
Die Riester-Rente: Was wollte der Gesetzgeber, wo besteht Änderungsbedarf? Eine Antwort auf die Kritik des DIW

WALTER RIESTER

Walter Riester, Minister des Bundes a. D., E-Mail: info@walterriester.de

Zusammenfassung: Der Erfinder der Riester-Rente wollte ursprünglich eine obligatorische Versicherung einführen. Dies wurde aber von den Medien „sabotiert“. Damit scheiterte eine Pflichtversicherung auch politisch. Dargelegt wird, dass das Standardrentenniveau auch zehn Jahre nach der Einführung von Riester noch in etwa dem des Jahres 2000 entspricht. Ausgeführt wird zudem, dass bei Riester-Produkten für den Sparger keine zusätzlichen Kosten anfallen, dass Anbieter für die Lebenserwartung eine ausreichende Sicherheitsmarge kalkulieren müssen und dass die Riester-Sparer zeitweilig mit einer Quote von über 100 Prozent an den Überschüssen beteiligt wurden. Der Befund des DIW, dass die „Rendite für viele Sparer nicht besser sein wird, als wenn sie ihr Geld in einen Sparstrumpf gesteckt hätten“, wird kritisiert. Der Erfahrung des Autors zufolge hat diese Aussage zu einer großen Verunsicherung bei Sparern und potentiellen Sparern geführt. Plädiert wird für eine individuelle, private und kapitalgedeckte Altersvorsorge für alle Bürger, die die gesetzliche umlagefinanzierte Rente ergänzt. Staatlich unterstütztes Sparen erfordert strikte Gesetzesauflagen für die Produkte und hohe Sicherheit. Befürwortet wird eine Evaluierung der Riester-Rente. Diese muss an den Zielen orientiert sein, die der Gesetzgeber für die staatlich geförderte Altersversorgung formuliert hat.

Summary: The inventor of the Riester pension originally wanted it to be a compulsory insurance, but this was "sabotaged" by the media and, consequently, failed politically. Ten years after the implementation of the Riester pension, the standard pension level is still approximately what it was in 2000. Further, it will be explained that Riester products have no additional costs for savers; providers must calculate a sufficient security margin for the life expectancy of the savers, and that the insured persons were temporarily involved with a ratio of over 100 percent of the surplus. The DIW Berlin finding that the "return for many savers will be no better than if they had invested their money in a piggy bank" is criticized. The author finds that this statement has caused uncertainty for savers and potential savers. Further, the author advocates a private, individual and funded supplement for everybody in addition to the traditional pay-as-you-go pension scheme. Government-backed savings requires strict legal requirements for the products with high levels of safety. Further, an evaluation of the Riester pension is recommended, based on the objectives stated by the legislature.

→ JEL Classification: G28, H55

→ Keywords: Private pension scheme, regulation, Riester-subsidy, Riester-return

Zum zehnjährigen Bestehen der Riester-Rente reagierte das DIW Berlin auf der Grundlage von Axel Kleinleins Rentabilitätsberechnungen mit einer massiven Kritik am staatlich geförderten Sparen für die Altersvorsorge. Die Angebote seien unrentabel (Kleinlein 2011, Hagen und Kleinlein 2011), erst in hohem Alter flössen die eingezahlten Beträge verzinst an die Sparer zurück. Andere Analysen aus dem DIW urteilten, Geringverdienende nähmen die Förderung kaum in Anspruch (Geyer 2011), was ihnen auch nicht zu raten sei, denn die Riester-Vorsorge sei für sie meist rausgeworfenes Geld (Wagner 2011).

Diese massive Kritik löste bei Millionen Menschen eine gewaltige Welle der Verunsicherung aus. Zahlreiche Bürger kündigten ihre Verträge, Neuabschlüsse sind rückläufig. Nun hat das DIW zu einem Workshop eingeladen – leider sehr spät. Das DIW hat mich gebeten, die Ziele des Gesetzgebers aufzuzeigen, Stellung zu nehmen zu seiner Kritik, Reformänderungen aufzuzeigen sowie auf die Reden und Diskussionsbeiträge einzugehen.¹

I **Was waren meine Ziele, und was wollte der Gesetzgeber?**

Dazu bedarf es eines kurzen Rückblicks auf die Situation der Jahre 2000/2001. Die Deutsche Rentenversicherung gab zu jener Zeit das Versorgungsniveau im Alter durch die Rentenversicherungen wie folgt an: Wer als Durchschnittsverdiener 45 Jahre Rentenversicherungsbeiträge leistete, erhielt eine Rente, die 52,6 Prozent des aktuellen Durchschnittsverdienstes abdeckte. Die tatsächliche Dauer der Beitragszahlung für das Alter beträgt nach Aussage der Rentenversicherung im Durchschnitt jedoch nur etwa 35 Jahre. Schon daran ist zu erkennen, dass das tatsächliche Versorgungsniveau für die meisten Menschen erheblich unter der Hälfte des jeweils aktuellen Verdienstniveaus lag (Deutsche Rentenversicherung 2011: 111 und 238).

Ungeachtet dieser für jeden Interessierten nachzuprüfenden Situation behauptet die Mehrheit der Sozialpolitiker, die Sozialversicherungsrente habe die Aufgabe, den Lebensstandard im Alter zu sichern. Dies konnte die Rente allein aber für die meisten Menschen noch nie. Ergänzende Altersvorsorge war also schon immer notwendig. Eine zweckgebundene staatliche Förderung hierfür gab es zuvor jedoch nicht.

Das DIW Berlin vertritt nun hinsichtlich des Rentenniveaus die Auffassung, durch die Rentenreform 2001 sei eine zusätzliche Absenkung des Niveaus erfolgt.

Ich verweise demgegenüber auf Berechnungen und Aussagen des Kuratoriumsvorsitzenden des DIW: „Wenn man für die Jahre seit 1999 die tatsächliche Zunahme der fernen Lebenserwartung und die tatsächliche Entwicklung der steuerlichen Zuschüsse zugrunde legt und für die Zukunft die ökonomischen und demografischen Annahmen des aktuellen Rentenversicherungsberichts (2011) unterstellt und von etwaigen über dem derzeitigen Mindestsicherungsniveaus (46 Prozent bis 2020 und 43 Prozent bis 2030) liegenden Niveauschranken absieht, dann wird man feststellen, dass bis zum Jahr 2030 die dem Beitragssatzanstieg dämpfende Wirkung und die das Rentenniveau senkenden Effekte des demografischen Faktors weitgehend die gleichen gewesen wären wie die der Riester-Treppe und des Nachhal-

1 Der schriftliche Artikel ist eine erweiterte Fassung des Vortrags, den der Autor (Riester 2012) auf einem Workshop des DIW (2012) gehalten hat.

tigkeitsfaktors zusammen. Die Riester-Treppe war und ist deshalb nichts anderes als ein Substitut des aufgrund eines Wahlversprechens der SPD zunächst ausgesetzten und dann abgeschafften demografischen Faktors“ (Rürup 2012).

Das Mannheim Research Institut for the Economics of Aging (MEA) kommt in der Arbeit von Gasche und Kluth (2011) zu dem Befund, „dass faktisch die Rentenreformen der letzten Jahre bezüglich der graduellen Senkung des Rentenniveaus noch gar nicht gegriffen haben, zeigt der Blick auf das Bruttorentenniveau, welches heute in etwa den gleichen Wert aufweist wie im Jahr 2000, im Jahr vor der Riester-Reform“.

Werfen wir noch einen Blick in die Statistik der Rentenversicherung zur Entwicklung des Standardrentenniveaus. Ein Vergleich der Zeitspanne vor und nach der Riester-Reform weist folgendes aus (Deutsche Rentenversicherung 2011: 238):

Im Jahr 1990 betrug das Standardrentenniveau brutto 50,2 Prozent, netto 55 Prozent. Bis 2000 sank dieses Niveau brutto um zwei Prozentpunkte auf 48,2 Prozent und netto um etwas mehr als zwei Prozentpunkte auf 52,9 Prozent. Bis 2010 sank dann das Standardrentenniveau noch einmal, brutto um 1,1 Prozentpunkte auf 47,1 Prozent und netto um 1,4 Prozentpunkte auf 51,5 Prozent.

Diese Zahlen veranschaulichen, dass eine erkennbare Absenkung des Rentenniveaus von 2000 bis 2010 kaum erfolgt ist. Vielmehr war in der Zeit zuvor die Absenkung wesentlich stärker. Hinzu sollte nun noch der vom Gesetzgeber beschlossene Demografiefaktor kommen. Aus alldem wird sichtbar, dass die zusätzliche Möglichkeit des geförderten Altersvorsorgesparens kein Ersatz ist, den die Rentenreform 2001 erforderlich gemacht hat, sondern eine nötige Ergänzung der Sozialversicherungsrente, um eine höhere Rücklagenbildung für das Alter zu erreichen.

Für den Gesetzgeber stand dann die Frage an, wo und wie dieses Vorhaben in die Realität umgesetzt werden sollte. Anders als Wagner (2012) erläutert hatte, spielte dabei die ideologische Debatte über Umlageverfahren oder Kapitaldeckung keine Rolle. Denn jeder wusste: Für eine weitere Erhöhung des Rentenversicherungsbeitrags gab es weder im deutschen Parlament noch bei den Parteien und auch nicht in der Gesellschaft eine Zustimmung. Selbst die Gewerkschaften hatten in der ersten Vereinbarung des „Bündnisses für Arbeit“ im Januar 1996 mit der Regierung Kohl die Absenkung der Sozialversicherungsbeiträge auf unter 40 Prozent vereinbart, ein hoher Preis, den die Gewerkschaften in der trügerischen Hoffnung akzeptierten, die Arbeitslosigkeit bis zum Jahre 2000 halbieren zu können (Spiegel-Online 1999).

Also konnte ein zusätzliches staatlich unterstütztes Sparen für die Altersvorsorge nur innerhalb bekannter Finanzprodukte erfolgen. Gerade deshalb hatte ich damals auch zu klaren gesetzlichen Vorgaben geraten. In diesem Zusammenhang greife ich als Erstes die Kritik von Rürup (2012) auf. Ihm zufolge bestehe der Hauptfehler darin, dass dieses ergänzende Sparen nicht obligatorisch sei. Rürup weiß natürlich, dass exakt dies meine Forderung war. In dieser Frage war mein Vorbild die schwedische Lösung. Kaum aber wurde dies bekannt, startete die Bild-Zeitung ab dem 22. Juni 1999 eine Abwehrkampagne mit den Schlagzeilen „Zwangsrente Riester – Wutwelle rollt auf Bonn“. Die *taz* titelte mit dem ihr eigenen Charme: „Keine Sorge – Zwangsvorsorge“. Die Wirkung sowohl in den Regierungsfraktionen als auch in der Bevölkerung war fatal. Die SPD-Fraktion beschloss daraufhin, entgegen meiner ursprünglichen Empfehlung, die ergänzen-

de Vorsorge nur auf freiwilliger Basis aufzubauen. In weiteren strikten Gesetzesauflagen konnte ich mich allerdings durchsetzen. Konkret bedeutete dies:

- Das Sparen für das Alter muss in eine Leibrente eingebunden sein.
- Abschluss- und Vertriebskosten dürfen nicht wie sonst üblich gezielt, sondern müssen über zehn Jahre verteilt werden.
- Alle Anbieter haben zudem die Kosten gegenüber den Sparern auszuweisen.
- Die Anbieter müssen Angaben darüber machen, ob bei der Geldanlage auch ethische und ökologische Gesichtspunkte berücksichtigt worden sind.

Jede dieser Anforderungen löste teilweise heftige Kritik aus. Führende Vertreter aus Gesellschaft und Politik – auch aus den eigenen Reihen – warfen mir vor „überzuregulieren“. Die Finanzwirtschaft erklärte überdies, all dies würde die Rendite mindern. Die gemachten Auflagen gingen an die Grenze dessen, wofür damals eine parlamentarische Mehrheit noch zu erreichen war.

Ein weiterer Hinweis: Da es mir und dem Gesetzgeber um eine gesicherte Altersvorsorge ging und nicht um ein beliebiges Renditesparen, haben wir den Schwerpunkt auf die Sicherheit gelegt, und zwar sowohl gegenüber den Finanzanbietern als auch gegenüber den Sparern. Es werden deshalb nur Produkte gefördert, für die der Finanzanbieter die Garantie übernimmt, dass alle vom Sparer eingezahlten Beträge plus alle staatlichen Förderungen als Mindestkapital zu Beginn der Leibrentenzahlungen zur Verfügung stehen. Sofern der Sparer die Förderung zweckentfremdet, muss die gesamte Förderung zurückgezahlt werden. Denn wenn schon das obligatorische Sparen nicht durchgesetzt werden konnte, so sollte wenigstens die vorzeitige Verwendung verhindert werden. Dies zeigt, dass der Gesetzgeber kein zweites Vermögensbildungsgesetz für beliebiges Sparen wollte, sondern eine zweckgebundene Leibrentenversicherung für das Alter.

2 Zur Kritik des DIW

Das DIW greift Berechnungen und Bewertungen von Kleinlein (2011) auf, der die geförderte Altersvorsorge ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Kapitalrendite bewertet. In der öffentlichen Präsentation Kleinleins und des DIW wird nun zur wichtigen Kennziffer, ab welchem Lebensalter der Sparer alle Einzahlungen plus Rendite wieder zurückerhalten hat. Diese Überlegung blendet komplett das Ziel des Gesetzgebers aus, dem Sparer eine lebenslange ergänzende Zusatzrente zu sichern.

Jede Versicherungslösung, ob öffentlich-rechtlich oder privat, basiert auf dem Schutz des Versicherten innerhalb des Ausgleichs von schlechten und guten Risiken. Glücklicherweise ist die vom DIW und Kleinlein vorgenommene Zeitbetrachtung noch nicht bei der Rentenversicherung angelegt worden, in dem jedem Pflichtversicherten mitgeteilt würde, ab welchem Lebensalter jegliche Einzahlungen an ihn wieder zurückgeflossen seien. So kann keine Versicherung, ob öffentlich-rechtlich oder privat, funktionieren.

Ein Vorwurf von Hagen et al (2011) lautet, dass die geringe Rentabilität durch die hohen Kosten entstünde, die die Finanzanbieter dem Bürger berechnen. Profiteure des Altersvorsorgesparens seien deshalb ausschließlich die Finanzanbieter. Selbstverständlich ist es richtig, dass es innerhalb der Fülle der Produkte, die im Einzelnen angeboten werden, nicht nur sehr gute und gute, sondern auch nicht empfehlenswerte und ungeeignete Produkte gibt (siehe die Berichterstattung der Stiftung Warentest der Jahre 2011 und 2012). Eine Tatsache, die wir aber auch von anderen Dienstleistungen und Produkten kennen und die sich nicht allein auf die Altersvorsorge beschränken lässt.

Ein Blick auf die Produkte zeigt aber, dass die Anbieter für das Altersvorsorgesparen, für das sie einen zusätzlichen Aufwand erbringen müssen, keine zusätzlichen Kosten berechnen. Es gibt im Wesentlichen vier Möglichkeiten für das geförderte Sparen für die Altersvorsorge, erstens das Versicherungsprodukt, zweitens Investmentsparen, drittens der Banksparplan und viertens der Bausparvertrag. Nun zu den kritisierten Kosten der geförderten Altersvorsorge: Wenn ein Bürger nach den ungeförderten Konditionen eines ungeförderten Banksparplans spart, werden häufig überhaupt keine Kosten berechnet oder höchstens eine Pauschale von zehn Euro jährlich. Erfolgt das Sparen innerhalb eines ungeförderten Investmentkontos, ergeben sich beim Aktienkonto etwa 1,2 Prozent Kosten, bei der Anlage in Rentenpapieren 0,6 Prozent jährlich. Beim ungeförderten Bausparvertrag belaufen sich die Kosten auf ein Prozent der Abschlussgebühren.

Anders ist es beim Versicherungsprodukt, das die Mehrheit der Sparer nutzt. Die Kosten sind je nach Angebot zum Teil höchst unterschiedlich. Der Gesetzgeber hat zu meinem Bedauern nach „meiner Reform“ die Kostenverteilung der Abschluss- und Vertriebskosten wieder auf fünf Jahre reduziert mit der Folge, dass gerade die Anfangsjahre mit optisch hohen Kosten verbunden sind. Für Sparer in jüngerem und mittlerem Alter stellt sich dies aber mit Blick auf die gesamte Laufzeit anders dar. Wer wie vom Gesetzgeber vorgesehen das Sparen nicht vorzeitig abbricht oder das Geld förderschädlich verwendet, hat über die gesamte Laufzeit gesehen auch dort durchaus akzeptable Renditen.

Hinweisen möchte ich aber insbesondere auf das entscheidende Kriterium: Dieses staatlich unterstützte und mit konkreten Auflagen verbundene Sparen ist eindeutig weder beim Bausparvertrag, beim Banksparplan noch beim Investmentsparen und – nach meinem Kenntnisstand – auch nicht bei der Mehrheit der Versicherungsangebote mit Zusatzkosten belastet, obwohl Zusatzleistungen erbracht werden müssen. Die Anbieter haben – anders als beim normalen Sparvorgang – vom Gesetzgeber folgende Auflagen zu erfüllen:

- Informations- und Vertriebsaufwand zur Altersvorsorge,
- zusätzliche Sicherungen für das Sparvermögen,
- zusätzliche Transparenz über Kosten
- und vor allem die gesamte Kommunikation und Zulagenabwicklung mit der zentralen Zulagenstelle.

Ein Beispiel: Allein der Aufwand, den die Zulagenabwicklung des Anbieters Union Investment leisten muss, verursachte in der Zentrale 2011 einen Kostenaufwand von 2,8 Millionen Euro, wobei dieser Betrag nur den Aufwand in der Zentrale abdeckt (Mündliche Information Union

Investment 2012). Ein wesentlich höherer Aufwand entsteht in den 1200 genossenschaftlichen Primärbanken. Ähnlich gilt dies sicherlich für viele andere Anbieter geförderter Altersvorsorgeprodukte.

Ob die Finanzwirtschaft eine unangemessen hohe Lebenserwartung unterstellt und, wie vom DIW behauptet, besonders hohe Überschüsse durch die Altersvorsorge erwirtschaftet, vermag ich letztlich nicht zu beurteilen. Am sichersten kann dies das Bundesministerium für Finanzen (BMF) und als Aufsichtsbehörde die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Das BMF antwortet darauf wie folgt: „*Die Kalkulation der Versicherungsprodukte muss den aufsichtsrechtlichen Anforderungen genügen. Wie in der Antwort zu 24 dargestellt, ist dafür nach heutiger Meinung der Ansatz der Sterbetafel DAV 2004 R angemessen.*“

Die genannte Sterbetafel unterstellt eine höhere Lebenserwartung, als sie in der Gesamtbevölkerung beobachtet wird. Zum Hintergrund hat die Bundesregierung bereits in ihrer Antwort auf die kleine Anfrage auf Bundesdrucksache 16/9243 (Seite 6) Stellung genommen: Einerseits ist in den Lebensversicherungsbeständen die Sterblichkeit nachgewiesenermaßen deutlich niedriger. Andererseits müssen die Versicherer ausreichende Sicherheitsmarchen berücksichtigen, weil sie eine lebenslange Rentenzahlung garantieren, die gegebenenfalls erst in 25 oder mehr Jahren beginnt. Bis dahin kann sich die Lebenserwartung weiter verbessern. Dies muss in der Kalkulation der Tarife beachtet werden.

Aus der Sterbetafel DAV 2004 R ergibt sich nach den Angaben der DAV rechnerisch für einen 65-jährigen Mann des Geburtsjahrgangs 1961 eine restliche Lebenserwartung von 27,6 Jahren, für eine 65-jährige Frau eine restliche Lebenserwartung von 31,3 Jahren.

Alle Lebensversicherer verwenden grundsätzlich die aktuelle DAV-Tafel. Unterschiede können sich nur aus der Unisex-Kalkulation ergeben, weil der vom jeweiligen Versicherer beobachtete Frauen- und Männeranteil im Bestand beachtet werden muss“ (Deutscher Bundestag 2011: 18).

Nun zu den angesprochenen Überschüssen. Dazu wird die Bundesregierung gefragt, ob sie zustimmt, „dass die Regelung zur Überschussbeteiligung dazu führt, dass die Versicherungen zu Lasten ihrer Kunden ihr Risiko mindern und gleichzeitig ihre Gewinnchancen deutlich erhöhen können, indem sie ceteris paribus eine höhere Lebenserwartung annehmen?“

Die Antwort der Bundesregierung darauf ist: „*Die Bundesregierung kann diese Aussage nicht bestätigen. Die Beobachtungen der BaFin zeigen, dass die sogenannten Sterblichkeitsgewinne in den letzten Jahren nicht gestiegen sind. [...]“ (Deutscher Bundestag 2011: 18).*

Zu der Frage, wie „[...] sich die durch die Versicherungsunternehmen einbehaltenden Anteile an den Überschussbeteiligungen seit 2002 entwickelt“ haben, gibt die Bundesregierung wie folgt Auskunft: „*Zur Entwicklung der Überschussbeteiligung ist anzumerken, dass seit dem Start des Riester-Geschäfts im Jahre 2002 eine erhebliche Anschubfinanzierung für den Bestandsaufbau geleistet werden musste. In der Lebensversicherungsbranche waren daher die Riester-Bestände bis zum Jahr 2006 defizitär. Seitdem ist aber die Gewinnzone erreicht.“*

Zur Anschubfinanzierung gehört aber auch, dass die Riester-Bestände eine höhere Beitragsrückerstattung erhalten, als dies ihrer Ertragskraft entspricht. Tatsächlich wurden im Zeitraum von 2002 bis 2010 für die Beitragsrückerstattung der Riester-Kunden 629 Millionen Euro aufgewendet, wohingegen der Überschuss nur 199 Millionen Euro betrug. Auf diese Weise wurde einer Benachteiligung der ersten

Riester-Generation entgegengewirkt. Die Ertragslage entwickelt sich inzwischen normal. Betrachtet man die Jahre 2007 bis 2010, als das Riester-Segment die Gewinnzone erreicht hatte, so partizipieren die Versicherten mit 575 Millionen Euro am Überschuss in Höhe von 556 Millionen Euro (Beteiligungsquote: 115 Prozent)“ (Deutscher Bundestag 2011: 19).

Dass mittel- und langfristig die Anbieter auch Erträge erwirtschaften wollen, halte ich nicht nur für legitim, sondern auch für notwendig. Dabei ist natürlich – wie ich dies auch eingangs schon anmerkte – eine kritische Messlatte an die unterschiedliche Qualität der Produkte anzulegen. All dies hat jedoch zunächst nichts mit der Notwendigkeit ergänzender Altersvorsorge, nichts mit der staatlichen Sparunterstützung und auch nichts mit der Form einer Leibrentenversicherung zu tun.

Die Kritik des DIW gipfelt in dem obskuren, offensichtlich ernst gemeinten Vorschlag, vielen Menschen lieber anzuraten, im Sparstrumpf zu sparen, statt in eine geförderte Altersvorsorge einzuzahlen. Diesen Vorschlag zitierten die Medien am häufigsten. Welche Auswirkungen hat solch ein Vorschlag auf das Verhalten der Menschen? Würden Sparer diese Vorschläge aufgreifen, ergäbe sich in materieller Hinsicht für die Sparer die Garantie des beständigen Wertverlusts sowie die permanente Versuchung aufgrund aktueller Wünsche und Zwänge, das Geld vorzeitig zu verbrauchen. Nach meinen Informationen löste diese verhängnisvolle Meldung zudem in erheblichem Maße Kündigungen und Stornierungen von Verträgen aus. Die ursprünglich beachtliche Entwicklung bisheriger ergänzender Altersvorsorge ist massiv eingebrochen. Ob die Bürger tatsächlich den famosen Ratschlag des Sparstrumpfes aufgegriffen haben, entzieht sich naturgemäß meiner Kenntnis.

Durch die Medien provozierte der Vorschlag heftige Emotionen, zugleich äußerten sich zahlreiche vermeintliche Rentenexperten in den üblichen Talkshows dieser Republik. Will heißen: Wenn dies das Ziel des DIW war, dann kann ich nur sagen: Es hat das Ziel erreicht, allerdings zum erheblichen Schaden von Millionen Menschen, die nun verunsichert sind und – wie mir von Kundenberatern der Anbieter berichtet wird – häufig ihre Verträge kündigen. Der dadurch ausgelöste Schaden bei den Sparer ist die Rückzahlung der Förderung, die volle Verrechnung aller noch offenen Kosten, und natürlich die Minderung der Altersvorsorge.

Noch deutlicher allerdings sprechen die Zahlen für diese Entwicklung: Im ersten Quartal 2011 entwickelten sich die Abschlüsse abzüglich der Kündigungen von Riester-Verträgen mit einem Plus von insgesamt 193 000 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2011a, 2011b). Im gleichen Zeitraum für 2012 ergibt sich gerade noch ein Plus von 115.000 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2012). Geradezu drastisch wird es, wenn wir die vom DIW nicht kritisierten geförderten Bausparverträge ausklammern. Dann steht einer Zunahme im ersten Quartal 2011 von 140 000 Vertragsabschlüssen im ersten Quartal 2012 nur noch eine Zunahme von 50 000 Vertragsabschlüssen gegenüber – ein massiver Einbruch (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2012). Der einzig nennenswerte Unterschied zwischen dem ersten Quartal 2011 und dem gleichen Zeitraum 2012 besteht in der Verunsicherungswelle am Ende des Jahres 2011, die durch die massive Kritik des DIW ausgelöst wurde.

Nun zu einer weiteren Kritik des DIW, wonach Geringverdienende die Förderung zu wenig in Anspruch nehmen würden (Geyer 2011). Dem steht die jedes Jahr neu ausgewertete Untersuchung der Zentralen Zulagenstelle entgegen. Über 30 Prozent der unmittelbar förderberechtigten Sparer hatten ein Bruttovorjahreseinkommen von unter 10 000 Euro, weitere 20 Prozent

eines unter 20 000 Euro. 75 Prozent verdienen unterdurchschnittlich. Auch das DIW kann dies nachlesen, und zwar in der für alle zur Verfügung stehenden Information der Rentenversicherung „Rentenversicherung in Zahlen 2011“ (Deutsche Rentenversicherung 2011b: 77).

Des Weiteren kritisiert das DIW, bei der Berechnung, ob Geringverdienende im Alter ergänzende Grundsicherung erhalten, werden die Einkünfte einer Riester-Rente berücksichtigt. Zitat Wagner (2011): „Für Geringverdienender lohnt sich die Riester-Vorsorge zweifach nicht: Sie haben eine zu kurze Lebenserwartung, und außerdem werden viele später ohnehin auf Grundsicherung angewiesen sein. Riester-Vorsorge ist für sie meist rausgeworfenes Geld [...]“. Und: „Da sich für Geringverdienender das „Riestern“ ohnehin nicht lohnt, ist es auf der anderen Seite – paradoxerweise – gut, dass die allermeisten Geringverdienender sich nicht von den Versprechen des Gesetzgebers und der Riester-Anbieter locken lassen.“

Eine derartige Wertung, vorgetragen von politischen Magazinen, die um der Quote willen Selbstverständliches zum Skandal erheben, ist ärgerlich und löst diffuse Ängste aus. Warum aber schließen sich das Institut und Wagner als dessen Leiter dieser Wertung an? Dafür fehlt mir jegliches Verständnis. Wagner muss doch wissen, dass bei der Grundsicherung im Alter, also der früheren Sozialhilfe, immer vorhandene eigene Einkünfte zu berücksichtigen sind, und die Ergebnisse der Riester-Rente dort dieselbe Berücksichtigung finden wie die Sozialversicherungsrente, was wiederum heißt: Wenn ich Geringverdienenden den Ratschlag geben würde, keine ergänzende Altersvorsorge zu sparen, weil dies den späteren Sozialhilfeanspruch mindere, müsste ich ihnen zwangsläufig auch den Ratschlag geben, keine sozialversicherungspflichtige Arbeit aufzunehmen, weil jeder entstandene Euro Rentenanspruch den späteren Sozialhilfeanspruch, sprich die Grundsicherung, herabsetze. Dann wäre auch dies wohl „rausgeworfenes Geld“. Wer diese Gedanken propagiert, muss sich nicht wundern, dass 95 Prozent der 7,5 Millionen Minijobber sich weder vom Gesetzgeber noch von der Rentenversicherung locken lassen, in die Rentenversicherung einzuzahlen. Das DIW kann daher gerne in zehn Jahren eine Untersuchung über die zunehmende Arbeitslosigkeit der Geringverdienenden anfertigen.

In der Frage, ob das System der geförderten privaten und kapitalgedeckten Finanzierung der Altersvorsorge überhaupt beibehalten werden sollte, nimmt die Antwort des DIW schon fast bizarre Züge an: „Das heißt für mich, dass es die Produkte so nicht weiter geben sollte und dass die öffentliche Hand die Gelder aus der Riester-Förderung gezielter in der gesetzlichen Rentenversicherung insbesondere für Geringverdienender und untere Einkommensgruppen einsetzen sollte“ (Hagen 2011).

Da dieser Gedanke offensichtlich schon von einigen Mitgliedern der gegenwärtigen Opposition aufgegriffen wurde, ist es nötig, auf zwei gravierende Konsequenzen solchen Denkens aufmerksam zu machen. Zunächst möchte ich auf die Wirkung bei den Sparern eingehen. Wenn die Förderung bei 15,5 Millionen Sparern eingestellt wird, ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass die Vorsorgeverträge nicht weitergeführt und höchstwahrscheinlich auch nicht bis zum 62. Lebensjahr stillgelegt werden. Sie werden aufgelöst, und die Sparbeträge entnommen. Dies bedeutet, dass die Sparer die gesamte Förderung zurückzahlen müssen. Diese belaufen sich gegenwärtig auf 9,5 Milliarden Euro Zulagen. Hinzu kommt die Rückzahlung der in Anspruch genommenen Steuervergütungen. Darüber hinaus werden sofort noch fällige Abschluss- und Vertriebskosten verrechnet. Der dadurch ausgelöste Schaden bewegt sich somit in zweistelliger Milliardenhöhe. Darüber hinaus würde das zwischenzeitlich gebildete Altersvorsorgekapital in Höhe von circa 100 Milliarden Euro aufgelöst.

Die zweite Konsequenz betrifft die Wirkung bei der Rentenversicherung: Seit der Einführung der Riester-Förderung 2002 addieren sich die Bundeszuschüsse bis 2011 auf 783 Milliarden Euro (Deutsche Rentenversicherung 2011a: 227). Dem stehen 9,5 Milliarden Euro Förderung der Riester-Rente gegenüber (Mündliche Auskunft durch die Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen im August, ZfA 2012). Schon daraus ist ersichtlich, dass sich der Anteil der Steuerförderung mit 98,8 Prozent auf die Deutsche Rentenversicherung bezieht und nur mit 1,2 Prozent auf das ergänzende Vorsorgesparen. Diese Mittel in die Deutsche Rentenversicherung zu geben, hätte weder von der Beitrags- noch von der Leistungsseite Wirkung.

Abschließend möchte ich den Vorschlag aufgreifen, den unteren Einkommensgruppen eine besondere Förderung zu ermöglichen. Das halte ich für notwendig, muss aber in geeigneter Form erfolgen. Hierzu sagt das DIW bedauerlicherweise nichts.

Umso diskussionswürdiger erscheint mir die von der Arbeitsministerin Ursula von der Leyen stammende Anregung einer ergänzenden Zuschuss-Rente, die einen Teil der absehbaren, aktuellen und zukünftigen Probleme von Geringverdienden im Rentenbereich mildern könnte (Regierungsdialog Rente, Punkt 3 Zuschuss-Rente 2011).

3 Was könnte und sollte zukünftig geändert werden?

Eine obligatorische Altersvorsorge, wie ich sie von Anfang an gefordert habe, wäre die richtige und bessere Entscheidung gewesen. Leider gibt es wohl auch gegenwärtig dafür keine parlamentarische Mehrheit.

Richtig fände ich des Weiteren die Förderung nicht nur auf Rentenversicherungspflichtige und Beamte zu beschränken, sondern jedem Menschen mit Eintritt ins Berufsleben ergänzendes Altersvorsorgesparen zu ermöglichen.

Die gravierenden Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und bei der Entlohnung machen für erhebliche Teile der Bevölkerung zusätzliche Altersvorsorgeabsicherungen notwendig, da kaum Einzahlungen in die Rentenversicherung erfolgen.

Um die Situation zu veranschaulichen, nenne ich folgende Beispiele:

- Zurzeit existieren etwa 7,5 Millionen geringfügige Arbeitsverhältnisse.
- 1,4 Millionen erhalten trotz Erwerbsarbeit aufgrund von geringsten Einnahmen zusätzlich Grundsicherung.
- Die Teilzeitarbeit hat sich in Deutschland enorm ausgeweitet.
- Eine starke Ausweitung erfolgt zudem im Niedriglohnbereich.

Aus diesen Gruppen entscheiden sich viele Arbeitnehmer entweder nur sehr wenig oder gar nicht, in die Rentenversicherung einzuzahlen. Die daraus entstehende Minderung der Renten für diese Menschen wird zeitversetzt in zehn bis 15 Jahren massiv auftreten.

Ein weiterer Vorschlag, der die Abwicklung der Zulagen betrifft: Sowohl Eichel, der frühere Finanzminister, als auch ich hatten ursprünglich nicht vor, die Zulagen über eine neue Zulagenstelle zu organisieren, sondern im Rahmen der normalen Erklärungen zur Einkommensteuer in den örtlichen Finanzämtern. Dies wäre für die Bürger nicht nur viel einfacher geworden, denn in den Finanzämtern lägen alle dafür notwendigen Informationen vor. Diese Überlegung scheiterte daran, dass die Bundesländer ihre Zustimmung im Bundesrat mit der Forderung verknüpften, vom Bund dauerhaft zusätzlich 3 000 Finanzbeamte bezahlt zu bekommen. Dieser Erpressung wollte und konnte der Finanzminister zu Recht nicht nachgeben.

Abschließend möchte ich einen letzten Hinweis geben: Das DIW und andere fordern, das Gesetz müsse evaluiert werden. Das bedeutet wohl die Prüfung, ob sich die Ziele des Gesetzgebers zur geförderten Altersvorsorge auch verwirklichen. Dies möchte ich gerne unterstützen. Aber bitte nicht, indem das DIW und Axel Kleinlein das Ziel uminterpretieren. Es ging dem Gesetzgeber um eine ergänzende Leibrente mit hohem Sicherheitsstandard. Es ging jedoch nicht darum, Steuermittel einzusetzen, um Renditesparen zu fördern.

Literaturverzeichnis

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011a): Regierungsdialog Rente, Punkt 3 Zuschuss-Rente 2011. 12. September 2011.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011b): 193.000 neue Riester-Verträge im ersten Quartal 2011. Pressemitteilung vom 16. Mai 2011.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2012): Entwicklung der privaten Altersvorsorge (Stand: 31. März 2012). Pressemitteilung vom 23. Mai 2012.
- Deutsche Rentenversicherung (2011a): Rentenversicherung in Zeitreihen 2011.
- Deutsche Rentenversicherung (2011b): Einkommensstruktur der Zulagenempfänger für die Beitragsjahre 2002–2007. Rentenversicherung in Zahlen 2011.
- Deutscher Bundestag (2011): Antwort der Bundesregierung: Zur lückenhaften Datenlage und anhaltenden Kritik nach zehn Jahren Riester-Rente, 30. November 2011, Drucksache 17/7964.
- DIW Berlin (2012): „Riester-Rente: Grundlegende Reform dringend geboten!“ Workshop des DIW Berlin am 1. Juni 2012.
- Gasche, Martin und Sebastian Kluth (2011): Auf der Suche nach der besten Rentenanpassungsformel. Mannheim Research Institut for the Economics of Aging (MEA).
- Geyer, Johannes (2011): Riester-Rente: Rezept gegen Altersarmut? *DIW Wochenbericht* Nr. 47/2011, 16–21.
- Hagen, Kornelia und Axel Kleinlein (2011): Zehn Jahre Riester-Rente: Kein Grund zum Feiern. *DIW Wochenbericht* Nr. 47/2011, 3–14.
- Kleinlein, Axel (2011): 10 Jahre Riester – Bestandsaufnahme und Effizienzanalyse. WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, November 2011.
- Riester, Walter (2012): Was der Erfinder der Riester-Rente mit ihrer Einführung gewollt hat, wie er die Kritik an der Riester-Rente beurteilt, was er ändern würde an der Riester-Rente! Vortrag auf dem Workshop des DIW Berlin: „Riester-Rente: Grundlegende Reform dringend geboten!“ am 1. Juni 2012.
- Rürup, Bert (2012): Was wäre gewesen, wenn? Alternative Entwicklung des Bruttorentenniveaus. Vortrag auf dem Workshop des DIW Berlin „Riester-Rente: Grundlegende Reform dringend geboten!“ am 1. Juni 2012.

- Spiegel-Online (1999): Chronologie: Das erste Bündnis für Arbeit gab es 1995. 12. Dezember 1999.
- Wagner, Gert G. (2011): Gut gemeint, aber nicht gut gemacht. Kommentar. *DIW Wochenbericht* Nr. 47/2011, 24.
- Wagner, Gert G. (2012): Riester: Gut gedacht, schlecht gemacht? Vortrag auf dem Workshop des DIW Berlin „Riester-Rente: Grundlegende Reform dringend geboten?“ am 1. Juni 2012.