

Alterssicherung, Gesundheits-, Wirtschafts- und Verbraucherpolitik

Frank Nullmeier

Zur Überlagerung von Sozial- und Verbraucherpolitik in der Alterssicherung

Verbraucherpolitik und Sozialpolitik waren lange zwei klar voneinander separierte Felder: die Verbraucherpolitik als kaum etablierte Policy am Rande des Marktgesechens und der Wirtschaftspolitik, die Sozialpolitik als wohl etabliertes, finanziell wichtigstes Politikfeld des Bundes, gestützt auf eine Fülle öffentlicher Institutionen und politischer Akteure: die Sozialversicherungen, Krankenkassen, Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. Leitbild der Sozialpolitik waren die Bürger*innen als Erwerbstätige, insbesondere als abhängig Beschäftigte. Sozialpolitik für Arbeitnehmer*innen war im Selbstverständnis der Sozialpolitik Politik für alle Rollen, in denen Arbeitnehmer*innen auch jenseits des Arbeitsmarktes Unterstützung benötigen.

Das hat sich inzwischen in zwei Schritten geändert. Der erste Schritt ist vollendet, der zweite Schritt erfolgt gerade. In einem ersten Schritt hat Sozialpolitik die Notwendigkeit und den Sinn der Verbraucherpolitik darin erkannt, überall da wirksam zu werden, wo Sozialpolitik nicht auf öffentliche Einrichtungen und Leistungen setzt, sondern den Markt und private Vorsorge benötigt (Berner 2009). Immer dann, wenn marktbasierter Lösungen in das sozialpolitische Gefüge eingebaut werden, bedarf es der verbraucherpolitischen Flankierung, damit die Märkte nicht Angebote liefern, die die Verbraucher*innen übervorteilen und sozial ungünstige Effekte produzieren. Eine eher wirtschaftsliberale Sozialpolitik, die Aufgaben auf Märkte verlagert und Sicherungsleistungen teilprivatisierte, beförderte daher den Aufstieg von Verbraucherpolitik in sozialpolitischen Themenfeldern. Dieser erste Schritt erfolgte in der Bundesrepublik Deutschland seit den 1990er Jahren. Verbraucherpolitik hat danach eine zur Sozialpolitik komplementäre Funktion. Wo soziale Leistungen auf Märkten bereitgestellt werden, bedarf es auch der aktiven Verbraucherpolitik.

Der zweite Schritt kündigt sich in den Debatten der ersten Jahre nach der Corona-Pandemie 2020 bis 2022 an: Immer deutlicher wird, dass vor lauter Schnittstellen, einer fragmentierten Institutionenlandschaft, Mehrebenenverflechtungen, Rechtskreiseigenlogiken, kaum vernetzter Digitalisierung und häufigen gesetzgeberischen Eingriffen samt Einmallösungen und -zahlungen, fehlender übergreifender Beratung sowie der praktischen Unmöglichkeit, bestimmte Fort-

schritte in einer bürgernaheren Sozialpolitik zu erreichen (Beispiel Kindergrundsicherung), die potentiellen Empfänger*innen von sozialen Leistungen dem Sozialstaat oft hilflos gegenüberstehen und die Leistungen gar nicht erst in Anspruch nehmen. Auch wenn der Begriff Verbraucher*in seltener gebraucht wird: Das öffentliche Sozialleistungssystem hat Nutzer*innen bzw. Kund*innen, und diese sind in einer ebenso problematischen Lage wie Verbraucher*innen auf Märkten. Staatliche Sozialpolitik benötigt eine verbraucherpolitische Ausrichtung. Versicherte sind als Nutzende in keiner anderen Situation als Verbraucher*innen, wenn sie sich orientieren und zurechtfinden müssen. Entsprechend steht ein zweiter Schritt an, der die Sozialpolitik insgesamt verbraucherpolitisch neu strukturieren wird. Diese ist dann nicht mehr nur eine komplementäre Größe, sondern mit der Sozialpolitik inhärent verbunden. Die Entwicklung der ersten Phase wird hier ausführlich vorgestellt, die Übergänge zu dem zweiten Schritt werden angedeutet.

1. Aufstieg und schleichender Niedergang der Riester-Rente

Eine verbraucherpolitische Akzentuierung erfuhr die Alterssicherungspolitik erst in dem Moment, in dem eine Teil-Vermarktlichung der staatlichen Rentenversicherungspolitik eingeleitet wurde, und dies war im Jahre 2001.¹ Die Aufgabe der damals eingeführten und schnell nach dem damaligen Bundessozialminister „Riester-Rente“ genannte Förderung privater Altersvorsorge war es, den ebenfalls in diesem Jahr beschlossenen Rückbau der gesetzlichen Rentenversicherung zu kompensieren. Solange Alterssicherung als Aufgabe der gesetzlichen Rentenversicherung und der betrieblichen Alterssicherung verstanden wurde und allein Steuervorteile die üblichste Form der privaten Altersvorsorge, die Lebensversicherung, förderten, erschien Alterssicherung noch nicht als Thema der Verbraucherpolitik. Erst als bestimmte Produkte der als dritte Säule bezeichneten privaten Altersvorsorge eine öffentliche Zulagenförderung erhielten, begann Verbraucherpolitik in die Sozialpolitik vorzustoßen – in einer komplementären Funktion. Denn mit der Einführung der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge im Altersvermögensgesetz 2001 wurde ein „Wohlfahrtsmarkt“ geschaffen (Nullmeier 2002, 2003; Gingrich 2011; Leisering 2011; Willert 2013; Köppé 2015) und damit auch die Möglichkeit der Anwendung der Kategorien Anbieter und Verbraucher. Der Staat hatte durch sein Zulagensystem einen neuen Markt für Vorsorgeprodukte

1 Dieser Aufsatz nutzt Untersuchungen und Ausführungen aus Nullmeier (2021).

geschaffen. Er konstituierte und regulierte diesen Markt, legte die Bedingungen für private Anbieter, Lebensversicherungen, Banken, andere Finanzdienstleister und Bausparkassen durch ein Zertifizierungssystem fest und kontrollierte damit den Marktzugang.

Jedoch hat sich dieser Wohlfahrtsmarkt in den zwei Jahrzehnten seit seiner Einführung deutlich anders entwickelt als erhofft und auch erwartet (Kleinlein 2011; Börsch-Supan et al. 2015; Geyer et al. 2021). Nach anfänglicher Expansion ist seit etlichen Jahren Wachstum nicht mehr gegeben. Aus dem immer geringeren Anstieg ist inzwischen ein kontinuierlicher langsamer Niedergang geworden. Als Indikator für diese Bewertung kann die Zahl der abgeschlossenen Verträge gelten: Die Zahl der Riester-Verträge stieg von 1,4 Mill. im Jahre 2001 recht schnell auf 12,2 Mill. im Jahre 2008. Mit der Weltfinanzkrise flachte der Anstieg ab. Seit 2012 kann nur noch von einem milden Anstieg und Stagnation gesprochen werden; der Höhepunkt des Marktvolumens lag bei 16,6 Mill. Verträgen im Jahre 2017. Seitdem sinkt die Zahl der Verträge (einschließlich ruhender Verträge) kontinuierlich auf 15,5 Mill. im Jahre 2023. Es ist zudem zu beachten, dass eine Person mehrere Riester-Verträge abschließen kann, sodass die Zahl der vertragsabschließenden Personen niedriger liegt als die Zahl der Verträge. Die Zahl der geförderten Personen bewegt sich bei 10,5 Mill. im Jahre 2020 und einem geschätzten starken Rückgang auf 9,1 Mill. im Jahre 2022 (BMAS 2023a). Inzwischen ist die erste Auszahlungsauswertung veröffentlicht worden, also die Statistik der Riester-Verträge, die von der Anspar- in die Auszahlungsphase übergegangen sind. Im Jahr 2022 erhielten 1,015 Mill. Personen Mittel aus Riester-Verträgen in einem Volumen von 1,605 Mrd. Euro (BMAS 2024). Nur zum Vergleich: Das Auszahlungsvolumen der GRV betrug im gleichen Jahr 322,7 Mrd. Euro allein an Rentenausgaben (DRV Bund 2024) für 21,3 Mill. Rentner*innen (BMAS 2023b). Die Riester-Rente ist, obwohl sie als Kompensation für deutliche Einschnitte bei der gesetzlichen Rentenversicherung fungieren sollte, in Ausbaugrad und Umfang eine recht kleine Größe im Gesamtsystem der Alterssicherung geblieben.

2. Verbraucherpolitisch motivierte Modifikationen der Riester-Rente

Um den Wohlfahrtsmarkt für private Altersvorsorge zu stützen, erfolgte seit 2001 eine Fülle von kleineren Reformen, die oftmals eine vorrangig verbraucherpolitische Ausrichtung besaßen (Tab. 1). Während die gesetzgeberischen Änderungen 2004 und 2007 (Unisextarife und Leistungsbezug erst ab 62) noch als Verschlechterungen oder Einschränkungen gewertet werden können, sind die bis 2009 wei-

ter erfolgenden Veränderungen deutlich expansiv. Es wird mit dem Wohn-Riester eine weitere Produktvariante eingeführt und die finanzielle Förderung ausgeweitet. Das Abflachen des Wachstumskurses resultiert nicht aus veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen. Das Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz aus dem Jahre 2013 hat die Kundenfreundlichkeit der Riester-Produkte durch die Einführung eines Produktinformationsblattes, die Informationspflichten der Finanzdienstleister vor Beginn der Auszahlungsphase, die Begrenzung der Wechselkosten und die flexiblere Nutzung der Eigenheimrente (Wohn-Riester) deutlich erhöht. Aber das hat nicht zu einem signifikanten Anstieg der Neuverträge oder einem politischen Druck in Richtung eines weiteren Ausbaus der Riester-Förderung geführt.

Die Debatte verbleibt seitdem weitgehend auf verbraucherpolitischem Felde und beschäftigt sich mit den Defiziten, die in der Transparenz und Qualität der Riester-Produkte weiterbestehen, oder mit den Praktiken, mit denen Versicherungsunternehmen auf die erhöhten Anforderungen reagiert haben. So ist die Pflicht der Anbieter zur Vorlage eines Informationsblattes sehr unterschiedlich umgesetzt worden. Entsprechend wird über die Gestaltung des Produktinformationsblattes (Länge, Verständlichkeit) und die Art der Kosten- und Renditeindikatoren, die darin genannt werden sollen, gestritten. Die Begrenzung der Abschluss- und Wechselkosten ist weiterhin ein Thema, zumal bisher Verstöße gegen verbraucherpolitische Bestimmungen nicht mit einem hinreichenden Sanktionsinstrumentarium verbunden sind. Dies kann als Trend zu einer immer differenzierteren verbraucherpolitischen Regulation der Riester-Produkte gewertet werden. Die verbraucherpolitischen Reformen der Jahre 2013 und 2016, die aus Sicht der Versicherungswirtschaft als Beeinträchtigung gesehen wurden, haben keine neuen Kaufanreize gesetzt. Der Niedergang des Wohlfahrtsmarktes erfolgte mithin trotz fort dauernder politischer Unterstützung, aber sinkendem Interesse der Finanzdienstleister an diesem Produkt.

Tabelle 1: Änderungen in der öffentlichen Förderung privater Altersvorsorge

Jahr	Gesetz	Regulative Politik	Leistungen	Produkte
2004	Alterseinkünftengesetz	Vereinfachung/Veränderung der Zertifizierungskriterien (u.a. Verteilung der Abschluss- und Vertriebskosten auf 5 statt bisher 10 Jahre) Unisextarife		
2007	Rentenversicherungs-Altersgrenzenanpassungsgesetz		Leistungen erst ab 62 (statt 60)	
2007	Gesetz zur Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge		Erhöhung der Kinderzulage für ab 2008 geborene Kinder auf 300 Euro	
2008	Eigenheimrentengesetz			Einführung des Wohn-Riesters (Wohnungsbau-Darlehen)

Jahr	Gesetz	Regulative Politik	Leistungen	Produkte
2009	Bürgerentlastungsgesetz – Gesetz zur verbesserten steuerlichen Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen		Einmaliger Berufseinsteiger-Bonus 200 €	
2013	Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz	Erhöhte Informationspflichten und Flexibilisierungen: Produktinformationsblatt Informationspflicht vor Beginn der Auszahlungsphase Begrenzung der Wechselkosten auf beiden Seiten Verbesserungen für die private Absicherung des Erwerbsmindestrisikos	Flexiblere Nutzung der Eigenheimrente /Wohn-Riester (Entnahmemöglichkeiten und Besteuerung verbessert)	
2016	Änderung der Altersvorsorge-Produktinformationsblatverordnung – AltvPIBV		Verpflichtung auf ein neu gestaltetes Produktinformationsblatt für Neuverträge mit Daten zur Kosteneffizienz des Produkts (Effektivkosten) und zur ‚Chancen-Risiko-Klasse‘	

Jahr	Gesetz	Regulative Politik	Leistungen	Produkte
2017	Betriebsrentenstärkungsgesetz		Grundzulage ab 1.1.2018 von 154 auf 175 € erhöht	
2021	Änderung des Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsge setzes	Wertpapierinstitute werden zusätzlich zu Finanzdienstleistungsinstituten aufgeführt als Folge der Umsetzung einer EU-Verordnung		
2021	Gesetz zur Verbesserung der Transparenz in der Alterssicherung und der Rehabilitation sowie zur Modernisierung der Selbstverwaltung (Gesetz Digitale Rentenübersicht)	Entwicklung eines digitalen Portals bei der Deutschen Rentenversicherung Bund, das den Gesamtüberblick über die Alterssicherungsansprüche aus gesetzlicher, privater und betrieblicher Vorsorge bietet Ab Okt. 2022: Alle Anbieter müssen ihre Informationen zur Verfügung stellen Start des Online-Portal ab Herbst 2023		

Quelle: Kleinlein 2011 und eigene Zusammenstellung auf der Basis von IAQ 2022.

Im Jahre 17 wurde aufgrund des Altersvorsorgezertifizierungsgesetzes die ‚Produktinformationsstelle Altersvorsorge‘ als gGmbH vom BMF eingerichtet. Sie ist die Zertifizierungsstelle für Angebote privater Altersvorsorge. Diese Institution wird jedoch verbraucherpolitisch nicht genutzt: Auch die begrenzten Aufgaben einer Zertifizierungsstelle können die Grundlage für ein Portal zur Erhöhung der Transparenz in diesem Feld sein. Die Internetpräsenz ist aber ganz auf die Firmen ausgerichtet, die eine Einordnung ihrer Produkte in die Chancen-Risiken-Klassifikation (CRK) beantragen, nicht auf Verbraucher*innen, die anhand der CRK-Einordnung ihre Wahlentscheidungen besser treffen könnten. Die eigentlichen Einordnungen der Produkte finden sich nicht leicht zugänglich auf einer Unterseite der Produktinformationsstelle Altersvorsorge. Eine solch grundlegende Information wie die, was eine Beitragserhaltungszusage ist, findet sich unter der Überschrift ‚Zusätzlicher Hinweis für Verbraucher‘ (PIA 2024). Von einer Anleitung zum Erwerb von Finanzwissen sind diese Seiten denkbar weit entfernt; auch als öffentliches Portal zur Bewerbung und Bekanntmachung von Rürup- und Riester-Lösungen fungieren diese Seiten nicht.

Der verbraucherpolitische Druck auf die Riester-Renten ist inzwischen aufgrund des 2022 eingeführten Portals der DRV Bund durchaus bemerkenswert. Mit der digitalen Rentenübersicht ist ein wesentliches Instrument zur Schaffung von Transparenz und damit zur Fähigkeit, seine Rentenansprüche selbst überprüfen und im Gesamtzusammenhang aller drei Säulen kalkulieren zu können, geschaffen worden. Jedoch haben sämtliche Maßnahmen zu keiner Ausrichtung auf die Interessen der Verbraucher*innen geführt. Die Unternehmen öffnen sich den Anforderungen nur sehr widerstrebend. Und bei mangelndem verbraucherpolitischem Erfolg und sinkenden Interessen der Finanzdienstleister ist das Schrumpfen des Riester-Marktes nicht aufzuhalten.

3. Neustart?

Zugleich sind die Optionen für eine Fortführung der Riester-Rente recht begrenzt (Nullmeier 2015). Der Gesetzgeber kann entweder die monetären Anreize zum Abschluss von entsprechenden Verträgen, mithin *Zulagen bzw. Steuerförderung* erhöhen (1), er kann die regulatorischen Bedingungen für die Verbraucher verbessern, also eine *verbraucherschutzorientierte Reregulierung* vornehmen (2) oder die regulatorischen Rahmenbedingungen für die Anbieter der Riester-Produkte günstiger gestalten, also eine *verbraucherpolitische Deregulierung* vornehmen mit der Aussicht, dass die Anbieter dadurch neue Anreize erhalten, wieder

mehr für diese Vertragsform zu werben oder neue Produktvarianten anzubieten (3). Grundlegender sind dagegen die Forderungen nach Einführung einer Pflicht (*Obligatorium*) zum Abschluss einer privaten Altersvorsorge (4) und nach Schaffung eines öffentlich-rechtlich verfassten Trägers mit einem transparent gestalteten Riester-Produkt, oft auch ‚Basisprodukt‘ genannt (5).

Die ersten drei Optionen weichen nicht allzu stark von den bereits beschrittenen Wegen ab. Die zweite Option ist bereits mehrfach gewählt worden. Auf erhöhte verbraucherpolitische Anforderungen reagieren die Anbieter mit Ausweichstrategien oder überwälzen weitere Lasten auf die Kunden oder ziehen sich weiter aus dem Riester-Geschäft zurück, da diese Option in unmittelbarem Gegensatz zur dritten Option steht.

Die vierte Lösung, eine obligatorische private Altersvorsorge, ist wegen der Kompensationsfunktion für Einschnitte bei der GRV eine konsequente Lösung, um sich dem alten Versorgungsniveau der Lebensstandardsicherung wenigstens annähern zu können. Diese Idee ist jedoch bereits während des Gesetzgebungsprozesses zur Riester-Rente gescheitert und ist angesichts der Einkommenssituation und Sparfähigkeit breiterer Teile der Bevölkerung schwer zu begründen – und ginge zudem mit einem Kontrahierungszwang bei den privaten Unternehmen einher. Insbesondere in Zeiten niedriger Zinsen ist eine Verbesserung des GRV-Pflichtsystems der ertragreichere Weg für die meisten Bürger*innen. Eine Vorsorgepflicht würde sich auch auf bereits verschuldete Personen oder wegen niedriger Einkommen oder hoher Gegenwartsbedarfe nicht vorsorgefähige Haushalte beziehen, die weder aus der GRV noch aus der dritten Säule noch aus beiden zusammen eine Rentenleistung generieren werden, die höher als die Grundsicherungsleistung ausfällt. Die Verdopplung des Zwangs ist mithin für viele Personen nicht mit einer Verbesserung ihrer Lage verbunden.

Radikaler verbraucherpolitisch ausgerichtet ist die fünfte Option, die unterstellt, dass private Anbieter politisch nicht dazu gebracht werden können, vorteilhafte und transparente Strukturen für Verbraucher zu schaffen und die daher auf eine öffentlich-rechtliche Lösung setzen. Es soll ein neutraler, öffentlich-rechtlich-verfasster oder ein privatrechtlich-verfasster Träger, der aber öffentlich-rechtlich gesteuert wird, neu geschaffen werden, der ein verbraucherpolitisch vorbildlich gestaltetes Angebot vorlegt und verwaltet. Forderungen nach einem öffentlichen Vorsorgefonds gehen seit Jahren in diese Richtung. Statt detaillierter Regulation des privaten Vorsorgesektors könnte ein öffentlich verantwortetes Produkt, das in Kostenaufstellung, Anlagestrategien und Kalkulationsgrundlagen von Sterbetafeln, Sicherheitsmargen und Zinserwartungen transparent und qualitativ den Forderungen der Verbraucherschützer entsprechend gestaltet ist, als Maßstab

fungieren. Wie dieser öffentlich-rechtliche Träger aussehen könnte, ist aber weit-hin ungeklärt.

4. Öffentlicher Vorsorgefonds

Zur Prüfung der Möglichkeiten eines Neustarts der Riester-Förderung ist im Bundesfinanzministerium im November 2022 eine Expertengruppe zusammengestellt worden, die ihre Überlegungen (Empfehlungen auf der Basis von Mehrheitsentscheiden incl. Minderheitsvoten) in einem Abschlussbericht im Juli 2023 vorstellen konnte. Eine wesentliche Aufgabe dieser Expertengruppe unter Einbeziehung von Bundesministerien, Anbieterverbänden, Verbraucherschutzverbänden, Sozialpartnern, einer Vertretung der betrieblichen Alterssicherung und sechs Wissenschaftler*innen war die Klärung der Vor- und Nachteile der fünften Option. Die Bildung eines öffentlichen Vorsorgefonds wurde im Ergebnis in der Fokusgruppe Private Altersvorsorge des BMF mehrheitlich abgelehnt (12:5:2, Fokusgruppe 2023, Zi. 11). Das schwedische Modell, das bei allen Überlegungen zu öffentlichen Vorsorgefonds immer im Hintergrund stand (u.a. Börsch-Supan et al. 2017; Bucher-Koenen et al. 2019), wird detailliert erörtert, aber als nicht vorbildhaft oder nachahmbar für Deutschland angesehen. Es sind insbesondere vier Argumente, die die Ablehnung eines öffentlichen Fonds tragen:

1. Das Auftreten eines öffentlichen Vorsorgefonds wird als Wettbewerbsverzerrung in der dritten Säule verstanden. Der staatliche Einsatz solle sich auf die erste Säule konzentrieren und die Rahmenbedingungen in den beiden anderen Säulen verbessern, aber der Staat sollte nicht selbst als Anbieter auftreten.
2. Wenn ein öffentlicher Vorsorgefonds als Wettbewerbsverzerrung interpretiert werden muss, stellt sich sofort die Frage, ob nicht europäisches Wettbewerbsrecht verletzt wird. Der Verbraucherzentrale Bundesverband hatte dazu ein Gutachten in Auftrag gegeben, das die rechtlichen Bedenken jedoch nicht allgemein ausräumen konnte (Kühling 2018).
3. Insbesondere seitens der Arbeitgeber wurde das Argument eingebracht, dass sie es ja seien, die sowohl die automatische Einschreibung als auch die Abwahlmöglichkeit organisieren müssten. In der Sprache des Nationalen Normenkontrollrates gefasst, ist dies ein erheblicher ‚Erfüllungsaufwand‘ bei den Unternehmen. Da die Abwahlmöglichkeit so gestaltet werden soll, dass hier Entscheidungen jederzeit auch wieder rückgängig gemacht werden können,

verlangt diese Konstruktion hohen administrativen Einsatz insbesondere bei kleinen und mittleren Firmen.

4. Ebenfalls von Seiten der Arbeitgeber wurde das Argument vorgebracht, dass ein automatisches Enrollment nur bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten möglich sei. Hierin kann beinahe so etwas wie ein endgültiges Gegen-Argument gesehen werden. Denn die Absicht des öffentlichen Vorsorgefonds, der ja bürgerzentriert und tendenziell universalistisch ausgerichtet sein sollte, wird durch die Beschränkung auf die abhängig Beschäftigten grundlegend verfehlt. Der öffentliche Vorsorgefonds wäre nur einer für eine Teilgruppe der Bevölkerung, und angesichts dieser Beschränkung wäre sein öffentlich-staatlicher Charakter kaum mehr begründbar.

Die Pro-Argumente lagen demgegenüber auf einer anderen, man muss bewertend wohl hinzufügen, niedrigeren Ebene. Als zentrales Argument für einen öffentlichen Vorsorgefonds gilt die erhebliche Kostenbegrenzung bei öffentlich gemanagten Fonds, wie sie am schwedischen Fall abgelesen werden kann. Doch an dieser Argumentation sind drei Schwächen zu beachten:

Erstens: Im schwedischen Fall gibt es keine Abwahloption, es besteht ein Obligatorium ohne Ausstiegsmöglichkeit, nur mit Wahlmöglichkeiten. Die Bürger*innen haben die Möglichkeit, sich zwischen aktuell bis zu 450 Angeboten zu entscheiden (Fokusgruppe 2023, Zi. 115). Nur dann, wenn sie dies nicht tun oder keines der privaten Angebote nutzen wollen, fallen Sie automatisch auf den staatlichen Fonds zurück. Der Fonds ist die Basisversorgung für die 2,5 Beitragssatzpunkte, die alle Versicherten auf alle Fälle zahlen müssen.

Zweitens: Die Kostenreduktion als Hauptargument anzusehen, ist eine engerer verbraucherpolitische Perspektive auf die Weiterentwicklung der Riester-Rente. Verbraucherpolitisch ist die Kostenreduktionsargumentation nur das Gegenstück zur Argumentation der Finanzdienstleistungsfirmen, Produkte mit höheren Renditen anbieten zu wollen. Die verbraucherpolitische Thematik wird auf die Frage des Aufwand-Ertrags-Verhältnisses verengt, wobei die Firmen die Hindernisse in der staatlichen Regulierung und die Verbrauchervertreterungen in der Vertriebsstruktur der Finanzdienstleister sehen. Immer bleibt es dabei, dass die Produkte „günstiger“ werden sollen.

Drittens: Auch sozialpolitisch erweist sich diese Position als eher begrenzt. Das eigentliche soziale Problem, die mangelnde Vorsorgefähigkeit vieler einkommensschwächerer Haushalte, wird aus der Reform der Riester-Rente ausgeklammert und an die GRV verwiesen. In der Vorab-Stellungnahme ‚Koalitionsvertrag nutzen – Vorsorgefonds einführen‘ des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (vzbv) (Fokusgruppe 2023, 109ff.) wird diese Thematik aus dem Bereich der

dritten Säule und damit aus dem Feld der Verbraucherpolitik ausgeschlossen: „Aus Sicht des vzbv stellt sich die grundsätzliche Frage, ob eine Förderung der privaten Zusatzvorsorge von Geringverdiennern sozialpolitisch das richtige Mittel ist. Vielmehr würde diese Gruppe am stärksten von einer armutsfesten GRV und einer starken Absicherung gegen Erwerbminderung profitieren, so dass einer Verbesserung der GRV Vorrang vor der Förderung privater Zusatzvorsorge eingeräumt werden sollte.“ (ebd., 118) Die Rentenleistungen bei Erwerbsminderung sind in den letzten Jahren verbessert worden, aber die Einführung der Grundrente ab 2021 und die langjährige Diskussion vorab hatte deutlich gezeigt, dass einer armutsfesten GRV entscheidende Hindernisse entgegenstanden und nur eine bedürftigkeitsgeprüfte Zusatzleistung für eine kleine Gruppe von Versicherten mit besonderen langer Zugehörigkeit zur Rentenversicherung politisch durchsetzbar war. Der Verweis des vzbv auf die GRV erfolgte nach Verabsiedigung der Grundrentenreform und ist daher problematisch: Eine armutsfeste GRV ist auf weithin absehbare Zeit nicht zu erwarten. Das heißt dann aber implizit, einkommensschwächere Haushalte bei der privaten Vorsorge nicht besonders zu berücksichtigen.

Das ist auch die Grundposition der Fokusgruppe Private Altersvorsorge: Sie sieht sich durch die Anstrengungen im Rahmen der GRV, die Niedrigeinkommensbezieher durch die Grundrente (was allerdings sehr lange Versicherungszeiten voraussetzt) günstiger zu stellen, dazu berechtigt, die Riester-Förderung von sozialer Orientierung zu befreien: „Ziel einer Reform der steuerlich geförderten privaten Altersvorsorge sollte aus Sicht der Mehrheit der Fokusgruppe sein, ein effizientes Angebot zur Lebensstandardsicherung nach Renteneintritt für breite Bevölkerungsgruppen zu schaffen, sofern sie über eine hinreichende Sparfähigkeit verfügen. Für Personen, denen der finanzielle Spielraum für eine eigene Sparleistung fehlt, ist nach wie vor die Absicherung über die gesetzliche Rentenversicherung entscheidend; auch die Grundrente für langjährig Versicherte mit geringen Rentenansprüchen leistet hier einen Beitrag. Eine Förderung der privaten Altersvorsorge über ergänzende Zulagen sollte untere Einkommensgruppen, junge Menschen und Personen mit Kindern gezielt adressieren.“ (Fokusgruppe 2023, 5) Für diese zielgruppenorientierte Förderung werden aber nur leichte Modifikationen der derzeitigen Regelungen vorgeschlagen.

4.1 Sparfähigkeit und Sparteilhabe

Ein umfassendes Verständnis von sozialer Teilhabe, nicht nur der Teilhabe auf dem Niveau des Existenzminimums, setzt voraus, dass alle Tätigkeiten, die die

Lebensweisen in dieser Gesellschaft ausmachen, auch von allen ausgeübt werden können müssen. Sparen und Geld anlegen gehören zu den Tätigkeiten, die in dieser Gesellschaft von allgemeiner Bedeutung und für viele von großer Relevanz sind. Wird also die Formel der ‚Sparfähigkeit‘ verwendet, bedeutet dies, dass man angesichts des Status Quo fragt, ob diese Tätigkeit von allen ausgeübt werden kann. Die Antwort ist negativ. Es gibt große Gruppen der Gesellschaft, die es aufgrund niedriger Einkommen, aber hoher Bedarfe nicht schaffen, Geld zurückzulegen. Das ist in der Sprache der Teilhabe eine Exklusion, der Ausschluss an der Teilhabe an einer üblichen Tätigkeit. Um nicht mißverstanden zu werden: Es geht nur um das Sparen an sich, nicht um die Höhe. Nur wer gar nicht sparen kann oder nur in einem Umfang, der keinerlei ökonomische Signifikanz für das eigene Leben erreicht, ist von diesem Bereich gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen, wie immer man ihn bewerten mag. Aus sozialpolitischen Gesichtspunkten, die sich an einem Begriff der sozialen Teilhabe orientieren, ist eine derartige Exklusion nicht hinnehmbar. Ein Verweis dieser Gruppen auf ein Sozialversicherungssystem, das keine Sparfähigkeit voraussetzt, befestigt nur den Ausschluss aus allen Aktivitäten des Sparens, hier speziell der Möglichkeit des Sparens im Rahmen der dritten Säule.

Sozialpolitisch ist dagegen eine Förderung der Sparfähigkeit gefordert, um Sparteilhabe zu gewährleisten. Das kann durch Arbeitsmarktpolitik geschehen, durch die Anhebung des Mindestlohns und durch verbesserte Bedingungen der Arbeitsaufnahme durch eine entsprechende Versorgung mit Kitaplätzen und Ganztagschulen. Es kann aber auch durch anspruchsvollere und politisch daher noch nicht akute Maßnahmen angestrebt werden wie ein in einem bestimmten Lebensalter staatlich bereitgestelltes Mindestvermögen mit Auflagen zu dessen Verwendung. So könnte die Altersvorsorge eine der zulässigen Nutzungsmöglichkeiten sein, im Zweifel sogar die Rückfalloption, wenn keine andere Verwendung gewünscht wird.

Aber auch die Zulagenförderung ist natürlich eine Form der Herstellung von Sparfähigkeit, wenn auch sicherlich nicht in großem Umfang. Die Tendenz in der Fokusgruppe ‚Private Altersvorsorge‘ einschließlich der Verbrauchervertreitung scheint aber eher eine Abwendung von einer solchen Sozialausrichtung der privaten Altersvorsorge zu sein, mithin eine größere Trennung von Sozialpolitik als Förderung sozialer Teilhabe in allen gesellschaftlichen Tätigkeitsfeldern und Verbraucherpolitik als Politik der Produktverbesserung und insbesondere -vergünstigung für alle diejenigen, die der eigenständigen Sparteilhabe fähig sind.

4.2 Statusübergreifende Politik

Das ist aber eine sozialpolitische Kritik an der nicht hinreichenden sozialen Ausrichtung von Verbraucherpolitik. Als schlagendes Argument gegen den öffentlichen Vorsorgefonds erwies sich die fehlende administrative Lösung: Während bei den Arbeitnehmer*innen alle Verwaltungslast bei den Unternehmen lag, was eine ähnliche Belastung bei den öffentlichen Personalverwaltungen für Beamte bedingt hätte, fehlte für Selbstständige jede Vorstellung eines automatischen Enrollment. Im Unterschied zu anderen Ländern, in denen Selbstständige in die Sozialversicherungen einbezogen sind, fehlt für diese Erwerbstätigen in Deutschland jede administrative Infrastruktur (Nullmeier 2022).

Generelles Problem einer allgemeinen Sozial- oder Verbraucherpolitik ist das Fehlen statusübergreifender Regelungen. Selbstständige und etliche andere Gruppen bleiben unberührt, wenn es keine Möglichkeit eines automatischen Enrollments gibt, da es an Datengrundlagen und ökonomischen Zugriffskategorien bzw. administrativen Erfassungen grundlegend fehlt (Nationaler Normenkontrollrat 2024). Die deutsche Politik leidet nicht nur in der Sozial- bzw. Verbraucherpolitik an diesem Fehlen eines statusübergreifenden administrativen Bezugs auf die gesamte Wohnbevölkerung. Bei den Corona-Hilfen war es nicht möglich, ein verwaltungstechnisches Instrument zu finden, das geeignet gewesen wäre, über einen einzigen Weg die verschiedenen Statusgruppen – durchaus in unterschiedlicher Weise differenziert nach den jeweiligen Betroffenheiten – zu kompensieren. So musste für jede Gruppe eine eigene Lösung gefunden werden, mit eigenen auch IT-mäßigen Zugangs- und Lösungsformen. Das erwies sich z.B. bei den Studierenden als besonders schwierig. Ähnlich in der Klimapolitik: Die sozialpolitische Grundkonzeption hinter der Einführung der CO2-Zertifizierung/-besteuerung in Deutschland bestand in der Kompensation potentiell regressiver Wirkungen der Besteuerung durch eine für alle Bürger*innen gleiche und jährlich erfolgende Pro-Kopf-Rückzahlung, die Klimadividende oder gebräuchlicher: das Klimageld. Ein zentrales Argument, warum in Deutschland entgegen der Praxis in anderen Ländern (Österreich) eine derartige Zahlung für die zusätzliche Belastungen durch höhere Energiepreise bisher nicht eingerichtet wurde, liegt in dem Fehlen eines Auszahlungsmechanismus. Erst mit dem Jahressteuergesetz 2023 war das BMF beauftragt worden, jenseits der statusdifferenzierenden Zugriffsmöglichkeiten einen die gesamte Wohnbevölkerung erreichen den Mechanismus der Auszahlung einzurichten – und zwar durch die bis dato noch nicht existierende Verbindung zwischen Steuer-ID und Kontonummer. Erst wenn diese Verknüpfung technisch gesichert eingerichtet ist und eine Behörde gefunden wird, die diesen Auszahlungsmechanismus administriert, ist eine (an-

nähernd) universelle ökonomische Verbindung zwischen Staat und Gesamtheit der Bürger*innen hergestellt.

5. Negative Interferenzen von Sozial- und Verbraucherpolitik: das Langlebigkeitsrisiko

In der Fokusgruppe ‚Private Altersvorsorge‘ wurde auch die Frage erörtert, ob in der Auszahlungsphase zwingend eine Verrentung erfolgen müsse. Die Alternative zu einer Verrentung bis zum Lebensende sei ein Auszahlungsplan bis zu einem definierten Lebensalter. Nach diesem Zeitpunkt entfallen die Auszahlungen komplett – unabhängig davon, ob die Person weiterlebt oder nicht. Der Vorteil liege in höheren Renditen und einer flexiblen Gestaltung seitens der Vorsorgenden. Die Konsequenzen eines zwar selbst festgelegten, dann aber doch abrupten Endes einer vielleicht wichtigen Einkommensquelle seien durch den Einzelnen zu tragen: „Das Risiko der Langlebigkeit würde im Falle eines Kapitalauszahlplans oder einer Zeitrente nicht mehr wie bisher von der Versicherungsgemeinschaft [...] getragen werden, sondern individuell von den Altersvorsorgenden. Ein Kapitalauszahlungsplan oder eine Zeitrente könnten auch über die durchschnittliche Lebenserwartung hinaus bis zu einem höheren Alter gestreckt werden. Dabei sollte die Länge der Auszahlungsphase so bemessen sein, dass sie in der Regel einen hohen Anteil der erwarteten Rentenzeit abdeckt.“ (Fokusgruppe 2023, Zi. 73)

Was in der Fokusgruppe nicht erörtert wurde, sind die sozialpolitischen Folgen einer solchen Regelung. Falls nämlich andere Einkommensquellen nicht zur Verfügung stehen, fungiert die staatliche Grundsicherung als Ausfallbürg. Das Langlebigkeitsrisiko wird damit zunächst individualisiert. Im Bedarfsfalle ist aber das System der Grundsicherung als ‚lender of last resort‘ gefordert und das Risiko verstaatlicht. Aus ökonomischer Sicht kann es sich sogar anbieten, einen günstigen, eher kürzeren Auszahlungsplan zu wählen und darauf zu spekulieren, dass nach Ende der Auszahlungsphase ein Einkommen auf Grundsicherungsniveau ausreichend ist, weil man sich selbst dann als deutlich weniger aktiv ansieht oder sich gar als pflegebedürftig vermutet und keinen Sinn darin sieht, seine Rente in ‚guten Zeiten‘ zu reduzieren, um dann hinterher den Eigenanteil an der Pflege noch zahlen zu können, was auf Hilfe zur Pflege als Teil des Grundsicherungssystems hinausläuft. Es bietet sich geradezu an, eine Wette auf ein bestimmtes eigenes Alter als Ende des Auszahlungszeitraums einzugehen, ein Alter, das die Wegscheide zwischen aktivem Alter mit hohem Lebensstandard

samt Eigenfinanzierung und der Zeit danach als wenig aktivem, gesundheitlich defizitärem Lebensabschnitt mit deutlich niedrigerem Lebensstandard und Rückgriff auf den Staat und dessen Grundsicherungsleistungen markiert. Da eine Wahlmöglichkeit geschaffen werden soll, ob eine vollständige Verrentung oder ein Auszahlungsplan mit Enddatum gewählt werden, ist derartigen ökonomisch rationalen Kalkulationen das Feld eröffnet. Bei kleinen GRV-Renten und fehlenden sonstigen Einkommen ist die Wahl eines Auszahlungsplans zur Steigerung des finanziellen Wohlbefindens in den frühen Rentenjahren vorzuziehen, womit man in der Folgephase eine *neue Form der Altersarmut* schafft: die *Armut der besonders alten Alten*.

Sozialpolitisch ist ein solcher Verzicht auf die Absicherung des Langlebigkeitsrisikos und damit eine Letztüberweisung an die öffentlichen Auffangsysteme nicht zu vertreten. Risiken sind durch Versicherungssysteme, private wie soziale, abzusichern und im Risikofall zu kompensieren. Hier wird aber eine private Versicherungsleistung konzipiert, die es ablehnt, ein Risiko generell abzusichern. Und es steht in der GRV keine Lösung zur Verfügung, die einen starken Einkommensabfall ab einem bestimmten Stichtag auffangen könnte. Statt einer Versicherungslösung wird aus dem Langlebigkeitsrisiko bei vielen Menschen, die die Auszahlungsplanlösung gewählt haben, eine Bedarfslösung auf Existenzminimumsniveau. Und das allein aus dem Grund, die Anreize zu renditestarken Altersvorsorgeformen zu stärken, den Finanzdienstleistern neue Marktfelder zu bieten, die Aktienmärkte stärker ins Spiel zu bringen und Belastungen von besser-verdienenden Verbrauchern wie Unternehmen fernzuhalten – allerdings auf Kosten der Grundsicherung, die ja auch finanziert werden muss: aus Steuermitteln.

6. Wirtschafts-, Kapitalmarkt- und Innovationspolitik

In die komplizierten Beziehungen zwischen Sozial- und Verbraucherpolitik intervenieren zudem auch noch wirtschaftspolitische Interessen und Zielsetzungen. Das galt für die Einführung der Riester-Rente und wiederholt sich Mitte der 2020er Jahre im Vorfeld einer beabsichtigten grundlegenden Reform der Rieser-Rente. Die Argumente Anfang der 2000er Jahre lauteten, dass die Renditefähigkeit der Kapitalmärkte viel größer sei als die interne Rendite eines umlagefinanzierten und beitragsgestützten Rentenversicherungssystems und daher auch genutzt werden müsste für höhere Rentenzahlungen und geringere Beitragssätze. Dieses Ziel schien erreichbar durch eine Eingrenzung der ersten Säule und Schaffung von finanziellem Spielraum für mehr private Altersvorsorge in der drit-

ten Säule oder auch der (Teil-)Umstellung der ersten Säule auf Kapitaldeckung. Ein im Wesentlichen wirtschaftspolitisches Argument verband die Einsicht in die kapitalmarktgetriebene Entwicklung des weltweiten Kapitalismus (Finanzialisierung) mit der auf Deutschland bezogenen Diagnose eines entscheidenden Defizits: Der Kapitalmarkt in Deutschland sei unterentwickelt und müsse stärker ausgebaut werden, auch um wenigstens ein Unternehmen als nationalen Champion in der europäischen und globalen Spitzengruppe platzieren zu können. Um dafür Finanzressourcen zu mobilisieren, sei das Rentensystem auf stärkere Kapitalmarktorientierung umzustellen und die Kapitalmarktskepsis in der deutschen Bevölkerung zu vermindern. Sozialpolitik sollte hier in den Dienst einer Wettbewerbsstrategie auf Finanzmärkten treten.

Die Anlaufphase der Riester-Rente schien diese politische Strategie zu befördern. Doch spätestens mit der Finanzmarktkrise 2008/09 und der nachfolgenden langen Niedrigzinsphase entfielen die Argumente des Renditevorteils an Kapitalmärkten weitgehend und die Krisen im Finanzsektor überlagerten die Effekte einer sozialpolitischen Flankierung dieser Strategie. Erst nach dem Ende der Niedrigzinsphase wird trotz des immer noch eher niedrigen Zinsniveaus wieder auf Kapitalmärkte verwiesen, aber nun fast ausschließlich auf Aktienmärkte. Die Versicherungen und Banken sollen sich von den bisher präferierten Anlagestrategien lossagen und auf die dynamischen Aktienmärkte setzen (Fokusgruppe 2023, Zi. 5, 44, 64). Das setzt voraus, dass bei öffentlicher Förderung wie in der Riester-Rente die Garantien und Anlagevorschriften gelockert werden müssen und in der Bevölkerung eine höhere Akzeptanz des Aktienmarktes als Anlagefeld auch bei Altersvorsorgeentscheidungen entstehen soll, mit der Hinnahme des Risikos geringerer Auszahlungen bei einem ungünstigen Moment am Markt zu Beginn der Auszahlungsphase. Das Lebenszyklusmodell, die Verlagerung der Anlagen von Aktien auf sicherere Papiere in höherem Lebensalter, findet auch bei Verbraucherverbänden Zustimmung.

Doch anders als in den frühen 2000er Jahren ist die Kapitalmarktorientierung nicht mehr Stütze eines starken deutschen Unternehmens in der internationalen Finanzindustrie, sondern Moment der Wagnis- und Aktienkapitalförderung zur Finanzierung von Start Ups und anderen aufstrebenden Unternehmen in neuen Branchen wie insbesondere IT, Medizin und Biotechnologie (Malmedier 2024; SVR 2024). Wieder ist es die Unterlegenheit Deutschlands (oder auch Europas) gegenüber dem amerikanischen Kapitalmarkt, die Konsequenzen für die Altersvorsorge haben soll. Die Rentensysteme nicht für Kapitalmarktstrategien zu nutzen, erscheint als wesentlicher Standortnachteil und Hindernis für eine stärker strategisch ausgerichtete Wirtschaftspolitik.

7. Schlussfolgerungen

Die Relationen zwischen Verbraucher- und Sozialpolitik, aber auch die zwischen Wirtschaftspolitik und diesen beiden anderen Politikfeldern sind noch nicht austariert und stehen ständig zur Diskussion. Aus sozialstaatlicher Perspektive ließe sich jedoch die Rolle der Verbraucherpolitik erweitern. Was Verbraucherpolitik auf Märkten leistet, ist nämlich auch bei öffentlichen Leistungen vonnöten. In beiden Fällen geht es darum, dass Güter, Dienstleistungen oder Infrastrukturen genutzt werden sollen und dazu zunächst zur Verfügung gestellt, erworben oder beantragt werden müssen. Ob im Marktfall die Leistungen käuflich erworben werden, Infrastrukturen gegen Nutzungsentgelte bereitstehen, Pflichtmitgliedschaften den Zugang zu Leistungen regulieren oder staatliche Leistungen bei Erfüllung von Anspruchsvoraussetzungen zu erhalten sind: Immer ist ein Nutzer*inneninteresse gegeben, das mehr oder weniger durch Staat, Unternehmen, öffentliche Einrichtungen und auch sonstige, z.B. zivilgesellschaftliche Träger berücksichtigt werden kann. Daher sollte man von einer *Nutzerpolitik* (oder Nutzer*innenpolitik) als dem gemeinsamen Ansatzpunkt sprechen, mit den beiden Hauptbereichen der *Verbraucher-* und der *Bürgerpolitik*.

Die sozialpolitischen Leistungen von Sozialversicherungen, Jobcentern, ja allen öffentlichen Ämtern auf allen föderalen Ebenen, die Leistungen aller Träger sozialer Dienstleistungen, soweit es sich nicht um For-profit-Unternehmen handelt, sind unter *bürgerpolitischen* Gesichtspunkten zu betrachten und auf Bürger-nähe, Zugang, Qualität, Transparenz etc. hin zu verbessern. Die sozialpolitischen Leistungen von Sozialunternehmen mit Gewinnerzielungsabsicht sind auf genau dieselben Gesichtspunkte hin als *Verbraucherpolitik* zu betrachten.

Bürger- und verbraucherpolitische Perspektive stimmen darin überein, dass ein Kriterium – bei sozialpolitischen Leistungen wie bei allen anderen Produkten, Dienstleistungen und Infrastrukturen auch – die sozialen Verteilungswirkungen von Produktgestaltung und Produktzugänglichkeit sind. Alles kann Ungleichheitseffekte haben bzw. bestehende Ungleichsstrukturen verstärken – oder auch mildern. Erst wenn dieses Kriterium berücksichtigt wird, kann man von *sozialer* Verbraucher-, Bürger- und Nutzerpolitik sprechen. So ist eine *soziale Nutzerpolitik* immer auch eine Politik der Ungleichheitssenkung, -begrenzung oder -milderung. In allen Nutzungsfeldern ist daher zu analysieren, ob durch ein Element der Bereitstellung bestimmte soziale Gruppen benachteiligt werden und welche Änderungen in der Nutzungsgestaltung möglich wären, um diese Benachteiligung bzw. diesen Ungleichheitseffekt auszugleichen oder gar überzukompensieren.

Der Ruf nach einer Zusammenführung oder Integration von Sozial- und Verbraucherpolitik ist daher zu spezifizieren: Eine *soziale Nutzerpolitik*, die sich auch auf sozialpolitische Leistungen aller Art bezieht, ist die vielleicht weitestgehende Zusammenführung beider Politikfelder. Das Soziale wird in einer sozialen Nutzerpolitik überall dort wirksam, wo Nutzungen stattfinden. Und die Nutzenperspektive wird gleichermaßen dort wirksam, wo Unternehmen soziale Güter, Dienstleistungen und Infrastrukturen bereitstellen, und auch dort, wo das öffentliche Einrichtungen tun.

Literatur

- Berner, F. (2009). *Der hybride Sozialstaat. Die Neuordnung von öffentlich und privat in der sozialen Sicherung*. Frankfurt/New York: Campus.
- Börsch-Supan, A., T. Bucher-Koenen, N. Goll & C. Maier (2015). *15 Jahre Riester – eine Bilanz*. Arbeitspapier 12/2016. Berlin: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201617/arbeitspapiere/arbeitspapier_12_2016.pdf).
- Börsch-Supan, A., M. Roth & G.G. Wagner (2017). *Altersvorsorge im internationalen Vergleich: Staatliche Produkte für die zusätzliche Altersvorsorge in Schweden und dem Vereinigten Königreich*. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht 494 (www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb494-altersvorsorge-im-internationalen-vergleich-schweden-uk.pdf?blob=publicationFile&v=1).
- Bucher-Koenen, T., J. Riedler & M. Weber (2019). *Kapitalanlage eines staatlich organisierten Altersvorsorgefonds*. Gutachten für den Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv). Berlin: vzbv (www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2019/11/21/19-11-15_gutachten_finaleslayout_clean.pdf).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023a). *Statistische Auswertungen zur Riester-Förderung*. Berlin: BAMS (www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuерliche_Themengebiete/Altersvorsorge/2023-11-15-Statistische-Auswertungen-Riester-Foerderung-bis-2022.html).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023b). *Rentenversicherungsbericht 2023*. Berlin: BAMS (www.bmas.de/DE/Soziales/Rente-und-Altersvorsorge/rentenversicherungsbericht-art.html).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2024). *Statistische Auswertungen von geförderten Riester-Verträgen in der Auszahlungsphase („Riester-Auszahlungsstatistik“)*. Berlin: BAMS (www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuерliche_Themengebiete/Altersvorsorge/2024-04-10-riester-auszahlungsstatistik.html).
- DRV Bund (2024). *Kennzahlen der Finanzentwicklung*. Berlin: Deutsche Rentenversicherung (www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Experten/Zahlen-und-Fakten/Kennzahlen-zur-Finanzentwicklung/kennzahlen-zur-finanzentwicklung_node.html).

- Fokusgruppe Private Altersvorsorge (2023). *Abschlussbericht*. Berlin (www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/abschlussbericht-fokusgruppe-private-altersvorsorge.html).
- Geyer, J., M.M. Grabka & P. Haan (2021). 20 Jahre Riester-Rente: Private Altersvorsorge braucht einen Neustart. *DIW Wochenbericht*, 88(40), 667–673 (www.diw.de/de/diw_01.c.826232.de/publikationen/wochenberichte/2021_40_1/20_jahre_riester-renteprivate_altersvorsorge_braucht_einen_neustart.html).
- Gingrich, J.R. (2011). *Making Markets in the Welfare State. The Politics of Varying Market Reforms*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Institut Arbeit und Qualifikation (2022). *Dauerbaustelle Sozialstaat 2021. Chronologie gesetzlicher Neuregelungen 1998 bis 2021. Rentenversicherung & Alterssicherung*. Duisburg: IAQ (www.sozialpolitik-aktuell.de/id-2024.html).
- Kleinlein, A. (2011). *Zehn Jahre ‚Riester-Rente‘. Bestandsaufnahme und Effizienzanalyse*. Friedrich-Ebert-Stiftung: WISO-Diskurs, Bonn: WISO.
- Köppé, S. (2015). *Wohlfahrtsmärkte. Die Privatisierung von Bildung und Rente in Deutschland, Schweden und den USA*. Frankfurt/New York: Campus.
- Kühling, J. (2018). *EU-Wettbewerbsrechtskonformität eines Altersvorsorgefonds*. Gutachten im Auftrag des vzbv. Berlin: vzbv (www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2019/06/04/19-05-27_gutachten-kuehling-eu-wettbewerbsrechtskonformitaet-ergaenzt.pdf).
- Leisering, L. (Hrsg.) (2011). *The New Regulatory State. Regulating Pensions in Germany and the UK*. Hounds mills: Palgrave Macmillan.
- Malmendier, U. (2024). „Riester war einfach schlecht gemacht“. Interview. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 11.07.2024 (www.faz.net/aktuell/finanzen/wirtschaftsweise-riester-war-einfach-schlecht-gemacht-19847622.html).
- Nationaler Normenkontrollrat (2024). *Wege aus der Komplexitätsfalle*. Berlin: Nationaler Kontrollrat (www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Gutachten/2024-nkr-sozialleistungsgutachten.html?nn=145256).
- Nullmeier, F. (2002). Auf dem Weg zu Wohlfahrtsmärkten? In W. Süß (Hrsg.): *Deutschland in den neunziger Jahren. Politik und Gesellschaft zwischen Wiedervereinigung und Globalisierung*. Opladen: Leske + Budrich, 269–281.
- Nullmeier, F. (2003). Alterssicherungspolitik im Zeichen der ‚Riester-Rente‘. In A. Gohr & M. Seelb-Kaiser (Hrsg.): *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 167–187.
- Nullmeier, F. (2015). Verbraucherpolitische Reformoptionen bei der Riester-Rente. *WISO Direkt*, 31, 1–4.
- Nullmeier, F. (2021). The Failure of a Welfare Market. State-subsidized private pensions between economic developments and media discourses. In C. Ledoux, K. Shire & F. van Hooren (Hrsg.): *The Dynamics of Welfare Markets. Private Pensions and Domestic Care Services in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 131–160.
- Nullmeier, F. (2022). The Structural Adaptability of Bismarckian Social Insurance Systems in the Digital Age. In M.R. Busemeyer, A. Kemmerling, P. Marx & K. van Kersbergen (Hrsg.): *Digitalization and the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 290–303.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2024). Stärkung der europäischen Kapitalmärkte. *Policy Brief 2/2024* ([www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de
/publikationen/policy-briefs/policy-brief-2/2024.html](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/publikationen/policy-briefs/policy-brief-2/2024.html)).

Willert, M. (2013). *Regulierte Wohlfahrtsmärkte: Private Altersvorsorge in Deutschland und Großbritannien*. Frankfurt/New York: Campus.

