
Anmerkungen zur Geschichte und zur aktuellen Diskussion der Riester-Rente

GERT G. WAGNER

Gert G. Wagner, DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, E-Mail: gwagner@diw.de

Zusammenfassung: Die Skepsis, die es von Anfang an aufgrund der fehlenden Versicherungspflicht für die Riester-Rente gab, hat sich aus Sicht des Autors bestätigt. Aus der fehlenden Verpflichtung zu einer kapitalgedeckten Altersvorsorge leiten sich auch konkrete Probleme wie eine diskussionswürdige Transparenz der Riester-Produkte und die unterdurchschnittliche Beteiligung von Geringverdienern ab.

Summary: There has been skepticism from the beginning regarding the "Riester-Rente" pension scheme because it was not compulsory. From the author's point of view, this skepticism has been confirmed. The lack of commitment to the Riester pension system leads to concrete problems including debatable transparency and below average participation of low-income earners.

- JEL Classification: G25, H55
- Keywords: Riester-Rente pension scheme, pay-as-you-go-financing, low-income earners

Der Beitrag ist eine persönliche Sicht auf die Riester-Renten-Reformen. Es handelt sich um eine nach dem Workshop „Riester-Rente: Grundlegende Reform dringend geboten!?” (DIW Berlin 2012) erstellte schriftliche Fassung der Eröffnungsansprache des Workshops.

I Einleitung

Die Leserinnen und Leser dieses Vierteljahrheftes sollten wissen, dass das diskutierte Thema bei vielen Autoren dieses Heftes mit der persönlichen Berufsbiografie mehr oder weniger eng verbunden ist. So auch beim Autor des vorliegenden Vorworts, der bereits zu Beginn der 80er Jahre zum Thema „Rentenreform“ publiziert hat (Helberger und Wagner 1981, Krupp und Wagner 1982). Insofern ist es hier nicht ganz einfach, eine halbwegs objektive Rückschau und einen Ausblick zu geben. Die folgenden Ausführungen sind auch deswegen sehr persönlich gefärbt, weil der Autor von 1999 bis 2000 als Mitglied in der sogenannten „Expertenrunde beim Bundesminister für Arbeits- und Sozialordnung zur Vorbereitung einer Strukturreform der Altersvorsorge“ den damaligen Bundessozialminister Walter Riester beraten hat. Kurze Zeit später – von 2002 bis 2003 – war der Autor dieses Beitrags auch Mitglied der „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“, der sogenannten „Rürup-Kommission“.

Aufgrund seines traditionellen Arbeitsschwerpunkts „Öffentliche Finanzen“ ist das DIW Berlin auch als Forschungseinrichtung eng mit der Geschichte der Rentenreformen und auch deren Kritik eng verbunden.

2 Zu Entstehung der Riester-Rente

Wie kam es zur Riester-Rente? Beginnend in den 70er Jahren und dann stärker in den 80er und 90er Jahren haben Wirtschaftswissenschaftler, insbesondere in den USA, gegen die umlagefinanzierte Altersvorsorge – bei dieser werden die Beitragseinnahmen unmittelbar als Renten ausgezahlt – argumentiert (vergleiche zum Beispiel Homburg 1988). Diese Finanzierung werde aufgrund des demografischen Wandels, der dazu führe, dass es weniger beitragszahlende Junge und mehr rentenbeziehende Alte geben werde, in Schwierigkeiten kommen. Daher müsse man ganz auf eine kapitalgedeckte Finanzierung umsteigen beziehungsweise die schon vorhandene Kapitaldeckung in der betrieblichen und privaten Vorsorge zumindest deutlich stärken. Dabei würde jede Generation einen Kapitalstock ansparen, der in Zukunft in Form von Renten an die Überlebenden dieser Generation ausgezahlt werden würde. Auch in Deutschland wurde diese Reformstrategie von Volkswirten zunehmend favorisiert.

Das zentrale Argument für diese Einschätzung war die Annahme, dass die Kapitaldeckung vom demografischen Wandel nicht betroffen sei. In den 90er Jahren wurde diese Sicht korrigiert und differenzierter vorgetragen. Es gebe auch bei der Kapitaldeckung einen demografischen Einfluss – da dann, wenn der riesige Kapitalstock aufgelöst werden solle, um als Rentenleistung verbraucht werden zu können, nur wenig junge Menschen das angelegte Kapital aufkaufen könnten, was einen Preis- und Zinsverfall zur Folge hätte. Freilich könne für die Kapitaldeckung die Globalisierung des Finanzmarktes und der internationale Handel ausgenutzt werden. Wenn nämlich die ganze Welt nicht gleichzeitig und -artig altern und in vielen Ländern ein riesiger Kapitalbedarf bestehen würde (was in der Tat der Fall ist), könne Rentenkapital erfolgreich im Ausland angelegt werden. Daher wäre eine Diversifikation in eine die Umlagefinanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung ergänzende private Altersvorsorge durch Kapitaldeckung möglich und sinnvoll (zusammenfassend Wagner 2000 und Rürup 2012 in diesem Heft).

Im DIW – das damals noch Berlin als Zusatzbezeichnung im Namen führte – wurde diese These sehr differenziert und zurückhaltend gesehen (Kirner et al. 1998), um das vorsichtig auszudrücken. Aber im Sommer 2000 hat das Institut sich dann in einem „Wochenbericht“ für eine stärkere Diversifikation der Altersvorsorge in Deutschland ausgesprochen (Kirner et al. 2000). Der Autor des vorliegenden Beitrags war dabei die treibende Kraft. Insofern ist auch er – wie Walter Riester und Bert Rürup – von der Entwicklung getroffen worden, dass eine obligatorische private Altersvorsorge nicht durchgesetzt werden konnte.

Die Begründung für eine Mischung von Umlagefinanzierung und Kapitaldeckung ist ganz einfach: Wenn es unterschiedliche Gefahren gibt, dann sollten nicht alle „Eier in einen Korb gelegt werden“. Dass die Umlagefinanzierung im Vergleich zur Kapitaldeckung *deutlich* überwiegen sollte, ist damit zu begründen, dass in dem Alterssicherungssystem in Deutschland auch Invalidität abgesichert ist. Invalidität ist aber kein Risiko, das berechenbar ist, sondern eine Gefahr, deren Ausmaß langfristig nicht abschätzbar ist. Das liegt daran, dass Invalidität nicht nur vom Gesundheitszustand eines Versicherten abhängt, sondern auch von der Arbeitsmarktlage: Je schlechter die Arbeitsmarktlage ist, umso eher wird einem Arbeitnehmer Invalidität bescheinigt. Und eine derartige Gefahr lässt sich nach Überzeugung des Autors mit Kapitaldeckung vernünftigerweise nicht absichern, weil man schlicht und einfach nicht weiß, wie viel man ansparen muss.

Was damals allen Befürwortern der Kapitaldeckung klar war: Wenn eine kapitalgedeckte Vorsorge flächendeckend wirken soll (wie die gesetzliche Rentenversicherung), dann muss sie obligatorisch sein. Dies betonen auch Walter Riester und Bert Rürup immer wieder. Klar war auch, dass der Kern der Befürwortung von Kapitaldeckung in der Überlegung lag, dass die Kapitaldeckung sich mehr als die Umlagefinanzierung lohnt, die – wie gesagt – dem demografischen Wandel in Form von Alterung unmittelbar und ohne Ausweichmöglichkeit ausgesetzt ist. Konsequenterweise wurde als selbstverständlich unterstellt, dass die Kapitaldeckung ohne jede Form von Subventionierung rentierlicher ist als die Umlage.

Von Subventionen (Zulagen), wie wir sie für die Riester-Rente kennen, war keine Rede. Dass also der Staat jemandem erst Geld gibt, und zwar umlagefinanziert, das anschließend angelegt wird, war nicht vorgesehen. Sondern die Aussage war: Kapitaldeckung lohnt sich ohne Wenn und Aber mehr als Umlagefinanzierung. Deswegen solle der Staat die Umlagefinanzierung herunterfahren und mehr Kapitaldeckung erzwingen.

Von der ersten Regierung Schröder und dem damaligen Bundesminister Walter Riester wurde dann relativ zügig die Stärkung der Kapitaldeckung im Vorsorgemix der Alterssicherung in Deutschland angestrebt, um so auf bessere Art und Weise eine regelhafte Absicherung der Bevölkerung zu erzielen. Da eine regelhaft bessere Absicherung gewollt war, war auch die Konsequenz eigentlich völlig klar, dass die kommende „Riester-Rente“ eine Pflichtversicherung sein musste, die vom Staat per Gesetz eingeführt würde.

Zur Erinnerung: Es gab dann plötzlich eine BILD-Schlagzeile, die eine „Zwangsrente“ an die Wand malte. Damit war die Idee einer regelhaften kapitalgedeckten Altersvorsorge für alle gesetzlich Versicherten sehr schnell vom Tisch, stattdessen wurde die Riester-Rente, wie wir sie heute kennen, eingeführt. Diese ist nach dem deutschen Modell der Lebensversicherung konstruiert, das heißt auf freiwilliger Basis und von sehr vielen Versicherungsunternehmen organisiert. Unter diesen Bedingungen stellt sich sofort die Frage nach Verbraucherschutz, und das ist

ja auch eine der zentralen Fragen, über die im vorliegenden Heft gestritten wird. Hinzu kommen noch die Fragen nach der Rentierlichkeit der Riester-Renten und zu ihrem Verhältnis zur Grundsicherung im Alter.

3 Kontroversen

Hinter dem aktuellen Streit hinsichtlich der Bewertung der Riester-Rente, der auch der Ausgangspunkt für die im vorliegenden Vierteljahrssheft dokumentierte Kontroverse war, steht die Frage, ob die Zulage, die der Staat für das Riester-Sparen zahlt, gewissermaßen eigenes Kapital des Sparer darstellt und bei einer Messung seiner persönlichen Riester-Rendite auch als Eigenkapital berücksichtigt werden sollte (wodurch die Rendite, wie sie üblicherweise von der Versicherungswirtschaft ausgewiesen wird, sinkt), oder ob der Einzelne die Zulage als Geschenk betrachten kann, das er ohne jede Gegenleistung (Zahlung von Steuern) erhält und das nicht als Eigenkapital gezählt werden sollte (wodurch *ceteris paribus* die Rendite höher ausgewiesen wird).

Unstrittig kann die Renditeberechnung nur dann sein, wenn man das System der Riester-Rente aus der gesellschaftlichen Sicht betrachtet. Dann muss die Subventionierung als Eigenkapital bei der Rendite berücksichtigt werden, die dadurch *ceteris paribus* niedriger ausfällt. Aber der einzelne Riester-Sparer kann durchaus die Rechnung aufmachen, wie hoch die Rendite ist, die er auf das nur von ihm eingezahlte Eigenkapital (ohne Subvention) erzielt. Das „Zielalter“, ab dem sich die Riester-Rente für ihn lohnt, ist dann niedriger als im Falle des Einrechnens der Zulage in das Eigenkapital.

Wenn ich mir nun die Zahlen anschaue, die im Raum stehen, gewinne ich den Eindruck, dass es sich aus persönlicher Sicht auf jeden Fall lohnt, eine Riester-Rente abzuschließen, wenn ich Kinder habe und einen guten Anbieter erwische. Auch für Gutverdienende mit einer langen Lebenserwartung kann sich eine Riester-Rente lohnen. Einen guten Anbieter auszuwählen ist aber nicht so einfach; darüber soll an dieser Stelle jedoch nicht räsoniert werden, denn das ist ein Thema des vorliegenden Vierteljahrssheftes.

Geringverdiener bekommen unstrittig eine hohe Zulage, und aus ihrer persönlichen Sicht kann sich für sie eine Riester-Rente lohnen. Hier tauchen allerdings zwei Probleme auf. Zum ersten haben Geringverdiener eine geringere Lebenserwartung als Gutverdienende. Es gibt inzwischen für Deutschland überwältigende empirische Evidenz, dass die Lebenserwartung von Menschen mit einem niedrigen Bildungsabschluss, der zumeist auch mit niedrigem Einkommen verbunden ist, deutlich unterdurchschnittlich ist (vergleiche zum Beispiel jüngst Kroh et al. 2012). Hier stellt sich dann die – nahezu philosophische – Frage, wie man die Konsequenzen der niedrigen Lebenserwartung renten- und sozialpolitisch einschätzt.

Der zweite Grund dafür, dass sich die Riester-Rente für etliche Geringverdiener nicht lohnen könnte, liegt in der Anrechnung von Einkommen auf die Grundsicherung. Viele Geringverdiener akkumulieren im Laufe ihres Lebens nur geringe Ansprüche in der gesetzlichen Rentenversicherung und für eine eventuelle betriebliche Altersversorgung. Sie werden deswegen im Alter auf die Grundsicherung angewiesen sein. Da Einkommen – auch die Rentenleistung aus dem Riester-Vertrag – auf die Grundsicherung angerechnet wird, muss der Geringverdiener nach gel-

tendem Recht davon ausgehen, dass er die Rentenleistungen aus seinem Riester-Vertrag faktisch nicht realisieren kann, wenn die Grundsicherung entsprechend gekürzt wird.

Um die Riester-Rente nicht in eine falsche Ecke zu stellen, sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das Problem der Anrechnung der Riester-Rente auf die Grundsicherung natürlich kein spezifisches Riester-Renten-Problem ist, vielmehr gibt es dies auch für die gesetzliche Altersvorsorge: Wer damit rechnen muss, keine Rente oberhalb des Grundsicherungsniveaus zu erreichen, für den gibt es gegenwärtig streng genommen keinerlei Anreiz für eigene Altersvorsorge.

Das Problem des Verhältnisses von regulären Rentenleistungen zur Grundsicherung wird im Fazit nochmals aufgegriffen. Hier soll noch auf das Problem systematisch unterschiedlicher Lebenserwartungen eingegangen werden. Bei der Bewertung der Folgen systematischer sozialer Unterschiede in der Lebenserwartung sollte zweckmäßigerweise in ein Pflichtsystem und ein freiwilliges System der Altersvorsorge unterschieden werden. Denn in einem Pflichtversicherungssystem wird pauschalierend angenommen, dass im Erwartungswert alle gleich alt werden; das ist für ein auf Freiwilligkeit beruhendes System nicht der Fall.

Es ist nun ohne Zweifel so, dass für jemanden, der erwartbar nur kurz lebt, jede Rentenversicherung erwartungsgemäß ein schlechtes Geschäft ist; auch in einem Pflichtversicherungssystem. Dies ist aber in einem Pflichtversicherungssystem gewollt und systemimmanent nicht kritisierbar, zumal dann, wenn das System auf der anderen Seite einen umfassenden Schutz, auch vor Invalidität, bietet. Zur Rechtfertigung der Folgen systematisch unterschiedlicher Lebenserwartungen lässt sich zudem noch argumentieren, dass man in ein Pflichtversicherungssystem hineingeboren wird und niemand eine Chance hat, sich diesem System zu entziehen. Und bei der Geburt ist die Lebenserwartung noch nicht so gut zu prognostizieren wie für junge Erwachsene oder Leute im mittleren Erwachsenenalter. Deswegen ist in einem Pflichtversicherungssystem die Umverteilung, die sich aufgrund von systematischen sozialen Unterschieden in der Lebenserwartung Erwachsener ergibt, auch hinnehmbar beziehungsweise Teil des versicherungsgemäßen Risikoausgleichs. So weit, so gut. Aber die deutsche gesetzliche Rentenversicherung – und erst recht die Riester-Rente – sind keine Systeme mit einer unentzerrbaren Versicherungspflicht.

Als Selbständiger und Beamter kann man sich dem Risikoausgleich beziehungsweise der Umverteilung der gesetzlichen Rentenversicherung entziehen. Und bei einem System wie dem der Riester-Rente, das gar nicht auf Pflicht beruht, fällt es sehr schwer zu argumentieren, dass Betroffene sich nicht überlegen sollten, wie hoch ihre Lebenserwartung ist und ob sie dann freiwillig einen Riester-Renten-Vertrag unterschreiben oder nicht. Warum soll jemand vorsorgen, wenn er nur mit einer kurzen Rentenzzeit rechnet oder sogar erwartet, das Rentenalter gar nicht zu erreichen? Insofern sind vielleicht die niedrigen Abschlussquoten für Riester-Renten für weniger Gebildete, die erwartungsgemäß kürzer leben werden, aus deren Sicht überhaupt nicht irrational, sondern höchst rational. Wenn die Lebenserwartung kurz ist – und überdies die Riester-Rente auf die Grundsicherung angerechnet wird –, ist es für viele in der Tat individuell sehr vernünftig, dass sie gar keinen Vertrag abschließen. Genau deswegen wäre ja eine Versicherungspflicht angebracht – also eine obligatorische Riester-Rente für alle Wohnbürger beziehungsweise für alle in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherten Personen. Nur dann ist die Fiktion der gleichen Lebenserwartung für alle aufrechtzuerhalten, dass also Unterschiede in der Lebenserwartung voll und ganz zum versicherungsgemäßen Risikoausgleich gehören. Und die Riester-Prämien wären niedriger, da ja nicht nur die länger Lebenden den Versicherungspool bilden würden.

Man kann das auch so formulieren: Nur in einem Pflichtversicherungssystem, das von seiner Natur her paternalistisch ist und auf ganz anderen Grundlagen ruht als ein System freiwilliger privater Vorsorge, ist die Riester-Idee in sich konsistent und gesellschaftlich überzeugend darstellbar.

4 Fazit

Die Riester-Rente war – was historisch leicht erkennbar ist – ohne Zweifel gut gemeint, und der grundsätzliche Ansatz, eine bessere Mischung von Umlage und Kapitaldeckung zu erreichen, entsprach voll und ganz dem Mainstream der volkswirtschaftlichen Forschung. Es ist sicherlich auch richtig, dass in einer stationären Welt Kapitaldeckung langfristig leicht höhere Erträge abwerfen kann als ein Umlageverfahren. Wir leben aber in einer unsicheren Welt, und zudem wurde die ursprüngliche Riester-Idee – wie auch Walter Riester selbst bedauert – nicht überzeugend umgesetzt. Ursprünglich war die kapitalgedeckte Zusatzvorsorge als Pflichtversicherungssystem vorgesehen; dieses konnte aber politisch nicht realisiert werden, und daraus leiten sich jede Menge Folgeprobleme ab.

Zwei künftige Reformelemente sind entscheidend: Zum ersten braucht das Riester-Sparen einen besseren Verbraucherschutz, und zum zweiten brauchen wir – nicht nur wegen der Riester-Rente, aber auch für die Riester-Rente – eine Reform der Grundsicherung (vergleiche bereits Leinert und Wagner 2003, 2004). Während besserer Verbraucherschutz recht effektiv erreichbar ist (wenn man das politisch will), wird es für eine Reform der Grundsicherung keine perfekte Lösung geben können, die alle Probleme beseitigt.

Bei jeder Grundsicherung wird es immer das Problem geben, das entschieden werden muss, wie viel Grundsicherung „bedingungslos“ gegeben werden kann, ohne gleichzeitig den Anreiz für Eigenvorsorge empfindlich zu stören. Dieses Dilemma ist auch – wie gesagt – unabhängig von der Finanzierungsform der Eigenvorsorge. Ein „grundsicherungsschädlicher“ Freibetrag könnte hilfreich sein. Ein solcher würde das Problem entschärfen, es würde aber nicht verschwinden. Jedes Versicherungssystem „beißt“ sich immer mit einer bedarfsorientierten Grundsicherung.

Abschließend soll noch – gewissermaßen als Fußnote – angemerkt werden, dass ungefähr zur selben Zeit, als die Riester-Rente eingeführt wurde, auch die großen Arbeitsmarktreformen im Zuge der „Hartz-Gesetzgebung“ implementiert wurden. In den Gesetzen zu diesen Reformen ist festgehalten, dass sie wissenschaftlich evaluiert werden müssen. Das ist in den folgenden Jahren auch mit deutscher Gründlichkeit geschehen. Merkwürdigerweise wurde – obwohl das damalige Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowohl für die Altersvorsorge wie für die Bundesanstalt für Arbeit zuständig war – in den Gesetzen zur Riester-Rente keine Evaluationspflicht festgehalten. Das ist vielleicht auch eine der Erklärungen dafür, dass es vergleichsweise viel Streit darüber gibt, welche Ziele überhaupt gelten und an welchen Kriterien der Erfolg des Riester-Sparens gemessen werden sollte. Aber das ist – wie gesagt – nur eine Fußnote der Geschichte. Es gilt jetzt zügig zu evaluieren und insbesondere aus dem vorhandenen Forschungsstand Schlüsse für eine Verbesserung der Altersvorsorge in Deutschland zu ziehen und politisch umzusetzen.

Literaturverzeichnis

- Helberger, Christof und Gert Wagner (1981): Beitragsäquivalenz oder personelle Umverteilung in der Gesetzlichen Rentenversicherung. In: Philipp Herder-Dorneich (Hrsg.): *Dynamische Theorie der Sozialpolitik*. Berlin, 331–392.
- Homburg, Stefan (1988): *Theorie der Alterssicherung*. Berlin u. a.
- Kirner, Ellen, Johannes Leinert, Volker Meinhardt und Gert G. Wagner (1998): Kapitaldeckung – Kein Wundermittel für die Altersvorsorge. *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 46, 833–840.
- Kirner, Ellen, Volker Meinhardt und Gert G. Wagner (2000): Probleme der Altvorsorge allein durch Änderung des Finanzierungsverfahrens nicht zu lösen. *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 30, 479–489.
- Kroh, Martin, Hannes Neiss, Lars Kroll und Thomas Lampert (2012): Menschen mit hohen Einkommen leben länger. *Wochenbericht des DIW Berlin*. Nr. 38, 3–15.
- Krupp, Hans-Jürgen und Gert Wagner (1982): Zur Notwendigkeit einer Strukturreform der gesetzlichen Rentenversicherung: Das Beispiel des voll eigenständigen Systems. *Die Angestelltenversicherung*, 5, 169–176.
- Leinert, Johannes und Gert G. Wagner (2003): Riester-Rente kann entscheidend verbessert werden. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 18. Juli 2003, 23.
- Leinert, Johannes und Gert G. Wagner (2004): Kapitalgedeckte Vorsorge – Die Richtung stimmt. *Die Mitbestimmung*, 50 (1+2), 17–19.
- Rürup, Bert (2012): Die Riester-Reformen – Genese, Wunsch und Wirklichkeit. In diesem Heft, 35–42.
- Wagner, Gert G. (2000): Perspektiven der Alterssicherung. In: Richard Hauser (Hrsg.): *Die Zukunft des Sozialstaats*. Berlin, 113–166 (zugleich auch Beiheft 8 der „Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften“).