
Verbraucherpolitische Initiativen zur Riester-Rente

CHRISTIAN GRUGEL

Christian Grugel, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, E-Mail: Christian.Grugel@bmelv.bund.de

Zusammenfassung: Der Beitrag gibt einen Überblick über die allgemeinen und spezifisch staatlichen und verbraucherpolitischen Initiativen, für die das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) im Bereich von Finanzdienstleistungen auf das Riester-Sparen bezogen (mit-)verantwortlich zeichnet.

Summary: The paper gives an overview of state consumer policy initiatives that the Federal Ministry of Food, Agriculture and Consumer Protection (BMELV) is (co-)responsible for, with respect to financial services in general, and Riester-Rente products specifically.

- JEL Classification: H55, D 18, G28
- Keywords: Riester pension, government policy and regulation, product transparency, consumer protection

Dieser Beitrag ist eine Kurzfassung eines Vortrages des Autors (Grugel 2012), der auf dem Workshop zum Thema Riester-Rente vom DIW Berlin am 1.6.2012 (DIW Berlin 2012) gehalten wurde.

I Verbraucherprobleme bei Riester-Produkten als Ausgangspunkt für Verbraucherpolitik

Verbrauchern wird empfohlen, über die gesetzliche Altersvorsorge hinaus private Vorsorge zu leisten, um im Rentenalter ihren Lebensstandard halten zu können. Gerade für Verbraucher mit kleinen und mittleren Einkommen bilden hierbei die staatlich geförderten Produkte zur Altersvorsorge einen wichtigen Baustein. Verschiedene Untersuchungen zur Riester-Rente haben allerdings auch gezeigt, dass für Verbraucher Probleme bestehen, das für sie passende Altersvorsorgeprodukt zu erkennen, da die verschiedenen Produkte nur schwer miteinander vergleichbar sind (Westerheide et al. 2010). Ursächlich hierfür sind insbesondere, dass sich der Anlagehorizont über mehrere Jahrzehnte erstreckt, die Anlagestruktur vieler Riester-Produkte während der Laufzeit variiert und die Kostenmodelle unterschiedlich ausgestaltet sind (höhere Kosten in der Anspart- oder Auszahlungsphase je nach Produktart). Zudem droht dem Verbraucher eine Informationsüberflutung („Information Overload“). Ein weiteres Problem ergibt sich für Verbraucher daraus, dass sie oft nur unzureichend beraten werden. Hierzu wurde untersucht, wie durch Regulierung und Anreizsetzung die Beratungsqualität in der Vermittlung von Versicherungen, Kapitalanlagen und Krediten verbessert werden kann (Habschick et al. 2008). Schließlich wurde festgestellt, dass in den letzten Jahren nicht alle Verbraucher, die einen Riester-Vertrag abgeschlossen hatten, auch die volle staatliche Zulage bekamen (Stoltz et al. 2011). Einer Analyse des Forschungszentrums Generationenverträge (2012) zufolge wurden im Jahr 2008 rund 1,3 Milliarden Euro an staatlichen Zulagen für Riester-Verträge nicht abgerufen, allein 853 Millionen Euro entfielen dabei auf die fehlende Beantragung von Zulagen, 470 Millionen Euro auf unzureichende Eigenbeiträge des Förderberechtigten.

2 Staatliche verbraucherpolitische Initiativen

2.1 Qualitätsoffensive Verbraucherfinanzen für einen besseren Anlegerschutz allgemein

Im Koalitionsvertrag hat die Bundesregierung vereinbart, ein konsistentes Finanzdienstleistungsrecht zu schaffen, damit Verbraucher in Zukunft besser vor vermeidbaren Verlusten und falscher Finanzberatung geschützt werden (CDU et al. 2009, 46). Um diese Ziele zu erreichen, gibt es seit März 2009 eine „Qualitätsoffensive Verbraucherfinanzen“ des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV). Mit dieser Offensive soll dazu beigetragen werden, die Qualität der Finanzberatung zu steigern, die Verbraucher besser als bisher vor Falschberatung und Risiken zu schützen und die Information der Verbraucher durch mehr Transparenz und Vergleichbarkeit zu verbessern (BMELV o. J.).

Qualität der Finanzberatung und Qualifikation der Finanzvermittler

Auf der Grundlage eines Expertengesprächs mit Verbänden der Finanzwirtschaft und Akteuren des Verbraucherschutzes hat das BMELV ein Thesenpapier zur Qualität der Finanzberatung und Qualifikation der Finanzvermittler entwickelt (BMELV 2009). Zudem sind die Banken und Sparkassen seit dem 1. Januar 2010 dazu verpflichtet, das mit dem Kunden geführte Beratungsgespräch über Wertpapiere zu dokumentieren und das Protokoll dieser Beratung dem Kunden auszuhändigen (Gesetz zur Neuregelung des Schuldverschreibungsrechts). Außerdem wurde

die Verjährungsfrist für fehlerhafte Anlageberatung von längstens drei auf maximal zehn Jahre verlängert.

Produktinformationsblatt

Seit dem 1. Juli 2011 haben Banken und Sparkassen ihren Kunden ein kurzes, übersichtliches und leicht verständliches Produktinformationsblatt auszuhändigen (Gesetz zur Stärkung des Anlegerschutzes und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarkts). Das Produktinformationsblatt muss die wesentlichen Informationen enthalten, insbesondere über die Art des Finanzinstruments, seine Funktionsweise, die damit verbundenen Risiken, die Aussichten für die Kapitalrückzahlung und Erträge unter verschiedenen Marktbedingungen und die mit der Anlage verbundenen Kosten.

Reform der Finanzaufsicht

Am 2. Mai 2012 hat das Kabinett den Gesetzentwurf zur Stärkung der nationalen Finanzaufsicht verabschiedet. Dieses Gesetz sieht unter anderem vor, dass Verbraucherfragen bei der Aufsichtstätigkeit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) stärker berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck soll ein gesetzliches Beschwerdeverfahren für Verbraucher und Verbraucherverbände geschaffen und bei der BaFin ein Verbraucherbeirat eingerichtet werden. Zudem wird in der Gesetzesbegründung klargestellt, dass die BaFin künftig auch im sogenannten „kollektiven Verbraucherinteresse“ tätig ist. Dies ist berührt,

„wenn ein Verstoß eines Unternehmens gegen Verbraucherschützende Rechtsvorschriften vorliegt, der in seinem Gewicht und seiner Bedeutung über den Einzelfall hinausreicht und eine generelle Klärung geboten erscheinen lässt“ (Deutscher Bundestag 2012).

2.2 Spezifische staatliche verbraucherpolitische Maßnahmen zur Verbesserung der Riester-Rente

Vereinfachung des Verfahrens zur Beantragung der Zulage

Die Bundesregierung hat bereits zum 1. Januar 2005 das Verfahren zur Beantragung der Zulage durch die Einführung des sogenannten Dauerzulagenantrags vereinfacht. Der Zulagengerechte kann seinen Anbieter einmalig für die Dauer des Vertrages bevollmächtigen, den Zulagenantrag für ihn zu stellen (Alterseinkünftegesetz).

Produktinformationsblatt

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, die *Transparenz* der staatlich geförderten privaten Altersvorsorgeprodukte zu verbessern und die *Vergleichbarkeit* dieser Produkte zu erhöhen. Um dieses Ziel zu erreichen hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) im Sommer 2011 einen Diskussionsentwurf zur Einführung eines Produktinformationsblatts für zertifizierte Altersvorsorge- und Basisrentenverträge vorgelegt. Ziel ist, die Transparenz und Vergleichbarkeit staatlich geförderter Altersvorsorgeprodukte zu erhöhen. Im Kern ist Folgendes vorgesehen:

- Ein Muster-Produktinformationsblatt auf der Grundlage eines Musterkunden (im Internet zu veröffentlichen) und

- ein individuelles Produktinformationsblatt auf der Grundlage der individuellen Situation des Verbrauchers (vor Vertragsschluss an den Kunden auszuhändigen) (BMF 2011).

Wie ein Informationsblatt für Riester-Produkte gestaltet sein könnte, war Gegenstand einer vom BMF beim Institut für Finanzdienstleistungen (iff) in Auftrag gegebenen Studie (Tiffe et al. 2012). Die Autoren haben im Januar 2012 ein Muster für alle Produktgruppen vorgelegt. Diese Empfehlungen wurden vom BMF geprüft; ein Entwurf zur Verbesserung der Altersvorsorge liegt mittlerweile vor.

Weitere Kernelemente des Entwurfes sind eine Begrenzung der Kosten bei einem Wechsel des Anbieters auf maximal 150 Euro und der erneuten Abschluss- und Vertriebskosten bei einem Vertragswechsel. Zudem prüft die Bundesregierung derzeit, ob die Weitergabe der erwirtschafteten Risiko- und Sterblichkeitsüberschüsse an die Versicherten von 75 Prozent auf 90 Prozent erhöht werden kann.

Honorarberatung

Die Initiative des BMELV zur Honorarberatung im Rahmen der Qualitätsoffensive Verbraucherfinanzen soll eine von Vertriebsinteressen unabhängige Honorarberatung auch für Altersvorsorgeprodukte gesetzlich regeln. Verbraucher sollen wählen können, ob sie sich an einen auf Provisionsbasis arbeitenden Vermittler oder an einen auf Honorarbasis arbeitenden Berater wenden. Um diese Entscheidung treffen zu können, müssen sie aber wissen, mit wem sie es zu tun haben. Künftig sollen die Kunden klar erkennen, wer ihnen gegenübersteht (Vermittler, die über Provisionen an den Abschlüssen beteiligt sind, oder Berater, die unabhängig von den Entscheidungen der Verbraucher über ein Honorar bezahlt werden).

Damit die Verbraucher hier unterscheiden können, soll das Berufsbild des Honorarberaters klar und deutlich in einem eigenen Gesetz definiert werden. Das BMELV hat hierzu im Juli 2011 Eckpunkte für eine gesetzliche Regelung des Berufsbildes zur Honorarberatung vorgelegt.

Da es sich bei dem Diskussionsentwurf zur Einführung eines Produktinformationsblattes für zertifizierte Altersvorsorge- und Basisrentenverträge des BMF und die noch nicht in einen Entwurf umgesetzten Eckpunkte des BMELV zur Honorarberatung noch um Vorhaben in einer frühen Phase der Rechtsetzung handelt, kann für die weitere Entwicklung noch kein Ausblick gegeben werden.

Literaturverzeichnis

- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (o.J.): Die Qualitätsoffensive Verbraucherfinanzen des BMELV. www.bmelv.de/Shared-Docs/Standardartikel/Verbraucherschutz/Finanzen-Versicherungen/Qualitaetsoffensive-Verbraucherfinanzen.html
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009): Qualitätsoffensive Verbraucherfinanzen. Thesenpapier zur Qualität der Finanzberatung und Qualifikation der Finanzvermittler. 1.7.2009.

- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2011): Diskussionsentwurf zur Einführung eines Produktinformationsblattes für zertifizierte Altersvorsorge- und Basisrentenverträge des BMF. Artikel 1, Nr. 3.
- CDU, CSU und FDP (2009): Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode. 26.10.2009.
- Deutscher Bundestag (2012): Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht. Bundestagsdrucksache 17/10040.
- DIW Berlin (2012): Riester-Rente: Grundlegende Reform dringend geboten!? Workshop des DIW Berlin, 1.6.2012.
- Forschungszentrum Generationenverträge der Universität Freiburg (2012): Vorsorgeatlas Deutschland 2011 – Riester-Zulagen. Studie im Auftrag der Union Investment.
- Grugel, Christian (2012): Erwartungen an die Riester-Rente aus Verbrauchersicht. Vortrag auf dem Workshop des DIW Berlin „Riester-Rente: Grundlegende Reform dringend geboten!“ 1.6.2012.
- Habschick, Marco, Jan Evers, Mirko Bendig, Sascha Behnk und Ulrich Krüger (2008): Anforderungen an Finanzvermittler – mehr Qualität, bessere Entscheidungen. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Hamburg.
- Stolz, Ulrich und Christian Rieckhoff (2011): Förderung der Riester-Rente für das Beitragsjahr 2008 – Mehr als neun Millionen Personen mit Zulagen. *RVaktuell*, 12, 355–364.
- Tiffe, Achim, Michael Feigl, Jürgen Fritze, Veruschka Götz, Claudia Grunert, Lena Jaroszek und Ilonka Rohn (2012): Ausgestaltung eines Produktinformationsblattes für zertifizierte Altersvorsorgeverträge. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen.
- Westerheide, Peter, Michael Feigl, Lena Jaroszek, Johannes Leinert und Achim Tiffe (2010): Transparenz von privaten Riester- und Basisrentenprodukten. Abschlussbericht im Rahmen von Projekt Nr. 7/09 des Bundesministeriums der Finanzen. Mannheim, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW).