

Verbraucherbildung und Verbraucherberatung in der Altersvorsorge – Ein Überblick über deutsche und britische Initiativen

von Christina Werner und Andreas Oehler

Zusammenfassung: Verbraucherbildung und -beratung können das Problembewusstsein der Verbraucher für eine potenzielle Versorgungslücke im Alter schärfen, sie bei der Auswahl der geeigneten Vorsorgewege, -produkte und -anbieter unterstützen und ihnen dabei helfen, bereits getroffene Entscheidungen zu überprüfen und anzupassen. Vorgestellt werden Angebote zur finanziellen Allgemeinbildung und Beratung, insbesondere im Bereich der Altersvorsorge in Deutschland und Großbritannien. Im Beitrag wird vorgetragen, dass zielgruppenspezifische Angebote notwendig sind. Um bildungsferne und einkommensschwache Verbrauchergruppen anzusprechen, müssen die Angebote für Verbraucher kostenfrei sein. Über eine Kooperation mit Partnerorganisationen kann das Angebot so ausgestaltet werden, dass Verbraucher in Lebenssituationen erreicht werden, in denen wichtige finanzielle Entscheidungen getroffen werden und in denen daher besonderes Interesse an Bildungs- und Beratungsangeboten besteht. Eine kontinuierliche Evaluation der Bildungs- und Beratungsmaßnahmen ist zur Erfolgsmessung notwendig.

Summary: Consumer education and advice can play a vital role in raising awareness for a potential undersaving for retirement. Both may help consumers to select the appropriate pension plan, provider and product and to revise and adapt already taken decisions. Presenting offers in financial education in Germany and the United Kingdom in particular with regard to old-age provision, the article argues that there is a need for an approach that focuses on specific target groups. To reach vulnerable consumer groups financial education needs to be free of charge. Through cooperation with partner organisations consumers can be reached at stages in their life-cycle when important financial decisions need to be taken. In these situations they often prove more prone for attending consumer education and advice sessions. Continuous monitoring and evaluation of the initiatives is crucial to measure success.

1 Einführung

Der demografische Wandel setzt nationale Alterssicherungssysteme in Deutschland und Großbritannien unter Anpassungsdruck (Palmer 2005: 268 f.). Daher wurden in Deutschland, dessen Rentensystem der Bismarckschen Tradition folgt, seit 2002 zusätzliche kapitalgedeckte Systeme¹ initiiert, die auf eine größere Eigenvorsorge und damit auf mehr Eigenverantwortung des Individuums zielen (Börsch-Supan 2001: 11). Andere Länder,

JEL Classifications: D18, D83, D91

Keywords: Consumer education, consumer advice,
financial literacy, old-age provision

¹ „Riester-Verträge“ werden nach § 10a und §§ 79ff EStG durch Zuschüsse und Steuererleichterungen gefördert, sofern die Voraussetzungen des Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetzes (AltZertG) erfüllt sind. „Rürup-Renten“ sind mit dem Alterseinkünftegesetz (AltEinkG) eingeführt worden, das 2005 in Kraft trat.

wie zum Beispiel Großbritannien, die gemäß dem Beveridge-Rentensystem eine Basis-sicherung im Alter anstreben, sehen sich in Anbetracht steigender Altersarmut unter Hand-lungsdruck, ihre Bürger zu einer ausreichenden, ergänzenden Altersvorsorge zu motivie-ren (Disney 2005: 258 f.).

In der neoklassischen Modellwelt der vollkommenen Information, der vollkommenen Märkte und rationalen Entscheidungen passt sich der Verbraucher als „*homo oeconomicus*“ an veränderte Rahmenbedingungen an und betreibt gemäß der Lebenszyklustheorie des Sparen (Blake 2006: 13–23, Bodie 2003, Browning et al. 1996) eine angemessene freiwillige Altersvorsorge. Aufgeschobenes oder unzureichendes Vorsorgesparen und der Abschluss von Verträgen, die nicht auf die individuelle Situation der Verbraucher abge-stimmt sind, zeigen, dass das tatsächliche Verhalten von dieser idealtypischen Modellwelt divergiert. Somit stößt die neoklassische Spartheorie an ihre Grenzen, wenn es darum geht, zu erklären, warum Verbraucher Schwierigkeiten haben, für ihre Situation angemessene private Altersvorsorgeverträge abzuschließen und so die sinkenden Anspruchsniveaus der gesetzlichen Rente auszugleichen. Um potenzielle Lösungsansätze zu identifizieren, bietet es sich an, zur theoretischen Erklärung das Paradigma der Neuen Institutionenökonomik und die Erkenntnisse der Behavioral Economics heranzuziehen (Oehler et al. 2009).

In Anbetracht des tatsächlichen Verhaltens der Individuen wird ersichtlich, dass ein Großteil der Verbraucher einer verbraucherpolitischen Unterstützung bedarf, um die Herausforderungen in Bezug auf die private Altersvorsorge zu bewältigen. In verbraucherpoliti-schen Konzeptionen in Deutschland und Großbritannien werden interventionsschwache Instrumente wie Verbraucherberatung und Verbraucherbildung gegenüber interventionsstärkeren Instrumenten bevorzugt (Oehler 2006: 295, Hansen 2002: 78 f.). Somit ist interessant zu prüfen, ob anbieterunabhängige Verbraucherbildung und Verbraucherberatung durch staatliche Behörden und Nichtregierungsorganisationen (NRO) Verbraucher dazu befähigen kann, ihre Entscheidungsstrategien so anzupassen, dass gemäß dem Paradigma der begrenzten Rationalität (Bounded Rationality) genügend gute Entscheidungen unter den gegebenen Rahmenbedingungen getroffen werden. Zu fragen ist in diesem Zusam-menhang, (1) wie allgemeine finanzielle und für die private Altersvorsorge spezifische Maßnahmen zur Verbraucherbildung und -beratung in Ländern mit unterschiedlichen Rentensystemen ausgestaltet sind, (2) wie viele Verbraucher durch derartige Maßnahmen er-reicht werden und (3) ob und wie die jeweiligen Strategien das Verhalten der Verbraucher hinsichtlich ihres Sparen und ihrer privaten Altersvorsorge beeinflussen.²

In diesem Beitrag werden ausgewählte – aber typische – Maßnahmen der Verbraucherbil-dung und -beratung im Bereich der privaten Altersvorsorge Deutschlands und Großbritan-niens vorgestellt. Die Ergebnisse dieses Beitrags beruhen auf rund 30 Intensivbefragungen von Experten aus Verbraucherzentralen, Ministerien und Finanzdienstleistungsverbänden

2 Bildungs- und Beratungsmaßnahmen im Bereich der privaten Vorsorge wurden bisher besonders in den USA evaluiert (Bernheim et al. 2003, Lusardi 2004). Allerdings ist eine konkrete Messung des Einflusses methodisch schwierig. Insbesondere kann von der Verhaltensbeobachtung und von der Eruierung von Verhaltensabsichten von Verbrauchern nach der Teilnahme an einer Maßnahme, nur sehr bedingt auf deren finanzielle Handlungsfähigkeit geschlossen werden (Straka 2004: 272). So hängen die Auswirkungen von Bildung und Beratung auf das Spar- und Vorsorgeverhalten von sehr vielen Einflussfaktoren ab, etwa von der Größe und Struktur der Bevölkerungsgruppe, die erreicht wird, vor allem aber auch von dem Erwerbsstatus, der Einkommenshöhe, dem Bildungsniveau und dem Alter der „geschulten“ und beratenden Verbraucher. Eine besondere Herausforderung ist es, mit solchen Angeboten bildungsferne und einkommensschwache Verbrauchergruppen anzu-sprechen, die, wie Untersuchungen zeigen, überproportional häufig über geringes Produktwissen verfügen, in ihrer Planung kurzfristige Zeithorizonte berücksichtigen und Finanzprodukte erwerben, ohne Alternativen zu suchen (Atkinson 2007).

in Deutschland und Großbritannien; durchgeführt wurde diese Erhebung von Februar 2007 bis April 2008.

2 Theoretische Grundlage zur privaten Altersvorsorge

Die Theorien, die unter der Neuen Institutionenökonomik subsumiert werden, analysieren implizite und explizite Verträge zwischen Marktteilnehmern (Richter 1990). Die Informationsökonomik betrachtet die Akquisition und den Austausch von Informationen vor und während der Vertragsbeziehungen, die zu Informationsasymmetrien zwischen den Partnern hinsichtlich Preis, Qualität und Quantität führen können. In der Prinzipal-Agenten-Theorie steht die Delegation von Verfügungsrechten im Vordergrund, die bei der Auswahl eines angemessenen Agenten, für ein zielorientiertes und pflichtgemäßes Verhalten während der Vertragslaufzeit und bei der Abwicklung nach Ende der Vertragslaufzeit eine Rolle spielt. Bei privaten Altersvorsorgeverträgen hat der Verbraucher, der als Prinzipal bezeichnet wird, während der Vertragslaufzeit nur eine limitierte Kontrolle über das Verhalten des Anbieters von Finanzdienstleistungen, des Agenten. Neben den Informationsergebnissen ergeben sich auch Gestaltungs- und Betroffenheitsasymmetrien zwischen den Vertragspartnern (Oehler 2005a: 198).

Tendenziell verstärken sich bei Altersvorsorgeprodukten die Asymmetrien in den Vertragsbeziehungen, da es sich um Vertrauengüter handelt, deren Qualität die Verbraucher selbst nach Kauf nicht abschließend beurteilen können (Reisch 2005: 191). Ein privater Altersvorsorgevertrag ist als Kontraktgut zu klassifizieren. Bei dieser Art von Gütern werden Leistung (Beitragszahlungen) und Gegenleistung (Rentenzahlungen) nicht zum gleichen Zeitpunkt vollzogen, sondern der Leistung steht ein Zahlungsversprechen in der Zukunft gegenüber. Ein Lernen aus Erfahrung oder über den Austausch mit anderen Verbrauchern ist für ein Kontraktgut nur eingeschränkt möglich. Daher kann es zur adversen Selektion in Form von vollständigem oder teilweisem Marktversagen kommen (Akerlof 1970). Die Effektivität von Mechanismen der Selbstheilung wie Signaling, Screening, anreizbasierter Verträge und präventiven Maßnahmen muss für Finanzdienstleistungen zur Altersvorsorge bezweifelt werden.³

Neben den Asymmetrien in den Vertragsbeziehungen ist das Entscheidungsverhalten der Verbraucher maßgeblich für Umfang und Ausmaß der individuellen Altersvorsorge. Die Behavioral Finance & Economics berücksichtigt, dass individuelles Entscheidungsverhalten internen Beschränkungen des Geistes sowie Umfeldeinflüssen unterliegt (Oehler 2000: 980). Beschränkt rationales Verhalten bedeutet in diesem Zusammenhang, dass das Individuum genügend gute Entscheidungen unter Nutzung der extern verfügbaren Informationsstruktur trifft (Oehler 2005b: 36, Selten 2001: 14).

Bei Altersvorsorgeentscheidungen werden die Vielzahl der Vorsorgewege, Produktarten und Anbieter von Finanzdienstleistungen vom Verbraucher als komplex empfunden. Un-

³ Präventive Maßnahmen wie gesetzliche Einlagensicherungssysteme und aufsichtsrechtliche Regelungen können nicht vom individuellen Verbraucher beeinflusst werden, sondern sind Teil des übergeordneten Regulierungssystems. Anreizbasierte Verträge werden für den individuellen Verbraucher aufgrund seiner gegenüber den Anbietern von Finanzdienstleistungen eingeschränkten Verhandlungsmacht nicht durchsetzbar sein. Signaling dagegen hängt von der Glaubwürdigkeit des Signals ab, das selbst zum Vertrauengut wird, während Screening von der Zugänglichkeit der Information und den Informationsverarbeitungskapazitäten des Verbraucher determiniert wird.

tersuchungen zeigen zudem, dass Verbraucher vielfach ein nur geringes Maß an finanzieller Handlungskompetenz (Financial Literacy) aufweisen und somit Informationsaufnahme, -verarbeitung und -speicherung begrenzt sind (Atkinson 2007, Leinert 2004).⁴ Daher kommt es selbst bei gut informierten Individuen zu Abweichungen vom angepassten Entscheidungsverhalten, die als Anomalien oder Biases bezeichnet werden können (Benartzi et al. 2007, Blake 2006: 221 f., Mitchell et al. 2004: 3 f.). Beispiele umfassen

- zeitlich inkonsistente Präferenzen und hyperbolische Diskontierung (Laibson et al. 1998);
- mangelnde Selbstkontrolle und Aufschiebungsbereitschaft (O'Donoghue et al. 2001);
- Ambiguitätsaversion und Trägheit (Madrian et al. 2001);
- Informationsüberflutung und zu viele Wahlmöglichkeiten (Iyengar et al. 2006);
- Framing (Ausgestaltung der Entscheidungssituation) (Tversky et al. 1986) und
- Mental Accounting (Mentale Konten) (Thaler 1999).

3 Grundzüge der Altersvorsorge in Deutschland und Großbritannien

In Deutschland stehen Rentenansprüche und Einkommen vor Renteneintritt in einem engen Zusammenhang. Durch verschiedene gesetzliche Veränderungen in den letzten zehn Jahren wurde das Ziel, den Lebensstandard im Alter zu erhalten, faktisch aufgegeben. Das Rentensystem in Großbritannien ist der Tradition nach Beveridge zuzuordnen, das eine Mindestabsicherung aller älteren Menschen in den Mittelpunkt rückt (OECD 2007: 46–47, Whitehouse 2006: 39–42).⁵

In Deutschland betrug das Standardnettorentenniveau des einkommensabhängigen umlagefinanzierten Rentensystems im Jahr 2004 den Angaben der Deutschen Rentenversicherung Bund zufolge 53 Prozent (2006: 52,2 Prozent, 2007: 51,2 Prozent). In Großbritannien, das ebenfalls über ein umlagefinanziertes System mit geringeren einkommensorientierten Beitragssätzen als Deutschland verfügt, ist das Rentenniveau aus dem staatlichen Rentensystem deutlich niedriger. Einer OECD-Prognose zufolge, die auf Annahmen und dem Rechtsrahmen bis zum Jahr 2004 beruht, wird sich in Großbritannien das zukünftige Nettorentenniveau für eine Person mit heutigem durchschnittlichen Verdienst auf 41,1 Prozent belaufen (OECD 2007).⁶ Reformen des Pension Act 2007 (siehe Kasten, Seite 5) werden wahrscheinlich die Nettoersatzquoten in Großbritannien erhöhen, so sollen Anspruchsvoraussetzungen teilweise gelockert und von einer Preis- zu einer Lohnindexierung gewechselt werden (Department for Work and Pensions 2006a).

4 Der Begriff Financial Literacy wird häufig ohne die nötige begriffliche Schärfe verwendet. Studien zu Financial Literacy fokussieren unterschiedliche Fähigkeiten und Aspekte von Verbraucherverhalten, wie zum Beispiel Schreib-, Lese- und rechnerische Fähigkeiten, das Verständnis für grundlegende ökonomische Zusammenhänge und ihre Auswirkungen auf finanzielle Planung und Entscheidungen, die Einstellung zu Geldangelegenheiten und finanzieller Planung und/oder die Erfahrung mit Finanzprodukten. Für den Zweck dieser Arbeit wird Financial Literacy als das Zusammenspiel weitreichender Kompetenzen gesehen, zu der Fach-, Methoden-, Sozial- und Selbstkompetenz gehören (Reifner 2003: 76 f.).

5 Die Rentensysteme sind in diesem Artikel vereinfacht dargestellt. Es werden hauptsächlich die Sicherungssysteme für Angestellte berücksichtigt, da sie den größten Anteil der erwerbstätigen Bevölkerung darstellen. Selbstständige, Beamte, Landwirte und freie Berufe werden nicht gesondert berücksichtigt.

6 Die hier genannten Daten für Deutschland und Großbritannien lassen aufgrund der unterschiedlichen Datenbasis und Annahmen keinen direkten Vergleich zu, zeigen jedoch eine Tendenz bezüglich der Unterschiede im Versorgungsniveau auf.

Gesetze zur Altersvorsorge in Großbritannien

Pension Act 2007

Der Pension Act 2007 setzt das White Paper „Security in Retirement: Towards a new pension system“ des Department for Work and Pensions (Ministerium für Arbeit und Rente) um, das die staatliche Grundrente (Basic State Pension (BSP)) reformiert. Die Änderungen umfassen insbesondere folgende Punkte:

- Die Beitragsjahre, die notwendig sind, um BSP in voller Höhe zu erhalten, werden abgesenkt (von 44 Jahren für Männer und 39 Jahren für Frauen auf 30 Jahre für Frauen und Männer).
- Ab 2012 erfolgt ein Wechsel von einer Preis- zu einer Lohnindexierung der BSP, sofern die finanzielle Situation öffentlicher Haushalte diese Umstellung erlaubt.
- Das Renteneintrittsalter von Frauen, bisher 60 Jahre, wird von 2010 bis 2020 dem Renteneintrittsalter von Männern, 65 Jahre, angeglichen. Von 2024 bis 2046 wird das Renteneintrittsalter sowohl von Frauen als auch von Männern schrittweise auf 68 Jahre angehoben.

Stakeholder Pensions

Die britische Regierung hat 2001 freiwillige private oder betriebliche Altersvorsorgepläne initiiert, die von privaten Finanzdienstleistungsunternehmen erworben werden können. Die Rentenleistungen hängen von der Beitragshöhe während des Erwerbslebens

ab. Stakeholder Pensions wurden besonders für Personen ohne Zugang zu einem betrieblichen Altersvorsorgeplan geschaffen, um für diese eine Ergänzung zur staatlichen Rente aufzubauen. Stakeholder Pensions zeichnen sich dadurch aus, dass die jährlichen Managementkosten an einer Obergrenze von 1,5 Prozent des gesamten Fondsvermögens gekappt sind. Eine einfache Produktstruktur soll den Verkaufsprozess und den Beratungsaufwand minimieren.

Personal Accounts

Die britische Regierung hat 2007 beschlossen, ab 2012 portable, kostengünstige persönliche Altersvorsorgekonten in Form einer betrieblichen Altersvorsorge einzuführen. Für Personen im Alter zwischen 22 und dem Renteneintrittsalter, die mehr als 5 000 britische Pfund im Jahr verdienen, ist dabei eine automatische Teilnahme bei Arbeitsbeginn vorgesehen. Es besteht allerdings die Möglichkeit, der automatischen Teilnahme zu widersprechen, was als Opting-out bezeichnet wird. Arbeitnehmer leisten Beiträge in Höhe von mindestens vier Prozent ihres Jahreseinkommens zwischen 5 000 und 33 500 britischen Pfund. Diese Beiträge werden durch Beiträge des Arbeitgebers (drei Prozent des Jahreseinkommens) und durch Steuervergünstigungen des Staates (ein Prozent des Jahreseinkommens) ergänzt. Personal Accounts sollen für ungefähr zehn Millionen Menschen eingerichtet werden, die bisher keinen Zugang zu einem Altersvorsorgeplan haben.

In beiden Ländern besteht die Notwendigkeit, zur gesetzlichen Altersversorgung eine ergänzende (betriebliche und/oder private) Altersvorsorge zu betreiben, um den Lebensstandard im Alter zu erhalten. Nach wie vor besteht in Großbritannien eine größere Vorsorgelücke für den Einzelnen als in Deutschland, sodass der betrieblichen und privaten Altersvorsorge in Großbritannien eine wichtigere Rolle zukommt. In der Vergangenheit boten Unternehmen in Großbritannien ihren Mitarbeitern Vorsorgepläne mit großzügigen Leistungszusagen an, die das niedrige Niveau der staatlichen Versorgung zu weiten Teilen ausgleichen (Pemberton 2006: 57). Allerdings wurden diese Pläne in den letzten Jahren für neue Mitglieder geschlossen oder durch Vorsorgepläne mit Beitragssatzersetzt, bei denen die Arbeitnehmer das Investitionsrisiko tragen.

Sowohl in Deutschland als auch in Großbritannien wird darauf gesetzt, Bürger über staatliche Anreize zur Teilnahme an ergänzenden Altersvorsorgeplänen zu motivieren. In

Deutschland zeichnet sich keine Änderung in diesem Vorgehen ab: Bei Riester- und Rürup-Rente werden staatliche Zulagen und/oder Steuererleichterungen gewährt (Börsch-Supan et al. 2005: 249 f.). Gleichzeitig werden mit dem Recht auf Entgeltumwandlung und der Befreiung der Beiträge von der Sozialversicherungspflicht Anreize für den Ausbau der betrieblichen Altersvorsorge geschaffen. Demgegenüber führt Großbritannien aufgrund der geringen Teilnahme an Stakeholder Pensions in 2012 Personal Accounts (siehe Kasten) ein (Department for Work and Pensions 2006b).⁷ Großbritannien gestaltet die Altersvorsorge damit stärker interventionistisch als bisher. Für die Verbraucher wird der Entscheidungsrahmen dahingehend verändert, dass bei Untätigkeit ein Vorsorgesparen stattfindet.

4 Überblick über Angebote und institutionelle Strukturen der finanziellen Verbraucherbildung und -beratung

4.1 Deutschland

Federführung in Verbraucherfragen obliegt dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV). Es handelt sich bei Verbraucherpolitik um eine Querschnittsfunktion, sodass dem BMELV in Gesetzgebungsverfahren häufig „nur“ eine beratende Rolle zukommt, während die zuständigen Fachministerien federführend sind. Seit den 80er Jahren ist die Verbraucherpolitik in Deutschland durch ein geringes Interventionsniveau gekennzeichnet, das, wenn möglich, auf gesetzliche Regelungen verzichtet (Janning 2004: 419–422). Es wird das Leitbild des verständigen und souveränen Verbrauchers angestrebt. Verbraucherbildung und Verbraucherberatung sollen Verbraucher dazu befähigen, ihre Rolle als aktive Marktteilnehmer wahrzunehmen (Hagen et al. 2007: 400). In Deutschland werden diese Aufgaben hauptsächlich von Verbraucherorganisationen wahrgenommen. Die Verbraucherzentralen in den 16 Bundesländern sind auf die Finanzierung durch die jeweiligen Bundesländer und lokale Körperschaften, auf Projektfinanzierung aus staatlichen Mitteln und – steigend – auch auf die Erzielung von Einnahmen durch Gebühren und Honorare angewiesen.

Im Bereich der Finanzdienstleistungen werden von den Verbraucherzentralen Beratungen zu Geldanlagen, zur privaten Altersvorsorge, zu Versicherungen, Baufinanzierung, Kreditrecht, Schuldner- und Insolvenzverfahren angeboten. Ergänzend bieten die Verbraucherzentralen Vorträge und Schulungen zu verschiedenen Themen inklusive Finanzdienstleistungen an. Einige Verbraucherzentralen bieten Projekte zur finanziellen Bildung an, die sich an spezifische Verbrauchergruppen richten. So spricht die Verbraucherzentrale Baden-Württemberg in Zusammenarbeit mit Schulen und Berufsschulen junge Menschen und Schulabgänger im Rahmen des Projekts „Finanzprodukte für Berufsstarter“ an, um sie beim Übergang ins Erwerbsleben zu unterstützen. Ebenso zielt das Projekt „Was kostet die Welt?“ der Verbraucherzentrale Schleswig-Holstein darauf ab, das Bewusstsein von Jugendlichen für die Themen Budgetierung, Kredit und Überschuldung, Risiken und Absicherung zu schärfen.

Neben den Verbraucherzentralen ist ein breites Spektrum an Organisationen in finanzielle Bildungsmaßnahmen involviert. Das „Netzwerk Finanzkompetenz“ in Nordrhein-

⁷ Für eine detaillierte Situationsanalyse des britischen Rentensystems und Vorschläge zur Einführung von Personal Accounts vgl. Pensions Commission (2004, 2005).

Westfalen ist ein Zusammenschluss aus mehr als 100 Mitgliedsorganisationen. Initiiert wurde dieses Netzwerk vom Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen zu Beginn des Jahres 2006, um die Zielgruppe Kinder, junge Erwachsene und Familien mit den Themen Budgetierung und Schuldenprävention vertraut zu machen. Bisher haben 50 000 junge Erwachsene an zweistündigen Sitzungen in weiterführenden Schulen teilgenommen. Ebenfalls auf Schuldenprävention und finanzielle Handlungsfähigkeit zielt das „Präventionsnetzwerk Finanzkompetenz“, ein Zusammenschluss aus Schuldnerberatungsstellen, Verbraucher- und Hauswirtschaftsverbänden, Universitäten und Forschungseinrichtungen. Gefördert wird die Kooperation zwischen zahlreichen regional angelegten Initiativen der finanziellen Bildung. Dazu gehören „Schuldenfrei. Zukunft frei“ der Schuldnerberatung Stuttgart oder „Moneycheck for Life“ für junge Menschen in Beschäftigungsmaßnahmen oder an Berufsschulen in Düsseldorf.

Von Seiten der Finanzdienstleistungsanbieter werden zum Beispiel vom Bundesverband Deutscher Banken (BdB) im Projekt „Schul/Bank“ seit über 20 Jahren Informations- und Unterrichtsmaterialien für Lehrer und Schüler der Sekundarstufe II angeboten. Zudem sind Broschüren und Informationsschriften für Verbraucher kostenlos verfügbar und können auf Internetseiten des BdB abgerufen werden. Informationen zu Versicherungen und verschiedene Online-Rechentools werden vom Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft (GdV) auf der Internetplattform „Klipp und Klar“ zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus existiert eine Telefonhotline, über die Verbraucher Informationen zu Versicherungen abrufen können. Der Deutsche Sparkassen- und Giroverein führt im Rahmen des Projekts „Geld und Haushalt“ kostenlose Vorträge in Vereinen, Verbänden und Bildungseinrichtungen zu verschiedenen thematischen Schwerpunkten durch. 2003 wurde mit „Finanzstandort Deutschland“ zudem eine gemeinsame Initiative der Unternehmen im Finanzdienstleistungssektor initiiert, um sowohl die Situation privater Haushalte als auch die der Unternehmen zu verbessern.

4.2 Großbritannien

In Großbritannien wird traditionell die Eigenverantwortung der Verbraucher betont und, wie auch in Deutschland, das Leitbild des mündigen und souveränen Verbrauchers angestrebt. Dafür werden vorwiegend Instrumente mit geringer Eingriffsintensität wie Verbraucherbildung, Verbraucherinformation und Selbstregulierung der Wirtschaft eingesetzt, die, sofern notwendig, von eingriffsstärkeren Instrumenten flankiert werden. So existieren in einigen Bereichen der Daseinsvorsorge spezialisierte Behörden (Consumer Watchdogs), deren spezifische Aufgabe die Wahrung von Verbraucherinteressen ist. Im Unterschied zu Deutschland ist Verbraucherpolitik in Großbritannien ein Teil der Wettbewerbspolitik. Das Office of Fair Trading (OFT) (Behörde zur Förderung fairer Marktbedingungen) ist eine staatliche Behörde, die sowohl die Förderung der Wettbewerbspolitik als auch die Durchsetzung von Verbraucherinteressen verantwortet. Das OFT ist ebenso in der Verbraucherbildung und -beratung aktiv wie Citizens Advice (CA) (Bürgerberatung). CA ist eine Verbraucherorganisation, die flächendeckend kostenlose Information und Beratung zu Themen wie Schulden/Überschuldung, Sozialleistungen, Steuern und Rechtsstreitigkeiten anbietet. Jedes CA-Büro ist eine eingetragene Wohltätigkeitsorganisation, die auf die Einwerbung finanzieller Mittel angewiesen ist. Zudem engagieren sich insgesamt über 20 000 Ehrenamtliche bei CA.

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 Leses-, Schreib- und rechnerischen Fähigkeiten aufmerksam gemacht (Atkinson et al. 2006, 2007).⁸ Als Reaktion darauf hat das Wirtschafts- und Finanzministerium (Treasury) eine langfristige Strategie der Regierung zur Stärkung der finanziellen Handlungskompetenz der Bevölkerung dargelegt (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, 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 zehn 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.

Ungefähr 15 Prozent des jährlichen Budgets der FSA fließen in das Projekt „Make the Most of Your Money“ (Mach das Beste aus deinem Geld), das in Zusammenarbeit mit Unternehmen des Finanzdienstleistungssektors Personen an ihrem Arbeitsplatz durch kostenlose einstündige Sitzungen und die Bereitstellung von Informationsmaterialien anspricht. Seit Beginn des Projekts bis Ende 2006 haben insgesamt 220 000 Arbeitnehmer an einstündigen Sitzungen teilgenommen. Erklärtes Ziel ist, dass bis Ende 2011 500 000 Menschen durch die Sitzungen erreicht werden sollen. Zudem wurden bislang drei Millionen Trainings- und Informationspakete verteilt. Evaluationen dieser spezifischen Maßnahme zeigen, dass 82 Prozent der Teilnehmer direkt nach dem Seminar beabsichtigen, sich mit ihren Finanzen zu beschäftigen. Drei Monate später haben 60 Prozent diese Absicht in eine vorsorgerelevante Handlung umgesetzt, das heißt, sich einen Überblick über die eigenen Finanzangelegenheiten und Ziele verschafft (77 Prozent), Preise für Finanzdienstleistungen verglichen (67 Prozent), weitergehende Finanzberatungen bei den angesprochenen Stellen eingeholt (45 Prozent) und finanzielle Angelegenheiten mit dem Partner oder Ehegatten diskutiert (35 Prozent) (Evers & Young Financial Services Research & Consulting 2007: 80).

Zusätzlich existieren zahlreiche Projekte gemeinnütziger Organisationen und von Unternehmen des Finanzdienstleistungssektors, die häufig in die Strategie der FSA eingebunden sind. So führt die Basic Skills Agency (Agentur zur Förderung grundlegender Fähigkeiten), die zum National Institute for Adult Continuing Education (Nationales Institut für Erwachsenenbildung) gehört, zahlreiche Projekte zur finanziellen Allgemeinbildung in

8 Atkinson et al. (2006) untersucht die finanzielle Handlungskompetenz einer repräsentativen Stichprobe der britischen Bevölkerung in den vier Bereichen Planung („planning ahead“), Managen der eigenen Finanzen („making ends meet and keeping track“), Auswahl geeigneter Produkte („choosing products“) und Informiertheit („staying informed“). Atkinson (2007) untersucht, ob sich die finanzielle Handlungsfähigkeit für Bevölkerungsgruppen mit geringen Qualifikationen („nothing above a GCSE grade of D-G“), ohne Qualifikationen und mit Leseschwierigkeiten vom Rest der Bevölkerung unterscheidet.

Kooperation mit Berufsschulen, Gefängnissen, Familienzentren und spezialisierten Wohltätigkeitsorganisationen durch.⁹

In den Forschungsprojekten der FSA wurde festgestellt, dass für eine informierte Entscheidungsfindung Beratung zu Geldangelegenheiten notwendig ist. Besonders Geringverdiener haben entweder keinen Zugang zu einer solchen Beratung oder fragen sie in nur eingeschränktem Umfang nach (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. Im Rahmen dieser Studie wurden grundlegende Prinzipien für eine solche Form der Geldberatung entwickelt. Danach sollte die Beratung unabhängig von der Regierung und der Anbieterseite erfolgen, damit sie als Dienstleistung im Interesse der Verbraucher von diesen wahrgenommen werden kann („on the user's side“). Darüber hinaus wurde in dieser Studie vorgeschlagen, dass (a) keine spezifischen Produkte bestimmter Anbieter empfohlen werden sollen, (b) Verbraucher ohne Schuldzuweisung Unterstützung erhalten sollen, (c) die Angebote kein Instrument der Krisen- und Schuldenbewältigung sein sollen, sondern präventiv darauf ausgerichtet werden sollen, Krisen zu vermeiden.

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 (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. Auf Basis der bisherigen Analyse schlägt Thoresen vor, möglichst bald ein „Pathfinder“¹⁰ in einer oder mehreren Regionen aufzusetzen, in dem die Vorschläge des Abschlussberichts getestet werden, um gegebenenfalls die Strategie vor einer geografischen Ausdehnung zu überarbeiten.

5 **Verbraucherbildung und -beratung im Bereich der Altersvorsorge**

5.1 Deutschland

In Deutschland bieten Verbraucherzentralen in den einzelnen Bundesländern spezifische Beratung zur Altersvorsorge an.¹¹ Dabei handelt es sich entweder um präventiv ausge-

9 Ein weiteres Beispiel ist das „Financial Skills for Life“-Projekt, das von Citizens Advice durchgeführt und von Prudential, einem Versicherungsunternehmen, finanziert wird. Ursprünglich für einen Zeitraum von drei Jahren in 2003 aufgelegt, wurden neun Projekte gefördert, die unterschiedliche Zielgruppen erreichen sollten. Dazu gehörten junge Arbeitslose, Personen über 50, junge Eltern, Migranten und Gefängnisinsassen, die in Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen in Lebenssituationen angesprochen wurden, in denen wichtige finanzielle Entscheidungen anstanden. An diesen Projekten nahmen insgesamt 6 000 Personen teil.

10 „Pathfinder“ beschreibt den Prozess von der Einführung eines national angelegten Service bis zu seiner umfassenden Verbreitung.

11 Das Angebot der Verbraucherzentralen umfasst umfangreiche Beratungen von ungefähr 1,5 bis zwei Stunden, Kurzberatungen von ungefähr 30 Minuten ebenso wie Auskünfte am Telefon und per E-Mail. Es handelt sich um von den Verbraucherzentralen verwendete Begriffe.

richtete Angebote, das heißt um Maßnahmen, die auf den Erwerb angemessener Produkte zielen oder um problemorientierte Beratung zur Prüfung bereits geschlossener Verträge. Entsprechend der unterschiedlichen finanziellen Ausstattung divergieren Mitarbeiterausstattung, Angebote, Teilnehmerzahlen und die Kosten für die Verbraucher von Bundesland zu Bundesland. Evaluationen sind die Ausnahme. Die Mehrzahl der in den Beratungen der Verbraucherzentralen erreichten Verbraucher haben ein Alter zwischen 30 und 45 Jahre und sind tendenziell eher besser ausgebildet – so die Auskunft in Expertengesprächen mit Vertretern von Verbraucherzentralen. Einige Verbraucherzentralen bieten Vorträge zur Altersvorsorge an, mit einem ebenfalls sehr heterogenen Angebot und sehr unterschiedlichen Teilnehmerzahlen. Zumeist handelt es sich um Vorträge in den Räumlichkeiten der Verbraucherzentralen, auf Anfrage werden Vorträge auch in Unternehmen und Vereinen durchgeführt. Nachstehend werden einige ausgewählte – aber typische – Maßnahmen vorgestellt (siehe Tabelle 1).

Eine umfangreiche Beratung der Verbraucherzentrale kostet den Verbraucher je nach Bundesland zwischen 30 und 150 Euro. Teilnehmerzahlen werden nicht einheitlich erfasst. In Bayern gibt es insgesamt 4 500 Verbraucherkontakte zum Thema Altersvorsorge jährlich, von denen ungefähr 1 600 Beratungsleistungen umfassen. Die Verbraucherzentralen Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen führen jeweils zwischen 800 und 900 Beratungen zum Thema Altersvorsorge pro Jahr durch. Dabei handelt es sich um die drei Verbraucherzentralen in den bevölkerungsstärksten Bundesländern. In Sachsen ergeben sich pro Jahr knapp 900 Kontakte zum Thema Altersvorsorge, von denen 550 eine Beratungsleistung darstellen und die verbleibenden 350 Kontakte im Rahmen von Telefonanfragen, Kurzauskünften, Vorträgen und Sonderveranstaltungen erfolgen.

In Baden-Württemberg wurde vom Ministerium für Ländlichen Raum ein „Runder Tisch Altersvorsorge“ initiiert. Daran beteiligt sind die Verbraucherzentrale Baden-Württemberg, die Deutsche Rentenversicherung Baden-Württemberg, Unternehmen des Finanzdienstleistungssektors, unabhängige Finanzberater sowie das Ministerium für Arbeit und Soziales Baden-Württemberg. Ziel des Projekts ist es, die gegenwärtige Situation auf dem Markt für Altersvorsorgeprodukte aus Konsumentenperspektive zu beschreiben und zu analysieren sowie Handlungsempfehlungen für die baden-württembergische Verbraucherpolitik zu entwickeln (Reisch et al. 2008: 6). Verbraucher sollen für das Thema einer bedarfsgerechten Altersvorsorge sensibilisiert werden. Um dies zu erreichen, sind eine Aktionswoche Altersvorsorge, der Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den Partnerorganisationen sowie die Entwicklung und Verteilung von Informationsflyern geplant.

Ergänzend zu diesem Angebot existiert seit Anfang 2007 die bundesweite Initiative „Altersvorsorge macht Schule“. In dieser Initiative kooperieren verschiedene Bundesministerien, die Deutsche Rentenversicherung Bund, der Deutsche Gewerkschaftsbund, die Bundesvereinigung deutscher Arbeitgeberverbände, der Verbraucherzentrale Bundesverband und der Deutsche Volkshochschulverband. Im Rahmen dieser Bildungsinitiative werden an 500 Volkshochschulen im Bundesgebiet 12-stündige Kurse zur privaten Altersvorsorge angeboten. Diese sind entweder als Kompaktseminar oder als mehrteilige Veranstaltungsreihe konzipiert. Um teilzunehmen, müssen sich Individuen bei der jeweiligen Volkshochschule anmelden und eine Kursgebühr von 20 Euro entrichten. Ergänzend wird seit 2009 ein für die Verbraucher kostenloser Grundkurs von 90 Minuten angeboten. Als Kursreferenten stehen 350 Mitarbeiter der Deutschen Rentenversicherung zur Verfügung. Zielgruppe der Initiative sind die 35- bis 40-Jährigen in Deutschland. Seit Beginn der Initiative

Tabelle 1

Bildungs- und Beratungsangebote zu Altersvorsorge in Deutschland

| Träger und Initiativen | Budget in Mill. Euro¹ | Kooperations- partner | Kosten für Teilnehmer in Euro | Anzahl der Teilnehmer pro Jahr² | Zielgruppe/Art der Teilnehmer |
|---|---|--|--|--|--|
| Verbraucherzentrale Bayern: 16 Beratungsstellen | 3,5 | Auf Anfrage mit Vereinen und Unternehmen | 30–90 | Beratung 1 600, Vortrag 1 000 | 35–50-Jährige; eher Durchschnitts- oder Besserverdiener |
| Verbraucherzentrale Baden-Württemberg: 11 Beratungsstellen | 3,6 | Für Projekt „Finanzprodukte für Berufsstarter“ mit Schulen, Berufsschulen und Universitäten | 30–140 | Beratung 870, Vortrag 150 | 30–39-Jährige; eher Durchschnitts- oder Besserverdiener |
| Verbraucherzentrale Bremen: 2 Beratungsstellen | 0,8 | k. A. | 60–80 | k. A. | 30–39-Jährige; eher Durchschnitts- oder Besserverdiener |
| Verbraucherzentrale Hamburg: 1 Beratungsstelle | 2,7 | Auf Anfrage mit Unternehmen | 25–120 | Beratung Geldanlage 2 340, Vortrag 740 | Präventive Beratung; eher Durchschnitts- oder Besserverdiener |
| Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen: 54 Beratungsstellen | 25 | Im Aufbau mit Arbeitsagenturen und ARGEN. Projekt „Netzwerk Finanzkompetenz“ mit Schulen | 40–150 | Beratung 790, Vortrag 310 | 30–50-Jährige; eher Durchschnitts- oder Besserverdiener |
| Verbraucherzentrale Sachsen: 13 Beratungsstellen | 4 | Messen für Auszubildende, Studienmessen, Bibliotheken | 15–30 | Beratung 1 100, Vortrag 1 000 | 30–39-Jährige; eher Besserausbildete; spezielle Beratung Altersvorsorge für Frauen |
| Altersvorsorge macht Schule. Bundesministerium für Arbeit und Soziales | k. A. | Rentenversicherung, Volkshochschulverband, Verbraucherzentrale Bundesverband, Gewerkschaftsbund, Arbeitgeberverbände | Grundkurs: keine, Intensivkurs: 20 | 2007: 5000. Seit Projektbeginn bis Ende 2008 gesamt: 9 000 | 35–40-Jährige |
| „Runder Tisch Altersvorsorge“. Ministerium für Ernährung und ländlichen Raum Baden-Württemberg | k. A. | VZ Baden-Württemberg, Deutsche Rentenversicherung, Unternehmen, Ministerium für Arbeit und Soziales | Keine | k. A. | k. A. |
| „Geld und Haushalt“, Vorträge, Broschüren, Budgetplanung. Deutscher Sparkassen- und Giroverein | k. A. | Auf Anfrage Vorträge in sozialen Einrichtungen, Verbänden, Bildungsstätten | keine | k. A. | k. A. |
| Eigenversorgereport, Safety First, „Versicherungen Klipp und klar“. Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft | k. A. | Safety First: mit Schulen | keine | k. A. | Service über Internet und Telefonhotline: Verbraucher |

k. A. = keine Angaben, 1 bei Verbraucherzentralen: Gesamtbudget (Zahlen aus 2005 oder 2006), 2 Je nach Verfügbarkeit für die Jahre 2005, 2006 oder 2007. Erfassung der Teilnehmerzahlen ist nicht einheitlich. Angaben teilweise einschließlich Kurzberatung und Auskünfte.

Quellen: Jahresberichte der Träger, Experteninterviews Werner, Oehler von Februar 2007 bis April 2008, Werner, Oehler, Juli 2009.

bis Ende 2008 besuchten ungefähr 9 000 Menschen einen Kurs an einer Volkshochschule, damit hat die Initiative bislang lediglich einen Pilotcharakter. Eine erste Evaluation, bei der 5 000 Teilnehmer unmittelbar nach Ende der Kurse befragt wurden, zeigt, dass 96 Prozent der Teilnehmenden den Kurs als gute oder sehr gute Hilfe zur Planung der privaten Altersvorsorge beurteilen. Für 97 Prozent erfüllt der Kurs die Erwartungen und 75 Prozent loben die Verständlichkeit der Kursinhalte. Die Qualität der Information wird von 97 Prozent der Teilnehmer positiv bewertet.

Unternehmen aus dem Finanzdienstleistungssektor bieten ebenfalls Bildungsmaßnahmen zum Thema Altersvorsorge an. So führt der Deutsche Sparkassen- und Giroverein Vorträge zum Thema „Gut gerüstet – Finanzen im Alter“ direkt in Vereinen, Verbänden, Wohltätigkeitsorganisationen oder in Einrichtungen der Erwachsenenbildung durch. Zudem sind Informationen und Online-Tools auf den Webseiten verfügbar, wie zum Beispiel ein Rentenrechner, der Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung und aus privaten Versicherungen zusammenstellt. Informationen zur Altersvorsorge und ein Rentenrechner, der unter Berücksichtigung der Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung eine Sparrate vorschlägt, finden sich auch auf der Webseite des Deutschen Instituts für Altersvorsorge (DIA), einem Forschungsinstitut, das durch Unternehmen des Finanzdienstleistungssektors finanziert wird.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass in Deutschland analog zur allgemeinen finanziellen Bildung und Beratung auch im Hinblick auf private Altvorsorge auf die Eigeninitiative der Verbraucher gesetzt wird. Die Verbraucher müssen eine aktive Entscheidung für eine Teilnahme treffen, sich für Kurse oder Beratungen anmelden und vor allem müssen sie dafür Gebühren entrichten (im Fall der Verbraucherzentralen und des umfangreichen Kurses „Altersvorsorge macht Schule“). Darin liegen vermutlich die Gründe für die bislang im Vergleich zur Gesamtbevölkerung geringen Teilnehmerzahlen und dafür, dass bislang nur wenig einkommensschwache und bildungsferne Personen durch die Maßnahmen erreicht werden.

5.2 Großbritannien

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) (Bildungsfonds für Altersvorsorge) in Höhe von drei Millionen britischen Pfund eingerichtet, verwaltet wird der Fonds vom Department of Work and Pensions (DWP) (Arbeits- und Rentenministerium). 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 Fonds 26 Projekte von Wohltätigkeitsorganisationen gefördert, die neue Wege zur Bildung und Information für Altersvorsorge testen. Aufgrund limitierter Ressourcen findet eine Evaluation der Projekte nur eingeschränkt statt. Folgende Beispiele illustrieren Art und Umfang der geförderten Projekte (siehe Tabelle 2):

- 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 gemein-

nützigen Sektor in London arbeiten. Das Projektteam umfasst zwei Personen, die das Projekt im gemeinnützigen Sektor bewerben und vermarkten, Informationsmaterial zur Verfügung stellen und einstündige Trainingssitzungen in Wohltätigkeitsorganisationen durchführen. Mit einem Betrag von 250 000 britische Pfund fördert DWP das Projekt für zwei Jahre. Von Juli 2006 bis Mai 2007 nahmen ungefähr 400 Personen an einem der 30 Workshops teil. Ziel ist es, 1 500 Personen in der Projektlaufzeit zu erreichen.

- 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. Bis Jahresende 2007 wurden 108 Veranstaltungen durchgeführt und 2 500 Personen erreicht. Obwohl die Finanzierung durch das DWP Ende März 2008 auslief, werden noch Veranstaltungen zusammen mit bereits interessierten Arbeitgebern durchgeführt, sodass letztlich rund 3 500 Arbeitnehmer vom Pensionsforce erreicht werden.
- 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 zur Altersvorsorge für ihre Kollegen zur Verfügung stehen. Die Pensions Champions folgen dem bereits etablierten Konzept der Union Learning Representatives, die ihre Kollegen in Belangen der Weiterbildung beraten und informieren. Während der zweijährigen Projektlaufzeit rekrutiert TUC Pension Champions und bildet sie in einem fünftägigen Kurs in lokalen Bildungszentren aus. Bis Ende 2007 haben 110 Personen an den Schulungsmaßnahmen teilgenommen.
- 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. Es werden Vorträge und Einzelsitzungen angeboten. Eine besondere Herausforderung des Projekts ist es, die Zielgruppe für das Angebot zu sensibilisieren und Informationen in einem für Blinde und Sehbehinderte zugänglichen Format verfügbar zu machen. Für die zweijährige Projektlaufzeit steht ein Budget von 100 000 britischen Pfund zur Verfügung. Bis November 2007 bestand Kontakt zu über 5 000 Personen. Mit dem Auslaufen der Finanzierung durch das DWP endete das Projekt.

Die meisten Projekte des PEF, die nicht auf bereits etablierten Strukturen aufbauten, hatten Probleme in der Anfangsphase, Unternehmen, Organisationen und/oder Individuen innerhalb der Zielgruppe zu erreichen. Dies konnte durch eine Ausweitung der Marketinginitiativen oder eine Ausweitung der Zielgruppe überwunden werden. Insgesamt wurden durch die Projekte des PEF 100 000 Personen erreicht. Nach Auslaufen des PEF 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 Sparsen ausgerichtet sind, als vielmehr die Verlängerung des Arbeitslebens in den Mittelpunkt rücken.

Tabelle 2

Bildungs- und Beratungsangebote zu Altersvorsorge in Großbritannien

| Träger und Initiative | Budget in Mill. Pfund | Kooperationspartner | Kosten für Teilnehmer in Euro | Anzahl der Teilnehmer¹ | Zielgruppe/Art der Teilnehmer |
|--|--|--|--------------------------------------|---|---|
| Money Guidance. Treasury und Thoresen Review | 10–12 (Pathfinder); dann ca. 49 jährlich | Gemeinnützige Organisationen, Finanzdienstleister | Keine | Pathfinder 500 000–750 000; danach 4 Mill. jährlich | Verbraucher allgemein, besonders diejenigen, die gefährdet sind, sich zu überschulden |
| National Strategy for Financial Capability. Financial Services Authority | 15–20 pro Jahr | Regierung (Treasury), Finanzdienstleister, Arbeitgeberverbände, gemeinnützige Organisationen | Keine | Ziel: 10 Mill. insgesamt. Bis Ende 2008 5,2 Mill. | Arbeitnehmer, junge Erwachsene, arbeitslose Jugendliche, junge Eltern |
| Financial Skills for Life. Citizens Advice | k. A. | Finanzdienstleister, gemeinnützige Organisationen | Keine | 6000 in drei Jahren | Jugendliche Arbeitslose, Menschen über 50, Gefängnisinsassen, junge Mütter, Flüchtlinge, Asylbewerber |
| Financial Literacy. Basic Skills Agency | 6 pro Jahr ² | Erwachsenenbildungsstätten, gemeinnützige Organisationen, Gewerkschaften, Arbeitgeber, Children Centre, Gefängnisse, Citizens Advice | Keine | k. A | Intermediäre in der Erwachsenenbildung und bei gemeinnützigen Organisationen, Arbeitnehmer, junge Eltern, Alleinerziehende, junge Erwachsene, Gefängnisinsassen |
| The Pensions Advisory Service (TPAS) | 2,7 pro Jahr | Vorträge in Unternehmen | Keine | 62 000 pro Jahr | Verbraucher allgemein, Hotline für Frauen und Selbstständige |
| Pension Education Fund: 26 Projekte. Department for Work and Pensions | 3 für drei Jahre Projektlaufzeit | Gemeinnützige Organisationen, Gewerkschaftsverbände, Verbände der Finanzdienstleistungsindustrie | Keine | 100 000 während Projektlaufzeit | Arbeitnehmer kleinerer Unternehmen, Selbstständige, Menschen über 50, ethnische Minderheiten, Jugendliche und junge Erwachsene |
| SAFE Pension Education. Toynbee Hall | 0,25 für zwei Jahre | Gemeinnützige Organisationen | Keine | 1 500 in zwei Jahren | Ethnische Minderheiten und Frauen ab 45, beschäftigt im gemeinnützigen Sektor |
| Retirement Planning Project. Royal National Institute of the Blind | 0,11 für zwei Jahre | Werkstätten, Betriebe, informelle Netzwerke, Messen | Keine | Persönlicher Kontakt: 1 000; Vorträge: 4 000 in zwei Jahren | Blinde und Sehbehinderte aller Altersklassen |
| Pensionsforce Project. National Association of Pension Funds | k. A | Industrie- und Handelskammer, Arbeitgeberverbände | Keine | 3 500 in zwei Jahren | Arbeitnehmer am Arbeitsplatz (besonders Frauen ohne betrieblichen Vorsorgeplan) |
| Pensions Champions Project. Trade Union Congress | k. A | Arbeitgeber | keine | 150–200 Intermediäre in zwei Jahren | Arbeitnehmer kleinerer Unternehmen, Frauen, Menschen über 50, ethnische Minderheiten, Jugendliche |

1 Zahlen nach Verfügbarkeit aus 2005, 2006 oder 2007. **2** Mit Angliederung der Basic Skills Agency an das National Institute for Adult Continuing Education wird das Budget gekürzt und vermutlich werden einige Angebote kostenpflichtig angeboten.

Quellen: Jahresberichte der Träger, Experteninterviews Werner, Oehler von Februar 2007 bis April 2008, Werner, Oehler, Juli 2009.

Eine bereits etablierte Organisation, die Beratung und Information zur 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. 2006/2007 verzeichnete TPAS über 60 000 Anfragen. Seit 2006 führt TPAS zudem Präsentationen über Renten und Altersvorsorge am Arbeitsplatz durch, die für Arbeitgeber und Arbeitnehmer kostenlos sind. Nachfolgende individuelle Fragen können durch einen Anruf bei der Telefonhotline geklärt werden. Es ist davon auszugehen, dass TPAS im Rahmen der neuen Konzepte zur Geldberatung entsprechend dem Thoresen Review (Studie der Regierung zur Geldberatung) die Rolle einer spezialisierten Partnerorganisation übernimmt, die Beratung rund um das Thema Altersvorsorge anbietet (Oehler et al. 2008).

Das Auslaufen des PEF wird als Zeichen dafür interpretiert, 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.

6 Bewertung und Ausblick

Aufgrund der Vielzahl an Initiativen und involvierten Akteuren sowohl in Deutschland als auch in Großbritannien besteht in beiden Ländern die Gefahr einer unsystematischen Vorgehensweise, auch mit der Folge, dass Maßnahmen zur Verbraucherbildung und Verbraucherberatung kostenintensiv dupliziert werden. Koordination soll in Deutschland über Kooperationen wie das Netzwerk Finanzkompetenz, das Präventionsnetzwerk Finanzkompetenz und den „Runden Tisch Altersvorsorge“ erreicht werden, während sie in Großbritannien über eine nationale Strategie unter Leitung der Financial Services Authority umgesetzt wird.

In der Gesamtschau muss im Hinblick auf die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel konstatiert werden, dass finanzieller Bildung und Beratung in Großbritannien eine höhere Priorität eingeräumt wird als in Deutschland. Dies ist dem niedrigeren Versorgungsniveau der staatlichen Absicherung in Großbritannien geschuldet, die eine eigenverantwortliche Vorsorge unumgänglich macht. Ein weiterer Grund liegt in der institutionellen Verankerung der Verbraucherpolitik. In Großbritannien wird Verbraucherpolitik als Teil der Wettbewerbspolitik verstanden, und ihr wird eine wichtige Rolle für den Aufbau und den Erhalt fairer Marktbedingungen zugestanden. In Deutschland ist die Verbraucherpolitik eine Querschnittsfunktion verschiedener Politikbereiche. Dem Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, das in Deutschland für Verbraucherfragen zuständig ist, kommt in einer Reihe von Gesetzgebungsverfahren häufig lediglich eine beratende Rolle zu.

In Anbetracht des in Deutschland sinkenden Rentenniveaus des staatlichen Sicherungssystems muss der Verbraucher eine steigende Verantwortung übernehmen und neben der gesetzlichen Absicherung auch privat für das Alter vorsorgen. Studien, die bislang besonders

in Großbritannien und zu einem geringeren Ausmaß in Deutschland durchgeführt wurden, zeigen, dass sich finanzielle Bildung und Beratung positiv auf die finanzielle Handlungsfähigkeit von Verbrauchern auswirken können, sodass die Asymmetrien in den Vertragsbeziehungen und die Anomalien und Biases im Entscheidungsverhalten reduziert werden können.

Allerdings wird im Vergleich mit Großbritannien ersichtlich, dass es trotz eines breiten Angebots in Deutschland Raum für Verbesserungen gibt. Die Autoren schlagen fünf Ansatzpunkte vor, bei denen es sich um Handlungsempfehlungen handelt, die sich an Akteure der staatlichen Verbraucherpolitik, an die Wirtschaft und an Verbraucherorganisationen richten:

1. Umfassendere Wirkungsstudien der Bildungs- und Beratungsmaßnahmen und eine bessere Vernetzung der Akteure wären wünschenswert, um solche Initiativen zu identifizieren, die sich als erfolgversprechend erwiesen haben.
2. Es sollten verstärkt zielgruppenspezifische Maßnahmen angeboten werden, um Personen zu erreichen, die die Angebote der Verbraucherzentralen und von „Altersvorsorge macht Schule“ bislang nicht nachfragen.
3. Um die jeweiligen Zielgruppen in ihren regulären Lebensumständen zu erreichen, sollte, ähnlich dem Vorgehen in Großbritannien, eine intensive Zusammenarbeit mit Arbeitgebern, Universitäten, Schulen, Krankenhäusern, Arztpraxen, Wohnungsbaugesellschaften, Hebammen und Kindertagesstätten stattfinden.
4. Eine stärkere Einbindung des Finanzdienstleistungssektors und besonders ein Ausbau der Kooperation zwischen dem Finanzdienstleistungssektor und NROs und staatlichen Behörden, die in Verbraucherbildung und Verbraucherberatung agieren, sind, ähnlich zur übergreifenden nationalen Strategie zur finanziellen Handlungsfähigkeit in Großbritannien, auch für Deutschland wünschenswert.
5. Um einkommensschwache und bildungsferne Verbraucher zu erreichen, ist es sinnvoll, Bildung und Beratung kostenfrei für Verbraucher anzubieten, da Gebühren besonders im Vergleich zur vermeintlich kostenlos verfügbaren Anlageberatung der Finanzdienstleistungsanbieter abschreckend wirken.

In Deutschland wären nach Ansicht der Autoren die Verbraucherzentralen mit ihren bereits etablierten Bildungs- und Beratungsinitiativen geeignet, in Kooperation mit Partnerorganisationen ihr Angebot im Sinne der angesprochenen Punkte aus- und umzubauen. Allerdings erfordert ein zielgruppenspezifisches, für die Verbraucher kostenfreies Angebot, das sie in Lebenssituationen erreicht, in denen wichtige finanzielle Entscheidungen zu treffen sind, den Einsatz umfangreicher Ressourcen. Besonders die gegenwärtige finanzielle Ausstattung der Verbraucherzentralen und ihre zunehmende Abhängigkeit von Eigeneinnahmen decken sich nicht mit einer solchen Vorgehensweise.

Die Änderung der Strategie in Großbritannien, bei der Bildung zugunsten einer Ausweitung an Beratungsmöglichkeiten in den Hintergrund rückt und über Personal Accounts (Persönliche Altersvorsorgekonten) ein Vorsorgeweg mit automatischer Teilnahme geschaffen wird, kann ein Hinweis darauf sein, dass Bildungsmaßnahmen alleine nicht aus-

reichend sind, um eine Verhaltensänderung in weiten Teilen der Bevölkerung zu bewirken. Sollte sich in Evaluierungen herausstellen, dass dieses Vorgehen für einkommensschwache und bildungsferne Verbrauchergruppen erfolgreich ist, könnte es sinnvoll sein, auch in Deutschland über Änderungen im institutionellen Aufbau der privaten und betrieblichen Altersvorsorge nachzudenken und diese durch angemessene Beratungsangebote zu flankieren.

Literaturverzeichnis

- Akerlof, George A. (1970): The market for „lemons“: Qualitative uncertainty and the market mechanisms. *Quarterly Journal of Economics*, 84 (3), 488–500.
- Atkinson, Adele (2007): *Financial capability amongst adults with literacy and numeracy needs: Summary*. London, Basic Skills Agency.
- Atkinson, Adele, Stephen McKay, Elaine Kempson und Sharon Collard (2006): Levels of financial capability in the UK: Results of a baseline survey. Financial Services Authority Consumer Research Report, 47.
- Benartzi, Shlomo und Richard H. Thaler (2007): Heuristics and biases in retirement savings behavior. *Journal of Economic Perspectives*, 21 (3), 81–104.
- Bernheim, B. Douglas und Daniel M. Garrett (2003): The effects of financial education in the workplace: Evidence from a survey of households. *Journal of Public Economics*, 87 (7), 1487–1519.
- Blake, David (2006): *Pension Economics*. Chichester, John Wiley & Sons.
- Bodie, Zvi (2003): Thoughts on the future: Life-cycle investing in theory and practice. *Financial Analysts Journal*, 59 (1), 24–29.
- Börsch-Supan, Axel (2001): Six countries – and no pension system alike. In: Axel Börsch-Supan und Meinhard Miegel (Hrsg.): *Pension reform in six countries. What can we learn from each other?* Berlin, Springer, 1–12.
- Börsch-Supan, Axel und Christina Wilke (2005): Shifting perspectives: German pension reform. *Intereconomics*, 40 (5), 248–253.
- Browning, Martin und Annamaria Lusardi (1996): Household saving: Micro theories and micro facts. *Journal of Economic Literature*, 34 (4), 1797–1855.
- Department for Work and Pensions (2006a): *Security in retirement: towards a new pension system*. London.
- Department for Work and Pensions (2006b): *Personal Accounts: A new way to save*. Norwich, TSO.
- Disney, Richard (2005): The United Kingdom’s pension programme: Structure, problems and Reforms. *Intereconomics*, 40 (5), 257–262.
- Evers & Young Financial Services Research & Consulting (2007): Survey of financial literacy schemes in the EU27. VT Markt/2006/26H – Final Report. Hamburg.
- FSA (2005): *Financial capability: Developing the role of generic financial advice*. Financial Services Authority, London.
- Hagen, Kornelia und Vanessa von Schlippenbach (2007): Verbraucherpolitik: Schutz der Verbraucher und Sicherung der Funktionsfähigkeit von Märkten. *Wochenbericht des DIW Berlin*, 74 (25), 397–401.
- Hansen, Ursula (2002): Wieviel Staat braucht die Verbraucherpolitik? In: Jürgen Lackmann (Hrsg.): *Verbraucherpolitik und Verbraucherbildung: Beiträge für einen nachhaltigen Verbraucherschutz*. Weingarten, Pädagogische Hochschule, 69–80.

- HM Treasury (2007): *Financial capability: The government's long-term approach*. London, HMSO.
- Iyengar, Sheena S. und Emir Kamenica (2006): *Choice Overload and Simplicity Seeking*. University of Chicago Working Paper.
- Janning, Frank (2004): Die Spätgeburt eines Politikfeldes. Verbraucherschutzpolitik in Deutschland. *Zeitschrift für Politik*, 51 (4), 401–433.
- Laibson, David, Andrea Repetto und Jeremy Tobacman (1998): Self-control and saving for retirement. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 91–196.
- Leinert, Johannes (2004): Konsumentensouveränität auf Vorsorgemarkten eingeschränkt. Mangelnde „Financial Literacy“ in Deutschland. *Wochenbericht des DIW Berlin*, 71 (30), 427–432.
- Lusardi, Annamaria (2004): Saving and the effectiveness of financial education. In: Olivia S. Mitchell und Stephen P. Utkus (Hrsg.): *Pension design and structure: New lessons from behavioral finance*. Oxford, Oxford University Press, 157–184.
- Madrian, Brigitte C. und Dennis F. Shea (2001): The power of suggestion: Inertia in 401(k) participation and saving behavior. *Quarterly Journal of Economics*, 116 (4), 1149–1187.
- Mitchell, Olivia S. und Stephen P. Utkus (2004): Lessons from behavioral finance for retirement plan design. In: Olivia S. Mitchell und Stephen P. Utkus (Hrsg.): *Pension design and structure: New lessons from behavioral finance*. Oxford, Oxford University Press, 3–42.
- O'Donoghue, Ted und Matthew Rabin (2001): Choice and procrastination. *Quarterly Journal of Economics*, 116 (1), 121–160.
- OECD (2007): *Pensions at a glance: Public policies across OECD countries*. OECD, Paris.
- Oehler, Andreas (2000): Behavioral Finance. Theoretische, empirische und experimentelle Befunde unter Marktrelevanz. *Bankarchiv*, 48, 978–989.
- Oehler, Andreas (2005a): Die Wahrnehmung und Gestaltung von Handlungsoptionen in öffentlich-rechtlichen Alterssicherungssystemen aus Sicht der Nachfrager. In: Martin Heidenreich, Hans-W. Micklitz, Andreas Oehler, Hans Rattinger und Johannes Schwarze (Hrsg.): *Europa nach der Osterweiterung. Europaforschung an der Universität Bamberg*. Berlin, Kadmos, 195–211.
- Oehler, Andreas (2005b): Verbraucherinformation als Motor des Qualitätswettbewerbs. In: Verbraucherzentrale Bundesverband (Hrsg.): *Wirtschaftsfaktor Verbraucherinformation. Die Bedeutung von Information für funktionierende Märkte*. Berlin, Springer, 28–50.
- Oehler, Andreas (2006): Zur ganzheitlichen Konzeption des Verbraucherschutzes – eine ökonomische Perspektive. *Verbraucher und Recht*, 21 (8), 294–300.
- Oehler, Andreas und Christina Werner (2008): Saving for retirement – A case for financial education in Germany and UK? An economic perspective. *Journal of Consumer Policy*, 31 (3), 253–283.
- Palmer, Edward (2005): The way forward for European pension schemes. *Intereconomics*, 40 (5), 268–272.
- Pemberton, Hugh (2006): Politics and pensions in post-war Britain. In: Hugh Pemberton, Pat Thane und Noel Whiteside (Hrsg.): *Britain's pensions crisis: History and policy*. Oxford, Oxford University Press, 39–63.
- Pensions Commission (2004): *Pensions: Challenges and choices. The first report of the Pensions Commission*. Norwich, TSO.

- Pensions Commission (2005): *A new pension settlement for the twenty-first century. The second report of the Pensions Commission.* Norwich, TSO.
- Reifner, Udo (2003): *Finanzielle Allgemeinbildung. Bildung als Mittel der Armutsprävention in der Kreditgesellschaft.* Baden-Baden, Nomos.
- Reisch, Lucia A. (2005): Verbraucherpolitik auf Vertrauensgütermärkten. In: Martin Held, Gisela Kubon-Gilke und Richard Sturn (Hrsg.): *Jahrbuch Normative und institutionelle Ökonomik. Bd. 4: Reputation und Vertrauen.* Marburg, Metropolis, 185–206.
- Reisch, Lucia A. und Sabine Bietz (2008): *Abschlussbericht des Projekts Transparenz von Altersvorsorgeverträgen und Dokumentation des Runden Tisches „Altersvorsorge-Produkte“ des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg.* SRH Hochschule Calw, Institut für Konsumverhalten und europäische Verbraucherpolitik. Stuttgart, Calw.
- Reisch, Lucia A. und Andreas Oehler (2009): Behavioral Economics: Eine neue Grundlage für die Verbraucherpolitik? In diesem Heft, Seite 30–43.
- Richter, Rudolf (1990): Sichtweise und Fragestellungen der Neuen Institutionenökonomik. *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 110, 571–591.
- Selten, Reinhard. (2001): What is bounded rationality? In: Gerd Gigerenzer und Reinhard Selten (Hrsg.): *Bounded rationality: The adaptive toolbox.* Cambridge, MA, MIT Press, 13–36.
- Straka, Gerald A. (2004): Measurement and evaluation of competence. In: Pascaline Desy und Manfred Tessaring (Hrsg.): *The foundations of evaluation and impact research. Third report on vocational training research in Europe: Background report.* Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 263–311.
- Thaler, Richard. H. (1999): Mental accounting matters. *Journal of Behavioral Decision Making*, 12 (3), 183–206.
- Thoresen Review of Generic Financial Advice (2007): *Intermediate Report.* Norwich, HSMO.
- Thoresen Review of Generic Financial Advice (2008): *Final Report.* Norwich, HSMO.
- Tversky, Amos und Daniel Kahneman (1986): Rational choice and the framing of decisions. *Journal of Business*, 59 (4), S251–S278.
- Whitehouse, Edward (2006): *Pensions panorama. Retirement-income systems in 53 countries.* Washington, D.C., The World Bank.