

18. Mai 2011

## **Vorschläge zur Stärkung der Altersvorsorge im Allgemeinen und der Riester-Förderung im Speziellen**

### **Positionspapier des Verbraucherzentrale Bundesverbandes**

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv)  
Fachbereich Finanzdienstleistungen  
Markgrafenstr. 66  
10969 Berlin  
[fdl@vzbv.de](mailto:fdl@vzbv.de)  
[www.vzbv.de](http://www.vzbv.de)

Im April 2011 hat das Bundesfinanzministerium darüber informiert, dass die Zentrale Zulagenstelle allein für die Jahre 2005 bis 2007 1,5 Millionen Zulagen in Höhe von 500 Millionen Euro zurückgebucht hat. Als mögliche Ursachen für diese Rückforderungen wurden falsche Angaben bei Antragstellung, Änderungen bei der Förderberechtigung und daraus resultierend sich ändernde Eigenbeitragshöhen und schließlich die förderschädliche Vertragskündigung angeführt. Die Bundesregierung hat kurzfristig reagiert, indem zum einen der Mindesteigenbeitrag auch für abgeleitete Riester-Verträge und zum anderen die Möglichkeit zur Nachentrichtung von Beiträgen eingeführt werden soll. Wir begrüßen, dass die Bundesregierung hier schnell reagiert hat.

Allerdings ist der Verbraucherzentrale Bundesverband davon überzeugt, dass dringend weitere Verbesserungen erforderlich sind, um die zusätzliche Altersvorsorge nachhaltig in ihrer Funktion, einen Teil der Vorsorgelücke zu schließen, zu stabilisieren. Ob und inwieweit die private Zusatzrente tatsächlich die Lücken in der Gesetzlichen Rentenversicherung schließen kann, hängt dabei von drei wesentlichen Faktoren ab:

- Verbraucher müssen tatsächlich willens und in der Lage sein, zusätzliche Sparleistungen für ihre Altersvorsorge aufzubringen,
- der Aufbau des Altersvorsorgekapitals muss möglichst effizient, das heißt kostengünstig erfolgen,
- Verbraucher müssen in der Finanzberatung die für sie richtigen und effizienten Produkte empfohlen bekommen.

An der Erfüllung dieser Voraussetzungen bestehen jedoch schon seit längerem begründete Zweifel. Deshalb sind Vereinfachungen und Flexibilisierungen der Riester-Förderung zwar gut und richtig, der weit größere Handlungsbedarf liegt aber zum einen in der Regulierung des Vertriebs im Sinne einer Beratung, die sich strikt am Bedarf der Verbraucher orientiert, und zum anderen in der Regulierung der Produkte im Sinne einer besseren Produkteffizienz.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband appelliert, die Probleme bei der zusätzlichen Altersvorsorge nochmals grundlegend und umfassend anzugehen und dabei folgende Reformansätze mit einzubeziehen.

### **1. Grundsätzliche Möglichkeit zur Nachzahlung bei „gestörten“ Verträgen von prinzipiell Förderberechtigten**

Nach Auffassung des vzbv sollte beim Feststellen von „Vertragsstörungen“ durch die Zentrale Zulagenstelle den betroffenen Riester-Sparern grundsätzlich die Möglichkeit eingeräumt werden, durch entsprechende Nachzahlungen oder Korrekturen im Zulagenantrag die Zulagenberechtigung auch rückwirkend wieder herzustellen, sofern die Förderberechtigung grundsätzlich vorliegt. Hierzu ist es erforderlich sicherzustellen, dass betroffene Riester-Sparer über Unstimmigkeiten im Vertrag informiert werden und ihnen Hinweise unterbreitet werden, wie eventuelle Fehler im Zulagenantrag korrigiert werden können.

Der Gesetzgeber hat im Zusammenhang der Zulagenrückforderungen ad hoc reagiert und folgende Gesetzesänderungen auf den Weg gebracht: Um Zulagenrückforderungen infolge eines Wechsels des Zulagenstatus zu vermeiden, ist künftig auch von mittelbar Zulagenberechtigten ein Eigenbeitrag in Höhe von 60 Euro zu leisten. Für Zulageberechtigte, die in der Vergangenheit in Unkenntnis ihres Zulagestatus zu geringe Altersvorsorgebeiträge

geleistet haben, wird im Bereich der Altersvorsorgezulage für bestimmte Fälle die Möglichkeit vorgesehen, Beiträge nachträglich zu entrichten. Bereits zurückgeforderte Zulagen können dann im Ergebnis wieder ausgezahlt werden.

Im Kern sind diese Anpassungen zu begrüßen. Die Gefahr des Verlustes der Förderberechtigung wird systematisch reduziert und die Möglichkeit der Nachzahlung sorgt für eine „Heilung“ von nicht erkannten und unbeabsichtigten Vertragsstörungen. Problematisch ist jedoch, dass nachentrichtete Beiträge nicht als Sonderausgabenabzug geltend gemacht werden können, aber gleichwohl nachgelagert besteuert werden.

Gravierender ist jedoch, dass sich die Nachentrichtungsmöglichkeit allein auf den Fall des Verlustes der Förderberechtigung bei mittelbar Förderberechtigten bezieht. Dies greift zu kurz. Vielmehr sollte das System grundsätzlich durch eine Möglichkeit zur Nachentrichtung von Beiträgen bei Vertragsstörungen ergänzt werden, sofern die Förderberechtigung besteht. Hier sollte die Zentrale Zulagenstelle die Zulagenberechtigung prüfen und bei allen Unstimmigkeiten im Vertrag zunächst eine Anzeige der Rückforderung aufgrund falscher Zulagenstatusangaben machen. Diese Information könnte mit der jährlichen Bescheinigung nach § 92 EStG des Anbieters an den Riester-Sparer übermittelt werden. Sofern der Verbraucher hierauf nicht reagiert, sollten die Finanzinstitute, die das Produkt vermittelt haben, zusätzlich auf den Verbraucher aufklärend zugehen müssen. Durch entsprechende Nachzahlungen sollten Vertragsstörungen dann auch rückwirkend „geheilt“ werden können.

## **2. Sicherstellung von Produkteffizienz in der staatlich geförderten Altersvorsorge**

Die Entscheidung für eine kapitalgedeckte zusätzliche Altersvorsorge basierte vor allem auf der Annahme, dass sich die Marktkräfte als ein besonders effizienter Weg zur Schließung der Rentenlücken erweisen würden. Erwartet wurde insbesondere, dass die Konkurrenz unter den Anbietern einen Preis-Leistungs-Wettbewerb initiieren und ein breites Angebot an ertragsstarken Produkten für die Riester-Sparer hervorbringen würde.

In der Praxis ist zwar ein starker Wettbewerb festzustellen. Dieser Wettbewerb ist aber zu einem großen Teil vor allem darauf gerichtet, über attraktive Provisionen absatzstarke Vertriebsnetze zu gewinnen. Die Qualität der Produkte und ihr Preis-Leistungs-Verhältnis spielen demgegenüber häufig nur eine nachrangige Rolle. Gerade die Kosten, die einen erheblichen Einfluss auf die Ertragsstärke der Produkte haben, werden im Wettbewerb oftmals verschwiegen oder in einer Art und Weise dargestellt, die den Verbrauchern und unabhängigen Multiplikatoren die Chance eines echten Vergleichs unmöglich macht, zumindest deutlich erschwert.

So zeigen verschiedene Analysen von Riester-Angeboten, dass die Kosten für Riester-Verträge teilweise die Zulagen aufzehren. Wer das Recht auf Anbieterwechsel nutzt, kann das eingezahlte Kapital nahezu vollständig verlieren.

Der vzbv fordert daher nochmals eindringlich auf, zumindest im Segment der staatlich geförderten Altersvorsorge dafür zu sorgen, dass Verbrauchern wirtschaftlich effiziente, das heißt kostenschlanke Produkte angeboten werden. Eine Maßnahme wäre es, die zulässigen Kosten in ihrer Höhe nachhaltig zu deckeln. Daneben sollte aber auch, wie in anderen EU-Mitgliedsstaaten erprobt, die Möglichkeit eines oder mehrerer kostengünstiger Angebote in Form einer „non profit“-Lösung geprüft werden (beispielsweise als Riester-Konto bei der Finanzagentur des Bundes oder im Wege eines staatlichen Ausschreibungsverfahrens). Da es sich bei der Riester-Rente in den allermeisten Fällen nicht um eine Zusatzvorsorge im Sinne eines „Sahnehäubchen oben drauf“ handelt, sondern um einen existenziell

notwendigen Ausgleich sinkender gesetzlicher Rentenansprüche, steht hier der Staat in der Pflicht, nicht nur dafür zu sorgen, dass zusätzlich vorgesorgt wird, sondern auch, dass diese Zusatzvorsorge mit passenden und effizienten Produkten erfolgt.

### **3. Vergleichbarkeit und Wettbewerb bei Finanzprodukten herstellen**

Die Frage des Qualitätswettbewerbs mit Blick auf die Erfüllung der Informationspflichten und insbesondere der Kostentransparenz hat der vzbv 2009 gutachterlich<sup>1</sup> bewerten lassen. Das Ergebnis zeigt: auf Grundlage von Riester-Informationen können heute Produkte nicht wirklich verglichen werden. Verbraucher sind insbesondere nicht in der Lage, das für sie beste und effizienteste Produkt auszuwählen. Wenn infolge mangelnder Transparenz sowohl eine Produktbewertung als auch ein Produktvergleich scheitert, so scheitert zwangsläufig auch der angestrebte Preis- und Qualitätswettbewerb um das beste und kostengünstigste Produkt. Entsprechend können sich am Markt auch keine Angebote hoher Qualität durchsetzen. Vielmehr wird der Absatz vor allem durch den Vertrieb gesteuert, der wiederum ein Interesse an auskömmlichen Provisionen verfolgt.

Wettbewerb setzt eine Vergleichbarkeit von Angeboten hinsichtlich ihrer Leistungen und vor allem hinsichtlich der Kostenbelastung voraus. Ansonsten versagt der Preis als Qualitätsindikator, weil sich ein Zusammenhang zwischen Preis und Qualität nicht herstellen lässt. Ganz offensichtlich reicht der geltende gesetzliche Rahmen nicht aus, um verlässlich Angebote in entsprechender Transparenz zu erzeugen.

Erforderlich ist es, eine gesetzlich verbindliche, vorgegebene, einheitliche Strukturierung der vorvertraglichen und laufenden Produkt- und Kosteninformationen vorzuschreiben.

### **4. Klare Vorgaben und Standards für die Finanzvermittlung verbunden mit strengen Kontrollen durch die Finanzaufsicht**

Sowohl die praktische Erfahrung und Beobachtung aus unserer Verbraucherberatung als auch wissenschaftliche Erkenntnisse der Verhaltensökonomie untermauern, dass die Beurteilungs- und Entscheidungskompetenz vieler Verbraucher unzureichend ist. Das Gros der Verbraucher ist damit auf Beratung zur Altersvorsorge angewiesen. Allerdings gilt es dabei zu beachten, dass die überwiegende Mehrheit der Verbraucher die Qualität der Finanzberatung kaum beurteilen kann. Dies liegt vor allem darin begründet, dass es Verbrauchern wegen der komplexen und wenig vergleichbaren Produktgestaltung kaum möglich ist, die Qualität, Leistung und Preis von Finanzdienstleistungen einzuschätzen. Vielmehr müssen Verbraucher hier auf die Qualität der Finanzdienstleistung vertrauen. Dieses erforderliche Vertrauen wird mit Blick auf alle uns bekannten Studien<sup>2</sup>, Banken- und Vertriebstests<sup>3</sup> sowie Aussagen von Vertriebsmitarbeitern<sup>4</sup> aber zum Problem. Denn die Anbieterseite ist bislang ganz offensichtlich primär durch den Verkaufs- und nicht durch den Vorsorgegedanken geleitet. Falsch- und Fehlberatungen sind die Folge.

---

<sup>1</sup> [http://www.vzbv.de/mediapics/altersvorsorge\\_gutachen\\_oehler\\_12\\_2009.pdf](http://www.vzbv.de/mediapics/altersvorsorge_gutachen_oehler_12_2009.pdf)

<sup>2</sup> BMELV-Studie, Anforderungen an Finanzvermittler - mehr Qualität, bessere Entscheidungen, 2008

<sup>3</sup> vzbv-Studie vom 22.11.2010, Beratungsprotokolle schützen Banken, nicht die Verbraucher; Finanztest, 20.07.2011, Banken im Test: die Blamage geht weiter; Kohlert, Anlageberatung und Qualität - ein Widerspruch?, Zur Utopie qualitativ hochwertiger Anlageberatung im Retail Banking, 2009, und 9. Okt.2009, Bankentest vom NDR Info und "markt": „Trotz Finanzkrise beraten Kreditinstitute Kunden schlecht“; und 29.06.2009 vzbv/WISO-Test: „Die Qualität der Bankberatung in Deutschland ist trotz Finanzkrise katastrophal.“

<sup>4</sup> WirtschaftsWoche, Vertriebsdruck in den Banken: Der WiWo Bericht! Erfahrungen? Bankberater packen aus: "Ich habe Sie betrogen"; vgl. auch <http://fidi.verdi.de/verkaufsdruckneindanke>

Damit sind weitere Maßnahmen zur Regulierung der Finanzberatung erforderlich, die sicherstellen, dass sich die Finanzberatung und -empfehlung allein am Bedarf der Verbraucher orientiert. Das heißt, es muss klare Vorgaben und Standards für einen bedarfsgerechten Beratungsprozess geben. Die Finanzaufsicht muss die Einhaltung dieser Standards und die Qualität und Richtigkeit der Finanzvermittlung strikt überprüfen. Produkt- und mengenvorschreibende Vertriebsvorgaben sind zu verbieten.

### **5. Förderung der Honorarberatung durch geeigneten Rechtsrahmen und Preistransparenz im Finanzvertrieb**

Eine Alternative zur provisionsbasierten Finanzberatung stellt die Finanzberatung auf Honorarbasis dar. Allerdings verhindert der bis heute fehlende Rechtsrahmen ein weiteres Durchsetzen der Honorarberatung am Markt. So fehlen ein entsprechender Namensschutz, eine gesetzliche Trennung der Provisions- und Honorarberatung und ein umfassendes Angebot von tatsächlich provisionsfreien Finanzprodukten.

Insbesondere verhindert jedoch die mangelnde Preistransparenz bezüglich des Produktes und bezüglich der Beratungsleistung hier eine Entscheidung zugunsten der Honorarberatung. Die Provisionsberatung erscheint kostenfrei, und gleichzeitig entsteht das meist falsche Bild, eine Beratung auf Honorarbasis sei teuer und unattraktiv. Die existierende Intransparenz lässt eine auf Provisionen basierende Produktvermittlung gegenüber der Finanzberatung auf Honorarbasis also positiver erscheinen. Denn einem Beratungshonorar in Euro pro Beraterstunde eines Honorarberaters steht ein scheinbar kostenfreies Beratungsgespräch bei einem Finanzvermittler gegenüber. Infolge dessen führt die honorarbasierte Finanzberatung bislang ein Schattendasein.

Erforderlich ist ein gesetzlicher Rahmen, der sicherstellt, dass honorarbasierte Finanzberatung in einen realistischen Wettbewerb zur Provisionsberatung treten kann. So gilt es zunächst sicherzustellen, dass die Kosten für die Finanzvermittlung auf Provisionsbasis tatsächlich offengelegt werden. Nur wenn der Verbraucher Klarheit darüber gewinnt, mit welchen Kosten die vorgeblich kostenfreie Beratung in Banken und durch Finanzvermittler tatsächlich verbunden ist, kann der Verbraucher eine informierte Entscheidung treffen und kann ein Preis- und Leistungsvergleich stattfinden. Erforderlich hierfür sind klare Preisschilder differenziert nach den Kosten für die Verwaltung eines Produktes und für den Produktvertrieb (Abschlussprovisionen, Vertriebsfolgeprovisionen und sonstige Zuwendungen). Die wahren Kosten einer auf Provisionen basierten Beratung sind offenzulegen.

### **6. Einheitliche und verknüpfbare Information über erworbene und voraussichtliche Leistungen aus gesetzlicher, privater und betrieblicher Altersvorsorge**

Einen weiteren Reformbedarf sieht der vzbv in der unzureichenden Information über die erreichten und voraussichtlichen Versorgungsansprüche. Es mangelt an einer Verknüpfbarkeit der Informationen aus gesetzlicher, privater und betrieblicher Altersvorsorge. Es würde einen wesentlichen Schritt in Richtung Transparenz bedeuten, wenn die Versicherten künftig nicht mehr meist unabhängig voneinander und durch unterschiedliche Institutionen erfahren, welche Leistungen sie im jeweiligen System erhalten. Wünschenswert wäre eine zentrale Information, zumindest jedoch eine zentral abgestimmte und verknüpfbare Information über erworbene und voraussichtliche Leistungen aus gesetzlicher, privater und betrieblicher Altersvorsorge. Mittels dieser Information sollten Verbraucher

jährlich darüber in Kenntnis gesetzt werden, welche Leistungen sie aus den verschiedenen Vorsorgewegen insgesamt erwarten können. Eine solche laufende und zusammenfassende Übersicht würde den Prozess des sukzessiven Altersvorsorgeaufbaus unterstützen, auch indem Vorsorgelücken so deutlich würden.

### **7. Gesamtversorgungsniveau – Altersabsicherung durch gesetzliche und zusätzliche Vorsorge evaluieren**

Die „Riester“-Rente kann die in sie gesetzten politischen Erwartungen nur dann erfüllen, wenn sie von Verbrauchern auch angenommen wird und die Fördermöglichkeiten optimal ausgenutzt werden. Schaut man sich den bisherigen Verbreitungs- und Nutzungsgrad der Zusatzrente an, ist dies bis dato nicht der Fall. So stehen knapp 14,6 Millionen Verträgen etwa 37 Millionen Förderberechtigte gegenüber. Unklar ist, wie viele der 14,6 Millionen Verträge noch aktiv bespart werden. Nach Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales wird der Anteil der ruhend gestellten Riester-Verträge (aktuell keine Beitragsleistungen in der Ansparphase) für das Jahr 2008 auf rund 15 Prozent geschätzt<sup>5</sup>. Unklar ist auch, welcher Anteil der tatsächlichen zusätzlichen Altersvorsorge auf die Riester-Förderung zurückgeht, und wie hoch der Anteil sogenannter Mitnahmeeffekte ist; also der Anteil der Riester-Verträge, für die andere bestehende Verträge gekündigt wurden und die damit keine wirkliche Zunahme der Altersvorsorge bedeuten.

Das zentrale Ziel muss eine flächendeckend gesicherte, ausreichende Gesamtversorgung im Alter sein, die deutlich oberhalb der Grundversorgung anzusiedeln ist. Dieses für die Gesellschaft wichtige Ziel darf nicht nach dem Prinzip Hoffnung verfolgt werden, sondern muss dringend auf eine valide Datenbasis gestellt werden. Nur wenn der Staat sicher belegen kann, dass die Breite der Gesellschaft im Alter ein ausreichendes Versorgungsniveau erreicht, ob nun im Wege des Umlagesystems oder im Wege der Kapitaldeckung, können die Reformmaßnahmen als richtig, effektiv und zukunftsweisend bewertet werden.

Es ist also auf Grundlage einer validen Datenerfassung zu überprüfen, ob das Ziel einer flächendeckenden Gesamtversorgung durch zusätzliche Vorsorge mittels Riester-Rente, betriebliche und ungeforderte Vorsorge tatsächlich erreicht wird. Über den Stand der Zielerreichung sollte jährlich berichtet werden. Sollten die Ergebnisse negativ sein, ist entsprechend gegenzusteuern.

---

<sup>5</sup> Pressemeldung des BMAS vom 18.3.2011: Von der Leyen: "Mehr Riester-Renten für eine bessere Alterssicherung."