** stellt sich für das Beitragsjahr 2005 wie in der nachstehenden Tab. C.2.3 dar (BMAS 2009b, 136). Die bislang vorliegenden Zwischenergebnisse für die beiden Folgejahre zeigen eine sehr ähnliche Struktur (vgl. Stolz/Rieckhoff 2008, 269). Zwei Drittel beziehen ein Jahreseinkommen unter 30.000 Euro. Dieses Bild des Gesamtdurchschnitts gibt in etwa auch den Stand für die in dieser Studie betrachteten abhängig Beschäftigten (ohne Beamte) wieder. Zur Einordnung dieses Ergebnisses sollte allerdings beachtet werden, dass das durchschnittliche Jahresarbeitsentgelt dieser Gruppe in 2004 (Berechnungsjahr für 2005) auch nur bei 29.804 Euro lag (DRV 2008c, 28).[38]

Das Statistische Bundesamt (2009a, 9) kommt daher auch zu dem Ergebnis, dass „... Riester-Sparende im Durchschnitt einen höheren Bruttoarbeitslohn als die Bruttolohnempfänger insgesamt hatten. Diese Auswertung auf Personenbasis sind insofern weiterführend gegenüber solchen der ZfA, als hier der Vergleich der „Riester“-Nutzer im Vergleich zu allen steuerpflichtigen „Riester“-Berechtigten gesucht wird. Insofern ergibt sich als weiteres Ergebnis (Statistisches Bundesamt 2009a, 10): „...Im Vergleich zu den Steuerpflichtigen insgesamt sind bei den Riester-Sparerinnen und -Sparern die Einkommen zwischen 12 500 Euro und 22 500 Euro sowie zwischen 25 000 Euro und 90 000 Euro überproportional vertreten. In der Einkommensgruppe zwischen 12 500 Euro und 22 500 Euro sind vor allem verheiratete Frauen vertreten. ...“.[39]

[38] Vgl. Abschnitt C.3.3, in dem in den Grundannahmen genau von diesem Durchschnittsbetrag von fast 30.000 Euro ausgegangen wird.

[39] BMAS 2009b, 140, hält hierzu fest: „...Die ZfA betrachtet nur Einzelpersonen mit Riesterverträgen, während das Statistische Bundesamt Steuerpflichtige auswertet, die bei Zusammenveranlagung (Eheleute) aus zwei Personen bestehen. Außerdem gehen Statistisches Bundesamt und ZfA von unterschiedlichen Einkommensbegriffen aus und betrachten nicht den gleichen Personenkreis. Die ZfA kennt nur Personen, die eine Zulage beantragt haben, während das Statistische Bundesamt dagegen in erster Linie diejenigen Steuerpflichtigen auswertet, die einen Antrag auf Sonderausgabenabzug gestellt haben. In der Einkommensteuerstatistik sind aber Personen nicht erfasst, bei denen aufgrund geringen Einkommens keine Einkommensteuerveranlagung durchgeführt wurde. Trotzdem zeigen auch die Daten des Statistischen Bundesamtes, dass die Mehrheit der Geförderten ein unterdurchschnittliches Einkommen hat. Insofern ergibt sich kein Widerspruch zu der entsprechenden Feststellung der ZfA. ...“.

Einkommensstruktur der Zulageempfänger

zugrunde liegendes Jahreseinkommen (in Euro)	Anteil in Prozent
bis 10.000	27,2
10.000 bis 20.000	21,0
20.000 bis 30.000	20,6
30.000 bis 40.000	15,0
40.000 bis 50.000	7,7
über 50.000	8,5

Tabelle C.2.3: Einkommensstruktur der Zulageempfänger (Quelle: BMAS 2009b, 135)

Das mit der Einführung der „Riester“-Rente zu beobachtende Problem der mangelnden Nutzung der staatlichen Förderung, sei es mangels Zulageantrag oder mangels Antrag auf Sonderausgabenabzug, hat sich zumindest hinsichtlich der versäumten Zulageanträge weitgehend geklärt (BMAS 2009b, 139), vermutlich auch durch die Einführung des Dauerzulageantrags.

Problematisch scheint dagegen noch immer der **hohe Anteil der nicht vollständigen Zahlung der maximalen Zulage** zu sein, weil Berechtigte nicht den Nachweis des notwendigen Mindesteigenbetrags erbringen können oder wollen. Stolz/Rieckhoff (2008, 271) berichten für 2005 den hohen Anteil von 42% der Zulagenempfänger, die nur eine **gekürzte Zulage** erhalten. In den vorläufigen Daten aus 2006 und 2007 ergeben sich 42,3% bzw. 41,1%. Mögliche Ursachen sind z.B. eine Fehlberechnung des Mindestbeitrags oder eine unvollständige Zahlung des Mindestbeitrags. Gerade der letztgenannte Fall wäre interessant, weil in den Jahren 2004 und 2005 nur 2% des zugrundeliegenden Einkommens abzüglich Zulage aufzuwenden waren, in den Folgejahren dann aber deutlich mehr (2006 und 2007: 3%, maximal 1.575 Euro, jeweils abzüglich Zulage; ab 2008: 4%, maximal 2.100 Euro, jeweils abzüglich Zulage). Das Fortdauern einer solchen Entwicklung oder gar eine Verschärfung würde der Förderidee diametral zuwiderlaufen, das langfristige Gesamtversorgungsniveau zu stabilisieren. Die gelegentlich angedeuteten ausgleichenden Alternativen oder die betonte flexible Gestaltung der Mindestbeiträge (vgl. z.B. Stolz/Rieckhoff 2008, 267) scheinen dabei eher einer politischen Handlungsbegründung zu entspringen.

Ein weiterer Diskussionspunkt besteht darin, dass insbesondere bei „Riester“-Rentenversicherungen über eine hohe **Vertragsfluktuation**, also Auflösung, Ruhen lassen, Wechsel, berichtet wird. Mangels einer öffentlichen Statistik bleiben an dieser Stelle nur eine kurze Synopse aus Medienberichten, natürlich ohne Anspruch auf Vollständigkeit.

- Spiegel Online berichtet am 8.12.2008 (2008a) und 9.12.2008 (2008b) mit Bezugnahme auf verschiedene Quellen über eine hohe Vertragsfluktuation: „...Obwohl die Kontrakte lange Laufzeiten von bis zu 30 Jahren haben, sind eine Million Bürger ihre Versicherungsverträge schon wieder losgeworden: Das Sozialministerium bestätigte, dass zwischen dem Start der Riester-Reform 2001 und Ende 2007 rund 950.000 Verträge aufgelöst, gewechselt oder ruhen gelassen wurden - Bank- und Fondssparer nicht eingeschlossen. ...“ (Spiegel Online 2008b).
- Die Wirtschaftswoche online berichtet am 9.3.2009, die Daten des BMAS zu den Vertragsschlüssen 2009 kommentierend: „...Die Zahl der Anleger, die auf diese Weise fürs Alters vorsorgen, stieg auf 12,2 Millionen. In diese Zahl sind bereits die rund 480 000 Stornierungen und Vertragsabgänge des vergangenen Jahres eingerechnet. Allerdings handelt es sich dabei laut Ministerium oft um Vertragswechsel und nicht um eine Abkehr von dieser Form der Altersvorsorge. ...“.

Mangels einer klaren Datenlage, auch und insbesondere bezüglich möglicher Ursachen der hohen Vertragsfluktuation, zumindest die mehr als 5% für Versicherungen in 2008, bleiben leider nur erste Einschätzungen über die Hintergründe. Während der zuständige Anbieterverband die Daten als normal einstuft (vgl. Spiegel Online 2008b), erklären Verbraucherschützer (vgl. Spiegel Online 2008b) die hohe Fluktuation unter anderem mit der meist späten „Entdeckung“ der hohen Kostenforderungen der Anbieter (vgl. auch Abschnitt C.3.4). Auch wenn trotz allem ein Wechsel noch interessant sein kann (vgl. Spiegel Online 2008b), so ist es aus ökonomischer Perspektive für Verbraucher natürlich unnötig, dass zumindest ein Teil der Abschluss- und Vertriebskosten sowie gegebenenfalls der Verwaltungskosten verloren ist.

Ein abschließend zu nennender Aspekt in der Diskussion um die Wirkung der staatlich geförderten kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge besteht in der Frage, inwieweit, zumindest bei bestimmten Teilgruppen der abhängig Beschäftigten, die Förderidee einer vermehrten Vorsorge erreicht wird oder Umschichtungen in den Anlageportfolios unter Mitnahme der staatlichen Förderung stattfinden, so genannte **Mitnahmeeffekte**.

Die Publikation von Corneo et al. (2007) auf der Basis von Daten des Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) kommt im Rahmen einer ökonometrischen Analyse zu dem Ergebnis, dass bei Niedrigeinkommensbeziehern sich weder der Anteil der sparenden Haushalte noch die Sparquote erhöht. Die Zeit online (2008) zitiert in diesem Kontext: „... Die Förderung hat in erster Linie ‚Mitnahmeeffekte', sagt der Ökonom. Von den Riester-Zulagen profitieren offenbar vor allem jene, die ohnehin gespart hätten. Bezieher niedriger Einkommen sparen seit der Einführung der Riester-Rente weder häufiger noch legen sie mehr Geld beiseite. ... Die Erkenntnis, dass Menschen so handeln, ist alles andere als neu. Seit Jahrzehnten führen Ökonomen in den USA eine Debatte darüber, ob Sparförderung Menschen dazu bringt, mehr für das Alter zurückzulegen. Der Streit endete gewissermaßen unentschieden. Zuletzt aber tendierte die Forschung dazu, anzunehmen, dass sich die Ersparnis nicht erhöht, wenn der Staat Förderung zuschießt – zumindest nicht so sehr, dass es die staatlichen Transfers rechtfertigen würde. ...“ Die Autoren geben aber grundsätzlich selbst zu bedenken, dass ihre Ergebnisse nur für den Startzeitraum bis 2005 Geltung beanspruchen können, gemessen an der Vertragsentwicklung (siehe oben) ein nur bedingt aussagekräftiger Zeitraum.

Schmähl (2005, 5) merkt grundsätzlich an: „...Von der bestehenden steuerfinanzierten Förderung privater Vorsorge können im Prinzip diejenigen mit sehr niedrigem oder sehr hohem Einkommen am meisten profitieren. Im höheren Einkommensbereich wird man von nicht unbeträchtlichen Mitnahmeeffekten (und damit auch keinem zusätzlichen Sparen) ausgehen können, während diejenigen, die die Förderung nicht nutzen oder nicht nutzen können (geringes Einkommen, Überschuldung), dennoch an der Finanzierung der Förderung beteiligt sind, auch wenn in der Werbung der Eindruck erweckt wird, als ob „der Staat“ den Bürgern die Förderung „schenkt“. Die Erfahrungen aus Großbritannien zeigen, dass steuerfinanzierte Förderung privater Vorsorge weit überwiegend Personen mit höherem Einkommen zugute kommt. ...“.

Eine ähnliche Auffassung ergibt sich auch in Meinhardt et al. (2009, 55), unter anderem unter Bezugnahme auf weitere Studien, z.B. von MEA: „...Sie stellen fest, dass Haushalte mit Kindern und mit höherem Einkommen überdurchschnittlich häufig Riesterverträge abschließen. Haushalte, die bereits für das Alter vorsorgen, schließen auch mit höherer Wahrscheinlichkeit Riesterverträge ab. Ob es sich dabei um zusätzliche Ersparnisse handelt, wurde aber nicht untersucht. ...“. Am anderer Stelle wird ebenso wie bereits in dieser Studie (siehe oben) aufgrund der fehlenden Daten geschlussfolgert (60): „...Zudem lassen die Daten keine Rückschlüsse darüber zu, ob die Ersparnis zusätzlich gebildet wurde oder andere Sparformen verdrängt worden sind. Für eine belastbare Aussage zur Wirkung der Riester-Rente reichen diese Daten nicht aus. ...“.

Die Analyse der verfügbaren Daten und Publikationen ergibt in kurzer, vereinfachender Zusammenfassung folgende Ergebnisse.

- **Ausgehend von der grundlegenden Förderidee, also dem geförderten freiwilligen Ausgleich der Folgen des politisch beschlossenen Paradigmenwechsels samt Änderung der Beitragsverteilung, scheint bestenfalls die Hälfte der angesprochenen Personen bereit oder in der Lage zu sein, den vorgesehenen freiwilligen Ausgleich zur Stabilisierung des Gesamtversorgungsniveaus zu leisten, zumindest mit „Riester“-Verträgen. Dies ist nach 8 Jahren nicht eben ein überwältigendes Ergebnis.**
- **Erschwerend kommt hinzu, dass ca. 42% der Personen, die mit Vertragsschluss grundsätzlich eine Zulageberechtigung „erworben“ haben, die maximale Zulage nicht erhalten und damit die Nutzung des Fördersystems nicht optimieren können oder wollen. Da hier eine Queranalyse z.B. zur Einkommensstruktur mangels Daten nicht möglich erscheint, bleibt offen, inwieweit durch die erhöhten Eigenbeiträge ab 2008 die „schiefe“ Förderlage möglicherweise noch verschlechtert wird, insbesondere, wenn es sich um untere Einkommensgruppen handeln sollte. Das Fortdauern einer solchen Entwicklung oder gar eine Verschärfung würde der Förderidee diametral zuwiderlaufen, das langfristige Gesamtversorgungsniveau zu stabilisieren.**
- **Leider fehlt eine umfassende Dokumentation zur Vertragsfluktuation. Allerdings erscheint allein die für Versicherungsverträge bekannt gewordene Abbruch- und Wechselquote von 5% in 2008 hinsichtlich der ökonomischen Folgen für den Verbraucher (Vermögensverlust) deutlich zu hoch (vgl. auch Abschnitt C.3.4).**
- **Ebenfalls unbefriedigend ist die Datenlage zu den so genannten Mitnahmeeffekten. Im Sinne einer Evaluation der Förderidee ist es erstaunlich, wie wenig bislang seitens der Bundesregierung genau zu dieser Thematik publiziert worden ist, auch an öffentlich zugänglichen Daten.**

C.3 Beurteilung so genannter „Riester“-Produkte anhand definierter Kriterien

Die Diskussion vor, während und nach der Einführung der „Riester“-Rente dokumentiert, dass es wohl ebenso viele Argumente für und gegen diesen Paradigmenwechsel der asymmetrischen Belastung gab und gibt. Die politische Entscheidung ist aber gefallen. In dieser Studie steht sie daher explizit und auftragsgemäß nicht zur Diskussion. Vielmehr sollte aus ökonomischer Sicht der Verbraucher anhand der verfügbaren Daten und Unterlagen erörtert werden, wie effektiv und effizient die staatlich geförderte kapitalgedeckte private Altersvorsorge in der Praxis realisiert worden ist. In diesem Kontext beschäftigte sich der letzte Abschnitt C.2 mit einer kurzen Analyse der verfügbaren Daten zu Vertragsabschlüssen und Zulagenzahlungen, während sich der folgende Abschnitt (C.3) mit der Beurteilung so genannter „Riester“-Produkte anhand definierter Kriterien auseinandersetzen wird, was man neudeutsch als „Riester“ meets Praxis umschreiben könnte.

C.3.1 Erläuterung der Kriterien

Das Entscheidungsverhalten und hier im Kontext der Studie das Anlageverhalten von Privatpersonen zur Vorsorge wird durch eine Vielzahl einzelner Faktoren beeinflusst. An dieser Stelle kann nur ein kurzer Überblick der wesentlichen Determinanten des Verhaltens privater Wirtschaftssubjekte gegeben werden, eine ausführliche Erörterung befindet sich in Oehler 1995 (vgl. auch die Updates in Kohlert 2009 und Werner 2009). Für die weitere Arbeit werden zwei Hauptgruppen von Einflussfaktoren differenziert,

- die Person des Anlegers und
- die Umwelt des Anlegers.

Die Determinantengruppe der Person des Anlegers umfasst alle Faktoren, die unmittelbar auf ein Individuum bezogen sind (persönliche Merkmale), die andere Faktorengruppe ("Umwelt") schließt alle Determinanten mit ein, die entweder von außen auf einen Anleger einwirken oder in Kombination mit seinen persönlichen Merkmalen wirksam werden und damit mehr als nur die einzelne Person betreffen (z.B. Partner, Familie).

Die persönlichen Merkmale des Anlegers können in zwei Gruppen differenziert werden,

- die persönliche Disposition (emotionale, motivationale und kognitive Faktoren; Fach- und Methodenkompetenz sowie Sozial- und Selbstkompetenz) und
- die persönliche Situation (Alter, Geschlecht, Einkommen, Bildung, Beruf).

Die Determinanten der Umwelt des privaten Anlegers lassen sich ebenfalls in zwei Bereiche einteilen,

- die externen Informationen (gesamtwirtschaftliche und einzelwirtschaftliche Informationen) und
- das soziale Umfeld (Einfluss von Kultur und Subkultur, der Einfluss von Bezugsgruppen, besonders der Familie).

Die beiden Determinantengruppen "Person" und "Umwelt" können um situative Faktoren ergänzt werden. Hierbei handelt es sich um zeit- und ortspezifische Einflussgrößen (z.B. Komplexität der Entscheidung inkl. Zeitdruck oder Präsentation der Entscheidung bzw. Framing des Alternativenraums).

Die notwendige dynamische Betrachtung des Anlegerverhaltens als komplexem Informationswahrnehmungs-, Informationsverarbeitungs- und Informationsspeicherungsprozess schließt mit ein, dass nicht nur zwischen den beiden Hauptgruppen von Einflussfaktoren (z.B. zwischen der persönlichen Situation und dem sozialen Umfeld oder zwischen den externen Informationen und den kognitiven Faktoren) wechselseitige Beziehungen bestehen, sondern dass auch das vergangene Verhalten via personen- und umweltbezogener Einflussgrößen das zukünftige Anlageverhalten determiniert (Rückkoppelungsprozesse).

Zusätzlich zu persönlichen Faktoren emotionaler und motivationaler Art (z.B. Vorsorgemotiv) und damit verknüpften Einflussgrößen wie die des "involvement" (Engagement, Interesse) lassen sich die folgenden kognitiven Faktoren des privaten Vorsorge- und Anlageverhaltens differenzieren (vgl. Oehler 1995; vgl. auch Kohlert 2009, Werner 2009):

- Der Informationsstand eines Anlegers, einschließlich Erlebnisse und Erfahrungen (Ergebnisse von Lernprozessen), die Informationshäufigkeit und die bei der Informationsaufnahme genutzten Informationsquellen (Informationsverhalten): diese Größen schaffen eine wesentliche Voraussetzung für die Berücksichtigung potentieller Anlagealternativen und Produkte (subjektive Bekanntheit);
- das Ausmaß subjektiver Kontrollüberzeugung als Grad der Überzeugung, Anlageentscheidungen "im Griff" zu haben und – damit zusammenhängend – die Bereitschaft zur Delegation von Anlageentscheidungen (Nutzung von Problemlösungen Dritter) bzw. zum Aufbau von und das Vertrauen in Verkaufs- und Beratungsbeziehungen;
- die Ziele, die mit Anlageentscheidungen verfolgt werden;
- die Einstellungen und besonders die Risikoeinstellung(en).

In Bezug auf die Fragestellung zur Effektivität und Effizienz staatlicher geförderter privater Altersvorsorgeprodukte und der Leistungen der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung aus der Perspektive abhängig Beschäftigter (ohne Beamte) wären zwar grundsätzlich alle genannten Faktoren heranzuziehen, jedoch würde ein solcher Ansatz entweder an der Komplexität des Faktorensystems oder an der Datenverfügbarkeit in der empirischen Analyse scheitern müssen. Daher wird für die nachfolgenden Untersuchungen zur Effektivität und Effizienz auf wesentliche kognitive Faktoren der persönlichen Disposition fokussiert. Hierbei wird im Lichte der eingangs erörterten realistischen Einschätzung der Wirtschaftssubjekte als Entscheider unter einer bounded rationality zunächst auf die Standardkriterien eines trade offs aus Rendite und Risiko rekurriert (Aspekte 3 und 4 der Aufzählung oben), allerdings auch die Überlegungen zur Informationsaufnahme und -verarbeitungsprozessen berücksichtigt (Aspekt 1 der Aufzählung oben; z.B. Informationstransparenz, Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit von Informationen; vgl. ausführlicher zum Anlageentscheidungsprozess, zu den Zielen privater Anleger und zu den Typen von Anlageentscheidungen und -formen in Oehler 1995 und die Updates in Kohlert 2009 sowie Werner 2009).

Analysiert man die Beiträge zum Zielsystem privater Wirtschaftssubjekte im wissenschaftlichen und im praxisorientierten Schrifttum, dann lassen sich die dort genannten Ziele scheinbar auf das sogenannte magische Dreieck reduzieren, das aus den Begriffen Rentabilität oder Rendite, Sicherheit und Liquidierbarkeit oder Liquidität besteht (vgl. hierzu und im Folgenden Oehler 1995 und die dort zitierte Literatur).

Rentabilität lässt sich ökonomisch als originäre Zielvariable charakterisieren, die eine angemessene oder maximale (abhängig von der Zielfunktion) positive Verzinsung der angelegten Finanzmittel bezeichnet. Diese Definition schließt sowohl eine laufende (potentielle) Entnahme als auch einen (potentiellen) Wertzuwachs mit ein. Sicherheit und Liquidierbarkeit lassen sich dagegen als subsidiäre Zielvariable des Rentabilitätsstrebens auffassen. Das Sicherheitsstreben hebt die Unsicherheit über das Ausmaß der Rentabilität als wichtiges Moment der unsicheren Anlagesituation hervor, das Liquidierbarkeitsstreben betont die Unsicherheit über die Halteperiode von Anlageformen und damit das Problem, angelegte Finanzmittel als Zahlungsmittel verwenden zu wollen oder sie in bestimmten Zeiträumen in solche zu transferieren (nur im Kontext dieser Studie werden die Begriffe Liquidität und Liquidierbarkeit synonym verwendet; in anderen Kontexten erscheint es dagegen durchaus sinnvoll Liquidität und Liquidierbarkeit unterschiedlich zu definieren, z.B. bei der Betrachtung der Mikrostruktur von Finanzmärkten: vgl. Oehler et al. 2003 und Oehler 2006b).

Diese drei Zielvariablen können um eine weitere originäre Zielvariable ergänzt werden, die sich mit dem Begriff des Einfachheitsstrebens oder des geringen kognitiven Aufwands bezeichnen lässt. Diese Zielvariable umfasst sowohl das Streben nach einem möglichst geringen Komplexitätsgrad einer Alternative als auch das Verlangen, den laufenden geistigen und physischen Aufwand zur „Betreuung“ oder „Pflege“ einer Anlagealternative gering zu halten. Grundsätzlich kann erwogen werden, diese zweite originäre Zielvariable mit der des Rentabilitätsstrebens zusammenzufassen, indem versucht wird, die Handhabung der Komplexität und der laufenden Verwaltung einer Alternative in quantitative Größen zu transformieren. Einige theoretische und empirische Befunde deuten allerdings darauf hin, dass private Anleger eine solche quantitative Betrachtung nicht vornehmen (können oder wollen) und das Einfachheitsstreben als separate Zielvariable verstehen.

Für die weiteren Analysen folgt daraus, dass neben der **Rendite** unter **Risiko** (eigentlich unter Ambiguität, vgl. z.B. Oehler 1995) die **Liquidierbarkeit** (Notfallperspektive) und die mit dem Informationszugang verbundene Komplexität mit betrachtet werden, wenn auch nicht in einer quantitativen, aber doch in einer qualitativ-kommentierenden Analyse und Bewertung. Das letztgenannte Kriterium wird heute üblicherweise mit dem Etikett der **Transparenz** bezeichnet. Dabei wird für diese Studie im Weiteren aber im Fokus die Verständlichkeit der Informationen gefasst und weniger die häufig unbenannt mitdefinierte Komponente der Informationsasymmetrie zwischen Verbrauchern und Anbietern (vgl. Oehler 2004a, 2005a und 2006a zur Problematik der Verbraucher-Anbieter-Beziehung aus institutionenökonomischer Sicht: Informations-, Gestaltungs- und Betroffenheitsasymmetrien).

Damit wird deutlich, dass die vier genannten Kriterien in einer **Zielbeziehung** zueinander stehen: Originäre Kriterien sind also die Rendite mit den beiden subsidiären Kriterien des Risiko (und der Ambiguität) sowie der Liquidierbarkeit einerseits und die Transparenz andererseits. Leider wird in der Erörterung verschiedener Strukturierungs- und Bewertungsüberlegungen zu Finanzdienstleistungen zu oft übersehen, dass die genannten Kriterien damit nicht unabhängig voneinander sind. Vielmehr bestehen in der Regel konfliktäre Beziehungen zwischen Rendite und Risiko sowie zwischen Rendite und Liquidität und auch zwischen Risiko und Liquidität.

Ökonomisch besteht die Rendite immer aus einem Preis/einer Prämie für die zeitliche Überlassung von Finanzmitteln („price of time“) und einem Preis/einer Prämie für das gesamte Adressenausfallrisiko; Marktrisiken werden meist als zukünftige Schwankung zumindest des erstgenannten Preises formuliert („price of risk“). Es gibt also ökonomisch betrachtet immer nur den sinnhaften **trade off aus Rendite und Risiko/Ambiguität**: mit steigendem Risiko werden mehr Renditepunkte als Ausgleich gefordert oder eine steigende Rendite ist nur mit steigendem Risiko zu erhalten. Unterschiedliche, zeitlich nicht unbedingt und notwendigerweise stabile Risikopräferenzen lassen sich entsprechend als die Forderung nach mehr oder weniger Renditepunkten als Ausgleich für übernommene Risiken formulieren oder umgekehrt als ein Eingehen von mehr oder weniger Risiko für die zugesagte Rendite.

Ähnliche Aussagen lassen sich zum **Verhältnis von Rendite und Liquidierbarkeit** treffen. Letztlich stellt die Liquidierbarkeit bzw. der liquide zu erhaltende Gegenwert von investierten Finanzmitteln nichts anders dar als eine Form des Risikos bzw. von Ambiguität. Die beiden subsidiären Zielkriterien Risiko/Ambiguität und Liquidierbarkeit lassen sich streng genommen aus ökonomischer und insbesondere finanzwirtschaftlicher Sicht als ein Kriterium Risiko darstellen. Allerdings gebietet es wohl eine praxisorientierte und verbrauchergeleitete Sicht, Risiko/Ambiguität eher im Sinne des Adressenausfallrisikos und des Marktrisikos zu verstehen und Liquidität eher im Sinne einer weitgehend ungeschmälerten zeitnahen Erreichbarkeit der eingesetzten Finanzmittel.

In diesem Kontext wird Risiko[40] in allgemeiner Form als die aus der Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung resultierende Gefahr verstanden, dass eine finanzwirtschaftliche Zielgröße von einem Referenzwert negativ abweicht. In Abhängigkeit vom jeweils konkret vorliegenden Produkt sind mögliche Zielgrößen die Zahlungsströme, Vermögensgrößen oder deren absolute Veränderungen (Marktwerte, Gewinne oder Verluste) oder Veränderungsraten von Zahlungsmittel- oder Vermögensbeständen (Renditen). Als Referenzwerte kommen dann ein in einem Finanzkontrakt vereinbarter Betrag, ein erwarteter Betrag nach wahrscheinlichkeitstheoretischen Überlegungen,

[40] Vgl. Oehler/Unser 2002 und die dort zitierte Literatur.

das ursprünglich eingesetzte Vermögen, eine Alternativverzinsung oder auch der aktuelle Marktwert einer Vermögensgröße in Frage. Im Kontext dieser Studie wird in einer praxisorientierten, verbrauchergeleiteten Perspektive das Risiko durch alternative Kapitalwerte (Barwerte oder Endwerte (bei gleicher Laufzeit) oder daraus errechnete Annuitäten) im Sinne einer Annahme alternativer Szenarien der Wertentwicklung einschließlich der Inflation berücksichtigt (vgl. Abschnitt C.3.3). Die Verwendung von Alternativrenditen auf der Basis der Effektivverzinsung bzw. der internen Zinsfußmethode ist nicht brauchbar, da neben dem Problem der Mehrdeutigkeit selbst bei gleichen Laufzeiten die zeitliche Struktur der Zahlungsströme missachtet wird, wodurch Fehlentscheidungen programmiert sind.

Die zweite originäre Zielvariable der **Transparenz** hingegen könnte auf den ersten Blick eher als unabhängig von der anderen originären Variable der Rendite betrachtet werden. Auf den zweiten Blick wird allerdings schnell deutlich, dass der Informationszugang, die Informationsbereitstellung, die Informationsdarstellung („framing“), die Informationswahrnehmung und die damit verbundene Informationsverarbeitung bis hin zur Entscheidungsreife mittelbar und unmittelbar die Rendite einer Vorsorge- und Anlageentscheidung tangieren: die mit den genannten Informationsaspekten so verstandene Transparenz beeinflusst direkt und indirekt die Alternativenwahl und damit die Rendite der letztlich getroffenen Entscheidung. Gleichzeitig wird darüber auch die Risikowahrnehmung und Risikobewertung bewusst und unbewusst gesteuert, so dass der gesamte trade off aus Rendite und Risiko betroffen ist.

Aus pragmatischen und praxisorientierten Gründen der oben getroffenen Festlegung der verbrauchergeleiteten Perspektive wird für diese Studie jedoch daran festgehalten, Transparenz und Liquidität als eigenständige Kriterien in einer qualitativ-kommentierenden Darstellung und Bewertung zu führen, neben der Rendite-Risiko-Betrachtung. Mögliche Ausfallrisiken werden separat analysiert und bewertet.

Die hier vorgenommene vergleichende Analyse der verschiedenen „Riester“-Produkte (siehe unten, Abschnitt C.3.4) findet vor einer Berücksichtigung der individuellen Situation potentieller „Riester“-Nutzer statt. Untersucht wird praxisorientiert die Rendite vor und nach Kosten unter verschiedenen Szenarien, insbesondere verschiedenen Annahmen zur Wertentwicklung einschließlich Inflation, um der zukunftsgerichteten Betrachtung (Risiko) gerecht zu werden. Dabei werden zwei verschiedene Muster-„Riester“-NutzerInnen unterstellt (siehe unten, Abschnitt C.3.4), ohne dass dabei die Allgemeingültigkeit der Aussagen tatsächlich beschränkt wird. Die konkrete Entscheidung für oder gegen einzelne Produkte aus individueller Sicht könnte dann die Ergebnisse dieser Studie (vgl. Abschnitt C.3.4 und C.3.5) dadurch sinnvoll nutzen, dass für ein bestimmtes Risiko die Produkte mit der höchsten Rendite oder für eine bestimmte Rendite die Produkte mit dem geringsten Risiko zu wählen wären, also nach dem ökonomischen Prinzip unter Risiko vorgegangen wird. Hinzu kommen Analysen zur Transparenz und Liquidierbarkeit bzw. zur Vertragsaussetzung und Vertragskündigung sowie zum Produktwechsel.

Steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten und Rahmenbedingungen werden in allgemeiner Form entsprechend mit berichtet, eine Anwendung auf Einzeltypen ist aufgrund der Situationsspezifika individueller Gegebenheiten nicht zielführend, auch wenn einzelne Anbieter gerade mit Steuervorteilen werben (siehe C.1); einmal ganz abgesehen von der Problematik der Stabilität (oder eher: Volatilität?) steuerlicher Rahmenbedingungen.

C.3.2 Anforderungen an Anbieter[41]

Private Vorsorgeprodukte müssen bestimmte Bedingungen erfüllen, um „zertifiziert“ zu werden:

- „Riester“-Verträge müssen geschlechtsneutrale Tarife anbieten (ab 2006; so genannte UnisexTarife).
- Die Rente darf nicht vor Vollendung des 60. Lebensjahres ausgezahlt werden; bei Verträgen ab 2012 nicht vor Vollendung des 62. Lebensjahres.
- Zu Beginn der Auszahlungsphase müssen mindestens die eingezahlten Beiträge (Eigenbeiträge und Zulagen) zur Verfügung stehen (ohne Abzüge irgendwelcher Art, z.B. für Abschluss-, Vertriebs- oder Verwaltungskosten); bis zu 15% der Beiträge dürfen aber für die zusätzliche Absicherung gegen Erwerbsminderung oder Dienstunfähigkeit sowie der Hinterbliebenen verwendet werden.
- Die Altersvorsorgeverträge müssen Leistungen zur Altersversorgung vorsehen, entweder in Form einer Rentenzahlung oder als Auszahlungsplan mit festen Raten oder mit festen und variablen Teilraten. Die Auszahlung muss als lebenslange Rente erfolgen („Leibrente“) oder als Auszahlungsplan mit Restverrentung („aufgeschobene Rentenversicherung“, „Teilkapitalverrentung“), wobei zu Beginn der Auszahlungsphase eine Einmalzahlung von maximal 30% des Kapitals möglich ist. Im Falle eines Auszahlungsplans muss ein Teil des zu Beginn der Auszahlungsphase zur Verfügung stehenden Kapitals in eine Rentenversicherung eingebracht werden, die dem Anleger ab Vollendung des 85. Lebensjahres eine gleich bleibende oder steigende lebenslange Leibrente gewährt. Die erste monatliche Rate dieser Leibrente muss mindestens so hoch sein wie die letzte monatliche Auszahlung aus dem Auszahlungsplan. Variable Teilrenten bleiben dabei unberücksichtigt.
- Die Abschluss- und Vertriebskosten müssen auf mindestens fünf Jahre verteilt werden (vgl. Abschnitt C.3.4).
- Verträge dürfen vom Verbraucher ruhend gestellt und gekündigt werden, der Anbieter darf gewechselt werden (vgl. Abschnitt C.3.4).
- Zudem unterliegen die Anbieter bestimmten Informationspflichten (siehe auch weiter unten, C.3.4):
  - Der Anbieter muss vor Vertragsschluss schriftlich über die Höhe und zeitliche Verteilung der Abschluss- und Vertriebskosten informieren.
  - Außerdem muss er die Kosten beziffern, die für die Vermögensverwaltung, bei einem Anbieter- oder Produktwechsel sowie für eine Vertragsumstellung entstehen.
  - Der Anbieter ist außerdem verpflichtet, über die Anlagemöglichkeiten und die Struktur des Anlageportfolios sowie das Risikopotential zu informieren.
  - Auch nach Vertragsabschluss muss der Anbieter jährlich über die Verwendung der Altersvorsorgebeiträge, die Höhe des angesparten Vermögens einschließlich der Erträge, die Höhe der Verwaltungskosten, den Stand der Verteilung der Vertriebs- und Abschlusskosten sowie über die Berücksichtigung ethischer, sozialer und ökologischer Belange bei der Kapitalanlage informieren.
  - Um die verschiedenen Produkte der geförderten Altersvorsorge besser vergleichen zu können, muss der Anbieter das Guthaben bei gleichmäßigen Beiträgen nach zehn Jahren (maximal bis zum Beginn der Auszahlungsphase) vor und nach den Wechselkosten darstellen. Diesem Betrag muss er die Summe der bis dahin gezahlten Beiträge mit einer Verzinsung von 2%, 4% und 6% oder mit der bereits fest vereinbarten Verzinsung

[41] Vgl. z.B. die Darstellungen in DRV 2008a, 2008b, 2009a sowie das AvmG (Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens, Altersvermögensgesetz), das AltZertG (Gesetz über die Zertifizierung von Altersvorsorge- und Basisrentenverträgen (Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz) und die VVG-InfoV (Verordnung über Informationspflichten bei Versicherungsverträgen (VVG-Informationspflichtenverordnung).

gegenüber stellen. Durch diesen Vergleich soll mehr Transparenz für den Verbraucher entstehen.

- Informationen, die sich auf Geldleistungen, Erträge oder Kosten beziehen, sind in Euro auszuweisen.
- Darüber hinaus muss er alle Daten der Zertifizierung seines Produkts angeben: Zertifizierungsstelle, -nummer, -datum und Ähnliches. Auch ein deutlich hervorgehobener Hinweis mit dem Wortlaut der Zertifizierung ist erforderlich.

Die Stiftung Warentest hat in einer Pressemitteilung (2008i) auf teils gravierende Mängel in der Transparenz der laufenden Dokumentation an „Riester“-Kunden in den Jahresmitteilungen hingewiesen, die allerdings nicht Gegenstand dieser Studie sind. Unter dem Titel „Riester-Jahresmitteilungen: Unvollständig, verwirrend, fehlerhaft“ wird dabei unter Verweis auf einen Test (2008d, 29 ff.) ausgeführt: „...Die jährlichen Riester-Informationen sollen Sparern Aufschluss über den Stand ihres Altersvorsorgevertrags geben. Doch oft sind die Mitteilungen unvollständig, verwirrend oder sogar fehlerhaft. Zu diesem Ergebnis kommt die Zeitschrift Finanztest in ihrer August-Ausgabe, nachdem sie die Jahresmitteilungen von Riester-Verträgen untersucht hat. 18 von 28 getesteten Mitteilungen waren „mangelhaft“ oder „ausreichend“, keine einzige erhielt ein „gutes“ Urteil. Die schlechte Information kann die Kunden Geld kosten, z.B. wenn sie sich dadurch Förderbeiträge entgehen lassen. Anhand der Mitteilung sollte der Sparer nachvollziehen können, wie sich das angesparte Vermögen entwickelt hat, welche Beiträge wie angelegt und welche Kosten abgezogen wurden. Mit Anfangs- und Endbestand sollten alle Posten so aufbereitet werden, dass sie rechnerisch nachvollzogen werden können. Vor allem bei den Versicherungen liegt vieles im Argen. Nur wenige weisen z.B. alle Kosten so aus, dass der Kunde weiß, woran er ist. Auch die Fondanbieter konnten nicht glänzen; am besten sah es noch bei den Riester-Banksparplänen aus. ...“.

Die Bundesregierung hat dazu in einer Anfrage Stellung bezogen und verweist ihrerseits auf die Wirkung der Stiftungs-Publikationen, statt selbst tätig zu werden (Deutscher Bundestag (2008d) Drucksache 16/10501, 16. Wahlperiode 8.10.2008, 5): „...Diese Kritik ist nach Auffassung der Bundesregierung vor dem Hintergrund der geschilderten Fälle nachvollziehbar. Da viele Anbieter in der Vergangenheit mit Finanztest-Prüfergebnissen ihre Produkte beworben haben, dürfte der Artikel dazu führen, dass die Mitteilungen überarbeitet und im Sinne der Verbraucher verbessert werden. ...“.

C.3.3 Design der Analyse zum Vergleich einzelner Angebote

Die folgenden Ausführungen fokussieren auf die Annahmen, Kriterien und Instrumente, um die im nächsten Abschnitt (C.3.4) vorgestellten empirischen Befunde zu den „Riester“-Produkten aus der Sicht der Verbraucher (abhängig Beschäftigte, ohne Beamte) vergleichend darstellen und beurteilen zu können. Ein solcher direkter Vergleich über alle „Riester“-Formen wird nach Wissen der Autoren hier zum ersten Mal in dieser Form durchgeführt; bisher werden lediglich Produktgruppen getestet und die einzelnen Formen untereinander nur verbal gegenüber gestellt (vgl. C.1).[42] Die Vergleichsrechnungen werden auf der Basis eines im Rahmen mehrerer Forschungsprojekte des Autors, unter anderem zur Beratungsqualität, entwickelten Berechnungstools durchgeführt. Die wesentlichen Annahmen werden im Folgenden erläutert.

Entsprechend den genannten Entscheidungskriterien Rendite mit Risiko/Unsicherheit und Liquidität sowie Transparenz und der unterschiedlichen Ausgestaltung der realen Angebote werden folgende **quantitative** Variablen in die Analyse eingeführt (vgl. auch C.3.1).

- Die Eigenbeiträge und Zulagen werden je nach Anbieterangabe in monatlichen oder in jährlichen Beträgen, vor- oder nachschüssig verzinst, einbezogen. Zur besseren Vergleichbarkeit wird unterstellt, dass die erste Zulage im zweiten Vertragsjahr verfügbar ist, auch wenn einige Anbieter mit dem ersten Vertragsjahr kalkulieren (vgl. auch Stiftung Warentest 2008g, 32).
- Ausgangspunkt sind ledige, kinderlose Personen, die jährlich brutto 30.000 Euro verdienen[43] und einen gesamten Sparbeitrag von 1.200 Euro (4%) leisten, der sich aus 1.046 Euro Eigenbeitrag und 154 Euro Zulage p.a. zusammensetzt. Es werden beide Geschlechter und zwei Altersstufen, 30 und 45 Jahre einbezogen. Zur besseren Vergleichbarkeit wird ein Vertragsbeginn am 1.1.2009 angenommen. Der Renteneintritt liegt nach geltender Rechtslage im Normalfall bei 67; dieser wird zur Berechnung herangezogen.
- Es werden verschiedene Szenarien für die Wertentwicklung angenommen, darunter ein Szenario, welches der Wertentwicklung der 10-jährigen Bundesanleihen entspricht (ca. 3%), weil diese – wie andere Bundeswertpapiere auch – nahezu kostenlos erworben und gehalten werden können („Null-Kosten“-Benchmark). Die übrigen Zinsszenarien werden mit 2,5%, 4,5%, 6,5% und 9% angenommen, wobei das „Best case“-Szenario vor allem auf Anlageformen mit Bezug zu Aktienmärkten zielt (siehe C.1, Fondsparpläne, Fondspolicen[44]). Die Szenariotechnik erlaubt die Abbildung der Rendite unter Unsicherheit. An der Rangfolge einzelner Angebote ändert sich durch die alternativen Szenarien grundsätzlich nichts.
- Mögliche kaufkraftbedingte Einflüsse (Inflation) werden in drei Szenarien berücksichtigt: keine Inflation, Inflation in Höhe von 2,5% und Inflation in Höhe von 5%. Auch wenn ein Szenario ohne Inflation ökonomisch wenig sinnhaft erscheinen mag, so wird dies hier mitgeführt, um eine erste Vergleichsbasis zu haben. Das Szenario mit 2,5% resultiert aus aktuellen Marktbewertungen im Vergleich ähnlich lang laufender Bundesanleihen mit und ohne Inflationsindexierung (2016). Im Juli 2009 lag die Rendite-Differenz als Schätzer für die Inflation (Inflationserwartung) damit bei 2,5%. Das hier verwendete „Worst case“-Szenario mit 5% ist den Überlegungen stark inflationärer Entwicklungen in der Folge der so genannten Finanzkrise geschuldet. Es sei hier wie auch zu den anderen Szenario-Betrachtungen darauf hingewiesen, dass es sich um Schätzungen für die Zukunft handelt, die ohnehin für die langen Zeiträume (bis zu 57 Jahre für 30-Jährige mit 20 Jahren Lebenserwartung ab Renteneintritt) nicht mit Eintrittswahrscheinlichkeiten bewehrt werden können. Es wird aus-

[42] Üblich sind bisher Vergleiche und Tests innerhalb der einzelnen Produktgruppen; führend ist hier die Stiftung Warentest aktiv, teilweise in Zusammenarbeit mit Verbraucherzentralen.

[43] Vgl. Abschnitt C.2; Das durchschnittliche Jahresentgelt der hier untersuchten Personengruppe liegt bei fast 30.000 Euro (vgl. DRV 2008c, 28).

[44] Die Stiftung Warentest meint dazu, dass bei langer Laufzeit bis zu 10% möglich sind (2008c, 27); an anderer Stelle werden dann aber 9% angenommen (29). Rentenversicherungen mit Fonds werden etwas zu günstig beurteilt, da die Beiträge mangels Anbieterangaben als Fondsbeitrag behandelt werden, obwohl eher von einer niedrigeren Investitionsquote auszugehen sein dürfte.

drücklich auf die Ausführungen zu Prognosen in Abschnitt B.2 verwiesen. Die hier verwandte Szenariotechnik erlaubt aber eine Gegenüberstellung möglicher Entwicklung ohne den Anspruch der scheinbar exakten Vorhersage.

- Die erkennbaren Kostenkomponenten werden je nach Angabe monatlich sowie einmalig oder laufend jährlich berücksichtigt. Gemäß Anbieteranforderungen (vgl. C.3.2) ist von einem Ausweis in Euro auszugehen; andernfalls werden die Kosten trotzdem berücksichtigt und gegebenenfalls eine entsprechende Umrechnung vorgenommen.
- Einkommenssteigerungen werden mangels Prognosefähigkeit und zur besseren Vergleichbarkeit nicht einbezogen, zumal sie in einer vorsteuerlichen Analyse keine neuen Unterschiede zwischen den Angeboten erkennbaren lassen würden. Da der Angebotsvergleich auftragsgemäß im Zentrum der Analyse steht, wird die Aussagekraft der Ergebnisse nicht beeinflusst.[45]
- Für die Auszahl- oder Rentenphase wird von der heute bekannten durchschnittlichen Lebenserwartung von 20 Jahren (Frauen) bzw. 17 Jahren (Männer) ausgegangen. Weitere Alternativen werden aufgrund der zahlreichen Einflussfaktoren und Imponderabilien für rein spekulativ gehalten, da hier über einen Zeitraum zu prognostizieren wäre, der erst in 22 Jahren beginnt und bis zu 57 Jahren in der Zukunft liegt (siehe oben).[46] Im Durchschnitt werden auf diese Weise die einzelnen Produkte modellhaft vergleichbar, Lebensversicherungen ebenso wie „aufgeschobene Lebensversicherungen“.[47]

Als wesentliche resultierende Größen werden zum Vergleich der einzelnen Angebote in den verschiedenen Produktgruppen folgende Daten berechnet:

- Die Vergleichsergebnisse werden an zwei Kenngrößen gut nachvollziehbar verdeutlicht. Die wesentliche Vergleichsgröße für alle „Riester“-Produkte stellt derjenige Betrag dar, der als Ergebnis der Ansparphase zum Renteneintritt zur Verfügung steht (Kapitalendwert), jeweils nach 22 Jahren (für heute 45-Jährige) oder nach 37 Jahren (für heute 30-Jährige). Diese Endvermögensgröße hat vor allem Bedeutung für die Höhe der daraus abzuleitenden Rente in der Auszahlphase, aber gegebenenfalls auch für die maximal 30%ige Entnahmeoption. Die Endvermögensgröße kann mindestens in zwei Ausprägungen zum Vergleich herangezogen werden.[48]
  - Zum einen kann der Betrag gemäß den oben genannten Angaben (Szenarien) und aufgrund der anbieterspezifischen Daten, z.B. zu den Kosten, aus den gesamten Sparleistungen abzüglich sämtlicher Abzugsbeträge und Kosten als **Nettobetrag** berechnet werden. Dieses Ergebnis der Ansparphase stellt dann faktisch den Betrag dar, den der Verbraucher als Startkapital zu Beginn der Rentenphase zur Verrentung, d.h. zur monatlichen Auszahlung gemäß den rechtlichen Vorgaben zur Verfügung hat.
  - Zum anderen kann als Vergleichgröße hierzu diejenige Endvermögensgröße berechnet werden, die gemäß den oben genannten Angaben (Szenarien) ohne Kosten und Abzugsbeträge zum Renteneintritt zur Verfügung stehen würde. Eine solche Betrachtung unterstellt dann eine praktisch kostenlose Anlage bzw. Verwaltung, wie sie weiter oben für die Bundeswertpapiere angesprochen wurde und wie sie tatsächlich auch realisierbar wäre (**Bruttobetrag**). Die Differenz zur erst genannten Nettogröße stellt dann im Sinne einer Opportunitätsbetrachtung denjenigen Betrag dar, der sich zusätzlich dadurch ergeben würde, wenn man die jeweils fälligen Kosten zum Szenariozinssatz hätte anlegen

[45] Steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten und Rahmenbedingungen wurden in allgemeiner Form entsprechend mit berichtet, eine Anwendung auf Einzeltypen ist aufgrund der Situationsspezifika individueller Gegebenheiten nicht zielführend, auch wenn einzelne Anbieter gerade mit Steuervorteilen werben (siehe C.1, C.2); einmal ganz abgesehen von der Problematik der Stabilität (oder eher: Volatilität?) steuerlicher Rahmenbedingungen.

[46] Vgl. z.B. Ohsmann/Thiede 2009.

[47] Andere Versicherungsleistungen, die auch nicht erfragt waren, werden nicht berücksichtigt.

[48] Die letzte Zulage wird im Endvermögen am Ende der Ansparphase nicht berücksichtigt, da diese ja erst mit bis zu einem Jahr Verzögerung eintrifft (siehe oben); vgl. auch den Hinweis in Stiftung Warentest 2008g, 32. Für den Vergleich der Angebote spielt dies keine Rolle.

können und insgesamt als Kapitalendwert zum Rentenbeginn ausweisen würde. Der **Differenzbetrag** stellt also denjenigen **Vermögensverlust** dar, der durch die Existenz bzw. Wahl des Anbieters entsteht.

- Zusätzlich kann man selbstverständlich auch noch den Nominalbetrag als Vergleichsgröße heranziehen („Kapitalerhalt“ laut Gesetz, ohne Inflation), der sich aus der einfachen Summe der Eigenbeiträge und Zulagen ergeben würde: im Falle der 45-Jährigen also insgesamt 26.400 Euro (23.012 Eigenbeitrag und 3.388 Euro Zulagen), im Falle der 30-Jährigen insgesamt 44.400 Euro (38.702 Eigenbeitrag und 5.698 Euro Zulagen). Es ergibt sich eine positive Rendite allein durch die Tatsache der Zulagenzahlung, hinzu kommt gegebenenfalls noch der oben genannte Steuervorteil. Vor Steuern erhält ein 45-Jähriger Verbraucher damit eine Rendite (durchschnittliche Verzinsung des jeweils gebundenen Kapitals) in Höhe von ca. 2,5%, ein 30-Jähriger immerhin noch ca. 1,7% (ohne Inflation), wenn man nur bezogen auf den Eigenbeitrag rechnet[49]. Korrekter wird die Ermittlung dann, wenn man die Rendite allerdings auf das gesamte jeweils gebundene Kapital aus Eigenbeiträgen und Zulagen rechnet, weil ökonomisch betrachtet die „Verzinsung“ in Form der Zulage ja nicht entnommen werden kann. Es ergeben sich jeweils ca. 1,7% (45-Jährige) und ca. 1,2% (30-Jährige).

- Als weitere Vergleichgröße kann die Höhe der Rentenzahlung pro Monat Verwendung finden, die sich unter den gegebenen Annahmen (Szenarien) ab Renteneintritt aus dem Startkapital ergeben würde. Hier kann dann analog zur Kapitalendwertanalyse (Startkapital zum Renteneintritt) verfahren werden.[50]

- Die genannten drei Endvermögensgrößen werden dann auch für kürzere Zeiträume von 3, 5 und 10 Jahren berechnet, um Szenarien der Kündigung, des Ruhens, des Wechsels einzubeziehen, indem zu den entsprechend frühe(re)n Zeitpunkten klar wird, welches Endergebnis im Sinne des bis dahin verfügbaren Kapitals existiert. Wichtig ist dabei – wie auch bei den oben genannten Endvermögensgrößen –,dass der Fördereffekt selbst und die möglichen zusätzlichen Renditeeffekte dann bestmöglich eintreffen, wenn die Anbieter möglichst geringe oder nahezu keine Kosten berechnen. Im Durchschnitt werden so zukunftsbezogen die einzelnen Produkte vergleichbar, Lebensversicherungen ebenso wie “aufgeschobene Lebensversicherungen”.[51]

- Ergänzend kann auch betrachtet werden, wie hoch aus heutiger Sicht (2009) der entscheidungsrelevante Kapital(bar)wert ausfällt. Positive Werte gelten u.a. als Hinweis darauf, die Vorsorge einzugehen (Investitionsprojekt „Riester“). Solche Überlegungen werden zusätzlich dadurch anschaulich, indem man die äquivalente Annuität analysiert. Gemeint ist damit der theoretisch gedachte monatliche Betrag, den ein Verbraucher regelmäßig entnehmen könnte, wenn sein Zugewinn aus dem Vorsorgeprojekt im Vergleich zum Unterlassen zum Renteneintritt gerade aufgebraucht sein soll.[52]

---

[49] Dieses Vorgehen wird z.B. auch in StiftungWT/vzNRW 2007, 137; Stiftung Warentest 2008e, 121; 2008f, 34, gewählt.

[50] Die mögliche Rente wird geringer ausfallen, da von Anbietern grundsätzlich lebenslang vorgesorgt werden muss, nicht nur für die 17 Jahre (Männer) oder die 20 Jahre (Frauen). Für einen Vergleich der Produkte ist dies aber unerheblich, solange alle Kosten bekannt sind.
Bereits an dieser Stelle sei schon darauf verwiesen, dass die Bank- und Fondssparpläne grundsätzlich eine „Kostenfalle“ haben, weil sie keine Kosten für die Rentenphase angeben.
Die Verwendung einer so genannten Effektivverzinsung oder Effektivrendite auf der Basis der Methode des internen Zinsfußes ist im Unterschied zur kapitalwertigen Vorgehensweise in der Regel falsch und gegebenenfalls irreführend. Dies liegt unter anderem darin begründet, dass diese Methode möglicherweise nicht nur mehrdeutige Lösungen erzeugt, sondern vor allem nur das durchschnittlich gebundene Kapital berücksichtigt und damit die zeitliche Struktur eines Zahlungsstroms missachtet.

[51] Andere Versicherungsleistungen, die auch nicht erfragt waren, werden nicht berücksichtigt.

[52] In anderen Worten stellt somit eine positive (negative) Annuität einer Investition den Betrag an, den der Anleger bei Durchführung der Investition in jedem Jahr zusätzlich entnehmen könnte (zusätzlich einlegen müsste), ohne deshalb ein anderes Endvermögen zu erhalten als er im Falle der Realisierung der Unterlassensalternative, dem Nichtabschluss des Vertrages erhalten würde. Die positive (negative) Annuität gibt somit den Betrag an, um den die Einzahlungsüberschüsse in jedem Jahr geringer (höher) sein dürften (müssen), ohne deshalb ein anderes Endvermögen zu erreichen als bei Nichtabschluss des Vertrages. Der Abschluss eines Rentenversicherungsvertrags ist damit nur dann vorteilhaft, wenn die Annuität größer gleich null ist.

C.3.4 Empirische Daten zum Angebot von „Riester“-Produkten

Als Methode zur Messung der Anlageberatungsqualität wird die verdeckte teilnehmende Beobachtung eingesetzt, die auch als „Mystery Shopping“, „Mystery Testing“, „Silent-Shopper-Verfahren“ oder „Testkundenverfahren“ bezeichnet wird und zur Erfassung der Dienstleistungsqualität aus Kundensicht dient. Das Empfinden der Kunden bezüglich des Dienstleistungsprozesses bzw. ihre subjektive Qualitätswahrnehmung lassen sich mit ihr auf eine möglichst objektive Ebene bringen. Zusätzlich werden die rechtlichen Vorgaben überprüfbar kontrolliert, insgesamt also den genannten Kriterien und Anforderungen (vgl. C.3.1 und C.3.2) Rechnung getragen. Aufgrund dieser Charakteristika bietet sie im Hinblick auf die Erfassung der Kriterien und Anforderungen zu Rendite und Risiko, zur Transparenz sowie zur Liquidierbarkeit, also deutliche Vorzüge gegenüber anderen, in der empirischen Forschung weiter verbreiteten Methoden der systematischen Datenerfassung wie insbesondere der Befragung und offenen Beobachtung.[53] Von Vorteil ist vor allem, dass weder eine aufgrund des Bankgeheimnisses sowie generell in einem sensiblen Bereich wie der Anlageberatung regelmäßig nicht gegebene Bereitschaft der Untersuchungspersonen (Berater oder Kunden) zur Mitarbeit erforderlich ist, noch die Möglichkeit der Beeinflussung der Ergebnisse durch Reaktivität besteht, also dadurch, dass sich die Untersuchungsobjekte – insbesondere die Berater – bewusst darüber sind, Untersuchungsgegenstand zu sein und die Möglichkeit haben, auf den Datenerhebungsvorgang selbst zu reagieren. Durch die Möglichkeit, viele relevante Rahmenbedingungen wie z.B. die Situation der Testkunden und die erfragten Informationen konstant zu halten, kann zudem eine hohe Vergleichbarkeit der Ergebnisse erreicht werden. Beim Einsatz realer Kunden als Testpersonen oder Untersuchungsobjekte, die sich nicht nur bezüglich ihrer finanziellen und personellen Situation unterscheiden, sondern auch unterschiedliche Qualitätsauffassungen haben und in unterschiedlichem Maße fähig sind, Erlebtes wahrzunehmen, zu verarbeiten, zu memorieren und wiederzugeben, ist diese gerade nicht gegeben.

Im Grundprinzip wird mit der gewählten Vorgehensweise ganz praktisch verbunden, zu überprüfen, inwieweit überhaupt und wenn ja, in welchem Ausmaß Wettbewerb im Retail Banking[54] und speziell im Bereich der so genannten „Riester“-Produkte besteht. Unterstellt wurden nämlich teilaufgeklärte Verbraucher, die nach Studium der diversen Testberichte der Stiftung Warentest zu den „Riester“-Produkten[55] zum Entschluss kommen, schriftlich Angebote zu „Riester“-Produkten (vgl. C.1) einzuholen. Die Test-Verbraucher wollten also den viel zitierten Wettbewerb nutzen und möglichst viele aussagekräftige alternative Angebote erhalten. Vorgegangen wurde per Brief mit der Bitte um ein Angebot gemäß den oben dargestellten Annahmen (vgl. C.3.3), in einigen Fällen musste insbesondere mangels Angabe der Kosten laut AltZertG (vgl. C.3.2; Gesetz über die Zertifizierung von Altersvorsorge- und Basisrentenverträgen (Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz) nachgefragt werden. Indirekt wurde mit der Nutzung der Publikationen der Stiftung Warentest impliziert, dass die hier getesteten Anbieter grundsätzlich zu aussagekräftigen Angeboten bereit sein dürften.[56] Allein schon aufgrund geographischer Gegebenheiten war die Schriftform die einzig mögliche Vorgehensweise, in einheitlicher Methode möglichst viele Anbieter zu erreichen.[57]

---

[53] Vgl. zu den typischen Methoden einer systematischen Datengewinnung in der empirischen Forschung z.B. Oehler 1995. Vgl. zur Nutzung und Diskussion der Methode des „Mystery Testing“ im Retail Banking Oehler/Kohlert 2008, Kohlert 2009.

[54] Zum Wettbewerb im Retail Banking vgl. z.B. Oehler 2005e und 2005f; vgl. auch Oehler 2005a.

[55] Vgl. Stiftung WT 2008c, 2008d, 2008g und 2008h (alle vier nahezu unverändert auch in 2008f).

[56] Auf Nachfrage hat der zuständige Untersuchungsleiter der Stiftung Warentest mitgeteilt, dass die Stiftung Warentest bei ihrer Untersuchung eine offene Anbieterbefragung durchgeführt, also nicht verdeckt erhoben hat. Mit dem in der Studie gewählten Vorgehen bezogen auf die von der Stiftung Warentest dokumentierten Anbieter werden alle wesentlichen Marktteilnehmer erfasst (vgl. Kohlert 2009).

[57] Die Stiftung Warentest (2008h, 25) weist zumindest für Banksparpläne auf ein regionales Versorgungsproblem hin. Bezüglich dezentral agierender strukturierter Vertriebe, die mehr oder weniger direkt im Auftrag nur zentral aufgestellter Anbieter operieren (z.B. manche Versicherer), könnte eingewandt werden, dass ein verdecktes Vorgehen auffällig werden kann, da eine Zentrale möglicherweise seltener angeschrieben wird. Sollte dies tatsächlich der Fall sein, so könnte erwartet werden, dass die folgenden Angebote „unter Beobachtung“ eher vollständiger und transparenter ausfallen. Dies wäre der ökonomischen Überlegung geschuldet, dass unter der Erwartung, dass viele Abschlüsse auch mit wenigen Informationen erreicht werden könnten, es in einer kurzfristigen Effizienzüberlegung scheinbar sinnhaft

Jedes Angebot wird entsprechend den weiter oben erörterten qualitativen und quantitativen Kriterien beurteilt. Im qualitativen Bereich stehen mehr als 20 verschiedene Aspekte, bei der quantitativen Analyse nochmals mehr als 20 Kriterien zur Verfügung. Bevor auf die einzelnen Kriterien und Anforderungen en detail eingegangen wird, soll zunächst nachstehend ein erster Einblick in die Rückläufe zur **Akquisition der Angebote** vermittelt werden.

Befragt wurden je Testkunde, also je getrennt für 45-Jährige (Stichprobe 1) und für 30-Jährige (Stichprobe 2) Verbraucher und Verbraucherinnen (vgl. C.3.3), 99 verschiedene Anbieter ohne Vorgabe der Produktart (vgl. C.1). In jedem Fall wurde bewusst auf die Angabe von Telefonnummer und E-Mail-Adresse verzichtet, um vergleichbare Angebote zu erhalten. Folgende erste deskriptive Befunde zum Anbieterverhalten lassen sich zusammenfassen:

- In Stichprobe 1 lehnten 12 Anbieter mit Verweis auf das Regionalprinzip jedes Angebot ab. Weitere 19 Anbieter betonten, nur persönlich ein Angebot abgeben zu können, oder begründeten eine Angebotsverweigerung mit dem Fehlen von Daten, die aber zur Verfügung standen. 13 Anbieter verwiesen sinngemäß auf das Erfordernis eines Telefonats (siehe auch unten), ohne das kein Angebot möglich sei. Weitere 7 Anbieter reagierten gar nicht. Hier verbleiben zunächst 48 Anbieter. In Stichprobe 2 ergibt sich ein vergleichbares Bild (51 Anbieter zunächst verbleibend; 16 „regional“, 20 „nur persönlich“, 12 ohne Reaktion).
- Hinsichtlich der Handhabung des Datenschutzes fällt bei einzelnen – zum Glück nur wenigen – Anbietern ein Umgang mit der Angebotsnachfrage auf, die problematisch erscheinen. Zum einen wurden Bekannte und Verwandte der Testperson am Adressort von Bank- und Sparkassenmitarbeitern angesprochen, um „Näheres“ zu erfahren. Zum anderen fand eine Weitergabe der Anfrage an andere Intermediäre statt, die nicht direkt zu dem Unternehmen gehören, das jeweils angefragt wurden. Zudem wurde zumindest in einem Fall versucht, quasi in einer „Sippenklärung“, zur Testperson gleichnamige Personen an der Adresse über eine anbieterinterne Kundendatenbank ausfindig zu machen und anzusprechen.
- Ein kleiner Unterschied zwischen beiden Stichproben bestand darin, dass in einem Fall eine Telefonnummer des Testkunden grundsätzlich recherchiert werden konnte, im anderen aber nicht. Ohne dass Anrufe erwünscht waren, wurde die Adresse mit recherchierbaren Telefonanschluss vom ersten Tag an und über mehrere Wochen einem regelrechten Telefon-Bombardement ausgesetzt. Die jeweilige Bitte zu schriftlichen Angeboten wurde meist ignoriert, Anrufe wurden wiederholt („Druck“). Interessant ist des Weiteren, dass in der Stichprobe ohne Telefonmöglichkeit die selben Anbieter, die den Telefondruck versuchten, sehr wohl auch so zu schriftlichen Angeboten in der Lage waren, diese aber nach den Anrufen in der anderen Stichprobe meist ausblieben. Die Angaben in den Angeboten dieser Anbieter waren zunächst überproportional häufig ohne nachvollziehbare Kostenangaben (siehe unten).
- In Stichprobe 1 fehlten bei 22 Anbietern, also bei der knappen Hälfte, nutzbare Angaben zu den Kosten, obwohl zum Teil unterschriftsreife Verträge mitgesandt wurden oder Informationen teilweise die Überschrift „vorvertragliche Informationen“ trugen. Eine schriftliche Nachfrage erbrachte nur in etwa drei Viertel soweit Erfolg, dass die Angebote ausgewertet werden können (17 von 22 Anbietern). In Stichprobe 2 ergibt sich ein ähnlich negatives Bild: 23 der 51 Anbieter mussten nachgefragt werden (45%), davon haben nur 12 auswertbare Informationen geschickt, das heißt, dass fast die Hälfte der Anbieter selbst auf Nachfrage keine nutzbaren Kosteninformationen bereitgestellt haben. Dazu fällt auf, dass bei manchen Anbietern der jeweilige Sachbearbeiter „entscheidet“, ob die Angebote alle notwendigen Kostenangaben besitzen oder nicht: Einige Angebote vom selben Anbieter unterscheiden sich.
- Insgesamt verleiben damit in Stichprobe 1 43 Anbieter mit 71 Produkten (27 Banksparpläne, 13 Fondssparpläne, 21 Lebensversicherungen, 10 fondsgebundene Versicherungen) in

ist, auch nur wenige Informationen bereitzustellen. Die genannte „Zentrale“-Tendenz ist im übrigen nicht zu beobachten.

Stichprobe 2 40 Anbieter mit 63 Produkten (25 Banksparpläne, 12 Fondssparpläne, 20 Lebensversicherungen, 6 fondsgebundene Versicherungen).

Anschließend an diese kurze deskriptive Statistik beginnt die **qualitative Analyse** mit der Auswertung der verfügbaren Angebote zur **Transparenz**, Verständlichkeit, Informationsbereitstellung und Informationsdarstellung/Framing (vgl. C.3.1).

- Ein zentraler Aspekt ist die bereits kurz angesprochene Transparenz hinsichtlich der im „Riester“-Produkt anfallenden **Abschluss- und Vertriebskosten sowie der weiteren Verwaltungskosten und sonstigen Kosten im Rahmen der Vermögensanlage**. In der weiteren Analyse wird weitgehend auf die oben genannten Regelungen des AltZertG (vgl. C.3.2; Gesetz über die Zertifizierung von Altersvorsorge- und Basisrentenverträgen (Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz) abgestellt. Die Ergebnisse werden anhand der ersten Stichprobe dargestellt. Diejenigen der Stichprobe 2 weisen hohe Ähnlichkeit auf, allerdings zeigt sich interessanterweise, dass hier die Anbieter in der fast vollständig erzwungenen Schriftform zumindest auf schriftliche Nachfrage häufiger transparent informieren.
- Als erster zentraler Punkt sei nochmals erwähnt, dass nur knapp die Hälfte aller Anbieter nutzbare Kosteninformationen zur Verfügung stellen und auch die direkte Nachfrage nach solchen die Transparenz nur ansatzweise verbessert. **Die knappe Hälfte der untersuchten Anbieter fällt also für Verbraucher aus dieser Perspektive aus, weil keine Kostentransparenz gegeben ist.**
- In Folgenden werden nun die Angebote der verbleibenden Anbieter analysiert, also 71 Angebote in Stichprobe 1 und 63 Produkte in Stichprobe 2. Hinsichtlich der Kosteninformationen werden dabei auch Angaben der Anbieter nicht grundsätzlich als negativ eingestuft, die der Verbraucher einigermaßen selbst zusammensuchen kann, soweit überhaupt nachvollzogen werden kann, welche Kosteninformationen gemeint sein könnten (im Detail siehe unten).
  - In dieser schon recht großzügigen Vorgehensweise fallen in Stichprobe 1 immer noch 40% aller Angebote durch, weil eine oder mehrere zentrale Kostenangaben fehlen. Es fehlen entweder klare Angaben zu den Abschluss- und Vetriebskosten oder den Verwaltungskosten überhaupt, oder eine Angabe zur Verteilung fehlt oder es mangelt an der zwingend vorgeschriebenen Angabe der Kosten in Euro. In Stichprobe 2 fallen immerhin 30% der Angebote durch. **40% der untersuchten Angebote für 45-Jährige und 30% der untersuchten Angebote für 30-Jährige weisen also ein oder mehrere zentrale Mängel auf.**
  - Ein wesentlicher Aspekt der Kostentransparenz liegt im gesetzlich vorgeschriebenen **Ausweis aller Kosten in Euro** (vgl. C.3.2). Dieser Aspekt ist neben möglichen Hinweisen aus der Struktur der Kosten u.a. deshalb wichtig für eine Förderung der Vergleichbarkeit von „Riester“-Produkten, weil Verbrauchern nur so ansatzweise die absolute Belastung eines möglichen Produktes zumindest während der Ansparphase und damit der potentielle Vermögensverlust im Vergleich verschiedener Alternativen vor Augen geführt wird. Mit dieser Transparenzvorschrift haben die Anbieter anscheinend große Probleme. **Fast 40% der Angebote weisen die Kosten in Euro nicht aus oder machen nur teilweise Angaben.**

    Ein Beispiel sei angeführt, um die Problematik zu verdeutlichen (die Information wurde trotz Nachfrage so gegeben, s.o.): „... Die Abschlusskosten betragen jährlich 0,76% der Beitragssumme. Als Beitragssumme gilt hier die Summe aller vertraglich vereinbarten Beiträge, wobei Beiträge innerhalb der flexiblen Abrufphase nur zur Hälfte berücksichtigt werden. Die Beitragssumme umfasst jedoch höchstens die Summe der in den ersten 30 Jahren fälligen (vollen) Beiträge. Diese Abschlusskosten werden jährlich erhoben, jedoch nicht länger als bis zum Ablauf des fünften Versicherungsjahres. Für ... Altersvorsorgezulagen betragen die Abschlusskosten jeweils 4,00% des Zulagenbetrages. Die Vertriebskosten betragen jährlich 1,50% des vereinbarten Jahresbeitrages. Die Verwaltungskosten betragen jährlich 3,00% des vereinbarten Jahresbeitrages und 4,50% des

Zuzahlungsbetrages bei jeder ... Altersvorsorgezulage. Zusätzlich fallen jährliche Verwaltungskosten an, die vor Rentenbeginn 0,08% des bei Rentenbeginn gegebenen Deckungskapitals und nach Rentenbeginn 2,00% der Jahresrente betragen. ....“.

Aber auch kürzere Formulierungen erscheinen nicht geeigneter: „...Gemessen an dem dargestellten Guthaben ...“ (AOe: in das eine angenommene Wertsteigerung von 6% eingebaut ist >>> Kosten ohne Wertsteigerung?); und: „... sonstige Kosten ... monatlich 0,03 Euro je 100 Euro Deckungskapital ...“.

Manche Anbieter sind offensichtlich der Auffassung, Verbraucher könnten so einfach die Kostenbeträge in Euro ermitteln und dabei auch die ganzen Fachtermini korrekt interpretieren.

- Hinsichtlich der **Abschluss- und Vertriebskosten** ist zunächst zu prüfen, ob diese insgesamt alle ersichtlich sind. Dem Erfordernis kommen leider nur etwas mehr als drei Viertel der Anbieter nach. Fast ein Viertel aller Produkte (23%) haben den Makel, zumindest teilweise intransparent hinsichtlich der Abschluss- und Vertriebskosten zu sein, das heißt überhaupt nutzbare Angaben zu den Kosten zu machen. Dabei wurde schon recht großzügig ausgewertet:

  Zugunsten der Anbieter wird auch dann eine Transparenz attestiert, wenn Formulierungen wie (Bank/Sparkasse) „... Verwaltungskosten laut Preisaushang; derzeit belaufen sich die Kosten auf...“, oder „... Darüber hinaus können einmalige Verwaltungskosten beim Übergang von der Anspar- in die Auszahlphase erhoben werden ...“, oder „... Für den Abschluss der Rentenversicherung ... (gemeint ist die Kapitalverrentung zu Beginn der Auszahlphase, Oe) ... können weitere Kosten entstehen ...“, oder alternativ „... Im Falle der Vereinbarung einer Leibrente oder einer lebenslangen Teilkapitalverrentung im Rahmen eines Auszahlungsplans in der Auszahlungsphase wird der Sparer gegebenenfalls mit angemessenen Abschluss- und/oder Vermittlungskosten belastet ...“

  Diese Zitate, die für die meisten Banksparpläne und Fondssparpläne zutreffen, rühren an einem sehr wunden Punkt der „Riester“-Produkte solcher Art: Es besteht eine klare „**Kostenfalle**“ dahingehend, dass Verbraucher eben nicht alle Kosten erfahren, die für die Beurteilung des Gesamtprodukts, also der Anspar- und der Auszahlungsphase, wesentlich sind. Wie sollen Verbraucher dabei auswählen? Bezüglich der später in der quantitativen Analyse geführten Diskussion hinsichtlich der vor allem bei Versicherungsprodukten zumindest anfänglich hohen Kostenanteile ist also zu beachten, dass Bank- und Fondssparpläne dagegen ein nicht unerhebliches Kostenrisiko bergen, welches bei den meisten Versicherungsprodukten nicht besteht.

  Des Weiteren wird damit schon an dieser Stelle klar, dass eine Beurteilung des Verbrauchers in gedachten zwei Stufen sinnvoll erscheint, erstens anhand des erreichten Endvermögens zum Renteneintritt und zweitens hinsichtlich der Bedingungen für die danach erfolgende Verrentung (vgl. die in dieser Studie verwendeten quantitativen Größen, C.3.3).

  Als Intransparenz dagegen wird gewertet, wenn z.B. bei Fondssparplänen aufgrund der nicht einzeln berechneten Folgen der Aufschläge nur im Kleingedruckten nach intensiver Suche Formulierungen gefunden werden wie: „... Zur Abgeltung der Abschluss- und Vertriebskosten werden die beim Erwerb der Investmentfondsanteile ... anfallenden Ausgabeaufschläge erhoben, deren Höhe sich aus dem Verkaufsprospekt der betreffenden Investmentfonds in der jeweils geltenden Fassung ergibt (derzeit ...). ...“.

- Sodann ist die Angabe zur **Verteilung der Abschluss- und Vertriebskosten** (mindestens auf die ersten 5 Jahre) zu klären.

  Hierzu ist zunächst anzumerken, dass diese Regelung vor 2004 noch bei einer Verteilung auf die ersten 10 Jahren lag, hier also klar zu Lasten der Verbraucher geändert wurde, weil vorzeitige Vertragsauflösungen noch teurer werden (siehe unten, quantitative Analyse nach 3, 5 und 10 Jahren). Die Bundesregierung begründet diese insbesondere die Versicherer begünstigende Änderung so: „... Letztlich stellt die jetzige, seit 2004 geltende Regelung, wonach diese Kosten auf mindestens fünf Jahre zu verteilen sind (vor 2004: zehn Jahre), einen Kompromiss dar zwischen einerseits dem Verbraucherschutz und andererseits dem staatlichen Interesse an einer möglichst hohen Verbreitung der Riester-Rente, die nur mit einem ausreichend motivierten Vertrieb sichergestellt werden kann ...“ (Deutscher Bundestag (2008d) Drucksache 16/10501, 16. Wahlperiode 8.10.2008, 7).

  Mit 28% fehlt deutlich mehr als einem Viertel aller untersuchten Produkte eine klare Kennzeichnung der Kostenverteilung.

- Auch die **Verwaltungskosten und die sonstigen Kosten**, die insgesamt für die Vermögensanlage und Verwaltung anfallen, müssen angegeben werden. Nur etwas mehr als drei Viertel aller untersuchten Produkte (77%) weist diese Kostenkomponente offen aus, das heißt ein Viertel aller Angebote weist überhaupt nutzbare Angaben zu den Kosten aus. Dabei wurde schon recht großzügig ausgewertet:

  Zugunsten der Anbieter wird auch dann auf Transparenz erkannt, wenn Formulierungen wie (Versicherung) „... An sonstigen Kosten können Gebühren nach dem Kostenverzeichnis in den Versicherungsbedingungen anfallen ...“ Verwendung finden.

  Solches gilt auch, wenn bezüglich der „Kostenfalle“ nur Verwaltungskosten dabei erwähnt werden (Bank/Sparkasse): „... Darüber hinaus können einmalige Verwaltungskosten beim Übergang von der Anspar- in die Auszahlungsphase erhoben werden ...“; theoretisch nicht schlecht, da es zusätzlich heißt: „... Abschluss- und Vertriebskosten werden für den Altersvorsorgevertrag nicht berechnet ...“ (Unterstreichung Oe).

  Intransparenz ist zu attestieren, wenn z.B. Formulierungen zu finden sind wie „... Ausgabeaufschläge und Verwaltungskosten wurden bei den zugrundeliegenden Berechnungen nicht berücksichtigt. Kosten einer Depotverwahrung ... bleiben unberücksichtigt.“

  Intransparenz liegt auch vor, wenn z.B. bei Fondssparplänen aufgrund der nicht einzeln berechneten Folgen der Prozentsätze nur im Kleingedruckten nach intensiver Suche Formulierungen gefunden werden wie: „... Zur Abgeltung der Kosten für die Verwaltung des gebildeten Kapitals werden Gebühren erhoben, deren Höhe sich aus dem Verkaufsprospekt der betreffenden Investmentfonds in der jeweils geltenden Fassung ergibt und die diesen unmittelbar belastet werden (derzeit ...). Darüber hinaus werden ... Gebühren für die Depotverwaltung erhoben, deren Höhe und Zahlweise sich aus den Bedingungen für ... in der jeweils geltenden Fassung in Verbindung mit dem aktuellen Allgemeinen Preisverzeichnis ergibt (derzeit ...) ... Außer den Depotgebühren erhält die Depotbank eine tägliche Vergütung in Höhe von 1/365 (in Schaltjahren: 1/366) von bis zu 0,05% des börsentäglich festgestellten Inventarwertes der betreffenden Investmentfonds ...“.

- Interessant ist gegebenenfalls die Beobachtung, dass einige Anbieter ihre prozentualen Kostenangaben nach Eigenbeitrag und Zulage deutlich unterscheiden und die letztere prozentual mehrfach höher belasten. Aus der Sicht der Verbraucher ist dies mit Blick auf die Gesamtkosten und ihre Struktur eher unwesentlich, eine Regulierung, die Kostensätze auf Zulagen nicht gestatten würde, ist ohnehin nicht bekannt. Ob es kommunikationspolitisch opportun erscheint, als Anbieter gegenüber dem Staat zu signalisieren, man nutze die Zulagen nach Prozentpunkten (nicht unbedingt nach Absolutbeträgen) überproportional für die eigenen Kosten, sei dahingestellt.

- Außerdem dürfte es für Verbraucher interessant sein, in welcher Höhe **Wechselkosten** anfallen, wenn das Produkt und/oder der Anbieter gewechselt werden soll, ganz abgesehen von der verbindlichen Vorschrift des AltZertG (siehe oben). Nur zwei Drittel aller Produkte enthalten hierzu die geforderten Angaben. Die Wechselkosten variieren bei den meisten Produkten in einer Höhe von 40 Euro bis zu einer Höhe von 150 Euro.

  Einigen wenigen Anbietern gelingt es aber in ihren Vertragstexten auch Formulierungen unterzubringen, die leicht eine weitere „Kostenfalle“ bergen, z.B.: „... 2% vom Guthaben, mindestens 25 Euro ...“.

- Ferner verweist die Stiftung Warentest (2008g, 33) zu Recht darauf hin, dass es für Verbraucher wichtig sein könnte zu erfahren, ob **Ratenzuschläge** für unterjährige Zahlungen (z.B. monatlich oder quartalsweise) bestehen. Fast alle Produkte (90%) enthalten dazu keine oder keine nachvollziehbaren Angaben. Bei den verbleibenden 7 Produkten wird man erst im Kleinstgedruckten fündig, in seltenen Fällen findet sich eine Angabe offensiv gut sichtbar für die Kunden.

- Ein weiterer wesentlicher Teil der Transparenz betrifft die Information zur **Wertentwicklung** und zur Unsicherheit (**Risiken**).[58]

  Zu dieser Analyse gehören auf den ersten Blick das **Wertzuwachsrisiko nominal (ohne Inflation), real (mit Inflation), vor Kosten und nach Kosten** (vgl. C.3.2, gesetzlicher Kapitalerhalt: Eigenbeiträge und Zulagen ohne Abzüge). Des Weiteren ist aber zu überprüfen, inwiefern die **Berechnung der Rente nachvollziehbar** dokumentiert wird. Dabei sind insbesondere auch Informationen zu den Zinszusagen und Aussagen zur Veränderlichkeit von Preisen/Kursen zu klären. Die nach AltZertG (siehe oben C.3.2) vorgeschriebene Darstellung der **Wertentwicklung modellhaft** mit den drei Prozentsätzen 2%, 4% und 6% einer möglichen Wertentwicklung stellt ohnehin eine Mindestanforderung dar. Ebenso wichtig ist eine **Transparenz hinsichtlich potentieller Vertragsänderungen** (Kündigen, Ruhen, Tod) und der Aspekt, inwieweit zumindest die von einem Anbieter angebotenen **Produkte vergleichbar dargestellt** werden und nicht Berechnungen, Aussagen und Leistungsversprechen enthalten, die nicht angefordert wurden, aber die Transparenz und Vergleichbarkeit mit Produkten anderer Anbieter erschweren.

  - Risiko/Unsicherheit bzw. Variabilität der Wertentwicklung(szusagen), **Wertzuwachsrisiko**: Alle „Riester“-Produkte enthalten zukunftsbezogen mindestens ein einzelnes Preisrisiko (Zins(änderungs)risiko bei zinstragenden Produkten, Banksparplänen) oder eine Kombination aus solchen (Zins- und Kursrisiko bei Nutzung von Fonds oder bei der Anlage von Versicherungen). Ökonomisch erscheint leicht nachvollziehbar, dass bereits die Einschätzung nur eines einzelnen Preisrisikos wie des Zinsänderungsrisikos mit seinen vielfältigen Einflussfaktoren schwierig erscheint, die unterschiedliche Koppelung aber von verschiedenen Preisrisiken (Aktienkurse, Zinsen, Ausfälle Emittenten/Kontrahenten, Währungen) noch um einiges diffiziler und wesentlich aufwendiger wird, mit der Folge, dass in der Regel die Aussagekraft der Prognose deutlich sinkt.

    In fast 60% aller Angebote wird die **vorgeschriebene modellhafte Wertentwicklung** nicht dargestellt. Damit wird in diesen Fällen noch nicht einmal den gesetzlichen Mindeststandards genügt. Zugunsten von Anbietern wurde dabei bereits berücksichtigt, wenn statt der Untergrenze von 2% der Höchstrechnungszins eingesetzt wurde.

    Wesentlich sind auch **Informationen zum gesamten Risikopotential**, gegebenenfalls auch der Anlagestruktur der im Angebot genannten Produkte. Bezug nehmend auf die gesetzlichen Mindeststandards wird meist eine gesetzesähnliche Formalformulierung verwendet, die wenig Aussagegehalt besitzt. Aber selbst dann schaffen nur knapp 60% der Angebote diese Hürde. Oft sind die Angaben auch so verklausuliert im

[58] Dem aufmerksamen Leser wird nicht entgangen sein, dass die Kosten und deren Risiken natürlich auch hier hätten einbezogen werden können, quasi in einer Nettobetrachtung; allerdings auf Kosten einer transparenten Analyse, weswegen die getrennte Erörterung gewählt worden ist.

Kleinstgedruckten oder derart mit Fachtermini dargestellt, dass die meisten Verbraucher solches kaum nachvollziehen und verstehen können. Dies fällt insbesondere bei den insgesamt komplexeren Produkten der einfachen und der fondsgebundenen Rentenversicherung und den Fondssparplänen auf. Allerdings werden Zins(änderungs)risiken bei Banksparplänen ebenfalls nur selten wirklich transparent.[59]

Eine weitere für Verbraucher interessante Information liegt in der **Einschätzung des Anbieters hinsichtlich der Wertentwicklung** in der Ansparphase und in der Rentenphase, denn man möchte ja gerne wissen, was der Anbieter in seinem Produkt für realistisch hält. Nur ca. zwei Drittel aller Angebote enthielt eine solche Einschätzung überhaupt, wobei die häufigste Nennung bei 6% (Einzahlungsphase) bzw. 4% (Rentenphase) lag.

Geprüft wurde des Weiteren, ob die Angebote erklären, wie die **Renten** unter Einbeziehung der Eigenbeiträge und Zulagen **berechnet** werden. In beiden Stichproben war dies nur bei einem Produkt tatsächlich gegeben, alle anderen Angebote enthielten, wenn überhaupt, so kryptische Angaben, dass die dargestellten Berechnungen für die Anspar- und Rentenphase auch nach intensiveren Recherchen kaum möglich war.

Zusätzlich interessiert Verbraucher, inwiefern feste **Überschüsse** in die Wertentwicklung einfließen, oder ob unsichere Bewertungsreserven vorliegen sowie, ob mit Schlussüberschüssen gearbeitet werden und wie unsicher diese sind. Immerhin enthielten fast alle Angebote zumindest Hinweise darauf, welche Wertentwicklungsbestandteile sicher zugesagt und welche mit Unsicherheit behaftet sind. Dagegen wird nur in einem einzigen Versicherungsangebot ausdrücklich erwähnt, auf welche u.a. um Kosten reduzierte Summe („Sparanteil“) sich der Höchstrechnungszins von derzeit 2,25% tatsächlich bezieht, in allen anderen Fällen bleibt es Verbrauchern überlassen, eine solche Sachkenntnis zu besitzen. Entsprechend kann hinsichtlich des Wertzuwachsrisikos nicht gerade von hoher Transparenz gesprochen werden, ein sicherlich wunder Punkt bei Angeboten zu „Riester“-Versicherungen. Noch offensichtlicher wird die Problematik bei fondsgebundenen Versicherungen. Fondssparpläne verweisen inzwischen nahezu unisono darauf, dass „alles“ möglich erscheint, eine wenig hilfreiche Einschätzung für Verbraucher, die ein Risiko für sich abschätzen möchten.

Im Rahmen des Wertzuwachsrisikos ist bei den zinstragenden Produkten wie den Banksparplänen ebenfalls eine hohe Transparenz nur dann gegeben, wenn zunächst klar dargestellt wird, wie das **Verzinsungssystem** funktioniert und dann gegebenenfalls erläutert wird, wie der Referenzzins und der Zins des Produkts bestimmt sowie, wie er wann angepasst wird.[60] Deutlich mehr als die Hälfte der einschlägigen Angebote informiert praktisch nicht nachvollziehbar über den gewählten Referenzzins, fast kein Produkt enthält Angaben über gegenüber der Umlaufrendite verzögerte Anpassungen. Bei den Staffel- und Bonuszinsangeboten fehlt in der Regel eine klare Dokumentation, welche Wertentwicklungsschwankung auf der Grundlage des variablen Basiszinses entsteht. Schließlich wird in fast keinem Angebot ersichtlich, welche Risiken aus einer anbieterseitigen Kündigung des Referenzzinsmodells für Verbraucher folgen. So einfach und transparent ein Produkt wie eine Banksparplan dargestellt werden könnte, so sehr entsteht der Eindruck, dass hier bei vielen Angeboten nur sehr eingeschränkt wert auf genau diese Transparenz gelegt wird, aus welchen Gründen auch immer. Das mit Banksparplänen vorhandene Preisrisiko können aufmerksame Verbraucher indirekt oft nur dadurch entdecken, dass in der deutlichen Mehrheit der Angebote die Anbieter anfänglich mit einer deutlich geringeren Verzinsung starten, als sie selbst in ihrer Einschätzung zur Wertentwicklung (siehe oben) angeben. Die Risikoprämie möglicher Zinsänderungen

[59] Dabei können sich Anbieter formal noch auf der relativ sicheren Seite wähnen, da selbst der Vorschlag des BMELV zu den so genannten Produktinformationsblättern (PIB) praktisch auf die Thematik des Zins(änderungs)risikos bei zinstragenden Produkten verzichtet (und allgemein damit dann verbunden auch das Geldanschlussrisiko sowie das Liquiditätsrisikos bei festen Vertragslaufzeiten ignoriert); ob man diese wichtigen Informationen den Verbrauchern nicht zumuten möchte oder diesen wesentliche Aspekt gegebenenfalls schlicht vergessen hat, bleibt offen. Die im PIB auftauchende Rubrik „Kursrisiko/Geschäftsrisiko“ erscheint jedenfalls alles andere als zielführend zu sein.

[60] Vgl. hierzu z.B. die informative Kurzerörterung in Stiftung WT 2008h, 27; vgl. auch StiftungWT/vzNRW 2007, 139.

zahlt der Kunde, auch wenn natürlich auch vertriebstechnische Erwägungen hinter diesem Anbieterverhalten stehen könnten (Vermeidung von später, bei gestiegenen Zinsen, kündigender „Laufkundschaft“, die anfänglich höhere Zinsen „mitnehmen“). Das **Zins(änderungs)risiko** ist sicherlich ein wunder Punkt bei den Banksparplänen, der viel zu wenig thematisiert wird, und der nur bedingt (bei sehr kurzen Laufzeiten und bezogen auf das einlagensicherungssystemgefederte Ausfallrisiko) zu der häufiger kolportierten Einschätzung als „sicheres“ Produkt passen will (vgl. C.1).

Für verschiedene Interessenlagen der Verbraucher wesentlich ist die Überprüfung, inwieweit Informationen bereitgestellt werden, wie sich **Guthaben, Rückkaufs- und Übertragungswerte** ohne sichere Überschüsse und Boni entwickeln, damit verlässliche Rückschlüsse für die Kündigung, die Beitragsfreistellung (Ruhen), die Übertragung bei einem Vertragswechsel oder den Todesfall möglich sind. Ca. 80% der Angebote in Stichprobe 1 und fast drei Viertel aller Angebote in Stichprobe 2 enthält dazu keine klar verwertbaren Angaben, obwohl zum Teil unterschriftsreife Verträge mitgesandt wurden oder Informationen teilweise die Überschrift „vorvertragliche Informationen“ trugen.

- Fast alle Angebote entziehen sich der ökonomischen Aufklärung über den Kaufkraftverlust bis zum Eintritt in die Rentenphase oder darüber hinaus. Einige wenige Anbieter weisen das **Inflationsrisiko** aus oder beziehen dies (intransparent) in ihre Modellrechnungen mit ein. Dabei wird deutlich, dass hier eher versucht wird, die Rechen- bzw. Schätzgrößen zur Wertentwicklung oder zur Rentenzahlung möglichst gut darzustellen, indem man Inflationserwartungen vermeidet.
- Abschließend bleibt anzumerken, dass **mehreren Angeboten eines Anbieters** kaum auch nur der Versuch unternommen wird, die Produkte einigermaßen für Verbraucher vergleichbar darzustellen. Ein Vergleich scheitert schon meist allein daran, dass unterschiedliche Grunddaten verwendet werden (mal mit, mal ohne Inflation, mit und ohne Einkommenssteigerung, vor und nach Kosten). Daneben „vernebeln“ oder „verschleiern“ in die Angebote eingebaute **Zusätze** wie zusätzlich Versicherungsleistungen, Einkommenssteigerungen, Steuervariationen etc., die im Angebotsanschreiben nicht verlangt waren, in einigen Fällen die Vergleichbarkeit der Angebote verschiedener Anbieter.

Anschließend an diese qualitative Analyse hinsichtlich Transparenz, Verständlichkeit, Informationsbereitstellung und Informationsdarstellung beschäftigen sich die weiteren Ausführungen mit der **quantitativen Analyse** analog der dargestellten Vorgehensweise, insbesondere entlang der Endvermögensgrößen nach einzelnen Vertragsabschnitten und zum Renteneintritt sowie anhand der potentiellen Vermögensverluste durch die unterschiedlichen Kosten der einzelnen Produkte entlang der Benchmarkanalyse. Auf die Ausführungen zu Beginn des Abschnitts C.3.3 wird ausdrücklich hingewiesen, einige wesentliche Aspekte seien kurz wiederholt:

- Ausgangspunkt sind ledige, kinderlose Personen, die jährlich brutto 30.000 Euro verdienen und einen **gesamten Sparbeitrag von 1.200 Euro** (4%) leisten, der sich aus 1.046 Euro Eigenbeitrag und 154 Euro Zulage p.a. zusammensetzt. Es werden zwei Altersstufen, 30 und 45 Jahre einbezogen. Zur besseren Vergleichbarkeit wird ein Vertragsbeginn am 1.1.2009 angenommen. Der Renteneintritt liegt nach geltender Rechtslage im Normalfall bei 67; dieser wird zur Berechnung herangezogen.
- Es werden verschiedene Szenarien für die Wertentwicklung angenommen, darunter ein Szenario, welches der Wertentwicklung der 10-jährigen Bundesanleihen entspricht (ca. 3%), weil diese – wie andere Bundeswertpapiere auch – nahezu kostenlos erworben und gehalten werden können (**„Null-Kosten“-Benchmark**). Die übrigen Zinsszenarien werden mit 2,5%, 4,5%, 6,5% und 9% angenommen, wobei das „Best case“-Szenario vor allem auf Anlageformen mit Bezug zu Aktienmärkten zielt (siehe C.1, Fondsparpläne,

Fondspolicen[61]). Die Szenariotechnik erlaubt die Abbildung der Rendite unter Unsicherheit. An der Rangfolge einzelner Angebote ändert sich durch die alternativen Szenarien grundsätzlich nichts.

- Mögliche kaufkraftbedingte Einflüsse (**Inflation**) werden in drei Szenarien berücksichtigt: keine Inflation, Inflation in Höhe von 2,5% und Inflation in Höhe von 5%. Auch wenn ein Szenario ohne Inflation ökonomisch wenig sinnhaft erscheinen mag, so wird dies hier mitgeführt, um eine erste Vergleichsbasis zu haben. Das Szenario mit 2,5% resultiert aus aktuellen Marktbewertungen im Vergleich ähnlich lang laufender Bundesanleihen mit und ohne Inflationsindexierung (2016). Im Juli 2009 lag die Rendite-Differenz als Schätzer für die Inflation (Inflationserwartung) damit bei 2,5%. Das hier verwendete „Worst case“-Szenario mit 5% ist den Überlegungen stark inflationärer Entwicklungen in der Folge der so genannten Finanzkrise geschuldet. Es sei hier wie auch zu den anderen Szenario-Betrachtungen darauf hingewiesen, dass es sich um Schätzungen für die Zukunft handelt, die ohnehin für die langen Zeiträume (bis zu 57 Jahre für 30-Jährige mit 20 Jahren Lebenserwartung ab Renteneintritt) nicht mit Eintrittswahrscheinlichkeiten bewehrt werden können. Es wird ausdrücklich auf die Ausführungen zu Prognosen in Abschnitt B.2 verwiesen. Die hier verwandte Szenariotechnik erlaubt aber eine Gegenüberstellung möglicher Entwicklung ohne den Anspruch der scheinbar exakten Vorhersage.

Damit die folgende Analyse der erhobenen Angebote zu „Riester“-Produkten noch übersichtlich bleibt, werden aus den insgesamt analysierten 15 Szenarien (5 zur Wertentwicklung mal 3 zur Inflation) 4 ausgewählt, die gut geeignet erscheinen, exemplarisch die Rendite-Risiko-Struktur abzubilden.[62]

- **Szenario 1** wird – wie in C.3.3 ausgeführt – als Basisszenario verwendet, um eine so genannte **„Null-Kosten“-Benchmark** zu erhalten. Dies ist so zu verstehen, dass der Kauf von Bundeswertpapieren (gegebenenfalls fortgesetzt) im Rahmen eines Kontos bei der Finanzagentur GmbH (ehemals Bundeswertpapierverwaltung) praktisch kostenfrei die (gegenwärtige) Rendite von 3% ermöglicht. Aus Gründen der besseren Vergleichbarkeit und einer höheren Aussagekraft werden diese 3% Wertentwicklung in der Analyse des Szenarios beibehalten. Gleichzeitig wird in Szenario 1 angenommen, es gäbe keine Inflation (zur Sinnhaftigkeit siehe oben).
- **Szenario 2** geht von den Bedingungen des Szenario 1 aus und nimmt nun eine mittlere Inflationsrate von 2,5% an (zur Ableitung siehe oben).
- **Szenario 3** unterscheidet sich von Szenario 1 durch die Annahme einer stärkeren Wertentwicklung von 6,5%, die im gewählten Vorgehen der 15 Szenarien auch als gutes mittleres Szenario über einen langen Zeitraum (Vorsorge) verstanden werden kann. Es wird – wie die anderen Szenarien auch – gleichermaßen für alle „Riester“-Produkte verwendet, auch wenn manches Produkt/mancher Anbieter den Renditeanspruch nicht erhebt.
- **Szenario 4** schließlich ergänzt analog zu oben um einen angenommenen Kaufkraftverlust von 2,5%.

Die weitere quantitative Analyse vergleicht nun die verschiedenen „Riester“-Produkte anhand der **Endvermögensgrößen** nach 3, 5 und 10 Jahren (z.B. Guthaben bei Kündigung/Wechsel) sowie nach 22 und 37 Jahren (Renteneintritt 45-Jährige und 30-Jährige). Zusätzlich werden die jeweiligen **Vermögensverluste** durch die erhobenen Kosten in Prozent nach 3, 5 und 10 sowie nach 22 und 37 Jahren dargestellt. Dies erzeugt nützliche Informationen hinsichtlich eines Produktvergleichs, weil damit gut ersichtlich wird, welche Vermögensteile noch erreichbar bzw. anlegbar gewesen wären oder zum Renteneintritt als Grundlage der Verrentung fehlen. Darüber hinaus werden die potentiellen **Rentenzahlungen** in der Zeit der durchschnittlichen Lebenserwartung (vgl.

[61] Die Stiftung Warentest meint dazu, dass bei langer Laufzeit bis zu 10% möglich sind (2008c, 27); an anderer Stelle werden dann aber 9% angenommen (29). Rentenversicherungen mit Fonds werden etwas zu günstig beurteilt, da die Beiträge mangels Anbieterangaben als Fondsbeitrag behandelt werden, obwohl eher von einer niedrigeren Investitionsquote auszugehen sein dürfte.

[62] Die anderen, hier nicht berücksichtigten Szenarien sind entweder ähnlich strukturiert (2,5% oder 4,5% Wertentwicklung mit den drei Kaufkraft-Szenarien) oder extremer ausgestaltet (9%).

C.3.3) erörtert.[63] Daran lässt sich für die Rentenphase ablesen, wie viel monatlich aus dem Ersparten samt Förderung aus den Zulagen übrig bleibt. Ergänzend kann auch betrachtet werden, wie hoch aus heutiger Sicht (2009) der entscheidungsrelevante **Kapital(bar)wert** ausfällt. Positive Werte gelten u.a. als Hinweis darauf, die Vorsorge einzugehen (Investitionsprojekt „Riester“). Solche Überlegungen werden zusätzlich dadurch anschaulich, indem man die äquivalente **Annuität** analysiert. Gemeint ist damit der theoretisch gedachte monatliche Betrag, den ein Verbraucher regelmäßig entnehmen könnte, wenn sein Zugewinn aus dem Vorsorgeprojekt im Vergleich zum Unterlassen zum Renteneintritt gerade aufgebraucht sein soll.[64]

Entlang der Einteilung der typischen „Riester“-Produkte (vgl. C.1) werden im Folgenden die genannten Daten aus der empirischen Erhebung anhand der jeweiligen Durchschnittswerte (Mittelwerte) und – soweit zielführend – auch anhand der Extremwerte (bestes Angebot, schlechtestes Angebot) erörtert. Einer Gesamtbetrachtung anhand der „Null-Kosten“-Benchmark (Tabelle C.3.4.1 für 45-Jährige und Tabelle C.3.4.2 für 30-Jährige) und über alle Angebote (Tabelle C.3.4.3 für 45-Jährige und Tabelle C.3.4.4 für 30-Jährige) folgen Daten zu den Banksparplänen (Tabelle C.3.4.5 für 45-Jährige und Tabelle C.3.4.6 für 30-Jährige), den Fondssparplänen (Tabelle C.3.4.7 für 45-Jährige und Tabelle C.3.4.8 für 30-Jährige), den einfachen Rentenversicherungen (Tabelle C.3.4.9 für 45-Jährige und Tabelle C.3.4.10 für 30-Jährige) sowie den fondsgebundenen Rentenversicherungen (Tabelle C.3.4.11 für 45-Jährige und Tabelle C.3.4.12 für 30-Jährige). Die Angaben werden auf ganze Euro und Prozentpunkte gerundet dargestellt.[65]

Tabelle C.3.4.1 stellt die genannten wichtigsten quantitativen Kenngrößen der Stichprobe 1 (45-Jährige) für die jeweilige Benchmark dar. Da keine Kosten in der Benchmark bestehen, sind die jeweiligen Zeilen „vor Kosten“ und „nach Kosten“ mit identischen Werten ausgefüllt. Das Szenario 1 mit 3% Wertentwicklung ohne Inflation zeigt, dass man nach 22 Jahren zum Renteneintritt als Basis für eine Verrentung ein Endvermögen von 36.858 Euro erreichen kann, mit 2,5% Inflation aber über 9.000 Euro weniger. Der nominale Betrag aller Eigenbeiträge und Zulagen beträgt dagegen nur 26.400 Euro (gesetzlicher Kapitalerhalt).[66] Entsprechend weichen die möglichen Rentenzahlungen unter den gegebenen Annahmen erheblich voneinander ab. Während ohne den genannten Kaufkraftverlust 204 (Frauen) bzw. 230 (Männer) Euro Rente möglich wären, schmälert

---

[63] Die mögliche Rente wird geringer ausfallen, da von Anbietern grundsätzlich lebenslang vorgesorgt werden muss, nicht nur für die 17 Jahre (Männer) oder die 20 Jahre (Frauen), vgl. C.3.3. Für einen Vergleich der Produkte ist dies aber unerheblich, solange alle Kosten bekannt sind.

[64] In anderen Worten stellt somit eine positive (negative) Annuität einer Investition den Betrag an, den der Anleger bei Durchführung der Investition in jedem Jahr zusätzlich entnehmen könnte (zusätzlich einlegen müsste), ohne deshalb ein anderes Endvermögen zu erhalten als er im Falle der Realisierung der Unterlassensalternative, dem Nichtabschluss des Vertrages erhalten würde. Die positive (negative) Annuität gibt somit den Betrag an, um den die Einzahlungsüberschüsse in jedem Jahr geringer (höher) sein dürften (müssen), ohne deshalb ein anderes Endvermögen zu erreichen als bei Nichtabschluss des Vertrages. Der Abschluss eines Rentenversicherungsvertrags ist damit nur dann vorteilhaft, wenn die Annuität größer gleich null ist.

[65] Es sei auf die obigen Ausführungen zur so genannten „Kostenfalle“ verwiesen. Bei Bank- und Fondssparplänen erfahren Verbraucher nicht alle Kosten, die für die Beurteilung des Gesamtprodukts, also der Anspar- und der Auszahlungsphase, wesentlich sind. Hinsichtlich der vor allem bei Versicherungsprodukten zumindest anfänglich hohen Kostenanteile ist also zu beachten, dass Bank- und Fondssparpläne dagegen ein nicht unerhebliches Kostenrisiko bergen, welches bei den meisten Versicherungsprodukten nicht besteht. Die Angaben bei Bank- und Fondssparplänen sind also zumindest für die Renten zu günstig.
Versicherungsprodukte erheben schon heute Kosten auch für die Rentenphase (in den Abschluss- und Vertriebskosten, in den Verwaltungskosten, in den sonstigen Kosten), die bei den Angeboten der Bank- und Fondssparpläne regelmäßig nicht angegeben sind. Dafür wird in diesem Vergleich auf die Einbeziehung der direkt für die Rentenphase angegebenen Kosten der Anbieter, meist Verwaltungskosten, verzichtet, um Verzerrungen zu vermeiden (typisch sind z.B.: „... während des Rentenbezugs Kosten jährlich von ...“, „... während der Rentenphase ... Kosten jährlich 1,00 Euro je 100 Euro ...“, „... übrige laufende jährliche Kosten im Rentenbezug ...“, „... für die Zeit des Rentenbezugs betragen die Verwaltungskosten 2,00% der Jahresrente ...“. Die Rentenzahlung wird daher oft um mehrere Prozentpunkte geringer ausfallen.

[66] Unter der Annahme von Eigenleistungen und Zulagen in jährlich gleichbleibender Höhe führt eine Inflation von 2,5% verglichen mit den Nominalwerten (26.400 Euro) bei einer Rendite von 0% zu einer Verminderung des Endvermögens um ca. 23% im Fall des 45-Jährigen. Dies bedeutet, dass ca. 32.000 Euro aufgewendet werden müssen, um mindestens die „garantierte“ Kapitalrückzahlung von 26.400 Euro am Ende der Vertragslaufzeit zu erhalten (ohne Berücksichtigung eventueller Abschläge bei Kauf und Verkauf) bzw. den Kaufkrafterhalt des eingesetzten Vermögens sicherzustellen. In der jeweiligen Tabelle wird ausdrücklich immer nur der „gesetzliche Kapitalerhalt“ (nominale Größe) angegeben, da die Wertentwicklung und Inflation je nach Szenario ja in der Zeile „vor Kosten“ abgelesen werden kann.

die angenommene Inflation die Rente auf nur noch 121 bzw. 141 Euro. Würde man nur den Kapitalerhalt ohne Inflation betrachten, so ergäben sich nur Renten von 110 bzw. 129 Euro.

Tabelle C.3.4.2 stellt die genannten wichtigsten quantitativen Kenngrößen der Stichprobe 2 (30-Jährige) für die jeweilige Benchmark dar. Da keine Kosten in der Benchmark bestehen, sind die jeweiligen Zeilen „vor Kosten“ und „nach Kosten“ mit identischen Wert ausgefüllt. Das Szenario mit 3% Wertentwicklung ohne Inflation zeigt, dass man nach 37 Jahren zum Renteneintritt als Basis für eine Verrentung ein Endvermögen von 80.048 Euro erreichen kann, mit 2,5% Inflation aber über 31.000 Euro weniger. Der nominale Betrag aller Eigenbeiträge und Zulagen beträgt dagegen nur 44.400 Euro (gesetzlicher Kapitalerhalt).[67] Entsprechend weichen die möglichen Rentenzahlungen unter den gegebenen Annahmen erheblich voneinander ab. Während ohne den genannten Kaufkraftverlust 442 (Frauen) bzw. 500 (Männer) Euro Rente möglich wären, schmälert die angenommene Inflation die Rente auf nur noch 212 bzw. 247 Euro. Würde man nur den Kapitalerhalt ohne Inflation betrachten, so ergäben sich nur Renten von 185 bzw. 218 Euro.[68]

Unter der „Null-Kosten“-Benchmark sind alle „Riester“-Vorhaben sinnvoll, wie die Kapitalwerte in der jeweils letzten Zeile der beiden Tabellen zeigen. Dies ist auch nicht überraschend, da – wie oben beschrieben (vgl. C.3.3) – allein die staatlichen Zulagen eine „Rendite“ vor Inflation in Höhe von 1,7% (45-Jährige) bzw. 1,2% (30-Jährige) erlauben. Selbst im schlechtesten Szenario 2 mit nur 3% Wertentwicklung bei 2,5% Inflation könnten 45-Jährige bis zum Renteneintritt fiktiv 27 Euro entnehmen, 30-Jährige entsprechend immerhin schon fiktiv 73 Euro.

[67] Unter der Annahme von Eigenleistungen und Zulagen in jährlich gleichbleibender Höhe führt eine Inflation von 2,5% verglichen mit den Nominalwerten (44.400 Euro) bei einer Rendite von 0% zu einer Verminderung des Endvermögens um ca. 34% im Fall des 30-Jährigen. Dies bedeutet, dass ca. 49.000 Euro aufgewendet werden müssen, um mindestens die „garantierte“ Kapitalrückzahlung von 44.400 Euro am Ende der Vertragslaufzeit zu erhalten (ohne Berücksichtigung eventueller Abschläge bei Kauf und Verkauf) bzw. den Kaufkrafterhalt des eingesetzten Vermögens sicherzustellen. In der jeweiligen Tabelle wird ausdrücklich immer nur der „gesetzliche Kapitalerhalt“ (nominale Größe) angegeben, da die Wertentwicklung und Inflation je nach Szenario ja in der Zeile „vor Kosten“ abgelesen werden kann.

[68] Die Rente p.M. für Frauen fällt geringer aus als für Männer, da der zur Verrentung zur Verfügung stehende selbe Betrag über eine längere Lebenserwartung zu „verrenten“ ist.

Durchschnittswerte für die Benchmark (ohne Kosten)				
	Typische Szenarien für Wertentwicklung und Inflation			
Rechengrößen: Vermögen, Kosten, Rente	**Szenario 1: 3% Wertentw., keine Inflation**	**Szenario 2: 3% Wertentw., 2,5% Inflation**	**Szenario 3: 6,5% Wertentw., keine Inflation**	**Szenario 4: 6,5% Wertentw., 2,5% Inflation**
Endvermögen brutto nach 3 Jahren (vor Kosten)	3.594 €	3.470 €	3.774 €	3.640 €
Endvermögen netto nach 3 Jahren (nach Kosten)	3.594 €	3.470 €	3.774 €	3.640 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 3 Jahren in %	0%	0%	0%	0%
Endvermögen brutto nach 5 Jahren (vor Kosten)	6.283 €	5.915 €	6.832 €	6.420 €
Endvermögen netto nach 5 Jahren (nach Kosten)	6.283 €	5.915 €	6.832 €	6.420 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 5 Jahren in %	0%	0%	0%	0%
Endvermögen brutto nach 10 Jahren (vor Kosten)	13.742 €	12.133 €	16.396 €	14.378 €
Endvermögen netto nach 10 Jahren (nach Kosten)	13.742 €	12.133 €	16.396 €	14.378 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 10 Jahren in %	0%	0%	0%	0%
Rentenbeginn: Endvermögen brutto nach 22 Jahren (vor Kosten)	36.858 €	27.688 €	56.375 €	41.012 €
Rentenbeginn: Endvermögen netto nach 22 Jahren (nach Kosten)	36.858 €	27.688 €	56.375 €	41.012 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 22 Jahren in %	0%	0%	0%	0%
Zum Vergleich: Eigenbeiträge + Zulagen nach 22 Jahren (**ohne Szenario**)	26.400 €	26.400 €	26.400 €	26.400 €
Rente Frau monatlich (vor Kosten)	204 €	121 €	414 €	245 €
Rente Frau monatlich (nach Kosten)	204 €	121 €	414 €	245 €
Rente Mann monatl. (vor Kosten)	230 €	141 €	451 €	274 €
Rente Mann monatl. (nach Kosten)	230 €	141 €	451 €	274 €
Annuität Ansparphase (vor Kosten)	342 €	27 €	650 €	412 €
Annuität Ansparphase (nach Kosten)	342 €	27 €	650 €	412 €
Kapitalbarwert (vor Kosten)	5.458 €	565 €	7.500 €	6.010 €
Kapitalbarwert (nach Kosten)	5.458 €	565 €	7.500 €	6.010 €

Tabelle C.3.4.1: Durchschnittswerte für die Benchmark entlang der 4 Szenarien (45-Jährige)
Lesebeispiel:
Die Benchmark enthält keine Kosten, daher sind die jeweiligen Zeilen „vor Kosten“ und „nach Kosten“ in dieser Tabelle identisch.In der Zeile „Rentenbeginn: Endvermögen brutto nach 22 Jahren (nach Kosten)“ bedeutet der angegebene Wert 36.858, dass dieser Betrag in Euro zum Renteneintritt als Basis einer Verrentung zur Verfügung steht, wenn die Wertentwicklung 3% beträgt und kein Kaufkraftverlust eintritt. Mit einer Inflation von 2,5% stehen aber nur 27.688 Euro zur Verfügung. Die mögliche Rente beliefe sich dann nur noch auf 121 (Frauen) bzw. 141 Euro (Männer) statt 204 bzw. 230 Euro.[69]

[69] Unter der Annahme von Eigenleistungen und Zulagen in jährlich gleichbleibender Höhe führt eine Inflation von 2,5% verglichen mit den Nominalwerten (26.400 Euro) bei einer Rendite von 0% zu einer Verminderung des Endvermögens um ca. 23% im Fall des 45-Jährigen. Dies bedeutet, dass ca. 32.000 Euro aufgewendet werden müssen, um mindestens die „garantierte“ Kapitalrückzahlung von 26.400 Euro am Ende der Vertragslaufzeit zu erhalten (ohne Berücksichtigung eventueller Abschläge bei Kauf und Verkauf) bzw. den Kaufkrafterhalt des eingesetzten Vermögens sicherzustellen. In der jeweiligen Tabelle wird ausdrücklich immer nur der „gesetzliche Kapitalerhalt“ (nominale Größe) angegeben, da die Wertentwicklung und Inflation je nach Szenario ja in der Zeile „vor Kosten“ abgelesen werden kann.

Durchschnittswerte für die Benchmark (ohne Kosten)				
	Typische Szenarien für Wertentwicklung und Inflation			
Rechengrößen: Vermögen, Kosten, Rente	**Szenario 1: 3% Wertentw., keine Inflation**	**Szenario 2: 3% Wertentw., 2,5% Inflation**	**Szenario 3: 6,5% Wertentw., keine Inflation**	**Szenario 4: 6,5% Wertentw., 2,5% Inflation**
Endvermögen brutto nach 3 Jahren (vor Kosten)	3.594 €	3.470 €	3.774 €	3.640 €
Endvermögen netto nach 3 Jahren (nach Kosten)	3.594 €	3.470 €	3.774 €	3.640 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 3 Jahren in %	0%	0%	0%	0%
Endvermögen brutto nach 5 Jahren (vor Kosten)	6.283 €	5.915 €	6.832 €	6.420 €
Endvermögen netto nach 5 Jahren (nach Kosten)	6.283 €	5.915 €	6.832 €	6.420 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 5 Jahren in %	0%	0%	0%	0%
Endvermögen brutto nach 10 Jahren (vor Kosten)	13.742 €	12.133 €	16.396 €	14.378 €
Endvermögen netto nach 10 Jahren (nach Kosten)	13.742 €	12.133 €	16.396 €	14.378 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 10 Jahren in %	0%	0%	0%	0%
Rentenbeginn: Endvermögen brutto nach 37 Jahren (vor Kosten)	80.048 €	48.455 €	174.871 €	97.110 €
Rentenbeginn: Endvermögen netto nach 37 Jahren (nach Kosten)	80.048 €	48.455 €	174.871 €	97.110 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 37 Jahren in %	0%	0%	0%	0%
Zum Vergleich: Eigenbeiträge + Zulagen nach 37 Jahren (**ohne Szenario**)	44.400 €	44.400 €	44.400 €	44.400 €
Rente Frau monatlich (vor Kosten)	442 €	212 €	1.284 €	580 €
Rente Frau monatlich (nach Kosten)	442 €	212 €	1.284 €	580 €
Rente Mann monatl. (vor Kosten)	500 €	247 €	1.400 €	649 €
Rente Mann monatl. (nach Kosten)	500 €	247 €	1.400 €	649 €
Annuität Ansparphase (vor Kosten)	539 €	73 €	914 €	645 €
Annuität Ansparphase (nach Kosten)	539 €	73 €	914 €	645 €
Kapitalbarwert (vor Kosten)	11.942 €	2.459 €	12.693 €	12.517 €
Kapitalbarwert (nach Kosten)	11.942 €	2.459 €	12.693 €	12.517 €

Tabelle C.3.4.2: Durchschnittswerte für die Benchmark entlang der 4 Szenarien (30-Jährige)
Lesebeispiel:
Die Benchmark enthält keine Kosten, daher sind die jeweiligen Zeilen „vor Kosten“ und „nach Kosten“ in dieser Tabelle identisch.In der Zeile „Rentenbeginn: Endvermögen brutto nach 37 Jahren (nach Kosten)“ bedeutet der angegebene Wert 80.048, dass dieser Betrag in Euro zum Renteneintritt als Basis einer Verrentung zur Verfügung steht, wenn die Wertentwicklung 3% beträgt und kein Kaufkraftverlust eintritt. Mit einer Inflation von 2,5% stehen aber nur 48.455 Euro zur Verfügung. Die mögliche Rente beliefe sich dann nur noch auf 212 (Frauen) bzw. 247 Euro (Männer) statt 442 bzw. 500 Euro.[70]

[70] Unter der Annahme von Eigenleistungen und Zulagen in jährlich gleichbleibender Höhe führt eine Inflation von 2,5% verglichen mit den Nominalwerten (44.400 Euro) bei einer Rendite von 0% zu einer Verminderung des Endvermögens um ca. 34% im Fall des 30-Jährigen. Dies bedeutet, dass ca. 49.000 Euro aufgewendet werden müssen, um mindestens die „garantierte“ Kapitalrückzahlung von 44.400 Euro am Ende der Vertragslaufzeit zu erhalten (ohne Berücksichtigung eventueller Abschläge bei Kauf und Verkauf) bzw. den Kaufkrafterhalt des eingesetzten Vermögens sicherzustellen. In der jeweiligen Tabelle wird ausdrücklich immer nur der „gesetzliche Kapitalerhalt“ (nominale Größe) angegeben, da die Wertentwicklung und Inflation je nach Szenario ja in der Zeile „vor Kosten“ abgelesen werden kann.

Im Weiteren sind nun die Analyseergebnisse für die „Riester“-Produkte entlang der erörterten Benchmark darzustellen. Tabelle C.3.4.3 gibt hierzu die Daten für den Durchschnitt über alle 71 Angebote wieder, die in Stichprobe 1 (45-Jährige) erhoben wurden. Die Daten zu Stichprobe 2 (30-Jährige) sind grundsätzlich vergleichbar (Tabelle C.3.4.4).

Die Endvermögen geben an, dass nach 3 Jahren und nach 5 Jahren im Durchschnitt über alle Produkte 8% Vermögensverlust „erwirtschaftet“ wird (45-Jährige). Die Ergebnisse für die 30-Jährigen liegen erwartungsgemäß deutlich höher (12%). Hier wirkt die „Verdichtung“ der Kosten des insgesamt allein bis zum Renteneintritt 15 Jahre länger laufenden Vertrages von 30-Jährigen auf die ersten 3, 5 oder 10 Jahre genauso, wie das höhere Langlebigkeitsrisiko aus der Perspektive der Anbieter. Aus Letzterem resultiert aber auch eine Chance für die (jüngeren) Verbraucher, wenn sie einen Vertrag tatsächlich durchhalten (siehe oben). Andernfalls wird es für die 30-Jährigen besonders teuer, Verträge aufzugeben, die jeweiligen Anbieter sind dann nämlich schon auf „ihre Kosten gekommen“. Durch die Verteilung der Kosten auf die Anfangsjahre (vgl. C.3.2) verringert sich der prozentuale Vermögensverlust nach 10 Jahren auf 6% und nach 22 Jahren zum Renteneintritt auf 5% für die 45-Jährigen, für die 30-Jährigen auf 8% respektive 6%, also dann auf ein ähnliches Niveau wie bei den 45-Jährigen.

Damit stehen im Szenario 1 (45-Jährige) im Durchschnitt aller „Riester“-Angebote 1.851 Euro weniger Kapital zur Verrentung zur Verfügung, als in der Benchmark, bei den 30-Jährigen fehlen durchschnittlich 4.574 Euro. Entsprechend fällt die potentielle Rente niedriger aus. Bereits die Annahme des Kaufkraftverlustes von 2,5% führt dazu, dass die gesamte Anlage „in den Durchschnitt“ unvorteilhaft wird, wie der negative Kapitalbarwert zeigt (45-Jährige) bzw. nur noch ganz knapp rentiert (30-Jährige). In diesem Fall einer 3%igen Wertentwicklung mit 2,5% Inflation müssten 45-Jährige Verbraucher monatlich während der Ansparphase 31 Euro „Zuzahlung“ leisten (Annuität).

Durchschnittswerte für alle „Riester“-Produkte				
	Typische Szenarien für Wertentwicklung und Inflation			
Rechengrößen: Vermögen, Kosten, Rente	**Szenario 1: 3% Wertentw., keine Inflation**	**Szenario 2: 3% Wertentw., 2,5% Inflation**	**Szenario 3: 6,5% Wertentw., keine Inflation**	**Szenario 4: 6,5% Wertentw., 2,5% Inflation**
Endvermögen brutto nach 3 Jahren (vor Kosten)	3.594 €	3.470 €	3.774 €	3.640 €
Endvermögen netto nach 3 Jahren (nach Kosten)	3.300 €	3.183 €	3.469 €	3.343 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 3 Jahren in %	8%	8%	8%	8%
Endvermögen brutto nach 5 Jahren (vor Kosten)	6.283 €	5.915 €	6.832 €	6.420 €
Endvermögen netto nach 5 Jahren (nach Kosten)	5.777 €	5.434 €	6.289 €	5.905 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 5 Jahren in %	8%	8%	8%	8%
Endvermögen brutto nach 10 Jahren (vor Kosten)	13.742 €	12.133 €	16.396 €	14.378 €
Endvermögen netto nach 10 Jahren (nach Kosten)	12.903 €	11.401 €	15.381 €	13.497 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 10 Jahren in %	6%	6%	6%	6%
Rentenbeginn: Endvermögen brutto nach 22 Jahren (vor Kosten)	36.858 €	27.688 €	56.375 €	41.012 €
Rentenbeginn: Endvermögen netto nach 22 Jahren (nach Kosten)	35.007 €	26.347 €	53.407 €	38.928 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 22 Jahren in %	5%	5%	5%	5%
Zum Vergleich: Eigenbeiträge + Zulagen nach 22 Jahren (**ohne Szenario**)	26.400 €	26.400 €	26.400 €	26.400 €
Rente Frau monatlich (vor Kosten)	204 €	121 €	414 €	245 €
Rente Frau monatlich (nach Kosten)	193 €	115 €	392 €	232 €
Rente Mann monatl. (vor Kosten)	230 €	141 €	451 €	274 €
Rente Mann monatl. (nach Kosten)	219 €	135 €	427 €	260 €
Annuität Ansparphase (vor Kosten)	342 €	27 €	650 €	412 €
Annuität Ansparphase (nach Kosten)	282 €	-31 €	586 €	350 €
Kapitalbarwert (vor Kosten)	5.458 €	565 €	7.500 €	6.010 €
Kapitalbarwert (nach Kosten)	4.492 €	-641 €	6.758 €	5.112 €

Tabelle C.3.4.3: Durchschnittswerte für alle „Riester“-Produkte entlang der 4 Szenarien (45-Jährige)

Durchschnittswerte für alle „Riester“-Produkte				
	Typische Szenarien für Wertentwicklung und Inflation			
Rechengrößen: Vermögen, Kosten, Rente	**Szenario 1: 3% Wertentw., keine Inflation**	**Szenario 2: 3% Wertentw., 2,5% Inflation**	**Szenario 3: 6,5% Wertentw., keine Inflation**	**Szenario 4: 6,5% Wertentw., 2,5% Inflation**
Endvermögen brutto nach 3 Jahren (vor Kosten)	3.594 €	3.470 €	3.774 €	3.640 €
Endvermögen netto nach 3 Jahren (nach Kosten)	3.167 €	3.053 €	3.331 €	3.209 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 3 Jahren in %	12%	12%	12%	12%
Endvermögen brutto nach 5 Jahren (vor Kosten)	6.283 €	5.915 €	6.832 €	6.420 €
Endvermögen netto nach 5 Jahren (nach Kosten)	5.539 €	5.208€	6.034 €	5.663 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 5 Jahren in %	12%	12%	12%	12%
Endvermögen brutto nach 10 Jahren (vor Kosten)	13.742 €	12.133 €	16.396 €	14.378 €
Endvermögen netto nach 10 Jahren (nach Kosten)	12.611 €	11.153 €	15.013 €	13.186 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 10 Jahren in %	8%	8%	8%	8%
Rentenbeginn: Endvermögen brutto nach 37 Jahren (vor Kosten)	80.048 €	48.455 €	174.871 €	97.110 €
Rentenbeginn: Endvermögen netto nach 37 Jahren (nach Kosten)	75.474 €	45.884 €	163.796 €	91.408 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 37 Jahren in %	6%	5%	6%	6%
Zum Vergleich: Eigenbeiträge + Zulagen nach 37 Jahren (**ohne Szenario**)	44.400 €	44.400 €	44.400 €	44.400 €
Rente Frau monatlich (vor Kosten)	442 €	212 €	1.284 €	580 €
Rente Frau monatlich (nach Kosten)	417 €	201€	1.203 €	546 €
Rente Mann monatl. (vor Kosten)	500 €	247 €	1.400 €	649 €
Rente Mann monatl. (nach Kosten)	471 €	234 €	1.311 €	610 €
Annuität Ansparphase (vor Kosten)	539 €	73 €	914 €	645 €
Annuität Ansparphase (nach Kosten)	470 €	9€	836 €	574 €
Kapitalbarwert (vor Kosten)	11.942 €	2.459 €	12.693 €	12.517 €
Kapitalbarwert (nach Kosten)	10.409 €	312 €	11.616 €	11.134 €

Tabelle C.3.4.4: Durchschnittswerte für alle „Riester“-Produkte entlang der 4 Szenarien (30-Jährige)

Aufgrund der Erörterung der Unterschiede der einzelnen Arten von „Riester“-Produkten (vgl. C.1), erscheint es geboten, die Daten zu den entsprechenden Angeboten einzeln darzustellen und zu vergleichen.

Die in der Regel ausgesprochen niedrigen Kosten der Banksparpläne führen zum in Tab. C.3.4.5 (45-Jährige) gut ablesbaren Ergebnis, dass die Endvermögen und die potentiellen Renten vor und nach Kosten nur recht geringfügig voneinander abweichen. Dies wird auch für die 30-Jährigen in Tab. C.3.4.6 deutlich, die markanten Kostenunterschiede entfallen dann natürlich. Angebote ohne Kosten erreichen die Benchmark. Der Vermögensverlust ist in dieser Rechnung vernachlässigbar.

Allerdings soll hier nochmals darauf hingewiesen werden, dass bei solchen Angeboten grundsätzlich nicht die Abschluss- und Vertriebskosten und die Verwaltungskosten der Rentenphase bekannt und berücksichtigt sind, die bei versicherungsbasierten Produkten zum größeren Teil schon in der Ansparphase verrechnet sind (**Kostenrisiko**).[71] Die Angaben sind also zumindest für die potentiellen Renten zu günstig. Offen bleibt, ob solche Kosten – wie unten bei den Versicherungen – dann im zweistelligen Prozentbereich liegen werden (10 bis 20%) und dann die Rentenzahlungen deutlich schmälern dürften. Jedenfalls erklärt die Nicht-Angabe und Nicht-Berücksichtigung der Kosten der Verrentung bei den Banksparplänen, dass die Ergebnisse nach Kosten bzw. die Vermögensverluste durch Kosten auch für die 30-Jährigen niedrig sind im Vergleich zum Durchschnitt der Produkte.

[71] Es sei auf die obigen Ausführungen zur so genannten „Kostenfalle“ verwiesen. Bei Bank- und Fondssparplänen erfahren Verbraucher nicht alle Kosten, die für die Beurteilung des Gesamtprodukts, also der Anspar- und der Auszahlungsphase, wesentlich sind. Hinsichtlich der vor allem bei Versicherungsprodukten zumindest anfänglich hohen Kostenanteile ist also zu beachten, dass Bank- und Fondssparpläne dagegen ein nicht unerhebliches Kostenrisiko bergen, welches bei den meisten Versicherungsprodukten nicht besteht. Die Angaben bei Bank- und Fondssparplänen sind also zumindest für die Renten zu günstig.
Darauf wird zu wenig hingewiesen. Die Stiftung Warentest (2008h, 27) weist zwar als einzige bekannte Quelle allgemein darauf hin, dass Angaben fehlen („Banksparpläne haben in der Einzahlphase keine nennenswerten Schattenseiten. Die Auszahlung ist aber bisher kaum geregelt. Anders als bei einer Riester-Rentenversicherung wissen die Kunden zunächst nicht, wie hoch ihre spätere Rente mindestens sein wird. Wir haben bei allen Teilnehmern unseres Tests schriftlich nachgefragt, wie es für den Riester-Sparer weitergeht, wenn er mit dem Einzahlen fertig ist. Grobe Pläne haben die meisten Banken, konkrete Angebote aber selten.“) (Unterstreichung: AOe). Allerdings wird das Kostenrisiko nicht deutlich bzw. ein solches nicht gesehen.
An anderer Stelle wird von der Stiftung Warentest (2008g, 31) ein indirekter Hinweis gegeben: „Für Sparer, die zwischen 40 und 50 Jahre alt sind und die Mindesthöhe ihrer Rente bereits bei Vertragsabschluss wissen wollen.“ (Unterstreichung: AOe).
Auf den Internetseiten des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (www.vorsorgedurchblick.de) findet sich nach nach längerem „Klicken“ und Suchen der eher versteckte Hinweis „... Allerdings stehen die Kosten für die Rentenphase bei den meisten Anbietern im Voraus noch nicht fest. Das ist ein Manko ...“.

Durchschnittswerte für die „Riester“-Produkte Banksparpläne				
	Typische Szenarien für Wertentwicklung und Inflation			
Rechengrößen: Vermögen, Kosten, Rente	**Szenario 1: 3% Wertentw., keine Inflation**	**Szenario 2: 3% Wertentw., 2,5% Inflation**	**Szenario 3: 6,5% Wertentw., keine Inflation**	**Szenario 4: 6,5% Wertentw., 2,5% Inflation**
Endvermögen brutto nach 3 Jahren (vor Kosten)	3.594 €	3.470 €	3.774 €	3.640 €
Endvermögen netto nach 3 Jahren (nach Kosten)	3.584 €	3.460 €	3.763 €	3.630 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 3 Jahren in %	0%	0%	0%	0%
Endvermögen brutto nach 5 Jahren (vor Kosten)	6.283 €	5.915 €	6.832 €	6.420 €
Endvermögen netto nach 5 Jahren (nach Kosten)	6.265 €	5.898 €	6.813 €	6.402 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 5 Jahren in %	0%	0%	0%	0%
Endvermögen brutto nach 10 Jahren (vor Kosten)	13.742 €	12.133 €	16.396 €	14.378 €
Endvermögen netto nach 10 Jahren (nach Kosten)	13.703 €	12.099 €	16.351 €	14.338 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 10 Jahren in %	0%	0%	0%	0%
Rentenbeginn: Endvermögen brutto nach 22 Jahren (vor Kosten)	36.858 €	27.688 €	56.375 €	41.012 €
Rentenbeginn: Endvermögen netto nach 22 Jahren (nach Kosten)	36.756 €	27.611 €	56.221 €	40.899 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 22 Jahren in %	0%	0%	0%	0%
Zum Vergleich: Eigenbeiträge + Zulagen nach 22 Jahren (**ohne Szenario**)	26.400 €	26.400 €	26.400 €	26.400 €
Rente Frau monatlich (vor Kosten)	204 €	121 €	414 €	245 €
Rente Frau monatlich (nach Kosten)	203 €	121 €	413 €	244 €
Rente Mann monatl. (vor Kosten)	230 €	141 €	451 €	274 €
Rente Mann monatl. (nach Kosten)	229 €	141 €	450 €	273 €
Annuität Ansparphase (vor Kosten)	342 €	27 €	650 €	412 €
Annuität Ansparphase (nach Kosten)	339 €	24 €	647 €	409 €
Kapitalbarwert (vor Kosten)	5.458 €	565 €	7.500 €	6.010 €
Kapitalbarwert (nach Kosten)	5.405 €	495 €	7.462 €	5.961 €

Tabelle C.3.4.5: Durchschnittswerte für die Banksparpläne entlang der 4 Szenarien (45-Jährige)

Durchschnittswerte für die „Riester“-Produkte Banksparpläne				
	Typische Szenarien für Wertentwicklung und Inflation			
Rechengrößen: Vermögen, Kosten, Rente	**Szenario 1: 3% Wertentw., keine Inflation**	**Szenario 2: 3% Wertentw., 2,5% Inflation**	**Szenario 3: 6,5% Wertentw., keine Inflation**	**Szenario 4: 6,5% Wertentw., 2,5% Inflation**
Endvermögen brutto nach 3 Jahren (vor Kosten)	3.594 €	3.470 €	3.774 €	3.640 €
Endvermögen netto nach 3 Jahren (nach Kosten)	3.586 €	3.461 €	3.765 €	3.631 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 3 Jahren in %	0%	0%	0%	0%
Endvermögen brutto nach 5 Jahren (vor Kosten)	6.283 €	5.915 €	6.832 €	6.420 €
Endvermögen netto nach 5 Jahren (nach Kosten)	6.268 €	5.901 €	6.816 €	6.405 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 5 Jahren in %	0%	0%	0%	0%
Endvermögen brutto nach 10 Jahren (vor Kosten)	13.742 €	12.133 €	16.396 €	14.378 €
Endvermögen netto nach 10 Jahren (nach Kosten)	13.710 €	12.104 €	16.358 €	14.344 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 10 Jahren in %	0%	0%	0%	0%
Rentenbeginn: Endvermögen brutto nach 37 Jahren (vor Kosten)	80.048 €	48.455 €	174.871 €	97.110 €
Rentenbeginn: Endvermögen netto nach 37 Jahren (nach Kosten)	79.863 €	48.341 €	174.471 €	96.886 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 37 Jahren in %	0%	0%	0%	0%
Zum Vergleich: Eigenbeiträge + Zulagen nach 37 Jahren (**ohne Szenario**)	44.400 €	44.400 €	44.400 €	44.400 €
Rente Frau monatlich (vor Kosten)	442 €	212 €	1.284 €	580 €
Rente Frau monatlich (nach Kosten)	441 €	211 €	1.281 €	579 €
Rente Mann monatl. (vor Kosten)	500 €	247 €	1.400 €	649 €
Rente Mann monatl. (nach Kosten)	499 €	247 €	1.396 €	647 €
Annuität Ansparphase (vor Kosten)	539 €	73 €	914 €	645 €
Annuität Ansparphase (nach Kosten)	536 €	70 €	911 €	642 €
Kapitalbarwert (vor Kosten)	11.942 €	2.459 €	12.693 €	12.517 €
Kapitalbarwert (nach Kosten)	11.880 €	2.365 €	12.655 €	12.463 €

Tabelle C.3.4.6: Durchschnittswerte für die Banksparpläne entlang der 4 Szenarien (30-Jährige)

Die Angebote zu Fondssparplänen (Tab. C.3.4.7 (45-Jährige)) führen über alle angegebenen Szenarien und betrachteten Zeitabschnitte zu Vermögensverlusten von 4 % aus Kostengründen. 30-Jährige haben entsprechend der bereits oben genanten Begründung mit Vermögensverlusten von durchschnittlich 6% zu rechnen (Tab. C.3.4.8).[72]

Da solche Produkte meist mit einer entsprechend höheren Renditeerwartung verkauft werden (vgl. oben bei der Einführung zur quantitativen Analyse sowie C.1), müsste diese dann auch zu einem guten Teil realisiert werden, um die Differenz zu den Banksparplänen zu egalisieren.

Dies lässt sich gut an den weiteren Szenarien der Tabellen ablesen. Werden nur 3% Wertentwicklung bei 2,5% Inflation erzielt, dann wird das gesamte Vorhaben unvorteilhaft (negativer Barwert), es ist noch „Geld mitzubringen“ (45-Jährige); bei den 30-Jährigen rentiert „Riester“ noch ganz knapp. Erst deutlich höhere Renditen versprechen eine Überkompensation des Kosteneffekts (vgl. Szenario 4), allerdings bedeuten höhere Renditechancen auch höhere Risiken der Fehlentwicklung (vgl. oben C.3.1 zum trade off aus Rendite und Risiko).

Hinzu kommen noch die selben Kostenrisiken wie bei den Banksparplänen, da bei solchen Angeboten grundsätzlich nicht die Abschluss- und Vertriebskosten und die Verwaltungskosten der Rentenphase bekannt und berücksichtigt sind, die bei versicherungsbasierten Produkten zum größeren Teil schon in der Ansparphase verrechnet sind (**Kostenrisiko**). Die Angaben sind also zumindest für die potentiellen Renten zu günstig. Offen bleibt, ob solche Kosten – wie unten bei den Versicherungen – dann im zweistelligen Prozentbereich liegen werden (10 bis 20%) und dann die Rentenzahlungen deutlich schmälern dürften. Jedenfalls erklärt die Nicht-Angabe und Nicht-Berücksichtigung der Kosten der Verrentung bei den Fondssparplänen, dass die Ergebnisse nach Kosten bzw. die Vermögensverluste durch Kosten niedriger sind als im Durchschnitt aller Produkte.

[72] In einigermaßen vergleichbaren Untersuchungen werden im Prinzip ähnliche Kostenbelastungen angegeben, wenn auch nicht wie in dieser Studie differenziert nach Vertragsabschnitten, sondern nur pauschal. Stiftung Warentest (2008c, 27) berichtet von Kosten zwischen 4 und mehr als 14% aller Beiträge, je nach Höhe und Verteilung.

.

Durchschnittswerte für die „Riester“-Produkte Fondssparpläne				
	Typische Szenarien für Wertentwicklung und Inflation			
Rechengrößen: Vermögen, Kosten, Rente	**Szenario 1: 3% Wertentw., keine Inflation**	**Szenario 2: 3% Wertentw., 2,5% Inflation**	**Szenario 3: 6,5% Wertentw., keine Inflation**	**Szenario 4: 6,5% Wertentw., 2,5% Inflation**
Endvermögen brutto nach 3 Jahren (vor Kosten)	3.594 €	3.470 €	3.774 €	3.640 €
Endvermögen netto nach 3 Jahren (nach Kosten)	3.459 €	3.340 €	3.633 €	3.504 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 3 Jahren in %	4%	4%	4%	4%
Endvermögen brutto nach 5 Jahren (vor Kosten)	6.283 €	5.915 €	6.832 €	6.420 €
Endvermögen netto nach 5 Jahren (nach Kosten)	6.048 €	5.694 €	6.577 €	6.181 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 5 Jahren in %	4%	4%	4%	4%
Endvermögen brutto nach 10 Jahren (vor Kosten)	13.742 €	12.133 €	16.396 €	14.378 €
Endvermögen netto nach 10 Jahren (nach Kosten)	13.230 €	11.680 €	15.787 €	13.842 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 10 Jahren in %	4%	4%	4%	4%
Rentenbeginn: Endvermögen brutto nach 22 Jahren (vor Kosten)	36.858 €	27.688 €	56.375 €	41.012 €
Rentenbeginn: Endvermögen netto nach 22 Jahren (nach Kosten)	35.486 €	26.657 €	54.282 €	39.487 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 22 Jahren in %	4%	4%	4%	4%
Zum Vergleich: Eigenbeiträge + Zulagen nach 22 Jahren (**ohne Szenario**)	26.400 €	26.400 €	26.400 €	26.400 €
Rente Frau monatlich (vor Kosten)	204 €	121 €	414 €	245 €
Rente Frau monatlich (nach Kosten)	196 €	117 €	399 €	236 €
Rente Mann monatl. (vor Kosten)	230 €	141 €	451 €	274 €
Rente Mann monatl. (nach Kosten)	222 €	136 €	434 €	264 €
Annuität Ansparphase (vor Kosten)	342 €	27 €	650 €	412 €
Annuität Ansparphase (nach Kosten)	298 €	-17 €	605 €	367 €
Kapitalbarwert (vor Kosten)	5.458 €	565 €	7.500 €	6.010 €
Kapitalbarwert (nach Kosten)	4.742 €	-362 €	6.976 €	5.353 €

Tabelle C.3.4.7: Durchschnittswerte für die Fondssparpläne entlang der 4 Szenarien (45-Jährige)

Durchschnittswerte für die „Riester“-Produkte Fondssparpläne				
	Typische Szenarien für Wertentwicklung und Inflation			
Rechengrößen: Vermögen, Kosten, Rente	**Szenario 1: 3% Wertentw., keine Inflation**	**Szenario 2: 3% Wertentw., 2,5% Inflation**	**Szenario 3: 6,5% Wertentw., keine Inflation**	**Szenario 4: 6,5% Wertentw., 2,5% Inflation**
Endvermögen brutto nach 3 Jahren (vor Kosten)	3.594 €	3.470 €	3.774 €	3.640 €
Endvermögen netto nach 3 Jahren (nach Kosten)	3.388 €	3.270 €	3.557 €	3.431 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 3 Jahren in %	6%	6%	6%	6%
Endvermögen brutto nach 5 Jahren (vor Kosten)	6.283 €	5.915 €	6.832 €	6.420 €
Endvermögen netto nach 5 Jahren (nach Kosten)	5.923 €	5.575 €	6.441 €	6.052 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 5 Jahren in %	6%	6%	6%	6%
Endvermögen brutto nach 10 Jahren (vor Kosten)	13.742 €	12.133 €	16.396 €	14.378 €
Endvermögen netto nach 10 Jahren (nach Kosten)	12.956 €	11.438 €	15.460 €	13.555 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 10 Jahren in %	6%	6%	6%	6%
Rentenbeginn: Endvermögen brutto nach 37 Jahren (vor Kosten)	80.048 €	48.455 €	174.871 €	97.110 €
Rentenbeginn: Endvermögen netto nach 37 Jahren (nach Kosten)	74.474€	45.682 €	164.896 €	91.563€
Vermögensverlust durch Kosten nach 37 Jahren in %	6%	6%	6%	6%
Zum Vergleich: Eigenbeiträge + Zulagen nach 37 Jahren (**ohne Szenario**)	44.400 €	44.400 €	44.400 €	44.400 €
Rente Frau monatlich (vor Kosten)	442 €	212 €	1.284 €	580 €
Rente Frau monatlich (nach Kosten)	417 €	200 €	1.211 €	547 €
Rente Mann monatl. (vor Kosten)	500 €	247 €	1.400 €	649 €
Rente Mann monatl. (nach Kosten)	471 €	233 €	1.320 €	612 €
Annuität Ansparphase (vor Kosten)	539 €	73 €	914 €	645 €
Annuität Ansparphase (nach Kosten)	470 €	4 €	844 €	576 €
Kapitalbarwert (vor Kosten)	11.942 €	2.459 €	12.693 €	12.517 €
Kapitalbarwert (nach Kosten)	10.409 €	143 €	11.723 €	11.171€

Tabelle C.3.4.8: Durchschnittswerte für die Fondssparpläne entlang der 4 Szenarien (30-Jährige)

Die dritte Kategorie der hier betrachteten „Riester“-Produkte stellen die einfachen oder klassischen Rentenversicherungen dar („einfach“ bedeutet nicht, dass die Produkte aus Sicht von Verbrauchern nicht komplex wären). Wie bereits weiter oben angesprochen, enthalten die Angebote in der Regel die Kosten für die gesamte Laufzeit, bergen insofern also nicht das Kostenrisiko der Bank- und Fondssparpläne.

Allerdings zeigen die Daten der Tab. C.3.4.9 (45-Jährige), dass in den ersten 3 und 5 Jahren meist durchschnittlich 16% des Vermögens kostenbedingt verloren gehen, aufgrund der vorgeschriebenen Verteilung auf mindestens die ersten 5 Jahre sinken die Vermögensverluste nach 10 Jahren auf dann noch 12% und zum Renteneintritt (Stichprobe 1) auf ca. 10%. Tab. C.3.4.10 (30-Jährige) zeigt in der Struktur vergleichbare Ergebnisse, nur liegen die Vermögensverluste in den ersten Jahren wesentlich höher. Hier wirkt die „Verdichtung“ der Kosten des insgesamt allein bis zum Renteneintritt 15 Jahre länger laufenden Vertrages von 30-Jährigen auf die ersten 3, 5 oder 10 Jahre genauso, wie das höhere Langlebigkeitsrisiko aus der Perspektive der Anbieter. Aus Letzterem resultiert aber auch eine Chance für die (jüngeren) Verbraucher, wenn sie einen Vertrag tatsächlich durchhalten (siehe oben). Andernfalls wird es für die 30-Jährigen besonders teuer, Verträge aufzugeben, die jeweiligen Anbieter sind dann nämlich schon auf „ihre Kosten gekommen“.

Diese im Vergleich zu den bisher erörterten Angeboten sehr viel höheren Kostenbelastungen schlagen sich entsprechend zunächst in einem um durchschnittlich 3.594 Euro geringeren Endvermögen zu Rentenbeginn (45-Jährige) nieder (Szenario 1). Für 30-Jährige liegt die negative Endvermögensdifferenz immerhin bei 9.128 Euro. Entsprechend wird nach Inflation (Szenario 2) die potentielle Wahl nicht nur unvorteilhaft, sondern die mögliche Rente liegt erheblich tiefer (Niveau der Nominalrente aus Kapitalerhalt).

Noch mehr als eben bereits bei den Fondssparplänen erörtert, bedürfte es hier dann einer entsprechenden Hebung von Renditepotentialen (Szenario 4), um die Verluste überkompensieren zu können, der Rechnungszins von 2,25% reicht ausweislich der Szenarien hierfür nicht aus (vernachlässigt wurden ja die direkten Kosten der Rentenphase, siehe oben). Solcherlei Renditeoptionen stehen dann aber auch entsprechende Renditerisiken gegenüber. Die Thematik wird darüber hinaus noch dadurch verschärft, dass die kostenteuersten Angebote in den ersten 3 und 5 Jahren nicht 16%, sondern 26% Vermögensverluste aus Kostenbelastungen aufweisen, die nach 10 Jahren immer noch bei 19% (statt 12%) und zu Rentenbeginn (45-Jährige) bei 18% (statt 10%) liegen. Bei den 30-Jährigen liegen die „Spitzenangebote“ bei Vermögensverlusten durch Kosten in den ersten 3, 5 und 10 Jahren nicht mehr bei durchschnittlich 25-26% bzw. 17-18%, sondern in Einzelfällen beim Doppelten ebenso zu Rentenbeginn. Die kostengünstigsten Angebote liegen allerdings auch nur bei der Hälfte der durchschnittlichen Kostenbelastungen.[73]

Dies macht sehr deutlich, dass es für den Verbraucher bei der Wahl gerade dieser „Riester“-Produkte der Rentenversicherung entscheidend darauf ankommt, mit hoher Transparenz einen günstigen Anbieter zu finden. In nackten Euro-Zahlen kann es also sein, dass ein Verbraucher nach 37 Jahren in Szenario 1 („Null-Kosten“: 80.048 Euro) nicht ein um ca. 4.000 Euro geringeres Endvermögen hat (bester Anbieter), sondern ca. 18.000 Euro einbüßt (schlechtester Anbieter).

[73] In einigermaßen vergleichbaren Untersuchungen werden im Prinzip ähnliche Kostenbelastungen angegeben, wenn auch nicht wie in dieser Studie differenziert nach Vertragsabschnitten, sondern nur pauschal. Bareis/Nauhauser (2008, 206) berichten von Kosten zwischen 7 und 17%.

.

Durchschnittswerte für die „Riester“-Produkte einfache Rentenversicherungen				
	Typische Szenarien für Wertentwicklung und Inflation			
Rechengrößen: Vermögen, Kosten, Rente	**Szenario 1: 3% Wertentw., keine Inflation**	**Szenario 2: 3% Wertentw., 2,5% Inflation**	**Szenario 3: 6,5% Wertentw., keine Inflation**	**Szenario 4: 6,5% Wertentw., 2,5% Inflation**
Endvermögen brutto nach 3 Jahren (vor Kosten)	3.594 €	3.470 €	3.774 €	3.640 €
Endvermögen netto nach 3 Jahren (nach Kosten)	3.004 €	2.894 €	3.163 €	3.044 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 3 Jahren in %	16%	17%	16%	16%
Endvermögen brutto nach 5 Jahren (vor Kosten)	6.283 €	5.915 €	6.832 €	6.420 €
Endvermögen netto nach 5 Jahren (nach Kosten)	5.268 €	4.950 €	5.744 €	5.387 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 5 Jahren in %	16%	16%	16%	16%
Endvermögen brutto nach 10 Jahren (vor Kosten)	13.742 €	12.133 €	16.396 €	14.378 €
Endvermögen netto nach 10 Jahren (nach Kosten)	12.083 €	10.686 €	14.388 €	12.635 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 10 Jahren in %	12%	12%	12%	12%
Rentenbeginn: Endvermögen brutto nach 22 Jahren (vor Kosten)	36.858 €	27.688 €	56.375 €	41.012 €
Rentenbeginn: Endvermögen netto nach 22 Jahren (nach Kosten)	33.264 €	25.093 €	50.585 €	36.958 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 22 Jahren in %	10%	9%	10%	10%
Zum Vergleich: Eigenbeiträge + Zulagen nach 22 Jahren (**ohne Szenario**)	26.400 €	26.400 €	26.400 €	26.400 €
Rente Frau monatlich (vor Kosten)	204 €	121 €	414 €	245 €
Rente Frau monatlich (nach Kosten)	184 €	110 €	372 €	221 €
Rente Mann monatl. (vor Kosten)	230 €	141 €	451 €	274 €
Rente Mann monatl. (nach Kosten)	208 €	128 €	405 €	247 €
Annuität Ansparphase (vor Kosten)	342 €	27 €	650 €	412 €
Annuität Ansparphase (nach Kosten)	225 €	-85 €	525 €	292 €
Kapitalbarwert (vor Kosten)	5.458 €	565 €	7.500 €	6.010 €
Kapitalbarwert (nach Kosten)	3.582 €	-1.768 €	6.051 €	4.264 €

Tabelle C.3.4.9: Durchschnittswerte für die einfachen Rentenversicherungen entlang der 4 Szenarien (45-Jährige)

Durchschnittswerte für die „Riester“-Produkte einfache Rentenversicherungen				
	Typische Szenarien für Wertentwicklung und Inflation			
Rechengrößen: Vermögen, Kosten, Rente	**Szenario 1: 3% Wertentw., keine Inflation**	**Szenario 2: 3% Wertentw., 2,5% Inflation**	**Szenario 3: 6,5% Wertentw., keine Inflation**	**Szenario 4: 6,5% Wertentw., 2,5% Inflation**
Endvermögen brutto nach 3 Jahren (vor Kosten)	3.594 €	3.470 €	3.774 €	3.640 €
Endvermögen netto nach 3 Jahren (nach Kosten)	2.678€	2.576 €	2.825 €	2.715 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 3 Jahren in %	26%	26%	25%	25%
Endvermögen brutto nach 5 Jahren (vor Kosten)	6.283 €	5.915 €	6.832 €	6.420 €
Endvermögen netto nach 5 Jahren (nach Kosten)	4.677 €	4.387 €	5.112 €	4.786 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 5 Jahren in %	26%	26%	25%	25%
Endvermögen brutto nach 10 Jahren (vor Kosten)	13.742 €	10.133 €	16.396 €	14.378 €
Endvermögen netto nach 10 Jahren (nach Kosten)	11.376 €	10.087 €	13.498 €	11.884 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 10 Jahren in %	17%	17%	18%	17%
Rentenbeginn: Endvermögen brutto nach 37 Jahren (vor Kosten)	80.048 €	48.455 €	174.871 €	97.110 €
Rentenbeginn: Endvermögen netto nach 37 Jahren (nach Kosten)	70.920 €	43.385 €	152.446 €	85.685 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 37 Jahren in %	11%	11%	13%	12%
Zum Vergleich: Eigenbeiträge + Zulagen nach 37 Jahren (**ohne Szenario**)	44.400 €	44.400 €	44.400 €	44.400 €
Rente Frau monatlich (vor Kosten)	442 €	212 €	1.284 €	580 €
Rente Frau monatlich (nach Kosten)	392 €	190 €	1.120 €	512 €
Rente Mann monatl. (vor Kosten)	500 €	247 €	1.400 €	649 €
Rente Mann monatl. (nach Kosten)	443 €	222 €	1.220 €	572 €
Annuität Ansparphase (vor Kosten)	539 €	73 €	914 €	645 €
Annuität Ansparphase (nach Kosten)	401 €	-53 €	757 €	502 €
Kapitalbarwert (vor Kosten)	11.942 €	2.459 €	12.693 €	12.517 €
Kapitalbarwert (nach Kosten)	8.884 €	-1.775 €	10.512 €	9.746 €

Tabelle C.3.4.10: Durchschnittswerte für die einfachen Rentenversicherungen entlang der 4 Szenarien (30-Jährige)

Tab. C.3.4.11 (45-Jährige) und Tab. C.3.12 (30-Jährige) zeigen abschließend die Daten für das Mischprodukt der fondsgebundenen Rentenversicherungen. Die Kostenbelastungen in den ersten Jahren sind nochmals höher als bei den einfachen Rentenversicherungen, damit verschärft sich die bereits dargelegte Kompensationsproblematik überproportional, zumal die bei den meisten Angeboten unterstellte Anlagepolitik per se risikoreicher ausgerichtet ist. Die beworbenen höheren Renditechancen stehen auch höhere Risiken der Fehlentwicklung (vgl. oben C.3.1 zum trade off aus Rendite und Risiko) gegenüber. Diese höheren Risiken sind dann aber im Vergleich nur mit einer geringeren Rendite nach Kosten verbunden, das heißt, die „Entlohnung“ für die eingegangenen höheren Risiken wird teilweise oder erheblich (bei vorzeitigem Vertragsabbruch) „angefressen“, woraus ein ungünstigeres Rendite-Risiko-Verhältnis resultiert.

Durchschnittswerte für die „Riester“-Produkte Fonds-Rentenversicherungen				
	Typische Szenarien für Wertentwicklung und Inflation			
Rechengrößen: Vermögen, Kosten, Rente	**Szenario 1: 3% Wertentw., keine Inflation**	**Szenario 2: 3% Wertentw., 2,5% Inflation**	**Szenario 3: 6,5% Wertentw., keine Inflation**	**Szenario 4: 6,5% Wertentw., 2,5% Inflation**
Endvermögen brutto nach 3 Jahren (vor Kosten)	3.594 €	3.470 €	3.774 €	3.640 €
Endvermögen netto nach 3 Jahren (nach Kosten)	2.950 €	2.841 €	3.107 €	2.990 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 3 Jahren in %	18%	18%	18%	18%
Endvermögen brutto nach 5 Jahren (vor Kosten)	6.283 €	5.915 €	6.832 €	6.420 €
Endvermögen netto nach 5 Jahren (nach Kosten)	5.176 €	4.862 €	5.645 €	5.293 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 5 Jahren in %	18%	18%	17%	18%
Endvermögen brutto nach 10 Jahren (vor Kosten)	13.742 €	12.133 €	16.396 €	14.378 €
Endvermögen netto nach 10 Jahren (nach Kosten)	12.042 €	10.658 €	14.322 €	12.588 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 10 Jahren in %	12%	12%	13%	12%
Rentenbeginn: Endvermögen brutto nach 22 Jahren (vor Kosten)	36.858 €	27.688 €	56.375 €	41.012 €
Rentenbeginn: Endvermögen netto nach 22 Jahren (nach Kosten)	33.326 €	25.164 €	50.602 €	37.013 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 22 Jahren in %	10%	9%	10%	10%
Zum Vergleich: Eigenbeiträge + Zulagen nach 22 Jahren (**ohne Szenario**)	26.400 €	26.400 €	26.400 €	26.400 €
Rente Frau monatlich (vor Kosten)	204 €	121 €	414 €	245 €
Rente Frau monatlich (nach Kosten)	184 €	110 €	372 €	221 €
Rente Mann monatl. (vor Kosten)	230 €	141 €	451 €	274 €
Rente Mann monatl. (nach Kosten)	208 €	129 €	405 €	247 €
Annuität Ansparphase (vor Kosten)	342 €	27 €	650 €	412 €
Annuität Ansparphase (nach Kosten)	227 €	-82 €	525 €	294 €
Kapitalbarwert (vor Kosten)	5.458 €	565 €	7.500 €	6.010 €
Kapitalbarwert (nach Kosten)	3.615 €	-1.703 €	6.056 €	4.287 €

Tabelle C.3.4.11: Durchschnittswerte für die fondsgebundenen Rentenversicherungen entlang der 4 Szenarien (45-Jährige)

Durchschnittswerte für die „Riester“-Produkte Fonds-Rentenversicherungen				
	Typische Szenarien für Wertentwicklung und Inflation			
Rechengrößen: Vermögen, Kosten, Rente	**Szenario 1: 3% Wertentw., keine Inflation**	**Szenario 2: 3% Wertentw., 2,5% Inflation**	**Szenario 3: 6,5% Wertentw., keine Inflation**	**Szenario 4: 6,5% Wertentw., 2,5% Inflation**
Endvermögen brutto nach 3 Jahren (vor Kosten)	3.594 €	3.470 €	3.774 €	3.640 €
Endvermögen netto nach 3 Jahren (nach Kosten)	2.614 €	2.514 €	2.758 €	2.651 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 3 Jahren in %	27%	28%	27%	27%
Endvermögen brutto nach 5 Jahren (vor Kosten)	6.283 €	5.915 €	6.832 €	6.420 €
Endvermögen netto nach 5 Jahren (nach Kosten)	4.604 €	4.319 €	5.031 €	4.711 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 5 Jahren in %	27%	27%	26%	27%
Endvermögen brutto nach 10 Jahren (vor Kosten)	13.742 €	12.133 €	16.396 €	14.378 €
Endvermögen netto nach 10 Jahren (nach Kosten)	11.456 €	10.175 €	13.564 €	11.962 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 10 Jahren in %	17%	16%	17%	17%
Rentenbeginn: Endvermögen brutto nach 37 Jahren (vor Kosten)	80.048 €	48.455 €	174.871 €	97.110 €
Rentenbeginn: Endvermögen netto nach 37 Jahren (nach Kosten)	72.364 €	44.378 €	154.955 €	87.346 €
Vermögensverlust durch Kosten nach 37 Jahren in %	10%	8%	11%	10%
Zum Vergleich: Eigenbeiträge + Zulagen nach 37 Jahren (**ohne Szenario**)	44.400 €	44.400 €	44.400 €	44.400 €
Rente Frau monatlich (vor Kosten)	442 €	212 €	1.284 €	580 €
Rente Frau monatlich (nach Kosten)	400 €	194 €	1.138 €	522 €
Rente Mann monatl. (vor Kosten)	500 €	247 €	1.400 €	649 €
Rente Mann monatl. (nach Kosten)	452 €	227 €	1.240 €	583 €
Annuität Ansparphase (vor Kosten)	539 €	73 €	914 €	645 €
Annuität Ansparphase (nach Kosten)	423 €	-28 €	775 €	523 €
Kapitalbarwert (vor Kosten)	11.942 €	2.459 €	12.693 €	12.517 €
Kapitalbarwert (nach Kosten)	9.368 €	-945 €	10.756 €	10.148 €

Tabelle C.3.4.12: Durchschnittswerte für die fondsgebundenen Rentenversicherungen entlang der 4 Szenarien (30-Jährige)

C.3.5 Einschätzung, Bewertung und Lösungsansätze

Qualitative und quantitative Analyse

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

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

  Im Kontrast dazu steht eine Aussage der Bundesregierung (Deutscher Bundestag (2008d) Drucksache 16/10501, 16. Wahlperiode 8.10.2008, 6): „... Auf der Grundlage der bestehenden Informationsverpflichtungen sind die Verbraucher in der Lage, die einzelnen Riester-Produkte zu vergleichen und die für sie passenden Angebote zu erkennen. ...“. Leider

ist nicht bekannt, ob es sich hier um eine ergebnisbegründende Behauptung handelt oder aber eigene Evaluationen vorliegen, die nicht publiziert wurden; letzteres wäre dann aber wieder kontraintuitiv. **Die Ergebnisse der vorliegenden Studie legen es nahe, dass hier erheblicher Nachholbedarf besteht, um die Verbraucherinteressen im Sinne der Realisierung der Förderidee nachhaltig zu wahren.**

- Die **quantitative Analyse** anhand der verschiedenen für einen Verbraucher wichtigen Rechengrößen, also z.B. das Endvermögen, welches zu bestimmten Zeitpunkten tatsächlich verfügbar wäre (nach 3, 5 und 10 Jahren sowie zum Renteneintritt), oder die mögliche Rentenzahlung, offenbart dramatische Unterschiede nicht nur zwischen den einzelnen „Riester“-Varianten, sondern auch innerhalb einer Produktgruppe. Dies bedeutet vereinfacht formuliert, dass nur dann, wenn ein Verbraucher es schaffen sollte, eine ganze Reihe von Angeboten einzuholen, die auch nur halbwegs transparent und vergleichbar sind (siehe oben), er eine gewisse Chance hat, einen für sich geeigneten und kostengünstigen Vertrag zu wählen. **Eher aber dürfte ein Verbraucher mehr „spielerisches Glück“ benötigen als er sich an Sachverstand sinnvoll aneignen kann, um einem unnötigen Kostenrisiko zu entgehen.** In diesem Kontext sollte man nicht von Entscheidungen in einem wettbewerblichen Umfeld der sozialen Marktwirtschaft sprechen, sondern eher von einer Lotterie (siehe unten). **Diese Praxis könnte als klarer Widerspruch zur staatlichen Förderidee verstanden werden.**
- Bei **Bank- und Fondssparplänen** besteht meist ein wenig beachtetes Kostenrisiko dahingehend, dass Verbraucher eben nicht alle Kosten erfahren, die für die Beurteilung des Gesamtprodukts, also der Anspar- und der Auszahlungsphase, wesentlich sind. Wie sollen Verbraucher dabei auswählen? Bezüglich der oben geführten Diskussion hinsichtlich der vor allem bei Versicherungsprodukten zumindest anfänglich hohen Kostenanteile ist also zu beachten, dass Bank- und Fondssparpläne dagegen ein nicht unerhebliches Kostenrisiko weit in der Zukunft bergen, welches bei den meisten Versicherungsprodukten so nicht besteht.
- Damit wird klar, dass eine Beurteilung durch den Verbraucher in gedachten zwei Stufen sinnvoll erscheint, erstens anhand des erreichten Endvermögens zum Renteneintritt und zweitens hinsichtlich der Bedingungen für die danach erfolgende Verrentung. **Verbraucher müssen sich danach orientieren, was sie zu zahlen bereit sind dafür, dass sie bei Versicherungen heute kostenseitig praktisch kaum einem Kostenrisiko hinsichtlich der späteren Verrentung ausgesetzt sind, hingegen bei Bank- und Fondssparplänen ein gegebenenfalls nicht unerhebliches Kostenrisiko die spätere Rente schmälern könnte.** Wichtig ist dabei, dass die gedachte Möglichkeit der zweistufigen Entscheidung einschließt, dass ein Wegwechseln von Versicherungsprodukten zum Renteneintritt praktisch kaum sinnvoll sein dürfte, weil damit die getragenen Kosten der Anfangsjahre „per du“ sind. Hinzu kämen dann auch noch die „Eintrittskosten“ für die Verrentung zu Rentenbeginn beim neuen Anbieter („doppelte Kosten“).
- Anhand der vorstehend analysierten Daten und den Werten in den Tabellen lässt sich die Entscheidungssituation exemplarisch wie folgt illustrieren: Im Vergleich zu den Bank- und Fondssparplänen haben sich für die Ansparphase ohne Beachtung der fehlenden Angaben zur Verrentung deutlich höhere Kostenbelastungen bei Versicherungsprodukten gezeigt. Bei den einfachen Rentenversicherungen schlägt sich dies im Vergleich zur Benchmark in einem um durchschnittlich 3.594 Euro geringeren Endvermögen zu Rentenbeginn (45-Jährige) nieder (Szenario 1). Für 30-Jährige liegt der Vermögensverlust immerhin bei 9.128 Euro (Tab. C.3.4.9/10 und Tab. C.3.4.11/12). **Verbraucher müssten also die relative Kostensicherheit auf hohem Kostenniveau solcher Rentenversicherungsprodukte (kaum ein „Kostenrisiko“ für die Rentenphase) vor allem auch unter dem Aspekt abwägen, ob sie für diese relative Sicherheit eine so hohe „Prämie“ in Gestalt der exemplarisch ausgerechneten Vermögensverluste von ca. 10% und mehr zum Rentenbeginn „zahlen“ möchten: In Szenario 1 der 45-Jährigen also durchschnittlich 3.594 Euro nach 22 Jahren und bei 30-Jährigen durchschnittlich 9.128 Euro nach 37 Jahren. Dies ist jeweils mehr bzw. deutlich mehr als der nominale Betrag der staatli-**

chen Zulagen über die 22 bzw. 37 Jahre. Eine wahrlich schwierige Aufgabe für Verbraucher, müssten sie doch abschätzen können, wie hoch die Kosten der Verrentung bei den Bank- und Fondssparplänen wären und gleichzeitig sehr sicher wissen, ob sie einen Versicherungsvertrag tatsächlich durchhalten können. **Dieses gravierende Entscheidungsproblem wird selbst in verbrauchernahen Publikationen mehr oder weniger übersehen** (außer die beiden oben genannten eher versteckten Hinweise).

Kostenbelastung

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

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

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

- Selbstverständlich entstehen Verbrauchern auch für Non-„Riester“-Produkte Kosten in unterschiedlicher Höhe, die Transparenzproblematik gilt sinngemäß. Allerdings besteht ja die grundlegende Förderidee der staatlich geförderten kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge nach Angaben der Bundesregierung darin, das Versorgungsniveau im Alter (Rentenzugang) zu stabilisieren. Hierzu gehören zum einen die oben genannten Kriterien im Rahmen des BaFin-Zertifizierungsversuchs und zum anderen die **Zulage als Anreiz**. Insgesamt bleibt dabei fraglich, ob größere Teile der staatlichen Zahlungen aus Steuermitteln den Kostenforderungen einer Branche dienen sollen, oder aber zusätzliche Renditepunkte bei gleichem Risiko die Verbraucher zur Vorsorge anregen sollen. Folgt man letzterem, dann ist zu überlegen, wie die in der Analyse (vgl. C.3.3) erörterten „Zulagenrenditen“ von 1,7% (45-Jährige) bzw. 1,2% (30-Jährige) soweit erhalten bleiben können, dass der Anreizeffekt spürbar bleibt.[74]
- Im Sinne einer nachhaltigen Stützung der grundlegenden Förderidee wäre es dann, die **Kostenforderungen** entsprechend zu **begrenzen**. Hierzu bestehen verschiedene Ansätze, die komplementär und nicht substitutiv zu verstehen sind. Die Ableitung der Lösungsansätze erfolgt praxisorientiert dergestalt, dass nicht nur Angebote mit solchen Kostenstrukturen vorzufinden sind. Vielmehr sind die Lösungsansätze so gestaltet, dass sie einfach kontrol-

[74] Dies gilt sinngemäß auch für potentiell höhere Renditen nach Steuern im Falle des Sonderausgabenabzugs (vgl. C.2), da die verringerte Steuerschuld ebenfalls von allen Steuerzahlern getragen wird.

liert werden können und in diesem Sinne die starke Asymmetrie zu Lasten der Verbraucher nachhaltig reduziert wird.

- Bis zum Renteneintritt mit 67 darf die **Gesamtkostenbelastung** eines „Riester“-Vertrages **nicht höher sein als 20% der staatlichen Zulagen** (entsprechend reduziert bei früherem Renteneintritt). Eine solche Regel würde zudem Anbieter im Rahmen ihrer Beratung dazu anregen, stärker auf die Beantragung von Zulagen hinzuwirken (vgl. C.2) und über die Höchst- und Mindestbeträge aufzuklären.
- Der **Vermögensverlust** (Differenz vor und nach Kosten) **zum Renteneintritt** darf **nicht mehr als 5%** betragen. Mehr Prozentpunkte sind jeweils nur zulässig, wenn entsprechend viele Renditepunkte garantiert werden. Damit wird der grundsätzlich den Wettbewerb fördernde und vom Gesetzgeber vorgesehene Wechsel erleichtert. Dies beugt insbesondere vor, Intransparenz über die Verrentungskosten zu erzeugen.
- Der **Vermögensverlust** am Endvermögen in den **Zeitabschnitten 3, 5, 10 und 20 Jahre** darf ebenfalls **nicht höher als 5%** liegen. Mehr Prozentpunkte sind jeweils nur zulässig, wenn entsprechend viele Renditepunkte garantiert werden. Damit wird der grundsätzlich den Wettbewerb fördernde und vom Gesetzgeber vorgesehene Wechsel erleichtert.
- Die Gesamtkostenforderung ist **gleichmäßig auf die gesamte Laufzeit**, mindestens aber auf die gesamte Ansparphase zu verteilen. Ist die Ansparphase kürzer als 15 Jahre, so sind die Gesamtkosten auf die gesamte Vertragslaufzeit zu verteilen, wobei von der durchschnittlichen Lebenserwartung zu Vertragsabschluss auszugehen ist. Damit wird der grundsätzlich den Wettbewerb fördernde und vom Gesetzgeber vorgesehene Wechsel erleichtert.
- Die jeweiligen Vermögensverluste am Endvermögen (Differenz vor und nach Kosten) in den genannten Zeitabschnitten sind an **prominenter Stelle** eines Angebotes (Seite 1) in relativer Angabe (Prozent) und in absoluten Beträgen (Euro) anzugeben.
- „Riester“-Verträge ohne explizite Angabe der Kosten der Verrentung sind nicht zulässig. Die **Kosten der Verrentung sind zwingend in den Gesamtkosten auszuweisen**.

Transparenz

Die Ergebnisse der Analyse, insbesondere die umfangreichen Auswertungen zur **Transparenz** bzw. Intransparenz zeigen einen erheblichen Handlungsbedarf hinsichtlich der Beratung und Zertifizierung im Bereich der „Riester“-Produkte auf. Transparenz und somit Informationszugang, Informationsbereitstellung, Informationsdarstellung („framing“) sowie Informationswahrnehmung und die damit verbundene Informationsverarbeitung bis hin zur Entscheidungsreife tangieren mittelbar und unmittelbar die Rendite einer Vorsorge- und Anlageentscheidung: die mit den genannten Informationsaspekten so verstandene Transparenz beeinflusst direkt und indirekt die Alternativenwahl und damit die Rendite der letztlich getroffenen Entscheidung. Gleichzeitig wird darüber auch die Risikowahrnehmung und Risikobewertung bewusst und unbewusst gesteuert, so dass der gesamte trade off aus Rendite und Risiko betroffen ist. Neuere Untersuchungen weisen zudem darauf hin, dass es sich eher um ein grundsätzliches Problem im Bereich der Finanzdienstleistungen handelt (z.B. Oehler 2005e, 2006a, 2009a, sowie Oehler/Kohlert 2008, 2009a, 2009b und Kohlert/Oehler 2009a und 2009b, Kohlert 2009). Die Süddeutsche Zeitung vom 24.9.2009 zitiert im Kontext einer Studie zu Lebensversicherungen den zuständigen Direktor der BaFin, Steffen: „... Wir brauchen eine bessere Risikoeinschätzung und mehr Transparenz bei der Verbraucherinformation. ...“. Eine Studie der EU zu Girokonten und Bankkarten deutet in die gleiche Richtung (Süddeutsche Zeitung 2009b).

An dieser Stelle sollen daher einige **Lösungsansätze** aufgezeigt werden, die weder den Anspruch der Vollständigkeit noch der Ausschließlichkeit erheben, die aber verhindern können, dass Verbraucherentscheidungen bis hin zu einer weiteren und fortgesetzten Abstinenz (vgl. Abschnitt C.2) die ursprüngliche Förderidee – gegeben den erörterten Paradigmenwechsel hin zu einer Mehrbe-

lastung der Verbraucher für eine eigenverantwortete Vorsorge – konterkarieren (vgl. auch Oehler 2005e, 2006a, 2009a, sowie Oehler/Kohlert 2008, 2009a, 2009b und Kohlert/Oehler 2009a und 2009b, Kohlert 2009 sowie Oehler/Kohlert/Jungermann 2009).

- Einzelne Angebote aus allen „Riester“-Varianten zeigen sehr deutlich, dass es Anbietern sehr wohl möglich ist, klar strukturierte und verständliche Informationen für Verbraucher schriftlich abzugeben, bei denen nicht nur wenigstens die gesetzlichen Standards eingehalten werden, sondern die auch weitergehend das Interesse des Verbrauchers achten. Ökonomisch ist vor allem mit mangelndem Wettbewerb zu erklären, dass seriöse Anbieter nicht ein Eigeninteresse haben, ihre potentiellen Kunden transparent zu behandeln. Es verbleibt der Eindruck, dass jenseits der bislang kaum fruchtbaren Regulierungsbemühungen die Branche selbst nicht willens oder in der Lage ist, im Interesse ihrer Kunden tätig zu werden. Oder soll anbieterseitig auf eine unzureichende Sensibilisierung der Verbraucher und die Nutzung diverser Barrieren vertraut werden, um kurzfristig eigene Interessen durchzusetzen?
  Grundvoraussetzung für das Funktionieren des „Riester“-Marktes ist die **Transparenz des Systems**. Nur wenn die Leistungen der Anbieter gut beurteilbar sind, kann ein funktionierender **Qualitätswettbewerb** entstehen. Ansonsten versagt der Preis als Qualitätsindikator, weil sich ein Zusammenhang zwischen Preis und Qualität nicht herstellen lässt. Ist das tatsächliche **Preis-Leistungs-Verhältnis** nicht zu ermitteln oder verzerrt und sind somit verschiedene Anbieter und Angebote für den Kunden nicht vergleichbar, können gute Anbieter und Angebote nicht honoriert und schlechte Anbieter und Angebote von Verbrauchern nicht gemieden werden.

- **Aufklärung und Beratung müssen unabhängig sein von Anbieter und Produkt**; dies muss faktisch in der Praxis sichergestellt werden. Der alleinige getrennte Ausweis von Preisen für Produkte und Beratung, die heute auch als Baustein der Honorarberatung verstanden wird, führt nicht per se zu einer Stärkung der Position der Verbraucher. Da auch ein Honorarberater über ein pekuniäres Eigeninteresse verfügen kann, das sich z.B. in opportunistischem Verhalten (z.B. Steigerung der Beratungsdauer bzw. Beratungshäufigkeit) niederschlägt, ist dafür Sorge zu tragen, dass Höhe und Häufigkeit der Honorierung standardisiert und kontrolliert werden. Insbesondere die absolute Höhe des Honorars kann zudem für viele Anleger eine kaum überwindbare Hürde darstellen. Außerdem ist auch hier mit Standards eine kontrollierte Qualität vorzusehen.

- Wirksame und praktisch **kontrollierbare Informationspflichten der Anbieter zu ihrer Produkt-Kunde-Zuordnung** (wer bekommt was warum?). Zu Unrecht wird häufig der Eindruck erweckt, der Verbraucher erhielte im Mengenkundengeschäft individuelle Empfehlungen. Vielmehr werden Verbraucher in bestimmten Risikoprofilen mit verschiedenen Bezeichnungen und Bedeutungen (z.B. Sicherheit, Chance, Wachstum) eingeordnet, denen dann standardisiert ein „Riester“-Produkte zugeordnet wird. Anbieter sollten beispielsweise verpflichtet werden, die jeweiligen Profile und ihre Bedeutung sowie die entsprechende Zuordnung von „Riester“-Produkten öffentlich zu machen (z.B. über eine Internet-Datenbank). Dies würde die Markttransparenz und den Wettbewerb erheblich steigern. Andere Produkte dürften nur auf ausdrücklichen Kundenwunsch angeboten werden.

- Ganz besonders mangelt es an einem einheitlichen **Zertifizierungssystem mit realistischer laufender Kontrolle** (keine Zertifizierung pro forma ohne Wirkung für den Verbraucher wie im aktuellen „Riester“-BaFin-System). Solcherlei echte Information, die unabhängig von Anbieter und Produkt sowie jenseits von Gewinnerzielungsabsichten erfolgt, hat eine Zuordnung für typisierte Verbraucherinteressen vorzunehmen, damit die Informationen für Verbraucher tatsächlich einen Wert haben. Für Kunden wird damit der Beurteilungsaufwand reduziert. Es „führt“ zu qualitativ hochwertigen Angeboten und warnt gleichzeitig vor Angeboten schlechter Qualität. Kundentypen werden dann als „default“ (vgl. Abschnitt C.5) bestimmte Produktklassen zugeordnet, die auf eigenen Wunsch bzw. auf eigenes Risiko von Verbrauchern „abgewählt“ werden können („opt out“). Im „default“ liegen die Nachweis- und Sorgfaltspflichten bei den Anbietern.

- Als Konsequenz der beiden letzten Punkte ergibt sich: **Jeder potentiell an „Riester“-Angeboten interessierte Verbraucher muss unabhängig vom jeweiligen Anbieter im Grundsatz bei gleicher Datenlage das selbe Produkt mit einer vergleichbaren Ausstattung angeboten erhalten, um dann nach transparent offengelegten Kosten tatsächlich die Rendite-Risiko-Struktur sowie die Liquidität vergleichen zu können.** Geeignete Vergleichsgrößen wären die in dieser Studie verwendeten Endvermögensgrößen nach Kosten zu festgelegten Zeitpunkten (3, 5, 10 und 20 Jahre und Rentenbeginn) und gegebenenfalls der Kapitalbarwert.[75] Unter definierten und vergleichbaren Konditionen kann eventuell auch die resultierende Rentenzahlung für einen Vergleich herangezogen werden (wenn alle Kosten einbezogen werden, siehe oben, Bank- und Fondssparpläne).
- Auf weitere Maßnahmen im Kontext Finanzdienstleistungen und Verbraucherfinanzen wie z.B. die **Beweislastumkehr und Haftungsregeln**, die die zu Lasten des Verbrauchers bestehende deutliche Asymmetrie verringern helfen, sei hier nur hingewiesen (vgl. Oehler 2009a, Oehler et al. 2009).

Vergleich zur gesetzlichen Rentenversicherung?

Auf den ersten Blick könnte es nahe liegen, die staatlich geförderte kapitalgedeckte private Altersvorsorge mit der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung zu vergleichen. Auf den zweiten Blick erscheint dies aus verschiedenen Gründen grundsätzlich problematisch.

- Ein wirklicher Vergleich im Sinne einer Auswahlsituation (Entscheidung) funktioniert für fast alle Betroffenen aufgrund des „Zwangscharakters“ der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung nicht.
- Ein „Vergleich“ kann also nur einen Bezug herstellen zu einem grundsätzlich anders angelegten System (Finanzierung, rechtliche Rahmenbedingungen, Wettbewerb etc.) und dabei unter den jeweils den Berechnungen zugrundegelegten Annahmen (vgl. Abschnitt B zu den Einflussfaktoren des Umlagesystems) renditeorientierte Daten nebeneinander stellen; dies wird ansatzweise im Folgenden versucht.
- Leider stehen seitens der Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV) nur rudimentäre Daten zur Verfügung. Die Bitte an die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV), gerichtet an den Präsidenten und die Geschäftsführung, aktuelle und ausführlichere Daten zur Verfügung zu stellen, wurde abschlägig beschieden, eine Auskunft wurde ohne Begründung verweigert. Es wurde lediglich auf bekannte Publikationen verwiesen. (Die Anfrage lautete (zusätzlich zu den Kostenfragen, s.o.): „Welche Berechnungen gibt es zu einer Rendite des Umlagesystems für einzelne Beitragszahler bzw. Typen von Beitragszahlern?“). Entsprechend werden die verfügbaren Publikationen, auch außerhalb der DRV, ausgewertet.

Die Deutsche Rentenversicherung DRV berichtet in einer aktuellen Darstellung (Ohsmann/Thiede 2009, 22): „... Die Rendite in der GRV wird sich nach den aktuellen Berechnungen langfristig bei ca. 2 bis 3 Prozent stabilisieren. ...“. Der Präsident der DRV bestätigt (DRV 2009b, 4): „... Nach den jüngsten Reformmaßnahmen in der Rentenversicherung werden sich die Renditen in der Rentenversicherung zwar verringern, bleiben aber auch künftig positiv. ...“. Irritierend wirkt, dass in der selben Quelle auf der Folgeseite euphorischer steht: „... Rendite ... langfristig deutlich positiv bleibt. ...“. Ab Rentenbeginn 2030, welcher zu den in der Studie untersuchten Fällen passt, wird von 2,7% für Männer und 3,2% für Frauen gesprochen (DRV 2009b, 6). Die DRV bezeichnet ge-

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

mäß den gegenüber dem Handelsblatt abgegebenen Einschätzungen diese Daten als „konservativ“ berechnet (Handelsblatt 2009).[76]

Die DRV und ihre Autoren weisen ausdrücklich auf zwei wesentliche Annahmen hin. Zum einen werden Versicherte unterstellt, die 45 Beitragsjahre schaffen und zum geltenden Rentenalter (aktuell für 2030 ff.: 67 Jahre) in Rente gehen (vgl. z.B. Handelsblatt 2009; BfA 2004, 2; Ohsmann/Stolz 2004). Die schon jetzt bekannte Tatsache, dass viele Verbraucher diese „Eckdaten“ aus verschiedenen Gründen nicht schaffen werden („gebrochene“ Erwerbsbiographien, Niedriglohnsektor, geringfügige Beschäftigung etc.), lässt Zweifel am Realismus solcher Schätzungen aufkommen (vgl. Abschnitte A und B). Zum anderen legen der DRV und seine Autoren ausdrücklich fest, nur nominale und nicht reale Renditen auszuweisen, also die Inflation nicht zu berücksichtigen (BfA 2004, 6[77]), ein Vorgehen was nicht begründet erscheint (siehe Fußnote). Letzteres gilt natürlich für alle Anlagen/“Vorsorgeprojekte“, die Leistungen der DRV sind aber besonders relevant für das Gesamtversorgungsniveau der Verbraucher (vgl. oben). Es überrascht daher nicht, dass auch die OECD (vgl. z.B. OECD 2009a) mit realen Renditen arbeitet.

Methodisch ist zudem anzumerken, dass die Verwendung der so genannten internen Rendite (interner Zinsfuß) aus Sicht von Wissenschaft und Praxis grundsätzlich obsolet ist, weil diese Methode in der Regel falsch und gegebenenfalls irreführende Ergebnisse erzeugt. Dies liegt unter anderem darin begründet, dass diese Methode möglicherweise nicht nur mehrdeutige Lösungen erzeugt, sondern vor allem nur das durchschnittlich gebundene Kapital berücksichtigt[78] und damit die zeitliche Struktur eines Zahlungsstroms missachtet. Dies ist nicht nur herrschende, sondern auch einheitliche Meinung in der Finanzwirtschaft[79], insofern überrascht die Nutzung einer nicht zielführenden Methode. Nimmt man allerdings die Angaben in BfA 2004, 1, und Ohsmann/Stolz 2004, 56/57, zusammen, dann lässt sich daraus schließen, dass die DRV und ihre Autoren eigentlich eine kapitalwertige Rechnung durchführen (Barwerte der Ein- und Auszahlungen zum Renteneintritt). Dann allerdings ist die Extraschleife mit dem internen Zinsfuß doppelt (vielleicht wurde aber „doppelt hält besser“ intendiert, um Kritikpunkte am Umlagesystem abzufedern).

Definitiv nicht zielführend ist aber die von der DRV und ihren Autoren propagierte Verwendung der internen Rendite zum Vergleich von alternativen Anlagen/„Vorsorgeprojekten“ (vgl. z.B. Ohsmann/Thiede 2009, 12 und 22), allein weil schon die zeitliche Struktur eines Zahlungsstroms missachtet wird, eine durchaus schon lange bekannte Tatsache.[80] Korrekt wäre wiederum die kapitalwertige Vorgehensweise (z.B. Endvermögen zum Renteneintritt, das für die Verrentung zur Verfügung steht; vgl. C.3.3 und C.3.4). Insofern sind Aussagen wie „...Die Rendite in der GRV ist damit tendenziell nicht geringer als die vergleichbarer kapitalgedeckter Vorsorgeprodukte. ...“ (Ohsmann/Thiede 2009, 22) wenig zielführend, damit wird einem möglichen Vergleich nur ausgewichen.

---

[76] Die Stiftung Warentest weist in ihrem Renditerechner ausdrücklich noch auf die alternative (höhere) Versichertenrendite und die alternative (niedrigere) Rendite auf den Gesamtbeitrag hin.

[77] Die an der Stelle gegebene Behauptung, reale Werte nach Inflation zu berechnen sei unüblich und nur in modelltheoretischen Arbeiten zu finden, erstaunt – vorsichtig formuliert – sehr. In Wissenschaft und Praxis ist es vollkommen normal, Szenarien mit und ohne Inflation zu untersuchen (siehe auch Abschnitt C.3.3 und C.3.4). Die Behauptung lässt aber auch jeden Pragmatismus vermissen, denn schon viele Verbraucher sind sich doch darüber klar, dass die Inflation an der Rendite „nagt“. Zudem ist die Berechnung der DRV und ihrer Autoren gerade selbst modelltheoretisch. Es könnte der Eindruck entstehen, dass hier ergebnisbegründend der Eindruck von realen Null-Renditen vermieden werden sollte.

[78] Vereinfacht formuliert wird die irreführende Vorgehensweise zumindest bei Alternativenvergleichen so deutlich: Fühlt man sich mit einem Fuß im Eis und einem Fuß im Feuer wirklich „im Durchschnitt“ wohl?

[79] Vgl. für viele Kruschwitz, 2009, 102; Bitz et al., 2002, 122.

[80] Dito.

„Riester“ als „non profit“-Lösung?

Aufgrund der Befunde aus der qualitativen und der quantitativen Analyse zu den in der Praxis angebotenen „Riester“-Produkten privater und öffentlich-rechtlicher Anbieter des Finanzdienstleistungssektors und den darin sichtbaren teilweise deutlichen Mängeln in Transparenz und Wettbewerb einerseits und Kostenstrukturen andererseits, könnte die Idee aufkeimen, ob nicht im Rahmen der **Institutionen der gesetzlichen Rentenversicherung kostengünstige Produkte zu „Riester“-Varianten** angeboten werden könnten. In dieser Studie sollte versucht werden, dieser Frage z.B. mittels Daten der Deutschen Rentenversicherung Bund DRV nachzugehen.

Leider ist das Vorhaben an der Intransparenz des Monopols gescheitert. Die DRV wirbt zwar mit sehr niedrigen Kostensätzen bei den Verwaltungskosten (1,6%), ähnlich wie übrigens mancher privatwirtschaftlicher Anbieter auch (1%), allerdings wären für eine tragfähige Analyse mehr Daten erforderlich als nur die eine Zahl. Die Bitte an die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV), gerichtet an den Präsidenten und die Geschäftsführung, aktuelle Daten zur Verfügung zu stellen, wurde abschlägig beschieden, eine Auskunft wurde ohne Begründung verweigert. Es wurde lediglich auf bekannte Publikationen verwiesen, die hierzu aber keine Aussagen treffen. (Die Anfrage lautete: „Wie hoch liegen die Gesamtkosten der gesetzlichen Rentenversicherung für abhängig Beschäftigte (ohne freiwillige Versicherung, ohne Witwen- und Waisenversorgung und andere verwandte „fremde“ Leistungen), insb. für Personal und Sachaufwendungen sowie Transaktionen (Zahlungsverkehr etc.) inkl. Rentenberatung? ... Im Rahmen der Ergänzung des Umlagesystems durch „Riester“ könnte man auch eine öffentlich-rechtliche Institution überlegen, die möglichst kostengünstige „Riester“-Produkte anbietet: Welche rechtlichen Schranken gibt es für eine solche „non-profit“-Lösung (auch im Vergleich zur freiwilligen gesetzlichen Rentenversicherung)? Welche Realisierungschancen und -gefahren werden seitens eines solchen z.B. bei der DRV Bund angesiedelten Lösung gesehen?“).

Insofern bleibt an dieser Stelle auf eine Antwort der Bundesregierung zu verweisen (Deutscher Bundestag (2008d) Drucksache 16/10501, 16. Wahlperiode 8.10.2008, 9): „... Aus wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten ist es sehr problematisch, ob der Staat als Anbieter von privaten Finanzdienstleistungsprodukten auftreten darf. Dies gilt besonders auch vor dem Hintergrund des insoweit restriktiven Rechts der Europäischen Union. Darüber hinaus erscheint fraglich, ob ein staatliches Angebot tatsächlich für den Einzelnen immer das passende wäre. In jedem Fall bliebe es auch bei einem staatlichen Anbieter dabei, dass die Bürger sich vor Vertragsabschluss darüber informieren müssten, wer das für sie beste, also ertragsstärkste, kostengünstigste und zielgenaueste Angebot unterbreitet. ...“.

Manche Autoren mahnen im Kontext des bisherigen Angebots der staatlich geförderten kapitalgedeckten Vorsorge die mangelnde Nutzung so genannter „economies of scale“ an, also die allein auf Größeneffekten beruhende Fixkostendegression: „... Das beeinträchtigt die Effektivität der für die Zusatzvorsorge erbrachten Beiträge. ...“ (Döring et al. 2009, 26). Nicht nur, dass betriebswirtschaftlich gut bekannt ist, dass rein auf quantitativen Größen beruhende Skaleneffekte oft weniger relevant sind als solche, die auf Qualität basieren (verschiedene „economies of scope“). Vielmehr bleiben solche Überlegungen zumindest zweifelhaft, solange nicht ansatzweise transparent offengelegt wird, ob solche Skaleneffekte tatsächlich gegeben sind (siehe oben). Die Größe einer Institution oder eines Anbieters ist jedenfalls weder theoretisch noch empirisch per se ein Garant dafür, dass effektiv und effizient gearbeitet wird, weder in der Privatwirtschaft, noch im öffentlich-rechtlichen Bereich.

Grundsätzlich denkbar erscheint allerdings eine andere sehr kostengünstige Variante, zumindest in der Ansparphase: Es wird zugelassen, anhand eines „Riester“-Kontos bei der Finanzagentur GmbH (ehemals Bundeswertpapierverwaltung) mit langlaufenden Bundeswertpapieren anzusparen und auf dieses Konto auch die Zulagen zu erhalten. Dies könnte auf Wunsch gegebenenfalls auch inflationsbereinigt durch Anlage in inflationsindexierte Bundeswertpapiere geschehen. Mit der „Riester“-Konto-Eröffnung wird vertraglich der Zwang zum Abschluss einer Verrentung zum Renteneintritt vereinbart. Kunden müssten dabei des Weiteren vertraglich zusagen, mindestens 70% in die Verrentung einzubringen. Zumindest solange Anbietern trotz BaFin-Zertifizierung gestattet wird, auf klare Aussagen und Angaben zur Verrentung zu verzichten (insbesondere Bank- und Fondssparpläne, siehe

oben), besteht mit diesem Vorschlag eine kostengünstige „non profit“-Alternative jenseits der befürchteten (europa-)rechtlichen Verwicklungen mit der DRV.

C.4 Kapitaldeckung und Umlagesystem unter Ageing und Finanzmarktrisiken

Demographischer Wandel: „ageing“

In Deutschland laufen zwei Entwicklungen parallel: Die Zahl (nicht nur der Anteil) der über 60-Jährigen nimmt von 1998 bis 2050 um rd. 10 Mio. zu, gleichzeitig geht die Zahl der 20- bis 60-Jährigen um 16 Mio. zurück. Birg (2003, 6) spricht in diesem Kontext von einer „... **Bevölkerungsexplosion der Älteren** und einer **Bevölkerungsimplosion der Jüngeren** ...“. Die Zahl der über 80-Jährigen wächst besonders schnell: von rd. 3 Mio. auf rd. 10 Mio. Es wird im Jahr 2050 so viele Menschen über 80 geben wie unter 20. Die 60-Jährigen und älteren im Jahr 2050 sind die 19-Jährigen und älteren, die heute unter uns leben. „... Demographische Berechnungen zeigen in aller Klarheit, dass sich die demographische Alterung auch durch hohe Zuwanderungsüberschüsse Jüngerer nicht stoppen, sondern nur mildern lässt ...“ (Birg 2009, 6; vgl. auch Birg 2004).

Alle zwölf Varianten der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2008) zeigen, dass der Rückgang der Bevölkerung nicht mehr aufzuhalten ist – weder durch eine etwas höhere Kinderzahl, noch durch eine schneller steigende Lebenserwartung. **Die Bevölkerungszahl nimmt nicht nur weiter ab, sondern es wird auch weniger Kinder und noch mehr ältere Menschen geben** (bpb 2006). Auch die Zuwanderungsüberschüsse aus dem Ausland können den Rückgang der Bevölkerung nicht mehr kompensieren. Der Anstieg der Lebenserwartung hat in Verbindung mit der anhaltend niedrigen Geburtenziffer eine **Veränderung der Altersstruktur** zur Folge. Die Zahl der über 60-Jährigen hat absolut und relativ zugenommen, es gibt potenziell mehr Rentenbezieher und der Ruhestand dauert länger. Der demographische Wandel ist und bleibt eine Herausforderung für die sozialen Sicherungssysteme (bpb 2003). Die nachstehende Abbildung C.4.1 fasst dies zusammen.

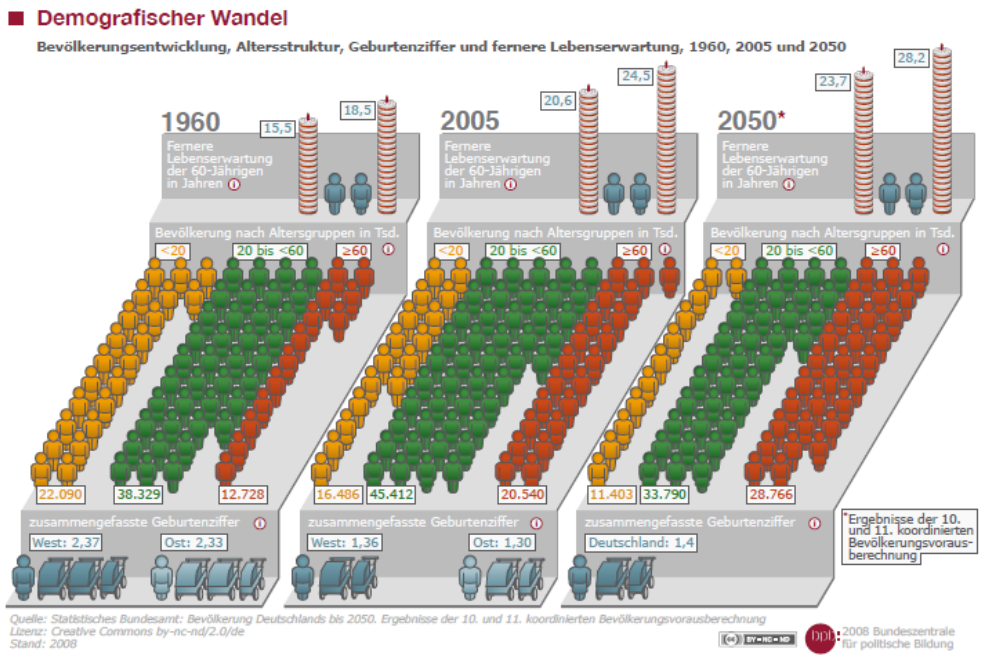


Abbildung C.4.1: Demographischer Wandel

Als vereinfachendes Fazit lässt sich die seit Jahrzehnten bekannte und immer wieder im Kontext der Sozialversicherungssysteme erörterte Thematik des „Ageing“ mit einer Entwicklung von der traditionellen Bevölkerungspyramide hin zu einem „Bevölkerungs-Muffin“ beschreiben, wie man der nachstehenden Abbildung C.4.2 auf der Basis der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2008) entnehmen kann.

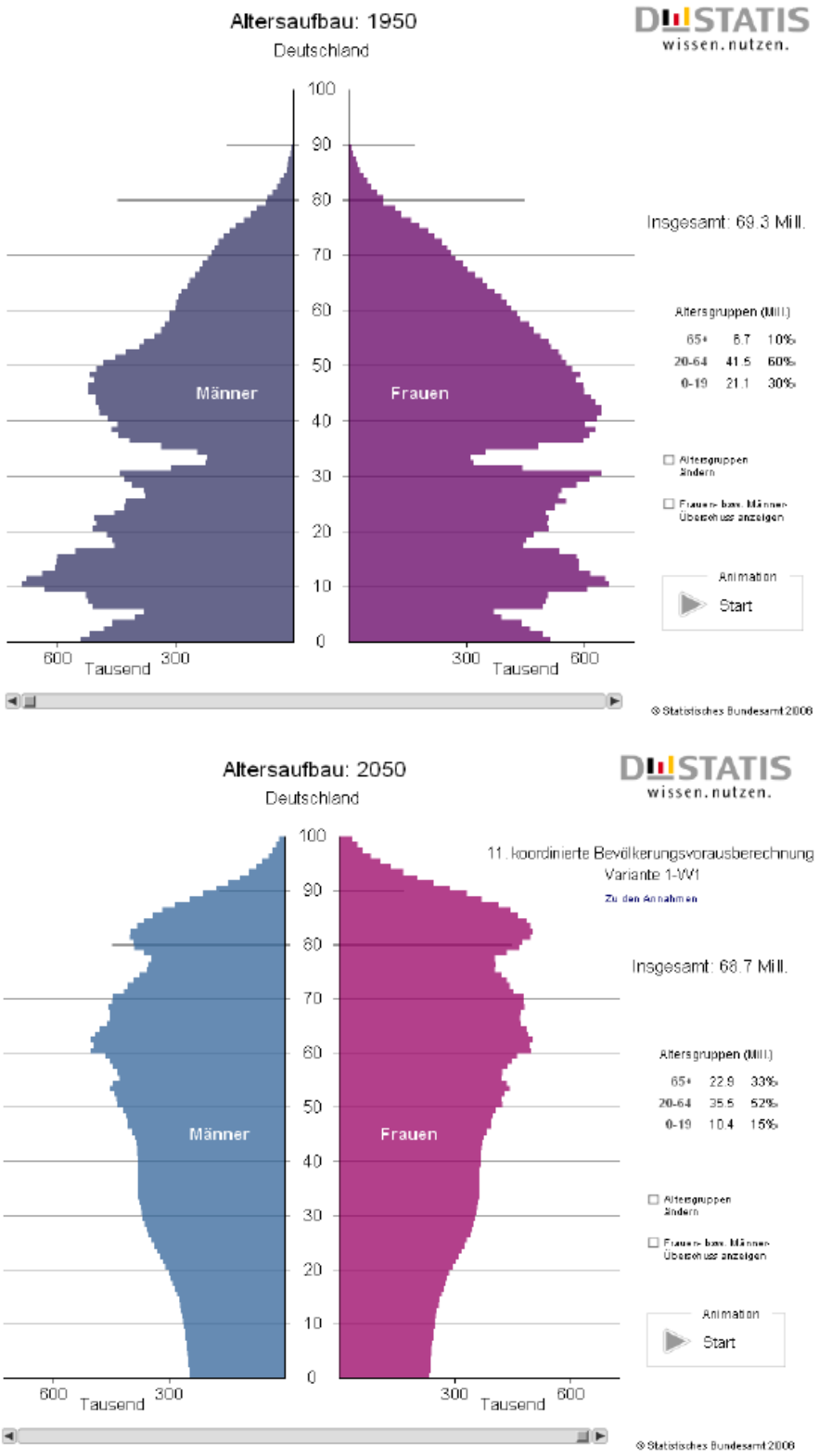


Abbildung C.4.2: Von der traditionellen Bevölkerungspyramide zum „Bevölkerungsmuffin“

Die Deutsche Bundesbank kommt daher in ihrer jüngsten Analyse im Kontext der Staatsfinanzen zu einem sehr klaren Bild (2009, 31): „...Die öffentlichen Finanzen werden perspektivisch sowohl von den Auswirkungen des derzeitigen drastischen Schuldenanstiegs als auch des demographischen Wandels belastet. Es besteht daher weiterhin Anpassungsbedarf, wohingegen die Rücknahme bereits beschlossener Reformen die Probleme vergrößern würde. Besondere Bedeutung kommt einer Erhöhung und Verlängerung der Erwerbsbeteiligung der Älteren zu. Stark steigende Belastungen künftiger Generationen können außerdem dadurch abgemildert werden, dass Anpassungen auf die nähere Zukunft vorverlagert werden. Hierzu trägt nicht zuletzt eine zeitnahe Konsolidierung der Staatsfinanzen bei, sobald sich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung stabilisiert hat. ...“.

Kapitalgedecktes System „meets“ Ageing

Vor diesem Hintergrund ist zu erörtern, inwieweit die staatlich geförderte kapitalgedeckte private Altersvorsorge, im Kontext dieser Studie die „Riester“-Produkte, durch den demographischen Wandel betroffen sind.

- Die Berücksichtigung kapitalgedeckter Elemente in der Altersvorsorge wird gerne vereinfachend damit begründet, dass das **Fehlen von Erwerbstätigen** in der Zukunft bei gleichzeitigem Anstieg der Zahl der Rentner relativ unabhängig von den jeweils nachfolgenden Generationen und so auch von der Bevölkerungsentwicklung sei (Sesselmeier 2006, 8): „...Die Abwesenheit von ausreichendem Humankapital, das für die Alterssicherung aufkommen soll, muss deshalb durch andere Faktoren kompensiert werden. Eine solche Kompensation könnte die vermehrte Anhäufung von Realkapital sein. Die Einführung von kapitalgedeckten Elementen kann helfen, die fehlende Geburtenstärke durch den Produktionsfaktor Kapital zu kompensieren. ...“.

  Solche Überlegungen erscheinen nicht nur deshalb seltsam, weil doch hinreichend bekannt ist, dass auch kapitalgedeckte Verfahren Nachfrager in Form von Erwerbstätigen benötigen. Vor allem überrascht die implizite Gleichsetzung von Humankapital mit der Zahl der Arbeitskräfte. Solcherlei Reduktion und Glaube an die einfache **Substituierbarkeit von Human- durch Sachkapital** verkennt die strukturelle Qualität des volkswirtschaftlichen Geschehens: Eine Erhöhung der Produktivität und des Sozialprodukts kann auch durch Humankapitalinvestitionen in Form von Bildung, Ausbildung und Weiterbildung (z.B. für ältere Erwerbstätige) erfolgen (vgl. Schmähl 2009, 310). Zimmermann (2008, 96) weist aber zu Recht darauf hin, „... dass auch ein kapitalgedecktes Vorsorgesystem keinen sicheren Schutz gegenüber demografischen Veränderungen bietet. ...“: „... Dies führt zur paradoxen Situation, dass eine alternde Gesellschaft zwar viel stärker auf die Erträge des Kapitalstocks angewiesen ist, während dieser aus gesamtwirtschaftlicher Sicht an Bedeutung verliert: eine alternde Gesellschaft benötigt weniger Investitionen. ...“. Allerdings kann der Rückgang der Erwerbstätigen in einem wirtschaftlichen Anpassungsprozess hin zu höherer Kapitalintensität führen (vgl. Börsch-Supan et al. 2005, 4), was möglicherweise das erörterte Überangebot reduzieren würde.

  Grundsätzlich wird ein kapitalgedecktes System („funded system“) nicht substitutiv sondern komplementär für erforderlich gehalten, ob nun je einzeln oder in Kombination betrieblicher oder direkter privater Vorsorge[81].

- **Anpassungsprozesse**: Eine stark alternde Bevölkerung in einem zumindest teilweise kapitalgedeckten System löst Belastungsänderungen in Form von Angebots- und Nachfrageeffekten aus, natürlich auch in Relation zu den zunehmend weniger werdenden Jüngeren.

[81] Vgl. z.B. den Überblick in Miles/Cerny 2001, Deutsche Bundesbank 1999 und 2002, Börsch-Supan 2003, Ruland 2003, Wagener 2003.

- Systemseitig wird die Gefahr der sogenannten Wertvernichtung („**asset meltdown**“) gesehen, wenn eine hohe Liquidation von Anlagen zugunsten des Konsums im Alter bei den geburtenstarken Jahrgängen („baby boomer“) zu geringen Realisationen (Wertansätzen) führt.[82]

  Steigt die Zahl der entsparenden Älteren im Verhältnis zu den ansparenden Jüngeren (deutlich), dann muss ceteris paribus entweder die Ersparnis der Jüngeren zunehmen oder aber der Ertrag und/oder das Vermögen der Älteren sinken (**Überangebot**). Gibt es, wie hier bei einer Überalterung, relativ viele Anspruchsberechtigte, dann tritt bei den Anbietern Netto-Entsparen (Defizite) ein. Ohne Zusatz-Ersparnis folgen Vermögensverluste, also ein Absinken des Versorgungsniveaus.

  Müssen Finanzintermediäre den Ansprüchen entsprechen, so werden diese (frühzeitig) ihre Konditionen ändern, um eigene Verluste zu vermeiden: die Beiträge steigen und/oder die Leistungen sinken (vgl. auch Sozialschutzausschuss 2004, 19). Eine Verwandtschaft zum Umlagesystem ist gut zu erkennen.

  In einer zügigen Aufbauphase kann der gegenteilige Effekt die zukünftigen Vorsorgevermögen schmälern (**Übernachfrage**).

  Zudem kann kaum von wirklich effizient funktionierenden Finanzmärkten ausgegangen werden, wie nicht nur die aktuelle Finanzsystemkrise gut vor Augen führt. Eine Verwandtschaft zu auch durch Idiosynkrasien geprägte politische Entscheidungen im Umlagesystem ist unverkennbar.

- Der gerne diesbezüglich herausgehobene Effekt der **Internationalisierung**, der gerade bei Kapitaldeckung recht einfach sei (Sesselmeier 2006, 8; vgl. sinngemäß auch Schnabel/Ottnad 2008), kann aber jenseits bestimmter Preisrisiken nachhaltig nur dann greifen, wenn keine hoch-positive Korrelation zur Entwicklung in anderen Ländern vorliegt. Industriestaaten westlicher Prägung teilen eher das „Schicksal“ Deutschlands und ob nicht schlagende Preis- und Ausfallrisiken anderer Staaten wie des ehemaligen Ostblocks oder von Schwellenländern die Diversifikationsidee konterkarieren, bleibt offen. Zudem zeigen internationale Studien, dass bei Finanzdienstleistern und/oder ihren Kunden nicht zwingend von ökonomisch rationalem Handeln im Sinne der internationalen Diversifikation ausgegangen werden kann. Vielmehr ist häufig ein „bias“ in Richtung auf Heimatregionen zu beobachten, der so genannte **Home bias** (vgl. z.B. Oehler et al. 2008, Oehler et al. 2007, Oehler/Chao 2000). Auch hier bestehen Ähnlichkeiten zu politischen Entscheidungsprozessen.

- Zimmermann (2008, 95/6) merkt in diesem Kontext an, dass eine zielführende internationale Diversifikation also nur „... in Wachstumsmärkten mit vielen Erwerbstätigen und geringer Kapitalausstattung ...“ erfolgen kann (vgl. auch Sozialschutzausschuss 2004, 20). Darauf werden sich dann aber alle einschlägig bekannten Industrienationen stürzen. Grundsätzlich ist also eine dominante demographische Diversifikation mit einer ökonomisch-risikotechnisch motivierten regionalen Diversifikation zu kombinieren.

- Zusätzlich zu den eben erörterten Ungleichgewichten kommen in den realen und damit keineswegs perfekten Märkten durch entsprechende größenordnungstechnisch gewichtige Anlageentscheidungen der institutionellen Investoren zusätzliche Preisschwankungen hinzu. Des Weiteren lassen sich international „biases“ beobachten, z.B. das so genannte **Herdenverhalten** gerade von Institutionellen, was die Preisschwankungen möglicherweise weiter verstärken dürfte (vgl. z.B. Oehler 1998b, Oehler 2000, Oehler/Wendt 2008). Auch hier bestehen Ähnlichkeiten zu politischen Entscheidungsprozessen.

- Insgesamt deuten neuere Untersuchungen an, dass zumindest für Aktien- und Rentenmärkte der Effekt eines „meltdown“ eher bescheiden ausfallen dürfte, da einerseits ein abruptes und/oder komplettes Entsparen analog neoklassischer Überlegungen nicht zu erwarten ist (kontra-neoklassisch sogar gleich bleibende oder steigende Sparquoten im

[82] Vgl. z.B. Börsch-Supan et al. 2003, Braun 2003, Coile/Levine 2004, Deutsche Bundesbank 2001, Domeij/Floden 2003, Lim/Weil 2003, Mc Morrow/Roeger 2004, Poterba 2004.

Alter) und andererseits ein wachsender Arbeitskräftemangel zu kapitalintensiveren Wirtschaftsprozessen führen könnte. Für Immobilien zur Altersvorsorge wird die Problematik des Wertrückgangs allerdings schwerwiegender eingeschätzt (deutlich geringere Nachfrage, folgender Wertverlust und geringe Handelbarkeit/Liquidierbarkeit).

- Zusätzlich zu solchen Anpassungsprozessen, von denen fälschlicherweise noch immer (gelegentlich) angenommen wird, sie würden durch Märkte „geheilt“ oder „geregelt“, könnte auf die wahrscheinlich notwendige Zusatz-Ersparnis zugunsten des Angebots Älterer darauf gesetzt werden, dass Jüngere aufgrund abnehmender Kinderzahl mehr sparen können. Oder werden die Jüngeren dann mehr in die Freizeit „investieren“? Oder führt die Angebotsverknappung am Arbeitsmarkt zu weniger Freizeit? Oder zu höheren Arbeitseinkommen?

- Hinzu käme möglicherweise das Problem noch stärkerer Oligopolbildung im Finanzsektor durch die Vermögensverwaltung und eine weitere Reduzierung des ohnehin schon schwachen Wettbewerbs. Oder werden viele sensibilisierte und teil-aufgeklärte Verbraucher den **Qualitätswettbewerb** zwischen den Finanzdienstleistern entfachen? (vgl. Abschnitt C.3). Jenseits einer ordnungspolitischen Problematik steht aus Sicht der Verbraucher viel mehr ganz praktisch im Vordergrund, wie sie zu kapitalgedeckten Vorsorgeprodukten mit einer ökonomisch angemessenen und an ihrem individuellen Profil angepassten Rendite-Risiko-Relation gelangen können angesichts der erheblichen **Intransparenz**. Die besonders in der Finanzkrise gut sichtbar gewordene steile Asymmetrie zwischen ratsuchenden Verbrauchern und Verkäufern der Finanzindustrie dürfte wenig motivierend wirken, eine ökonomisch langfristig ausgelegte sinnvolle Partizipation am Risikokapital der Wirtschaft zu versuchen.

- Abschließend lässt sich die Thematik auch im Kontext der aktuellen Finanz- und **Wirtschaftskrise** erörtern. Zunächst zu den **kapitalgedeckten Produkten**: Die Stiftung Warentest (2008c) schätzt die Situation so ein: „...Klassische Lebens- und Rentenversicherungen sind sehr sicher. Die garantierte Verzinsung gilt für die gesamte Vertragslaufzeit. Die Versicherer müssen strikte Anlagerichtlinien einhalten. Geht dennoch ein Versicherer pleite, muss die Auffanggesellschaft Protektor für die garantierten Leistungen einstehen. Überschüsse, die meist die Garantierente deutlich aufstocken, können in der Krise allerdings schwinden. Fondsgebundene Angebote sind viel stärker vom Kapitalmarkt abhängig. Das Risiko trägt der Kunde. Es gibt auch Tarife, bei denen der -Versicherer zumindest den Erhalt der Einzahlung garantiert. So funktionieren zum Beispiel alle fondsgebundenen Riester-Rentenversicherungen, alle Firmenrenten mit Fondsinvestment und manchmal auch fondsgebundene Rürup-Verträge. Kunden, deren Fondspolice kurz vor der Auszahlung steht, sollten prüfen, ob sie sich statt des Geldes die Fondsanteile übertragen lassen können. Dann können sie auf steigende Kurse hoffen. Oft schichten Versicherer vor der Auszahlung in sichere Anlagen um. Geschah dies rechtzeitig, haben Kunden vielleicht nichts verloren. Betriebsrenten sind selten fondsgebundene, sondern meist klassische Rentenversicherungen. Dann gilt eine hohe Sicherheit wie bei klassischen Lebensversicherungen und sogar noch etwas mehr, weil zusätzlich der Arbeitgeber haftet. Bei Betriebsrenten über eine Direktzusage, eine Unterstützungskasse oder einen Pensionsfonds springt der Pensionssicherungsverein (PSV) ein, wenn die Firma pleitegeht. ...“. Die OECD (2009a) kommt zu einer ähnlichen Einschätzung (vgl. auch Benz et al. 2009, Döring et al. 2009).

  Im Kontext ist dann natürlich auch das **Umlagesystem** zu betrachten:

  Gasche (2009) weist darauf hin, dass das Umlagesystem indirekt selbst negativ von der Finanzkrise betroffen ist, „... da die konjunkturelle Schwächephase durch die Ausweitung der Kurzarbeit, die steigende Arbeitslosigkeit und einem tendenziell schwächeren Lohnwachstum die Beitragseinnahmen reduziert. Damit werden im Vergleich zu einer Situation ohne Krise Beitragssatzerhöhungen und/oder geringere Rentensteigerungen wahrscheinlicher. Denn wenn die Renten so wie geplant ansteigen sollen, müssen bei geringeren Beitragseinnahmen die Beitragssätze ansteigen. Umgekehrt müssen die Rentenansprüche langsamer ansteigen oder gar gekürzt werden, wenn der Beitragssatz wie vor der Krise geplant verlaufen soll, aber das Volumen der Beitragseinnahmen sinkt. ... anders als bei der kapi-

talgedeckten Altersvorsorge ist der eben angesprochene Effekt dauerhaft, da alle zukünftigen Rentenanpassungen auf diesem aufgrund der Finanzkrise niedrigerem Niveau aufsetzen müssen. ...“ (vgl. auch die jüngste Analyse der Deutschen Bundesbank (2009)).

Börsch-Supan et al. (2009, 3) resümieren daher unter Betrachtung der Kapitaldeckung und der Umlage: „...Die Finanz- und Wirtschaftskrise zeigt damit, wie stark die **Risiken der Altersvorsorge kurzfristig miteinander korreliert** sind. Ein Einbruch des Wirtschaftswachstums vermindert nicht nur die Kapitalwerte, auf der die zweite und dritte Säule der Altersvorsorge aufbauen, sondern auch die Lohnsumme, auf der die erste Säule steht. Aber auch **langfristig** sind die **Risiken aller Säulen stark miteinander korreliert**, weil Arbeit und Kapital zu einem großen Teil komplementäre Elemente unserer Produktionskraft sind. Arbeit braucht Maschinen und Ausrüstungen, um hoch produktiv zu sein; Maschinen und Ausrüstungen sind ohne die sie bedienenden Menschen wertlos. In der Alterssicherung sitzen daher die umlagefinanzierten und die kapitalgedeckten Elemente in vielerlei Hinsicht in einem Boot. ...“ (Hervorhebungen AOe).

Fazit

Die Analyse zeigt, dass es zunächst eine ganze Reihe von Chancen und Risiken gibt, die hinsichtlich Kapitaldeckung und Umlagesystem hohe Ähnlichkeiten erkennen lassen, von der Krisenanfälligkeit bis hin zu den Idiosynkrasien der politischen Entscheidungsträger, der Anbieter und der Verbraucher. Konkrete Auswirkungen von Marktentwicklungen und demographischem Wandel hängen für den einzelnen Verbraucher jeweils von seiner konkreten Situation ab, insbesondere z.B. davon, wie viel Zeit zur Verfügung steht, sein Vorsorgekapital tatsächlich zu benötigen (Sicherungsniveau der gesetzlichen Rente zum Renteneintritt?, Renteneintritt absehbar?, Durchhalten von Verträgen, aktuelle Preisbewegungen etc.). Auch angesichts der von der OECD (2009a) für die Zukunft als eher trüb angesehenen Aussichten für das bislang bekannte zukünftige deutsche System im Vergleich mit anderen Staaten, wird es, zumindest in Form der bislang realisierten und weiter vorgesehenen „Beimischung“ der Kapitaldeckung, einer zunehmenden Expertise der Verbraucher bedürfen. Nicht nur, dass die Abschätzung zu den Leistungen aus dem Umlagesystem vorgenommen werden muss (Sicherungsniveau der gesetzlichen Rente zum Renteneintritt?, Renteneintritt absehbar? etc.). Vielmehr scheint zunehmend erwartet zu werden, dass Verbraucher ihre individuellen Einkommens- und Konsumchancen und -risiken eigenverantwortlich angehen, d.h. zunehmend mehr am Prozess der Rendite-Risiko-Teilung mit Staat und Anbietern aktiv mitwirken (vgl. für viele Zimmermann 2008, 99/100). Solcherlei Überlegungen können aber nur dann auch nur halbwegs erfolgreich in der Praxis reüssieren, wenn einige notwendige und hinreichende Bedingungen erfüllt sind, z.B. ein funktionierender Qualitätswettbewerb und ein klares Haftungssystem (vgl. oben und Oehler 2006a und Oehler 2009a), welches die real existierenden deutlichen Asymmetrien zu Lasten des Verbrauchers auf ein Maß zurückschneidet, bei dem er ansatzweise in der Lage sein wird, die ihm zugedachte Rolle als Marktteilnehmer auszufüllen.

C.5 Altersvorsorge und Behavioral Economics: der Mensch im System

Der demographische Wandel in den westlichen Industrieländern setzt nationale Alterssicherungssysteme unter Anpassungsdruck. Länder, deren Rentensystem der Bismarckschen Tradition folgt, initiieren zusätzliche kapitalgedeckte Systeme, die auf eine größere Eigenvorsorge und damit auf Eigenverantwortung des Individuums zielen (vgl. z.B. Oehler 2005a, 2005d, Oehler/Werner 2008). In Deutschland wurden mit Einführung der „Riester“-Rente und der „Rürup“-Rente Schritte hin zu einer stärkeren privaten Vorsorge unternommen. Jedoch auch andere Länder, wie zum Beispiel Großbritannien, die gemäß des Beveridge Rentensystems eine Basissicherung im Alter anstreben, sehen sich in Anbetracht steigender Altersarmut unter Handlungsdruck, ihre Bürger zu einer ausreichenden, ergänzenden Altersvorsorge zu motivieren.

In der neoklassischen Modellwelt der vollkommenen Information, der vollkommenen Märkte und rationalen Entscheidungen passt sich der Verbraucher als „homo oeconomicus“ an die geänderten Rahmenbedingungen an und betreibt gemäß der Lebenszyklustheorie des Sparens eine angemessene freiwillige Altersvorsorge (vgl. für einen kurzen Überblick, Kritik und Weiterentwicklung des Lebenszyklusmodells Oehler 1995, Blake 2006). Aufgeschobenes oder unzureichendes Vorsorgesparen und der Abschluss von Verträgen, die nicht auf die individuelle Situation der Verbraucher abgestimmt sind, zeigen, dass das tatsächliche Verhalten von dieser idealtypischen Modellwelt divergiert. Somit stößt die neoklassische Spartheorie an ihre Grenzen, wenn es darum geht, die Herausforderungen, die sich für Verbraucher in Bezug auf Altersvorsorge ergeben, abzubilden. Um das Verständnis für diese Herausforderungen zu schärfen und potenzielle Lösungsansätze zu identifizieren, bietet es sich an, die theoretische Fundierung um das Paradigma der Neuen Institutionenökonomik, innerhalb derer besonders die Informationsökonomik und die Prinzipal-Agenten-Theorie nutzbar gemacht werden können, und um die Erkenntnisse der Behavioral Finance & Economics zu erweitern (vgl. z.B. Oehler 2002, 2004a, 2005a, 2006a; vgl. auch Oehler/Reisch 2008).

Hierzu zählen die Familie der institutionenökonomischen Ansätze und hier insbesondere informationsökonomische Arbeiten und solche zur Principal-Agent-Theorie einerseits (vgl. für einen Überblick Oehler/Unser 2002, Kap. III.2 und die dort zitierte Literatur) und die Behavioral Economics basierend auf dem Ansatz der Bounded Rationality andererseits (vgl. Oehler 1995, 1998a, 2000 und 2002). Die zuerst genannte Gruppe von Ansätzen widmet sich der Analyse der Beschaffenheit von expliziten und impliziten Vertragsbeziehungen zwischen Wirtschaftssubjekten. Im Kontext der Altersvorsorge spielen dabei zunächst die Informationsbeschaffung und der Informationsaustausch zwischen potentiellen und/oder schon kontrahierten Vertragspartnern eine maßgebliche Rolle. Darüber hinaus haben Sachverhalte Bedeutung, die an der Delegation von Eigentums- und vor allem aber von Verfügungsrechten ansetzen. Hier geht es sowohl um die Akquisition, Auswahl und Bewertung geeigneter Agenten im Vorfeld, als auch um deren ziel- bzw. auftraggeberorientiertes Verhalten während der Vertragslaufzeit sowie um Aspekte der Vertragsabwicklung nach formalem Vertragsende einschließlich damit verbundener Risiken. Die zweite Gruppe von Ansätzen beschäftigt sich dagegen mit beschränkt rationalem Verhalten insbesondere mit dem Fokus sowohl auf Wahrnehmungsprozessen und -unterschieden, als auch auf verfügbaren Informationsverarbeitungs- und Entscheidungs- sowie Lernkapazitäten. Dies bedeutet jedoch nicht die einseitige und sehr stark kognitiv geprägte Sicht, dass Wirtschaftssubjekte sich grundsätzlich fehlerhaft entscheiden und verhalten. Vielmehr wird davon ausgegangen, dass eine Beurteilung kognitiver Strategien als rational oder irrational nur dann sinnvoll möglich ist, wenn sie im Kontext des Umfelds (physical or social environment) stattfindet.

Verhaltensökonomische Perspektive des Lebensablaufs (“behavioral life-cycle“)

Im Konflikt jedes altersvorsorgenden Wirtschaftssubjektes, einerseits das gegenwärtige und zukünftige Einkommen bzw. Vermögen grundsätzlich zeitnah konsumieren zu wollen und andererseits grundsätzlich zu wissen, dass sich dies gegen die eigenen mittel- bis langfristigen Interessen (Vorsorge, Vorsicht) richtet, erhält die Selbstkontrolle bzw. Selbstdisziplin zentralen Stellenwert.

Ob man sich dieser Thematik institutionenökonomisch als Konflikt zweier Agenten, dem kurzsichtig Handelnden („myopic doer“) und dem weitsichtig Planenden („farsighted planner“)[83], oder verhaltenswissenschaftlich in Form emotional-motivationaler Prozesse in der Zeit nähert[84], fördert zunächst keine wesentlichen Unterschiede im offenbarten Verhalten zu Tage, gegebenenfalls aber in seiner Erklärung und Steuer-/ Beeinflussbarkeit: die Problematik zeitinkonsistenter Präferenzen und Entscheidungen[85]. Typischerweise werden zur Bewältigung solcher Entscheidungssituationen, in denen die bestmögliche Lösung (first best“) nicht erreicht werden kann, Heuristiken und verwandte vereinfachende Entscheidungsregeln auf der Basis vereinfachender und verkürzender Wahrnehmungsprozesse verwendet. So versuchen Wirtschaftssubjekte eine Selbstkontrolle dadurch herbeizuführen, indem sie ihr heutiges und zukünftiges Einkommen bzw. Vermögen in getrennten mentalen Konten sortieren, die nicht perfekte Substitute sind. Die Zuordnung/Buchung zu solchen Konten hängt u. a. von der Einkommens- bzw. Vermögensart und -höhe sowie von der Häufigkeit/Regelmäßigkeit der Zahlungsströme ab. Selbstdisziplinierung wird dann z. B. durch eine Verlagerung/Verzögerung von Einkommensbestandteilen versucht, um die Konsumausgaben zu kontrollieren, oder dadurch, dass Gewinne/Zuwächse bei bestimmten Konten (Immobilien, Renten-/Versicherungskonto) allein dem zukünftigen Konsum vorbehalten bleiben. Entgegen der neoklassischen Annahme sind damit einige Vermögenswerte (zeitweise) nicht fungibel. Eine besondere Rolle spielen auch Einmalzahlungen im Vergleich zu einer Verrechnung dieser in den monatlichen Zahlungen (erstere mit höherem Konsumverzicht zugunsten des Sparens aufgrund des Charakters einer Sonderzahlung).

Zusammenspiel von Ruhestand und Konsum („retirement-consumption puzzle“)

Eng mit dem ersten Sachverhalt verwandt ist das Phänomen, dass mit dem Eintritt in den Ruhestand das Konsumniveau deutlich fällt bzw. wahrgenommen wird, es müsse fallen.[86] Hier spielen sowohl der „Kampf“ um zeitkonsistente Präferenzen eine Rolle als auch die sogenannte hyperbolische Diskontierung, d.h. das Phänomen, dass die Gegenwart stark überbewertet („overvalue“) und gleichzeitig die Zukunft zu stark diskontiert („overdiscount“) wird.[87] Daneben spielen Probleme der Trägheit oder Verharrung („inertia“) und von vermiedenen Entscheidungen („defaults“) eine Rolle.[88]

Verhaltensökonomische Portfoliobildung („behavioral portfolio-formation“)

Zahlreiche empirische Befunde zeigen, dass individuelle Wirtschaftssubjekte nur sehr begrenzt in der Lage sind, ein Gesamtvermögensportfolio nach den Vorstellungen der Neoklassik zu bilden (Rendite-Risiko-Optimierung, „risk-return tradeoff“). Vielmehr treten drei Problemlagen auf, von denen zumindest die ersten beiden auf beschränkt rationales Verhalten zurückgeführt werden

[83] Vgl. für viele z.B. Shefrin/Thaler 1988.

[84] Vgl. z.B. Loewenstein/Thaler 1989, Loewenstein/Prelec 1992.

[85] Vgl. z.B. Rosanas 2004.

[86] Vgl. z.B. Ameriks et al. 2002, Haider/Stephens 2004.

[87] Vgl. z.B. Hunter 2003, Nir 2004, Rubinstein 2003.

[88] Vgl. z.B. Hirshleifer/Welch 2001; vgl. auch Duflo/Saez 2003.

können, letztere dagegen eher auf unvollkommene und unvollständige Finanzmärkte bzw. Informationen.[89]

- Hinsichtlich der Risikokomponente besteht sowohl die grundsätzliche Gefahr, Risiken zu unterschätzen als auch das spezifische Problem, gegenwärtige Risiken überzubewerten und zukünftige Risiken zu vernachlässigen. Darüber hinaus bleibt die Frage nach einem geeigneten Risikomaß und einer konsistenten Risikoeinstellung offen. Bezüglich der Renditekomponente („performance“) bestehen ähnliche Probleme, insbesondere auch, alle relevanten Vermögensarten zu berücksichtigen (insb. auch: Humankapital).
- Zusätzlich besteht das Problem für die Vorsorgenden, die Korrelationen zwischen Alternativen bzw. Risiken verstehen und verwenden zu können, um Streuungseffekte („Diversifikation“) erzielen zu können, die über denen einer „naiven“ Aufteilungsregel (Gleichgewichtung) liegen.
- Unabhängig davon ist das Portfolio intertemporal aufzustellen und entlang der Diversifikation über alle Vermögensarten in Abhängigkeit von der Entscheidungssituation und der gewählten Risikodefinition zu optimieren (Problematik intertemporaler Präferenzen und Optimierung). Zum Beispiel werden landläufige Strategien wie die Empfehlung, bei Eintritt in das Erwerbsleben bzw. bei langem Anlagehorizont einen möglichst hohen Anteil an Aktien oder vergleichbaren risikoreicheren Anlageformen zu wählen, unter Vorsorgegesichtspunkten durchaus zweifelhaft, wenn man mit einem Risikokonzept wie den verlustorientierten Maßen („shortfall“-Maße) arbeitet: Zwar wird die Wahrscheinlichkeit eines Verlustes („shortfall“) mit zunehmendem Zeithorizont immer geringer; tritt der Fall aber ein, so kann es zur substantiellen Unterschreitung des Vorsorge-Niveaus („benchmark“) kommen, das mit zunehmendem Zeithorizont auch nicht kleiner, sondern eher größer wird.

Auf Systemebene können diese personenbezogenen („idiosynkratischen“) Aspekte erhebliche Auswirkungen haben. Inzwischen scheint sich schon aufgrund der Einsicht in die „drohende“ Zeitachse des demographischen Alterungsprozesses der Bevölkerung („ag(e)ing“) der Grundkonsens gebildet zu haben, dass das umlagefinanzierte System („unfunded“ oder „Pay-as-you-go (PAYG) Pension System“) in seinen Grundzügen zu erhalten ist (siehe oben). Nicht substitutiv sondern komplementär wird ein kapitalgedecktes System („funded system“) für erforderlich gehalten, ob nun je einzeln oder in Kombination betrieblicher oder direkter privater Vorsorge[90]. In diesem Zusammenhang erlangt die eben angesprochene Potfolio-Problematik besonderes Gewicht, da ja nun die Finanzmärkte und insbesondere die Aktienmärkte eine besondere Rolle für diese ergänzenden kapitalgedeckten Sicherungssysteme spielen sollen (direkt oder indirekt, z.B. via Versicherungen und Fonds). Auf die vorherigen Ausführungen zu Transparenz, Beratung und Bildung wird verwiesen (vgl. Abschnitte A.1, C.3).

Aus System- bzw. Anbietersicht ist darüber hinaus auf das Selbstkontroll- bzw. Selbstdisziplin-Problem der Wirtschaftssubjekte deutlich Rücksicht zu nehmen[91]. Neben der Beachtung des grundsätzlichen Problems der Verdrängung privater Vorsorge durch PAYG-Systeme („crowding out“ von „private savings“) sind Produkte und Systemarrangements zu forcieren, die eine hohe Selbstverpflichtung („pre-commitment“) verlangen („Riester“ oder „Rürup“-Produkte deuten zwar in diese Richtung, allerdings ist das Regelwerk und die Vermarktung („framing“) wohl eher kontraproduktiv). Darüber hinaus ist jenseits neoklassischer Vorstellungen davon auszugehen, dass staatliche Förderungsanstrengungen und Systemgestaltungen deutlich lenkende Wirkungen haben, z.B. hinsichtlich des Ausmaßes der Zahlungen zur Vorsorge genauso wie bezüglich der zu übernehmenden Risiken. Hier können konkretere Vorgaben im Sinne eines fürsorgenden Liberalismus („paternalistic libertarianism“[92]) den Blick des einzelnen Wirtschaftssubjektes für die Handlungsalternativen schärfen. Ferner ist die bildungspolitische Komponente in diesem Zusammenhang nicht zu unterschätzen. Zunächst tragen geeignete Kommunikations- und Lernmechanis-

[89] Vgl. z.B. Shefrin/Statman 2000, Muradoglu et al. 2003; vgl. auch Oehler 2004a.

[90] Vgl. z.B. den Überblick in Miles/Cerny 2001, Deutsche Bundesbank 1999 und 2002, Börsch-Supan 2003, Ruland 2003, Wagener 2003.

[91] Vgl. z.B. Poterba 2004.

[92] Vgl. Sunstein/Thaler 2003; inzwischen besser unter dem marketing- und medienwirksamen Begriff „nudge“ bekannt, vgl. Thaler/Sunstein 2008.

men dazu bei, die Einschätzungsprobleme und Zeitinkonsistenzen zu reduzieren (s. o.). Aber umgekehrt ist auch ein Bewusstseins- und Verhaltenswandel zu initiieren, der Lernprozesse um die Aspekte der Eigenvorsorge erst zulässt[93].

Einzubeziehen sind auch Aspekte des tatsächlichen Vertragsverhaltens (vgl. Abschnitt C.2), da z.B. allein schon die nicht-reguläre Beendigung der Vertragsverhältnisse einen entscheidenden „Renditekiller“ darstellen kann. Essig/Reil-Held (2003, 3) weisen zudem auf das „Risiko“ der Freiwilligkeit der (staatlich geförderten) kapitalgedeckten Altersvorsorge („Riester“-Förderung) hin: „...Es ist unsicher, ob die Haushalte – insbesondere die einkommensschwachen – den Willen und/oder die Fähigkeit aufbringen, die zusätzliche Ersparnis für das Alter konsequent durchzuführen. Empirische Befunde bestätigen, dass die Bereitschaft und die Fähigkeit für eine zusätzliche Altersvorsorge in den unteren Einkommensgruppen weniger stark ausgeprägt sind und zusätzlich durch eine geringere finanzielle Bildung erschwert werden. Dabei wäre gerade für diese Haushalte, die in der Regel auch nur eine geringe gesetzliche Rente, gegebenenfalls eine zusätzliche geringe betriebliche Rente erwarten und auch über keine nennenswerten Vermögensbestände verfügen, eine weitere Einkommensquelle im Alter besonders wichtig. Die trotz hoher Verluste durch Rückkaufswerte und Zillmerung beobachtbaren hohen Abbruchquoten bei Bausparverträgen und Kapitallebensversicherungen lassen auch bei der privaten Altersvorsorge das Abbruchrisiko real erscheinen. ...“. Mit Bezugnahme auf eine Untersuchung der Bertelsmann-Stiftung wird berichtet, „... dass 50 Prozent der bestehenden Verträge in Deutschland nicht bis zum vereinbarten Laufzeitende durchgehalten werden. Die stärksten Abbruchquoten wurden kurz vor dem Renteneintrittsalter bei den 55- bis 64-Jährigen ermittelt. Als häufigste Gründe werden Schulden (26%), Scheidung (16%) und Arbeitslosigkeit (13%) genannt. ...“. Die Autoren ergänzen: „...Etwas weniger gravierend als Abbrüche, aber dennoch bedeutsam und wahrscheinlicher sind Unterbrechungen der Einzahlungen in die private Altersvorsorge in finanziell angespannten Zeiten, zum Beispiel Phasen der Arbeitslosigkeit oder der Wegfall eines Verdienstes aufgrund von Kindererziehung. ...“.

Daraus leiten sich klare Schlussfolgerungen ab, die komplementär und nicht substitutiv zu verstehen sind (vgl. Oehler 2005d, 2009a und 2009b, Oehler/Kohlert 2008 und 2009, Oehler/Reisch 2008, Kohlert/Oehler 2009a und 2009b, Kohlert 2009; vgl. auch Abschnitt C.3):

- Es sollten spezifische, wissenschaftlich fundierte Vorgaben bzw. **Standards** entwickelt und in konkrete rechtliche Pflichten gefasst werden, die Verkäufer und Berater von Altersvorsorgeprodukten bei der „Diagnose“ der ihre Unterstützung nachsuchenden Verbraucher befolgen müssen. Diese Standards sollten empirisch entwickelt sein, d.h., es sollte sichergestellt werden, dass der **Diagnoseprozess** die relevanten Aspekte der Kundensituation erfasst und dass er unabhängig von dem Berater, der den Prozess durchführt, bei gleicher Kundensituation zum gleichen Ergebnis kommt. Auf dieser Basis kann dann eine **Standardisierung der Diagnostik**, also der Erhebung der relevanten Information vom Kunden, seiner Ziele und deren Gewichtung, der Risikotragfähigkeit, der Risikoeinstellung etc. erfolgen. Die empirisch fundierten Standards sollten dann Eingang in Checklisten finden, die Verbrauchern eine Orientierung und Unterstützung hinsichtlich der Beratung bieten sollen. Hiervon unabhängig sollte im Hinblick auf die Checklisten erheblicher Wert darauf gelegt werden, den Verbrauchern zu verdeutlichen, was diese Form der Unterstützung leisten kann, welche Rolle sie nur spielen kann und wo ihre Grenzen liegen. Checklisten können und sollen den Kunden eine eigene Entscheidung nicht abnehmen und sie dürfen auch nicht suggerieren, mit dem „Abhaken“ der Liste sei man auf der „sicheren Seite“.

[93] Vgl. Oehler 2004a, 2004b, 2005a.

- Aufbauend auf der empirischen Entwicklung und Standardisierung des Diagnoseprozesses sollte ebenso der Versuch unternommen werden, die **Präsentation der relevanten Informationen** an den Kunden im Sinne von Aufklärung und Beratung empirisch zu entwickeln und zu **standardisieren**. Wesentlich ist hierbei, zu beachten, welche der potentiell verfügbaren Informationen für den Verbraucher relevant und gleichzeitig wahrzunehmen, zu verarbeiten und zu speichern sind, d.h., welche Information und auf welche Weise Information den Verbraucher optimal erreicht. Insbesondere hinsichtlich der **Risikoprofile von Finanzprodukten und ihrer Kombination mit bestimmten Anlegertypen** muss sichergestellt sein, dass der Verbraucher nicht nur das Produktrisiko korrekt wahrnimmt, sondern auch seine eigene Bereitschaft, Risiken einzugehen und zu tragen, korrekt einschätzt.
- **Standardisierte Verfahren der Generierung von Empfehlungen** sollten auf die empirische Entwicklung konkreter Standards für Diagnose- und Informationsprozesse folgen. Wesentlich ist es auch hier, einen einheitlichen Qualitätsstandard zu schaffen, der Nachfrage nach Finanzprodukten und Angebot an denselben effizient und interessengerecht aus Perspektive der Verbraucher zusammenführt. Dabei sind mehrere wesentliche Faktoren zu berücksichtigen.
  - Erstens, welche Kategorien von Anlageoptionen kommen bei dem gegebenen Kunden aufgrund dessen Charakteristika wie Alter, Einkommen usw. nicht in Frage, d.h. dürfen vom Berater nicht angeboten werden (wohl vom Kunden angefordert werden).
  - Zweitens, welche Kategorien von Anlageoptionen kommen in Frage, insbesondere auch angesichts der Risikoeinstellung und Renditeerwartung des Kunden, und angesichts der Ratings durch eine unabhängige Institution.
  - Drittens, welche Art der Anlageoption standardmäßig (als default) empfohlen wird, falls der Kunde sich beispielsweise nicht ausführlicher mit dem Anlageproblem beschäftigen kann oder will. Ein solches Vorgehen nimmt dem Anleger nicht die Entscheidung ab und lässt ihm alle Wahlfreiheiten, bietet aber einen Rahmen, innerhalb dessen er die für ihn beste Entscheidung treffen kann).[94]

  Standardisierungen dieser Art würden dem Kunden eine Qualität der Beratung garantieren, die weitgehend unabhängig von Kompetenz und Motivation des individuellen Beraters und auch dem Interesse des einzelnen Finanzdienstleistungsunternehmens ist.
- Die Freiheit der Wahl kann vom Verbraucher umso mehr in Anspruch genommen werden, je besser er selbst in Fragen der Geldanlage und Finanzierung kundig ist. Daher ist für einen Ausbau der **Verbraucherbildung** als notwendiger Voraussetzung eines funktionierenden Anbieter- und Qualitätswettbewerbs zu plädieren. Reflektierendes Handeln der Verbraucher ist zu fördern und sie sind für die Relevanz finanzieller Fragestellungen zu **sensibilisieren**. Um allerdings wirklich die Zielgruppen zu erreichen, die Finanzbildung besonders benötigen, sollten verschiedene Aspekte Beachtung finden.
  - Erstens sollten **Verbraucherorganisationen** verstärkt Kooperationen zu erreichen suchen mit anderen Institutionen wie beispielsweise Unternehmen/Arbeitgebern, Universitäten und Gewerkschaften, welche die Verbraucher in ihrem speziellen Umfeld deutlich effektiver und effizienter erreichen können als die bislang überwiegend verfolgten, groß angelegten aber gleichzeitig relativ allgemein gehaltenen Ansätze.
  - Zudem sollte mehr Aufmerksamkeit darauf verwendet werden, Verbrauchern den unmittelbaren **Nutzen der angebotenen Bildungs- und Beratungsleistungen** zu vermitteln. Besonders betroffene Verbrauchergruppen, sei es hinsichtlich ihrer soziodemographischen oder -ökonomischen Situation, welche fundierte Beratung dringend benötigen, werden sonst durch die Kosten der Verbraucherberatung abgeschreckt, denen kein angemessener Nutzen gegenüberzustehen scheint.

[94] Vgl. Thaler/Sunstein 2008, die hier mit dem Begriff „nudge“ eine Neuformulierung gefunden haben, die schon länger zu den Erkenntnissen der Behavioral Economics gehört.

- Diese Gruppen sind es auch, die verstärkt direkt angesprochen werden sollten (z.B. Schüler vor dem ersten Abschluss, Senioren ohne Finanzerfahrung, Hochverschuldete). Das bestehende System, das es vom Verbraucher verlangt, selbst aktiv zu werden, um für seine individuelle Situation relevante Informationen zu bekommen, ist weder effizient noch effektiv. Was Verbraucher wissen wollen, können sie nur wissen, wenn sie wissen, was sie wissen müssten (Oehler 2005a). Dafür ist Sorge zu tragen (vgl. auch OECD 2009c).

Der verhaltenswissenschaftliche Ansatz (Behavioral Economics) legt es im übrigen nahe, dass wenn Marktakteure (Anbieter, Nachfrager) schon nicht neo-klassisch perfekt handeln, dies die Akteure im politischen Prozess ebenso wenig tun (vgl. hierzu z.B. auch Hirshleifer 2008).

Soziale Versorgung und Vorsorge als „dritte Dimension“

In diesem Kontext der Diskussion um ein System der Altersvorsorge und Alterssicherung aus einer umlagefinanzierten Grundversorgung („erarbeitet und verdient“) und einer kapitalgedeckten Zusatzversorgung („erspart und bezahlt“) wird gerne die zentrale dritte Komponente unberücksichtigt gelassen, die soziale Versorgung („erlebt und gelebt“). Die Wohlfahrt der im Alterungsprozess befindlichen Menschen wird neben einkommens- und vermögensmäßigen Aspekten als Determinanten entscheidend durch das familiäre und soziale Netzwerk beeinflusst („reichere“ Individuen leben länger und länger gesund, aber: Kausalitätsproblem)[95]. Funktionierende oder vielleicht besser „gesündere“ Netzwerke (Familie, Freunde, Bekannte) führen zu länger anhaltender Gesundheit für Ältere und entlasten die beiden ersten „Dimensionen“ bzw. Systemkomponenten. Die soziale Versorgung kann im ökonomischen Sinne als Ressource verstanden werden („Generationennetzwerk“).

[95] Vgl. z.B. Bulmash et al. 2002.

C.6 Zwischenergebnis

Die Diskussion vor, während und nach der Einführung der „Riester“-Rente dokumentiert, dass es wohl ebenso viele Argumente für und gegen diesen **Paradigmenwechsel der asymmetrischen Belastung** gab und gibt. Die politische Entscheidung ist aber gefallen. In dieser Studie steht sie daher explizit und auftragsgemäß nicht zur Diskussion. Vielmehr sollte aus ökonomischer Sicht der Verbraucher anhand der verfügbaren Daten und Unterlagen erörtert werden, wie effektiv und effizient die staatlich geförderte kapitalgedeckte private Altersvorsorge in der Praxis realisiert worden ist. In diesem Kontext beschäftigte sich der Abschnitt C.1 mit wesentlichen Charakteristika der „Riester“-Produkte und Abschnitt C.2 mit einer kurzen Analyse der verfügbaren Daten zu Vertragsabschlüssen und Zulagenzahlungen, während sich der Abschnitt C.3 mit der Beurteilung so genannter „Riester“-Produkte anhand definierter Kriterien auseinandersetzte, was man neudeutsch als „Riester“ meets Praxis umschreiben könnte. Die Abschnitte C.4 und C.5 ergänzen die Einschätzungen hinsichtlich der Aspekte des demographischen Wandels („ageing“), des Finanzmarktbezugs und der Behavioral Economics.

Nutzung von „Riester“-Produkten

Die Analyse der verfügbaren Daten und Publikationen ergibt in kurzer, vereinfachender Zusammenfassung folgende Ergebnisse.

- Ausgehend von der grundlegenden Förderidee, also dem geförderten freiwilligen Ausgleich der Folgen des politisch beschlossenen Paradigmenwechsels samt Änderung der Beitragsverteilung, scheint **bestenfalls die Hälfte der angesprochenen Personen** bereit oder in der Lage zu sein, den vorgesehenen freiwilligen Ausgleich zur Stabilisierung des Gesamtversorgungsniveaus zu leisten, zumindest mit „Riester“-Verträgen. Dies ist nach 8 Jahren nicht eben ein überwältigendes Ergebnis.
- Erschwerend kommt hinzu, dass ca. **42%** der Personen, die mit Vertragsschluss grundsätzlich eine Zulageberechtigung „erworben“ haben, die **maximale Zulage nicht erhalten** und damit die Nutzung des Fördersystems nicht optimieren können oder wollen. Da hier eine Queranalyse z.B. zur Einkommensstruktur mangels Daten nicht möglich erscheint, bleibt offen, inwieweit durch die erhöhten Eigenbeiträge ab 2008 die „schiefe“ Förderlage möglicherweise noch verschlechtert wird, insbesondere, wenn es sich um untere Einkommensgruppen handeln sollte. Das Fortdauern einer solchen Entwicklung oder gar eine Verschärfung würde der Förderidee diametral zuwiderlaufen, das langfristige Gesamtversorgungsniveau zu stabilisieren.
- Leider fehlt eine umfassende Dokumentation zur **Vertragsfluktuation**. Allerdings erscheint allein die für Versicherungsverträge bekannt gewordene Abbruch- und Wechselquote von 5% in 2008 hinsichtlich der ökonomischen Folgen für den Verbraucher (Vermögensverlust) deutlich zu hoch.
- Ebenfalls unbefriedigend ist die Datenlage zu den so genannten **Mitnahmeeffekten**. Im Sinne einer Evaluation der Förderidee ist es erstaunlich, wie wenig bislang seitens der Bundesregierung genau zu dieser Thematik publiziert worden ist, auch an öffentlich zugänglichen Daten.

Qualitative und quantitative Analyse der „Riester“-Produkte

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

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

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

heblicher Nachholbedarf besteht, um die Verbraucherinteressen im Sinne der Realisierung der Förderidee nachhaltig zu wahren.

- Die **quantitative Analyse** anhand der verschiedenen für einen Verbraucher wichtigen Rechengrößen, also z.B. das Endvermögen, welches zu bestimmten Zeitpunkten tatsächlich verfügbar wäre (nach 3, 5 und 10 Jahren sowie zum Renteneintritt), oder die mögliche Rentenzahlung, offenbart dramatische Unterschiede nicht nur zwischen den einzelnen „Riester“-Varianten, sondern auch innerhalb einer Produktgruppe. Dies bedeutet vereinfacht formuliert, dass nur dann, wenn ein Verbraucher es schaffen sollte, eine ganze Reihe von Angeboten einzuholen, die auch nur halbwegs transparent und vergleichbar sind (siehe oben), er eine gewisse Chance hat, einen für sich geeigneten und kostengünstigen Vertrag zu wählen. **Eher aber dürfte ein Verbraucher mehr „spielerisches Glück“ benötigen als er sich an Sachverstand sinnvoll aneignen kann, um einem unnötigen Kostenrisiko zu entgehen. In diesem Kontext sollte man nicht von Entscheidungen in einem wettbewerblichen Umfeld der sozialen Marktwirtschaft sprechen, sondern eher von einer Lotterie** (siehe unten). Diese Praxis könnte als klarer Widerspruch zur staatlichen Förderidee verstanden werden.

- Bei Bank- und Fondssparplänen besteht meist ein wenig beachtetes **Kostenrisiko** dahingehend, dass Verbraucher eben nicht alle Kosten erfahren, die für die Beurteilung des Gesamtprodukts, also der Anspar- und der Auszahlungsphase, wesentlich sind. Wie sollen Verbraucher dabei auswählen? Bezüglich der oben geführten Diskussion hinsichtlich der vor allem bei Versicherungsprodukten zumindest anfänglich hohen Kostenanteile ist also zu beachten, dass Bank- und Fondssparpläne dagegen ein nicht unerhebliches Kostenrisiko weit in der Zukunft bergen, welches bei den meisten Versicherungsprodukten so nicht besteht.

- Damit wird klar, dass eine **Beurteilung durch den Verbraucher in gedachten zwei Stufen** sinnvoll erscheint, erstens anhand des erreichten Endvermögens zum Renteneintritt und zweitens hinsichtlich der Bedingungen für die danach erfolgende Verrentung. Verbraucher müssen sich danach orientieren, was sie zu zahlen bereit sind dafür, dass sie bei Versicherungen heute kostenseitig praktisch kaum einem Kostenrisiko hinsichtlich der späteren Verrentung ausgesetzt sind, hingegen bei Bank- und Fondssparplänen ein gegebenenfalls nicht unerhebliches Kostenrisiko die spätere Rente schmälern könnte. Wichtig ist dabei, dass die gedachte Möglichkeit der zweistufigen Entscheidung einschließt, dass ein Wegwechseln von Versicherungsprodukten zum Renteneintritt praktisch kaum sinnvoll sein dürfte, weil damit die getragenen Kosten der Anfangsjahre „per du“ sind. Hinzu kämen dann auch noch die „Eintrittskosten“ für die Verrentung zu Rentenbeginn beim neuen Anbieter („doppelte Kosten“).

- Anhand der vorstehend analysierten Daten und den Werten in den Tabellen lässt sich die Entscheidungssituation exemplarisch wie folgt illustrieren: Im Vergleich zu den Bank- und Fondssparplänen haben sich für die Ansparphase ohne Beachtung der fehlenden Angaben zur Verrentung deutlich höhere Kostenbelastungen bei Versicherungsprodukten gezeigt. Bei den einfachen Rentenversicherungen schlägt sich dies im Vergleich zur Benchmark in einem um durchschnittlich 3.594 Euro geringeren Endvermögen zu Rentenbeginn (45-Jährige) nieder (Szenario 1). Für 30-Jährige liegt der Vermögensverlust immerhin bei 9.128 Euro (Tab. C.3.4.9/10 und Tab. C.3.4.11/12). Verbraucher müssten also die relative Kostensicherheit auf hohem Kostenniveau solcher Rentenversicherungsprodukte (kaum ein „Kostenrisiko“ für die Rentenphase) vor allem auch unter dem Aspekt abwägen, ob sie für diese relative Sicherheit eine so hohe „Prämie“ in Gestalt der exemplarisch ausgerechneten Vermögensverluste von ca. 10% und mehr zum Rentenbeginn „zahlen“ möchten: In Szenario 1 der 45-Jährigen also durchschnittlich 3.594 Euro nach 22 Jahren und bei 30-Jährigen durchschnittlich 9.128 Euro nach 37 Jahren. Dies ist jeweils mehr bzw. deutlich mehr als der nominale Betrag der staatlichen Zulagen über die 22 bzw. 37 Jahre. Eine wahrlich schwierige Aufgabe für Verbraucher, müssten sie doch abschätzen können, wie hoch die Kosten der Verrentung bei den Bank- und Fondssparplänen wären und gleichzeitig sehr sicher wissen, ob sie einen Versicherungsvertrag tatsächlich durchhalten können. Dieses gravierende Entscheidungsproblem wird selbst in verbrauchernahen Publikationen

mehr oder weniger übersehen (außer die beiden oben genannten eher versteckten Hinweise).

Kostenbelastung durch „Riester“-Produkte

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

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

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

- Selbstverständlich entstehen Verbrauchern auch für Non-„Riester“-Produkte Kosten in unterschiedlicher Höhe, die Transparenzproblematik gilt sinngemäß. Allerdings besteht ja die grundlegende Förderidee der staatlich geförderten kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge nach Angaben der Bundesregierung darin, das Versorgungsniveau im Alter (Rentenzugang) zu stabilisieren. Hierzu gehören zum einen die oben genannten Kriterien im Rahmen des BaFin-Zertifizierungsversuchs und zum anderen die Zulage als Anreiz. Insgesamt bleibt dabei fraglich, ob größere Teile der staatlichen Zahlungen aus Steuermitteln den Kostenforderungen einer Branche dienen sollen, oder aber zusätzliche Renditepunkte bei gleichem Risiko die Verbraucher zur Vorsorge anregen sollen. Folgt man letzterem, dann ist zu überlegen, wie die in der Analyse (vgl. C.3.3) erörterten „Zulagenrenditen“ von 1,7% (45-Jährige) bzw. 1,2% (30-Jährige) soweit erhalten bleiben können, dass der **Anreizeffekt** spürbar bleibt.[96]
- Im Sinne einer nachhaltigen Stützung der grundlegenden Förderidee wäre es dann, die Kostenforderungen entsprechend zu begrenzen. Hierzu bestehen verschiedene Ansätze, die komplementär und nicht substitutiv zu verstehen sind. Die Ableitung der Lösungsansätze erfolgt praxisorientiert dergestalt, dass nicht nur Angebote mit solchen Kostenstrukturen vorzufinden sind. Vielmehr sind die Lösungsansätze so gestaltet, dass sie einfach kontrolliert werden können und in diesem Sinne die starke Asymmetrie zu Lasten der Verbraucher nachhaltig reduziert wird.
    - Bis zum Renteneintritt mit 67 darf die **Gesamtkostenbelastung** eines „Riester“-Vertrages **nicht höher sein als 20% der staatlichen Zulagen** (entsprechend reduziert bei früherem Renteneintritt). Eine solche Regel würde zudem Anbieter im Rahmen ihrer

[96] Dies gilt sinngemäß auch für potentiell höhere Renditen nach Steuern im Falle des Sonderausgabenabzugs (vgl. C.2), da die verringerte Steuerschuld ebenfalls von allen Steuerzahlern getragen wird.

Beratung dazu anregen, stärker auf die Beantragung von Zulagen hinzuwirken (vgl. C.2) und über die Höchst- und Mindestbeträge aufzuklären.

- Der **Vermögensverlust** (Differenz vor und nach Kosten) **zum Renteneintritt** darf **nicht mehr als 5%** betragen. Mehr Prozentpunkte sind jeweils nur zulässig, wenn entsprechend viele Renditepunkte garantiert werden. Damit wird der grundsätzlich den Wettbewerb fördernde und vom Gesetzgeber vorgesehene Wechsel erleichtert. Dies beugt insbesondere vor, Intransparenz über die Verrentungskosten zu erzeugen.
- Der **Vermögensverlust am Endvermögen in den Zeitabschnitten 3, 5, 10 und 20 Jahre** darf ebenfalls **nicht höher als 5%** liegen. Mehr Prozentpunkte sind jeweils nur zulässig, wenn entsprechend viele Renditepunkte garantiert werden. Damit wird der grundsätzlich den Wettbewerb fördernde und vom Gesetzgeber vorgesehene Wechsel erleichtert.
- Die **Gesamtkostenforderung** ist **gleichmäßig auf die gesamte Laufzeit**, mindestens aber auf die gesamte Ansparphase zu verteilen. Ist die Ansparphase kürzer als 15 Jahre, so sind die Gesamtkosten auf die gesamte Vertragslaufzeit zu verteilen, wobei von der durchschnittlichen Lebenserwartung zu Vertragsabschluss auszugehen ist. Damit wird der grundsätzlich den Wettbewerb fördernde und vom Gesetzgeber vorgesehene Wechsel erleichtert.
- Die jeweiligen Vermögensverluste am Endvermögen (Differenz vor und nach Kosten) in den genannten Zeitabschnitten sind **an prominenter Stelle eines Angebotes** (Seite 1) in relativer Angabe (Prozent) und in absoluten Beträgen (Euro) anzugeben.
- „Riester“-Verträge ohne explizite Angabe der Kosten der Verrentung sind nicht zulässig. **Die Kosten der Verrentung sind zwingend in den Gesamtkosten auszuweisen**.

Transparenz

Die Ergebnisse der Analyse, insbesondere die umfangreichen Auswertungen zur Transparenz bzw. Intransparenz zeigen einen erheblichen Handlungsbedarf hinsichtlich der Beratung und Zertifizierung im Bereich der „Riester“-Produkte auf. Transparenz und somit Informationszugang, Informationsbereitstellung, Informationsdarstellung („framing“) sowie Informationswahrnehmung und die damit verbundene Informationsverarbeitung bis hin zur Entscheidungsreife tangieren mittelbar und unmittelbar die Rendite einer Vorsorge- und Anlageentscheidung: die mit den genannten Informationsaspekten so verstandene Transparenz beeinflusst direkt und indirekt die Alternativenwahl und damit die Rendite der letztlich getroffenen Entscheidung. Gleichzeitig wird darüber auch die Risikowahrnehmung und Risikobewertung bewusst und unbewusst gesteuert, so dass der gesamte trade off aus Rendite und Risiko betroffen ist. Neuere Untersuchungen weisen zudem darauf hin, dass es sich eher um ein grundsätzliches Problem im Bereich der Finanzdienstleistungen handelt (z.B. Oehler 2005e, 2006a, 2009a, sowie Oehler/Kohlert 2008, 2009a, 2009b und Kohlert/Oehler 2009a und 2009b, Kohlert 2009). Die Süddeutsche Zeitung vom 24.9.2009 zitiert im Kontext einer Studie zu Lebensversicherungen den zuständigen Direktor der BaFin, Steffen: „... Wir brauchen eine bessere Risikoeinschätzung und mehr Transparenz bei der Verbraucherinformation. ...“. Eine Studie der EU zu Girokonten und Bankkarten deutet in die gleiche Richtung (Süddeutsche Zeitung 2009b).

An dieser Stelle sollen daher einige **Lösungsansätze** aufgezeigt werden, die weder den Anspruch der Vollständigkeit noch der Ausschließlichkeit erheben, die aber verhindern können, dass Verbraucherentscheidungen bis hin zu einer weiteren und fortgesetzten Abstinenz (vgl. Abschnitt C.2) die ursprüngliche Förderidee – gegeben den erörterten Paradigmenwechsel hin zu einer Mehrbelastung der Verbraucher für eine eigenverantwortete Vorsorge – konterkarieren (vgl. auch Oehler 2005e, 2006a, 2009a, sowie Oehler/Kohlert 2008, 2009a, 2009b und Kohlert/Oehler 2009a und 2009b, Kohlert 2009 sowie Oehler/Kohlert/Jungermann 2009).

- Einzelne Angebote aus allen „Riester“-Varianten zeigen sehr deutlich, dass es Anbietern sehr wohl möglich ist, klar strukturierte und verständliche Informationen für Verbraucher

schriftlich abzugeben, bei denen nicht nur wenigstens die gesetzlichen Standards eingehalten werden, sondern die auch weitergehend das Interesse des Verbrauchers achten. Ökonomisch ist vor allem mit mangelndem Wettbewerb zu erklären, dass seriöse Anbieter nicht ein Eigeninteresse haben, ihre potentiellen Kunden transparent zu behandeln. Es verbleibt der Eindruck, dass jenseits der bislang kaum fruchtbaren Regulierungsbemühungen die Branche selbst nicht willens oder in der Lage ist, im Interesse ihrer Kunden tätig zu werden. Oder soll anbieterseitig auf eine unzureichende Sensibilisierung der Verbraucher und die Nutzung diverser Barrieren vertraut werden, um kurzfristig eigene Interessen durchzusetzen?

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

- **Aufklärung und Beratung müssen unabhängig sein von Anbieter und Produkt; dies muss faktisch in der Praxis sichergestellt werden**. Der alleinige getrennte Ausweis von Preisen für Produkte und Beratung, die heute auch als Baustein der Honorarberatung verstanden wird, führt nicht per se zu einer Stärkung der Position der Verbraucher. Da auch ein Honorarberater über ein pekuniäres Eigeninteresse verfügen kann, das sich z.B. in opportunistischem Verhalten (z.B. Steigerung der Beratungsdauer bzw. Beratungshäufigkeit) niederschlägt, ist dafür Sorge zu tragen, dass Höhe und Häufigkeit der Honorierung standardisiert und kontrolliert werden. Insbesondere die absolute Höhe des Honorars kann zudem für viele Anleger eine kaum überwindbare Hürde darstellen. Außerdem ist auch hier mit Standards eine kontrollierte Qualität vorzusehen.

- **Wirksame und praktisch kontrollierbare Informationspflichten der Anbieter zu ihrer Produkt-Kunde-Zuordnung** (wer bekommt was warum?). Zu Unrecht wird häufig der Eindruck erweckt, der Verbraucher erhielte im Mengenkundengeschäft individuelle Empfehlungen. Vielmehr werden Verbraucher in bestimmten Risikoprofilen mit verschiedenen Bezeichnungen und Bedeutungen (z.B. Sicherheit, Chance, Wachstum) eingeordnet, denen dann standardisiert ein „Riester“-Produkte zugeordnet wird. Anbieter sollten beispielsweise verpflichtet werden, die jeweiligen Profile und ihre Bedeutung sowie die entsprechende Zuordnung von „Riester“-Produkten öffentlich zu machen (z.B. über eine Internet-Datenbank). Dies würde die Markttransparenz und den Wettbewerb erheblich steigern. Andere Produkte dürften nur auf ausdrücklichen Kundenwunsch angeboten werden.

- Ganz besonders mangelt es an einem einheitlichen **Zertifizierungssystem mit realistischer laufender Kontrolle** (keine Zertifizierung pro forma ohne Wirkung für den Verbraucher wie im aktuellen „Riester“-BaFin-System). Solcherlei echte Information, die unabhängig von Anbieter und Produkt sowie jenseits von Gewinnerzielungsabsichten erfolgt, hat eine Zuordnung für typisierte Verbraucherinteressen vorzunehmen, damit die Informationen für Verbraucher tatsächlich einen Wert haben. Für Kunden wird damit der Beurteilungsaufwand reduziert. Es „führt“ zu qualitativ hochwertigen Angeboten und warnt gleichzeitig vor Angeboten schlechter Qualität. Kundentypen werden dann als „default“ (vgl. Abschnitt C.5) bestimmte Produktklassen zugeordnet, die auf eigenen Wunsch bzw. auf eigenes Risiko von Verbrauchern „abgewählt“ werden können („opt out“). Im „default“ liegen die Nachweis- und Sorgfaltspflichten bei den Anbietern.

- Als Konsequenz der beiden letzten Punkte ergibt sich: Jeder potentiell an „Riester“-Angeboten interessierte Verbraucher muss **unabhängig vom jeweiligen Anbieter im Grundsatz bei gleicher Datenlage das selbe Produkt** mit einer vergleichbaren Ausstattung angeboten erhalten, um dann nach transparent offengelegten Kosten tatsächlich die Rendite-Risiko-Struktur sowie die Liquidität vergleichen zu können. Geeignete Vergleichsgrößen wären die in dieser Studie verwendeten Endvermögensgrößen nach Kosten zu

festgelegten Zeitpunkten (3, 5, 10 und 20 Jahre und Rentenbeginn) und gegebenenfalls der Kapitalbarwert.[97] Unter definierten und vergleichbaren Konditionen kann eventuell auch die resultierende Rentenzahlung für einen Vergleich herangezogen werden (wenn alle Kosten einbezogen werden, siehe oben, Bank- und Fondssparpläne).

- Auf weitere Maßnahmen im Kontext Finanzdienstleistungen und Verbraucherfinanzen wie z.B. die **Beweislastumkehr und Haftungsregeln**, die die zu Lasten des Verbrauchers bestehende deutliche Asymmetrie verringern helfen, sei hier nur hingewiesen (vgl. Oehler 2009a, Oehler et al. 2009).

„Riester“ als „non profit“-Lösung?

Aufgrund der Befunde aus der qualitativen und der quantitativen Analyse zu den in der Praxis angebotenen „Riester“-Produkten privater und öffentlich-rechtlicher Anbieter des Finanzdienstleistungssektors und den darin sichtbaren teilweise deutlichen Mängeln in Transparenz und Wettbewerb einerseits und Kostenstrukturen andererseits, könnte die Idee aufkeimen, ob nicht im Rahmen der Institutionen der gesetzlichen Rentenversicherung kostengünstige Produkte zu „Riester“-Varianten angeboten werden könnten. In dieser Studie sollte versucht werden, dieser Frage z.B. mittels Daten der Deutschen Rentenversicherung Bund DRV nachzugehen.

Leider ist das Vorhaben an der Intransparenz des Monopols gescheitert. Die DRV wirbt zwar mit sehr niedrigen Kostensätzen bei den Verwaltungskosten (1,6%), ähnlich wie übrigens mancher privatwirtschaftlicher Anbieter auch (1%), allerdings wären für eine tragfähige Analyse mehr Daten erforderlich als nur die eine Zahl. Die Bitte an die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV), gerichtet an den Präsidenten und die Geschäftsführung, aktuelle Daten zur Verfügung zu stellen, wurde abschlägig beschieden, eine Auskunft wurde ohne Begründung verweigert. Es wurde lediglich auf bekannte Publikationen verwiesen, die hierzu aber keine Aussagen treffen. (Die Anfrage lautete: „Wie hoch liegen die Gesamtkosten der gesetzlichen Rentenversicherung für abhängig Beschäftigte (ohne freiwillige Versicherung, ohne Witwen- und Waisenversorgung und andere verwandte „fremde“ Leistungen), insb. für Personal und Sachaufwendungen sowie Transaktionen (Zahlungsverkehr etc.) inkl. Rentenberatung? ... Im Rahmen der Ergänzung des Umlagesystems durch „Riester“ könnte man auch eine öffentlich-rechtliche Institution überlegen, die möglichst kostengünstige „Riester“-Produkte anbietet: Welche rechtlichen Schranken gibt es für eine solche „non-profit“-Lösung (auch im Vergleich zur freiwilligen gesetzlichen Rentenversicherung)? Welche Realisierungschancen und -gefahren werden seitens eines solchen z.B. bei der DRV Bund angesiedelten Lösung gesehen?“).

Insofern bleibt an dieser Stelle auf eine Antwort der Bundesregierung zu verweisen (Deutscher Bundestag (2008d) Drucksache 16/10501, 16. Wahlperiode 8.10.2008, 9): „... Aus wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten ist es sehr problematisch, ob der Staat als Anbieter von privaten Finanzdienstleistungsprodukten auftreten darf. Dies gilt besonders auch vor dem Hintergrund des insoweit restriktiven Rechts der Europäischen Union. Darüber hinaus erscheint fraglich, ob ein staatliches Angebot tatsächlich für den Einzelnen immer das passende wäre. In jedem Fall bliebe es auch bei einem staatlichen Anbieter dabei, dass die Bürger sich vor Vertragsabschluss darüber informieren müssten, wer das für sie beste, also ertragsstärkste, kostengünstigste und zielgenaueste Angebot unterbreitet. ...“.

Manche Autoren mahnen im Kontext des bisherigen Angebots der staatlich geförderten kapitalgedeckten Vorsorge die mangelnde Nutzung so genannter „economies of scale“ an, also die allein auf Größeneffekten beruhende Fixkostendegression: „... Das beeinträchtigt die Effektivität der für

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

die Zusatzvorsorge erbrachten Beiträge. ...“ (Döring et al. 2009, 26). Nicht nur, dass betriebswirtschaftlich gut bekannt ist, dass rein auf quantitativen Größen beruhende Skaleneffekte oft weniger relevant sind als solche, die auf Qualität basieren (verschiedene „economies of scope“). Vielmehr bleiben solche Überlegungen zumindest zweifelhaft, solange nicht ansatzweise transparent offengelegt wird, ob solche Skaleneffekte tatsächlich gegeben sind (siehe oben). Die Größe einer Institution oder eines Anbieters ist jedenfalls weder theoretisch noch empirisch per se ein Garant dafür, dass effektiv und effizient gearbeitet wird, weder in der Privatwirtschaft, noch im öffentlich-rechtlichen Bereich.

Grundsätzlich denkbar erscheint allerdings eine andere sehr kostengünstige Variante, zumindest in der Ansparphase: Es wird zugelassen, anhand eines „Riester“-Kontos bei der Finanzagentur GmbH (ehemals Bundeswertpapierverwaltung) mit langlaufenden Bundeswertpapieren anzusparen und auf dieses Konto auch die Zulagen zu erhalten. Dies könnte auf Wunsch gegebenenfalls auch inflationsbereinigt durch Anlage in inflationsindexierte Bundeswertpapiere geschehen. Mit der „Riester“-Konto-Eröffnung wird vertraglich der Zwang zum Abschluss einer Verrentung zum Renteneintritt vereinbart. Kunden müssten dabei des Weiteren vertraglich zusagen, mindestens 70% in die Verrentung einzubringen. Zumindest solange Anbietern trotz BaFin-Zertifizierung gestattet wird, auf klare Aussagen und Angaben zur Verrentung zu verzichten (insbesondere Bank- und Fondssparpläne, siehe oben), besteht mit diesem Vorschlag eine kostengünstige „non profit“-Alternative jenseits der befürchteten (europa-)rechtlichen Verwicklungen mit der DRV.

Kapitaldeckung und Umlage treffen auf Ageing und Finanzmärkte

Die Analyse zeigt, dass es zunächst eine ganze Reihe von Chancen und Risiken gibt, die hinsichtlich Kapitaldeckung und Umlagesystem hohe Ähnlichkeiten erkennen lassen, von der Krisenanfälligkeit bis hin zu den Idiosynkrasien der politischen Entscheidungsträger, der Anbieter und der Verbraucher. Konkrete Auswirkungen von Marktentwicklungen und demographischem Wandel hängen für den einzelnen Verbraucher jeweils von seiner konkreten Situation ab, insbesondere z.B. davon, wie viel Zeit zur Verfügung steht, sein Vorsorgekapital tatsächlich zu benötigen (Sicherungsniveau der gesetzlichen Rente zum Renteneintritt?, Renteneintritt absehbar?, Durchhalten von Verträgen, aktuelle Preisbewegungen etc.). Auch angesichts der von der OECD (2009a) für die Zukunft als eher trüb angesehenen Aussichten für das bislang bekannte zukünftige deutsche System im Vergleich mit anderen Staaten, wird es, zumindest in Form der bislang realisierten und weiter vorgesehenen „Beimischung“ der Kapitaldeckung, einer zunehmenden Expertise der Verbraucher bedürfen. Nicht nur, dass die Abschätzung zu den Leistungen aus dem Umlagesystem vorgenommen werden muss (Sicherungsniveau der gesetzlichen Rente zum Renteneintritt?, Renteneintritt absehbar? etc.). Vielmehr scheint zunehmend erwartet zu werden, dass Verbraucher ihre individuellen Einkommens- und Konsumchancen und -risiken eigenverantwortlich angehen, d.h. zunehmend mehr am Prozess der Rendite-Risiko-Teilung mit Staat und Anbietern aktiv mitwirken (vgl. für viele Zimmermann 2008, 99/100). Solcherlei Überlegungen können aber nur dann auch nur halbwegs erfolgreich in der Praxis reüssieren, wenn einige notwendige und hinreichende Bedingungen erfüllt sind, z.B. ein funktionierender Qualitätswettbewerb und ein klares Haftungssystem (vgl. oben und Oehler 2006a und Oehler 2009a), welches die real existierenden deutlichen Asymmetrien zu Lasten des Verbrauchers auf ein Maß zurückschneidet, bei dem er ansatzweise in der Lage sein wird, die ihm zugedachte Rolle als Marktteilnehmer auszufüllen.

Altersvorsorge und Behavioral Economics

Folgende Schlussfolgerungen sind komplementär und nicht substitutiv zu verstehen (vgl. Oehler 2005d, 2009a und 2009b, Oehler/Kohlert 2008 und 2009, Oehler/Reisch 2008, Kohlert/Oehler 2009a und 2009b, Kohlert 2009; vgl. auch Abschnitt C.3):

- Es sollten spezifische, wissenschaftlich fundierte Vorgaben bzw. **Standards** entwickelt und in konkrete rechtliche Pflichten gefasst werden, die Verkäufer und Berater von Altersvorsorgeprodukten bei der „**Diagnose**“ der ihre Unterstützung nachsuchenden Verbraucher befolgen müssen. Diese Standards sollten empirisch entwickelt sein, d.h., es sollte sichergestellt werden, dass der Diagnoseprozess die relevanten Aspekte der Kundensituation erfasst und dass er unabhängig von dem Berater, der den Prozess durchführt, bei gleicher Kundensituation zum gleichen Ergebnis kommt. Auf dieser Basis kann dann eine **Standardisierung der Diagnostik**, also der Erhebung der relevanten Information vom Kunden, seiner Ziele und deren Gewichtung, der Risikotragfähigkeit, der Risikoeinstellung etc. erfolgen. Die empirisch fundierten Standards sollten dann Eingang in Checklisten finden, die Verbrauchern eine Orientierung und Unterstützung hinsichtlich der Beratung bieten sollen. Hiervon unabhängig sollte im Hinblick auf die Checklisten erheblicher Wert darauf gelegt werden, den Verbrauchern zu verdeutlichen, was diese Form der Unterstützung leisten kann, welche Rolle sie nur spielen kann und wo ihre Grenzen liegen. Checklisten können und sollen den Kunden eine eigene Entscheidung nicht abnehmen und sie dürfen auch nicht suggerieren, mit dem „Abhaken“ der Liste sei man auf der „sicheren Seite“.
- Aufbauend auf der empirischen Entwicklung und Standardisierung des Diagnoseprozesses sollte ebenso der Versuch unternommen werden, die **Präsentation der relevanten Informationen** an den Kunden im Sinne von Aufklärung und Beratung empirisch zu entwickeln und zu **standardisieren**. Wesentlich ist hierbei, zu beachten, welche der potentiell verfügbaren Informationen für den Verbraucher relevant und gleichzeitig wahrzunehmen, zu verarbeiten und zu speichern sind, d.h., welche Information und auf welche Weise Information den Verbraucher optimal erreicht. Insbesondere hinsichtlich der **Risikoprofile von Finanzprodukten und ihrer Kombination mit bestimmten Anlegertypen** muss sichergestellt sein, dass der Verbraucher nicht nur das Produktrisiko korrekt wahrnimmt, sondern auch seine eigene Bereitschaft, Risiken einzugehen und zu tragen, korrekt einschätzt.
- **Standardisierte Verfahren der Generierung von Empfehlungen** sollten auf die empirische Entwicklung konkreter Standards für Diagnose- und Informationsprozesse folgen. Wesentlich ist es auch hier, einen einheitlichen Qualitätsstandard zu schaffen, der Nachfrage nach Finanzprodukten und Angebot an denselben effizient und interessengerecht aus Perspektive der Verbraucher zusammenführt. Dabei sind mehrere wesentliche Faktoren zu berücksichtigen.
  - Erstens, welche Kategorien von Anlageoptionen kommen bei dem gegebenen Kunden aufgrund dessen Charakteristika wie Alter, Einkommen usw. nicht in Frage, d.h. dürfen vom Berater nicht angeboten werden (wohl vom Kunden angefordert werden).
  - Zweitens, welche Kategorien von Anlageoptionen kommen in Frage, insbesondere auch angesichts der Risikoeinstellung und Renditeerwartung des Kunden, und angesichts der Ratings durch eine unabhängige Institution.
  - Drittens, welche Art der Anlageoption standardmäßig (als default) empfohlen wird, falls der Kunde sich beispielsweise nicht ausführlicher mit dem Anlageproblem beschäftigen kann oder will. Ein solches Vorgehen nimmt dem Anleger nicht die Entscheidung ab und lässt ihm alle Wahlfreiheiten, bietet aber einen Rahmen, innerhalb dessen er die für ihn beste Entscheidung treffen kann).[98]

[98] Vgl. Thaler/Sunstein 2008, die hier mit dem Begriff „nudge“ eine Neuformulierung gefunden haben, die schon länger zu den Erkenntnissen der Behavioral Economics gehört.

Standardisierungen dieser Art würden dem Kunden eine Qualität der Beratung garantieren, die weitgehend unabhängig von Kompetenz und Motivation des individuellen Beraters und auch dem Interesse des einzelnen Finanzdienstleistungsunternehmens ist.

- Die Freiheit der Wahl kann vom Verbraucher umso mehr in Anspruch genommen werden, je besser er selbst in Fragen der Geldanlage und Finanzierung kundig ist. Daher ist für einen Ausbau der **Verbraucherbildung** als notwendiger Voraussetzung eines funktionierenden Anbieter- und Qualitätswettbewerbs zu plädieren. Reflektierendes Handeln der Verbraucher ist zu fördern und sie sind für die Relevanz finanzieller Fragestellungen zu sensibilisieren. Um allerdings wirklich die Zielgruppen zu erreichen, die Finanzbildung besonders benötigen, sollten verschiedene Aspekte Beachtung finden.
  - Erstens sollten **Verbraucherorganisationen** verstärkt Kooperationen zu erreichen suchen mit anderen Institutionen wie beispielsweise Unternehmen/Arbeitgebern, Universitäten und Gewerkschaften, welche die Verbraucher in ihrem speziellen Umfeld deutlich effektiver und effizienter erreichen können als die bislang überwiegend verfolgten, groß angelegten aber gleichzeitig relativ allgemein gehaltenen Ansätze.
  - Zudem sollte mehr Aufmerksamkeit darauf verwendet werden, Verbrauchern den unmittelbaren **Nutzen der angebotenen Bildungs- und Beratungsleistungen** zu vermitteln. Besonders betroffene Verbrauchergruppen, sei es hinsichtlich ihrer soziodemographischen oder -ökonomischen Situation, welche fundierte Beratung dringend benötigen, werden sonst durch die Kosten der Verbraucherberatung abgeschreckt, denen kein angemessener Nutzen gegenüberzustehen scheint.
  - Diese Gruppen sind es auch, die verstärkt direkt angesprochen werden sollten (z.B. Schüler vor dem ersten Abschluss, Senioren ohne Finanzerfahrung, Hochverschuldete). Das bestehende System, das es vom Verbraucher verlangt, selbst aktiv zu werden, um für seine individuelle Situation relevante Informationen zu bekommen, ist weder effizient noch effektiv. **Was Verbraucher wissen wollen, können sie nur wissen, wenn sie wissen, was sie wissen müssten** (Oehler 2005a). Dafür ist Sorge zu tragen (vgl. auch OECD 2009c).

Der verhaltenswissenschaftliche Ansatz (Behavioral Economics) legt es im übrigen nahe, dass wenn Marktakteure (Anbieter, Nachfrager) schon nicht neo-klassisch perfekt handeln, dies die Akteure im politischen Prozess ebenso wenig tun (vgl. hierzu z.B. auch Hirshleifer 2008).

D Der Blick über den nationalen Tellerrand: Alterssicherung in ausgewählten Ländern

Einerseits: „... Mit den Rentenreformen der vergangen Jahre, die vor allem eine langfristige finanzielle Stabilisierung des Systems zum Ziel hatten, wurden in Deutschland die Ersatzraten der gesetzlichen Rentenversicherung für alle Einkommensgruppen reduziert. Wer heute als junger Mensch ins Arbeitsleben eintritt und über die gesamte Erwerbskarriere unterdurchschnittlich verdient, dem wird durch die gesetzliche Rente ein so geringer Anteil seines Einkommens ersetzt wie in keinem anderen OECD-Land. Da es gleichzeitig immer mehr unterbrochene Erwerbsbiografien gibt, besteht ein erhebliches Risiko, dass in den kommenden Jahren die Altersarmut in Deutschland erheblich zunimmt. ... Wer etwa in Deutschland über seine gesamte Erwerbskarriere die Hälfte des Durchschnittseinkommens verdient, dem werden nach 45 Beitragsjahren aus der gesetzlichen Rente 43,0 Prozent seines Bruttoeinkommens ersetzt. Im OECD-Schnitt sind es unter vergleichbaren Bedingungen dagegen 71,9 Prozent. ...“ (OECD 2009b, 2).

Andererseits: „... Die freiwillige private Altersvorsorge erreicht in Deutschland eine der höchsten Deckungsraten innerhalb der OECD. Dabei gelingt es Deutschland, vor allem durch eine vergleichsweise großzügige staatliche Förderung, Geringverdiener für die freiwillige private Vorsorge zu gewinnen. So ist bei dieser Gruppe die Beteiligung an privater Vorsorge mehr als doppelt so hoch als in ähnlichen Systemen in den USA oder in Großbritannien. ...“ (OECD 2009b, 2).

Die aktuellen Einschätzungen der OECD lassen es angezeigt erscheinen, bezüglich ausgewählter Staaten einen Vergleich von wesentlichen Bausteinen der Alterssicherungssysteme anzustreben, bei dem auch die Finanzierbarkeit betrachtet wird. Auftragsgemäß ist es möglich, einen Vergleich kapitalgedeckter und umlagefinanzierter Produkt- und Dienstleistungssysteme zu erörtern, der auch Erkenntnisse aus Daten anderer Länder nutzt, die im Zuge der Diskussion der letzten Jahre immer wieder prominent angesprochen werden: Schweden, USA, Großbritannien sowie Schweiz. Hinsichtlich UK gibt es bereits erste empirische Hinweise (vgl. Oehler/Werner 2008, Werner/Oehler 2009, Werner 2009), die USA sind als zweites Land mit hoher kapital(markt)abhängiger Altersvorsorge mit beispielhaften Daten dazuzunehmen. Auf der anderen Seite sind auch Daten aus Skandinavien, insb. Schweden, sowie der Schweiz zu berücksichtigen, da hier schon grundsicherungsähnliche Systeme in öffentlicher Trägerschaft realisiert scheinen. Es soll nach der Analyse anschließend versucht werden, Rückschlüsse für die deutsche Problematik zu ziehen.

D.1 Vier ausgewählte Staaten

D.1.1 Schweden

Öffentliche Alterssicherung: Grundzüge und Reformen der Alterssicherung

Die erste universale Versicherung mit gleichen Leistungen für Personen, die das Rentenalter erreicht haben, wurde in Schweden nach dem Zweiten Weltkrieg eingerichtet. Zuvor handelte es sich – trotz des „Universalprinzips“ der schwedischen Sozialsicherung, das seinen Ursprung in den Rentengesetzen von 1913 hat – um bedarfsgeprüfte Leistungen und hatte den Ausschluss einiger Bevölkerungsgruppen zur Folge (vgl. Palme 2003). Die Bedarfsprüfung wurde 1946 durch das Gesetz der universalen Grundrente abgeschafft. Die Grundrente garantierte allen, die mindestens drei Jahre in Schweden gewohnt hatten, unabhängig von der individuellen Bedürftigkeit eine Grundsicherung. Anspruch auf die Grundrente in voller Höhe hatte, wer 40 Jahre in Schweden gewohnt oder 30 Jahre dort gearbeitet hatte. Finanziert wurde die Grundrente ausschließlich aus Beiträgen der Arbeitgeber und Selbständigen und aus dem allgemeinen Steueraufkommen. Die Arbeitnehmer waren am Aufbau ihrer staatlichen Altersvorsorge nur indirekt über die von ihnen gezahlten Steuern beteiligt. Die Arbeitgeberbeiträge in Höhe von 6,83% der unbegrenzten Lohnsumme wurden durch einen stetig wachsenden Steueranteil von zuletzt über 30% ergänzt (vgl. Binne 2003).

1960 wurde die allgemeine Zusatzrente, ATP, eingeführt, bei der die Erwerbstätigen Ansprüche auf zusätzliche einkommensbezogene Leistungen erwarben, die über die Grundrente hinausgingen. Das ATP-System basierte auf dem Umlageverfahren. Die Rentenleistung war festgeschrieben („defined benefit“): Nach der neuen Leistungsformel bestand nach einer 30-jährigen Erwerbstätigkeit ein Anspruch auf Auszahlung der vollen Rente, die sich an den 15 besten Einkommensjahren orientierte. Die Obergrenze lag bei 60% des früheren Einkommens.

Nach einem langwierigen politischen Prozess entschied der Schwedische Reichstag im Jahr 1994 über die Richtlinien für das zukünftige allgemeine Altersrentensystem. Die gesetzlichen Regelungen des neuen Rentensystems wurden dann vom Reichstag am 8. Juni 1998 verabschiedet. Das stufenweise in Kraft getretene Rentensystem gilt seit dem 1. Januar 2003 in vollem Umfang und deckt alle Personen ab, die 1938 oder später geboren wurden. Der älteste Personenkreis, die Jahrgänge 1938 bis 1953, erhält jedoch einen Teil seiner Rente nach den alten Regeln in Form einer Zusatzrente (vgl. Försäkringskassan 2008). Grund für die Einführung eines neuen Rentensystems in Schweden war der Kostenanstieg des Rentensystems, der auf die höhere durchschnittliche Lebenserwartung, die zunehmenden ATP-Renten und die zunehmende Zahl der Rentner im Verhältnis zu den Berufstätigen zurückzuführen war (vgl. Försäkringskassan 2008). Die Altersrenten innerhalb des Systems waren unterfinanziert, so dass die Versicherung mit Hilfe der Zinsen aus den Pufferfonds am Leben erhalten wurde. Für das weitere Funktionieren des Systems mussten diese Fonds jedoch erheblich abgebaut oder sogar völlig geleert werden. Einzige Alternativen waren die Reduzierung der Leistungshöhe oder die Anhebung der Beiträge (vgl. Palme 2003). Zudem wurde die Regelung, dass für die Höhe der ATP-Rente lediglich die einkommensstärksten 15 Jahre herangezogen wurden und nicht die gesamte Erwerbsbiographie, als ungerecht empfunden (vgl. Palmer 2000).

Die Reform verändert das staatliche Sicherungssystem dahingehend, dass eine umlagefinanzierte „Einkommensrente“ und eine verpflichtende kapitalgedeckte „Prämienrente“ eingeführt wurden. Im Bedarfsfall werden diese durch eine steuerfinanzierten „Garantierente“ ergänzt.

Von „Einkommensrente“ und „Prämienrente“ werden alle Erwerbstätigen über 16 Jahren erfasst, also auch Selbständige und Beamte. Voraussetzung für die garantierte Rente sind drei Jahre Wohnsitz in Schweden.

Öffentliche Alterssicherung: Finanzierung

Eine entscheidende Zielgröße der Reform war die finanzielle Stabilität. Dazu wurde die öffentliche Alterssicherung von einem System mit Leistungszusage („defined benefit“), bei dem die künftige Rentenhöhe ex ante feststeht, auf ein System mit Beitragsprimat („defined contribution“) umgestellt, bei dem die Rentenhöhe von den eingezahlten Beiträgen abhängt.

Bei der „Einkommensrente“ handelt es sich um virtuelle Rentenkonten. Die Beiträge eines Beitragszahlers werden auf einem individuellen Konto gutgeschrieben.[99] Das Kontoguthaben begründet einen Anspruch auf künftige Rentenzahlungen. Es handelt sich jedoch um virtuelle Konten, da die Beiträge der erwerbstätigen Bevölkerung nach dem Umlageverfahren zur Zahlung der Renten von Ruheständlern herangezogen werden. Die Beiträge auf dem virtuellen Konto werden, ähnlich zur Verzinsung eines Sparguthabens, entsprechend dem gleitenden Dreijahresdurchschnitt des gesamtwirtschaftlichen Verdienstwachstums aufgewertet (vgl. OECD 2007, 184). Die Beitrage fließen in vier Fonds, National Pension Funds genannt, die jeweils ein Viertel der Beiträge erhalten und ein Viertel der Rentenauszahlungen vornehmen. Die monatlichen Rentenzahlungen erfolgen aus diesen National Pension Funds finanziert durch die Beiträge der Einzahler. Die National Pension Funds wurden im Januar 2001 ins Leben gerufen und erbten 540 Milliarden SEK aus dem vorherigen Pufferfonds. Mit der Rentenreform wurden die Regeln zur Investition dieser Gelder liberalisiert. So müssen lediglich 30% des Vermögens in Rentenpapiere investiert werden, so dass bis zu 70% in Aktien investiert werden können. Die Reservefonds wurden im Laufe der letzten Jahre reduziert, um die Kosten des neuen Rentensystems zu kompensieren und Schulden abzubauen (vgl. Settergren 2005, 4).

Falls der geschätzte Wert der Aktiva (Reservefonds plus Wert der Aktiva in Form von Beitragseinkünften) geringer ist als der der Verbindlichkeiten (Renten), wird die Rendite verringert, um einen Ausgleich wiederherzustellen. Dieses Vorgehen, das die wirtschaftliche Tragfähigkeit des Systems gewährleisten soll, wird als „Balancing“ bezeichnet und trifft sowohl die Guthaben auf den virtuellen Konten wie auch die Anpassung der Rentenleistungen.[100]

Der ursprüngliche Umfang der Pufferfonds wurde so festgelegt, dass unter Annahme eines Szenarios mit festen Parametern[101] der Balancing-Mechanismus für die Jahre 2001-2050 nicht ausgelöst werden muss (vgl. Settergren 2005, 4). Aufgrund der Entwicklungen der Finanzmärkte ist der Marktwert der National Pension Funds im Jahr 2008 stark gesunken. Daher wird im Jahr 2010 erstmals der Balancing-Mechanismus ausgelöst, der sich sowohl auf die Renten als auch auf die Rentengutschriften auswirkt (vgl. Swedish Social Insurance Agency 2009). Die Annahmen zur Berechnung des Umfangs der Reservefonds haben sich somit als unrealistisch herausgestellt.

Die „Prämienrente“ funktioniert nach dem Kapitaldeckungsverfahren. Es handelt sich um individuelle Rentenkonten, die von privaten Fondsverwaltern innerhalb des öffentlichen Sektors verwaltet werden (vgl. Palme 2003). Die Beiträge werden durch die Premium Pension Authority (PPM) in verzinsliche Anlagen investiert bis die steuerliche Prüfung abgeschlossen und die exakte Höhe des Beitrags feststeht. Erst dann erwirbt die PPM die Anteile des Fonds/der Fonds (bis zu fünf), den der Versicherte ausgewählt hat. Die PPM agiert als eine Clearingstelle und verhandelt die Gebühren mit den Fonds. Trifft ein Beitragszahler keine Wahl, wird der Beitrag in den Premium Savings Fund, ein Fond mit liberalen Investitionsvorschriften, der von einer staatlichen Behörde verwaltet wird, investiert. Dieser verfolgt eine feste Portfolio-Struktur von Aktien und Rentenpapieren, wobei Aktienanlagen nicht mehr als 90% und nicht weniger als 80% des Gesamtwertes des Fonds ausmachen dürfen (bis zu ein Maximum von 75% in ausländische Aktienanlagen) (vgl. Palme et al. 2004).

---

[99] Die virtuellen Konten werden ebenso jedes Jahr um einen Anteil an den virtuellen Guthaben bereits verstorbener Beitragszahler gleichen Alters erhöht.

[100] Wenn das Asset/Liability Ratio unter 1 fällt (und somit die Verbindlichkeiten die Vermoegenswerte uebersteigen), wird der Balancing-Mechanismus ausgelöst. Rentengutschriften und Rentenleistungen werden dann um die Veränderung des Balancing Index angehoben anstatt um die Lohnsteigerungsrate. Der Balancing Index ist das Produkt aus dem Asset/Liability Ratio und der Lohnsteigerungsrate. Vgl. zu einer detaillierten Beschreibung des Balancing Swedish Social Insurance Agency 2009, 12 f.

[101] Annahmen des Szenarios: demographische Entwicklung nach Vorhersage des Statistischen Amtes in Schweden, altersabhängige Einkommenshöhen zur Zeit der Reform, 2% reales Wirtschaftswachstum pro Jahr, 3,25% Rendite der Pufferfonds pro Jahr.

Erklärtes Ziel dieses Fonds ist, dass Personen, die keine Auswahl treffen, eine ähnliche Rente erhalten sollen wie Personen, die einen Fondsmanager wählen. Eine Konkretisierung dieses Ziels ist jedoch schwierig. Es ist nicht unumstritten, ob ein solcher Default-Fund primär Risiken minimieren sollte, Wachstum anstreben oder Kosten senken sollte (vgl. Weaver 2005). Besonders das Ziel von höheren langfristigen Renditen, dass der Fonds verfolgt, wird angesichts des damit einhergehenden Risikos kontrovers diskutiert, da es zu hoher kurzfristiger Volatilität der Anlage führen kann. Die Kosten des Fonds sind vergleichsweise niedrig (0,15% des investierten Kapitals im Vergleich zu 0,6% für Aktienfonds im Prämienrentensystem).

Ende 2008 standen für die Prämienrente 773 Fonds zur Auswahl, die von 83 verschiedenen Fondsmanagern verwaltet werden. In 2000 waren ungefähr vier Millionen Schweden aufgefordert erstmals Fonds auszuwählen. Fast 70% trafen eine aktive Wahl. Diese Zahl ist in den letzten Jahren dramatisch gesunken. Lediglich 10% der im System neu Versicherten trafen 2005 eine aktive Wahl (vgl. Settergren 2005, 5). Gründe für den hohen Anteil an Personen, die in 2001 aktiv Fonds auswählten, sind vermutlich, dass es sich um recht hohe Beträge handelte, da die Beiträge von vier Beitragsjahren (1995-1998) investiert wurden. Zudem initiierten sowohl das PPM als auch die Fondsindustrie umfangreiche Informationskampagnen (vgl. Weaver 2005). Jedes Jahr erhalten die Versicherten einen Katalog, indem die Fonds nach ihrer Art geordnet zusammen mit Rendite der letzten fünf Jahre, ihres Risikos und den Gebühren des Fonds aufgeführt werden (vgl. Palme et al. 2004). Umschichtungen sind jederzeit kostenlos möglich.

Bei Renteneintritt verkauft die PPM die Anteile des Versicherten und wandelt den Erlös in eine Leibrente um. Die Wertentwicklung der Fonds bedingt die Höhe des bei Renteneintritt verfügbaren Kapitalstocks.

Der Gesamtbeitragssatz für das staatliche Sicherungssystem ist auf insgesamt 18,5% des berücksichtigungsfähigen Einkommens festgeschrieben und darf nicht verändert werden. Zur Wahrung der finanziellen Stabilität des Rentensystems muss die Höhe der Renten an wirtschaftliche und demographische Veränderungen angepasst werden. Vom Beitragssatz fließen 16% in das umlagefinanzierte Einkommensrentensystem und 2,5% in das kapitalgedeckte Prämienrentensystem.

Der Arbeitnehmer zahlt 7% seines Einkommens in das Rentensystem ein bis zu einer Höchstgrenze von SEK 360.000 in 2008 (vgl. Swedish Social Insurance Agency 2009, 11), den Rest zahlt der Arbeitgeber. Während der Arbeitnehmeranteil durch die Beitragsbemessungsgrenze begrenzt ist, ist der Arbeitgeberanteil auch auf das darüber liegende Einkommen zu zahlen. Dies steigert allerdings nicht die Rente des Arbeitnehmers, sondern fließt als Steuer in den Staatshaushalt (vgl. Binne 2003).

Die Kosten für die Verwaltung des Einkommensrentensystems reduzieren die Rentengutschriften der Beitragszahler. Der Kostenfaktor wird jedes Jahr neu berechnet. Vorausgesetzt die Kosten verbleiben auf dem aktuellen Niveau, reduzieren die Kostenabzüge die Einkommensrente um ungefähr 0,5% (vgl. Swedish Social Insurance Agency 2009, 13).

Für das Prämienrentensystem dürfen die Kosten nicht mehr als 0,3% der aggregierten individuellen Prämienrentenkonten betragen. Die Kostenbeitrag wird einmal jährlich eingezogen und deckt sowohl die laufenden Kosten der PPM als auch Zinszahlungen und andere Aufwendungen.

Die Kosten des Einkommensrentensystems haben sich in den letzten Jahren wenig verändert (2007: 2,801 Milliarden SEK, 2006: 2,821 Milliarden SEK, 2005: 2,851 Milliarden SEK). Die Kosten des Prämienrentensystems sind von 1,955 Milliarden in 2007 auf 1,787 Milliarden in 2008 entsprechend dem verwalteten Kapital (2007: 310 Milliarden SEK, 2008: 233 Milliarden SEK) gefallen (vgl. Swedish Social Insurance Agency 2009, 19).

Beiträge für Zeiten der Kindererziehung, des Wehr- oder Zivildienstes und des Studiums werden aus dem Staatshaushalt finanziert und ebenfalls dem Rentenkonto gutgeschrieben. Auch für Zeiten, in denen Sozialleistungen fließen, etwa bei Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Arbeitsunfällen, werden Rentenbeiträge gezahlt.

Öffentliche Alterssicherung: Leistungen und Risiken

Das neue System ermöglicht einen flexiblen Renteneintritt ab dem 61. Lebensjahr. Das individuelle tatsächliche Renteneintrittsalter wird bei der Berechnung der Leibrente berücksichtigt.

Das staatliche Rentensystem gewährt lediglich eine Absicherung für das Alter. Der Beitragssatz kann somit nicht mit dem der Deutschen Rentenversicherung verglichen werden (vgl. Binne 2003).

Im Gegensatz zur ATP-Rente, die auf Basis der einkommensstärksten 15 Jahre berechnet wurde, wird für die einkommensbasierte Rente die gesamte Erwerbsbiographie berücksichtigt (vgl. Schwarze 2005). Entscheidend für die Rentenhöhe sind die geleisteten Beiträge. Das vorherige System der Leistungszusage wurde durch das Beitragsprimat abgelöst.

In diesem System trägt der Versicherte das Risiko der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung, da die Leistungshöhe entsprechend der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung angepasst wird (vgl. Settergren 2005). Bei Renteneintritt wird das angesparte fiktive Kapital in eine Leibrente umgewandelt. Dazu wird ein Koeffizient angewandt, der vom Alter des Empfängers zum Renteneintritts sowie der aktuellen Lebenserwartung (geschätzte Werte auf Basis der geschlechtsneutralen Sterbetafeln der vorangegangenen fünf Jahre) abhängt (vgl. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger/OECD 2005). Die Berechnung erfolgt auf Basis einer realen jährlichen Rendite von 1,6%. Im Jahr 2000 betrug der Annuitätsfaktor bei einem Renteneintrittsalter von 65 Jahren 15,4. Im Jahr 2020 wird er auf 16,8 und in 2040 auf 17,4 ansteigen (vgl. OECD 2007). Bei gleicher Höhe des virtuellen Kontos und gleichem Renteneintrittsalter werden somit die Rentenleistungen im Laufe der Zeit abnehmen. Das System bleibt auch angesichts der demographischen Entwicklung finanziell tragfähig, da analog zur steigenden Lebenserwartung der künftigen Jahrgänge automatisch die Rentenleistungen dieser Jahrgänge gesenkt werden (vgl. Palmer 2000). Setzt man den Geburtsjahrgang von 1940 als Referenzjahrgang, der im Jahr 2005 Rente bezieht, müssen alle späteren Geburtsjahrgänge wegen ihrer höheren Lebenserwartung – bezogen auf den Referenzjahrgang 1940 – mit zunehmend niedrigeren Renten rechnen. Die Differenz reicht von minus 4% beim Jahrgang 1950 über minus 8% beim Jahrgang 1960 bis hin zu minus 14% für den Jahrgang 1990 (vgl. Binne 2003). Wer diese Leistungskürzungen nicht in Kauf nehmen will oder kann, muss sie durch eine über das 65. Lebensjahr hinausgehende Erwerbstätigkeit oder private und betriebliche Altersvorsorge ausgleichen.

Ebenso wirkt sich das individuelle Renteneintrittsalter auf die Rentenhöhe aus: Bei einem Renteneintritt vor 65 Jahren erhöht sich der Annuitätenfaktor, so dass die Höhe der Rentenleistung sinkt, ein späterer Renteneintritt erniedrigt ihn, so dass die Höhe der Rentenleistung steigt.

Die Höhe der Prämienrente hängt von der Entwicklung des investierten Kapitals ab und ist nicht garantiert. Das Guthaben der Prämienrente wird vom bei Renteneintritt in eine Leibrente umgewandelt. Es kann zwischen einer Leibrente auf Basis eines festen Zinssatzes und einer variablen Leibrente gewählt werden. Im ersten Fall geht die PPM von der Annahme aus, dass die tatsächliche Lebenserwartung der Kohorte die geschätzte Lebenserwartung übersteigt. Sie trägt mit Vereinbarung von festen monatlichen Beiträgen das Investitionsrisiko. Im letzteren Fall wird die monatliche Rente jedes Jahr abhängig von der Entwicklung der Fonds des Individuums und der aktuellen Lebenserwartung neu berechnet (vgl. Settergren 2005, 5).

Studien, die die ursprüngliche Fondsauswahl im Jahr 2000 untersuchten, fanden, dass Personen am unteren Ende der Einkommensverteilung ebenso viel Risiko in Kauf nehmen wie Personen am oberen Ende der Einkommensverteilung, so dass zu vermuten ist, dass sie ihr Gesamtportfolio inklusive ihres Humankapitals nicht diversifizieren (vgl. Palme et al. 2004). Die Variabilität im Einkommen und das Risiko den Arbeitsmarkt aufgrund von Erwerbsunfähigkeit oder Arbeitslosigkeit verlassen zu müssen werden bei der Anlageentscheidung nicht berücksichtigt. Ebenso weisen Arbeitnehmer, die in Industriezweigen mit starker ausländischer Konkurrenz arbeiten in ihrem Investitionsverhalten einen Home Bias auf (vgl. Abschnitt C.5 und die dort zitierte Literatur). Sie ignorieren bei der Investitionsentscheidung ihr Humankapitalrisiko (vgl. Palme et al. 2004).

Alle Versicherten erhalten einmal im Jahr einen „Orange Envelope“, in dem der Stand ihres Einkommensrentenkontos und ihrer Prämienrente enthalten sind.

Das Erwerbsunfähigkeitsrisiko ist im schwedischen Rentensystem nicht versichert. Ebenfalls nicht vorgesehen ist ein Hinterbliebenenschutz. Dieser kann lediglich im Rahmen der Prämienrente freiwillig versichert werden.

Nach dem Renteneintritt werden die Renten entsprechend der durchschnittlichen Verdienstentwicklung abzüglich des „Normwachstums“ von 1,6% angepasst. Liegt das reale Lohnwachstum unter diesem Normwert, sinken die realen Renten (vgl. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger/OECD 2005, 133, Swedish Social Insurance Agency 2009).

Zudem gibt es, analog zur Indexierung der Rentengutschriften auch für die Indexierung der Rentenleistungen einen Ausgleichsmechanismus (Balancing): Wenn der Wert der Aktiva (Reservefonds plus geschätzter Wert der Beitragseinkünfte) unter den der Verbindlichkeiten (Renten) sinkt, wird die Indexierung der Rentenzahlung und der auf den fiktiven Rentenkonten angerechneten Rendite verringert. Im Jahr 2008 hat das System der Einkommensrente einen Verlust von SEK 261 Milliarden erwirtschaften, wodurch der bisherige Überschuss des Systems zu einem Defizit von SEK 243 Milliarden gewandelt wurde (vgl. Swedish Social Insurance Agency 2009, 1). Das bedeutet, dass Rentner nach Erhöhungen der vergangenen Jahre in 2010 erstmals mit sinkenden Renten rechnen müssen (vgl. Swedish Social Insurance Agency 2009, 1).

Seit 1995 hat die durchschnittliche Verzinsung der Einkommensrente, die sich entsprechend der Lohnsteigerungsraten vollzieht, nach offiziellen Angaben zwischen 1,4% und 6,2% geschwankt. Die durchschnittliche Rendite von 1995 bis Ende 2008 (nach Kapitalstock gewichtet) betrug 3,1%. Ab 2010 wird allerdings der Balancing-Mechanismus ausgelöst, so dass die Renditen dann fallen werden. Die Reservefonds, deren Zweck darin besteht, kurzzeitige Fehlbeträge und Überschüsse im Einkommensrentensystem auszugleichen, haben in 2008 eine Rendite von -21.6% erzielt. Seit Beginn 2009 übersteigen die Ausgaben die Einnahmen im Einkommensrentensystem, so dass Zuschüsse aus den Reservefonds notwendig sind (vgl. Swedish Social Insurance Agency 2009, 28).

Seit den ersten Einzahlungen in das Prämienrentensystem betrug die durchschnittliche Rendite abzüglich der Verwaltungsgebühren der Fonds -0,8%. In 2008 war die durchschnittliche Rendite minus 34,5%. Bislang ist das angesparte Kapital im Prämienrentensystem gering. Den individuell Versicherten trifft das Investitionsrisiko. Für risikobewusste Anleger ist es angesichts solcher Krisen unumgänglich, bereits Jahre vor Rentenbeginn das angelegte Kapital umzuschichten. Der Premium Savings Fund hat sich ähnlich entwickelt, wie Fonds eines durchschnittlichen Investors, der eine aktive Auswahl getroffen hat. Für das Jahr 2008 lag die Rendite jedoch noch unter dem Durchschnitt des Gesamtsystems. Es handelt sich bei diesem Default-Fonds somit nicht um eine Anlageform mit geringerem Risiko. Die Volatilität scheint eher dem des Gesamtsystems zu entsprechen (vgl. Swedish Social Insurance Agency 2009, 22, 54).

Die Rentenleistungen sind steuerpflichtig. Allerdings wurde in der Vergangenheit abhängig vom Einkommen ein Steuerfreibetrag gewährt. Diese Vergünstigungen wurden in 2003 mit Einführung der Garantierente abgeschafft (vgl. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger/OECD 2005, 134). Auf Renteneinkommen sind keine Sozialbgaben zu entrichten.

Die Garantierente ist eine aus Steuermitteln finanzierte Grundsicherung, deren Ziel die Vermeidung von Altersarmut ist. Anspruchsberechtigt sind Personen ab dem 65. Lebensjahr. Um die Garantierente in voller Höhe zu erhalten, muss die Person nach dem 25. Lebensjahr mindestens 40 Jahre in Schweden gewohnt haben. Angerechnet werden auch Zeiten, die die Person in anderen Ländern der EU gelebt hat. In 2008 betrug der Höchstsatz der Garantierente für einen Alleinstehenden SEK 7.278 pro Monat und für eine verheiratete Person SEK 6.492 pro Monat (vgl. Swedish Social Insurance Agency 2009, 14). Die Einkommensrente wird auf die Garantierente angerechnet.

Ein Alleinstehender, dessen monatliche Einkommensrente SEK 10.489 übersteigt (für eine verheiratete Person: SEK 9293), erhält keine Garantierente.

Öffentliche Alterssicherung: Versorgungsniveau

Nach Hochrechnungen des Schwedischen Rentenversicherungsträgers wird das Niveau der Leistungen aus der umlagefinanzierten Alterssicherung „Einkommensrente“ und dem kapitalgedeckten Baustein „Prämienrente“ bei einem mittleren Szenario[102] von 66% für den Geburtsjahrgang 1944 auf ungefähr 53% für den Geburtsjahrgang 1990 absinken. Das Leistungsniveau wird hier definiert als das Verhältnis der durchschnittlichen Renteneinkünfte (bei mindestens 30 Erwerbsjahren) zum durchschnittlichen Einkommen. Dieses Szenario geht von einer jährlichen Rendite von 3,25% für die Prämienrente aus. Diese übersteigt die durchschnittliche Lohnwachstumsrate mit dem Ergebnis, dass die Prämienrente im Vergleich zu den Beiträgen einen überproportionalen Anteil der staatlichen Rentenzahlungen ausmacht. Für den jüngsten Geburtsjahrgang beträgt die Einkommensrente etwa 41% des durchschnittlichen Einkommens und die Prämienrente etwa 11% (vgl. Swedish Social Insurance Agency 2009, 34 f).

Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass sich Prognosen für das Rentenniveau unterscheiden. Settergren (2006) identifiziert die der Berechnungsmethode zugrundeliegende Einkommensverteilung als ein Grund, der zu unterschiedlichen Ergebnissen führt.

Private Alterssicherung: Arten und Ausgestaltung

Die private Altersvorsorge umfasste Ende 2007 ungefähr 1,5 Millionen Konten mit einem Vermögen von 64,4 Milliarden SEK (OECD 2009e, 281). Darin sind keine Lebensversicherungsverträge enthalten.

Die Beiträge zur privaten Alterssicherung können bis zu einer bestimmten Höhe steuerlich geltend gemacht werden. Es existieren keine Zuschüsse für private oder betriebliche Vorsorgewege.

Bei Prämienkonten handelt es sich um ein verpflichtendes System, so dass alle Versicherten Beitrage zu diesem System leisten. Die betriebliche Altersvorsorge beruht auf Tarifverträgen und erfasst rund 90% der schwedischen Beschäftigten.

Zur Einführung der Prämienrente wurden umfangreiche Informationskampagnen aufgelegt sowohl von staatlicher Seite als auch von Fondsgesellschaften. Resultat war ein hoher Anteil der Bevölkerung (70%), der eine aktive Wahl getroffen hat. Diese Zahl ist mittlerweile auf 10% der neuen Beitragszahler gesunken.

Mit den Reformen des Rentensystems wurde angestrebt, ein Pensionsportal im Internet zu schaffen, das Informationen von staatlichen, betrieblichen und privaten Trägern berücksichtigt. Nach fünfjährigen Vorarbeiten konnte das schwedische Pensionsportal mit einer umfassenden Netzwerkorganisation zum 15. November 2004 die Arbeit aufnehmen. Für die Organisation und Trägerschaft wurde eine Variante des Public-Private-Partnership, eine Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Organisationen und privaten Pensionsanbietern, gewählt. Das Internetportal ‚Min Pension i Sverige AB’ wurde in Kooperation der unterschiedlichen Akteure geschaffen. Die Finanzierung erfolgt nach der Gründung weiterhin über staatliche und private Mittel. Das Portal bietet den Nutzern individuell die Möglichkeit, eine kostenlose umfassende Information und Prognose zu den voraussichtlich zu erwartenden Ansprüchen aus dem öffentlichen System der Altersvorsorge und

[102] Das Szenario geht von den aktuellen Geburts- und Sterbetafeln aus. Siehe für eine detaillierte Beschreibung Swedish Social Insurance Agency 2009, 30.

aus dem betrieblichen System der Altersvorsorge über das Internet zu erhalten. Nach anfänglichem Zögern sind inzwischen die größten Anbieter betrieblicher Altersvorsorge mit den meisten ihrer Produkte an das Informationssystem angeschlossen. Auch zunächst ausgestiegene Anbieter privater Altersvorsorge sind inzwischen wieder an einer Mitarbeit interessiert. Allerdings bestehen Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der beizutragenden Kosten (vgl. Schwarze 2005, 15 f, OECD 2008b, 127). Künftig sollen Nutzer die Möglichkeit erhalten, sich ihre Ansprüche aus den drei Säulen der schwedischen Alterssicherung anzeigen zu lassen.

Darüber hinaus erhalten die Versicherten jedes Jahr einen Katalog, in dem alle Fonds nach Kriterien sortiert aufgelistet sind und eine Broschüre über Fondsinvestments. Zudem erhalten die Versicherten einmal pro Jahr einen „Orange Envelope“, in dem die Guthaben der Konten aus Einkommens- und Prämienrente aufgelistet sind.

Zusammenfassung und Bewertung

Das neue schwedische Rentensystem bringt umfassende Veränderungen für die Bevölkerung mit sich. Im Gegensatz zur Leistungszusage bringt das neue auf Beitragszusage basierende staatliche System zwar finanzielle Stabilität, jedoch auch Unsicherheit hinsichtlich künftiger Rentenansprüche des Individuums mit sich. Besonders der Balancing-Mechanismus, der 2010 zum ersten Mal ausgelöst wird, führt faktisch zumindest kurz- bis mittelfristig zu geringeren Rentenzahlungen und geringeren Rentenansprüchen. Hervorhebenswert erscheint im Hinblick auf die Generationengerechtigkeit, dass sowohl Rentner als auch Beitragszahler die Belastungen gemeinsam tragen.

Für die Fragestellung dieser Studie erscheint interessant, dass es bezüglich der Unsicherheit der künftigen Rentenzahlungen für das Individuum nicht auf die Art der Finanzierung nach Kapitaldeckung oder Umlageverfahren ankommt. Schwedens Einkommensrentensystem ist nach wie vor umlagefinanziert. Nichtsdestotrotz wurde das demographische Risiko auf das Individuum verlagert. Entscheidender scheint somit die Frage, ob staatliche Rentensysteme konsequent einen beitragsorientierten oder einen leistungsorientierten Ansatz verfolgen. Für die finanzielle Tragfähigkeit eines Rentensystems ist Schwedens konsequente Anpassung von Rentenzahlungen und Rentenansprüchen an geänderte demographische und wirtschaftliche Gegebenheiten durchaus sinnvoll. Politisches Tagesgeschehen hat einen sehr viel geringeren bis keinen Einfluss auf Rentenhöhe und Indexierung. Ein großes Fragezeichen verbleibt jedoch bei den kapitalgedeckten verpflichtenden Prämienrenten. Kritikpunkte sind:

- Nach einem hohen Anteil im Anfangsjahr treffen heute lediglich 10% eine aktive Fondsauswahl. Es ist zu vermuten, dass zu viele Fonds zur Auswahl stehen, die unter Berücksichtigung der begrenzten Rationalität der Wirtschaftssubjekte einer fundierten Entscheidungsfindung entgegenstehen.
- Die Krise an den Kapitalmärkten beeinflusst den Wert der Prämienrente. Im Jahr 2008 erzielten die PPM-Fonds eine durchschnittliche Rendite von minus 34,5%. Damit bestehen zumindest für Rentnergenerationen, die zu einem solchen Zeitpunkt der Kapitalmarktkrise ihre Rente beziehen wollen, erhebliche Zweifel, ob das Niveau der Prämienrente ausreichend sein wird.
- Studien belegen, dass Individuen ihr Gesamtportfolio aus Vermögen und Humankapital nicht ausreichend diversifizieren. Besonders betroffen scheinen Personen in unteren Einkommensklassen. Voraussichtlich sind besonders diese Personen mit der Auswahl geeigneter Fonds überfordert.
- Belaufen sich Einkommens- und Prämienrente unter einer gewissen Grenze, wird die aus Steuermitteln finanzierte Garantierente gezahlt. Es ist zu erwarten, dass, besonders zu Zeiten von Kapitalmarktkrisen die Anzahl an Personen, die Garantierente beziehen, zunehmen werden.
- Der Premium Pension Fund, in den investiert wird, wenn der individuelle Beitragszahler keine Wahl trifft, ist zu einem Großteil in Aktienanlagen investiert. Die Rendite des Fonds ist volatil. Im Jahr 2008 hat er sich ähnlich zu anderen Aktienfonds im Prämienrentensys-

tem entwickelt. Angesichts der großen Anzahl an „Nichtwählern“ und der hohen Summen, die in dieses System investiert werden, ist eine Kapitalmarktkrise besonders gravierend. Einem Großteil der Beitragszahler wird nicht bewusst sein, dass sie in einen Fonds investieren, bei dem gemäß dem Risiko-Rendite-Trade-off eingezahlte Beiträge zum Renteneintritt gegebenenfalls nicht mehr zur Ausschüttung zur Verfügung stehen.

Vorbildcharakter kommt dem Pensionsportal zu, das Nutzern die Möglichkeit bietet, sich ihre Ansprüche aus allen drei Säulen der Altersvorsorge anzeigen zu lassen.

D.1.2 Vereinigte Staaten von Amerika USA

Öffentliche Alterssicherung: Grundzüge und Reformen der Alterssicherung

Grundstein für das Sozialversicherungssystem legte Franklin D. Roosevelt mit dem Social Security Act von 1935, der noch heute die wesentliche Grundlage für das US-amerikanische Sozialversicherungsrecht bildet (vgl. Dünn 2003, 351). Es umfasste ursprünglich zwei Sozialversicherungsprogramme: ein bundesweit einheitliches System für Leistungen im Alter (old-age benefits) und ein einzelstaatliches Arbeitslosenversicherungssystem (unemployment compensation). Zusätzlich gab es ein Programm für Fürsorgeleistungen. Nach einer Vielzahl von Änderungen in den Folgejahren bedeuten Reformen seit 1986 Einschnitte für die Betroffenen, da das System im Jahr 1983 an den Rand der Zahlungsunfähigkeit geriet. Beitragssätze wurden stark angehoben, Überschüsse werden seitdem in Treuhandfonds (trust fonds) angelegt. Angesichts der demographischen Veränderungen und des Renteneintritts der Baby Boom-Generation ist eine langfristige finanzielle Stabilität des Systems nicht mehr gewährleistet. Reformvorschläge unter G.W. Bush sahen die Bildung von privaten Rentenkonten auf freiwilliger Basis vor. Nach diesen Plänen sollten bis zu 4% der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung in private Rentenkonten investiert werden und den Beitragssatz zur gesetzlichen Absicherung mindern. Gleichzeitig würden allerdings auch die gesetzlichen Ansprüche sinken. Die Auswahl und Verwaltung dieser Privatkonten würden dem gegenwärtigen Rentensystem des öffentlichen Dienstes gleichen. Einzahlungen würden in eine Mischung aus Pfandbriefen und Aktien investiert. Erst nach Eintritt in den Ruhestand hätte der Erwerbstätige Zugang zu diesen Konten. Es handelt sich somit um Pläne zur weiteren Privatisierung der Alterssicherung, die allerdings auf starken politischen Widerstand gestoßen sind und bisher nicht umgesetzt wurden (vgl. Carpenter 2007).

Die gesetzliche Rentenversicherung und die Krankenversicherung der Rentner (Medicare) sind national einheitlich ausgestaltet, während die Arbeitslosenversicherung in den Verantwortungs- und Gestaltungsbereich der Einzelstaaten fällt.

Jeder Arbeitnehmer sowie jeder Selbstständige ist beitragspflichtig zum Sozialversicherungssystem.

Öffentliche Alterssicherung: Finanzierung

Es handelt sich um ein umlagefinanziertes System, bei dem Rentenleistungen aus den Beitragszahlungen der gegenwärtig Erwerbstätigen erfolgen. Da der Beitragssatz nicht automatisch angepasst wird, erzielt die OSDI (Old-Age, Survivors and Disability Insurance) seit langem einen Einnahmeüberschuss. Das beträchtliche Vermögen steht der Rentenversicherung allerdings nicht als Kapitalstock zur Verfügung. Das Vermögen wird in Treuhandfonds investiert, die es in eine besondere Form von Staatsanleihen (Interest Bearing Securities of the U.S. Government) festlegt. Das Vermögen ist nur rechnerisch vom Bundeshaushalt getrennt und wird faktisch zur Finanzierung anderer Bundesausgaben verwendet (vgl. Dünn 2003, 364). In 2008 haben die Treuhandfonds ein Zinseinkommen erzielt, das 14% der Einnahmen des Systems ausmacht (Einnahmen im Jahr 2008: $ 805,3 Milliarden) (vgl. Social Security Administration 2009, 34).

Projektionen der Kuratoren der Rentenversicherung gehen davon aus, dass ab 2016 die Auszahlungen für Rentenleistungen die Einnahmen übersteigen werden, so dass die überschüssigen Verpflichtungen aus den Treuhandfonds geleistet werden müssen. Nach diesen Berechnungen werden die Treuhandfonds im Jahr 2037 aufgebraucht sein (vgl. The Board of Trustees, Federal Old-Age and Survivors and Federal Disability Insurance Trust Funds 2009, 2). Das Congressional Budget Office errechnet auf Basis etwas veränderter Annahmen, dass ab 2019 die Rentenleistungen die Beitragszahlungen übersteigen und die Treuhandfonds im Jahr 2049 ausgeschöpft sind (vgl. Congressional Budget Office 2008).

Ende 2008 erhielten fast 51 Millionen Menschen Zahlungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung, davon waren rund 35 Millionen Rentner und ihre Angehörige, 6 Millionen Hinterbliebene und 9 Millionen Behinderte. Ungefähr 162 Millionen Menschen hatten ein sozialversicherungspflichtiges Einkommen und zahlten Einkommenssteuer. Insgesamt wurden in 2007 Leistungen in Höhe von $ 615 Milliarden ausgezahlt. Einzahlungen beliefen sich auf $ 805 Milliarden. Das Vermögen in US Schatzbriefen wuchs auf $ 2,4 Billionen an (vgl. The Board of Trustees, Federal Old-Age and Survivors and Federal Disability Insurance Trust Funds 2009, 2).

Verwaltet wird die Rentenversicherung von de Social Security Administration (SSA). Sie ist unter anderem für die Vergabe der Sozialversicherungsnummern, für das Führen der Beitragskonten, die Verwaltung der Beitragseinnahmen in den Treuhandfonds, die jährliche Versendung von Renteninformationen und die Ausführung des Supplemental Security Income Programmes, der steuerfinanzierten Mindestabsicherung, zuständig. Die Einziehung der Beiträge erfolgt durch die Steuerverwaltung des Bundes (Internal Revenue Service).

Arbeitgeber und Arbeitnehmer zahlen jeweils 6,2% des Bruttolohns des Arbeitnehmers in die Rentenkasse. Selbständige müssen den vollen Beitragssatz von 12,4% alleine aufbringen. Der Beitragssatz setzt sich zusammen aus einem Anteil für die Alters- und Hinterbliebenenabsicherung und einem Anteil für die Invaliditätsabsicherung. Zusätzlich werden Beiträge für Medicare, der Krankenversicherung für Rentner, erhoben. Die Bemessungsgrenze (Social Security Wage Base) liegt bei einem Jahreslohn von $ 106.800 in 2009 (vgl. Social Security Administration 2009, 1). Auf Lohneinkommen, das die Bemessungsgrenze übersteigt, müssen keine Beiträge entrichtet werden. Beiträge werden nicht als „Contributions“ sondern als Social Security Taxes oder Payroll Taxes bezeichnet.

Durch die Abführung von Beiträgen erwirbt der Versicherte sogenannte Credits. Pro Kalenderjahr können maximal vier Credits erworben werden. Für den Erwerb eines Credits gibt es eine Verdienstgrenze, die in 2009 bei $ 1.090 liegt. Verdient der Versicherte mehr als $ 4.360 im Jahr werden die vollen vier Credits gutgeschrieben. Wie viele Credits benötigt werden, um eine Leistung zu beziehen, hängt vom Alter des Versicherten und von der Art der Leistung (Alters-, Hinterbliebenen- oder Erwerbsunfähigkeitsrente) ab. Um den Status eines Vollversicherten zu erlangen muss für jedes Kalenderjahr nach der Vollendung des 21. Lebensjahres mindestens ein Credit erworben werden. Die maximale Anzahl an Credits, die notwendig sind, um als vollversichert zu gelten, ist 40. Um die Erwerbsunfähigkeitsrente zu erhalten, muss der Versicherte vollversichert sein und mindestens 20 Credits während des Zehn-Jahres-Zeitraums vor Eintritt der Erwerbsunfähigkeit erhalten haben (vgl. Social Security Administration 2009, 10). Für jüngere Versicherte gelten geringere Anforderungen.

Prognosen der Kuratoren des gesetzlichen Rentensystems rechnen damit, dass ab 2016 die Auszahlungen des gesetzlichen Rentensystems die Einnahmen übersteigen werden. Sie gehen davon aus, dass der OASDI Trust Fond ausgeschöpft wird und ab 2037 keine Leistungen mehr erbringen kann (vgl. The Board of Trustees, Federal Old-Age and Survivors and Federal Disability Insurance Trust Funds 2009, 3). Um eine Solvenz im 75-jährigen Prognosezeitraum sicherzustellen, werden verschiedene Handlungsalternativen gegeben, darunter eine sofortige Erhöhung des Beitragssatzes um 2,01%punkte, eine sofortige Absenkung des Leistungsniveaus um 13,3% oder einen Cash-Transfer von $ 5,3 Billionen (vgl. The Board of Trustees, Federal Old-Age and Survivors and Federal Disability Insurance Trust Funds 2009, 3). Werden Anpassungen erst später vorgenommen oder soll eine Solvenz des Systems über 75 Jahre hinaus sichergestellt werden, müssen dementsprechend größere Änderungen vorgenommen werden. Die Kosten für die Alters- und Hinterbliebenenrente werden Schätzungen zufolge vom derzeitigen Niveau von 4,8% des Bruttoinlandsprodukts auf 6,1% in 2030 und 6,4% in 2034 steigen. Danach wird mit einer Stabilisierung auf 5,8% des Bruttoinlandsprodukts gerechnet (vgl. The Board of Trustees, Federal Old-Age and Survivors and Federal Disability Insurance Trust Funds 2009, 3).

Die Prognosen der Kuratoren haben sich im Vergleich zum Bericht des Vorjahrs (vgl. The Board of Trustees, Federal Old-Age and Survivors and Federal Disability Insurance Trust Funds 2008) verschlechtert, zuvor wurde mit einer Ausschöpfung der Treuhandfonds in 2042 gerechnet. Änderun-

gen in den Vorhersagen ergeben sich aus der Berücksichtigung des wirtschaftlichen Abschwungs und einer höheren Lebenserwartung.

Die Verwaltungskosten des OSDI Systems beliefen sich auf 0,9% der Beiträge im Jahr 2008 (vgl. Social Security Administration 2009, 3).

Die Anrechnung von Zeiten ohne Ausübung einer versicherungs- und beitragspflichtigen Beschäftigung erfolgt im US-amerikanischen Rentenversicherungssystem nicht. Allerdings bleiben Zeiten, in denen aufgrund einer Behinderung keine oder nur geringe Einkünfte erzielt wurden bei der Bestimmung des Versichertenstatus und der Berechnung der Erwerbsunfähigkeitsrente unberücksichtigt. Bei der Berechnung von Abschlägen auf Ehegatten- und Hinterbliebenenrenten bleiben unter bestimmten Voraussetzungen Monate außer Betracht, in denen Kinder des Versicherten betreut wurden (vgl. Dünn 2003, 379).

Öffentliche Alterssicherung: Leistungen und Risiken

Das Rentenalter wird für Männer und Frauen gleichermaßen stufenweise von 65 auf 67 Jahre angehoben. Für alle Personen, die nach dem 1.1.1960 geboren sind, beträgt das Renteneintrittsalter 67 Jahre. Ab dem 62. Lebensjahr kann die Rente mit entsprechendem Abschlag beantragt werden. Wer nach dem 1.1.1960 geboren ist und mit 62 in Rente gehen möchte, erhält eine um 30% geminderte Rente. Die Rentenzahlungen verbleiben auf dem geminderten Niveau, auch wenn das Renteneintrittsalter erreicht wird. Entsprechend kann der Rentner seinen Antrag bis zum 70. Lebensjahr aufschieben und jährliche Aufschläge in Anspruch nehmen.

Im Hinblick auf die Abschläge gibt es einige Ausnahmeregelungen. So werden die Ehegatten- und Witwenrente nicht für die Monate reduziert, in denen ein Kind des verstorbenen Versicherten betreut wird, das selbst Anspruch auf Social-Security-Leistungen hat.

Der Grundanspruch richtet sich nach den Beitragsjahren und nach der Höhe der Beiträge. Allerdings ist die Rentenversicherung in den USA stark von Umverteilungselementen geprägt, so dass die Höhe der eingezahlten Beiträge für die Rentenhöhe nur eine eingeschränkte Rolle spielt. Die Höhe der Rente ist abhängig von der Dauer der Erwerbstätigkeit, der Höhe des Einkommens während der Erwerbstätigkeit, dem Lebensalter des Antragstellers und der Rentenart. Das Altersruhegeld wird aus dem beitragspflichtigen Einkommen des Versicherten bis zur der Beitragsbemessungsgrenze errechnet. Die Aufwertung vergangener Einkommen orientiert sich an der jährlichen Steigerungsrate des durchschnittlichen Lohneinkommens (vgl. Dünn 2003, 368). Das Durchschnittseinkommen des Jahres, in dem der Renteneintritt erfolgt, wird durch jedes Durchschnittseinkommen der Jahre zuvor dividiert. Dieser Faktor wird mit dem Jahreseinkommen des Versicherten multipliziert, um das indexierte Einkommen für jedes Jahr zu erhalten. Es werden die 35 Jahre mit dem höchsten Einkommen des Versicherten durch die Zahl der Kalendermonate geteilt. Daraus ergibt sich das durchschnittliche monatliche Einkommen (Average Indexed Earnings = AIME). Gemäß einer Formel, der Weighted Benefit Formula, wird aus dem AIME der monatliche Rentenzahlbetrag (Primary Insurance Amount = PIA) ermittelt. Diese Formel enthält einen Umverteilungsaspekt. Bezieher geringen Einkommens werden überproportional begünstigt. Dies erfolgt, indem die Berechnungsformel drei Grenzbereiche enthält, innerhalb derer die AIME unterschiedlich gewichtet werden. Für die ersten $ 744 AIME werden 90% als Altersrente erstattet plus 32% für AIME von $ 744 bis $ 4.483 plus 15% für AIME über $ 4.483. Für Rentner wird bei Erreichen des Renteneintrittsalters zusätzlich erzieltes Einkommen bei der Berechnung der Rente nicht berücksichtigt. Für jüngere Leistungsbezieher erfolgt eine Anrechnung, wenn der Verdienst eine festgelegte Grenze überschreitet.

Die durchschnittliche monatliche Altersrente beträgt zur Zeit $ 1.153. Die durchschnittliche Invaliditätsrente beläuft sich auf $ 1.063 (vgl. Social Security Administration 2009, 15).

Die Sozialversicherung leistet Zahlungen für Altersrente (Old Age Insurance), Behindertenrente (Disability Insurance), Witwen- und Waisenrente (Surivors Insurance). Der hinterbliebene Ehepartner erhält 60% des Anspruchs des Beitrags, den der Partner erhalten hätte. Zudem kann unter bestimmten Voraussetzungen bei Bezug von Alters- und Erwerbsminderungsrenten eine zusätzliche Rente an Familienangehörige des Versicherten gewährt werden.

Es erfolgt eine jährliche Rentenanpassung, die sich an der Veränderung des Geldwertes orientiert. In 2009 beträgt der „Cost of Living Adjustment“ 5,8% (vgl. Social Security Administration 2009, 1).

Gesetzliche Renten unterliegen der Besteuerung. Voraussetzung ist allerdings, dass das kombinierte Einkommen des Rentners (Combined Income), welches auf Basis des Bruttoeinkommens und der Hälfte der Rentenleistung ermittelt wird, einen Grenzwert überschreitet. Für eine alleinstehende Person mit einem Combined Income zwischen $ 25.000 und $ 34.000 ($ 32.000 und $ 44.000 bei Verheirateten) müssen 50% der Rentenleistung versteuert werden. Wird der obere Grenzbetrag überschritten, sind 85% zu versteuern (vgl. Social Security Online 2009a).

Das soziale Sicherungssystem der USA bietet zahlreiche steuerfinanzierte Geld- und Sachleistungen im Rahmen des Fürsorgesystems (Welfare-System). Die Leistungen sind einkommensabhängig und unterliegen unterschiedlichen Anspruchskriterien, die sich häufig von Bundesstaat zu Bundesstaat unterscheiden. Ein mit der deutschen Sozialhilfe vergleichbares einheitliches und umfassendes Mindestsicherungssystem existiert nicht (vgl. Dünn 2003, 352). Für Personen ab 65 und für behinderte oder blinde Menschen wird die gesetzliche Rentenversicherung von einer steuerfinanzierten Mindestsicherung, dem Supplemental Security Income (SSI), ergänzt. SSI ist eine bundeseinheitliche Leistung, die von den meisten Mitgliedsstaaten durch ergänzende Maßnahmen aufgestockt wird. Einkommen, Renten und Vermögen (ausgenommen werden bestimmte Vermögenswerte wie das eigene Haus und geringes Sparvermögen) werden auf die SSI-Leistung angerechnet, allerdings weichen die Einkommensgrenzen in den Bundesstaaten voneinander ab. Die maximale SSI-Leistung (Bundessatz) beträgt für 2009 $ 674 für Alleinstehende und $ 1.011 für Paare (Social Security Online 2009b). Durchschnittlich wurden in 2008 $ 478 ausgezahlt. SSI-Leistungen werden jährlich mit dem Satz angepasst, der auch für gesetzliche Renten gilt. Personen, die SSI in Anspruch nehmen, haben in der Regel auch Anspruch auf andere Fürsorgeleistungen, wie Medicaid (Krankenbeihilfe) oder Foodstamps (Ernährungsbeihilfe in Form von Lebensmittelkarten) (vgl. Dünn 2003, 352). Es beziehen ungefähr 7,4 Millionen Personen Leistungen aus dem System (vgl. Social Security Administration 2009, 22).

Öffentliche Alterssicherung: Versorgungsniveau

Die gesetzliche Rentenversicherung bietet in den USA lediglich eine leicht progressiv gestaltete Grundabsicherung im Alter, d.h. der Anteil des Einkommens der durch die Rente ersetzt wird ist für Geringverdiener höher als für Besserverdienende (vgl. Carpenter 2005, 3). Ein Arbeitnehmer mit einem durchschnittlichen Verdienst kann im Alter eine Leistung erwarten, die etwa 40% seines durchschnittlichen Lebenseinkommens beträgt (vgl. Dünn 2003, 358). Ein Geringverdiener erhält ca. 56% seines vorherigen Nettoeinkommens und ein Spitzenverdiener 30% (vgl. Carpenter 2005, 4). Das Congressional Budget Office prognostiziert, dass die Nettoersatzquoten für einen Verdienst in der Mitte der Einkommensverteilung für die Geburtsjahrgänge bis 1970 bei ungefähr 45% liegen werden, Nettoersatzquoten für spätere Geburtsjahrgänge hängen davon ob, ob Leistungen reduziert werden, wenn die Treuhandfonds ausgeschöpft sind (vgl. Congressional Budget Office 2008, 15).

In 2007 beträgt der Anteil der Sozialversicherung am aggregierten Einkommen der Personen über 65 36%. Der Rest verteilt sich auf Arbeitseinkommen (29%), Einkommen aus Vermögenswerten (16%), Einkommen aus privater und betrieblicher Altersvorsorge (9% und 8%) und Sonstiges (3%)

(Social Security Administration 2009, 6). Trotz der Umverteilungselemente reicht die gesetzliche Rente vielfach nicht zur Deckung des grundlegenden Lebensbedarfs (vgl. Dünn 2003, 382).

Private Alterssicherung: Arten und Ausgestaltung

In der privaten Vorsorge sind besonders die steuerbegünstigten Individual Retirement Accounts (IRA) von Bedeutung. Es handelt sich um persönliche Altersvorsorgepläne, die bei Finanzdienstleistungsinstituten mit entsprechender Zulassung durch die nationalen Steuerbehörden erworben werden können. Ende 2007 wurden in IRAs ein Vermögen von $ 6,8 Billionen verwaltet.

Da die Mehrheit des Pensionsvermögens in Aktien angelegt ist, hat die rückläufige Entwicklung der Aktienmärkte starke Auswirkungen für Pensionspläne. Daten der Federal Reserve lassen erkennen, dass der Kursverfall von Finanzprodukten Pensionsfonds (private plus staatliche Pläne) vom zweiten Quartal 2007 bis zum zweiten Quartal 2008 ungefähr eine Billion US-Dollar gekostet hat – fast 10% ihres Anlagewertes (vgl. Orszag 2008a).

Für leistungsorientierte Pläne hängt die Finanzausstattung (Relation von Vermögen zu Verbindlichkeiten) unter anderem vom Zinsniveau ab. Da Rentenleistungen in der Zukunft erbracht werden müssen, wird die notwendige Finanzierung mit Hilfe von Zinssätzen auf den heutigen Zeitpunkt diskontiert. Da diese Zinssätze in 2008 gestiegen sind, sind die Verbindlichkeiten der leistungsorientierten Pläne um rund 5-10% gesunken, so dass der Verfall in Vermögenswerten teilweise ausgeglichen werden konnte (vgl. Orszag 2008a). Nichtsdestotrotz werden bei privaten leistungsorientierten Plänen die Verpflichtungen das Vermögen wahrscheinlich um einen größeren Betrag übersteigen als im Vorjahr. Das könnte dazu führen, dass Arbeitgeber ihre Beiträge erhöhen müssen, um den Fehlbetrag auszugleichen. Allerdings werden zukünftige Kursentwicklungen, die zum heutigen Zeitpunkt nicht abschätzbar sind, die Finanzierungsanforderungen entscheidend mitbestimmen.

Für beitragsorientierte Altersvorsorgepläne hat der Wert des Vermögens eine direkte Auswirkung auf die Rentenleistung. Da diese Pläne einen größeren Anteil ihres Vermögens in Aktien investieren als leistungsorientierte Pläne (mehr als zwei Drittel des Vermögens wird in Aktien angelegt), hat das Vermögen in diesen Plänen stärker abgenommen als das von leistungsorientierten Plänen (vgl. Orszag 2008a). Auch staatliche Vorsorgepläne spüren die sinkenden Kurse für Finanzprodukte deutlich. Der Anteil der künftigen Verpflichtungen, der durch vorhandenes Kapital gedeckt ist, ist in den letzten Jahren gesunken, bei einigen kleinern Plänen auf 60% (vgl. Orszag 2008a).

Lohnbestandteile, die im Rahmen eines IRA als Beiträge abgeführt werden sind bis zu einer Höhe von $ 5000 ($ 6000 für Personen über 50) von der Einkommenssteuer steuerlich absetzbar. Neben den traditionellen IRA mit steuerbegünstigten Beiträgen wurde auch ein Roth-IRA geschaffen, dessen steuerliche Behandlung der eines Roth-401 (k) entspricht.

Bildungsinitiativen werden sowohl vom gemeinnützigen Sektor als auch von der Privatwirtschaft initiiert und gefördert. Die öffentliche Informationskampagne „Choose to Save“ betont, dass heutiges Sparen unerlässlich ist, um einen ausreichenden Lebensstandard im Alter zu sichern. Das Programm wird vom gemeinnützigen Employee Benefit Research Institute (EBRI) durchgeführt. Es werden verschiedene Medien genutzt wie Zeitungen, Radio, Fernsehen, Internet, Zug- und Buswerbung und Konferenzen. Partner wie das Untied States Department of Labor arbeiten mit EBRI zusammen bei der Erstellung von Broschieren (The Power to Chose, Top Ten Ways to Save for Retirement). Ursprünglich für einen Staat entwickelte Radioprogramme werden mittlerweile in 49 Staaten übertragen. Im Fernsehen wurden seit 1997 viermal „The Savings Game“ ausgestrahlt. Im Internet sind zahlreiche Finanzrechner verfügbar, die Verbraucher bei der Finanzplanung unterstützen und ihnen helfen, abzuschätzen, wie viel Einkommen sie im Alter benötigen. Finanziert wurde diese Bildungsinitiative von Unternehmen, Partnerorganisationen des American Savings

Education Council (ASEC) und EBRI Mitgliedern (vgl. OECD 2008b, 129). Einige Unternehmen wie United Parcel Service und Weyerhaeuser Ltd bieten ihren Angestellten ein- bis zweitägige Schulungen zur Altersvorsorge und langfristigen Finanzplanung an (vgl. Braunstein/Welch 2002).

Darüber hinaus werden in den USA besonders Ansätze diskutiert, die auf verhaltenssteuernde Elemente setzen. Dazu gehören eine Ausweitung der automatischen Teilnahme bei betrieblicher Altersvorsorge (vgl. Choi et al. 2002) und Mechanismen, die bewirken, dass bei Gehaltserhöhungen automatisch ein höherer Teil des Einkommens in den Altersvorsorgeplan eingezahlt wird (vgl. Thaler/Benartzi 2001).

Zusammenfassung und Bewertung

Das Rentensystem und seine Finanzierung sind mit dem deutschen System nicht vergleichbar. Die durch die Social Security gewährte Grundabsicherung im Alter genügt als alleinige Einnahmequelle im Alter nicht. Darin liegt der Grund für die weit verbreitete Ausdehnung der Erwerbstätigkeit über das gesetzliche Rentenalter hinaus.

Obwohl lediglich eine Grundabsicherung gewährt wird, wird das derzeitige umlagefinanzierte öffentliche System in Zukunft die finanziellen Verpflichtungen nicht mehr erfüllen können. Allerdings besteht kein unmittelbarer Handlungsbedarf, da das System derzeit noch Überschüsse erwirtschaftet. Reformen zu einer weiteren Privatisierung von Rentenansprüchen waren zumindest unter der Regierung Bush politisch nicht durchsetzbar.

Die betriebliche und private Vorsorge spielt eine wichtige Rolle für das Einkommen von Rentnern. Es ist jedoch festzuhalten, dass lediglich ein Teil der Bevölkerung Zugang zu einer zusätzlichen, vom Arbeitgeber geförderten Altersvorsorge hat. Bestehende soziale Ungleichheiten werden sich somit im Alter vermutlich verstärken. Sowohl kapitalgedeckte beitragsorientierte Altersvorsorgepläne als auch leistungsorientierte Altersvorsorgepläne sind von der derzeitigen Entwicklung der Kapitalmärkte betroffen. Eine Tendenz zu einer weiteren Umstellung von „defined benefit“ auf „defined contribution“ ist unverkennbar.

D.1.3 Großbritannien

Öffentliche Alterssicherung: Grundzüge und Reformen der Alterssicherung

1908 wurde mit dem Old Pensions Act ein aus Steuermitteln finanziertes, beitragsfreies Altersrentensystem eingeführt, das allen bedürftigen Personen ab dem 70. Lebensjahr eine pauschalisierte Rente gewährte. Nach dem zweiten Weltkrieg diente der Beveridge-Report als Grundlage für die Standardisierung und Optimierung des Systems der sozialen Sicherheit. Darin wurden das soziale Sicherungssystem als ein universelles System mit umfassender Risikoabsicherung und angemessenen Leistungen definiert. Einkommensausfall bei Krankheit, Arbeitslosigkeit und Alter sollen durch pauschalierte Leistungen ausgeglichen werden, die ein soziales Existenzminimum garantieren. Als Folge dieses Reports entstand mit dem National Insurance Act von 1946 eine die gesamte Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter umfassende, auf Einzelleistungen beruhende Sozialversicherung und ein Nationaler Gesundheitsdienst (vgl. Devetzi 2003, 391). Beverdiges Konzept einer universellen nationalen Versicherung implizierte ein kapitalgedecktes System, in dem die Beiträge eines Arbeitnehmers Leistungsansprüche auf zukünftige Zahlungen begründen. Politische Gründe bewirkten jedoch, dass ein umlagefinanziertes System eingeführt wurde, so dass Beiträge der Arbeitnehmer direkt für die Rentenleistungen an die ältere Generation verwendet werden (vgl. Pemberton 2006, 44 f). Entgegen der ursprünglichen Idee Beveridges wurde zudem die Grundrente auf einem sehr niedrigen Niveau festgesetzt (vgl. Harris 2006, 33). Ergänzende betriebliche Alterssicherungssysteme erfassten hauptsächlich Angestellte im öffentlichen Dienst und qualifizierte Arbeitnehmer. Weniger qualifizierte Arbeitnehmer waren auf die geringe Grundrente und bedürftigkeitsbezogene staatliche Fürsorgeleistungen angewiesen. 1975 wurde daher eine verdienstabhängige Zusatzrente eingeführt, die State Earnings Related Pension (SERPS), welche allen Arbeitnehmern zusätzlich zur Grundrente Zugang zu einer einkommensabhängigen Rente eröffnete. Seit den 80er Jahren zielten weitere Reformen darauf ab, staatliche Ausgaben zu verringern, indem Leistungen stärker auf bestimmte Zielgruppen konzentriert wurden und Sozialleistungen privatisiert wurden.

Das staatliche Rentensystem beruht auf Beitragsleistungen. Es umfasst als ersten Bestandteil eine einkommensunabhängige Grundrente (Basic State Pension – BSP). Die verpflichtende zweite Schicht des staatlichen Rentensystems ist die einkommensbezogene State Earnings-related Pension Scheme (SERPS). In 2002 wurde SERPS in die State Second Pension (S2P) umgewandelt. Ziel war, die Rentenansprüche von Geringverdienern, Behinderten und Personen in privater Kinder- und Altenbetreuung zu verbessern (vgl. Lourie et al. 2007, 39 f). Somit wandelt sich die S2P von einer einkommensabhängigen zu einem einkommensunabhängigen Rentenbaustein (Blake 2003, 336).

Traditionell können sich in Großbritannien Personen, die über eine angemessene betriebliche und private Altersvorsorge verfügen, von der S2P befreien lassen, was als Contracting-out bezeichnet wird.[103] Angemessen sind private oder betriebliche Pläne, die bestimmte Standards einhalten und Mindestleistungen erfüllen. Contracting-out bedeutet, dass das Individuum weder Beiträge in das S2P System leistet, noch Leistungen aus diesem System erhält, sondern dass dieser Rentenbestandteil durch eine privatwirtschaftliche Vorsorge substituiert wird. Von Regierungsseite werden durch Rabatte zur Sozialversicherung für Individuen und Arbeitgeber Anreize für ein Contracting-out gesetzt. Dieses Vorgehen entspricht dem politischen Ziel, das in der Vergangenheit sowohl von konservativen als auch von Labour-Regierungen verfolgt wurde, die Kosten der staatlichen Rentenzahlungen zu reduzieren und die Bürde für eine ausreichende Vorsorge auf den privaten Sektor zu übertragen (vgl. Schulze/Moran 2007, 63 f, Munnell 2006, 373).[104] Allerdings ist die Zahl der Befreiungen seit Mitte der 90er Jahre rückläufig bei einer entsprechend steigenden Mitgliedschaft im staatlichen System.[105] Als private Altersvorsorgepläne für ein Contracting-out können

[103] Vgl. zu einer detaillierteren Darstellung des Contracting-out-Verfahrens Pensions Commission (2004), 72 f.

[104] Im ersten Report der Pensions Commission wird als Regierungsziel angegeben, das Verhältnis zwischen staatlicher und privater Vorsorge - von 60 % staatlich und 40 % privat – umzukehren in 40 % staatlich und 60 % privat; vgl. Pensions Commission (2004), 70 und Emmerson/Johnson (2001), 328.

[105] Die Rabatte zur Sozialversicherung, die für eine Befreiung von S2P z.B. für den Zeitraum von 2002/2003 bis 2006/2007 gewährt wurden, waren nicht hoch genug, um den Verlust der S2P- Ansprüche zu kompensieren; vgl. Bla-

Personal Pensions, die zwischen Individuen und einem Finanzdienstleistungsanbieter geschlossen werden, Group Personal Pensions, die vom Arbeitgeber organisiert sind und durch die Bündelung mehrerer Personen einen Kostenvorteil bringen können, und Stakeholder Pensions, kostengünstige vereinfachte Altersvorsorgekonten, genutzt werden.

In 2002 setzte die Regierung eine Kommission ein, die sogenannte Pensions Commission, deren Aufgabe es war, das nationale Rentensystem und die private und betriebliche Altersvorsorge zu analysieren und Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten. Die Regierung griff Änderungsvorschläge auf und erarbeitete zwei White Paper, die sowohl das staatliche Rentensystem als auch die private Vorsorge reformieren.

Mit der Umsetzung des White Papers „Security in Retirement: Towards a new pension system” im Pension Act 2007 ergeben sich Änderungen zu den Modalitäten für die Befreiung von S2P. War es zuvor möglich, sich sowohl für Pläne mit Leistungs- als auch für Pläne mit Beitragszusage von der S2P befreien zu lassen, werden in Zukunft Pläne mit Beitragszusage von dieser Möglichkeit ausgeschlossen (vgl. Department for Work and Pensions 2006a). Das White Paper „Personal Accounts: A New Way to Save“, das im Pensions Act 2008 umgesetzt wurde, greift die Anregungen der Pensions Commission auf, für Personen ohne angemessene betriebliche Vorsorge kostengünstige betriebliche Altersvorsorgekonten zu schaffen, in die der Arbeitgeber einen Beitrag leistet und an denen der Arbeitnehmer automatisch teilnimmt, sofern er nicht widerspricht (vgl. Department for Work and Pensions 2006b).

Vom nationalen Versicherungssystem werden alle in Großbritannien ansässigen Arbeitnehmer des privaten und öffentlichen Sektors von 16 Jahren bis zum Renteneintrittsalter (derzeit 65 Jahre für Männer, 60 Jahre für Frauen) erfasst, deren Einkommen über einer bestimmten Mindestgrenze liegt (im Steuerjahr 2009/2010: £ 95 pro Woche). Selbstständige sind ebenfalls pflichtversichert, jedoch mit anderen Einkommensgrenzen (im Steuerjahr 2009/2010: bei einem jährlichen Einkommen von mehr als £ 5.075). Es besteht für Personen, die nicht von der Pflichtversicherung erfasst werden (beispielsweise aufgrund eines Einkommens unterhalb der festgesetzten Mindestgrenze), die Möglichkeit, sich freiwillig zu versichern (vgl. HM Revenue & Customs 2009).

Öffentliche Alterssicherung: Finanzierung

Es handelt sich bei der Basic State Pension und der gesetzlichen Zusatzversicherung State Second Pension um ein umlagebasiertes System, das sich aus einkommensabhängigen Sozialversicherungsbeiträgen von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Selbstständigen und, falls nötig, aus einem Staatszuschuss finanziert. Der National Insurance Fund erzielte im Steuerjahr 2007/2008 einen Überschuss von £ 9,6 Milliarden, welcher zur Deckung künftiger Leistungen vorhanden ist. Es wird erwartet, dass auch im Steuerjahr 2008/2009 ein Überschuss erzielt wird. Im Steuerjahr 2007/2008 wurden £ 57,538 Milliarden als staatliche Rente ausgezahlt (vgl. HM Revenue and Customs 2008, 26).

Beiträge richten sich nach dem Einkommen, wobei eine Beitragsbemessungsgrenze (Upper Earnings Limit), eine untere Verdienstgrenze (Lower Earnings Limit) und eine sogenannte erste Verdienstgrenze (Earnings Treshold) zu Grunde gelegt werden. Auf Arbeitseinkünfte unterhalb der unteren und über der oberen Verdienstgrenze werden vom Arbeitnehmer keine Beiträge erhoben. Übersteigt das Arbeitseinkommen zwar die untere Verdienstgrenze, bleibt aber unterhalb der ersten Verdienstgrenze, muss der Arbeitnehmer ebenfalls keine Beiträge zahlen, aber er wird in Bezug auf die beitragsabhängigen Sozialleistungen und das Arbeitslosengeld so gestellt, als hätte er Beiträge entrichtet (vgl. Devetzi 2003, 396). Derzeit liegen die Beiträge zur Sozialversicherung (National Insurance) für Arbeitnehmer, deren Verdienst zwischen der unteren Verdienstgrenze von £ 110 pro Woche und der Beitragsbemessungsgrenze von £ 844 pro Woche bei 11% des Ein-

ke/Turner (2005), 3. Auch die Rabatte nach 2007 bleiben auf geringem Niveau, so dass zu erwarten ist, dass eine Befreiung wenig attraktiv bleibt; vgl. Lourie et al. (2007), 42.

kommens. Der Arbeitgeber entrichtet zusätzlich 12,8% des Einkommens, das die erste Verdienstgrenze überschreitet. Die Beitragsbemessungsgrenze gilt für Arbeitgeberbeiträge nicht.

Falls der Arbeitnehmer von der Möglichkeit des Contracting-Out aus der S2P zugunsten eines betrieblichen oder privaten Vorsorgeplans Gebrauch macht, erhält er einen Beitragsnachlass von 1,6%. Die Höhe des Beitragsnachlasses für den Arbeitgeber richtet sich bisher nach Art der Versorgungszusage: Für leistungsorientierte Zusagen beträgt der Rabatt 3,7%, für beitragsorientierte Zusagen 1,4%. Für den Beitragseinzug ist das Inland Revenue, das Finanzamt, zuständig.

Die Gesamtausgaben des Rentensystems werden vom Department for Work and Pensions (Arbeits- und Rentenministerium) auf £ 220 Milliarden im Jahr 2050 geschätzt (auf Basis des Preisniveaus im Steuerjahr 2007/2008) und somit auf rund 6,4% des Bruttosozialproduktes (vgl. Department for Work and Pensions 2008, 15).

Zeiten für die Betreuung von Kindern und Pflegebedürftigen können als qualifizierende Jahre zur Erlangung der vollen Grundrente angerechnet werden (home responsibility protection). Dazu gehören Jahre, in dem der Antragsteller Kindergeld für ein Kind unter 16 Jahre bezogen hat, regelmäßig mindestens 35 Stunden pro Woche für eine Person gesorgt hat, die ihrerseits Pflegegeld oder allgemeine Behindertenhilfe bezogen hat oder für die Pflege einer alten, kranken, behinderten Person Sozialhilfe bezogen hat, ohne dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen. Allerdings dürfen nicht weniger als 20 Jahre mit Beitragszahlungen übrig bleiben. Für Personen, die am oder nach dem 6. April 2010 das Renteneintrittsalter erreichen, wird diese „home responsibility protection“ durch Beitragsgutschriften zur Sozialversicherung auf wöchentlicher Basis ersetzt. Gutschriften erfolgen ebenfalls für Zeiten der Arbeitslosigkeit oder Erwerbsunfähigkeit auf wöchentlicher Basis (vgl. DirectGov 2009).

Öffentliche Alterssicherung: Leistungen und Risiken

Das bisherige Renteneintrittsalter ist 60 Jahre für Frauen, die vor dem 5. April 1950 geboren wurden, und 65 Jahre für Männer, die vor dem 5. April 1959 geboren wurden. Mit den Änderungen des Pension Act 2007 wird das Renteneintrittsalter von Männern und Frauen von 2010 bis 2020 schrittweise auf 65 angeglichen und von 2024 bis 2046 auf 68 Jahre erhöht.

Die Höhe der Leistungen aus der BSP hängt nicht von der Höhe der Beiträge, sondern von der Dauer der Beitragszahlungen ab. Somit ist ihre Höhe einkommensunabhängig und beträgt derzeit £ 95,25 pro Woche (£ 152,30 für ein Paar). Basierend auf einem Renteneintrittsalter von 65 für Männer und 60 für Frauen erhalten Männer mit 44 Beitragsjahren und Frauen mit 39 Beitragsjahren eine volle Grundrente. Wird die notwendige Anzahl an qualifizierenden Jahren nicht erreicht, wird die Grundrente anteilig gewährt. Die Anzahl der Beitragsjahre, die benötigt werden, um die staatliche Rente in voller Höhe zu erhalten, wird sowohl für Männer als auch für Frauen, die das Renteneintrittsalter am oder nach dem 6. April 2010 erreichen, auf 30 Jahre reduziert. Bei der BSP ist es möglich, den Rentenbeginn um mindestens sieben Wochen und höchstens fünf Jahre aufzuschieben. Während dieser Zeit ist nur der Arbeitgeber beitragspflichtig. Durch den Aufschub erhöht sich die Rente um 7,4% pro Jahr, ab April 2010 um 10,4% (vgl. OECD 2009g, 3). Ein Renteneintritt vor Erreichen des Renteneintrittsalters ist im britischen System nicht vorgesehen. Bei keinem oder nur einem geringen eigenen Anspruch auf eine BSP kann bei Erreichen des Renteneintrittsalters eine Ehegattenrente beantragt werden. Diese aus den Ansprüchen des Ehegatten abgeleitete Rente beträgt 60% der Grundrente des Partners. Bei einem geringen eigenen Anspruch wird jedoch nur ein Teil ausgezahlt, so dass Ehegattenrente und eigener Anspruch 60% der Grundrente ausmachen. Bisher hatten lediglich Frauen einen Anspruch auf eine Ehegattenrente, ab April 2010 können auch Männer eine Ehegattenrente auf Basis der Beiträge der Ehefrau beantragen (vgl. Devetzi 2003, 399). Es werden zudem verschiedene Zuschläge zur BSP gezahlt, zum Beispiel Zu-

schläge für Unterhaltsberechtigte (dependency additions) und Zuschläge für Kinder (increase for dependent children).

SERPS-Renten, die nach und nach durch S2P-Renten ersetzt werden, sind einkommensbezogene Leistungen, die auf dem entsprechend der Lohnentwicklung angepassten Durchschnittsverdienst während des Erwerbslebens basieren. Das Berechnungsverfahren führt dazu, dass für Personen, die nach 2009/2010 in Renten gehen, maximal noch 20% des die jeweilige untere Verdienstgrenze übersteigenden durchschnittlichen Arbeitseinkommens gezahlt werden (vgl. Devetzi 2003, 401). Die State Second Pension ergänzt und ändert das bisherige einkommensbezogene SERPS-System zugunsten von Beziehern niedriger und mittlerer Einkommen sowie zugunsten Personen, die Lücken in der Versicherungsbiographie aufweisen. Es werden Credits für Zeiten der Kinderbetreuung und Pflege gutgeschrieben.

Durchschnittlich wurden im November 2008 £ 96,45 wöchentliche staatliche Rente ausgezahlt (vgl. Department for Work and Pensions 2009, 16).

Bei Befreiung aus dem zusätzlichen SERPS/ S2P System zugunsten eines betrieblichen oder privaten Vorsorgewegs, hängt die Rentenleistung dieses Bausteins vom individuellen Plan ab.

Zusätzlich zur Altersabsicherung gewährt das Sozialversicherungssystem Leistungen bei Arbeitsunfähigkeit (Incapacity Benefit). Die Arbeitsunfähigkeit muss anhand medizinischer Kriterien von unabhängigen Dritten festgestellt werden. Es existiert zudem eine Hinterbliebenenleistung, deren Höhe sich danach richtet, ob Verwitwete Anspruch auf Kindergeld haben. Ist dies nicht der Fall wird lediglich eine Hinterbliebenenbeihilfe (bereavement allowance) gezahlt.

Durch den Pension Act 2007 ist für die BSP eine Umstellung von einer preis- auf eine lohnindexierte Anpassung der Rentenleistungen frühestens ab 2012 vorgesehen. Allerdings kann abhängig von der finanziellen Situation des öffentlichen Haushalts der Einführungszeitpunkt um bis zu drei Jahre nach hinten verschoben werden. Rentenanpassungen der S2P bleiben preisindiziert.

Eine alleinstehende Person im Alter von unter 65 Jahren hat einen Steuerfreibetrag von £ 6.475 pro Jahr im Steuerjahr 2009/2010. Eine Person zwischen 65 und 74 Jahren hat einen Freibetrag von £ 9.490 pro Jahr und ein über 75-Jähriger von £ 9.640.

Wenn das Einkommen eines Rentners £ 22.900 übersteigt, wird der zusätzliche Freibetrag um 50% des Überschusses gekürzt, so dass Rentner mit hohem Einkommen die gleichen Steuerfreibeträge haben wie Erwerbstätige (vgl. OECD 2009g, 3). Ansonsten gibt es keine Steuererleichterungen für Rentner. Ab Erreichen des Renteneintrittsalters müssen keine Beiträge zur Sozialversicherung entrichtet werden.

Eine weitere Komponente des staatlichen Systems ist die Gewährung von umfangreichen, aus Steuermitteln finanzierten Unterstützungsleistungen. Personen, die aufgrund nicht ausreichender Beitragsjahre keinen vollen Anspruch auf BSP und S2P haben, können Pension Credit beantragen, dessen Gewährung jedoch eine umfangreiche Bedürftigkeitsprüfung vorausgeht (vgl. Disney 2005, 258). Pension Credit setzt sich zusammen aus einem Garantie-Baustein (guarantee credit) und einem Spar-Baustein (savings credit). Im Moment liegt die Höhe des Garantie-Bausteins bei £ 130 pro Woche für Alleinstehende und £ 198,45 pro Woche für Verheiratete. Er kann ab 60 beantragt werden, wird analog zu Lohnsteigerungen angepasst. Das Alter, ab dem der Garantiebaustein beantragt werden kann, wird analog zum Renteneintrittsalter angepasst. Der Spar-Baustein ist für Personen ab 65 vorgesehen, deren wöchentliches Einkommen oder deren Ersparnisse zu hoch sind, um den Garantiebaustein zu erhalten, die aber unterhalb der Einkommensschwelle von £ 181 pro Woche für Alleinstehende und £ 266 pro Woche für Paare liegen. Maximal beträgt der Sparbaustein derzeit £ 20,40 pro Woche für Alleinstehende und £ 27,03 pro Woche für Paare. Mit den Änderungen des Pension Act 2007 wird die bisherige Preisinduzierung der Einkommensschwelle auf eine Lohninduzierung umgestellt. Ab 2015 erfolgt eine reale Fixierung des maximalen Saving Credits. Mit diesen und anderen Reformen sollen Anreize für eine eigenständige Vorsorge

geschaffen werden. Gleichzeitig sollen durch die höheren Einkommensschwellen, die sich durch die Lohninduzierung ergeben, die Anzahl der Personen, die sich einer Bedürftigkeitsprüfung unterziehen müssen, reduziert werden (vgl. Department for Work and Pensions 2006a).

Im August 2008 haben 2,73 Millionen Menschen Pension Credit beansprucht (3,34 Millionen inklusive Partner), an die durchschnittlich £ 52,82 wöchentlich ausgezahlt wurden (vgl. Department for Work and Pensions 2009, 17).

Öffentliche Alterssicherung: Versorgungsniveau

Für Personen mit einem durchschnittlichen Verdienst betrug die Nettoersatzquote aus dem staatlichen System (BSP und S2P) in 2005 47% (vgl. European Commission 2006, 128).

Private Alterssicherung: Arten und Ausgestaltung

Neben der staatlichen und betrieblichen Altersvorsorge befindet sich als dritte Schicht die freiwillige Vorsorge, die entweder über zusätzliche freiwillige Beiträge zu betrieblichen Pensionsplänen oder über private Pensionspläne inklusive Stakeholder Pensions erfolgen kann. Diese Produkte werden unter der Bezeichnung Private Pension Funds vertrieben und investieren meist in eine Kombination aus Aktienfonds, festverzinsliche Papiere, Geldmarkt- und Immobilienfonds. Für Beiträge zu diesen Plänen werden Einkommenssteuererleichterungen gewährt, allerdings sind die Ersparnisse erst ab Erreichen des 55. Lebensjahres verfügbar.

Es handelt sich bei den privaten und bei den betrieblichen Altersvorsorgeplänen um eine kapitalgedeckte Finanzierung (vgl. OECD 2008a, 318). Für Pläne mit Leistungszusagen, für die eine Befreiung von der zusätzlichen staatlichen Rente (S2P) möglich ist, gelten Mindestanforderungen hinsichtlich der Kapitaldeckung. Zudem werden Ansprüche der Beitragszahler dieser Pläne durch den Pension Protection Fund geschützt.

Daneben wurden 1999 Individual Savings Accounts (ISA) eingeführt, um privates Sparen zu fördern. Es können Beiträge bis zu £ 5.000 jährlich geleistet werden, Erträge sind sowohl von der Einkommens- als auch von der Kapitalertragssteuer ausgenommen. Obwohl nicht als Altersvorsorgeinstrument intendiert (z.B. keine Steuererleichterungen für Beiträge wie bei Private Pension Funds), können ISAs für die Finanzplanung verwendet werden, da sie jederzeit steuerfrei liquidiert werden können, ohne eine Annuität bei Renteneintritt erwerben zu müssen (vgl. Blake 2003, 339 f).

Auf Beiträge zu Personal Pension Plans werden Steuererleichterungen gewährt. Pro eingezahltem Pfund Sterling zahlen die Steuerbehörden 28 Pence auf das Konto bis zu einer Höchstgrenze. Es ist möglich, in einen Stakeholder Pension Plan £ 3.600 pro Jahr einzuzahlen (£ 2.880 plus Steuererleichterung), selbst wenn kein Einkommen erzielt wird. Ein Viertel der Vermögenswerte sind ab dem 55. Lebensjahr als Einmalauszahlung steuerfrei verfügbar, die verbleibenden Werte werden meist verrentet und sind als Einkommen zu versteuern. Bei den Auszahlungen ist die Einmalauszahlung steuerfrei, während bei einer Verrentung das Einkommen versteuert werden muss (vgl. OECD 2009e, 294).

Rund 47% der Beschäftigten in Großbritannien verfügen über eine Form der betrieblichen Altersvorsorge. Ca. 19% haben einen privaten Altersvorsorgeplan (vgl. OECD 2009g, 2). Derzeit nehmen 22,2 Millionen Personen an einem betrieblichen Altersvorsorgeplan mit Leistungszusage teil und 6,2 Millionen an einem Plan mit Beitragszusage (vgl. OECD 2009e, 294).

Die Pensions Commission, die im Auftrag der Regierung das Rentensystem in Großbritannien und besonders den Umfang und die Angemessenheit der privaten freiwilligen Vorsorge untersuchte, stellte in ihrem zweiten Bericht anstatt eines steigenden Niveaus ein fallendes Niveau an freiwilliger Vorsorge fest. In 2003/2004 leisteten 46% der arbeitenden Bevölkerung keinen Beitrag in einen privaten Vorsorgeplan, 400.000 weniger als im Vorjahr. Gleichzeitig ging auch die Teilnahme an freiwilligen, vom Arbeitgeber bereitgestellten Vorsorgeplänen, als einer Unterklasse der gesamten privaten Vorsorge zurück. Die Teilnahme an Stakeholder Pension Plänen, die auf eine Initiative der Regierung zurückgehen, um freiwillige private Vorsorge zu fördern, bleibt hinter den Erwartungen zurück (vgl. Lourie et al. 2007, 93).

Forschungsprojekte im Auftrag der Financial Services Authority (FSA), der unabhängigen Aufsichtsbehörde für Finanzmärkte in Großbritannien, haben politische Entscheidungsträger auf das geringe Niveau finanzieller Handlungskompetenz in der Gesamtbevölkerung und besonders auf die geringen Handlungskompetenzen derjenigen mit geringen Lese-, Schreib- und rechnerischen Fähigkeiten aufmerksam gemacht (vgl. Atkinson et al. 2006; Atkinson 2007).[106] Als Reaktion darauf hat das Wirtschafts- und Finanzministerium (Treasury) eine langfristige Strategie der Regierung zur Stärkung der finanziellen Handlungskompetenz der Bevölkerung dargelegt (vgl. HM Treasury 2007). Die Federführung bei der Implementation dieser Strategie hat die FSA übernommen. Die nationale Strategie umfasst einen Sieben-Punkte-Plan, der Projekte in Schulen, am Arbeitsplatz, Projekte für die Zielgruppe junger Erwachsener und neuer Eltern ebenso vorsieht wie die Verbesserung der Verbraucherkommunikation, die Entwicklung von internetbasierten Hilfsmitteln und die Bereitstellung von Beratung rund um das Thema Geld. Ziel ist es, beginnend von 2006 bis 2011 mindestens zehn Millionen Menschen mit diesen Angeboten zu erreichen. Zum Jahresende 2008 hatten bereits rund 5,2 Millionen Menschen an Bildungs- oder Beratungsmaßnahmen der FSA teilgenommen. Die Fördermittel der FSA wurden von 10 Millionen britischen Pfund im Geschäftsjahr 2006/2007 auf 17 Millionen im Geschäftsjahr 2007/2008 aufgestockt. Von 2009 bis 2011 wurden jährlich 15 bis 20 Millionen britische Pfund eingeplant. Wie alle Ausgaben der FSA werden diese Mittel durch eine Umlage finanziert, die von den regulierten Unternehmen des Finanzdienstleistungssektors aufgebracht wird.

In den Forschungsprojekten der FSA wurde festgestellt, dass für eine informierte Entscheidungsfindung Beratung zu Geldangelegenheiten notwendig ist. Besonders Geringverdiener haben entweder keinen Zugang zu Beratung oder fragen sie in nur eingeschränktem Umfang nach (vgl. FSA 2005, 3). Aus diesem Grund wurde von HM Treasury (Wirtschafts- und Finanzministerium) eine Machbarkeitsstudie (Thoresen Review) in Auftrag gegeben, wie ein Beratungsservice aussehen sollte, der darauf zielt, die Verbraucher in ihrer Entscheidungsfindung in Geldangelegenheiten zu unterstützen. Empfohlen wird in der Studie ein kostenfreier Service für die Verbraucher. Dadurch soll sichergestellt werden, dass dieser Service für alle Bevölkerungsschichten erreichbar ist, und besonders die anspricht, die potenziell zu wenig sparen oder in Gefahr sind, sich zu überschulden. Dazu soll Geldberatung über die Zusammenarbeit mit Arbeitsämtern, Kindertagesstätten, Arbeitgebern, Bildungseinrichtungen, Arztpraxen und Gemeindezentren in Lebenssituationen verfügbar sein, in denen Veränderungen anstehen und wichtige Entscheidungen getroffen werden müssen (vgl. Thoresen Review of Generic Financial Advice 2007, 7). Thoresen kalkuliert auf Basis von vier Millionen Kunden mit durchschnittlichen Kosten pro Jahr in Höhe von 49 Millionen britischen Pfund, die jeweils zur Hälfte vom Finanzdienstleistungssektor und von der Regierung getragen werden sollen – ein Vorschlag, der vom Finanzdienstleistungssektor kritisiert wird.

Mit dem Ziel, Bildungsinitiativen in Bezug auf Altersvorsorge zu unterstützen, damit Individuen eine informierte Entscheidung treffen, wurde in Großbritannien im Jahr 2003 ein Pension Education Fund (PEF) (Bildungsfond für Altersvorsorge) in Höhe von 3 Millionen britischen Pfund eingerichtet. Verwaltet wird der Fonds vom Department for Work and Pensions (DWP) (Arbeits- und Ren-

[106] Atkinson et al. (2006) untersucht die finanzielle Handlungskompetenz einer repräsentativen Stichprobe der britischen Bevölkerung in den vier Bereichen Planung („planning ahead“), das Managen der eigenen Finanzen („making ends meet and keeping track“), die Auswahl geeigneter Produkte („choosing products“) und der Informiertheit („staying informed“). Atkinson (2007) untersucht, ob sich die finanzielle Handlungsfähigkeit für Bevölkerungsgruppen mit geringen Qualifikationen („nothing above a GSCE grade of D-G“), ohne Qualifikationen und mit Leseschwierigkeiten vom Rest der Bevölkerung unterscheidet.

tenministerium). Damit sollen besonders Bevölkerungsgruppen erreicht werden, die eine zu geringe Vorsorge betreiben. Dazu gehören insbesondere Arbeitnehmer kleiner Unternehmen, Frauen, Selbstständige, Personen über 50, ethnische Minderheiten, Jugendliche und junge Erwachsene. Insgesamt werden in der fünfjährigen Laufzeit des Fond 26 Projekte von Wohltätigkeitsorganisationen gefördert, die neue Wege zur Bildung und Information für Altersvorsorge testen. Folgende Beispiele illustrieren Art und Umfang der geförderten Projekte:

- **Service Against Financial Exclusion (SAFE)** Futures at Toynbee Hall (Dienst zur Vermeidung des finanziellen Ausschlusses in der Zukunft in Toynbee Hall): SAFE Futures strebt an, ethnische Minderheiten und Personen ab 45 zu erreichen, die im gemeinnützigen Sektor in London arbeiten.
- **Pensionsforce Project** der National Association of Pension Funds (NAPF) (Altersvorsorge mit Kraft – Projekt der Nationalen Organisation von Pensionsfonds): 18 Experten aus Unternehmen des Finanzdienstleistungssektors fungieren ehrenamtlich als „Pension Guides“ für das Projekt und führen einstündige Gruppensitzungen am Arbeitsplatz in den Regionen Nordosten, westliche Midlands und im Südwesten durch.
- **Pensions Champions Project** at Trade Union Congress (TUC) (Altersvorsorge Champions – Projekt des Verbands der britischen Gewerkschaften): Ziel des Projekts ist es, Arbeitnehmer als Pensions Champions auszubilden, die dann als Ansprechpartner zum Thema Altersvorsorge für ihre Kollegen zur Verfügung stehen.
- **Retirement Planning Project** at Royal National Institute of the Blind (Ruhestandsplanungsprojekt des Nationalen Königlichen Institutes für Blinde und Sehbehinderte): Das Retirement Planning Project strebt an, bei der Zielgruppe der Blinden und Sehbehinderten aller Altersklassen das Bewusstsein für den Umfang der staatlichen Rente und anderer Einkommensmöglichkeiten im Ruhestand zu erhöhen.

Insgesamt wurden durch die Projekte des Bildungsfonds 100.000 Personen erreicht. Nach Auslaufen des Pension Education Fund Ende März 2008 werden viele der Projekte zwar weitergeführt, allerdings werden nur noch sechs Initiativen vom DWP weiterhin gefördert. Es handelt sich dabei um Projekte, die weniger auf Altersvorsorge und die Notwendigkeit des Sparens ausgerichtet sind, als vielmehr die Verlängerung des Arbeitslebens in den Mittelpunkt rücken.

Eine bereits etablierte Organisation, die Beratung und Information zu Altersvorsorge anbietet und als Schlichter im Konfliktfall fungiert, ist The Pensions Advisory Service (TPAS) (Rentenberatungsservice). TPAS ist eine unabhängige Organisation, die vom DWP über eine Umlage finanziert wird, die von Anbietern betrieblicher und privater Altersvorsorgepläne aufgebracht wird. Über 470 Ehrenamtliche bieten schriftlich oder telefonisch Beratung an. Es ist davon auszugehen, dass TPAS im Rahmen der neuen Geldberatung der Thoresen Review (Studie der Regierung zur Geldberatung) die Rolle einer spezialisierten Partnerorganisation übernimmt, die Beratung rund um das Thema Altersvorsorge anbietet (vgl. Oehler/Werner 2008, Werner 2009).

Das Auslaufen der PEF zeigt, dass in Großbritannien im Bereich der Altersvorsorge – ähnlich wie im Bereich der finanziellen Allgemeinbildung – Beratungsleistungen stärker in den Mittelpunkt rücken. Es bleibt abzuwarten, ob der neue Beratungsservice zu Geldangelegenheiten (Money Guidance) (Thoresen Review 2008) dem Anspruch gerecht werden kann, auch einkommensschwache und bildungsferne Verbrauchergruppen zu erreichen und zur Altersvorsorge zu motivieren (vgl. Werner/Oehler 2009, Werner 2009).

Zusammenfassung und Bewertung

Das nationale Sozialversicherungssystem, zu dem die staatliche Rentensysteme Basic State Pension und State Second Pension gehören, wird über ein Umlageverfahren finanziert. Derzeit erwirtschaftet das System jährliche Überschüsse und ist somit hinsichtlich der finanziellen Tragfähigkeit weniger reformbedürftig als das deutsche Rentensystem. Allerdings bietet das staatliche Renten-

system nur eine Grundsicherung auf sehr geringem Niveau, die zur Armutsvermeidung im Alter nicht ausreicht. Zusätzliche kapitalgedeckte betriebliche und private Vorsorge sind für einen Großteil der Bevölkerung unerlässlich, um ihren Lebensstandard im Alter zu erhalten. Allerdings werden großzügige betriebliche Altersvorsorgepläne mit Leistungszusage entweder in Pläne mit Beitragszusage umgewandelt oder für neue Mitglieder geschlossen. Somit trifft den individuellen Vorsorgesparer das Investitionsrisiko zu einem größeren Umfang als in Deutschland. Kapitalmarktkrisen wirken sich stark auf das Renteneinkommen der Rentnergeneration und auf das Niveau der Absicherung der Beitragszahler aus. Es ist zu erwarten, dass sich staatliche Ausgaben für bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen in diesen Zeiten weiter erhöhen. Es bleibt abzuwarten, ob neue Wege in der Alterssicherung durch Mechanismen der automatischen Teilnahme und verpflichtenden Arbeitgeberbeiträgen bei Personal Accounts ausreichend sind, damit Personen über angemessene Alterseinkommen verfügen.

Zudem handelt es sich um ein sehr komplexes Rentensystem, das nicht nur über zwei staatliche Rentenformen (und die Ansprüche aus den vorherigen bereits reformierten Systemen) verfügt, sondern auch staatliche mit betrieblicher und privater Vorsorge durch die Möglichkeit der Befreiung aus einem Teil des staatlichen Systems verbindet. Die Entscheidung, ob eine Befreiung sinnvoll ist und bleibt kann Bürger überfordern. Auch private und betriebliche Vorsorge sind für Verbraucher komplex. In der Vergangenheit haben Verbraucher auf Anraten von Finanzberatern betriebliche Vorsorgepläne zugunsten von privaten Vorsorgepläne verlassen. Diese Entscheidung führte vielfach zu weitaus geringeren Rentenleistungen für die Betroffenen. Das Ausmaß der Kompensationszahlungen dieses sogenannten Misselling-Skandals beläuft sich auf £ 11,8 Milliarden.

Ob und inwiefern Bildungs- und Beratungsangebote und insbesondere der neue Beratungsservice Money Guidance dazu beitragen, dass Altersvorsorge für Verbraucher besser verständlich wird, wird die Zukunft zeigen müssen.

D.1.4 Schweiz

Öffentliche Alterssicherung: Grundzüge und Reformen der Alterssicherung

Am 1. Januar 1948 trat nach einem Volksentscheid das Gesetz zur Schaffung einer Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) in Kraft. Von Kriegsende bis in die siebziger Jahre bot die wirtschaftliche Entwicklung den finanziellen Spielraum für einen zügigen Ausbau der Sozialversicherung, so dass durch verschiedene Gesetzesänderungen die Leistungen der AHV verbessert wurden. Angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Entwicklung und dem Rückgang der Geburtenrate hatte die 9. AHV-Revision in den siebziger Jahren erstmals das Ziel der Konsolidierung unter anderem durch eine Anhebung der Altersgrenze und Änderungen im Beitragsbereich (vgl. Becker 2003, 256).

Am 1. Januar 1997 ist die 10. AHV-Revision in Kraft getreten, deren Ziele die Gleichstellung von Männern und Frauen, Verbesserungen im Leistungsbereich und eine Sicherstellung der Finanzierung waren. 1993 trat bereits eine neue Rentenformel zugunsten mittlerer Einkommen in Kraft. 1997 wurde ein Splittingsystem für Ehepartner, Gutschriften für Betreuung und Erziehung sowie eine stufenweise Erhöhung des Rentenalters für Frauen eingeführt. Eine 11. AHV-Revision befindet sich zur Zeit im Gesetzgebungsverfahren. Ziel ist es, die AHV um rund 340 Millionen Franken zu entlasten. Dies soll unter anderen durch eine Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 65 realisiert werden.

1985 wurde die Berufliche Vorsorge (BV), die bis dahin rund 80% der Beschäftigten erfasste, obligatorisch und verpflichtete Unternehmen zu einer Mindestversorgung bei Alter, Tod und Invalidität. Das Freizügigkeitsgesetz aus dem Jahr 1995 ermöglicht Arbeitnehmern den Arbeitsplatzwechsel ohne dass die erworbenen Ansprüche verfallen.

Das Alterssicherungssystem beruht auf einem Drei-Säulen-Modell aus eidgenössischer Versicherung, der beruflichen Vorsorge und der Selbstvorsorge. Die Sicherungsziele der einzelnen Säulen werden verfassungsrechtlich definiert.

Die erste Säule besteht aus einer umlagefinanzierten staatlichen Versicherung, die im Alters- und Todesfall die Grundbedürfnisse der betroffenen Personen in angemessenem Masse decken soll. Die berufliche Vorsorge als zweite Säule soll die Fortsetzung des bisherigen Lebensstandards der Versicherten angemessen sichern. Bei der dritten Säule steht die individuelle Vorsorge im Vordergrund, die über steuerliche Maßnahmen gefördert wird.

Von der staatlichen Rentenversicherung werden alle Personen erfasst, die in der Schweiz ihren Wohnsitz haben und dort erwerbstätig sind. Zur obligatorischen zweiten Säule, der beruflichen Vorsorge, sind alle abhängig Beschäftigten zwischen 18 Jahren und dem gesetzlichen Rentenalter pflichtversichert, deren Bruttojahreslohn über einer Einkommensgrenze, der doppelten Minimalrente liegt. Die Minimalrente beträgt in 2009 1.140 Franken (vgl. Bundesamt für Sozialversicherung 2009c, 22).

Öffentliche Alterssicherung: Finanzierung

Es handelt sich bei der ersten Säule um ein umlagefinanziertes System. Dieses Prinzip wird durch eine zusätzliche Einrichtung ergänzt: Artikel 107 des AHVG 1 sieht einen Ausgleichsfonds vor, dessen Funktion unter anderem darin besteht, Schwankungen der jährlichen Ausgaben aufzufangen und vorübergehende Ausgabenüberschüsse zu decken. Die Leistungen werden durch die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber, den Beitrag des Bundes sowie die Zinsen aus dem Ausgleichsfonds und einer Spielbanken-Steuer (seit 2000) finanziert (vgl. Bundesamt für Sozialversicherung 2009b, 5). Am 1. Januar 1999 wurde die Mehrwertsteuer zu Gunsten der AHV um einen Prozentpunkt erhöht, um die finanziellen Folgen der demografischen Situation zu bewältigen. Der Ertrag aus der Erhöhung dieser Steuern ist für die AHV bestimmt, der Bund zieht jedoch 17% davon für die Finanzierung seines Anteils an den Ausgaben der AHV ab (vgl. Bundesamt für Sozi-

alversicherung 2009a, 2). Im Januar 2008 trat die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in Kraft. D.h. unter anderem, dass die Kantone sich nicht mehr an der Finanzierung der AHV beteiligen und die Beteiligung des Bundes auf 19,55% der jährlichen Ausgaben angestiegen ist (Art. 103 AHVG).

In 2008 wurden Renten in Höhe von 33 Milliarden Franken ausgezahlt. Die Wirtschaftskrise macht sich bei den Beitragseinnahmen nur verzögert bemerkbar. So haben im Rechnungsjahr 2008 die Beiträge um 4,7% auf 26,459 Mio. Franken zugenommen (vgl. Bundesamt für Sozialversicherung 2009c, 25). Sie haben damit 84% der gesamten Einnahmen eingebracht (31,6 Mrd. Franken). Die öffentliche Hand als zweite bedeutende Finanzierungsquelle hat 6,6 Milliarden Franken überwiesen, ein Anstieg gegenüber dem Vorjahr um 21,6%. Das Mehrwertsteuerprozent zu Gunsten der AHV hat 2008 einen Betrag von 2,4 Milliarden Franken erbracht (vgl. Bundesamt für Sozialversicherung 2009a, 4). Die AHV hat ihre Jahresrechnung 2008 mit einem Defizit von 2,3 Milliarden Franken abgeschlossen. Das negative Betriebsergebnis ist auf die Turbulenzen an den Finanzmärkten zurückzuführen, welche insbesondere infolge des veränderten Kapitalwertes zu einem Gesamtverlust bei den Anlagen von 4,7 Milliarden Franken führten (vgl. Bundesamt für Sozialversicherung 2009c, 22). Damit belief sich der AHV- Ausgleichsfonds per Ende Jahr auf 38,4 Milliarden Franken oder 113,2% der jährlichen Ausgaben. Im Gesamtbetrag des AHV-Ausgleichsfonds inbegriffen ist ein Verlustvortrag aus der Invalidenversicherung im Umfang von 12,8 Milliarden Franken (vgl. Bundesamt für Sozialversicherung 2009a, 1). Der Altersquotient betrug im Jahr 2008 28,1% und wird im Jahr 2028 auf 42,1% ansteigen (vgl. Bundesamt für Sozialversicherung 2009c, 22).[107]

Ein Bericht des Bundesamts für Sozialversicherung über die Zukunft der Sozialwerke prognostiziert ab 2013 ein erstes negatives Umlageergebnis. Unter Berücksichtigung der Zinseinnahmen ist daher der Zeitpunkt, in welchem eine Revision zur nachhaltigen Sicherung der AHV-Finanzen in Kraft treten muss, im Jahr 2015 erreicht (vgl. Bundesamt für Sozialversicherung 2008b, 3). Der Fondsstand unterschreitet die Marke von 70% der Ausgaben bereits im Jahr 2017 statt 2020. Der Netto-Fondsstand (abzüglich IV-Verlustvortrag von 14,5 Mrd.) beträgt 2009 nur noch 70% und im Jahr 2019 weniger als 20% der Ausgaben (vgl. Bundesamt für Sozialversicherung 2008b, 3).

Die organisatorische Abwicklung erfolgt über sogenannte Ausgleichskassen, öffentlich-rechtlichen Institutionen, denen die Festsetzung von Beiträgen, das Führen individueller Versichertenkonten, die Berechnung und Auszahlung von Renten obliegt. Die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) in Genf ist organisatorisch Teil der Bundesverwaltung und ist zuständig für das Führen der Zentralregister, die Buchhaltung des Ausgleichsfonds und die Abrechnung mit den Ausgleichskassen. ZAS verbucht die Beiträge aller Ausgleichskassen und stellt diesen die Mittel zur Auszahlung der Renten zur Verfügung.

Beiträge zur AHV leisten Arbeitgeber und Arbeitnehmer paritätisch und belaufen sich auf insgesamt 10,1% des Erwerbseinkommens. Die untere Einkommensgrenze, ab der Beiträge entrichtet werden müssen, liegt bei 9.200 Franken. Es existiert keine obere Beitragsbemessungsgrenze.

Die Ausgaben der Altersversicherung beliefen sich im Jahr 2008 auf 33,9 Milliarden Franken (Bundesamt für Sozialversicherung 2009a). Verwaltungs- und Durchführungskosten der AHV beliefen sich 2008 auf rund 130 Millionen Franken (vgl. Bundesamt für Sozialversicherung 2009c, 24).

Die 10. AHV-Revision hat Gutschriften eingeführt. Diese nicht beitragspflichtigen Gutschriften fließen in die Rentenberechnung ein und werden für die aufgewendete Zeit zur Kindererziehung, die Betreuung von pflegebedürftigen Personen und unter bestimmten Bedingungen als Übergangsgutschriften an Personen, welche vor 1953 geboren sind, gewährt (vgl. Bundesamt für Sozialversicherung 2009a, 20).

[107] Bei einem Altersquotient von 28,1% entfallen ca. 28 Rentner auf 100 Personen der aktiven Bevölkerung.

Anspruch auf Erziehungsgutschriften hat ein Versicherter dann, wenn er die elterliche Gewalt über ein oder mehrere Kinder unter 16 Jahren hat. Bei Ehepaaren werden die Erziehungsgutschriften im Allgemeinen unter den Ehegatten aufgeteilt. Die jährlichen Erziehungsgutschriften werden ab dem Jahr nach der Geburt des ersten Kindes bis zum Jahr, in dem das jüngste Kind 16 Jahre alt ist, gezählt. Um den Durchschnitt der Erziehungsgutschriften zu erhalten, wird die Summe der jährlichen Gutschriften multipliziert mit dem Dreifachen des Betrags der minimalen jährlichen Altersrente und dividiert durch die Beitragsdauer.

Anspruch auf Betreuungsgutschriften hat ein Versicherter dann, wenn er während der Zeit von seinem 21. Altersjahr bis zum ordentlichen Rentenalter einen oder mehrere Verwandte betreut, mit denen er im gleichen Haushalt lebt, sofern im selben Zeitraum nicht bereits Erziehungsgutschriften angerechnet werden. Der Durchschnitt der Betreuungsgutschriften wird auf die gleiche Weise wie derjenige der Erziehungsgutschriften berechnet (vgl. Bundesamt für Sozialversicherung 2009a, 34).

Öffentliche Alterssicherung: Leistungen und Risiken

Das Renteneintrittsalter des gesetzlichen Systems und der beruflichen Vorsorge ist 65 Jahre für Männer und 64 für Frauen. Personen, die die Voraussetzungen für den Anspruch auf eine Altersrente erfüllen, können ein oder zwei Jahre früher in den Ruhestand gehen. Die Rentenkürzung beträgt pro vorbezogenes Jahr 6,8%. Bis ins Jahr 2009 beträgt der Kürzungssatz für Frauen 3,4% pro Vorbezugsjahr. Der Anfang des Rentenbezuges kann ebenso mindestens ein Jahr und höchstens fünf Jahre aufgeschoben werden. Der Rentenaufschub führt zu einem Rentenzuschlag zwischen 5,2 und 31,5% (Bundesamt für Sozialversicherung 2009b, 19). Eine Initiative für ein flexibles Renteneintrittsalter ab 62 ohne Abschläge wurde im Volksentscheid im November 2008 abgelehnt (vgl. Bundesanstalt für Sozialversicherung 2009c, 28).

Anspruch auf eine Rente hat eine Person, wenn sie während mindestens einem Kalenderjahr AHV-Beiträge geleistet hat oder Erziehungs- oder Betreuungsgutschriften geltend machen kann. Es wird unterschieden zwischen Vollrenten und Teilrenten. Vollrenten werden bei einer vollständigen Beitragsdauer in der Altersversicherung von 44 Jahren für Männer und 43 Jahren für Frauen ausgerichtet. Bei einer kürzeren Beitragsdauer wird eine Teilrente bezahlt (vgl. Bundesanstalt für Sozialversicherung 2009b, 19).

Leistungen aus der ersten Säule sind sowohl nach unten durch einen Minimalbetrag als auch nach oben durch einen Maximalbetrag begrenzt. Seit 1. Januar 2009 liegt der Minimalbetrag bei 1.140 Franken, der Maximalbetrag bei 2.280 Franken (vgl. Bundesamt für Sozialversicherung 2008a, 3). Für Ehepaare ist der Höchstbetrag 3.420 Franken begrenzt. Reichen die Versicherungsleistungen im Einzelfall nicht aus, gewähren die Kantone am Bedarf orientierte Ergänzungsleistungen. So soll eine Mindestsicherung garantiert werden.[108]

Die Formel zur Rentenberechnung berücksichtigt das maßgebende durchschnittliche Jahreseinkommen und die Beitragsdauer. Das durchschnittliche Jahreseinkommen ergibt sich aus den Einkommensbeträgen, die der Beitragspflicht unterstellt waren. Diese Einkommen werden addiert und über den sogenannten Aufwertungsfaktor auf die Höhe der Einkommen des ersten Jahres des Rentenanspruchs gehoben (Bundesamt für Sozialversicherungen 2009a, 33). Wenn das durchschnittliche Jahreseinkommen geringer ist als 38.700 Franken, beträgt die Rentenleistung 9.546 Franken plus 26% des durchschnittlichen Jahreseinkommens pro Jahr. Liegt das durchschnittliche Jahreseinkommen über diesem Wert, besteht ein Anspruch auf eine jährliche Rentenleistung in Höhe von 13.416 Franken plus 16% des durchschnittlichen Jahreseinkommens (vgl. OECD 2009g, 1).

[108] Siehe unten, Elemente des sozialen Ausgleichs.

Einkommen, die Ehegatten während der Kalenderjahre der gemeinsamen Ehe erzielt haben, werden geteilt und je zur Hälfte den beiden Ehegatten angerechnet (Splitting). Diese Einkommensteilung wird vorgenommen:

- wenn beide Ehegatten rentenberechtigt sind;
- wenn eine verwitwete Person Anspruch auf eine Altersrente hat;
- bei Auflösung der Ehe durch Scheidung (vgl. Bundesamt für Sozialversicherung 2009b, 18).

An Familienangehörige von Rentnern werden Zusatzrenten gezahlt. Es gibt Zusatzrenten für Ehepartner wie auch Zusatzrenten für Kinder. Personen mit Kindern und mit Anspruch auf eine Altersrente haben das Recht auf den Bezug von Kinderrenten. Die Kinderrente wird bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres des Kindes bzw. für Kinder in Ausbildung bis zum Abschluss der Ausbildung, längstens jedoch bis zum vollendeten 25. Lebensjahr gezahlt. Die 10. AHV-Revision hat den Anspruch auf eine Zusatzrente für Ehefrauen schrittweise aufgehoben: Es haben nur noch Frauen mit Jahrgang 1941 oder älter darauf Anspruch (vgl. Bundesamt für Sozialversicherung 2009a, 9).

Die durchschnittliche monatliche Altersrente für Rentner, die alleine eine Rente erhielten, belief sich in 2008 für Frauen auf 1.971 Franken und für die Männer auf 1.980 Franken. Für Ehepaare, bei denen beide Partner rentenberechtigt waren, betrug der Gesamtbetrag im Schnitt 3.280 Franken, wobei diese Renten in 86% der Fälle plafondiert[109] waren. In der Gruppe der Personen, die alleine eine Rente bezogen erhielt knapp ein Drittel der Männer und genau ein Drittel der Frauen mit 2.280 Franken pro Monat die Maximalrente. Bei den Ehepaaren erhielten 63% den Maximalbetrag von 3.420 Franken (vgl. Bundesamt für Sozialversicherung 2009a, 1).

Gemäß der „Einkommens- und Verbrauchserhebung (EVE)“ des Bundesamtes für Statistik (BFS) 2003-2005 stammte das Einkommen in Haushalten mit einer Referenzperson von 65 Jahren oder mehr im Durchschnitt zu 43% aus AHV- und IV-Renten.

Alle Personen, die obligatorisch oder freiwillig in der AHV versichert sind, sind auch in der Invalidenversicherung (IV) versichert. Die Leistungen der IV sollen die Invalidität mit geeigneten, einfachen und zweckmäßigen Eingliederungsmaßnahmen verhindern, vermindern oder beheben, die verbleibenden ökonomischen Folgen der Invalidität im Rahmen einer angemessenen Deckung des Existenzbedarfs ausgleichen und zu einer eigenverantwortlichen und selbstbestimmten Lebensführung der betroffenen Versicherten beitragen. Invalidität ist dabei die voraussichtlich bleibende oder längere Zeit dauernde ganze oder teilweise Erwerbsunfähigkeit. Leistungen umfassen nicht nur Rentenleistungen sondern ebenfalls medizinische Maßnahmen, Integrationsmaßnahmen und Maßnahmen beruflicher Art (Berufsberatung, Umschulung, Ausbildung, etc.) (vgl. Bundesamt für Sozialversicherung 2009b, 25 ff).

Die Hinterlassenenrente gewährt Witwen-, Witwer- und Waisenrenten beim Tod des Ehepartners/Ehepartnerin oder eines Elternteils. Anspruch auf eine Witwenrente haben Frauen, die beim Tod ihres Ehepartners ein oder mehrere Kinder haben. Frauen ohne Kinder wird eine Rente gewährt, wenn sie zum Zeitpunkt der Verwitwung mindestens 45 Jahre alt sind und mindestens 5 Jahre verheiratet waren. Geschiedene Frauen haben unter gewissen Umständen ebenfalls Anspruch auf eine Witwenrente. Der Anspruch beginnt mit dem Tod des (geschiedenen) Ehegatten und erlischt bei einer Wiederverheiratung oder mit dem Anspruch auf eine Altersrente oder Invalidenrente, die höher ist als die Witwenrente (vgl. Bundesamt für Sozialversicherung 2009a, 9). Das Recht auf eine Witwerrente ist eingeschränkter als eine Witwenrente und wird nur an Witwer mit Kindern unter 18 Jahren ausgezahlt.

[109] Nachdem die Ehepaarrenten abgeschafft worden sind, erhalten verheiratete Personen zwar individuelle Leistungen, der Gesamtbetrag beider Renten eines Ehepaares darf jedoch nicht über 150% des maximalen Rentenbetrags liegen. Wird dieser Höchstbetrag (Plafond) überschritten, werden beide Renten anteilsmäßig gekürzt.

Eine Hilflosenentschädigung wird Personen gewährt, die wegen der Beeinträchtigung der Gesundheit für alltägliche Lebensverrichtungen dauernd der Hilfe Dritter oder der persönlichen Überwachung bedürfen. Die Höhe richtet sich nach dem Grad der Hilflosigkeit und beträgt in schweren Fällen 912 Franken monatlich, in mittleren Fällen 570 Franken monatlich (vgl. Bundesamt für Sozialversicherung 2009b, 20).

Rentenzahlungen sind zu 50% preis- und zu 50% lohnindexiert (vgl. OECD 2009h). In der Regel erfolgt eine Neufestsetzung des Rentenindexes alle zwei Jahre, es sei denn der Verbraucherpreisindex steigt innerhalb eines Jahres um mehr als 4%.

Die Beiträge von Versicherten und Arbeitgebern sowohl zur ersten (AHV) als auch zur zweiten Säule (BV) können vom steuerpflichtigen Einkommen abgezogen werden (vgl. Becker 2003, 286). Einkünfte aus AHV und IV und BV werden zur Ermittlung der Steuerlast herangezogen. Ergänzungsleistungen sind steuerfrei.

Rentner, deren Renten zusammen mit weiteren Einkünften nicht ausreichen, die minimalen Lebenskosten zu decken, sind zum Bezug von Ergänzungsleistungen (EL) berechtigt. Anspruch und Höhe der EL werden individuell ermittelt und ergeben sich aus Ausgaben minus Einnahmen. Sind die anerkannten Ausgaben höher als die anrechenbaren Einnahmen, besteht ein rechtlicher Anspruch auf EL. Ende 2008 wurde an rund 12% der Altersrentner und -rentnerinnen eine EL gezahlt in der Höhe von durchschnittlich 1.433 Franken im Monat (vgl. Bundesanstalt für Sozialversicherung 2009a, 29). Im Jahr 2008 beliefen sich die Kosten des Bundes für EL auf 1,1 Milliarden Franken, eine Erhöhung gegenüber 2007 um 63,7% (vgl. Bundesanstalt für Sozialversicherung 2009c, 25).

Neben den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung wie zum Beispiel die Kranken-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung, bildet die kantonale Sozialhilfe ein soziales Sicherungsnetz, das Bedürftigen Leistungen gewährt, die sich am Existenzbedarf und den jeweiligen Verhältnissen des Einzelfalls orientieren. Zudem existieren kantonal geregelte Familienzulagen, die ausschließlich aus Arbeitgeberbeiträgen finanziert werden (vgl. Becker 2003, 257).

Öffentliche Alterssicherung: Versorgungsniveau

Die Nettoersatzquote aus der ersten Säule und aus der verpflichtenden zweiten Säule der beruflichen Vorsorge beläuft sich für einen Durchschnittsverdiener auf 64,5% seines vorherigen Nettoeinkommens (vgl. OECD 2009h).

Private Alterssicherung: Arten und Ausgestaltung

Die Verfassung hat zudem dem Bund vorgegeben, in Zusammenarbeit mit den Kantonen die private Vorsorge durch steuerliche Maßnahmen zu fördern (Gebundene Selbstvorsorge). Die dritte Säule soll den Leistungsumfang der ersten und zweiten Säule ergänzen, so dass der darüber hinausgehende Vorsorgebedarf gedeckt ist. Die Finanzierung obliegt den Versicherten. Beiträge werden auf ein gesperrtes Konto bei einer Bankstiftung oder auf eine gesperrte Versicherungspolice eingezahlt. Dieser Betrag kann vom steuerbaren Einkommen bis zu den Grenzbeträgen (Arbeitnehmer: 6.566 Franken, Selbständigerwerbende: 32.832 Franken) abgezogen werden. Diese Beträge werden bis zum Eintritt des Versicherungsfalles gesperrt. Die nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters weiterhin erwerbstätigen Vorsorgenehmer können während weiteren 5 Jahren Beitragszahlungen für die gebundene Selbstvorsorge entrichten. Anspruchsberechtigt sind der Vorsorgenehmer und bei dessen Tod die direkten Erben sowie, wenn keine Erben vorhanden sind, die vom Versicherten bezeichneten Personen. Leistungen können frühestens 5 Jahre bevor der Vor-

sorgenehmer das Rentenalter der AHV erreicht, ausgezahlt werden. Wenn der Vorsorgenehmer nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters weiterhin erwerbstätig ist, kann der Bezug bis höchstens fünf Jahre aufgeschoben werden. Vorzeitige Auszahlungen z.B. für den Erwerb von Wohneigentum oder im Falle einer Invalidität sind möglich.

Beiträge zur dritten Säule können vom steuerbaren Einkommen bis zu festgelegten Höchstgrenzen (Arbeitnehmer: 6.566 Franken, Selbständigerwerbende: 32.832 Franken) abgezogen werden.

Exemplarisch für finanzielle Bildungsmaßnahmen in der Schweiz sei an dieser Stelle die Budgetberatung Schweiz angesprochen. Sie fördert mit ihren Dienstleistungen Menschen aus allen sozialen Schichten im Umgang mit finanziellen Mitteln und leitet sie zu bewusstem Verhalten in finanziellen Belangen an. Budgetberatung Schweiz ist eine Dachorganisation von rund 35 Budgetberatungsstellen, die vorwiegend im deutschschweizerischen Sprachraum tätig sind. Trägerschaften der Budgetberatungsstellen sind Frauenorganisationen, kirchliche, staatliche und private Non-Profit-Institutionen. Budgetberatung Schweiz finanziert sich mit Mitgliederbeiträgen, Einnahmen aus Veranstaltungen, Publikationen, Beiträgen von Sponsoren und weiteren Zuwendungen. Auf der Homepage www.budgetberatung.ch werden aktualisierte Informationen und Budgetrechner zur Verfügung gestellt.

Zusammenfassung und Bewertung

Bei der ersten Säule handelt es sich um ein System, dass eine begrenzte Rentenhöhe bei unbegrenzter Beitragspflicht vorsieht. Es handelt sich um ein umlagefinanziertes System, bei dem Umverteilungsaspekte im Vordergrund stehen. Beiträge aus Einkommen jenseits der oberen Grenze dienen ausschließlich der Finanzierung niedriger Renten, sind also für die Beitragszahlenden nicht rentenbildend. Eine Umverteilung findet ebenfalls auf Ehepaarebene statt durch ein Ehegattensplitting. Aufgrund demographischer Entwicklungen besteht hinsichtlich der finanziellen Situation für die erste Säule weiterer Reformbedarf. Finanzkrise und Konjunktureinbruch haben zur Folge, dass für die AHV früher als angenommen eine Revision für die nachhaltige Sicherung der Finanzierung notwendig wird, die im Jahr 2015 ihre Wirkung entfalten muss.

Die obligatorische berufliche Vorsorge, die auf einer kapitalgedeckten Finanzierung beruht sieht eine Mindestleistung und einen verpflichtenden Arbeitgeberanteil von mindestens 50% der Beiträge vor. Zudem existieren institutionelle Regeln zur Vermögensanlage. Sie ist somit geeignet die Vorsorge der ersten Säule zu ergänzen.

D.2 Ländervergleich mit Blick auf Deutschland

Ein Vergleich der vier Länder ist aufgrund der unterschiedlich ausgestalteten Rentensysteme und der nicht vollständigen Datenlage nur schwer möglich und soll an dieser Stelle nur hinsichtlich maßgeblicher Eckpunkte erfolgen. Interessant sind in diesem Zusammenhang die von den Ländern gewählten unterschiedlichen Reformen, die im Hinblick auf eine nachhaltige Finanzierung unternommen werden, da ja auftragsgemäß ein Blick auf die Finanzierbarkeit gerichtet werden soll.

Charakterisiert nach den Kriterien Finanzierung (Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren), Teilnahmemechanismen (obligatorisch, opt out, freiwillig), Rentenalter und Leistung ergibt sich folgender Überblick über die **erste Säule** der Länder (vgl. Tabelle D.2.1).

Das schwedische System zeichnet sich durch eine konsequente Ausrichtung am Ziel der finanziellen Stabilität aus. Der Balancing-Mechanismus weist Ähnlichkeit zum Nachhaltigkeitsfaktor in Deutschland auf. Allerdings ist zu beachten, dass das schwedische System weniger stark vom politischen Tagesgeschehen beeinflussbar ist als das deutsche System. Die Beibehaltung der Umlagefinanzierung bei gleichzeitiger Anwendung virtueller individueller Konten ist in dieser Form ein Novum. Rentenansprüche sind beitragsorientiert, die Höhe der individuellen Rente wird sowohl durch die wirtschaftliche und demographische Entwicklung als auch durch das individuelle Rentenalter bestimmt. Die Ausgestaltung der ergänzenden Prämienrente als verpflichtendes kapitalgedecktes System wird von Experten durchaus auch kritisiert: Kapitalmarktkrisen können die Leistungen dieses Systems schmälern, das keine garantierte Mindestleistung vorsieht. Ebenso erscheint die Anzahl der zur Wahl stehenden Fonds zu groß und überfordert wohl die Verbraucher. Bei dem Fonds, in den bei unterlassener Wahl des Verbrauchers investiert wird, handelt es sich um einen Fonds der einen Großteil in Aktien investiert (default), so dass durchaus im Falle von Bear-Phasen nicht nur keine positive Verzinsung zu verzeichnen ist, sondern einbezahlte Rentenbeiträge nicht garantiert sind und Wertverluste entstehen (zumindest Buchverluste).

In Großbritannien garantiert das staatliche Rentensystem lediglich eine Grundabsicherung im Alter. Neben dem bedarfsorientierten steuerfinanzierten Pension Credit existieren zwei staatliche umlagefinanzierte Rentenbausteine, die sich in ihrer Ausgestaltung und ihrem Zweck nicht stark unterscheiden. Die Möglichkeit der Befreiung aus der S2P zugunsten einer geeigneten privaten oder betrieblichen Altersvorsorge trägt zur Komplexität des Rentensystems bei. In Großbritannien ergibt sich ähnlich wie in der Schweiz Handlungsbedarf, um die langfristige finanzielle Stabilität der ersten Säule zu sichern. In den USA ist ein solcher Handlungsbedarf aufgrund der umfangreichen Treuhandfonds bislang weniger stark zu verzeichnen.

Die **private Altersvorsorge** in den betrachteten Ländern beruht auf dem Kapitaldeckungsverfahren. Allerdings unterscheiden sich die Ausgestaltung hinsichtlich der Teilnahmemodalitäten, der Beitragsleistenden, der staatlichen Förderung und dem Verbreitungsgrad (vgl. Tabelle D.2.2).

Land	Finanzierung	Teilnahme	Rentenalter	Leistung
Schweden				
Einkommensrente	Umlage mit virtuellen Konten; Pufferfonds mit Balancing-Mechanismus	Verpflichtend	Flexibel ab dem 61. Lebensjahr	Beitragsprimat, Annuisierung des fiktiven Kapitals; Leistungshöhe wird an wirtschaftliche, demographische Bedingungen und Rentenalter angepasst
Pämienrente	Kapitaldeckung	Verpflichtend	Flexibel ab dem 61. Lebensjahr	Rentenhöhe abhängig von Entwicklung der Anlage; keine garantierte Mindestrente
Garantierente	Steuerfinanziert	Im Bedarfsfall	Ab dem 65. Lebensjahr	Bedarfsorientiert und abhängig von Höhe der Einkommensrente; höchstens 7.278 SEK pro Monat
USA				
OSDI (Old-Age, Survicors and Disability Insurance)	Umlage mit Treuhandfonds	Verpflichtend	Anhebung von 65 auf 67	Nach Beitragszeit und -höhe mit Umverteilungsaspekten zugunsten Bezieher niedriger Einkommen; durchschnittliche monatliche Altersrente: $ 1.153
Supplemental Security Income	Steuerfinanziert	Im Bedarfsfall	Analog zum Renteneintrittsalter	Bedarfsorientiert und abhängig von Höhe der Rente, Einkommen und Vermögen. Höchstens $ 674 pro Monat (Bundessatz)
Großbritannien				
Basic State Pension	Umlage aus Sozialversicherungsbeiträgen (einkommensabhängig)	Verpflichtend	Derzeit: 60 (Frauen), 65 (Männer); schrittweise Erhöhung auf 68	Grundsicherung. Leistungshöhe abhängig von Beitragsjahren
State Second Pension	Umlage aus Sozialversicherungsbeiträgen (einkommensabhängig)	Verpflichtend mit Befreiungsmöglichkeit für private oder betriebliche Vorsorge	Derzeit: 60 (Frauen), 65 (Männer); schrittweise Erhöhung auf 68	Zunehmend einkommensunabhängiger Zusatzbaustein; im November 2008 durchschnittlich gezahlte staatliche Rente £ 96,45 Pro Woche (BSP plus S2P)
Pension Credit	Steuerfinanziert	Im Bedarfsfall	Bisher ab 60/65. Erhöhung analog zum Renteneintrittsalter	Bedarfsorientiert und abhängig von Höhe des Renteneinkommens; höchstens £ 150 pro Woche
Schweiz				
Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)	Umlage mit Ausgleichsfonds	Verpflichtend	65 für Männer, 64 für Frauen	Abhängig von Beitragsdauer und –höhe; begrenzt durch Minimal- und Maximalbetrag; durchschnittliche monatliche Altersrente in 2008: 1980 Franken
Ergänzungsleistungen	Steuerfinanziert	Im Bedarfsfall		Bedarfsorientiert nach individueller Prüfung der Einnahmen und Ausgaben

Tabelle D.2.1: Erste Säule der Alterssicherung: Ländervergleich Schweden, USA, Großbritannien, Schweiz (Quelle: eigene Darstellung)

Land	Teilnahme	Beitragsleistender	Förderung	Verbreitungsgrad
Schweden				
Private Altersvorsorge	Freiwillig	Individuum	Beiträge können steuerlich geltend gemacht werden	1,5 Millionen Konten
USA				
Private Altersvorsorge	Freiwillig	Individuum; Beitragsprimat. (z.B. IRA)	Es werden Steuervorteile gewährt	
Großbritannien				
Private Vorsorge (Private Pension Plans)	Freiwillig	Individuum; Beitragsprimat	Für Beiträge können Steuererleichterungen geltend gemacht werden	Rund 19% der Bevölkerung
Stakeholder Pensions	Freiwillig	Inidividuum; Beitragsprimat	Für Beiträge können Steuererleichterungen geltend gemacht werden	Gering
Schweiz				
Gebundene Selbstvorsorge	Freiwillig	Individuum	Für Beiträge können Steuererleichterungen geltend gemacht werden	

Tabelle D.2.2: Private Alterssicherung: Ländervergleich Schweden, USA, Großbritannien, Schweiz (Quelle: eigene Darstellung)

Die Ausgestaltung der privaten Altersvorsorge unterscheidet sich wenig voneinander. In allen vier Ländern wird über Steuererleichterungen freiwillige Vorsorge gefördert. Ein Zulagensystem ähnlich der „Riester“-Rente in Deutschland ist nicht zu finden.

Um das Bewusstsein in der Bevölkerung für die private und betriebliche Vorsorge zu erhöhen, sind Informations- und Bildungskampagnen sinnvoll. Im Vergleich zu Deutschland werden in anderen Ländern wie zum Beispiel Großbritannien umfassende Anstrengungen unternommen, um Personen in ihren alltäglichen Lebensumständen zu erreichen und sie für eine eigenverantwortliche Vorsorge zu sensibilisieren.

E „Versicherungsfremde“ Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung

E.1 Darstellung und Erläuterung „versicherungsfremder“ Leistungen

Weder in der Wissenschaft noch in der Praxis existiert konsensual für jeden Zweig der Sozialversicherung ein eindeutig abgrenzbarer Katalog, mit dem „versicherungsfremde“ Leistungen identifiziert werden können. Ursächlich für diese Abgrenzungsschwierigkeiten sind unter anderem der erweiterte Sicherungsauftrag der Sozialversicherung (sozialer Ausgleich) und die allgemeinen Formulierungen der Aufgaben der einzelnen Sozialversicherungszweige (vgl. Deutscher Bundestag 2003, Meinhardt/Zwiener 2005). So sind alle Leistungen, die die Rentenversicherung zu erbringen hat, im sechsten Buch Sozialgesetzbuch aufgeführt. In großem Umfang gehören hierzu auch vom Gesetzgeber festgelegte, sozialpolitisch motivierte Leistungen, die auf keiner individuellen Beitragszahlung des Rentners beruhen. Diese Rentenbestandteile, denen keine bzw. eine „zu niedrige“ Beitragsentrichtung zugrunde liegt, werden oft als „versicherungsfremde“ Leistungen bezeichnet. Der Begriff soll verdeutlichen, dass hier das Versicherungsprinzip als enger Zusammenhang zwischen Beitrag und Leistung durchbrochen wird (vgl. DRV 2006). Während bei einer Vielzahl von Leistungen dennoch weitgehend Einigkeit über die Zuordnung als „versicherungsfremd“ besteht, ist die Zuordnung bei anderen strittig. In der Rentenversicherung sieht die Literatur nun überwiegend folgende ausgewählte Leistungen als „versicherungsfremd“ an (vgl. Deutscher Bundestag 2003, Meinhardt/Zwiener 2005, DRV 2006, Sachverständigenrat 2005, S. 507 ff., Schmähl 2006):[110]

- Anrechnungszeiten,
- Kriegsfolgelasten,
- Familienleistungen,
- Höherbewertung von Beitragszeiten,
- abschlagsfreie Altersrenten vor Vollendung des 65. Lebensjahres,
- arbeitsmarktbedingte Leistungen,
- Hinterbliebenenrenten,
- West-Ost-Transfer innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung.

Anrechnungszeiten sind Zeiten, in denen der Versicherte aus primär persönlichen schutzwürdigen Gründen keine Beiträge entrichtet hat, die aber trotzdem für die Wartezeit für die Rente für langjährig Versicherte (35 Jahre) und für die Rentenberechnung berücksichtigt werden. Grundsätzlich muss für die Geltung als Anrechnungszeit, sofern diese nicht zwischen dem vollendeten 17. und dem vollendeten 25. Lebensjahr liegt, eine versicherungspflichtige Beschäftigung unterbrochen worden sein. Zu den wichtigsten Anrechnungszeiten zählen (vgl. DRV 2009e):

- **Arbeitslosigkeit**: Vor 1978 sind mangels Beitragszahlung alle Arbeitslosigkeitszeiten als Anrechungszeiten anerkannt. Vom 01.07.1978 bis zum 31.12.1982 sind Zeiten der Arbeitslosigkeit ohne Leistungsbezug Anrechnungszeiten. Von 1983 bis 31.12.1991 gelten Zeiten des Bezugs einer Lohnersatzleistung in diesem Zeitraum als reine Anrechnungszeiten. Wurden keine Beiträge gezahlt, dann ergeben sich Anrechnungszeiten, wenn eine versicherte Beschäftigung unterbrochen wurde. Seit dem 01.01.1992 sind Zeiten für sämtliche Leistungen der Arbeitslosigkeit (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Arbeitslosengeld II) Pflichtbeitragszeiten. Anrechnungszeiten sind sie allein noch zusätzlich für Personen zwischen 17 und 25 Jahren. Vom 01.01.1992 bis zum 31.12.1997 ergab sich zudem eine Übergangsregelung, nach der Arbeitslosigkeitszeiten gleichzeitig Anrechnungszeiten wa-

[110] Zu der Diskussion „versicherungsfremd“ oder nicht vgl. z.B. Meinhardt/Zwiener 2005, Sachverständigenrat 2005 oder Schmähl 2006.

ren, die bei der Rentenberechnung als beitragsgeminderte Zeiten behandelt werden. Ab 1998 ergeben sich nur noch Anrechnungszeiten, wenn keine Versicherungspflicht nach § 3 SGB VI oder Antragspflichtversicherung nach § 4 SGB VI vorliegt oder die Arbeitslosigkeit eine Tätigkeit zwischen dem 17. und 25. Lebensjahr unterbricht. Bei Sozialleistungsbezug ergeben sich ausschließlich Pflichtbeitragszeiten. Es gelten unterschiedliche Beitragsbemessungsgrundlagen. Bei Erhalt von Arbeitslosengeld wird der Versicherte so gestellt, als hätte er mit 80% des vorherigen monatlichen Bruttoarbeitsverdienstes weitergearbeitet. Für Arbeitslosenhilfe, die bis 31. Dezember 2004 bezogen werden konnte, wurde der Betrag für die Rentenversicherung gemeldet, der als Leistung vom damaligen Arbeitsamt gezahlt worden ist, und für die Rentenberechnung wie ein Bruttoarbeitsentgelt in dieser Höhe zugrunde gelegt. Nach der Einführung von Arbeitslosengeld 2 zum 1. Januar 2005 wurden für die spätere Renten für Zeiten bis zum 31. Dezember 2006 hierfür 400 Euro monatlich als beitragspflichtige Einnahme gutgeschrieben. Die Agentur für Arbeit zahlt seit dem 1. Januar 2007 die Beiträge an die Rentenversicherung auf Basis von 205 Euro monatlich.[111]

- **Arbeitsunfähigkeit und Rehabilitation**: Arbeitsunfähig ist, wer aufgrund seines krankheitsbedingten Gesundheitszustandes nicht fähig ist, seine zuletzt ausgeübte oder eine ähnlich geartete Beschäftigung auszuüben. Vom Vorliegen einer Arbeitsunfähigkeit ist auszugehen, wenn der Versicherte Krankengeld bezogen hat. Die Dauer der Arbeitsunfähigkeit ist aber nicht von vornherein auf die Zeit des Krankengeldbezugs beschränkt. Zeiten der Arbeitsunfähigkeit oder Rehabilitation vor Oktober 1974 werden generell als Anrechnungszeiten anerkannt. Liegen solche Zeiten zwischen Oktober 1974 bis einschließlich 1983, werden sie als Pflichtbeitragszeiten gewertet, als nach dem Rehabilitationsangleichungsgesetz ab dem 13. Monat des Leistungsbezugs vom Leistungsträger Beiträge abzuführen waren. Das Haushaltsbegleitgesetz von 1984 legte die generelle Beitragspflicht auf der Grundlage der Lohnersatzleistung fest. Ab 1985 bestand für diese Zeiten Beitragspflicht auf Basis von 80% des der Lohnersatzleistung zugrunde liegenden Arbeitsentgelts. Für den Zeitraum vom 01.01.1992 bis zum 31.12.1994 werden 70% des zuletzt für einen vollen Kalendermonat versicherten Arbeitsentgelt oder -einkommens herangezogen. Seit dem 01.05.1995 ergibt sich beim Bezug von Entgeltersatzleistungen die Beitragsbemessungsgrundlage aus dem Arbeitsentgelt oder Arbeitseinkommen, auf dem die Entgeltersatzleistung basiert. Die Beitragsbemessungsgrundlage beläuft sich dabei auf 80% dieses Arbeitsentgelts oder -einkommens.
- **Kindererziehung**: siehe unten.
- **Schwangerschaft und Mutterzeit**: Zeiten, in denen Versicherte wegen Schwangerschaft oder Mutterschaft während der Schutzfristen nach dem Mutterschutzgesetz eine versicherte Beschäftigung oder selbständige Tätigkeit nicht ausgeübt haben.
- **Schulische Ausbildung**: siehe unten.

Kriegsfolgelasten sind Ersatzzeiten gemäß § 270 SGB VI. Ersatzzeiten wiederum sind bestimmte Zeiten ohne Versicherungspflicht nach vollendetem 14. Lebensjahr und historisch begrenzt bis zum Tag vor dem 1. Januar 1992, in denen der Versicherte aus Gründen, die nicht in seiner Person lagen, keine Vorsorge für das Alter treffen konnte. Folglich unterblieb wie im Fall der beitragsfreien Zeiten bei Ersatzzeiten aufgrund besonderer Umstände die Entrichtung von Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung. Diese besonderen Umstände können beispielsweise bedingt sein durch

[111] Obwohl für einen Empfänger von Arbeitslosengeld II ein geringerer Beitrag entrichtet wird als zuvor für einen durchschnittlichen Empfänger von Arbeitslosenhilfe, übersteigt die Anzahl der Arbeitslosengeld II-Empfänger die Anzahl der früheren Arbeitslosenhilfe- Empfänger deutlich. Daher kam es beispielsweise 2005 zu Beitragsmehreinnahmen in einer Größenordnung von rund 600 Millionen Euro. Der negative Beitragseffekt wurde somit von einem positiven Mengeneffekt überkompensiert. Dabei kann es sich jedoch nur um eine vorübergehende Entlastung handeln, denn obwohl diesen höheren Einnahmen zunächst keine höheren Ausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung für die Arbeitslosengeld II-Empfänger gegenüberstehen, werden langfristig die Rentenausgaben steigen, und bereits mittelfristig könnten, da diese Personengruppe auch Anspruch auf Rehabilitationsleistungen hat, die Ausgaben für Rehabilitation zunehmen (vgl. Sachverständigenrat 2005).

- Kriegsdienst im 2. Weltkrieg, Kriegsgefangenschaft und damaliger Wehrdienst und Reichsarbeitsdienst,
- Zeiten der Verfolgung durch den Nationalsozialismus,
- Zeiten der Vertreibung, Umsiedlung, Aussiedlung oder Flucht, Internierung, Verschleppung und Festgehaltenwerden von Deutschen infolge des 2. Weltkrieges,
- Haftzeiten im Gebiet der DDR in der Zeit vom 8. Mai 1945 bis 30. Juni 1990, soweit der Versicherte rehabilitiert oder das Strafurteil aufgehoben worden ist.

Auch an diese Zeiten anschließende Krankheits- und Arbeitslosigkeitszeiten können als Ersatzzeiten gewertet werden. Ersatzzeiten haben Entschädigungscharakter, weshalb sie bei allen Rentenfällen ohne weitere Voraussetzungen sowohl bei der Wartezeit als auch bei der Rentenberechnung mitzählen. Sie sind rentenrechtlich den beitragsfreien Zeiten zuzuordnen. In Abgrenzung zu den Ersatzzeiten sind Zeiten zu sehen, für die eine Nachversicherung durchgeführt wurde, ebenso wie Zeiten, für die eine Nachversicherung mangels Antragstellung ausgeblieben ist.

Die **Familienleistungen** sollen Eltern einen Teil der durch Versorgung und Erziehung ihrer Kinder entstehenden Lasten abnehmen. Der Begriff Familienleistungen steht entsprechend für sämtliche staatlichen Maßnahmen, die auf eine Umverteilung von Einkommen zu Gunsten von Familien mit Kindern gerichtet sind. Die wesentlichen ökonomischen Begründungen der Umverteilung sind dabei Umverteilungsmaßnahmen zum Ausgleich von Kindererziehungskosten und Umverteilungsmaßnahmen zur Honorierung der Erziehungsleistung als Wohlfahrtsgewinn für die gesamte Gesellschaft. Ersteres steht für einen Nachteilsausgleich für die entstehenden unmittelbaren Kosten der Kindererziehung, aber auch Ausgleich für entgangenes Einkommen aufgrund der notwendigen Kinderbetreuung, und damit Familienlastenausgleich im engeren Sinne. Die Honorierung erkennt darüber hinaus positive Effekte der Erziehung von Kindern für die Gesellschaft als Leistung der Eltern an und kann damit als Familienleistungsausgleich bezeichnet werden. Bei den familienbezogenen Leistungen der Rentenversicherung handelt es sich um ein Mischsystem aus Maßnahmen, die teilweise die Erziehungsleistung als solche honorieren und teilweise erziehungsbedingte Erwerbslücken schließen (vgl. Letzner 2004).

Das Rentenrecht kennt eine Reihe von familienspezifischen Leistungen (vgl. Thiede 2008):

- Die Anrechnung von Kindererziehungszeiten, die als Pflichtbeitragszeiten die spätere Rente erhöhen. Diese werden bewertet wie Zeiten einer versicherungspflichtigen Beschäftigung mit Durchschnittsentgelt. Die Beitragszahlungen werden dabei pauschal vom Bund übernommen. Für vor 1992 geborene Kinder werden ein, für später geborene Kinder drei Jahre Kindererziehungszeit angerechnet.
- Die Gutschrift für Zeiten der Kindererziehung bis zum 10. Lebensjahr, die in Anspruch genommen werden kann, wenn entweder zwei Kinder unter 10 Jahren gleichzeitig erzogen werden oder neben der Erziehung eines Kindes eine versicherungspflichtige Beschäftigung erfolgt. Voraussetzung ist, dass bis zum Rentenbeginn mindestens 25 Versicherungsjahre vorliegen und die Kindererziehung nach 1991 erfolgte. Auch werden die Gutschriften nur wirksam, solange die Summe aus Gutschrift und anderen Rentenanwartschaften in einem Jahr nicht mehr als einen Entgeltpunkt beträgt (Rentenanwartschaft eines Durchschnittsverdieners).
- Die Kinderberücksichtigungszeiten, die bis zur Vollendung des 10. Lebensjahres eines Kindes angerechnet werden. Diese führen zwar für sich genommen nicht zu einer Erhöhung der Rente, aber schließen Lücken in der rentenrechtlichen Versicherungsbiographie und können so die Rente indirekt erhöhen (insbesondere im Erwerbsminderungsfall).
- Die Kinderzuschläge bei Witwen- und Witwerrenten als zielgerichteter Ausgleich für die langfristige Verringerung des Leistungsniveaus der Witwenrente von 60% auf 55% der Rente des verstorbenen Ehegatten (s.u.). Sie gelten auch nur für Fälle, bei denen diese Leistungseinschränkung der Hinterbliebenenrente wirksam wird.

Ebenso wie im Fall der Anrechnung von Kindererziehungszeiten kann es in anderen Bereichen zu einer **Höherbewertung von Beitragszeiten** kommen. So bei der Rente nach Mindesteinkommen für Beitragszeiten vor dem Stichtag 1.1.1992: Sind mindestens 35 Jahre mit rentenrechtlichen Zeiten vorhanden und ergibt sich aus den Monaten mit vollwertigen Pflichtbeiträgen ein Durchschnittswert von weniger als 0,0625 Entgeltpunkten, wird die Summe der Entgeltpunkte für Beitragszeiten gemäß § 262 SGB VI erhöht, wobei sich für die Monate mit vollwertigen Pflichtbeiträgen vor dem 1. Januar 1992 ein Durchschnittswert in Höhe des 1,5 fachen des tatsächlichen Durchschnittswerts, höchstens aber in Höhe von 0,0625 Entgeltpunkten ergibt.

Ähnlich gestaltet es sich hinsichtlich Zeiten der Berufsausbildung. So wurden vor 1992 maximal 13 Jahre an schulischen Ausbildungszeiten für die Rente anerkannt und bewertet, wobei die Anrechnung frühestens ab dem 16. Geburtstag erfolgte. Der Besuch einer allgemeinbildenden Schule und einer Fachschule wurde bis zu 4 Jahren, der Besuch einer Hochschule bis längstens 5 Jahren anerkannt, wobei für die Anrechnung des Besuchs einer Fach- und einer Hochschule außerdem ein erfolgreicher Abschluss erforderlich war. Mit dem Rentenreformgesetz 1992 wurde die Anrechenbarkeit auf maximal 7 Jahre ab dem 16. Lebensjahr verkürzt. Die Teilnahme an einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme wurde dem Besuch einer allgemeinbildenden Schule gleichgestellt und eine Höchstdauer für einzelne Schularten wurde abgeschafft. Für Personen, die ab 1.1.1992 in Rente gingen, gab es bestimmte Übergangsregelungen. Zum 1.1.1997 wurde durch das Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz die Altersgrenze für die Anrechnung der Schulzeiten vom 16. auf das 17. Lebensjahr heraufgesetzt und die Höchstdauer auf 3 Jahre begrenzt, wobei allerdings nun kein Abschluss mehr erforderlich war. Im Zeitraum von Januar 1997 bis Dezember 2000 gab es auch hier eine Übergangsregelung. Seit 1.1.2002 werden bis zu 8 Jahren schulischer Ausbildung als Anrechnungszeiten für die Rente berücksichtigt, es werden jedoch nur 3 Jahre bewertet. Die übrigen Zeiten wirken sich jedoch auf die Wartezeiten aus. Ab 1.1.2005 wird die Bewertung der Schul- und Hochschulzeiten für Neurentner aufgehoben. Lediglich Fachschulausbildungen und Zeiten der Teilnahme an einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme werden auch weiterhin für längstens 36 Monate bewertet. Die Anerkennung als unbewertete Anrechnungszeit für höchstens 8 Jahre bleibt für alle schulischen Ausbildungszeiten erhalten. Eine Übergangsregelung greift jedoch auch hier. Momentan erhalten bewertete Schulzeiten 75% der durchschnittlichen Entgeltpunkte, die der Versicherte während seines Berufslebens erreicht hat, höchstens jedoch 75% des Durchschnittsverdieners (vgl. DRV 2009f).

Abschlagsfreie Altersrenten vor Vollendung des 65. Lebensjahres sind möglich für (DRV 2009g):

- Versicherte, die vor dem 1.1.1952 geboren sind, bei Beginn der Renten schwerbehindert sind (Grad der Behinderung mindestens 50%) oder berufs- oder erwerbsunfähig nach dem am 31.12.2000 geltenden Recht sind und die Mindestversicherungszeit (Wartezeit) von 35 Jahren erfüllen. Für diese Versicherten beträgt die Altersgrenze für eine abschlagsfreie Rente 63 Jahre.
- Versicherte, die in der Zeit vom 1.1.1952 bis 31.12.1963 geboren sind, bei Beginn der Renten schwerbehindert sind (Grad der Behinderung mindestens 50%) und die Mindestversicherungszeit (Wartezeit) von 35 Jahren erfüllen. Für diese Versicherten wird die Altersgrenze für eine abschlagsfreie Rente stufenweise von 63 Jahren auf 65 Jahre angehoben.
- Versicherte, die vor dem 17.11.1950 geboren sind und am 16.11.2000 schwerbehindert waren oder berufs- oder erwerbsunfähig nach dem am 31.12.2000 geltenden Recht waren, genießen Vertrauensschutz und sind von der Anhebung der Altersgrenze für schwerbehinderte Menschen nicht betroffen. Sie können die Altersrente für schwerbehinderte Menschen bereits nach Vollendung des 60. Lebensjahres ohne Rentenabschläge beanspruchen.
- Versicherte, die vor dem 1.1.1955 geboren sind, am 1.1.2007 schwerbehindert waren und vor dem 1.1.2007 verbindlich Altersteilzeitarbeit vereinbart haben, haben ebenso Anspruch auf eine abschlagsfreie Altersrente nach Vollendung des 63. Lebensjahres.

Wesentliche Komponente der **arbeitsmarktbedingten Leistungen** sind in der gesetzlichen Rentenversicherung Erwerbsminderungsrenten, die nur wegen Berücksichtigung des Arbeitsmarktes als Rente wegen voller Erwerbsminderung geleistet werden. Bei einem sozialmedizinisch festgestellten Leistungsvermögen im Erwerbsleben von 3 bis unter 6 Stunden an einem Arbeitstag – bezogen auf eine 5-Tage-Woche – wäre grundsätzlich eine teilweise Erwerbsminderung anzunehmen. Steht in einem solchen Falle einem Versicherten aber kein Teilzeitarbeitsplatz zur Verfügung oder ist er arbeitslos, hat der Rentenversicherungsträger nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts die Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem Teilzeitarbeitsmarkt zu prüfen. Ist dem Versicherten aber der Teilzeitarbeitsmarkt verschlossen, kann ein Anspruch auf Rente wegen voller Erwerbsminderung bestehen. Renten, die wegen verschlossenen Teilzeitarbeitsmarkts geleistet werden, sind stets befristet (DRV 2009h).

Die **Hinterbliebenenrente** bezieht sich auf folgende Renten (vgl. DRV 2009i):

- Witwen-/Witwerrente,
- Witwen-/Witwerrente an vor dem 1. Juli 1977 Geschiedene,
- Witwen-/Witwerrente nach dem vorletzten Ehegatten,
- Erziehungsrente an geschiedene Ehepartner, wenn die Ehe nach dem 30. Juni 1977 geschieden wurde, oder an verwitwete Ehepartner, wenn die Partner das Rentensplitting gewählt haben,
- Halb- oder Vollwaisenrente.

Witwen-, Witwer- oder Waisenrenten sind abgeleitete Rentenansprüche, die aus der Versicherung des Verstorbenen gezahlt werden. Eigenes Einkommen wird auf die Hinterbliebenenrente angerechnet. Auch nach einer Scheidung oder einem Rentensplitting ist es als erziehender Hinterbliebener möglich, eine Erziehungsrente als Unterhaltsersatz zu beantragen. Während religiöse Eheschließungen ohne vorherige standesamtliche Trauung einer Witwer-, Witwen- oder Erziehungsrente nicht entgegenstehen, führen sie nicht zu einem Anspruch auf eine Hinterbliebenenrente. Die Partner einer eingetragenen Lebenspartnerschaft dagegen sind Partnern einer gültigen Ehe gleichgestellt. Ist der Ehepartner vor dem 1. Januar 2002 gestorben oder ist er nach dem 31.Dezember 2001 gestorben, fand die Heirat jedoch vor dem 1. Januar 2002 statt und ist ein Ehepartner vor dem 2. Januar 1962 geboren, findet altes Recht für die Hinterbliebenenrenten Anwendung. Anspruch auf eine Witwer- bzw. Witwenrente besteht dann, wenn der Hinterbliebene bis zum Tod des Partners mit diesem in gültiger Ehe verheiratet war, und Letzterer die Voraussetzung der Mindestversicherungszeit von 5 Jahren erfüllt, diese vorzeitig z.B. durch einen Arbeitsunfall erfüllt ist oder der gestorbene Partner bereits eine Rente erhalten hat. Für Eheschließungen ab dem 1. Januar 2002 werden Witwen- bzw. Witwerrenten grundsätzlich nur noch dann gezahlt, wenn die Ehe mindestens ein Jahr bestanden hat. Eine mögliche Ausnahme hiervon ist beispielsweise der Unfalltod des Ehepartners (vgl. DRV 2009j).

Witwen- bzw. Witwerrente wird in kleine und große Renten unterschieden. Die „kleine“ Rente, die sich auf 25% des Anspruches des Partners zum Zeitpunkt des Todes beläuft und nur nach neuem Recht begrenzt ist (auf 2 Jahre nach dem Tod), erhält der Hinterbliebene, wenn er das 45. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, nicht erwerbsgemindert ist und kein Kind erzieht. Stirbt der Partner vor Vollendung des 63. Lebensjahrs, werden Abschläge angesetzt. Die „kleine“ Rente, die sich auf 25% des Anspruches des Partners zum Zeitpunkt des Todes beläuft und nur nach neuem Recht begrenzt ist (auf 2 Jahre nach dem Tod), erhält der Hinterbliebene, wenn er das 45. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, nicht erwerbsgemindert ist und kein Kind erzieht. Stirbt der Partner vor Vollendung des 63. Lebensjahrs, werden Abschläge angesetzt. Anspruch auf eine „große“ Rente, die 55% der Versichertenrente beträgt, hat dagegen, wer das 45. Lebensjahr vollendet hat oder erwerbsgemindert beziehungsweise seit dem 31. Dezember 2000 berufs- oder erwerbsunfähig ist oder ein eigenes Kind oder ein Kind des Verstorbenen erzieht, das noch nicht volljährig ist bzw. ein behindertes eigenes Kind oder ein Kind des verstorbenen Ehepartners, das sich unabhängig von

dessen Alter nicht selbst unterhalten kann. Abschläge wegen des Todes des Partners vor dem 63. Lebensjahr gelten analog. Die Anhebung der Altersgrenzen um zwei Jahre gilt auch für die große Witwer- bzw. Witwenrente, so dass die Altersgrenze für Todesfälle ab dem 1. Januar 2012 stufenweise von 45 auf 47 Jahre steigt. Für beide Formen der Rente gilt jedoch, dass für die auf den Todesfall folgenden drei Monate die volle Rente des Verstorbenen ausgezahlt wird (vgl. DRV 2009j).[112]

Bei der Waisenrente wird zwischen Halb- und Vollwaisenrente unterschieden. Eine Halbwaisenrente wird gezahlt, wenn noch ein unterhaltspflichtiger Elternteil lebt, eine Vollwaisenrente, wenn kein unterhaltspflichtiger Elternteil mehr am Leben ist. Die Halbwaisenrente beträgt 10%, die Vollwaisenrente 20% der Versichertenrente, auf die der Verstorbene Anspruch gehabt hätte oder die er bezogen hat. Eine Waisenrente erhalten Kinder nach dem Tod eines Elternteils, wenn dieser die allgemeine Wartezeit von fünf Jahren erfüllt hat bzw. sie vorzeitig erfüllt ist oder er bis zum Tod eine Rente bezog. Eine Waisenrente können leibliche oder adoptierte Kinder, Stiefkinder und Pflegekinder, die im Haushalt des Verstorbenen lebten, Enkel und Geschwister, die im Haushalt des Verstorbenen lebten oder von ihm überwiegend unterhalten wurden, erhalten. Waisenrenten werden i.d.R. bis zum 18. Geburtstag des Kindes gezahlt. Darüber hinaus kann die Waise diese Rente längstens bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres erhalten, wenn sie sich in Schul- oder Berufsausbildung befindet (bei Unterbrechung oder Verzögerung durch Wehr- oder Zivildienst auch über den 27. Geburtstag hinaus) oder ein freiwilliges soziales Jahr oder ein freiwilliges ökologisches Jahr leistet oder behindert ist und deshalb nicht selbst für sich sorgen kann. Auch für sogenannte Übergangszeiten von höchstens vier Kalendermonaten, beispielsweise zwischen zwei Ausbildungen oder einem Wehrdienst und Ausbildungsbeginn, ist eine Waisenrente möglich. Zur Waisenrente wird zudem ein Zuschlag gezahlt, der sich nach den zurückgelegten rentenrechtlichen Zeiten des verstorbenen Elternteils bzw. der Eltern richtet. Ein Abschlag für den Tod vor dem 63. Lebensjahr wird auch hier vorgenommen. Einkommen wird bei Waisenrenten erst angerechnet, wenn die Waise über 18 Jahre alt ist (vgl. DRV 2009j).[113]

Der **West-Ost-Transfer** schließlich entspricht dem Einnahmen-Ausgaben-Defizit der Rentenversicherung in den neuen Bundesländern, das daraus resultiert, dass das Beitragsaufkommen in den neuen Bundesländern aufgrund der besonderen wirtschaftlichen Situation die dortigen Renten nicht finanzieren kann (vgl. DRV 2009k). Der Sachverständigenrat begründet die Klassifizierung des West-Ost-Transfers als „versicherungsfremdes“ Element wie folgt. Obwohl grundsätzlich gilt, dass der Defizitausgleich einer bestimmten Region durch Transfers aus den anderen Regionen Ausfluss des versicherungstypischen regionalen Ausgleichs ist, trifft dies nur dann uneingeschränkt zu, wenn in den beiden Regionen die gleichen Regelungen und institutionellen Rahmenbedingungen bestehen. Dies galt und gilt aber für den ostdeutschen Teil der gesetzlichen Rentenversicherung nicht, was zum Beispiel an den immer noch bestehenden unterschiedlichen Beitragsbemessungsgrenzen deutlich wird oder daran, dass in den neuen Bundesländern eine gesonderte Rentenanpassung nach Maßgabe der dortigen Lohnentwicklung vorgenommen wird. Die gesetzliche Rentenversicherung in Ostdeutschland könnte man daher als eine gesonderte umlagefinanzierte Rentenversicherung auffassen und argumentieren, dass ein Defizit dieser Rentenversicherung, das durch Transferzahlungen der Rentenversicherung in Westdeutschland gedeckt wird, Transfers verursacht, die für die westdeutsche Rentenversicherung „versicherungsfremd“ sind. Eine Alternative zu diesen Transferzahlungen wäre ein höherer Beitragssatz in den neuen Ländern, dessen Ablehnung aus wirtschafts- oder beschäftigungspolitischen Gründen zu einer Interpretation der Transfers zur Defizitdeckung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe führt, die über Steuern und nicht über Beiträge zu finanzieren ist. Bei der Quantifizierung der West-Ost-Transfers als „versicherungsfremde“ Leistung muss darüber hinaus berücksichtigt werden, dass das Defizit der Rentenversicherung Ost auch aus Ausgaben für Leistungen resultiert, die als „versicherungsfremd“ einzustufen sind. Um bei der Bestimmung des Gesamtvolumens der „versicherungsfremden“ Leis-

[112] Für weitere Details wie z.B. Zuschüsse bei Erziehung von Kindern unter 3 Jahren, mehrfache Heirat des Verstorbenen, Rente im Fall der bereits erfolgten Scheidung oder die Möglichkeit eines Rentenvorschusses siehe DRV 2009j.

[113] Zu Besonderheiten der Einkommensanrechnung sowie bestimmter Abschläge wegen vorzeitigen Todes in allen Fällen der Hinterbliebenenrente siehe DRV 2009j.

tungen Doppelzählungen zu vermeiden, dürfe der West-Ost-Transfer daher auch nur anteilig (2/3) berücksichtigt werden (vgl. Sachverständigenrat 2005, 373 f.).

Auch die Ostrenten selbst könnten nach Ansicht des Sachverständigenrates als „versicherungsfremd“ aufgefasst werden, insofern Rentenzahlungen geleistet werden, denen keine früheren Beitragszahlungen in das Rentenversicherungssystem gegenüberstehen, jedenfalls dann, wenn sie nach anderen Regeln bestimmt wurden oder wenn sie nach anderen Regeln als in Westdeutschland dynamisiert wurden und deshalb höher ausfallen. Dies ist der Fall. Lag zum Zeitpunkt der Vereinigung das Nettorentenniveau in der DDR zwischen 49% und 63% und damit deutlich niedriger als in der Bundesrepublik mit rund 70%, wurde mit dem Vertrag zur Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion das Nettorentenniveau der Ostrentner erhöht. So wurde für einen Durchschnittsrentner der DDR das Nettorentenniveau auf 70% des ostdeutschen Durchschnittslohns angehoben, was dem damaligen Nettorentenniveau in Westdeutschland entsprach. Diese Anhebung des Einkommensniveaus der Bestandsrentner in Ostdeutschland im Vergleich zu einem Arbeitnehmer in Ostdeutschland ist gemäß Sachverständigenrat als eine sozialpolitisch motivierte Leistung zu interpretieren und damit nicht über Beiträge zu finanzieren. Ferner werde in den neuen Bundesländern eine Höherbewertung der Entgelte bei Ermittlung der Entgeltpunkte dergestalt vorgenommen, dass die Entgelte mit einem Faktor größer eins multipliziert werden. Ziel der Höherbewertung sei die Angleichung der Eckrenten in Ostdeutschland an das westdeutsche Niveau, ein Aufholprozess, der bei den Renten deutlich schneller als bei den Löhnen verlief. Zudem sei es zu Beginn der neunziger Jahre zu mit sozial- beziehungsweise verteilungspolitischen Motiven begründeten starken Rentenanpassungen gekommen. Der Teil der Ostrentenzahlungen, der auf die Anwendung dieser Sonderregelungen zurückzuführen ist, sei daher als „versicherungsfremd“ einzustufen und nicht durch die Versichertengemeinschaft, sondern durch alle Steuerzahler zu finanzieren. Soweit die höheren Renten in Ostdeutschland dagegen aufgrund der durchgängigen Versicherungsbiographien auf eine höhere Anzahl von Versicherungsjahren zur zurückzuführen sind, läge keine „versicherungsfremde“ Leistung vor (vgl. Sachverständigenrat 2005, 374 f.).

E.2 Finanzierung „versicherungsfremder“ Leistungen

Die Finanzierung der „versicherungsfremden“ Leistungen ist kein neues Thema im Kontext der gesetzlichen Rentenversicherung. So ergab sich bereits in der auf das Jahr 1985 bezogenen und vom Verband Deutscher Versicherungsträger im Jahr 1989 durchgeführten Bestimmung der Höhe der „versicherungsfremden“ Leistungen ein Anteil an den Gesamtleistungen von 35,4%. Dies war wesentlich auf kriegsbedingte Ersatzzeiten, die über 70% der Renten der männlichen Versicherten enthielten, und pauschale Ausfallzeiten zurückzuführen, die 84% der Renten zugutekamen. Allein die Ausgaben für Kriegsfolgelasten beliefen sich zu dieser Zeit auf 9,5% der gesamten Rentenausgaben. Die gesamten „versicherungsfremden“ Leistungen beliefen sich auf ca. 35,5 Mrd. Euro. Bereits zu diesem frühen Zeitpunkt wiesen die Verfasser der Studie trotz der auf einer Sondererhebung der Rentenversicherung basierenden Untersuchung auf starke Unsicherheiten bei der Bestimmung der Höhe der „versicherungsfremden“ Leistungen hin, weshalb die Analyse auch mit dem Untertitel „Eine Schätzung“ versehen wurde (vgl. Meinhardt/Zwiener 2005, Schmähl 2006, VDR 1987).

In einer weiteren Erhebung durch den Verband Deutscher Rentenversicherungsträger im Jahr 1995 wurde das Gesamtvolumen der „versicherungsfremden“ Leistungen auf 52,3 Milliarden Euro beziffert. Der West-Ost-Transfer, der auf 8,1 Milliarden Euro beziffert wurde, war in dieser Zahl jedoch nicht enthalten. Begründet wurde dies mit dem Argument, regionale Ausgleichsmaßnahmen innerhalb des Systems seien nicht „versicherungsfremd“, sondern als Ausdruck des systemimmanenten Solidaritätsprinzips zu werten. Auch die Hinterbliebenenversorgung blieb ohne Berücksichtigung, da unterstellt wurde, dass diese Leistung zwar nicht auf einer eigenen, aber gleichwohl auf einer dem Versicherungssystem zuzurechnenden Beitragsleistung − nämlich der des verstorbenen Versicherten – beruhe und die Hinterbliebenenversorgung als Versicherungsleistung bewertet werden (vgl. Sachverständigenrat 2005, 372; VDR 2004). Sämtliche Positionen sind in Tabelle E.2.1 dargestellt.

Die Einführung des zusätzlichen Bundeszuschusses im Jahre 1998 zum bereits bestehenden allgemeinen Bundeszuschuss zur Rentenversicherung trug der Tatsache der gesamtgesellschaftlichen Aufgabenwahrnehmung insbesondere durch die Rentenversicherung noch stärker Rechnung. Der zusätzliche Bundeszuschuss sollte nun auch der pauschalen Abdeckung nicht beitragsgedeckter Leistungen in der Rentenversicherung dienen und damit die Allgemeinheit verstärkt an der Finanzierung der Renten und damit auch an der Finanzierung nicht beitragsgedeckter Leistungen beteiligen. Die Bundesregierung sollte in einer Pressemitteilung im April 2000 feststellen, dass durch die Zahlung echter Beiträge für die Kindererziehung und für einigungsbedingte Leistungen, die Rentenversicherung von „versicherungsfremden“ Leistungen, die nicht durch Beiträge zu decken sind, befreit sei. Diese Feststellung ist heute nicht mehr haltbar. Gleichzeitig wurde betont, dass der Bundeszuschuss nicht auf die Finanzierung „versicherungsfremder“ Leistungen beschränkt sei, sondern dass diesem eine Entlastungs- und Ausgleichsfunktion zukomme, soweit Leistungen für die Allgemeinheit erbracht würden (vgl. Deutscher Bundestag 2003). In der Konsequenz unterteilte sich das Gesamtvolumen der Bundeszuschüsse damit in den allgemeinen Bundeszuschuss sowie den zusätzlichen Bundeszuschuss. Später kam der Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss hinzu, der mit der Veränderungsrate der Bruttolöhne und -gehälter fortgeschrieben wird und ursprünglich an Einnahmen der Ökosteuer gekoppelt war (vgl. VDR 2004).

Tabelle 1: Nicht beitragsgedeckte Leistungen[1] und Bundeszuschüsse der ArV und der AnV (in Mrd. €)[2]

Zeile	Position	Jahr 2003	2007	2017
(1)	**Rentenausgaben (incl. KLG)**	195,7	204,2	280,3
(2)	**Bundeszuschüsse**			
(3)	a) gezahlte	53,9	56,8	76,5
(4)	Anteil an Rentenausgaben	27,5%	27,8%	27,3%
(5)	b) ohne Kürzung wg. Beiträge für Kindererziehungszeiten [3]	57,8	60,9	81,5
(6)	Anteil an Rentenausgaben	29,5%	29,8%	29,1%
(7)	**Nicht beitragsgedeckte Leistungen**			
(8)	**Nicht beitragsgedeckt nach Abgrenzung VDR 1995**			
(8.1)	- Ersatzzeiten	4,1	1,6	0,1
(8.2)	- FRG-Zeiten	5,6	5,2	5,5
(8.3)	- Anrechnungszeiten	8,9	8,5	5,6
(8.4)	- Altersrenten vor 65 (ohne Abschlag)	14,0	11,9	9,4
(8.5)	- Kindererziehungszeiten (Geburten vor 1992)	5,2	6,2	9,5
(8.6)	- Kindererziehungsleistungen	0,8	0,5	0,1
(8.7)	- EM-Renten wegen Arbeitsmarktlage	1,5	0,6	0,8
(8.8)	- Renten nach Mindesteinkommen	3,3	2,6	2,5
(8.9)	- Höherbewertung der Berufsausbildung	4,7	4,1	2,7
(8.10)	- Wanderungsausgleich	1,7	2,0	2,8
(8.11)	- anteiliger RV-Anteil zur KVdR + PVdR	4,1	2,7	2,4
(8.12)	- Nachgezahlte Beiträge	1,3	1,1	0,7
(8.13)	- Weitere, wie Sachbezüge vor 1957 usw.	1,8	1,2	0,8
(9)	Summe	57,0	48,2	42,9
(10)	Anteil an Rentenausgaben	29,1%	23,6%	15,3%
(11)	**Differenz nicht beitragsgedeckter Leistungen (VDR 1995) und Bundeszuschüsse**			
(12)	a) absolute Differenz	3,1	-8,6	-33,6
(13)	Anteil an Rentenausgaben	1,6%	4,2%	12,0%
(14)	b) absolute Differenz [3]	-0,8	-12,7	-38,6
(15)	Anteil an Rentenausgaben	0,4%	6,2%	13,8%
(16)	**Nicht beitragsgedeckt nach erweiterter Abgrenzung**			
(16.1)	- West/Ost-Transfer	13,6	12,8	17,5
(16.2)	- Splitting übersteigender Anteil der Witwen-/Witwerrenten	6,0	8,0	16,4
(16.3)	- Waisenrenten	0,8	0,8	1,1
(17)	Zwischensumme	20,4	21,6	35,0
(18)	Anteil an Rentenausgaben	10,4%	10,6%	12,5%
(19)	Summe (9) + (17)	77,4	69,8	77,9
(20)	Anteil an Rentenausgaben	39,6%	34,2%	27,8%
(21)	**Differenz nicht beitragsgedeckter Leistungen (erweitert) und Bundeszuschüsse**			
(22)	a) absolute Differenz	23,5	13,0	1,4
(23)	Anteil an Rentenausgaben	12,0%	6,4%	0,5%
(24)	b) absolute Differenz [3]	19,6	8,9	-3,6
(25)	Anteil an Rentenausgaben	10,0%	4,4%	1,3%

1 Approximative Schätzung unter Verwendung verfügbarer Strukturinformationen.
2 **Tabelle 1** bezieht sich auf die ArV/AnV; die Ausgaben der KnRV und Bundesbeteiligung an der KnRV sind nicht berücksichtigt.
3 Kürzungen nach dem Rentenkorrektur- und dem Haushaltssanierungsgesetz wegen der Einführung von Beiträgen des Bundes für Kindererziehungszeiten.

Tabelle E.2.1: Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse der Arbeiterversicherung ArV und der Angestelltenversicherung AnV (in Milliarden Euro; KnV=Knappschaftversicherung) (Quelle: VDR 2004, 579)

	Mrd. €	
Rentenversicherung (AR + AN)		
Kriegsfolgelasten	14,0	
Ersatzzeiten		8,2
Fremdrentengesetzzeiten		5,8
Anrechnungszeiten	10,2	
(Kindererziehungszeiten)	(4,4)	(4,4)
Rentenzuschläge	9,0	
Kindererziehungsleistungen		1,8
Renten nach Mindesteinkommen		2,3
Höherbewertung Berufsausbildung		4,1
nachgez. Beiträge		0,8
Frührenten	16,0	
Altersrente vor dem 65. Lebensjahr		13,1
BU/EU-Renten wg. Arbeitsmarktlage		2,9
Witwen-, Witwerrente	*(0)*[1)] 31,6	
Vereinigungslasten, Rentenbestand	*(9,8)*[1)] 7,7	
Gesamt	88,5	
Bundeszuschuss	-49,3	
Versicherungsfremde Leistungen (RV) (Saldo)	**39,2**	
Krankenversicherung		
Mutterschaftsgeld	2,0	
Sterbegeld	0,8	
Beitragsfreie Mitversicherung	*(0)*[1)] 18,9	
Versicherungsfremde Leistungen (RV)	**21,7**	
Bundesanstalt für Arbeit (BA)		
Eingliederungsmaßnahmen	13,5	
Sonstige Leistungen der aktiven Arbeitsförderung	8,6	
Vereinigungslasten	6,3	
Zusammen	28,4	
Übernahme des Defizits der Bundesanstalt für Arbeit	-5,6	
Versicherungsfremde Leistungen BA (Saldo)	**22,8**	
Versicherungsfremde Leistungen, insgesamt	*(90,2)*[1)] 138,6	
Versicherungsfremde Leistungen, Saldo insgesamt	*(35,3)*[1)] **83,7**	

1) Enge Fassung der Definition versicherungsfremder Leistungen.

Quellen: Finanzbericht (2004); Abrechnungsergebnisse der gesetzlichen Krankenversicherung und der Bundesanstalt für Arbeit und des VDR, Rentenbestands- und -zugangsstatistik des VDR.

Tabelle E.2.2: „Versicherungsfremde“ Leistungen (Quelle: Meinhardt/Zwiener 2005, 8)

Der nächste Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Bundesleistungen an die Rentenversicherung stammt vom 13. August 2004. Explizit wird hier zunächst darauf hingewiesen, dass eine quantitative Abschätzung der zukünftigen Höhe (Prognose) der nicht beitragsgedeckten Leistungen aufgrund insbesondere von Änderungen rechtlicher und politischer Rahmenbedingungen langfristig mit erheblicher Unsicherheit belastet ist und deshalb nur eine grobe Orientierungsgröße darstellen kann. Auch die zum Stichtag 1. Januar 1986 durchgeführte Datenbasis könne daher nicht als Basis herangezogen werden. Es wurde daher mit Anpassungen auf der 1995 erfolgten Analyse aufgesetzt. Eine dieser Anpassungen aufgrund rechtlicher und politischer Veränderungen in der Zwischenzeit ist die Einstufung des West-Ost-Transfers als „versicherungsfremde“ Leistung. Die Änderung der Auffassung lag insbesondere darin begründet, dass sich bei einheitlichem Beitragssatz in West- und Ostdeutschland die Schere zwischen den Einnahmen und Ausgaben der Rentenversicherung in den neuen Bundesländern im Zeitverlauf, entgegen der ursprünglichen Erwartung einer Verkleinerung und bedingt durch anhaltende, massive ökonomische und soziale Unterschiede (unter anderem Rückgang abhängig Beschäftigter, unterschiedliche Erwerbsmuster, niedrigere Produktivität, schnellere Anpassung der Entgeltpunkte) immer weiter geöffnet hatte. Hatte sich der zur Schließung dieser Lücke erforderliche West-Ost-Transfer im Jahr 1992 noch auf 2,4 Milliarden Euro bzw. 1,9% der Rentenausgaben (West und Ost) beschränkt, waren es 1997 bereits 9,1 Milliarden Euro (5,5%) und im Jahr 2003 13,6 Milliarden Euro bzw. 6,9%, wodurch auch für die Zukunft mit zweistelligen Milliardenbeträgen im Sinne von Transferleistungen gerechnet wurde. Im Grunde wurde damit wie durch den Sachverständigenrat (siehe oben) mit der Sonderstellung der Rentenversicherung in den neuen Ländern argumentiert. Auch die Hinterbliebenenversorgung sollte nun bei der Bestimmung der „versicherungsfremden“ Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung Berücksichtigung finden, begründet u.a. mit einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes, das die Hinterbliebenenrente als vorwiegend fürsorglich motivierte Leistung einstufte, weil sie ohne eigene Beitragsleistung des Rentenempfängers und ohne erhöhte Beitragsleistung des Versicherten gewährt wurde. Der Fürsorgecharakter der Hinterbliebenenrenten zeige sich ferner daran, dass grundsätzlich alle über einen Freibetrag hinausgehenden Einkünfte bei der Bemessung der Hinterbliebenenrenten angerechnet werden (vgl. Sachverständigenrat 2005, VDR 2004).

Ohne Berücksichtigung dieser zusätzlichen Faktoren wurden die an sich in die gesamtgesellschaftliche Verantwortung fallenden Aufwendungen auf Basis der VDR-Studie von 1995 auf ca. 57 Milliarden Euro und damit 29,1% am gesamten Rentenvolumen von 195,7 Milliarden Euro geschätzt. Dem standen gezahlte Bundeszuschüsse in Höhe von 53,9 Milliarden Euro gegenüber, wodurch sich eine Unterdeckung von 3,1 Milliarden Euro ergibt. Trotz aller Warnungen vor mit erheblicher Unsicherheit verbundenen Prognosen wurden für einen Ausblick bis zum Jahr 2017 die gesamtgesellschaftlich zu finanzierenden Leistungen auf ca. 42,9 Milliarden Euro bzw. 15,3% der Rentenausgaben von dann 280,3 Milliarden Euro geschätzt. Ebenso wird festgestellt, dass der Steuerfinanzierungsanteil an den Gesamtausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung bis 2020 bzw. bis 2030 leicht zurückgehen wird (vgl. Meinhardt/Zwiener 2005, VDR 2004).

Unter Berücksichtigung der zusätzlichen Faktoren werden die an sich in die gesamtgesellschaftliche Verantwortung fallenden Aufwendungen in der Rentenversicherung 2003 auf ca. 77,4 Milliarden Euro geschätzt, was bei einem Rentenvolumen der Rentenversicherung von 195,7 Milliarden Euro einem Anteil von 39,6% entsprach. Berücksichtigt man hierbei – wie vom Sachverständigenrat vorgeschlagen – nicht das Gesamtvolumen des West-Ost-Transfers, sondern nur 67% hiervon (9,2 Milliarden Euro), so gelangt man zu ca. 73 Milliarden Euro und ca. 37% des Rentenvolumens der Rentenversicherung. Die Bundeszuschüsse betrugen 53,9 Milliarden Euro. Folglich bleiben für das Jahr 2003 „versicherungsfremde“ Leistungen von 23,5 Milliarden Euro, die nicht durch den Bundeszuschuss gedeckt sind. Bis zum Jahr 2017 wurde ein Volumen der in die gesamtgesellschaftliche Verantwortung fallenden Leistungen von ca. 77,0 Milliarden Euro bzw. 27,8% der Rentenausgaben ermittelt, die sich dann auch ca. 280,3 Milliarden Euro belaufen sollten. Die Bundeszuschüsse wurden gleichzeitig auf ca. 76,5 Milliarden Euro geschätzt (vgl. Meinhardt/Zwiener 2005, Sachverständigenrat 2005, 370 ff., VDR 2004).

Auch das DIW beteiligte sich 2005 mittels einer im Auftrag des DGB Bundesvorstandes, der Hans-Böckler-Stiftung und der Otto-Brenner-Stiftung durchgeführten Studie an der Diskussion um Höhe und Problematik „versicherungsfremder“ Leistungen der Sozialversicherung im Allgemeinen und der Rentenversicherung im Speziellen. Auch hier wird explizit klargestellt, dass sich die Bestimmung der Höhe der „versicherungsfremden“ Leistungen teilweise als sehr schwierig gestaltet und dies insbesondere auch an demographischen und gesetzlichen Veränderungen liege. Die Autoren beziehen die von der VDR selbst als unzureichend abgelehnte Datenbasis der VDR-Untersuchung von 1989 in ihre Untersuchung mit ein, merken die mangelnde Aussagekraft derselben an, sprechen aber schließlich davon, dass diese Unsicherheiten teilweise durch Auswertungen der Routinestatistiken des VDR verringert oder beseitigt werden konnten.[114] Die Quantifizierung der Höhe der „versicherungsfremden“ Leistungen erfolgt hier für 2002. Als Betrag für das Rentengesamtleistungsvolumen für das Jahr 2002 werden 206,1 Milliarden Euro ermittelt. Dies sind mehr als 10 Milliarden Euro mehr als der Betrag von 195,7 Milliarden Euro, den der VDR für das darauf folgende Jahr 2003 ermittelt. Insgesamt werden die „versicherungsfremden“ Leistungen auf 88,5 Milliarden Euro geschätzt, woraus sich abzüglich eines Bundeszuschusses von 49,3 Milliarden Euro ein deutlich höherer Fehlbetrag von 39,2 Milliarden Euro verglichen mit der Studie der VDR für das darauffolgende Jahr 2003 ergibt. Das Gesamtvolumen der „versicherungsfremden“ Leistungen setzt sich hierbei wie in Tabelle E.2.2 dargestellt zusammen (vgl. Meinhardt/Zwiener 2005).

Das Potential zur Senkung von Beitragssätzen durch eine Finanzierung der Gesamtausgaben der Rentenversicherung durch allgemeine Haushaltsmittel anstelle von Beiträgen beläuft sich nach den vorliegenden Berechnungen folglich für das Jahr 2002 (DIW) auf fast 4 Beitragssatzpunkte und für das Jahr 2003 (VDR) auf gut 2 Beitragssatzpunkte.

Schmähl (2006) kritisiert einige Punkte des VDR-Berichts. Er führt an, dass sich die Versicherungsträger sich lange entschieden gegen die Vorstellung einer steuerfinanzierten Hinterbliebenenrente gewandt haben, obgleich schwerlich zu bestreiten sei, dass die auf dem Anrechnungsmodell beruhende Hinterbliebenenrente eine bedarfsgeprüfte Transferzahlung ist. Obwohl diese Auffassung nun im Prinzip akzeptiert sei, würde sie in quantitativer Hinsicht dadurch relativiert, dass die seit 2002 bestehende Alternative zur Hinterbliebenenrente – nämlich ein Splitting der Ansprüche (wie im Scheidungsfall beim Versorgungsausgleich) – bei der Berechnung des Volumens herangezogen werde. Problematisch sei hier die auch vom Sachverständigenrat 2005 übernommene Position, dass nur das, was über das Splitting hinausgehe, als „versicherungsfremd“ angesehen und folglich aus Steuern zu finanzieren sei. Statt des Gesamtvolumens an Hinterbliebenenrentenzahlungen von 35,2 Milliarden Euro werde nur ein Betrag von 6 Milliarden Euro ausgewiesen, der aus Steuern zu finanzieren sei, ohne dass jedoch die zu diesem Betrag führende Berechnung nachvollziehbar wäre. Diese Position der Rentenversicherungsträger überzeuge nicht, denn es werde eine für die Zukunft geschaffene Möglichkeit auch auf die jetzigen Ausgaben für Hinterbliebene übertragen, deren Finanzierung gerade im Mittelpunkt stehe, da selbst für die Zukunft bei den Hinterbliebenenrenten mit Einkommensanrechnung die Forderung nach Steuerfinanzierung erhalten bliebe. Der Autor stellt ferner fest, dass eine Forderung nach einer Steuerfinanzierung von (auf Einkommensanrechnung beruhenden) Hinterbliebenenrenten aus politischen Gründen zum aktuellen Zeitpunkt schwerlich realisierbar sei und damit ein beträchtliches Potential der Beitragssatzsenkung ungenutzt bleibt. Ein höherer Beitragssatz in der GRV komme dabei denjenigen entgegen, die eine weitere Senkung des Leistungsniveaus der GRV zugunsten privater Vorsorge anstreben (vgl. Schmähl 2006).

Als zweiten Punkt kritisiert Schmähl eine Finanzierung des West-Ost-Transfers durch Steuern, da auch zwischen anderen Regionen in Deutschland (so zwischen Nord und Süd) ökonomische und demographische Unterschiede sowie daraus resultierende Transferströme bestünden und der Finanzausgleich gerade solche unterschiedlichen Bedingungen ausgleichen sollte, damit ein einheitlicher Beitragssatz und ein einheitliches Leistungsrecht im gesamten Bundesgebiet realisiert werden könne (vgl. Schmähl 2006).

[114] Die Anteilswerte für das Jahr 2002 wurden teilweise als Fortschreibung der Entwicklung 1985 bis 1993 unter Berücksichtigung der demographischen und rechtlichen Entwicklung berechnet, bei gesetzlichen Neuregelungen bzw. bei einer Neubewertung als versicherungsfremde Leistung wurden die Ausgabenhöhen und die%sätze für 2002 auf der Grundlage der Rentenbestand- und -zugangsstatistik des VDR neu bestimmt (vgl. Meinhardt/Zwiener 2005).

Beide Studien (VDR 2004, Meinhardt/Zwiener 2005) und grundsätzlich auch Schmähl (2006) kommen jedoch zu dem Schluss, dass grundsätzlich „versicherungsfremde“ Leistungen nicht allein von den Versicherten getragen werden dürfen. So wird den Sozialversicherungen von der Politik eine Vielzahl von Leistungen auferlegt, für die keine Äquivalenz zwischen Beitragszahlung und Leistung besteht, die aber teilweise durch Sozialbeiträge gedeckt werden müssten. Diese Fehlfinanzierung hätte negative Folgen insofern, als sie die Beitragssätze erhöhten, die Lohnkosten der Arbeitgeber steigerten und die Nettoeinkommen derselben reduzierten (vgl. Meinhardt/Zwiener 2005). Dies sei problematisch, da die Einnahmen der deutschen Sozialversicherungen in hohem Maße von der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung abhängen würden, hohe Beitragssätze diese Art der Beschäftigung aber unattraktiver machten und ihren Rückgang unterstützten. Die Autoren konkludieren, damit leide auch die Akzeptanz und das Vertrauen der Bürger darauf, dass über Beitragszahlung erworbene Ansprüche dauerhaft bestehen bleiben. Ein solcher Vertrauensschwund hätte wiederum Folgen für die Mitgliedschaft und die Beitragszahlung. Soweit die Möglichkeit besteht, sich der Mitgliedschaft zu entziehen oder die Beitragszahlung zu verringern (Mini-Jobs), wird dies wohl in Betracht gezogen (vgl. Meinhardt/Zwiener 2005). Der hierdurch ausgelöste Rückgang wiederum schwächt die Einnahmebasis der Systeme und kann in der Folge Beitragssatzerhöhungen mit negativen Rückwirkungen auf die Beschäftigung nach sich ziehen. Um dem entgegenzuwirken gelte es, Beitragssatzsenkungen durch die Umfinanzierung „versicherungsfremder“ Leistungen zu erreichen. Leistungen, die nicht dem sozialversicherungstypischen Ausgleich zwischen niedrigen und hohen Risiken dienen, nicht dem Versicherungszweck entsprechen oder an Nichtversicherte gewährt werden, sind „versicherungsfremd“ und „versicherungsfremde“ Leistungen und „versicherungsfremde“ Umverteilungsanliegen stellen − sofern sie als notwendig erachtet werden − gesamtgesellschaftliche Aufgaben dar und sollten von der gesamten Gesellschaft, also von allen Steuerzahlern, finanziert werden und nicht nur vom kleineren Kreis der Beitragszahler im Wesentlichen aus Lohneinkommen bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze. Mit der Beseitigung der Beitragsanteile, die der Finanzierung von „versicherungsfremden“ Leistungen dienen, so das Argument, können der Steuercharakter der Sozialversicherungsbeiträge reduziert und das Äquivalenzprinzip in den Sozialversicherungen gestärkt werden. Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wird so attraktiver, und der Einnahmeschwäche aufgrund einer schwindenden Beitragsbasis kann entgegengewirkt werden (vgl. Abschnitte B.1.3 und B.2; vgl. Sachverständigenrat 2005, S. 331).

Auch in der Studie des DIW (Meinhardt/Zwiener 2005) wird dafür plädiert, „versicherungsfremde“ Leistungen durch Steuern zu finanzieren und damit die Finanzierungsbasis zu erweitern. Eine solche Verlagerung der Finanzierung dieser Leistungen von der Beitrags- auf die Steuerebene könne eine höhere Verteilungsgerechtigkeit gewährleisten und würde deutliche positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte mit sich bringen. Zudem würde durch die Entlastung der Sozialversicherungen diese wichtigste Säule der sozialen Absicherung stabilisiert. Gesellschaftspolitisch notwendige Leistungen sollten daher nicht nur von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, sondern vom Kreis der gesamten Steuerzahler finanziert werden. Eine stärkere Beitragsäquivalenz zukünftiger Leistungen sei nicht nur „verteilungsgerechter“, sondern erhöhe auch die Bereitschaft der jüngeren Erwerbstätigen, sich nicht der Sozialversicherungspflicht zu entziehen (vgl. Abschnitte B.1.3 und B.2; vgl. Meinhardt/Zwiener 2005). Sachverständigenrat und Schmähl kommen zu einem abweichenden Schluss hinsichtlich der von einer Umfinanzierung von „versicherungsfremden“ Leistungen zu erwartenden Beschäftigungseffekte. Obwohl diese als positiv angesehen werden, wird auch angemerkt, dass sie aufgrund des Mangels an einer Reduktion der Gesamtabgabenbelastung begrenzt sind (vgl. Sachverständigenrat 2005, 332, Schmähl 2005).

Dennoch wird sowohl vom DIW (Meinhardt/Zwiener 2005) als auch vom Sachverständigenrat empfohlen, dass durch die Zahlung eines (höheren) Bundeszuschusses die „versicherungsfremden“ Leistungen abgedeckt und damit eine Beitragssatzsenkung erreicht werden können, die die in den Beiträgen enthaltene implizite Steuerbelastung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten reduziert und die Attraktivität des sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses erhöht (vgl. Meinhardt/Zwiener 2005, Sachverständigenrat 2005). Die Umfinanzierung von „versicherungsfremden“ Leistungen bedeute dabei keine Erhöhung der Gesamtabgabenbelastung, auch dann nicht, wenn es zur Finanzierung eines höheren Bundeszuschusses zu einer Steuererhöhung kommt, da in gleichem Ausmaß steuerähnliche Beiträge gesenkt werden (vgl. Sachverständigenrat 2005, 332 ff.).

F Nach der Reform ist vor der Reform: Perspektiven und Lösungsansätze

F.1 Perspektive der Versicherten

Es ist „... nicht vertretbar, dass die zukünftigen Aktiven für die gleichen Rentenzahlungen bis zum Doppelten dessen aufwenden, was heute notwendig ist, aber auch nicht vertretbar, dass sie für den gleichen Aufwand wie heute nur noch die Hälfte der heutigen Leistungen erhalten. ...“ (Laskowski 1957, 50, zitiert nach Schmähl 2009, 267/8).

Dieses Zitat – es könnte sinngemäß aus der Reformdebatte 2009 stammen – ist mehr als ein halbes Jahrhundert alt und stammt aus der Zeit der ersten großen Reform der deutschen Rentenversicherung 1957, in der diametral entgegengesetzt zu heute unter anderem vom Kapitaldeckungsprinzip auf die Umlagefinanzierung umgestellt worden war (vgl. Abschnitt B). Es verdeutlicht die typische und prekäre Lage, die eben nicht erst seit den letzten Jahren, sondern erkennbar schon seit Jahrzehnten besteht und die z.B. hinsichtlich der demographischen Entwicklung grundsätzlich erst sehr spät realisiert worden zu sein scheint oder es sollte mit der Realisierung nicht nachhaltig begonnen werden (vgl. Abschnitt B).

Die bisherige Analyse zeigt, dass es zunächst eine ganze Reihe von Chancen und Risiken gibt, die hinsichtlich Kapitaldeckung und Umlagesystem hohe Ähnlichkeiten erkennen lassen, von der Krisenanfälligkeit bis hin zu den Idiosynkrasien der politischen Entscheidungsträger, der Anbieter und der Verbraucher. Bei aller Tragik vor allem auch vieler Einzelschicksale im Kontext der Finanz- und Wirtschaftskrise hat diese potentiell aber auch einen didaktischen Wert, weil sie den Entscheidungsträgern ins Bewusstsein ruft, was ökonomisch schon sehr lange kaum umstritten ist: die Risiken der Altersvorsorge sind nicht nur kurzfristig miteinander korreliert. Ein Einbruch des Wirtschaftswachstums vermindert nicht nur die Kapitalwerte (oder zumindest deren Zuwachs), auf der die zweite und dritte Säule der Altersvorsorge aufbauen, sondern vor allem auch die Lohnsumme, die Basis der ersten Säule ist. **Langfristig sind die Risiken aller Säulen stark miteinander korreliert**, weil „Arbeit“ und „Kapital“ zu einem großen Teil komplementäre Elemente unserer volkswirtschaftlichen Produktion und Produktivität sind (vgl. hierzu z.B. auch Börsch-Supan et al. 2009, Döring et al. 2009).

Konkrete Auswirkungen von Marktentwicklungen und demographischem Wandel hängen für den einzelnen Verbraucher jeweils von seiner konkreten Situation ab, insbesondere z.B. davon, wie viel Zeit zur Verfügung steht, sein Vorsorgekapital tatsächlich zu benötigen (Sicherungsniveau der gesetzlichen Rente zum Renteneintritt?, Renteneintritt absehbar?, Durchhalten von Verträgen, aktuelle Preisbewegungen etc.). Auch angesichts der von der OECD (2009a) für die Zukunft als eher trüb angesehenen Aussichten für das bislang schon bekannte zukünftige deutsche System im Vergleich mit anderen Staaten, wird es, zumindest in Form der bislang realisierten und weiter vorgesehenen „Beimischung“ der Kapitaldeckung, einer zunehmenden Expertise der Verbraucher bedürfen. Nicht nur, dass die Abschätzung zu den Leistungen aus dem Umlagesystem vorgenommen werden muss (Sicherungsniveau der gesetzlichen Rente zum Renteneintritt?, Renteneintritt absehbar? etc.). **Vielmehr scheint zunehmend erwartet zu werden, dass Verbraucher ihre individuellen Einkommens- und Konsumchancen und -risiken eigenverantwortlich angehen, d.h. zunehmend mehr am Prozess der Rendite-Risiko-Teilung mit Staat und Anbietern aktiv mitwirken. Solcherlei Überlegungen können aber nur dann auch nur halbwegs erfolgreich in der Praxis reüssieren, wenn einige notwendige und hinreichende Bedingungen erfüllt sind, z.B. ein funktionierender Qualitätswettbewerb und ein klares Haftungssystem** (vgl. oben und Oehler 2006a und 2009a), welches die real existierenden deutlichen Asymmetrien zu Lasten des Verbrauchers auf ein Maß zurückschneidet, bei dem er ansatzweise in der Lage sein wird, die ihm zugedachte Rolle als Marktteilnehmer auszufüllen.

Weitgehende Einigkeit besteht in der wissenschaftlichen Literatur darüber, dass das Versorgungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung zukünftig eher weiter ab als wieder zunehmen wird. Dies gilt trotz zwischenzeitlicher „Lichtblicke“, die jedoch stets nur von kurzer Dauer und großer Ernüchterung gefolgt waren. Deutliches Beispiel hierfür ist die Finanzkrise. Ging die Bundesregierung im Rentenversicherungsbericht 2008 noch davon aus, dass der Beitragssatz aufgrund einer erheblichen Zunahme der Nachhaltigkeitsrücklage in den folgenden Jahren im Jahr 2012 auf 19,2% abgesenkt werden könne, ist dies nun kaum mehr möglich. Im 15-jährigen Vorausberechnungszeitraum soll das Sicherungsniveau vor Steuern selbst nach dieser „offiziellen“ Schätzung von 50,5% im Jahr 2008 kontinuierlich bis auf 46,6% im Jahr 2020 und bis auf 46,2% im Jahr 2022 absinken (vgl. BMAS 2009b). Auch die differenzierteren Annahmen und Berechnungen über verschiedene Modellfälle, also nicht nur den „Eckrentner“[115], deuten in die gleiche Richtung (vgl. BMAS 2009b, 152 ff.).

Relativ sicher ist, dass eine Lebensstandardsicherung ohne Rückgriff auf die beiden anderen Säulen der Altersvorsorge in der Zukunft kaum mehr möglich sein wird. Wie Leiber (2009) bemerkt, haben die erfolgten Einschnitte zur Folge, dass die erforderliche Zahl der Beitragsjahre, um überhaupt eine gesetzliche Rente auf Grundsicherungsniveau[116] zu erreichen (so genannter „Sozialhilfe break even“), beachtlich ansteigen wird. Steffen (2008) bestimmt hierzu folgende Werte. Während ein Durchschnittsverdiener heute 28 Beitragsjahre benötigt, um mit der daraus resultierenden Nettorente seinen Grundsicherungsbedarf von 664 EUR im Monat decken zu können, würden es infolge der Rentenniveausenkung im Jahre 2030 – nach heutigen Werten – bereits 34 Jahre sein. Wer auf nur 75% des Durchschnittsentgelts kommt, benötigt heute gut 37 Jahre, 2030 sind es schon 45 Jahre. Wer 50% des Durchschnitts verdient, müsste 56 Jahre durchhalten, 2030 bereits 68 Jahre. Diese Orientierungswerte beruhen noch auf Annahmen und Berechnungen vor der Finanz- und Wirtschaftskrise und den seinerzeit bekannten Änderungen der Rentenanpassungen. Sie sind denen anderer Studien ähnlich (vgl. Börsch-Supan et al. 2008, Riedmüller/Willert 2008).

Steffen (2008) sieht die Gefahr, dass das Äquivalenzprinzip als wichtige Legitimation des deutschen Rentensystems ausgehöhlt werden könnte, wenn die Beitrags-Leistungs-Verknüpfung stärker asymmetrisch wird (vgl. hierzu auch allgemein Schmähl 2009, 377 ff.). Immerhin verweist ja auch der amtierende Arbeits- und Sozialminister ausdrücklich auf Artikel 20, Absatz 1 des Grundgesetzes (Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat) und betont: „... Unser Land ist stark, weil es sozial ist. ...“ (BMAS 2009e, 1). Studien der OECD zeigen aber, dass vor allem für Geringverdiener in Deutschland vergleichsweise wenige Ausgleichsmechanismen bestehen. Das deutsche Alterssicherungssystem liegt in Bezug auf die Nettoersatzquoten von Geringverdienern (50% des Durchschnittsverdienstes) innerhalb der OECD an viertletzter Stelle. Bezüglich der Bruttoersatzquoten von Geringverdienern liegt es mit 43% an letzter Stelle (der OECD-Durchschnitt liegt bei 71,9%) (vgl. Abbildung F.1.1) (vgl. OECD 2009a).

[115] Vgl. zur Problematik des so genannten „Eckrentners“ z.B. Schmähl 2009, 385/6.

[116] Vgl. zur Problematik der Grundsicherung, also Versorgung und Vorsorge, z.B. Schmähl 2009, 335 ff.; BMAS 2008, 71/2: „...Mit der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wurde in Deutschland außerdem ein zielgerichtetes und effizientes Instrument zur Armutsvermeidung im Alter eingeführt, welches das soziokulturelle Existenzminimum garantiert. Dabei handelt es sich um eine steuerfinanzierte Grundversorgung für Menschen mit geringem Einkommen im Alter oder bei Erwerbsminderung, denen auf diese Weise in der Regel der Rückgriff auf das Einkommen ihrer Kinder erspart bleibt. Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist keine Leistung der gesetzlichen Rentenversicherung. Sie ist insofern keine „Mindestrente“, sondern eine Leistung der Sozialhilfe, die Bedürftigkeit voraussetzt. Einkünfte zur Bestreitung des Lebensunterhalts werden daher nach § 82 SGB XII grundsätzlich auf die Grundsicherung angerechnet (Grundsatz der Nachrangigkeit nach § 2 SGB XII). ...“.

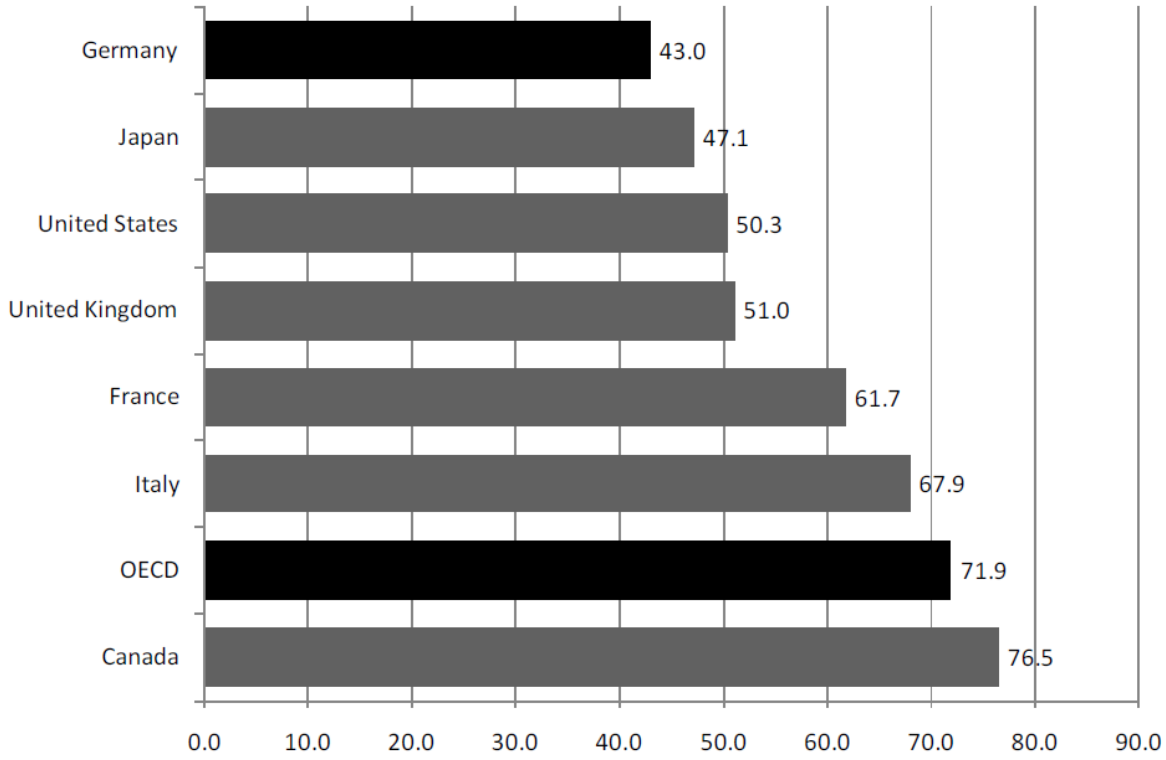


Abbildung F.1.1: Nettoersatzquoten von Geringverdienern (Männer, 50% des Durchschnittsverdienstes) (Quelle: OECD 2009d, 1)

OECD (2009d, 2): „... Auch die bedarfsgeprüfte Grundsicherung für Rentner liegt in Deutschland deutlich niedriger als in den meisten anderen OECD-Ländern. So liegt die Grundsicherung im Alter nur bei 19 Prozent des Durchschnittseinkommens nach OECD-Standard. Im OECD-Mittel sind es dagegen 27 Prozent. Nur in Ungarn, Finnland, den USA und Japan ist die Grundsicherung im Verhältnis zum jeweiligen Durchschnittseinkommen niedriger. ...“.

In den vergangenen Jahren wurden Maßnahmen ergriffen, welche in den vergangenen Rentenreformen verstärkt darauf zielten, die Erwerbstätigen länger im Arbeitsleben zu halten. Dazu zählt das Auslaufen der staatlichen Förderung für die Altersteilzeit wie auch die schrittweise Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre. Menschen, denen es aus gesundheitlichen Gründen oder auf Grund der Arbeitsmarktlage nicht möglich ist, lange genug im Erwerbsleben zu bleiben, tragen aufgrund der Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt unter sonst gleichen Bedingungen ein höheres Altersarmutsrisiko. Hinzu kommt, dass besondere Risikogruppen wie Menschen mit Zeiten langer Arbeitslosigkeit, geringem Einkommen, längeren Erwerbsunterbrechungen für Kindererziehung und Pflege, langen Phasen atypischer oder geringer Beschäftigung sowie „kleine“ Existenzgründer die angebotenen geförderten Vorsorgeformen häufig gerade nicht im notwendigen Umfang nutzen können, da sie entweder keinen Zugang zu einer betrieblichen Altersvorsorge haben oder ihr Einkommen nicht ausreicht, um ausreichend privat vorzusorgen. Soziale Ausgleichsmechanismen für diese Gruppen (z.B. durch Rentenbeiträge für Arbeitslose, Anrechung von Kindererziehungszeiten und Pflege) sind nur im Rahmen der Sozialversicherung, nicht aber im Rahmen von privaten Versicherungsverträgen möglich. Diesen Tatbestand kann auch eine verpflichtende Lösung zur Privatvorsorge nicht kompensieren. Ein weiterer Ausbau der betrieblichen und privaten Altersvorsorge kann somit zwar ein wichtiger Beitrag zur Lebensstandardsicherung insbesondere der Bevölkerungsgruppen mit kontinuierlichem Normalarbeitsverhältnis und besserem Verdienst sein, gleichzeitig aber kumulieren Armutsrisiken bei anderen Bevölkerungsgruppen, die unter den beschriebenen Umständen weder im (durch die Reformen einge-

schränkten) gesetzlichen System, noch über die private Vorsorge hinreichende Anwartschaften aufbauen können (vgl. Schmähl 2009 oder Leiber 2009 und die dort zitierte Literatur).

Ferner ist ein wesentliches Problem, dass die Zusatzvorsorge ein Schlüsselrisiko aller Erwerbstätigen, das Invaliditätsrisiko, nicht verbindlich durch die zweite Säule der Altersvorsorge abdeckt. Auch hier ist der Absicherungsgrad mit den Veränderungen des Rentenrechts deutlich abgesenkt worden. Er bietet in der heutigen Form allein keine ausreichende Absicherung mehr, obwohl die private Berufsunfähigkeitsversicherung mehrere problematische Aspekte aufweist. Es gibt höhere Beitragsbelastungen bestimmter Berufsgruppen und älterer Beschäftigter, und gehäuft rechtliche Konflikte bei der Anerkennung von Ansprüchen. Hier sind Verbesserungen der Absicherung im Rentensystem nötig, mindestens eine verbindliche Einbeziehung in die Zusatzversicherung (vgl. Schmähl 2009, Döring et al. 2009).

Für die Versicherten bedeutet dies, dass sie grundsätzlich nicht erwarten können, eine ausreichende Altersabsicherung zu erhalten. Solange die erörterte schwierige Lage der gesetzlichen Rentenversicherung in ihren wesentlichen Determinanten bestehen bleibt, wird sich hieran nichts ändern. Wer unabhängig von formal-juristischen oder politischen Überlegungen damit ganz praktisch nicht einverstanden ist und auf eine lebensstandarderhaltende Rente nicht verzichten will, der muss faktisch bereit sein, hierfür entsprechende „Opfer“ zu bringen. Dies setzt aber das Bewusstsein voraus, dass finanzielle Entscheidungen insbesondere hinsichtlich der Altersabsicherung für die weitere Entwicklung der eigenen Lebenssituation eine erhebliche Bedeutung haben (können), und es daher essentiell wichtig ist, sich selbst über seine individuelle Situation, die zu erwartenden Leistungen und eventuelle Möglichkeiten zu informieren (vgl. Abschnitte C.3.5 und C.5). Es müssen auch jenseits spezieller Krisenzeiten die Sensibilisierung erfolgen, das Bewusstsein geweckt, aber auch die notwendigen wettbewerblichen und regulatorischen Bedingungen geschaffen werden, dass Verbraucher ihre „finanzielle Gesundheit“ bedenken und sich um diese kümmern müssen.

Ganz wesentlich dürfte es für viele Beschäftigte sein, eine „Mischstrategie“ zu fahren, bei der sie künftig etwas länger abreiten und gleichzeitig mehr privat vorsorgen. Auf diese Weise können sie die Minderung ihrer monatlichen Renten in der Rentenbezugsphase teilweise oder gänzlich vermeiden. Gleichzeitig böte die längere Erwerbsphase zusätzliche Sparmöglichkeiten. Insgesamt würde das angesparte private Vorsorgekapital in der etwas kürzeren Bezugsphase einen höheren Lebensstandard ermöglichen. Dies setzt abgesehen von entsprechenden gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen allerdings auch voraus, dass die Beschäftigten verstärkt und nachhaltig in ihr Humankapital bzw. in ihre Beschäftigungsfähigkeit investieren und sich auch in fortgeschrittenem Alter beruflich fortbilden (vgl. Schnabel/Ottnad 2008; vgl. auch oben C.4 und Schmähl 2009).

Glücklicherweise existieren neben den (wenigen) Handlungsoptionen, die den Versicherten selbst zur Verfügung stehen, eine Reihe von Handlungsoptionen durch die Systemträger (DRV Bund, Staat), mit denen den aktuellen und zukünftigen Gefahren für das deutsche Alterssicherungssystem wirksam entgegen gewirkt werden kann. Sie werden im nächsten Abschnitt erörtert.

F.2 Perspektive der Systemträger und ihrer Versicherten

Das Sozialstaatsprinzip ist in Deutschland eine der Grundlagen der Verfassungsordnung und verpflichtet Gesetzgeber, Rechtsprechung und Verwaltung, nach sozialen Gesichtspunkten zu handeln und die Rechtsordnung entsprechend zu gestalten. Soziale Marktwirtschaft (des Wirtschaftssystems der Bundesrepublik) bedeutet in diesem Kontext, dass der Staat der Wirtschaft einen Ordnungsrahmen vorgibt, der einen sozialen Ausgleich ermöglichen soll. Wie erörtert (vgl. Abschnitt B), wurden im Zuge einer Vielzahl von Reformen und Eingriffen in das Rentensystem Leistungen gesenkt und finanzielle Verpflichtungen abgegeben. Die hieraus entstehenden zusätzlichen Lasten wurden den Bürgern und/oder Steuerzahlern übertragen, die nunmehr grundsätzlich mehr tun müssen, um den vor den jeweiligen Reformen entsprechenden Status im Alter aufrecht erhalten zu können.

Wenn aber, wie mit der staatlich geförderten kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge, die Verantwortung für eines der zentralen Elemente des deutschen Sozialstaates – die Lebensstandardsicherung im Alter – teilweise an das Verhältnis von Kunden zu Finanzdienstleistern ausgelagert wird, deren vorrangiges Ziel nicht die Gewährung eines bestimmen Sicherungsniveaus, sondern die Erzielung von Unternehmensgewinnen ist, dann obliegt es dem Sozialstaat grundsätzlich, sicherzustellen, dass die durch die Absenkungen des Leistungsniveaus entstandenen Lücken tatsächlich auch unter realistischen sozialstaatlichen Bedingungen gedeckt werden können. Die aus der Analyse in Abschnitt C gewonnenen Ergebnisse deuten aber nun gerade darauf hin, dass im Wege der realisierten „Riester“-Förderung in sehr unzureichendem Maße Sorge getragen wird dafür, dass die vorgenommene Regulierung/Zertifizierung diesen Namen auch rechtfertigt und die Verbraucher eine faire Chance haben, an der Förderung zu partizipieren. Die grundsätzlich begrüßenswerte Förderinitiative wird in der Praxis über weite Strecken konterkariert, sei es durch Intransparenz und mangelnden Wettbewerb oder zu hohe Kostenforderungen der Anbieter oder die mangelnde Expertise vieler Verbraucher. Entscheidend ist, dass die von staatlicher Seite „geführte“ Abstimmung zwischen Umlagefinanzierung und geförderter Zusatzvorsorge in einer für den Versicherten optimalen Weise erfolgt. Schmähl (2009, 399) weist zu Recht darauf hin, dass es aber auch auf die Reformen innerhalb des Umlagesystems ankommt, zumal die Belastungen aus der Finanz- und Wirtschaftskrise (vgl. Deutsche Bundesbank 2009) den Reformdruck noch erheblich erhöhen dürften.

Döring et al. (2009) plädieren dafür, das Sicherungsziel der gesetzlichen Rentenversicherung auch nach einer Gewichtsverschiebung so zu definieren, dass zumindest bei längerer Versicherungsdauer die durch Beiträge erworbenen Rentenansprüche deutlich höher liegen als der Betrag, den man ohne jede Beitragszahlung aus der bedarfsgeprüften Grundsicherung erhalten würde. Denn wer davon ausgeht, dass er im Alter von der gesetzlichen Rentenversicherung eine Rente unterhalb der Grundsicherung erhält, für den bedeutet der Aufbau einer zusätzlichen Altersvorsorge, dass er mit seinem gegenwärtigen Konsumverzicht kein höheres Einkommen im Alter erzeugt, sondern dass er damit den Steuerstaat entlastet. Bei der Festlegung des Sicherungsniveaus ist ferner darauf zu achten, dass das Beitrags-Leistungs-Verhältnis der gesetzlichen Rentenversicherung zumindest nicht negativ wird (siehe oben).

Loose/Thiede (2006) formulieren dies ähnlich: „... Wenn aber auch in Zukunft die Alterssicherung grundsätzlich an das Erwerbssystem gekoppelt sein soll, muss sichergestellt werden, dass Erwerbsarbeit und die Zahlung von Beiträgen aus dem Erwerbseinkommen auch tatsächlich zu einem Altereinkommen führt, das höher ist als jene Transferleistungen, die man auch ohne jede Beitragszahlung erhalten würde. Nur wenn die erwerbsorientierte Alterssicherung in diesem Sinne armutsfest ist, kann sie auf die für ihren nachhaltigen Bestand notwendige Akzeptanz bei den Betroffenen hoffen. Der Hinweis darauf, dass andernfalls ja die Grundsicherung den Eintritt von Altersarmut vermeiden würde, ist dabei nicht zielführend, da die Grundsicherung ja gerade das idealtypische Modell der Entkoppelung von Erwerbsarbeit und Alterssicherung darstellt. Ein erwerbsorientiertes Alterssicherungssystem, das auch bei langjährig erwerbstätigen Versicherten im Alter zu Armut führt, ist nicht zukunftsfähig. ...“.

Auch der Hinweis von Börsch-Supan et al. (2004, 1 ff.) ist zu berücksichtigen, dass die Kernproblematik bei Rentenreformen darin bestehe, dass die meisten Lösungen des Rentenproblems eine lange Vorlaufzeit benötigten. So sei es zum Beispiel unmöglich, von heute auf morgen das Renteneintrittsalter zu erhöhen, da den älteren Abreitnehmern Vertrauensschutz und Zeit gewährt werden müssen, die Lebensplanung an die neuen Regeln anzupassen. Damit das, was ein normaler Arbeitnehmerhaushalt im Rahmen der Altersvorsorge ansparen kann, für eine substantielle Ergänzung der gesetzlichen Rente ausreicht, braucht es sehr viel Zeit. Reformen müssten daher deutlich vor dem Zeitpunkt verabschiedet werden, an dem es für alle offensichtlich und spürbar wird, dass sich die Situation wesentlich verschlechtert hat und sich dadurch ein Widerstand gegen Reformen von selbst verringert.

Wesentlich ist vor diesem Hintergrund vor allem die Eindämmung diskretionärer Maßnahmen. Das Ziel, Stabilität im Rentenversicherungssystem zu erzeugen, lässt sich nicht durch einzelne kurzfristige und teilweise gegensätzliche Veränderungen erreichen. Benötigt wird ein Weniger statt ein Mehr an Eingriffen in das System, die aber abgestimmt langfristig angelegt sind. Nur so wird eine langfristige Planung wie von Börsch-Supan et al. oben beschrieben überhaupt erst möglich. Einerseits muss eine „Politik nach Kassenlage“ vermieden werden. Dies gilt insbesondere auch hinsichtlich des Aufbaus einer „nachhaltigen“ Rücklage, die vom Sachverständigenrat auf 1,5 Monatsausgaben beziffert wird und bislang durch Schutzklauseln und außerplanmäßige Rentenerhöhungen verhindert wurde. Allerdings ist unter Berücksichtigung des Ausmaßes der finanziellen Schwankungen in der Vergangenheit auch darüber nachzudenken, eventuell eine noch höhere Rücklage anzustreben. Döring et al. (2009) argumentieren beispielsweise für ein höheres Durchschnittsniveau der Nachhaltigkeitsrücklage von mindestens 3 Monatsausgaben, da sich dann auch die Verzögerung zwischen den konjunkturellen Veränderungen auf der Einnahmenseite der Rentenversicherung und den Reaktionen auf der Ausgabenseite vergrößern würde. Damit könnte eine bessere Stabilisierung erreicht werden. Das gilt auch für die Berücksichtigung der Lohnzuwächse und für den Nachhaltigkeitsfaktor, der die Entwicklung des Verhältnisses von Rentnern zu Beitragszahlern mit einbezieht. Wenn während einer langen konjunkturellen Abschwungphase die Zahl der Beitragszahler zurückgeht, die Zahl der Rentner aber unverändert bleibt, dann führt der Nachhaltigkeitsfaktor noch in der Abschwungphase zu einer reduzierten Rentenanpassung und verstärkt damit den konjunkturellen Abschwung durch geringere Transfers an die privaten Haushalte. Letztlich erscheint in diesem Zusammenhang auch die in der Rentenformel eingebaute Verzögerung zwischen Lohnerhöhung und Rentenzuwachs von maximal 1,5 Jahren zu kurz für starke und vor allem länger andauernde Rückgänge der wirtschaftlichen Leistung (vgl. Döring et al. 2009).

Sinn und Thum (1999) weisen auf die Handhabung des Bundeszuschusses an das Umlagesystem als weiteres Problemfeld hin. Sie zeigen, dass sich der Beitragssatz leicht senken lässt, wenn man nur den Bundeszuschuss entsprechend erhöht. Gleiches gilt für das Leistungsniveau. Betrachtet man die schwankungsreiche Entwicklung der Höhe des Bundeszuschusses sowie auch dessen Zusammenspiel mit den übrigen wesentlichen Determinanten der Versicherungsleistung insbesondere in den letzten beiden Jahrzehnten, so ist eine Steuerung, die eher im politischen Interesse als im Interesse der Versicherten liegt, nicht auszuschließen. Tegtmeier formuliert bereits 1998 so: „... Insbesondere aber dürfen der GRV keine zusätzlichen Belastungen - egal mit welcher Begründung - auferlegt werden, ohne dass gleichzeitig für eine entsprechende Finanzierung gesorgt wird. Es sollte hierbei die Stärkung der Beitragsorientierung der Rente im Vordergrund stehen, um all jenen den Weg zu verstellen, die gern gesamtgesellschaftliche Aufgaben auf die Sozialversicherung verladen, um anschließend beredt den Anstieg der Beitragssätze zur Sozialversicherung zu beklagen. ...“.

Der Sachverständigenrat (2007, 221) bemerkt, dass es dem Wesen einer Sozialversicherung entspricht, Beitragsmittel nur zur Finanzierung der dem jeweiligen Versicherungszweck immanenten Aufgaben zu verwenden, während „versicherungsfremde“ Elemente − sowohl bestimmte Leistungen als auch Umverteilungselemente − als von der gesamten Gesellschaft zu tragende Ausgaben über Steuern (oder den Sozialversicherungszweig, für den sie versicherungsimmanent sind) finanziert werden sollten. Eine solche Aufgabenverteilung stärkt den Äquivalenzcharakter der Leistungen und reduziert die verzerrende Steuerwirkung der Beiträge. Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wird so attraktiver, und der Einnahmeschwäche aufgrund einer schwindenden Beitragsbasis kann auch entgegengewirkt werden. Die deutschen Sozialversicherungen enthalten ei-

ne Vielzahl „versicherungsfremder“ Elemente. „Versicherungsfremde“ Leistungen und „versicherungsfremde“ Umverteilungsanliegen stellen − sofern sie als notwendig erachtet werden − gesamtgesellschaftliche Aufgaben dar und sollten von der gesamten Gesellschaft, also von allen Steuerzahlern, finanziert werden und nicht nur vom Kreis der Beitragszahler im Wesentlichen aus Lohneinkommen bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze (vgl. Sachverständigenrat 2006, 229 ff.).

Über diese grundsätzliche Problematik mit dem Bundeszuschuss hinaus muss konstatiert werden, dass die Finanzierung über den Bundeszuschuss als weitere Finanzierungsquelle erhebliche Intransparenz mit sich bringt. Einen Lösungsansatz präsentiert der Sachverständigenrat (2005, 386): Werden auch nach einer Evaluation die „versicherungsfremden“ Leistungen (zu diesen vgl. Abschnitt E) als notwendig angesehen, stellt sich die Frage, ob eine institutionelle Ausgliederung angezeigt ist, also die Leistungen aus dem Verantwortungsbereich des betroffenen Sozialversicherungszweigs herausgenommen und dem allgemeinen Staatshaushalt zugeordnet werden sollen (zum Beispiel durch ein Leistungsgesetz) oder ob lediglich eine finanzielle Ausgliederung (durch einen Bundeszuschuss) stattfinden soll. Die Erhöhung der Transparenz, und das ist das Entscheidende an der Empfehlung des Sachverständigenrates, spricht für eine institutionelle Ausgliederung. Auch können bei einer Ausgliederung solche Personen in den Genuss der Leistung kommen, die vorher allein den Versicherten zugute kam. Verwaltungsvereinfachung und Verwaltungskostenersparnis sprechen allerdings theoretisch für eine finanzielle Ausgliederung, dies ist aber zumindest solange als eher nachrangig anzusehen, solange die Verwaltungskostenreduktion genauso wenig transparent wird wie die behaupteten niedrigen Verwaltungskosten der DRV und ihrer Schwestern (siehe oben). Da in der Arbeitslosenversicherung und der gesetzlichen Rentenversicherung die identifizierten „versicherungsfremden“ Leistungen und „versicherungsfremden“ Umverteilungsmaßnahmen im Wesentlichen solchen Personen zugutekommen, die keine Beiträge zahlen und damit nicht von der durch den Bundeszuschuss erzeugten Beitragssatzsenkung begünstigt werden, wäre die Zielgenauigkeit eines steuerfinanzierten Zuschusses in diesen beiden Sozialversicherungszweigen grundsätzlich aber gewährleistet (vgl. Sachverständigenrat 2005, 331 ff.).

Um die Finanzierung der GRV nachhaltig zu stärken, könnten in diesem Zusammenhang grundsätzlich weitere Gruppen potentieller Beitragszahler einbezogen werden (z.B. Selbständige). Voraussetzung ist jedoch, dass die zusätzlichen Beiträge der zusätzlich Versicherten zur Senkung des Beitragssatzes oder des Bundeszuschusses verwendet werden. Es besteht jedoch die Gefahr – wie die diskretionären Eingriffe der Vergangenheit zeigen –, dass zusätzliche Mittel für eine Weitergabe an die Bestandsrentner verwendet würden. Die Einbeziehung weiterer Personengruppen könnte auch den Vorteil haben, dass kleine Selbständige vor Altersarmut geschützt werden könnten, wie aber zunächst empirisch nachzuweisen wäre (vgl. Schnabel 2008).

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

Diese „Informationsleistung“ muss naturgemäß beim dominanten Umlagesystem beginnen. Nur wenn sich der Versicherte einen (groben) Eindruck davon machen kann, welche Leistungen er aus dem Umlagesystem im Alter erwarten kann, ist es ihm möglich, überhaupt zu entscheiden, ob und in welchem Maße sich eine private Zusatzvorsorge lohnt bzw. nötig ist, um das angestrebte Einkommenslevel sicherzustellen. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang eine individualisierte Information des einzelnen Versicherten, die Letzterem die Möglichkeit gibt, tatsächlich seine „eigene“ Situation zu verstehen. Transparenz bedeutet daher zunächst, Informationen nicht nur aggregiert, sondern spezifisch anzubieten, zunächst orientiert an spezifischen Gruppen (z.B. Arbeitslose, Frauen, Kohorten) und dann auch auf die einzelne Person ausgerichtet. An groben Orientierungsgrößen wie beispielsweise dem „Standardrentner“ ausgerichtete Informationen nämlich senken zwar den Verarbeitungsaufwand und mögen als Vergleichsgrößen sinnvoll sein, dem Einzelnen helfen sie jedoch wenig, sich über seine individuelle Situation, insbesondere seine zu erwartende individuelle Lage im Alter, klar zu werden (siehe oben zum „Eckrentner“ und zu den in jüngerer Zeit verwendeten „Modellfällen“).

Die Rentenversicherung Bund ist mit ihrem Informationsangebot sowohl on- als auch offline in dieser Hinsicht grundsätzlich gut aufgestellt. Neben der individualisierten Information über die zu erwartende Höhe der Leistungen wird ein umfangreiches und zielgruppenspezifisches Informationsangebot in Form von Flyern, Broschüren, Webinhalten etc. sowie persönlicher Beratung vorgehalten. Dennoch ist Börsch-Supan et al. (2004, 1 ff.) zuzustimmen, wenn sie verstärkte Aufklärungsanstrengungen hinsichtlich folgender spezifischer Punkte fordern. Erstens sollte die Aufklärung darüber verstärkt werden, was eine Umfinanzierung der Altersvorsorge für die intergenerative Verteilung bedeutet – nämlich die Entlastung der Kinder, die so während des Höhepunkts der demographischen Belastung weniger Beiträge zahlen müssen. Zweitens ist eine bessere Aufklärung über die Funktionsweise des Arbeitsmarktes notwendig, da z.B. die unzutreffende Vorstellung, dass die Älteren den Jüngeren die Arbeitsplätze wegnehmen, ein wichtiges Reformhindernis darstellt. Auch ist nachzuvollziehen, dass die entscheidende Größe für mehr Beschäftigung die Lohnkosten sind und dass diese die rentenversicherungsbedingten Lohnnebenkosten mit einschließen. Drittens fehlt es an Sachkenntnis über die fundamentalen Eigenschaften der gesetzlichen Rentenversicherung. Das Verständnis für den Reformbedarf dürfte größer sein, wenn z.B. bekannter wäre, dass die morgige Rente erst von den Kindern erwirtschaftet werden muss. Schließlich sollte auch die Tatsache bekannter werden, dass selbst die hohen Beiträge nicht ausreichen, um die gesetzliche Rentenversicherung vollständig zu finanzieren und dass vielmehr weit mehr als ein Drittel des Rentenbudgets aus Steuereinnahmen in Form von Bundeszuschüssen finanziert wird.

Die bereits vorhandene, regelmäßig verschickte Renteninformation der DRV stellt allerdings nur einen ersten Anfang dar. Weder lässt sich für einen durchschnittlichen Verbraucher konkret herleiten, wie seine individuelle Information wirklich zustande kommt, noch kann er nachvollziehen, was die gegebenen Informationen für seine Zukunft bedeuten. Interessanterweise wird in der Renteninformation zweifach die Problematik der Inflation angesprochen, deren Berücksichtigung aber seitens des DRV in eigenen Berechnungen systematisch als nicht sinnhaft angesprochen wird (vgl. Abschnitt C.3.5 und Fußnote 76). Der alleinige Hinweise in der Renteninformation hilft dem Verbraucher allerdings auch nicht weiter. Vor allem aber fehlt eine nutzbare vernetzte Information, zumindest mit anderen staatlichen und öffentlich-rechtlichen Vorsorgesystemen.

Es fehlt des Weiteren eine unmittelbare informationsbezogene Verknüpfung zwischen gesetzlicher, privater und gegebenenfalls auch betrieblicher Altersvorsorge, die in der Öffentlichkeit häufig als getrennte Einheiten und nicht als gemeinsames System dargestellt und auch entsprechend unterschiedlich wahrgenommen werden. Grundsätzlich wären auch noch andere Sozialversicherungssysteme einzubeziehen (Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung etc.). Es ist bislang noch nicht gelungen, das System als Einheit zu kommunizieren, aufgrund der erheblichen Unterschiede nicht nur hinsichtlich der „verkauften“ Produkte, sondern auch zwischen den „Anbietern“. Trotz aller Informationen, die der Einzelne in jedem einzelnen System enthält, bleibt die Aufgabe, diese Informationen sinnvoll miteinander zu verknüpfen, von ihm selbst zu leisten. Dies dürfte für viele Versicherte nur schwer möglich sein, da das einfache „Addieren“ der mitgeteilten zu erwartenden Leistungen auch, aber nicht nur aufgrund der Unterschiedlichkeit der zur Verfügung gestellten Informationen sowie der Systeme an sich hierfür kaum ausreicht. **Es würde einen wesentlichen Schritt in Richtung Transparenz bedeuten, würde der Versicherte nicht meist unabhängig voneinander und durch unterschiedliche Institutionen erfahren, welche Leistungen er im jeweiligen System erhält bzw. wie sich die Wertentwicklung der jeweiligen Vorsorgeprodukte gestaltet, sondern unmittelbar und regelmäßig von einer zentralen Institution oder zumindest in einer abgestimmten zentralen Information darüber in Kenntnis gesetzt werden, welche „Anwartschaften“ er in allen Sozialversicherungssystemen zusammen bereits erworben hat, welche Leistungen er aus diesem „Vorsorge-Komplex“ erwarten kann, welche Risiken sich im Gesamtkontext darstellen und eventuell sogar, welche Schritte er unternehmen könnte, um eventuell noch nicht genutzte Chancen zu ergreifen.**

Anzumerken bleibt jedoch, dass solche bislang leider fiktiven Informationsanstrengungen kaum ausreichen dürften, das Vertrauen der Bevölkerung wiederzugewinnen bzw. zu stärkern. Das eigentliche Problem diskretionärer Eingriffe in das System (einschließlich der „Nutzung“ des Bundeszuschusses) lässt sich nicht durch Broschüren und Renteninformationen lösen, zumal sich unverzerrte und umfassende Informationen über derartige Maßnahmen für denjenigen, der sie verbreitet, kaum bezahlt machen würden. Reine Informationen (Nachrichten) allein können dieses

Problem weder abmildern noch lösen, entscheidend ist die individuelle Einschätzung im Gesamtkontext.

Die **Transparenz der privaten Zusatzvorsorge** betreffend ist zunächst die aus dem internationalen Vergleich abgeleitete Empfehlung zu wiederholen, dass, wie in anderen Ländern wie zum Beispiel Großbritannien auch, umfassendere Anstrengungen unternommen werden sollten, um Personen in ihren alltäglichen Lebensumständen zu erreichen und sie für eine eigenverantwortliche Vorsorge zu sensibilisieren (vgl. Abschnitte C und D).

Bezüglich der Transparenz des Angebotes muss aufgrund der auch im Rahmen dieser Untersuchung gewonnenen Ergebnisse (vgl. Abschnitt C) eindeutig konstatiert werden, dass die Aussage der Bundesregierung, die Verbraucher seien aufgrund der bestehenden Informationsverpflichtungen in der Lage, die einzelnen „Riester“-Produkte zu vergleichen und die für sie passenden Angebote zu erkennen, trotz der Reformen des Jahres 2005 deutlich mehr Wunsch als Wirklichkeit ist (vgl. Deutscher Bundestag 2008d). **In der Realität scheint es wohl eher so zu sein, dass der Verkaufs- und nicht der Vorsorgegedanke die Anbieter steuert und die Informationspflichten entweder nicht eindeutig genug ausgestaltet sind oder aber nicht genügend ernst genommen werden. Für beides finden sich klare Hinweise in der Untersuchung.** So erschweren ganz unterschiedlich ausgestaltete oder auf unterschiedlichen Annahmen beruhende Informationsmaterialien einen Vergleich verschiedener Angebote sogar bei identischen Informationen und einige Anbieter stellen auch gesetzlich geforderte Informationen nicht oder nicht ausreichend bereit. **Heute ist es relativ unwahrscheinlich, insbesondere die Kosten-Leistungs-Strukturen der Verträge in einer Art und Weise zu entdecken und zu bewerten, dass Verbraucher diese tatsächlich vergleichen und in eine Rangfolge bringen können.** Sonst gäbe es nämlich einen funktionierenden Preis- und Qualitätswettbewerb und es ergäbe sich eine derart starke Nachfrage für gute bzw. günstige Anbieter, dass schlechte bzw. teure Anbieter vom Markt verschwunden wären. Dies ist aber gerade nicht der Fall. **Aufgrund der erheblichen Heterogenität der im Rahmen der Untersuchung betrachteten geförderten Altersvorsorgeprodukte und ihrer Qualität wäre es ganz im Sinne der „Riester“-Förderidee, einen solchen Preis- und Qualitätswettbewerb zu fördern.**

Dies kann vor allem auf zwei Wegen geschehen.

- Die Produkte müssen entweder für die Kunden und/oder den Staat (eine mögliche Aufsicht) **tatsächlich beurteilbar** sein.
  - Erstere können die Marktstellung der Anbieter durch Honorierung guter (Bestrafung schlechter) Produkte wie beschrieben selbst stärken (schwächen),
  - der Staat andererseits kann die mangelnde Beurteilungsfähigkeit der Kunden gegebenenfalls indirekt substituieren.
- Gemäß der ersten Möglichkeit sind die „Kunden“ selbst in die Lage zu versetzen, nicht nur die hinsichtlich einer möglichen Vorsorgeentscheidung relevanten Informationen der jeweiligen Anbieter in korrekter, vollständiger und (für die meisten in) verständlicher Art und Weise zu erhalten, sondern auch anhand dieser Informationen aussagekräftige Vergleiche mehrerer Angebote durchzuführen. Es bieten sich verschiedene Handlungsalternativen an.
  - Erstens mag es zutreffend sein, dass die geltenden Informationspflichten relativ konkrete Vorgaben machen. Solange es den Anbietern aber obliegt, diese Vorgaben sehr frei in ganz unterschiedlicher „Verpackung“, zu präsentieren, so dass selbst in Finanzangelegenheiten erfahrenen Verbrauchern erheblicher Aufwand bei Identifikation und Interpretation der wesentlichen Daten entsteht, lassen sich aussagekräftige Vergleiche und damit ein funktionierender Qualitätswettbewerb kaum erreichen.
  - **Hier wäre es nun hilfreich, nicht nur vorzugeben, welche Informationen vor Vertragsabschluss an den Kunden „geliefert“ werden müssen und dies auch engmaschig regelmäßig zu überprüfen, sondern insbesondere auch sicherzustellen, dass diese von allen Anbietern möglichst in identischer Art und Weise aufbereitet werden.** Gerade in dem aufgrund der Anzahl von Anbietern und Produkten verglichen

mit beispielsweise dem Wertpapiermarkt relativ überschaubaren Markt für „Riester“-Produkte und den darüber hinaus ohnehin bei jedem Vertrag der gleichen Gattung identischen zu liefernden Informationen, sollte es möglich sein, für jeden Anbieter identische, standardisierte Informationsmaterialien zu schaffen (vgl. Abschnitt C.3.5).

- Alternativ oder ergänzend wäre es möglich, die (fehlende) Qualitätsbeurteilung durch den Kunden institutionell zu substituieren. Hierzu bietet sich ein im Kontext der Finanzberatung bereits vorgeschlagenes Modell an, ähnlich zur Finanzierung der Bankenaufsicht oder der „freiwilligen“ Jahresabschlussprüfung (DPR) alle in Deutschland tätigen Anbieter von Finanzdienstleistungen und damit auch „Riester“-Produkten in einem Umlageverfahren regelmäßig in einen öffentlich-rechtlichen Fonds einzahlen zu lassen, dessen Mittel zwei vorrangigen Aufgaben dienen, ohne dass durch die Financiers Einfluss auf die Leistung genommen werden kann (vgl. Oehler 2009a und 2009b).
  - Erstens sollte der konsequente **Ausbau der Finanzberatung** durch die Verbraucherzentralen hinsichtlich der Präsenz in der Fläche und der notwendigen Intensität der Beratung anhand definierter Standards erfolgen. Einheitliche Qualitätsstandards sind hier jedoch aufgrund der grundsätzlichen Unabhängigkeit der einzelnen Länderorganisationen und der damit verbundenen Heterogenität der Landschaft der Verbraucherzentralen in Deutschland wesentlich. Sonst kann nicht ausgeschlossen werden, dass je nach Standort unterschiedliche Beratungskosten und auch unterschiedliche Beratungsqualität die Folge sind.
  - Zweitens sollte die **Informationsvielfalt und -dichte der vergleichenden Untersuchungen** durch die Stiftung Warentest, insb. im Internet, inkl. der Einrichtung von Beratungsforen, aber auch durch andere neutrale Institutionen wie Nichtregierungsorganisationen oder Forschungseinrichtungen ausgebaut werden. Dies schließt die **Entwicklung geeigneter einheitlicher Zertifizierungssysteme für Anbieter, Berater, Prozesse und Produkte** ein. Solcherlei echte Information und Beratung, die unabhängig von Anbieter und Produkt sowie jenseits von Gewinnerzielungsabsichten der Analyse der Verbraucher- und Produktsituation ausreichend Zeit zumisst und gleichzeitig bezahlbar bleibt, stellt für alle Beteiligten eine „win win“-Situation dar. Den Kunden nimmt sie den Beurteilungsaufwand ab und „führt“ sie zu den Anbietern „guter“ Produkte, warnt sie gleichzeitig aber auch vor Anbietern schlechter Qualität (vgl. Oehler 2009a und 2009b; Oehler/Kohlert 2009). Kundentypen werden dann als „default“ (vgl. Abschnitt C.5) bestimmte Produktklassen zugeordnet, die auf eigenen Wunsch bzw. auf eigenes Risiko von Verbrauchern „abgewählt“ werden können („opt out“). Im „default“ liegen die Nachweis- und Sorgfaltspflichten bei den Anbietern.
  - Als dritte Möglichkeit schließlich erscheint es sinnvoll, über eine zentrale und öffentlich uneingeschränkt zugängliche Datenbank nachzudenken, der alle Anbieter die Pflichtinformationen ihrer Angebote zur Verfügung stellen müssen. Auch diese Datenbank könnte über das zuvor beschriebene Modell finanziert werden. Zu überlegen ist hier beispielsweise, ob als weiterer Schritt automatische Berechnungen und Übersichten der Vorteilhaftigkeit der Angebote und Verträge angeboten werden sollten.
- Auch ein grundsätzlicher Ausbau der **Verbraucherbildung** ist zu empfehlen, um generell eine **finanzspezifische Sensibilisierung der Verbraucher** zu fördern und sie für die Relevanz finanzieller Fragestellungen zu interessieren, soweit die eigene „**finanzielle Gesundheit**“ betroffen ist. Um allerdings wirklich die Zielgruppen zu erreichen, die Finanzbildung besonders benötigen, sollten verschiedene Aspekte Beachtung finden (vgl. Abschnitte C.3.5 und C.5).

Selbst mit all diesen Maßnahmen können viele derjenigen nicht erreicht werden, für die eine zusätzliche staatliche geförderte private Altersvorsorge nützlich sein könnte. Um auch hier erfolgreich zu sein, wurde beispielsweise vorgeschlagen, ein Pflichtsystem aufzubauen, dass ähnlich dem privaten Markt für Kraftfahrzeughaftpflichtversicherungen dem Einzelnen eventuell zwar die Wahl zwischen konkurrierenden Anbietern überlässt, nicht jedoch die Entscheidung darüber, ob überhaupt ein Vertrag abgeschlossen wird. Hierzu müsste dann eine Mindestnachfrage, die im Normal-

fall eine Versorgung oberhalb des Sozialhilfeniveaus sichert, gesetzlich vorgeschrieben werden (vgl. hierzu z.B. Schwintowski 2004, 96).

Eine solche Pflichtversicherung ist jedoch aus ökonomischen Erwägungen abzulehnen. Wie Börsch-Supan et al. (2003, 46) anmerken, könnte die Einführung einer solchen Pflichtvorsorge zwar eventuell das Problem der Deckungslücke lösen, zumindest bei der jüngeren Generation, die noch Zeit zum Ansparen hat, sie wirkt aber nicht universal und schafft zudem neue Probleme. Gerade diejenigen, die am wenigsten sparen, dürften auch am häufigsten keine regelmäßigen Beschäftigungsverhältnisse haben und sind daher mit einer Pflichtvorsorge schwer erreichbar. Ferner könnte der Staat indirekt in der Haftung oder Garantie bezüglich der Vermögensentwicklung gesehen werden. Börsch-Supan et al. befürchten zudem Verwerfungen am Kapitalmarkt, da eine Pflichtvorsorge partiell Steuercharakter mit den damit verbundenen negativen Anreizwirkungen für Beschäftigung und Konsum hat.

Angemessen erscheint aber die bereits erörterte **„opt out“-Lösung** (vgl. Abschnitt C.5), die Verbraucher auch mit wenig Kompetenz in die Lage versetzt, geeignete Förderprodukte zu erhalten. In anderen Bereichen wird dies bereits aktiv durch so genannte **„default“-Strategien**, also vorgegebene Standardeinstellungen, zu erreichen versucht.[117] Hier übernehmen Verbraucher eine voreingestellte Vertragsvariante (z.B. eine Entgeltumwandlung in einen Vorsorgefonds), es sei denn, sie widersprechen der Vorgabe und wählen selbst eine alternative Lösung. Solche Vorsorgepläne haben in den USA Beteiligungsraten von über 85 Prozent zur Folge, während die „opt in“-Varianten, bei denen man sich aktiv für eine Beteiligung aussprechen muss, zunächst aber unversorgt bleibt, nur Beteiligungsraten von circa einem Drittel aufweisen (vgl. hierzu auch Börsch-Supan et al. 2003, 47).[118]

Grundsätzlich können Defaults sowohl von Anbietern[119], als auch vom Staat oder von anderen gesellschaftlichen Institutionen wie Kirche, Medien, Schulen (so genannte „Massen-Defaults“) und auch vom Verbraucher selbst gesetzt werden (so genannte „persönliche Defaults“).[120] Die EU Kommission hat die Möglichkeit der Defaults erkannt und bereits in einem Fall in eine Gesetzesvorlage umgesetzt. So wird Art. 31.3 des Vorschlags für eine neue Verbraucherrechtsdirektive[121] damit begründet, dass Verbraucher sich in aller Regel bei Vertragsbedingungen nach den üblichen Standardvorgaben richten und nur selten aktiv eine vorgegebene Standardeinstellung abwählen – gerade beim E-Commerce und gerade bei Vertragsbedingungen (dem „Kleingedruckten“). Daher wird gefordert, voreingestellte Optionen, die eine Zustimmung signalisieren (d.h. bereits angekreuzte Wahl-Kästchen) zu vermeiden und stattdessen grundsätzlich die ausdrückliche Einwilligung der Verbraucher einzuholen. Hinsichtlich der Idee der massenhaften Beteiligung an der zusätzlichen Altersvorsorge wäre dies aber kontraproduktiv. Es ist also nach Sachlage und Notwendigkeit zu differenzieren. Die Mächtigkeit der Defaults steht de facto bereits hinter vielen staatlich gesteuerten Spar- und Altersvorsorgeprogrammen, die Staaten weltweit einsetzen. Hier stellt der Default des regelmäßigen Einzahlens (z.B. Prozentsatz von Einkommenserhöhungen) ein wichtiges Designelement und einen zentralen Erfolgsfaktor dar.[122] Das weltweit erste Sparprogramm, das sich explizit auf verhaltensökonomische Erkenntnisse stützt, ist das neuseeländische „KiwiSaver“-Altersvorsorgeprogramm.[123]

Ferner genügt es angesichts der vielfältig dargestellten Verknüpfung der Mechanismen und Determinanten der gesetzlichen Rentenversicherung mit umfeldbezogenen Einflussgrößen wie der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik und -situation nicht, nur auf das eigentliche System der ge-

[117] Vgl. zu den weiteren Ausführungen Oehler/Reisch 2008.

[118] Häufig zitiertes Beispiel für das Phänomen in anderen Bereichen sind die extremen Unterschiede im Anteil der Organspender in Ländern, bei denen der Default unterschiedliche Standards setzt: Während in den Ländern, in denen die Verstorbenen grundsätzlich als Organspender betrachtet werden und die Angehörigen der Organentnahme aktiv widersprechen müssen („opt out“) der Anteil bei 99% liegt (z.B. Österreich), ist der Anteil in Ländern mit „opt in“-Bedingung im einstelligen Bereich (z.B. Deutschland); vgl. Johnson/Goldstein 2003.

[119] Vgl. Polak et al. 2008.

[120] Eine nützliche Klassifizierung von Default-Typen findet sich in Goldstein et al. 2008.

[121] COM(2008)614final.

[122] Für viele: Madrian/Shea 2001.

[123] Vgl. MacPherson 2006: Das Programm „KiwiSaver“ ist ein lohnbasiertes Sparprogramm, das seit 2007 läuft. Es ist „the first government scheme in the world to be designed using behavioural finance principles to encourage saving“ (32). Alle bisherigen Programme waren vom privaten Sektor initiiert (vgl. Madrian/Shea 2001; Thaler/Benatzi 2004).

setzlichen Rentenversicherung abzustellen. Wichtig ist zudem, dass Politik und Tarifpartner sich bemühen müssen, älteren Arbeitnehmern einen längeren Verbleib im Arbeitsprozess zu ermöglichen (vgl. Börsch-Supan et al. 2004). Strukturen und Verhaltensweisen, die dem entgegenstehen, wären zu korrigieren, insbesondere Regelungen, die entgegen ihrer Intention die Weiter- oder Wiederbeschäftigungschancen sogar mindern (vgl. Börsch-Supan et al. 2004, 1 ff.). In ähnlicher Weise argumentieren Döring et al. (2009), dass viele Voraussetzungen einer nachhaltigen Alterssicherungsstrategie nicht in der Rentenpolitik im engeren Sinne geschaffen werden, sondern eher in ihrem „Vorfeld“, also in der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, liegen. Die Autoren nennen zwei Beispiele: so zeige der europäische Vergleich, dass jene Wohlfahrtsstaaten, die über längere Zeit besondere Anstrengungen in Bildung und Weiterbildung unternahmen, zumeist gute Beschäftigungsniveaus bei hoher Erwerbsbeteiligung erreichen konnten. Desgleichen habe auch ein Ausbau des vorschulischen und schulischen Betreuungssystems in Verbindung mit einer Strategie, Männern und Frauen vergleichbare Karrierechancen zu eröffnen, nicht nur zu einer höheren Erwerbsbeteiligung, sondern auch zu einer ausgeglicheneren demographischen Entwicklung beigetragen. Beides führe zu einer größeren Nachhaltigkeit der Rentenversicherung.

Die Deutsche Bundesbank kommt daher in ihrer jüngsten Analyse im Kontext der Staatsfinanzen zu einem sehr klaren Bild (2009, 31): „...Die öffentlichen Finanzen werden perspektivisch sowohl von den Auswirkungen des derzeitigen drastischen Schuldenanstiegs als auch des demographischen Wandels belastet. Es besteht daher weiterhin Anpassungsbedarf, wohingegen die Rücknahme bereits beschlossener Reformen die Probleme vergrößern würde. Besondere Bedeutung kommt einer Erhöhung und Verlängerung der Erwerbsbeteiligung der Älteren zu. Stark steigende Belastungen künftiger Generationen können außerdem dadurch abgemildert werden, dass Anpassungen auf die nähere Zukunft vorverlagert werden. Hierzu trägt nicht zuletzt eine zeitnahe Konsolidierung der Staatsfinanzen bei, sobald sich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung stabilisiert hat. ...“.

Die Betrachtung verschiedener aktuell zum Tragen kommender Rentenversicherungssysteme hat gezeigt, dass es aufgrund der unterschiedlich ausgestalteten Rentensysteme und der nicht vollständigen Datenlage nur schwer möglich ist, einen vollständigen Vergleich zu ziehen. Dieser Befund mag wenig spektakulär klingen, ist aber ganz wesentlich, führt er doch klar vor Augen, dass es nicht zielführend sein kann, einzelne vermeintlich positive oder auch negative Aspekte eines anderen Systems „häppchenweise“ herauszugreifen und ohne Kenntnis und Berücksichtigung des Gesamtzusammenhangs eine potentielle Vorteilhaftigkeit oder Nachteilhaftigkeit gegenüber dem System in Deutschland zu diskutieren. Es lässt sich aber anmerken, dass Deutschland zwar das Recht auf Entgeltumwandlung eingeführt hat[124], allerdings auch in diesem Bereich über einen Mechanismus der automatischen Teilnahme im Bereich der betrieblichen Altersvorsorge nachgedacht werden könnte (default). Um die Verbreitung der betrieblichen Vorsorge zu erhöhen, wäre daher, wie oben bereits im Bereich der „Riester“-Förderung angesprochen, ein System mit automatischer Teilnahme bei Arbeitsbeginn mit der Möglichkeit des Widerspruchs sinnvoll. Das Versorgungsniveau für Angestellte ohne einen entsprechenden Plan könnte durch eine finanzielle Beteiligung der Arbeitgeber an den Beitragszahlungen verbessert werden. Jedoch erscheint es hinsichtlich möglicher Finanz- und Wirtschaftskrisen sinnvoll, bei automatischer Teilnahme den Erhalt eingezahlter Beiträge und eine Mindestverzinsung ähnlich dem schweizerischen Modell der beruflichen Vorsorge zu garantieren.[125]

[124] Dies ist durchaus kritisch zu sehen wie Döring et al. (2009) darstellen. So ist die Entgeltumwandlung, die durch Steuer- und Beitragsfreiheit begünstigt wird, mit Blick auf die Steuerprogression insbesondere für Beschäftigte mit überdurchschnittlichem Einkommen zwar vorteilhaft. Sie hat aber insofern problematische Rückwirkungen auf die gesamte Sozialversicherung als je mehr Beschäftigte sich für sie entscheiden, desto stärker die Beitragsausfälle für alle Sparten der Sozialversicherung ausfallen. In der gesetzlichen Rentenversicherung selbst erhöhen sie zusätzlich für die betroffenen Versicherten jene Lücke, die durch die allgemeine Rentenniveauabsenkung herbeigeführt wird. Diese Regelung hat daher also teilweise das Problem, zu dessen Abhilfe sie getroffen worden ist.

[125] Die zu wählenden Anlage-/Vorsorgeformen sollten aber auf jeden Fall fern des eigenen Unternehmens sein, so wie dies auch bei der Mitarbeiterbeteiligung zwingend erscheint, um eine Risikokumulation zu vermeiden. Darüber hinaus sollte ein solches Anlegen auch nicht allein in einem Unternehmen, einer Branche und eigentlich auch nicht allein in einem Nationalstaat oder Wirtschaftsraum erfolgen, sondern breit gestreut (siehe oben, C.4 und C.5). Dies lässt sich preiswert allein mit dem Kauf eines "Marktes", also eines großen Index erreichen. Es bleibt aber dabei: Über die Risiken, also die sprichwörtliche Erfolgsabhängigkeit, muss ausreichend aufgeklärt worden sein.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die erörterte demographische Entwicklung in direkter und indirekter Verbindung zu den angesprochenen strukturellen Änderungen der Erwerbstätigkeit in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten massive Auswirkungen auf das gesamte soziale Sicherungssystem, insbesondere aber auch auf die gesetzliche und private sowie betriebliche Altersvorsorge haben. Es sei daher nochmals der dringend notwendige Perspektivenwechsel hin zu einer ganzheitlichen, die einzelnen Systeme übergreifenden Sichtweise angemahnt. Diese ist zum einen für die Verbraucher wesentlich, aber unter anderem wegen der intensiven finanziellen Verflechtungen auch aus Sicht des Staates und der Systemträger. Die Ganzheitlichkeit und Nachhaltigkeit muss aber dann sowohl die Leistungsseite als auch die Finanzierungsseite einschließlich aller Kosten- und Verwaltungsstrukturen und deren ökonomische Potentiale einbeziehen.

So sehr es auf den ersten Blick durchaus sinnvoll erscheinen mag, im Zuge der Ergänzung des Umlagesystems die Einführung der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge damit zu verbinden, dass mit dem arbeitsmarktpolitischen Argument nicht weiter steigender Lohnnebenkosten die Arbeitgeber keine weitere Belastung aus einer Beibehaltung eines Gesamtversorgungsniveaus der Versicherten erfahren, so sehr verwundert es in diesem Kontext aber, dass es gleichzeitig **bis heute praktisch keine vergleichbare Diskussion zur Tragfähigkeit der zusätzlichen privaten Vorsorge für die Erwerbstätigen** gegeben hat und gibt.[126]

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

Aber nach der Reform ist vermutlich vor der Reform ...

[126] Folgt man den in dieser Studie erörterten mittleren offiziellen Vorausschätzungen, dann wird für 2020 bis 2030 eine Absenkung des vorausberechneten Arbeitgeberanteils von 12 auf 11 Prozentpunkte eine Mehrbelastung bei den Erwerbstätigen um 4 Prozentpunkte („Riester“) gegenüberstehen. Während die Arbeitgeber also um mehr als 8% entlastet werden (11 statt 12 Punkte), müssen die Beschäftigten 25% mehr tragen (15 statt 12 Punkte). Eine analoge asymmetrische Entwicklung zeigt sich z.B. auch in der gesetzlichen Krankenversicherung.

Literaturverzeichnis

Ameriks, J./Caplin, A./Leahy, J., 2002, Retirement Consumption, NBER Working Paper 8735, Cambridge

Atkinson, A., 2007, Financial capability amongst adults with literacy and numeracy needs: Summary, Basic Sklills Agency, London

Atkinson, A./McKay, S./Kempson, E./Collard, S., 2006, Levels of financial capability in the UK: Results of a baseline survey, Financial Services Authority Consumer Research Report 47

Bareis, W./Nauhauser, N., 2008, Lexikon der Finanzirrtümer, 2. Aufl., Econ, Berlin

Becker, S., 2003, Schweiz, in: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), Rentenversicherung im internationalen Vergleich, DRV Schriften 45, Berlin, 255-291

Benz, T./Raffelhüschen, B./Vatter, J., 2009, Finanzmarktkrise und Altersvorsorge, Köln

Bernheim, B. D./Garrett, D. M./Maki, D. M., 1997, Education and Saving, NBER Working Paper 6085, Cambridge

Besendorfer, D./Borgmann, C./Raffelhüschen, B., 1998, Ein Plädoyer für intergenerative Ausgewogenheit: Rentenreformvorschläge auf dem Prüfstand, in: ifo Studien 44, 209-231

Betz, G., 2004, Apriorische und empirische Grenzen von Wirtschaftsprognose: Oskar Morgenstern nach 70 Jahren Prognoseerfahrung, in: Frank, U. (Hrsg.), Wissenschaftstheorie in Ökonomie und Wirtschaftsinformatik, DUV, Wiesbaden, 171-190

Binne, W., 2003, Blick über die Grenzen – Schweden, Schweiz. VDR Pressefachseminar 19./20.5.2003, Dessau

Birg, H., 2003, Dynamik der demografischen Alterung, Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 20, Bundeszentrale für politische Bildung, http://www.bpb.de/publikationen/MBTSTM,0,Dynamik_der_demografischen_Alterung_Bev%F6lkerungsSchrumpfung_und_Zuwanderung_in_Deutschland.html

Birg, H., 2004, Soziale Auswirkungen der demographischen Entwicklung, Informationen zur politischen Bildung, Heft 282, Bundeszentrale für politische Bildung, http://www.bpb.de/publikationen/KN8WS2,0, Soziale_Auswirkungen_der_demographischen_Entwicklung.html

Bitz, M./Ewert, J./Terstege, J., 2002, Investition, Gabler, Wiesbaden

Blake, D., 2003, The United Kingdom Pension System: Key Issues; in: Pensions 8, 330-375

Blake, D., 2006, Pension Economics, Wiley, Chichester

Blake, D./Turner, J., 2005, Voluntary Carve Outs for Social Security Reform: Lessons from the United Kingdom, Working Paper 2005-20, AARP Public Policy Institute, London

Bodie, Z., 2003, Thoughts on the Future: Life-Cycle Investing in Theory and Practice; in: AIMR, Jan/Feb, 24-29

Börsch-Supan, A., 2001, The German Retirement Insurance System; in: Börsch-Supan, A./Miegel, R. (Hrsg.), Pension Reform in Six Countries, Springer, Berlin, 13-37

Börsch-Supan, A., 2003, Genießen, aber auch zahlen; in: Forschung & Lehre, Heft 2, 64-65

Börsch-Supan, A./Bucher-Koenen, T./Reil-Held, A./ Wilke, C., 2008, Zum künftigen Stellenwert der ersten Säule im Gesamtsystem der Alterssicherung, MEA 158-2008, Mannheim

Börsch-Supan, A./Essig, L./Wilke, C., 2005, Rentenlücken und Lebenserwartungen, Köln

Börsch-Supan, A./Gasche, M./Wilke, C., 2009, Auswirkungen der Finanzkrise auf die Gesetzliche Rentenversicherung, ihre Beitragszahler und ihre Rentner, MEAstudies 09, Mannheim

Börsch-Supan, A./Heiss, F./Ludwig, A./Winter, J., 2003, Pension Reform, Capital Markets and the Rate of Return; in: German Economic Review 4, 151-181

Börsch-Supan, A./Heiss, F./Winter, J., 2004, Akzeptanzprobleme bei Rentenreformen, DIA, Köln

Börsch-Supan, A./Ludwig, A./Sommer, M. 2003, Demographie und Kapitalmärkte, DIA, Köln

Börsch-Supan, A./Ludwig, A./Sommer, M., 2005, Aging and Asset Prices, MEA 129-2007, Mannheim

Börsch-Supan, A./Wilke, C., 2005, Shifting Perspectives: German Pension Reform; in: Intereconomics 5, 248-253

Börsch-Supan, A./Wilke, C., 2007, Das deutsche Rentensystem: Auf dem Weg zu einem NDC-ähnlichen System, in: Holzmann, R./Palmer, E. (Hrsg.), Revolution in der Alterssicherung - Beitragskonten auf Umlagebasis, Campus, Frankfurt, Europäisches Zentrum, Wien, 699-753

Braun, R., 2003, Die demographische Entwicklung in Deutschland, Teile 1 und 2; in: BankArchiv, Hefte 10 und 11, 753-764, 801-808

Braunstein, S./Welch, C., 2002, Financial Literacy: An Overview of Practice, Research and Policy, Federal Reserve Bulletin, Washington D.C.

Bulmash, S./Samel, P./Chen, S./Polania, M./Kunori, S., 2002, Behavioral Factors Affecting the Retirement Decision, Working Paper, University of South Florida

Bundesamt für Sozialversicherung, 2008a, Änderungen auf 1. Januar 2009 bei Beiträgen und Leistungen, Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Department des Inneren, www.ahv-iv.info

Bundesamt für Sozialversicherung, 2008b, Zukunft der Sozialwerke – Bericht für die Bundesratsklausur vom 26. November 2008, Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Department des Inneren, http://www.bsv.admin.ch/themen/ueberblick/00003/index.html?lang=de

Bundesamt für Sozialversicherung, 2009a, Statistiken zur sozialen Sicherheit, AHV-Statistik. BBL, Bern

Bundesamt für Sozialversicherung, 2009b, Übersicht über die schweizerische soziale Sicherheit. Stand 1.1.2009; http://www.bsv.admin.ch/themen/ueberblick/00003/index.html?lang=de

Bundesamt für Sozialversicherung, 2009c, Jahresbericht 2008 über die Sozialversicherung gemäß Artikel 76 ATSG. BBL, Bern

Bundesamt für Statistik, 2009, Die berufliche Vorsorge in der Schweiz - Pensionskassenstatistik 2007. Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Department des Inneren, Neuchâtel

Bundesministerium der Finanzen BMF, 2005, Vorsorgen und Steuern sparen. Förderung der zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge, Berlin

Bundesministerium für Arbeit und Soziales BMAS, 2006, Geschichte der Gesetzlichen Rentenversicherung, http://www.bmas.de/portal/10688/geschichte__der__gesetzlichen__rentenversicherung.html

Bundesministerium für Arbeit und Soziales BMAS, 2008, Nationaler Strategiebericht. Sozialschutz und soziale Eingliederung 2008-2010, Berlin

Bundesministerium für Arbeit und Soziales BMAS, 2009a, Zusätzliche Altersvorsorge, Berlin

Bundesministerium für Arbeit und Soziales BMAS, 2009b, Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2008 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2008), Berlin

Bundesministerium für Arbeit und Soziales BMAS, 2009c, Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 SGB VI (Rentenversicherungsbericht 2008), Berlin

Bundesministerium für Arbeit und Soziales BMAS, 2009d, Riester-Rente weiter auf Wachstumskurs, Pressemitteilung 18.9.09, Berlin

Bundesministerium für Arbeit und Soziales BMAS, 2009e, Soziale Sicherung im Überblick, Berlin

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz BMELV, 2009, Thesenpapier zur Qualität der Finanzberatung und Qualifikation der Finanzvermittler, Berlin, http://www.bmelv.de/cae/servlet/contentblob/656302/publicationFile/38046/Thesenpapier-Finanzberatung.pdf

Bundesversicherungsanstalt für Angestellte BfA, 2004, Berechnungen der BfA zur Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung, Juni

Bundeszentrale für politische Bildung bpb, 2003, Entwicklung der Lebenserwartung, http://www.bpb.de/wissen/YDGMRC,0,0,Entwicklung_der_Lebenserwartung.html

Bundeszentrale für politische Bildung bpb, 2006, Bevölkerungsentwicklung und Altersstruktur, http://www.bpb.de/wissen/1KNBKW,0,0,Bev%F6lkerungsentwicklung_und_Altersstruktur.html

Carpenter, U., 2005, Rentenreform in den USA, Konrad-Adenauer-Stiftung, Washington D.C.

Carpenter, U., 2007, Rentenreform in den USA: Politisch im Aus, Konrad-Adenauer-Stiftung, Washington D.C.

Chan, S./Stevens, A. H., 2003, What You Don’t Know Can’t Help You, NBER Working Paper 10185, Cambridge

Choi, J./Laibson, D./Madrian, B. C., 2002, Defined Contribution Plans: Plan Rules, Participant Decisions, and the Path of Least Resistance, Working Paper 2002-3, Pension Research Council, The Wharton School, University of Pennsylvania, Philadelphia

Coile, C. C./Levine, P. B., 2004, Bulls, Bears, and Retirement Behavior, NBER Working Paper 10779, Cambridge

Commission of the European Communities COM, 2008, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Consumer Rights, Brüssel, October, COM(2008)614 final

Congressional Budget Office, 2008, Updated long-term Projections for Social Security, CBO Paper, August

Corneo, G./Keese, M./Schröder, C., 2007, Erhöht die Riester-Förderung die Sparneigung von Geringverdienern?, Working Paper, Berlin

Czada, R., 2004, Die neue deutsche Wohlfahrtswelt - Sozialpolitik und Arbeitsmarkt im Wandel, in: Lütz, S./Czada, R. (Hrsg.), Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven, VS Verlag, Wiesbaden, 127-154

Datz, N., 2003, Private Altersvorsorge am Beispiel der „Riester-Rente“, Köln

Department for Work and Pensions, 2006a, Security in Retirement: Towards a New Pension System. White Paper Cm 6841, Norwich

Department for Work and Pensions, 2006b, Personal Accounts: A New Way to Save, White Paper Cm 6975, Norwich

Department for Work and Pensions, 2008, Pension Reform Fact Sheet - Updating estimates of outcomes for individuals under pension reform, and projections of spending on pensioner benefits, http://www.dwp.gov.uk/docs/pensions-reform-factsheet.pdf

Department for Work and Pensions, 2009, DWP Quarterly Statistical Summary, May, Newcastle-upon-Tyne

Deutsche Bundesbank, 1999, Möglichkeiten und Grenzen einer verstärkten Kapitaldeckung der gesetzlichen Alterssicherung in Deutschland, Monatsbericht Dezember, 15-31

Deutsche Bundesbank, 2001, Alternde Bevölkerung, Finanzmärkte und Geldpolitik, Monatsbericht Juni, 77-81

Deutsche Bundesbank, 2002, Kapitalgedeckte Altersvorsorge und Finanzmärkte, Monatsbericht Juli, 25-39

Deutsche Bundesbank, 2009, Demographischer Wandel und langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen in Deutschland, Monatsbericht Juli, Frankfurt, 31-47

Deutsche Rentenversicherung Bund DRV, 2006, Versicherungsfremde Leistungen, http://www.deutsche-rentenversicherung-bund.de/nn_92006/sid_A320196D2F2B6CB0393EC5072403FB11/SharedDocs/de/Inhalt/Servicebereich2/Thema_20des_20Monats_20Archiv/2006/juli06__versfremde__leistung__index.html

Deutsche Rentenversicherung Bund DRV, 2008a, Altersvorsorge – heute die Zukunft planen, Nr. 600, 3. Aufl., Berlin 2008

Deutsche Rentenversicherung Bund DRV, 2008b, Privatvorsorge von A bis Z, Nr. 601, 3. Aufl., Berlin 2008

Deutsche Rentenversicherung Bund DRV, 2008c, Rentenversicherung in Zeitreihen, Berlin

Deutsche Rentenversicherung Bund DRV, 2009a, „Riestern“ leicht gemacht – Ihre Checkliste, Nr. 602, 4. Aufl., Berlin

Deutsche Rentenversicherung Bund DRV, 2009b, Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung, Nr. 107, 2. Aufl., Berlin

Deutsche Rentenversicherung Bund DRV, 2009c, Ergebnisse auf einen Blick (Stand: Juli 2009), Berlin

Deutsche Rentenversicherung Bund DRV, 2009d, Unternehmensprofil / Selbstverwaltung, http://www.deutsche-rentenversicherung-bund.de/nn_39888/DRVB/de/Navigation/Deutsche__RV/Unternehmensprofil__node.html__nnn=true

Deutsche Rentenversicherung Bund DRV, 2009e, Rente: jeder Monat zählt, http://www.deutsche-rentenversicherung-bund.de/nn_18798/SharedDocs/de/Inhalt/04__Formulare__Publikationen/02__info__broschueren/03__rente/rente__jeder__monat__z_C3_A4hlt,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/rente_jeder_monat_z%C3%A4hlt

Deutsche Rentenversicherung Bund DRV, 2009f, Anrechnung schulischer Ausbildungszeiten in der Rentenversicherung, http://www.deutsche-rentenversicherung-bund.de/nn_6986/DRVB/de/Inhalt/Presse/Hintergrundinfos/anrechnung__schulischer__ausbildungszeiten.html

Deutsche Rentenversicherung Bund DRV, 2009g, Altersrente für schwerbehinderte Menschen, http://www.deutsche-rentenversicherung.de/nn_11950/SharedDocs/de/Navigation/Rente/Leistungen/Alter/alter__Behindert__node.html__nnn=true

Deutsche Rentenversicherung Bund DRV, 2009h, Arbeitsmarktbedingte Rente, http://www.deutsche-rentenversicherung-bund.de/nn_88968/SharedDocs/de/Inhalt/Zielgruppen/01__sozialmedizin__forschung/01__sozialmedizin/glossar__sozmed/R/rente__arbeitsmarktbedingte.html

Deutsche Rentenversicherung Bund DRV, 2009i, Hinterbliebenenrente: Hilfe in schweren Zeiten, http://www.deutsche-rentenversicherung.de/nn_15182/SharedDocs/de/Inhalt/04__Formulare__Publikationen/02__info__broschueren/03__rente/hinterbliebenenrente__hilfe__in__schweren__zeiten,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/hinterbliebenenrente_hilfe_in_schweren_zeiten

Deutsche Rentenversicherung Bund DRV, 2009j, Renditen, http://www.deutsche-rentenversicherung.de/nn_23882/sid_B500D55C0BB1560378517FCF87DC2A3B/DRV/de/Inhalt/Presse/Nachrichten__Stellungnahmen/Nachrichten/rendite__der__gesetzlichen__rv.html__nnn=true

Deutsche Rentenversicherung Bund DRV, 2009k, Was sind versicherungsfremde Leistungen?, http://www.deutsche-rentenversicherung.de/nn_92006/SharedDocs/de/Inhalt/Servicebereich2/Thema_20des_20Monats_20Archiv/2006/juli06__was_20sind__versfremde__leistungen.html

Deutscher Bundestag, 2002, Drucksache 14/9503, 21.5.2002

Deutscher Bundestag, 2003, Der aktuelle Begriff: Versicherungsfremde Leistungen, Nr.3/03, http://webarchiv.bundestag.de/archive/2008/0506/wissen/analysen/2003/2003_01_24.pdf

Deutscher Bundestag, 2008a, Drucksache 16/8614, 18.3.2008

Deutscher Bundestag, 2008b, Drucksache 16/8634, 19.3.2008

Deutscher Bundestag, 2008c, Drucksache 16/10280, 18.9.2008

Deutscher Bundestag, 2008d, Drucksache 16/10501, 8.10.2008

Devetzi, S., 2003, Vereinigtes Koenigreich, in: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), Rentenversicherung im internationalen Vergleich, DRV Schriften 45, Berlin, 391-417

Die Zeit online, 2008, Am Ziel vorbei, 11.1.2008, http://www.zeit.de/online/2008/02/riester-rente-studie

DirectGov, 2009, Understanding Basic State Pension, Pension and Retirement Planning, http://www.direct.gov.uk/en/Pensionsandretirementplanning/StatePension/Basicstatepension/DG_10014671

Disney, R., 2005, The United Kingdom's Pension Programme: Structure, Problems and Reforms; in: Intereconomics 40, 257-262

Domeij, D./Floden, M., 2003, Population Aging and International Capital Flows, SSE/EFI Working Paper 539, Stockholm

Döring, D., 1980, Das System der gesetzlichen Rentenversicherung - Eine sozialpolitische Einführung, Campus, Frankfurt

Döring, D., 1997, Acht Bemerkungen zur Rentenpolitik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 11, 593-599

Döring, D., 2002, Die Zukunft der Alterssicherung - Europäische Strategien und der deutsche Weg, Suhrkamp, Frankfurt

Döring, D./Greß, S./Logeay, C./Zwiener, R., 2009, Kurzfristige Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf die sozialen Sicherungssysteme, September, Bonn

Duflo, E./Saez, E., 2003, Implications of Information and Social Interactions for Retirement Saving Decisions, Pension Research Council Working Paper 2003-13, Philadelphia

Dünn, S., 2003, USA; in: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), Rentenversicherung im internationalen Vergleich. DRV Schriften 45, Berlin, 351-390

Emmerson, C./Johnson, P., 2001, Pension Provsion in the United Kingdom, in: Disney, R./Johnson, P. (eds.), Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries, Cheltenham, 296-333

Essig, L./Reil-Held, A., 2003, Chancen und Risiken der "Riester-Rente", MEA 35-2003, Mannheim

European Commission, 2006, Current and Prospective Theoretical Pension Replacement Rates, Report by the Indicators Sub-Group (ISG) of the Social Protection Committee (SPC), May, http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_protection/isg_repl_rates_en.pdf

Financial Services Authority FSA, 2005, Financial capability: Developing the role of generic financial advice, London

Försäkringskassan, 2008, Das Altersrentensystem in Schweden, Information von der Försäkringskassan, 01.11.2008, Stockholm

Frerich, J., 1996, Sozialpolitik - Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Darstellung, Probleme und Perspektiven der Sozialen Sicherung, Oldenbourg, München

Gasche, M., 2009, Die kapitalgedeckte Altersvorsorge, MEA, Mannheim

Glootz, T. A., 2005, Alterssicherung im europäischen Wohlfahrtsstaat, Campus, Frankfurt a.M.

Goldstein, D./Johnson, E.J./Sharpe, W.F., 2008, Choosing Outcomes versus Choosing Products: Consumer-focused Retirement Investment Advice; in: Journal of Consumer Research 35, 440-456

Goldstein, D.G./Johnson, E.J./Herrmann, A., 2008, Nudge Your Customers Towards Better Choices; in: Harvard Business Review 12, 99-105

Graf, G., 2004, Grundlagen der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Physica, Heidelberg

Haider, S. J./Stephens, M., 2004, Is There a Retirement-Consumption Puzzle? NBER Working Paper 10257, Cambridge

Handelsblatt, 2009, Und die gesetzliche Rente lohnt doch, 15.7.2009, http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/und-die-gesetzliche-rente-lohnt-doch;2432577

Harris, J., 2006, The Roots of Public Pensions Provision: Social Insurance and the Beveridge Plan, in: Pemberton, H./Thane, P./Whiteside, N. (eds.), Britains's Pensions Crisis – Histrory and Policy, Oxford University Press, Oxford/New York, 27-38

Hegelich, S., 2006, Reformkorridore des deutschen Rentensystems, VS Verlag, Wiesbaden

Hinrichs, K. /Kangas, O., 2003, When Is a Change Big Enough to Be a System Shift? Small System-shifting Changes in German and Finnish Pension Policies, in: Social Policy & Administration 6, 573-591

Hirshleifer, D., 2008, Psychological Bias as a Driver of Financial Regulation; in: European Financial Management 14, 856-874

Hirshleifer, D./Welch, I., 2001, An Economic Approach to the Psychology of Change: Amnesia, Inertia, and Impulsiveness, Yale International Center for Finance Working Paper 00-47, New Haven

HM Revenue & Customs, 2008, National Insurance Fund Account 2007-2008, TSO, Norwich

HM Revenue & Customs, 2009, Background to National Insurance Contributions, http://www.hmrc.gov.uk/nic/background-nic.htm

HM Treasury, 2007, Financial capability: The government's long-term approach, HSMO, London

Hofmann, H.-J., 1992, Die Rentenreform, Econ, Düsseldorf

Holzapfel, H., 2005, Die Rentenanpassungsformel 1992 bis 2005; in: Mitteilungen der bayerischen Landesversicherungsanstalten 6, 263-287

Hunter, G., 2003, Incomplete Markets and Hyperbolic Discounting; in: Journal of Risk and Insurance 70, 97-109

Johnson, E./Goldstein, D., 2003, Do Defaults Save Lives?; in: Science, 302, 1338-1339

Kahneman, D., 2002, Maps of Bounded Rationality; Prize Lecture, December 8, Princeton University

Koeppinghoff, S., 1984, Rentenreform 1984, Vom Ausbau zum Abbau der eigenständigen Alterssicherung der Frau, in: WSI Mitteilungen 1, 40-47

Kohlert, D., 2009, Anlageberatung und Qualität – ein Widerspruch? Zur Utopie qualitativ hochwertiger Anlageberatung im Retail Banking. Nomos, Baden-Baden

Kohlert, D./Oehler, A., 2009a, Scheitern Finanzdienstleistungen am Verbraucher? – eine theoretische Analyse beschränkter Verbraucherrationalität im Kontext asymmetrischer Vertragsbeziehungen und Interessendivergenz; in: DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 78, Heft 3, 81-95

Kohlert, D./Oehler, A., 2009b, Financial Advice Giving and Taking - Where Are the Market´s Self Healing Powers and a Functioning Legal Framework When We Need Them?; in: Journal of Consumer Policy 32, 91-116

Krämer, W., 2003, Statistik verstehen, 3. Aufl., Piper, München

Krieger, T./Stöwhase, S., 2009, Diskretionäre rentenpolitische Maßnahmen und die Entwicklung des Rentenwerts in Deutschland von 2003-2008; in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 1, 36-54

Kriete-Dodds, S., 2008, Staatliche Förderung der Riester-Rente für das Jahr 2003, Wirtschaft und Statistik, Heft 1, 60-68

Kriete-Dodds, S./Vorgrimler, D., 2007, Staatliche Förderung der Riester-Rente für das Jahr 2002, Wirtschaft und Statistik, Heft 3, 300-306

Kruschwitz, L., 2009, Investitionsrechnung, 12. Aufl., Oldenbourg, München

Lampert, H./Althammer, J., 2007, Lehrbuch der Sozialpolitik, 8. Aufl., Berlin

Langmantel, E./Vogler, L., 1997, Entlastungspotential eines Teilkapitalstocks unter alternativen Bevölkerungsannahmen, ifo Institut, München

Laskowski, G., 2009, Fehlschlüsse aus der sozialpolitischen Zielsetzung der Rentenreform; in: Arbeit und Sozialpolitik 11, 48-51

Leiber, S., 2009, Armutsvermeidung im Alter: Handlungsbedarf und Handlungsoptionen, in: WSI-Diskussionspapier Nr. 166, Juni

Letzner, P., 2004, Die Gesetzliche Rentenversicherung als Instrument der Familienpolitik; in: Wirtschaftsdienst, Heft 11, 717-725

Lim, K.-M./Weil, D. N., 2003, The Baby Boom and the Stock Market Boom; in: Scandinavian Journal of Economics 105, 359-377

Loewenstein, G./Prelec, D., 1992, Anomalies: Intertemporal Choice; in: Quarterly Journal of Economics 107, 573-597

Loewenstein, G./Thaler, R. H., 1989, Intertemporal choice; in: Journal of Economic Perspectives 3, 181-193

Loose, B./Thiede, R., 2006, Alterssicherung: Auch in Zukunft armutsfest?, in RVaktuell 12, 479-488

Lourie, J./Thurley, D./Cracknell, R., 2007, The Pensions Bill - Bill 12 pf 2006-07, Research Paper 07/05, House of Commons Library, London

MacPherson, L., 2006, Kiwisaver – a behavioural approach to the case of the reluctant Saver; in: OECD (Hrsg.): Roundtable on Demand-Side Economics for Consumer Policy: Summary Report. DSTI/CP(2006)3/Final, 20th April

Madrian, B./Shea, D., 2001, The power of suggestion: Inertia in 401(k) participation and savings behavior; in: Quarterly Journal of Economics. 116, 1149-1187

Mc Morrow, K./Roeger, W., 2004, The Economic and Financial Market Consequences of Global Ageing, Springer, Heidelberg u.a.

McCarthy, D./Neuberger, A., 2004, Pensions Policy: Evidence on Aspects of Savings Behaviour and Capital Markets, CEPR, London

Meinhardt, V./Rietzler, K./Zwiener, R., 2009, Konjunktur und Rentenversicherung – gegenseitige Abhängigkeiten und mögliche Veränderungen durch diskretionäre Maßnahmen, Forschungsbericht im Auftrag der DRV, Düsseldorf

Meinhardt, V./Zwiener, R., 2005, Gesamtwirtschaftliche Wirkungen einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung, Endbericht Forschungsprojekt im Auftrag des DGB-Bundesvorstandes, der Hans-Böckler-Stiftung und der Otto-Brenner-Stiftung, Berlin

Miles, D./Cerny, A., 2001, Risk Return and Portfolio Allocation under Alternative Pension Systems with Imperfect Financial Markets, CEPR Discussion Paper 2779, London

Munnell, A. H.,(2006, Employer-Sponsored Plans: The Shift from Defined Benefit to De-fined Contribution, in: Clark, G. L./Munnell, A. H./Orszag, J. M. (eds.), The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income, Oxford, 359-380

Muradoglu, G./Salih, A./Mercan, M., 2003, A Behavioral Approach to Efficient Portfolio Formation, CUBS Faculty of Finance Working Paper, London

Nir, A., 2004, Cognitive Procedures and Hyperbolic Discounting, CentER Working Paper 2004-47, Tilburg

Nöcker, R., 2003, Pensionsfonds - Versorgungseinrichtung und Finanzinstitution: Die Reform der Altersversorgung in Großbritannien als Vorbild und Warnung für Deutschland, Karlsruhe

Nullmeier, F./Rüb F.W., 1993, Die Transformation der Sozialpolitik: vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat, Campus, Frankfurt a. M./New York

Nullmeier, F./Ruland, F./Schmähl, W., 2008, Alterssicherung im Umbruch, ZeS-Arbeitspapier Nr. 2/2008, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen

OECD, 2007, Pensions at a Glance. Public Policies across OECD Countries, Paris

OECD, 2008a, Complementary and Private Pensions throughout the World. OECD Publishing, Paris.

OECD, 2008b, Improving Financial Education and Awareness on Insurance and Private Pensions. OECD Publishing, Paris.

OECD, 2009a, Pensions at a Glance 2009, Paris

OECD, 2009b, Pressemitteilung, 23.6.2009, Berlin/Paris

OECD, 2009c, Promoting Consumer Education, Paris

OECD, 2009d, Deutschland: Ergebnisse aus Renten auf einen Blick 2009, Juni, Berlin/Paris, www.oecd.org/de/rentenaufeinenblick

OECD, 2009e, Private Pensions Outlook 2008. OECD Publishing, Paris.

OECD, 2009f, United States. Online Country Profiles, Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries, Quelle: http://www.oecd.org/dataoecd/18/35/43021725.pdf

OECD, 2009g, United Kingdom. Online Country Profiles, Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries, Quelle: http://www.oecd.org/dataoecd/18/36/43021706.pdf

OECD, 2009h, Switzerland. Online Country Profiles, Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries, Quelle: http://www.oecd.org/dataoecd/18/16/43021674.pdfOehler, A. 1994, Verhaltensmuster individueller Anleger - eine experimentelle Studie; in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 11/1994, 939-958

Oehler, A., 1991, Methodische Basis einer verhaltenswissenschaftlich fundierten Kapitalmarktforschung, Diskussionspapier Nr. 173, Diskussionsbeiträge des Fachbereich Wirtschaftswissenschaft der FernUniversität Hagen, Hagen 1991

Oehler, A., 1992, "Anomalien", "Irrationalitäten" oder "Biases" der Erwartungsnutzentheorie und ihre Relevanz für Finanzmärkte; in: Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft, 2/1992, 97-124

Oehler, A., 1995, Die Erklärung des Verhaltens privater Anleger - Theoretischer Ansatz und empirische Analysen, Poeschel, Stuttgart

Oehler, A., 1998a, Analyse des Verhaltens privater Anleger; in: Kleeberg, J. / Rehkugler, H. (Hrsg.), Handbuch des Portfoliomanagement, Uhlenbruch, Bad Soden, 71-110

Oehler, A., 1998b, Do mutual funds specializing in German stocks herd?; in: Finanzmarkt und Portfolio Management 4, 452-465

Oehler, A., 2000, Behavioral Finance - Theoretische, empirische und experimentelle Befunde unter Marktrelevanz, BankArchiv 48, 978-989

Oehler, A., 2002, Behavioral Finance, verhaltenswissenschaftliche Finanzmarktforschung und Portfoliomanagement; in: Kleeberg, J. / Rehkugler, H. (Hrsg.), Handbuch des Portfoliomanagement, 2. Aufl., Uhlenbruch, Bad Soden, 843-870

Oehler, A., 2004a, Anlegerschutz in einem markt- und intermediärbasierten System – Eine Analyse im Lichte der Neuen Institutionenökonomik, der Theorie der Finanzintermediation und der Behavioral Economics & Finance, Gutachten für den Wissenschaftlichen Beirat für Verbraucherpolitik beim Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Berlin

Oehler, A., 2004b, „Die Quittung kommt zu spät“, Strategie – Portfolio; in: Börse Online, Nr. 41, Oktober 2004, 7-9

Oehler, A., 2005a, Verbraucherinformation als Motor des Qualitätswettbewerbs; in: vzbv Verbraucherzentrale Bundesverband (Hrsg.), Wirtschaftsfaktor Verbraucherinformation – Die Bedeutung von Information für funktionierende Märkte, BWV, Berlin, 28-50

Oehler, A., 2005b, Funktion von Banken und anderer Finanzintermediäre bei zunehmender internationaler Finanzmarktintegration unter der Perspektive ihrer gesellschaftlichen und nationalstaatlichen Bedeutung – Corporate Governance & Control in markt- und intermediärbasierten Finanzsystemen im Kontext von Personal- und Kapitalverflechtungen; in: Heidenreich, M. / Micklitz, H.-W. / Oehler, A. / Rattinger, H. / Schwarze, J. (Hrsg.), Europa nach der Osterweiterung. Europaforschung an der Universität Bamberg, Kadmos, Berlin, 210-221

Oehler, A., 2005c, Zur ganzheitlichen Konzeption des Verbraucherschutzes – eine ökonomische Perspektive, Working Paper, Universität Bamberg

Oehler, A., 2005d, Die Wahrnehmung und Gestaltung von Handlungsoptionen in öffentlich-rechtlichen Alterssicherungssystemen aus Sicht der Nachfrager; in: Heidenreich, M./, Micklitz, H.-W./, Oehler, A. / Rattinger, H./, Schwarze, J. (Hrsg.), Europa nach der Osterweiterung. Europaforschung an der Universität Bamberg, Kadmos, Berlin 2005, 195-211

Oehler, A., 2005e, Zum Wettbewerb und zu Kundenerwartungen im Retail Banking in Deutschland; in: FinanzBetrieb, Heft 2, 2005, 83-92

Oehler, A., 2005f, Zufriedenheit im Retail Banking? – Erfolgsfaktoren des Banking der Zukunft; in: Petzel, E. (Hrsg.), E-Finance, Technologien und Geschäftsmodelle, Gabler, Wiesbaden 2005, 151-193

Oehler, A., 2006a, Zur ganzheitlichen Konzeption des Verbraucherschutzes – eine ökonomische Perspektive, in: Verbraucher und Recht 21, 294-300

Oehler, A., 2006b, Zur Makrostruktur von Finanzmärkten – Börsen als Finanzintermediäre im Wettbewerb; in: Kürsten, W., Nietert, B. (Hrsg.), Kapitalmarkt, Unternehmensfinanzierung und rationale Entscheidungen, Springer, Berlin u. a., 75-91

Oehler, A., 2009a, Ad hoc und ziellos? Stellungnahme, Bamberg 2009

Oehler, A., 2009b, Stiften, damit das Verbrauchervertrauen nicht stiften geht, Gastbeitrag, Frankfurter Rundschau, 17.3.2009, 20

Oehler, A./Chao, G.G.-C., 2000, Institutional Herding in Bond Markets, Working Paper, Universität Bamberg

Oehler, A./Heilmann, K./Läger, V., 2000, The Disposition Effect – Evidence On the Investors' Aversion to Realize Losses, in: IAREP/SABE 2000, Vienna/Austria, Conference Proceedings (XXV Annual Colloquium on Research in Economic Psychology and SABE 2000 Conference, Baden/Vienna), Universitäts-Verlag, Wien 2001, 186-190

Oehler, A./Heilmann, K./Läger, V./Oberländer, M., 2003, Coexistence of Disposition Investors and Momentum Traders in Stock Markets: Experimental Evidence; in: Journal of International Financial Markets, Institutions & Money 13, 2003, 503-524

Oehler, A./Kohlert, D., 2008, Guter Rat macht hilflos: Zur Qualität der Anlageberatung in Deutschland; in: Brost, H. / Neske, R. / Wrabetz, W. (Hrsg.), Vertriebssteuerung in der Finanzdienstleistungsindustrie, Frankfurt School Verlag GmbH, Frankfurt 2008, 63-102

Oehler, A./Kohlert, D., 2009, Finanzkrise und Verbraucherschutz. Stellungnahme zur Anhörung im Landtag NRW am 26. März 2009 zum Thema „Finanzkrise“ (Drucksache 14/7959), Bamberg 2009

Oehler, A./Kohlert, D./Jungermann, H., 2009, Kurzversion einer Stellungnahme zur Beratungsqualität, Bamberg

Oehler, A./Reisch, L., 2008, Behavioral Economics – eine neue Grundlage für die Verbraucherpolitik?, Studie im Auftrag des vzbv e.V., Berlin

Oehler, A./Unser, M., 2002, Finanzwirtschaftliches Risikomanagement, 2. Aufl., Springer, Berlin et al.

Oehler, A./Wendt, S. / Walker, T. / Rummer, M., 2007, Are Investors Home Biased? Evidence from Germany; in: Gregoriou, G. N. (Hrsg.), Diversification and Portfolio Management of Mutual Funds, Palgrave MacMillan, Houndmills 2007, 57-77

Oehler, A./Wendt, S., 2008, Herdenverhalten in der Fonds-Industrie?; in: Oehler, A. / Terstege, U. (Hrsg.), Finanzierung, Investition und Entscheidung. Einzelwirtschaftliche Analysen zur Bank- und Finanzwirtschaft, Festschrift für Michael Bitz, Springer Wien/NewYork und Bank Verlag Wien, 64-83

Oehler, A./Wendt, S./Rummer, M., 2008, Portfolio Selection of German Investors: On the Causes of Home-Biased Investment Decisions; in: Journal of Behavioral Finance 9, 2008, 149-162

Oehler, A./Werner, C., 2008, Saving for Retirement – a Case for Financial Education in Germany and UK? An Economic Perspective; in Journal of Consumer Policy 31, 2008, 253-283

Oehler, A./Wilhelm-Oehler, D., 2008, Bleibst du noch oder gehst du schon?: Zur Wechselbereitschaft zufriedener Bankkunden; in: Brost, H. / Neske, R. / Wrabetz, W. (Hrsg.), Vertriebssteuerung in der Finanzdienstleistungsindustrie, Frankfurt School Verlag GmbH, Frankfurt 2008, 287-312

Ohsmann, S./Stolz, U., 2004, Entwicklung der Rendite in der gesetzlichen Rentenversicherung, DAngVers, Heft 2, 56-62

Ohsmann, S./Thiede, R., 2009, Rendite: Unterschiede zwischen gesetzlicher Rentenversicherung und kapitalgedeckter Vorsorge, Erkner

Orszag, P., 2008a, The Effects of Recent Turmoil in Financial Markets on Retirement Security. Testimony before the Committee on Education and Labor, U.S. House of Representatives, Congressional Budget Office, Oktober

Orszag, P., 2008b, Behavioral Economics: Lessons from Retirement Research for Health Care and Beyond, Presentation to the Retirement Research Consortium, Congressional Budget Office, August

Ottnad, A./Schnabel, R., 2006, Rente mit 67, Köln

Palme, J., 2003, Pension Reform in Sweden and the Changing Boundaries Between Public and Private; in: Clark, G. L./Whiteside, N. (eds.), Pension Security in the 21st century: Redrawing the Public-Private Debate, Oxford, 144-167

Palme, M./Sundén, A./Söderlind, P., 2004, Investment Choices in the Swedish Premium Pension Plan. Working Paper, Stockholm University

Palmer, E., 2000, The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues. World Bank Social Protection Discussion Paper No. 12, Washington D.C.

Pemberton, H., 2006, Politics and Pensions in Post-War Britian, in: Pemberton, H./Thane, P./Whiteside, N. (eds.), Britains’s Pensions Crisis – Histrory and Policy, Oxford University Press, Oxford/New York, 39-63

Pensions Commission, 2004, Pensions: Challenges and Choices, The First Report of the Pensions Commission, Norwich

Polak, B./Herrmann, A./Heitmann, M./Einhorn, M., 2008, Die Macht des Defaults: Wirkung von Empfehlungen und Vorgaben auf das individuelle Entscheidungsverhalten, Arbeitspapier der Forschungsstelle für Business Metrics und Audi Lab for Market Research, Universität St. Gallen, Manuskript

Poterba, J. M., 2004, The Impact of Population Aging on Financial Markets, Working Paper, MIT, Cambridge

Quartier, W., 1990, Die Rentenreform 1992 – Notwendige Umstrukturierung unter Wahrung des Vertrauensschutzes; in: DAngVers 1, 1-9

Riedmüller, B./Willert, M., 2008, Die Zukunft der Alterssicherung, Hans-Böckler-Stiftung, Mai

Riester, W., 2008, Die Wirkungen der Rentenreform 2001 im Vergleich zum Rentenrecht vor der Reform“, http://www.walterriester.de/presse48.shtml

Rische, H., 2005, Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung – Basis für die weitere Entwicklung, Aktuelles Presseseminar 29. und 30. November 2005 in Würzburg, Berlin

Rosanas, J. M., 2004, Bounded Rationality, Value Systems and Time-Inconsistency of Preferences, IESE Working Paper 567, Barcelona

Rubinstein, A., 2003, “Economics and Psychology”? The Case of Hyperbolic Discounting; in: International Economic Review 44, 1207-1216

Ruland, F., 1995, Handlungs- und Änderungsbedarf in der gesetzlichen Rentenversicherung; in: Versicherungswirtschaft, Heft 2, 124-131

Ruland, F., 2001, Schwerpunkte der Rentenreformen in Deutschland; in, NJW 11, 3505-3511

Ruland, F., 2003, Anpassungsfähig und zukunftssicher; in: Forschung & Lehre, Heft 2, 66-68

Ruland, F., 2008, Überblick über die Alterssicherung in Deutschland, in: Ruland, F./Rürup, B. (Hrsg.), Alterssicherung und Besteuerung, Gabler, Wiesbaden, 29-75

Ruland, F./Rürup, B., 2008, Die steuerlich geförderte Altersvorsorge, in: Ruland, F./Rürup, B. (Hrsg.), Alterssicherung und Besteuerung, Gabler, Wiesbaden, 187-227

Rürup, B., 2006, Die Bedeutung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Gesetzliche Rentenversicherung; in: Deutsche Rentenversicherung 4-5, 239-247

Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung, 2005, Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen, Jahresgutachten 2005/2006, Wiesbaden

Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung, 2006, Widerstreitende Interessen - Ungenutzte Chancen, Jahresgutachten 2006/2007, Wiesbaden 2006

Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung, 2007, Das Erreichte nicht verspielen, Jahresgutachten 2007/2008, Wiesbaden 2007

Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung, 2008, Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken, Jahresgutachten 2008/2009, Wiesbaden 2008

Schmähl, W., 2005, Einige Thesen zur Situation und weiteren Entwicklung der Alterssicherung in Deutschland, Rentenfachgespräch der Volkssolidarität, 17.11.2005, Berlin

Schmähl, W., 2006, Aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherung durch Beiträge und Steuern – Begründungen und Wirkungen eines Abbaus der „Fehlfinanzierung“ in Deutschland, ZeS-Arbeitspapier Nr. 5/2006, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen

Schmähl, W., 2007, Die Einführung der Dynamischen Rente im Jahr 1957: Gründe, Ziele und Maßnahmen – zugleich Versuch einer Bilanz nach 50 Jahren, in: Deutsche Rentenversicherung (Hrsg.), Die gesetzliche Rente in Deutschland – 50 Jahre Sicherheit durch Anpassungen, Berlin

Schmähl, W., 2009, Soziale Sicherung: Ökonomische Analysen, VS Verlag, Wiesbaden

Schnabel, R, 2008, Agenda 2010 und Rentenpolitik – Große Erfolge und drohende politische Risiken; in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 1, 98-107

Schnabel, R., 1998, Rates of Return of the German Pay-As-You-Go Pension System, Working Paper No. 98-56, Sonderforschungsbereich 504, Universität Mannheim

Schnabel, R./Ottnad, A., 2008, Gesetzliche und private Altersvorsorge, DIA, Köln

Schulze, I./Moran, M., 2007, United Kingdom: Pension Politics in an Adversarial System in West European Pension Politics, in: Immergut, E. M./Andersen, K. M./Schulze, I. (eds.), The Handbook of West European Pension Politics, Oxford, 49-69

Schwarze, U., 2005, Das neue Informationsportal in Schweden – Ein Modell koordinierter Vorsorgeinformation zur öffentlichen, betrieblichen und privaten Vorsorge? REGINA – Staatliche Regulierung der privaten und betrieblichen Alterssicherung, Arbeitspapier Nr. 11, Universität Bielefeld

Schwintowski, H-P., 2004, Grundstrukturen eines zukünftigen Altersrentenvertrages für die Bundesrepublik Deutschland, in: Gerke, W./Schwintowski, H.-P. (Hrsg.), Alterssicherung aus rechtlicher und ökonomischer Sicht, Nomos, Baden-Baden

Sesselmeier, W., 2006, Herausforderung Alterssicherung, Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 8/9, Bundeszentrale für politische Bildung, http://www.bpb.de/themen/6BBASP,0,Herausforderung_Alterssicherung.html

Settergren, O., 2005, Two Thousand Five Hundred Words on the Swedish Pension System. Department of Pensions, Försäkringskassan, Swedish Social Insurance Agency

Settergren, O., 2006, How Large Will the National Pension Be? NFT 3/2006

Shefrin, H./Statman, M., 2000, Behavioral Portfolio Theory; in: Journal of Financial and Quantitative Analysis 35, 127-151

Shefrin, H./Thaler, R. H., 1988, The Behavioral Life-Cycle Hypothesis; in: Economic Inquiry 26, 609-643

Sinn, H.-W./Thum, M., 1999, Gesetzliche Rentenversicherung: Prognosen im Vergleich, Working Paper, ifo Institut & Center for Economic Studies, Ludwig-Maximilians-Universität, München

Social Security Administration, 2009, Fast Facts & Figures About Social Security, SSA Publication No. 13-11785, Washington D.C.

Social Security Online, 2009a, Taxes and Social Security Benefits 2009, https://www.socialsecurity.gov/planners/taxes.htm

Social Security Online, 2009b, Understanding Supplemental Security Income (SSI), SSI Benefits, 2009 Edition, http://www.ssa.gov/ssi/text-benefits-ussi.htm

Sozialschutzausschuss, 2004, Sonderstudie über Renten, Deutscher Beitrag vom 30.7.2004, http://www.bmas.de/portal/3484/property=pdf/nachhaltigkeit__der__system__fragebogen__kommission.pdf

Spiegel Online, 2008a, Fast eine Million Riester-Verträge gekündigt, 8.12.2008, http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,594946,00.html

Spiegel Online, 2008b, Warum die Deutschen der Riester-Rente misstrauen, 9.12.2008, http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,595324,00.html

Standfest, E., 2004, Die Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung, Deutsche Rentenversicherung 59, 459-467

Statistisches Bundesamt, 2008, 11. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, interaktive Darstellung, Wiesbaden, http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/InteraktiveDarstellung/Content75/Bevoelkerungspyramide1W1,templateId=renderSVG.psml

Statistisches Bundesamt, 2009a, Staatliche Förderung der Riester-Rente 2004, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2009b, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Wiesbaden, http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pk/2009/BIP2008/Pressebroschuere__BIP2008,property=file.pdf

Statistisches Bundesamt, 2009c, Bruttoinlandsprodukt 2008 für Deutschland, Begleitmaterial Pressekonferenz, 14.1.2009

Steffen, J., 2002, Die Anpassung der Renten in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten, Von der Rentenreform 1957 bis zum AVmEG, http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/doku/05_soziales/sgb_vi/1957ff_rente_anpassungen.pdf

Steffen, J., 2008, Grundsicherung im Alter und die »Riester«-Rente, Arbeitnehmerkammer Bremen, Juli, Bremen

Stiftung Warentest, 2007, Riester-Rente, Fragen im Internet, 26.11.2007

Stiftung Warentest, 2008a, Expertenchat, 22.10.2008

Stiftung Warentest, 2008b, Expertenchat, 23.1.2008

Stiftung Warentest, 2008c, Finanztest, Heft 12

Stiftung Warentest, 2008d, Finanztest, Heft 8

Stiftung Warentest, 2008e, Sicher anlegen in der Krise, Berlin

Stiftung Warentest, 2008f, Finanztest Spezial Altersvorsorge, Berlin

Stiftung Warentest, 2008g, Finanztest, Heft 10

Stiftung Warentest, 2008h, Finanztest, Heft 11

Stiftung Warentest, 2008i, Riester-Jahresmitteilungen: Unvollständig, verwirrend, fehlerhaft, Pressemitteilung, 15.7.2008

Stiftung Warentest, 2009, Finanztest, Heft 10

StiftungWT/vzNRW, 2007, Private Altersvorsorge, 5. Aufl., Berlin/Düsseldorf

Stolz, U./Rieckhoff, C., 2006, Zulagenzahlung der ZfA – Auswertungen für das Beitragsjahr 2003, Rvaktuell, Heft 8, 306-313

Stolz, U./Rieckhoff, C., 2007, Zulagenförderung für das Beitragsjahr 2004 durch die ZfA, Rvaktuell, Heft 9, 306-313

Stolz, U./Rieckhoff, C., 2008, Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge für das Beitragsjahr 2005 durch die ZfA, Rvaktuell, Heft 9, 267-273

Süddeutsche Zeitung, 2009a, Protestieren, echauffieren, reklamieren, 24.9.2009, 27

Süddeutsche Zeitung, 2009b, Deutsche Bankkunden zahlen drauf, 23.9.2009, 23

Sunstein, C. R./Thaler, R. H., 2003, Paternalism Is Not An Oxymoron, in: The University of Chicago Law Review 70, Fall, 1159-1202

Swedish Social Insurance Agency, 2009, Orange Report – Annual Report of the Swedish Pension System 2008, Stockholm

Tegtmeier, W., 1998, Alterssicherung – Umlageverfahren ohne Alternative?, in: Galler, H.P. / Wanger, G., Empirische Forschung und wirtschaftliche Beratung: Festschrift für Hans-Jürgen Krupp zum 65. Geburtstag, Frankfurt am Main 1998, 420-447

Thaler, R./Benartzi, S., 2001, Save More Tomorrow: Using Behavioural Economics to Increase Employee Saving, Working Paper, Graduate School of Business, University of Chicago

Thaler, R./Benartzi, S., 2004, Save more tomorrow: Using behavioral economics to increase employee saving; in: Journal of Political Economy 1, 164-187

Thaler, R. H./Sunstein, C.R., 2008, Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness, Yale University Press, New Haven

The Board of Trustees, Federal Old-Age and Survivors and Federal Disability Insurance Trust Funds, 2008, Annual Report 2008. House Document 110-104, U.S. Government Printing Office, Washington D.C.

The Board of Trustees, Federal Old-Age and Survivors and Federal Disability Insurance Trust Funds, 2009, The Annual Report 2009. House Document 111-41, U.S. Government Printing Office, Washington D.C.

Thiede, R., 2008, Brauchen wir weitere Familienleistungen in der Rentenversicherung?, http://www.deutsche-rentenversicherung-bund.de/lang_de/nn_6990/DRVB/de/Inhalt/Presse/Presseseminare/Presseseminare__DRVBund/pressekontakts__7__2008__berlin/9__7__rede__thiede.html

Thoresen Review of Generic Financial Advice, 2007, Intermediate Report, HSMO, Norwich

Tversky, A./Kahneman, D., 1986, Rational Choive and the Framing of Decisions; in: Journal of Business 59, 251-278

Tversky, A./Kahneman, D., 1992, Advances in Prospect Theory; in: Journal of Risk and Uncertainty 5, 297-323

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger VDR, 1987, Gutachten der Kommission des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger – Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, Berlin

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger VDR, 2004, Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen und der Bundesleistungen an die Rentenversicherung vom 13. August 2004, Berlin

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger VDR/OECD, 2005, Renten auf einen Blick: Staatliche Politik im OECD-Ländervergleich, Berlin

von Weizsäcker, R. K., 1990, Alterssicherung und demographische Inzidenz: Verteilungstheoretische Konsequenzen der Rentenreform 1992; in: Finanzarchiv 3, 485-501

Wagener, A., 2003, Pensions as a Portfolio Problem; in: Journal of Population Economics 16, 111-134

Wagener, A., 2004, On Intergenerational Risk Sharing within Social Security Schemes; in: European Journal of Political Economy 20, 181-206

Weaver, R.K., 2005, Social Security Smörgåsbord? Lessons from Sweden’s Individual Pension Accounts, The Brookings Institution Policy Brief No. 140, June

Wehlau, D., 2009, Lobbyismus und Rentenreform - Der Einfluss der Finanzdienstleistungsbranche auf die Teil-Privatisierung der Alterssicherung, VS Verlag, Wiesbaden

Werner, C., 2009, Verbraucherbildung und Verbraucherberatung in der Altersvorsorge. Ein Vergleich zwischen Deutschland und Großbritannien auf Grundlage der Neuen Institutionenökonomik und Behavioral Finance, Dissertation, Bamberg

Werner, C./Oehler, A., 2009, Altersvorsorge – Was können Verbraucherbildung und Verbraucherberatung leisten? Eine ländervergleichende Analyse aus ökonomischer Perspektive; in: DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 78, Heft 3, 125-143

Wiegard, W., 2001, Der Grundsatz der Effizienz bei der Reform der Rentenversicherung, Diskussionspapier, Regensburg

Wilke, C., 2008, German Pension Reform, Peter Lang, Frankfurt a.M.

Wirtschaftswoche, 2009, Riestern wird zum Volkssport, 9.3.2009, http://www.wiwo.de/finanzen/riestern-wird-zum-volkssport-390167/

Zimmermann, H., 2008, Lehren aus der Umsetzung kapitalgedeckter Vorsorgesysteme; in: DRV-Schriften, Bd. 80, Berlin, 94-100

Executive Summary – englisch

Background

From a consumer's perspective, at least two major developments critically determine retirement provision and the financial services sector in the 21st century.

- First, the need to provide for the future in an economic and financial sense does not only grow steadily but explosively. Ageing-processes of the social, welfare, and economic systems, amongst others, have emphasized the need of individual responsibility with regard to securing one´s livelihood and even more so to securing a standard of living above this minimum level. The so-called financial crisis, which is actually a systemic crisis, and the subsequent economic crisis are actually dominating the current political and economic discussion. The challenges in the medium- and long-term, however, particularly those resulting from demographic change and ageing processes of the population, have not disappeared. On the contrary, the need for action in the short-term even aggravates the long-term challenges.
- Past reforms of the German public pension system have reduced the level of benefits for future generations of retirees. Against the background of these reductions the state urges its citizens to additionally make provisions for their old-age themselves. This demand comes along with certain incentives, particularly since 2002 through the so called “Riester”-pension. The latter is the main object of investigation of this study.
- Second, the range of products and services, including various measures of public incentives is steadily growing. As a result, the demands on the abilities to correctly and completely perceive and process relevant information as well as to make decisions based on the processed information are constantly increasing. Equally, the consequences of the decisions made by the consumers are becoming more far-reaching.

  Additionally, empirical studies regularly show that financial intermediaries offering financial services and specific retirement products do not live up to these challenges (poor advice).

  Empirical research on Behavioral-Finance-phenomena also indicates that decision makers who do not feel up to a certain decision problem – because of its complexity and/or lacking competence – rather display some sort of avoidance behavior. This behavior entails reduced information processing efforts, as issues one is not familiar with and cannot understand even with great efforts, are perceived as unpleasant. Another phenomenon that is often observed is an exaggerated tendency to focus on the present while simultaneously neglecting the future.

Despite all reform efforts the pay-as-you-go system remains the dominant basis of German retirement provision today and in the future. After the paradigm shift to an explicit state subsidized private pension based on the funding principle, however, consumers basically should – even though public subsidies are offered –, bridge the gap resulting of reduced individual benefit levels on a voluntary basis at their own expense.

The chances and risks associated with this task are examined using the example of „Riester“-products. In the context of the German pay-as-you-go pension system the practical implementation of the idea of state-subsidized products is being analyzed. Conclusions regarding further alternatives for action after the paradigm shift are drawn.

„Riester“ Meets Reality: Results and Demands

The basic idea of state supported private pensions is to encorauge private pension provision in order to compensate the citizens for the consequences of the paradigm shift, including the change in the distribution of the contributions, as decided by policy through. However, it does not seem to successfully attract the people it was intended for. At most half of the group of people with access

to state supported private pensions is willing or able to make use of the voluntary offer to stabilize the overall level of benefits by purchasing “Riester”-products. About eight years after the introduction of those products this is not really a convincing result.

In a nutshell, the results of the qualitative and quantitative analysis of the „Riester“-products, segmented by two samples of 45 and 30 year old clients, are.

- Even assuming that the consumer is already aware of his or her potential retirement gap and willing to solicit and compare offers of “Riester”-products, there are considerable barriers that complicate a successful participation in the market.
  - A first central finding is that only about half of the institutions offering „Riester“-products supply useful information about product costs and that this lack of transparency does not decrease even if the client explicitly asks for the missing information. Therefore, about half of the institutions analyzed fail due to lacking costs transparency.
  - 40% of the offers intended for the 45 year old clients and 30% of the offers intended for the 30 year old clients show one or more critical deficiencies. Either there is transparent information missing about costs of acquisition, distribution and administration, or there is no information given about the allocation of these costs, or the costs are not being stated in Euro as demanded by law.
  - Almost 40% of the offers do not state costs in Euro or supply only partial information. It hardly seems possible for a consumer to successfully compare the products and the institutions that offer them if even the most important information is missing. Doing the calculations themselves would require consumers to have substantial expertise.
- The quantitative analysis was based on various key figures of great importance to the consumer. For instance, the terminal value of wealth available after certain periods of time (3, 5 and 10 years, end of the savings period), and the size of the potential annuity payments were used. The analysis shows dramatic differences not only between the three categories of “Riester”-products but also within the products pertaining to a specific product category. In simple terms this means that only if a consumer is able to solicit multiple offers which are transparent and comparable he or she will have a chance to find a suitable and adequately priced contract. It is much more likely, however, that a consumer’s success in avoiding an unnecessary cost risk depends more on pure luck than a high level of financial knowledge. In practice, this development can be interpreted as an unambiguous contradiction to the state’s idea of state subsidized private pensions.
- Bank and mutual fund savings plans often entail an important type of cost risk that is often neglected. Consumers are not informed about all the cost components they would need to understand in order to evaluate the product. In addition to the costs that are relevant during the period of saving, a meaningful analysis of a product also requires knowledge about the costs that are relevant during the rent payment period. How can the consumer choose a “Riester”-product under these conditions? A two-step approach seems reasonable. Attention should be paid first to the terminal value of wealth available at the retirement age and second to the conditions of the annuitization thereafter. Consumers should think about the price they are willing to pay for the fact that when choosing an insurance-type contract they hardly face any risks with regard to the annuitization phase while in the case of bank and funds savings plans, a considerably cost risk could reduce the actual return obtained during retirement. It is important to consider that the opportunity of a two-step decision process leads to the conclusion that selling or switching away from insurance-type products around the pension start date is hardly wise as this would mean foregoing the ”fees” paid in the previous years. Added to these costs must be the costs of entry for the annuitization at the retirement start age charged by a new issuer.
- According to the information given today in the case of insurance-type products and possibly also in the case of other product types that may only seem less costly today because no information about the costs of the annuitization (savings plans) is given, total costs of some products are hardly lower than total state subsidies paid over 22 and 37 years, respectively. The sum of the state subsidies is in one case, for instance, Euro 4,703 for the 22 year old

consumer and Euro 10,191 for the 37 year old consumer (in scenario 1 assuming a return of 3 percent and no inflation). From these state subsidies, only Euro 1,109 and Euro 1,063 remain after costs. Consequently, more than 75 percent and 90 percent of state subsidies are absorbed in the cases of the 45 year old consumer and the 30 year old consumer, respectively.

There are potential solutions which could prevent that the size and the distribution of the costs as well as the resulting cost risks thwart the basic idea of state supported private pensions.

- Of course consumers also face different cost levels when purchasing Non-„Riester“-products. There are also problems with regard to the transparency of these products. Overall, however, it is questionable whether a significant fraction of the state support financed by taxes should redound to the advantage of the suppliers of these products or should rather encourage consumers to save while being used to improve the product’s relation between return and risk.
- It would be beneficial to the basic idea of state supported private pensions to have these costs limited. This can be achieved in different ways that are complementary to each other.
  - Until the insured person reaches the statutory retirement age of 67 years, the total cost-to-subsidies ratio of a “Riester”-contract, i.e., total costs divided by total state subsidies obtained, may not exceed 20 percent (correspondingly reduced in the case of earlier retirement).
  - Total loss of terminal wealth at the statutory retirement age may not exceed 5 percent. The loss of terminal wealth after 3, 5, 10 and 20 years also may not exceed the 5 percent hurdle. A higher cost ratio is only legitimate if the guaranteed return is correspondingly higher. This facilitates exchanging an existing contract with a new one and fosters competition. It also thwarts the incentive of suppliers to create cost intransparent product.
  - Total costs have to be distributed evenly over the contract period, at least over the whole period of saving. If the period of saving is shorter than 15 years, total costs must be distributed evenly over the contract period assuming average life-expectancy rates at the time of the conclusion of the contract. This facilitates exchanging an existing contract with a new one and fosters competition.
  - The corresponding losses in terminal wealth at the mentioned points in time must then be presented in relative (as percentages) and absolute terms (in Euro) in a clearly visible way at a prominent spot of the offer (page 1)
  - „Riester“-contracts which do not explicitly mention the costs of annuitization are not acceptable. The costs of annuitization must instead be included in the total cost figure.

The results of the analysis, particularly those concerning the system´s transparency and intransparency, respectively, show that there is considerable need for action with regard to advice giving about “Riester-“products and their certification. We therefore present some potential solutions which can prevent that consumer decisions including their tendency to avoid these products foil the actual idea of state-supported pensions.

- Some of the offers that were evaluated in the course of this study clearly show that financial intermediaries are able to provide consumers with clearly structured and comprehensible written information. This holds true for products in all categories of “Riester-“products. Transparency of the system is a precondition for a functioning market for „Riester“-products. Only if the consumers can evaluate the quality of the products and services offered, effective competition with regard to quality can emerge.
- Information and advice have to be independent from supplier and product; this must be guaranteed in practice.

- Effective and verifiable information duties requiring suppliers of „Riester”-products to specify how customers and products are matched should be implemented.
- Particularly necessary is a certification system that is based on continuous control of suppliers and products (a pro forma certification as in the actual “Riester”-BaFin-System that is only of very limited use to the consumer cannot be sufficient).
- As a consequence of these aspects, a consumer who is potentially interested in „Riester”-products must be offered the same product with similar characteristics independently of the specific supplier and also given transparent cost information. Under these conditions he or she will be able to compare the risk-return-relationship as well as liquidity constraints. Suitable characteristics for comparison purposes are the values of terminal wealth after costs at fixed points in time (3, 5, 10 and 20 years and start of retirement) and, if necessary, net present value. If contract terms are clearly defined and comparable, even the pension payments resulting from the single products can be used for comparison purposes (if all costs are considered, see above, bank- and funds-savings-schemes).
- Further measures in the financial services and consumer finances context such as, for instance, shifting of the burden of proof and extending liability rules help to reduce existing asymmetries on the consumers’ account. These shall only be mentioned here without further elaboration.

After the reform is before the reform ...

It is critical to improve the transparency of the entire system of retirement provision. Therefore, attempts to improve transparency have to include not only the public but also the private retirement provision subsystems. Consumers must get a clear picture of what they can realistically expect from the respective system and where its limitations are.

This service of information provision naturally has to address the dominating pay-as-you-go-system first. Only if the insured person gets an impression of the benefits he or she can expect from the public pension system, he or she is able to decide whether and to which extent supplementary private pension is worthwhile and necessary in order to guarantee the aspired level of income. It is essential in this respect that the insured person is offered individual advice which enables him or her to really understand his or her own situation. Transparency therefore means to provide consumers not only with aggregated but with specific information that suits specific groups and preferably also the individual person.

Also missing is an immediate information-related connection between the public, private, and, if applicable, occupational pension schemes which are often perceived by the public as separate and different units, not as common system. Basically, also other social security systems (e.g., unemployment insurance, health insurance) could be covered by this approach. Because of the great differences not only with regard to the respective „products“ but also with regard to their „suppliers“, it has not yet been archived to present the German system of retirement provision as a single unit. Despite of the information an insured person is provided with within each single system, the task to assemble this information in a reasonable way remains with the individual. For many consumers it will be very hard to fulfill this task, as simply summing up the reported benefits that can be expected according to this information is not sufficient not only because of the diversity of the provided information but also because of the diversity of the systems. It could mean a significant step towards transparency if the insured person would not only receive information about the performance of his or her retirement wealth and the status of his or her entitlements independently from each system and from different institutions but instead in a direct and regular fashion from a central institution. At least, the provision of information to the group of insured persons should be coordinated in a way that allows the recipient to determine what benefits to expect in total, what risks he faces overall and which steps he or she could undertake to make use of opportunities not yet exploited.

Finally it remains to be said that the development of the demographic situation in direct or indirect relation to the structural changes of employment patterns during the last years and decades will massively affect the whole social security system and, in particular, public, private and occupation-

al pensions. This underscores the importance of adopting a holistic perspective that encompasses the single sub-systems. Such a comprehensive approach is not only essential to the consumer, but also to the state and the system sponsor. It would have to encompass those who provide benefits as well as those who finance these benefits including all cost- and administrative structures and their economic potential.

Although at first glance it might seem reasonable to argue that the partial substitution of the pay-as-you-go system by supplementary private pensions reduces the burden for employers resulting from rising costs of benefits, it is very surprising against this background that until today there has not been a comparable discussion about the viability of the system of supplementary private pension.

The simultaneous influence of the changes in demography and employment patterns, two powerful determinants that are not sufficiently considered together in economic and particularly in political discussions, will become even more important as the necessary financing base of the pension system is reduced due to political decisions at the expense of a voluntary private system whose viability is uncertain. Only if the system is really viable and can absorb the additional burden, a stable overall level of benefits can be achieved. It is hard to understand why the individual viability of the system of supplementary private pension has not been researched and tested more intensively, for instance, in the context of “Riester”-benefits. If that had happened, various mistakes in the course of the introduction and distribution of „Riester“-products could very likely have been avoided.

But after the reform presumably is before the reform ...