
Forschung am ivwKöln
Band 2/2025

Vorschläge zur Reform der Alterssicherung in Deutschland (Langfassung)

Jürgen Strobel

ivwKöln

Institut für Versicherungswesen

Fakultät für Wirtschafts-
und Rechtswissenschaften

Technology
Arts Sciences
TH Köln

Forschung am **ivw**Köln, Band 2/2025

Jürgen Strobel

Forschungsstelle FaRis

Vorschläge zur Reform der Alterssicherung in Deutschland (Langfassung)

Zusammenfassung

Alterssicherung in Deutschland ist zu Beginn der laufenden Legislaturperiode wieder stärker in den Fokus der Politik gerückt, da die nachvollziehbaren Erwartungen der vielen Millionen Versicherten der Gesetzlichen Rentenversicherung an eine auskömmliche Altersversorgung kaum noch mit realistischen Möglichkeiten der Finanzierung in Einklang zu bringen sind. Der vorliegende Beitrag enthält einen Vorschlag zur mittelfristigen Entschärfung dieses Problems. Plädiert wird für ein behutsames Absenken des Versorgungsniveaus in der gesetzlichen Rente ab Beginn der 2030-er Jahre in Verbindung mit einer zusätzlichen kapitalgedeckten obligatorischen Altersvorsorge, die im Kern auf einer deutlich reformierten Riester-Rente beruht mit einer Produktgestaltung, die sich eng an diejenige der Gesetzlichen Rentenversicherung anlehnt.

Abstract

At the beginning of the current legislative period, old-age provision in Germany has once again become a major political focus, as the understandable expectations of the many millions of people insured under the statutory pension insurance scheme for adequate old-age provision can hardly be reconciled with realistic financing options. This article contains a proposal for alleviating this problem in the medium term. It advocates a cautious reduction in the level of statutory pension benefits from the beginning of the 2030s, combined with an additional funded mandatory pension scheme based essentially on a significantly reformed Riester pension with a product design closely modelled on that of the statutory pension insurance scheme.

Vorschläge zur Reform der Alterssicherung in Deutschland (Langfassung)¹

Prof. Dr. Jürgen Strobel, Köln

1. Vorbemerkungen

1. Auf den ersten Blick scheint es nicht ersichtlich, warum die bereits vorliegende Flut von Stellungnahmen, Anmerkungen und Vorschlägen zur dringend erforderlichen Reform der Alterssicherung um einen weiteren Beitrag ergänzt werden sollte. Wenn dies im Folgenden dennoch geschieht, dann im Wesentlichen aus zwei Gründen:

a) Die meisten vorliegenden Vorschläge beschränken sich auf einen Teilaspekt des komplexen Problems, sei es eine Säule oder Schicht der Altersvorsorge, die Leistungsseite oder Finanzierungsseite o.a. In den nachfolgenden Ausführungen soll der Versuch unternommen werden, das System der Alterssicherung umfassend in den Blick zu nehmen.

b) Insbesondere im Bereich der staatlich geförderten Privatvorsorge weichen die nachfolgenden Überlegungen grundlegend von den meisten anderen in der Politik diskutierten Konzepten ab.

2. Spätestens seit den 1980-er Jahren ist bekannt, dass die Gesetzliche Rentenversicherung allein nicht mehr dauerhaft ausreichen wird, um den Lebensstandard im Alter zu sichern. Dass auch grundlegende Reformen nötig sind, ist seit dieser Zeit bekannt. Dennoch machten und machen die politischen Parteien um dieses Thema einen großen Bogen, da sie überzeugt sind, dass man mit den erforderlichen Reformen bei Wahlen eher verlieren als gewinnen kann, sie befürchten – nicht immer zu Unrecht – dass man unabhängig von der Ausgestaltung wenig Lob, aber viel Kritik erhalten wird vom „sozialen Kahlschlag“ auf der einen Seite bis zur „staatlichen Bevormundung“ und der „übermäßigen Belastung der Wirtschaft“ auf der anderen Seite. Eine Ausnahme bildeten die Riester-Reformen zu Anfang dieses Jahrhunderts, die aber wegen ihrer Geburtsfehler (Näheres siehe unten) nie die erhofften Wirkungen erzielt haben, und die etwas später beschlossene sukzessive Anpassung des Regelrentenalters. Mittlerweile ist der Handlungsdruck aber so groß geworden, und die Sorge vieler Menschen vor einer unzureichenden Altersversorgung hat ein solches Ausmaß angenommen, dass die große Koalition in dieser Legislaturperiode unbedingt eine umfassende Reform beschließen muss, wenn sie größere gesellschaftliche Verwerfungen verhindern will.

3. Nach meiner festen Überzeugung muss der Gesetzgeber bei der anstehenden Rentenreform ein kapitalgedecktes Obligatorium beschließen. Andernfalls werden wir in 20 oder 30 Jahren immer noch erleben, dass sich große Teile der Bevölkerung allein auf die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) verlassen, die dann endgültig mit den Erwartungen überfordert wäre. Und freiwillige Lösungen führen, wie wir seit langem erlebt haben, auch bei großzügiger

¹ Die nachfolgenden Ausführungen sollen als Diskussionsgrundlage dienen, nicht aber als wissenschaftliche Abhandlung. Daher wird in vielen Fällen auf Zitate verzichtet und gelegentlich die „Ich-Form“ verwendet.

Förderung nicht zu einer angemessenen Beteiligungsquote. Ob dieses aus meiner Sicht unverzichtbare Obligatorium besser in der betrieblichen Altersversorgung oder einer staatlich geförderten privaten Vorsorge organisiert werden sollte, ist allein eine Frage der leichteren Realisierbarkeit.

4. Ein Obligatorium als Ganzes wie auch viele Detailmaßnahmen werden auf massiven Widerstand der politischen Opposition und von diversen Interessengruppen stoßen. Daher ist von Seiten der Politik auf der einen Seite Mut und Standfestigkeit erforderlich, die Orientierung an der Sache und nicht an Interessen, auf der anderen Seite aber auch Geschick, um die erforderlichen Maßnahmen als Schritt nach vorne darzustellen und nicht als zusätzliche Belastung. Und die vielen involvierten Interessenverbände sollten im Interesse der Sache ein Stück weit über ihren Schatten springen und sich von eingeschliffenen Stereotypen lösen, ohne dass sie deshalb ihre Grundüberzeugungen aufgeben müssten. Der Mut würde sich lohnen.

5. Dies bedeutet aber nicht, dass „die Welt neu erfunden“ werden müsste oder auch nur könnte. Bei der Altersvorsorge in Deutschland handelt es sich um ein gewachsenes System mit vielen Millionen von Anwartschaften und laufenden Rentenleistungen. Wer dieses System an der einen oder anderen Stelle verbessern will, muss sich darüber im Klaren sein, dass wir uns nicht „auf der grünen Wiese“ befinden und es weder sinnvoll noch möglich ist, alles, was über Jahrzehnte und z.T. Jahrhunderte gewachsen ist, einfach disruptiv verändern zu wollen. Solche Ansätze (beispielsweise die unkritische Übernahme ausländischer Systeme) sind rechtlich und politisch kaum umsetzbar, schon gar nicht kurzfristig, und daher auch nicht zielführend.

6. Orientieren werde ich mich an der bekannten Gliederung der Altersvorsorge in „Säulen“, also die gesetzliche Rentenversicherung (GRV), die betriebliche Altersversorgung (bAV) als staatlich geförderte betriebliche Vorsorge, die staatlich geförderte Privatvorsorge und schließlich (am Rande) die private Vorsorge. Die alternative Möglichkeit, das System der Altersvorsorge und – versorgung in „Schichten“ einzuteilen, führt letztlich zu keinem anderen Ergebnis.

2. Zusammenfassung der Kernpunkte

Die GRV stellt für Millionen von Bürgern die wichtigste, oft sogar die einzige Form der Altersvorsorge dar. Auch bei der Umsetzung aller Vorschläge, die auf mehr Kapitaldeckung in der Altersversorgung zielen, wird dies über längere Zeiträume so bleiben. Daher ist es für die Akzeptanz der anstehenden Reformen von entscheidender Bedeutung, dass die Leistungen der GRV von der großen Mehrheit der Beitragszahler als angemessen empfunden werden, was eine gewisse Mindesthöhe der Renten unabdingbar macht. Zudem ist die GRV politisch besonders sensibel und steht kontinuierlich in der Verantwortung, langjährige Beitragszahlungen durch eine „faire“ Rente zu würdigen.

Auf der anderen Seite müssen die Leistungen auch finanziert werden. Dies geschieht durch Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie durch Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt. In erster Linie infolge der bekannten demographischen Verschiebungen (seit den 70-er Jahren gesunkene Geburtenraten, Verlängerung der Lebenserwartung) ist dies in den letzten

Jahrzehnten zunehmend schwieriger geworden. Besonders gravierend wird die Situation in wirtschaftlich schwierigen Jahren mit hoher Arbeitslosigkeit und schwachem Lohnwachstum. Die gegenläufigen Effekte wie erhöhte Erwerbstätigkeit (insbesondere von Frauen), Verlängerung der täglichen oder wöchentlichen Arbeitszeit von Teilzeitbeschäftigten und Zuwanderung in den Arbeitsmarkt sind auf absehbare Zeit nur begrenzt steigerungsfähig.

Damit wird deutlich, dass die GRV allein in der Zukunft noch weniger als bisher in der Lage sein wird, für nahezu alle Bürger eine ausreichende Altersversorgung zu bezahlbaren Kosten sicherzustellen. Das System muss breiter aufgestellt werden als bisher.

Um ein tragfähiges, nachhaltiges Gleichgewicht zwischen den Anforderungen an die Leistungen und die Finanzierung wieder herzustellen, wird daher im Folgenden eine Kombination aus folgenden Elementen vorgeschlagen, welche die bekannten Stellschrauben (höhere Beitragssätze, leichte Korrekturen auf der Leistungsseite, allmähliche Erhöhung des Renteneintrittsalters und verstärkte Kapitaldeckung) zusammenführen und dabei die grundlegenden Ansätze der Riester-Gesetze in den frühen 2000-er Jahren mit Ergänzungen in wesentlichen Punkten wieder aufgreifen:

- behutsames Auslaufen zusätzlicher Vergünstigungen in der GRV wie etwa der Rente für besonders langjährig Versicherte (sogenannte „Rente mit 63“)
- Wiedereinführung des Nachhaltigkeitsfaktors ab 2031, damit Dämpfung des Rentenanstiegs in Jahren mit ungünstiger Entwicklung der Relation von Rentnern und Beitragszahlern
- folglich keine Verlängerung der Garantie des Rentenniveaus von 48 % über 2031 hinaus
- mittelfristig langsamer Anstieg des Regelrentenalters in Anlehnung an die zukünftige Verlängerung der Lebenserwartung; zunächst würde die gesetzliche Festschreibung eines regelmäßigen Prüfungsauftrags genügen.
- Verzicht auf rechtlich und politisch komplexe grundlegende Strukturänderung wie z.B. die Integration der Beamtenversorgung in die GRV oder den Umstieg auf vermeintlich überlegene ausländische Systeme.

Um die unvermeidlich resultierende Einschränkung von Rentenleistungen der GRV auszugleichen, schlage ich eine Kombination von Maßnahmen vor:

- Anreize zur freiwilligen Verlängerung der Lebensarbeitszeit
- Maßnahmen zur Förderung des Wirtschaftswachstums
- eine obligatorische kapitalgedeckte ergänzende Absicherung für alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Rahmen der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge (mangels eines anderen Namens nachfolgend als Riester II“ bezeichnet; schon aus psychologischen Gründen sollte diese Bezeichnung aber baldmöglichst geändert werden)
- Beibehaltung und ggf. Anpassung der Förderung der betrieblichen Altersversorgung und der privaten Lebensversicherung.

Die Details werden in den nachfolgenden Abschnitten erläutert.

3. Die gesetzliche Rentenversicherung (GRV)

Die gesetzliche Rentenversicherung ist – wie bereits angesprochen - die mit Abstand wichtigste Säule der Alterssicherung. Ende 2023 gab es ca. 58 Millionen aktiv oder passiv Versicherte, die Zahl der ausgezahlten Renten lag bei ca. 26 Millionen (Rentenversicherung in Zeitreihen 2024, Seite 6). Für fast 75 % der gesetzlichen Altersrentner ist die gesetzliche Rente die einzige Einkunftsquelle im Alter. Weil es aber gerade in dieser Säule zu aktuellen und zukünftig noch steigenden Finanzierungsschwierigkeiten kommt, ist hier der Handlungsbedarf besonders hoch.

Wie jede Versicherung ist auch die GRV vom Zusammenspiel der Versicherungsleistungen auf der einen Seite und den erforderlichen Finanzierungsmitteln (Beiträge, Steuern) auf der anderen Seite geprägt. Sie wird im Umlageverfahren finanziert, d.h. „die Ausgaben eines Kalenderjahres werden durch die Einnahmen des gleichen Kalenderjahres und, soweit erforderlich, durch Entnahmen aus der Nachhaltigkeitsrücklage gedeckt“ (§ 153 Abs. 1 SGB VI). Dieses Finanzierungssystem hat von seiner Einführung bis in die 1970-er Jahre gut funktioniert, zum einen, weil die Anzahl der Beitragszahler die Anzahl der Altersrentner deutlich überstieg, zum anderen aufgrund des starken Wirtschaftswachstums in der Nachkriegszeit. Seit den späten 80-er Jahren ist aber vielen Wissenschaftlern und auch nachdenklichen Politikern bewusst, dass das Fahrwasser für die GRV aufgrund demographischer Änderungen schwerer geworden ist und dass sich die Probleme weiter verschärfen werden. Eine in diesem Zusammenhang häufig verwendete, durchaus anschauliche Kennzahl ist der sogenannte Altenquotient, hier definiert durch den Quotienten aus

$$\frac{\text{Anzahl der 67 - jährigen und älteren Personen}}{\text{Anzahl der 20- bis 66 - jährigen Personen}}$$

als grobe Näherung für den Anteil der Altersrentner an den im Beruf aktiven Beitragszahlern. Ohne die Mängel und Grenzen dieser Kennzahl im Einzelnen zu diskutieren, verdeutlicht ihre Entwicklung im Zeitablauf die Probleme aller umlagefinanzierten Systeme der Sozialversicherung:

Jahr	Altenquotient
1990	19,91 %
2010	29,72 %
2020	31,45 %
2030	37,48 %
2050	42,63 %
2070	46,13 %

Quelle: 15. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des statistischen Bundesamts, Variante G2-L2-W2

Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass im Jahr 2020 noch etwas mehr als 3 Personen im Erwerbsalter auf einen Altersrentner kamen, im Jahr 2050 werden es nur noch 2,35 Personen sein und - bei aller Vorsicht gegenüber langfristigen Prognosen - werden es 2070 nur noch gut 2 Personen sein. Es ist offensichtlich, dass die Belastungen für die zukünftigen Beitragszahler zunehmen werden, wenn nicht das Rentenniveau spürbar absinken soll.

Vor diesem Hintergrund sind die nachfolgenden Anmerkungen und Vorschläge zu sehen.

- Die Festschreibung des Rentenniveaus vor Steuern auf 48 % bis zum Jahr 2031 (sogenannte „Haltelinie“) und die Erhöhung der Mütterrente auf 3 Entgeltpunkte für jedes vor 1992 geborene Kind sind zwar teuer und unter Finanzierungsgesichtspunkten wenig hilfreich, aber aus politischen Gründen nicht mehr aufzuhalten. Weitere Diskussionen oder Kämpfe an dieser Stelle lohnen sich daher nicht mehr. Vielleicht ist vor allem die zeitlich begrenzte Fixierung des Rentenniveaus sogar hilfreich, um die Diskussion über die zukünftige Gestaltung der Alterssicherung ohne ständige Vorwürfe der „sozialen Kälte“ in Ruhe führen zu können.
- Damit ist aber auch klar, dass vor allem die zur Sicherung der Renten erforderlichen Bundesmittel bis 2031 und nach bisherigem Stand auch darüber hinaus weiter anwachsen werden. Nach den Schätzungen im Regierungsentwurf zum Rentenpaket 2025 wird der Zuschuss aus dem Bundeshaushalt, der bereits im Jahr 2025 bei 121 Mrd. Euro liegt und damit knapp ein Viertel des Bundeshaushalts in Anspruch nimmt, allein im Jahr 2031 um ca. 15,9 Mrd. € höher ausfallen, als es ohne die Verbesserungen auf der Leistungsseite der Fall gewesen wäre. Eine Entlastung für die Beitragszahler ist damit aber nicht verbunden; der Beitragssatz wird bis 2027 zu Lasten der Nachhaltigkeitsrücklage zwar nur geringfügig auf 18,8 % steigen, anschließend aber wohl bis auf 20,3 % in den frühen 30-er Jahren.
- Um die Belastung für die Sozialversicherten und die Steuerzahler nicht unbegrenzt ansteigen zu lassen, sind daher Maßnahmen zur Gegenfinanzierung auch in der Gesetzlichen Rentenversicherung zu empfehlen, selbst wenn sie ihre Wirkung teilweise erst später entfalten werden:
 - Rente für besonders langjährig Versicherte: Die teure und wenig zielgenaue „Rente mit 63“ sollte so bald wie möglich auslaufen. Aus Gründen des Vertrauensschutzes schlage ich aber eine Übergangszeit bis 2029 vor, damit sich die Betroffenen auf die neue Situation einstellen können. Konkret sollen nach meinem Vorschlag alle besonders langjährig versicherten Personen der Geburtsjahrgänge bis einschließlich 1964, wie bisher geplant, vorzeitig ohne Abschläge in Rente gehen können, spätestens also die Versicherten des Geburtsjahrgangs 1964 mit 65 Jahren. Ab 2030 soll diese Möglichkeit entfallen, ab dem Geburtsjahrgang 1965 soll dann auch für Personen mit 45 oder mehr Versicherungsjahren der abschlagsfreie Rentenzugang erst wieder mit 67 Jahren möglich sein.
 - Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel: Der Nachhaltigkeitsfaktor als Bestandteil der Rentenanpassungsformel soll dazu beitragen, dass die Renten nachhaltig finanziert werden können, indem er die Entwicklung des Verhältnisses von Rentnern zu Beitragszahlern berücksichtigt. Vereinfacht gesagt, dämpft der Nachhaltigkeitsfaktor die Rentenanpassung, wenn das Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern ungünstiger wird. Bis 2025 ist der Nachhaltigkeitsfaktor ausgesetzt, der Regierungsentwurf zum Rentenpaket II schreibt dies bis zum Juli 2031 fort. Anschließend soll er wieder eingeführt werden und zur Dämpfung der Rentenanpassung beitragen. Eventuell ist dann zu überprüfen, ob er ab 2032 höher angesetzt werden kann als in der Vergangenheit, also höher als 0,25, und damit stärker zur Abschwächung des Beitragsanstiegs beitragen kann parallel zur demographischen Verschlechterung.

- Erhöhung des Regelrentenalters: Von vielen Wissenschaftlern wird vorgeschlagen, die Lebensarbeitszeit zu verlängern, insbesondere das Regelrentenalter in Abhängigkeit von der Erhöhung der Lebenserwartung hinaufzusetzen. Genauer soll jede Erhöhung der Lebenserwartung zu 2/3 der Verlängerung der Lebensarbeitszeit dienen und zu 1/3 der Verlängerung der Rentendauer. Grobe Schätzungen führen zu dem Ergebnis, dass dies ab 2030 ca. alle 10 – 15 Jahre zur Erhöhung des Regelrentenalters um ein Jahr führen könnte. Dieser Vorschlag trägt langfristig zu einer fairen Aufteilung der zusätzlichen Lasten auf die Generationen bei und ist daher zu begrüßen. Da der Handlungsbedarf aber an dieser Stelle nicht sehr dringend ist, wäre als Einstieg in diese höchst unpopuläre Maßnahme bereits eine gesetzliche Regelung hilfreich, die einen Prüfauftrag alle 5 Jahre vorsieht, erstmals 2035.
- Neuer Maßstab für die Rentenanpassung: Immer wieder wird angeregt, die Anpassung der laufenden Renten in Zukunft nicht mehr an dem Anstieg der Bruttojahresarbeitsentgelte des Vorjahres zu orientieren, sondern an der Inflationsrate, genauer dem Anstieg des Verbraucherpreisindex für Deutschland. Abgesehen von dem damit verbundenen Paradigmenwechsel stellt sich die Frage, ob dies materiell viel bewirken würde. Ein Blick auf die langfristigen Zeitreihen ergibt, dass beispielsweise im Zeitabschnitt von 1991-2024 die Verbraucherpreise um 92,7 % gestiegen sind, die durchschnittlichen Arbeitsentgelte der gesetzlich Rentenversicherten aber um 135,4 %. (Quellen: Rentenversicherung in Zeitreihen 2024, S.258, und destatis, Verbraucherpreisindex ab 1991, Basis 2020 = 100). Dies spräche aus Finanzierungsgesichtspunkten durchaus für einen Systemwechsel. Da aber die wenigsten Renten mehr als 30 Jahre laufen, ist es sinnvoll, vor allem kürzere Zeitabschnitte zu betrachten. Im Zeitraum von 2004-2024 sind die Preise um 48,75 % gestiegen, die Löhne um 56,1 %, zwischen 2014 und 2024 lag der Preisanstieg bei 26,9 % und der Lohnanstieg bei 31,4 %. In den letzten Jahren drehte sich die Situation aber um wegen der hohen Inflationsraten der Jahre 2022 und 2023, so dass der Preisanstieg zwischen 2019 und 2024 mit 19,9 % höher war als der Lohnanstieg mit 15,4 %, und noch deutlicher wird dieser Effekt in dem Zeitraum 2021-2024. Da die Löhne erfahrungsgemäß der Inflation mit einiger Zeitverzögerung folgen, ist dieses Bild durchaus plausibel. Mittel- und langfristig scheint also der Übergang zur Inflationsanpassung laufender Renten eine gewisse finanzielle Entlastung zu bringen, in einzelnen Jahren kann das Ergebnis aber auch deutlich anders ausfallen. In meiner persönlichen Einschätzung sollte man bis auf Weiteres den grundsätzlichen Bezugsmaßstab für Rentenerhöhungen wegen der uneinheitlichen Effekte nicht ändern, sondern die anderen genannten Stellschrauben zur mittel- und langfristigen Reduzierung von Rentenausgaben priorisieren.
- „Boomersoli“, Abschaffen der Hinterbliebenenrenten: Vorschläge, die das Äquivalenzprinzip in der GRV oder das seit langen Zeiten bestehende Leistungsspektrum in Frage stellen, sind abzulehnen, weil sie das Vertrauen der Menschen in die grundsätzliche Verlässlichkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung untergraben würden. Dies betrifft insbesondere den

sogenannten „Boomersoli“, der eine Umverteilung von hohen Renten zu niedrigen Renten vorsieht. Eine solche Regelung würde die Planbarkeit der Alterssicherung für die Aktiven untergraben, wäre eine willkürliche Umverteilung und zudem noch abhängig vom jeweiligen politischen Kalkül. Zwar ist es richtig, dass jede Form der Rentenversicherung implizite Elemente der Umverteilung beinhaltet, z.B. von Männern zu Frauen, von Kranken zu Gesunden, von Wohlhabenderen zu Ärmeren u.v.a. Hier jetzt eines dieser vielen Umverteilungselemente herauszugreifen, ist nicht seriös begründbar und würde mehr schaden als nützen. Analog ist es abzulehnen, die Hinterbliebenenversorgung vollständig aus dem Leistungskatalog der GRV herauszunehmen. Zum einen würde dies der Lebenswirklichkeit vieler Hinterbliebener, insbesondere Witwen, nicht gerecht und zum anderen ebenfalls zu einem Vertrauensverlust führen. Unabhängig davon ist es natürlich sinnvoll regelmäßig zu überprüfen, ob die Anrechnung eigener Einkünfte des oder der Hinterbliebenen modifiziert werden sollte.

- Integration der Beamtenversorgung in die Gesetzliche Rentenversicherung: Ebenfalls abzulehnen sind Bestrebungen, die Beamtenversorgung in die gesetzliche Rentenversicherung zu integrieren. Alle vorliegenden Studien zeigen, dass dies gesamtgesellschaftlich teurer würde als das aktuelle System, vor allem auf die öffentlichen Arbeitgeber und damit letztlich die Steuerzahler kämen mit dem unvermeidlichen Anstieg der Bruttogehälter der Beamten und den Arbeitgeberbeiträgen zu den Sozialversicherungen beträchtliche zusätzliche Belastungen zu. Für die GRV gäbe es allenfalls geringe kurzfristige Entlastungen, mittel- und langfristig wäre der Effekt wegen der im Durchschnitt höheren Lebenserwartung von Beamten sogar negativ. Und schließlich wären die rechtlichen und politischen Hürden beträchtlich und würden die wirklich wichtigen Reformbemühungen in der GRV über Gebühr überlagern.

Dennoch ist es wichtig, dass die zusätzlichen Belastungen für die gesetzlich Versicherten „wirkungsgleich“ auf die Beamten übertragen werden, so wie es in der Vergangenheit ja auch schon oft der Fall war. Generell halte ich die Beamtenversorgung für reformbedürftig, die Leistungen haben sich einfach zu weit von denjenigen für die gesetzlich Rentenversicherten entfernt. Und ob es wirklich erforderlich ist, auch zukünftig so viele Berufsgruppen im öffentlichen Dienst zu verbeamten, kann auch durchaus hinterfragt werden. Reformen, die in diese Richtung gehen, sollten aber innerhalb des Systems der Beamtenversorgung vollzogen werden und nicht zu einer weiteren Belastung der GRV führen.

Fazit:

1. Die Gesetzliche Rentenversicherung steht in den nächsten Jahren vor dramatischen Herausforderungen. Die ohnehin bestehenden demographischen Probleme verstärken sich noch weiter, wenn die geburtenstärksten Jahrgänge (bis zum Jahrgang 1964) in das Rentenalter kommen, und die Finanzierung wird noch schwieriger, als sie es heute bereits ist. Im Rahmen der GRV stehen letztlich nur die traditionellen Stellschrauben zur Verfügung, die auch alle zum Tragen kommen sollten: Das Auslaufen von rentensteigernden Sonderregelungen, mittelfristig ein moderates Absinken des

Rentenniveaus durch Dämpfung des Rentenanstiegs, überschaubarer Anstieg der Beitragssätze, die weitere Erhöhung der Bundesmittel und allmähliche Erhöhung des Regelrentenalters, wenn möglich ergänzt um kostenneutrale Möglichkeiten eines flexiblen Renteneintritts.

2. Dies alles wird aber nicht ausreichen, um den Anstieg der Beitragssätze und der Bundesmittel wirksam zu begrenzen. Insbesondere ist dabei zu bedenken, dass ein allzu drastisches Absenken des Leistungsniveaus in der GRV angesichts der Abhängigkeit vieler Beschäftigter zu gravierenden politischen und gesellschaftlichen Verwerfungen führen könnte.
3. Letztlich müssen weitere Maßnahmen getroffen werden, um die Finanzierung der Alterssicherung nachhaltig zu sichern. Damit diese Maßnahmen wirken, müssen sie für alle Versicherten in der GRV greifen und damit obligatorisch sein. Alle Versuche in der Vergangenheit, auf freiwillige Angebote mit staatlichen Anreizen zu setzen, haben nicht zu ausreichenden Teilnahmequoten geführt. Daher schlage ich eine obligatorische staatlich geförderte kapitalgedeckte Altersversorgung vor, welche die Fehler der bisherigen „Riester-Rente“ vermeidet.

4. Staatlich geförderte private Vorsorge (Riester II und Basisrente)

Damit eine reformierte Riester-Rente (hier als Riester II bezeichnet mit den obigen Vorbehalten gegen den Namen) wirklich zum geeignetsten Weg für die obligatorische Kapitaldeckung werden kann, um die dringend erforderliche zusätzliche Altersvorsorge flächendeckend zu verbreiten, ist es wichtig, zentrale „Geburtsfehler“ aus der Reform von 2002 zu vermeiden.

- Der Abschluss eines Riester-Vertrages erfolgt bisher auf freiwilliger Basis. Der fehlende Zwang sollte und soll durch finanzielle Anreize ausgeglichen werden. Dies hat nicht wirklich funktioniert. Auch die durchaus attraktive staatliche Unterstützung durch Zulagen oder steuerliche Entlastungen konnte nicht zu einer flächendeckenden Verbreitung beitragen. Nach Angaben des BMAS betrug die Anzahl der Riester-Verträge in der Spitze im Jahr 2017 16,61 Mio., bis Ende 2024 war die Zahl wieder auf 14,97 Mio. gesunken. Davon sind nach Schätzungen auch noch 20 % - 25 % beitragsfrei bzw. ruhend gestellt. Vergleicht man dies mit der Zahl der Förderberechtigten (i.W. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Beamte und die mittelbar zulageberechtigten Ehegatten), so muss man konstatieren, dass Ende 2024 nicht einmal jeder dritte Berechtigte einen Riester-Vertrag abgeschlossen hatte.
- Ein Blick auf die Begriffsbestimmungen in § 1 (1) des grundlegenden Altersvorsorgeverträgezertifizierungsgesetzes (AltZertG) genügt um zu erkennen, dass die Politik seinerzeit nicht die Kraft hatte, dem Druck der Interessengruppen zu widerstehen. Neben den Lebensversicherungsunternehmen als den „geborenen“ Anbietern witterten auch Banken und Investmentgesellschaften ein großes Geschäft und wollten einen Anteil an dem erwarteten Kuchen, auch wenn ihre Produktwelt in keiner Weise geeignet war, (relativ) zurückgehende Renten in der GRV zu ersetzen. Als Folge wurden Produktneuheiten kreiert (z.B. Auszahlungspläne mit anschließender

Teilkapitalverrentung spätestens ab dem 85. Lebensjahr), die das Spektrum der zulässigen und förderfähigen Produkte unübersichtlich und für den normalen Bürger schier unzugänglich machten. Auch der Erwerb von Geschäftsanteilen an einer eingetragenen (Wohnungsbau-)Genossenschaft war unter bestimmten Voraussetzungen von Anfang an zulässig. Gänzlich unübersichtlich wurde es, als wenige Jahre später dann auch noch die Darlehensgewährung für wohnungswirtschaftliche Maßnahmen (Wohn-Riester), insbesondere selbstgenutztes Wohneigentum, in den Katalog mit aufgenommen wurde, obwohl diese Erweiterung materiell wie systematisch überhaupt nicht in die Riester-Welt hineinpasste.

Und schließlich konnten auch noch Leistungen aus einer ergänzenden Absicherung der verminderten Erwerbsfähigkeit oder Dienstunfähigkeit oder einer zusätzlichen Absicherung der Hinterbliebenen vereinbart werden.

Dieses Labyrinth von zulässigen Varianten mit ihrer Unzahl von Einzelregelungen konnte nur abschreckend wirken. Aber auch ernsthafte Interessenten waren in ihrer übergroßen Mehrheit auf eine kompetente Beratung angewiesen, was dazu beitrug, die Kosten für die Riester-Produkte zu Lasten der Rendite in die Höhe zu treiben.

- In bester Absicht nahm der Gesetzgeber seinerzeit eine Beitragsgarantie in das Gesetz auf und schrieb damit vor, dass zu Beginn der Auszahlungsphase zumindest die eingezahlten Altersvorsorgebeiträge für die Auszahlungsphase zur Verfügung stehen mussten. Diese sozialpolitisch durchaus nachvollziehbare Forderung erwies sich während der lang andauernden Niedrigzinsphase als unerfüllbar und trug dazu bei, dass sich nicht wenige Anbieter aus dem Riester-Geschäft zurückgezogen haben. Zudem zwang sie die Anbieter zu einer vorsichtigen Kapitalanlage, die eine attraktive Rendite für die Sparer unmöglich machte.
- Die staatliche Förderung, die den Abschluss eines Riester-Vertrags attraktiv machen sollte, spiegelt in ihrer Systematik ebenfalls wider, dass politische Kompromisse geschlossen wurden, welche die Administration aufwändig machten und wiederum zu Lasten der Verständlichkeit für die Bürger gingen. Ob nun die steuerliche Förderung oder die Zulagenförderung günstiger war, war in manchen Fällen selbst für Fachleute nicht im Vorhinein erkennbar; und auch, wenn die Günstigerprüfung von Amts wegen (bei den Finanzämtern) durchgeführt wurde, stellte sich die tatsächliche Förderhöhe frühestens im Folgejahr, oft aber auch später heraus.
- Für die Anbieter war und ist die Fördersystematik ein administrativer Albtraum. Mit riesigem Aufwand mussten seinerzeit die IT-Systeme angepasst werden, der Vorstandsvorsitzende eines größeren Lebensversicherers schätzte damals, dass sich der Einrichtungsaufwand trotz optimistischer Geschäftserwartungen erst in 15 Jahren amortisieren würde. Und auch während der Vertragslaufzeiten war und ist der Verwaltungsaufwand beträchtlich. Auch an dieser Stelle ist also der Kostenaufwand höher, als er es hätte sein müssen.

Welche Folgerungen sind daraus für die Neugestaltung der Riester-Verträge und ihrer Förderung zu treffen? Die nachfolgenden Anmerkungen nehmen in Teilen die Vorschläge der sogenannten „Fokusgruppe Altersversorgung“ aus der letzten Legislaturperiode auf, die wegen

des Scheiterns der Ampel-Koalition nicht mehr umgesetzt werden konnten, weichen in wichtigen Punkten aber auch davon ab.

Vorschlag 1: Eine ergänzende Vorsorge über eine reformierte Riester-Rente soll für weite Teile der erwachsenen Bevölkerung verpflichtend werden. Genauer sollen alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in das Obligatorium einbezogen werden. Für nicht berufstätige Ehegatten, Lebenspartner etc., Nichterwerbstätige und Selbstständige soll die freiwillige Teilnahme möglich sein. Beamte und die Angehörigen freier Berufe sind in ihren jeweiligen Systemen bereits gut abgesichert, benötigen also keinen weitergehenden staatlichen Schutz und sollen daher von der Förderberechtigung ausgenommen sein.

Vorschlag 2: Da große Teile der Bevölkerung in finanziellen Fragen nur eine geringe Vorbildung und auch nur begrenztes Interesse mitbringen, stellt eine allzu große Zahl von Wahlmöglichkeiten für viele eher eine Hürde als eine Hilfe dar. Daher muss die ergänzende kapitalgedeckte Altersvorsorge so einfach, verständlich und kostengünstig wie möglich gestaltet werden.

Vorschlag 3: Auch aus diesem Grund sollen nur noch solche neuen Verträge förderfähig sein, die sich in ihrer Produktgestaltung eng an die Gesetzliche Rente anlehnen.

Im Kern geht es bei der Reform darum, das sinkende Rentenniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung mittel- und langfristig auszugleichen. Darüber hinaus gehende Sparbemühungen der Bürger oder die Absicherung biometrischer Risiken über die Langlebigkeit hinaus sind gesellschaftlich von großer Bedeutung und verdienen staatliche Unterstützung; aber die Riester II - Vorsorge ist dafür nicht der richtige Ort.

Die Überlegungen gehen also dahin, in die Produktgestaltung möglichst viele Elemente der Gesetzlichen Rentenversicherung aufzunehmen und die Förderfähigkeit damit zu verbinden. Dazu kann man am Einfachsten die nachfolgenden bereits bestehenden Vorgaben für die steuerliche Förderung der Basisrente übernehmen (§ 10 (1) Nr. 2b) EStG):

- Leistung ausschließlich als monatliche, auf das Leben des Vertragsinhabers bezogene lebenslange Leibrente
- Die Ansprüche aus den Verträgen dürfen
 - nicht vererblich
 - nicht übertragbar
 - nicht beleihbar
 - nicht veräußerbar
 - nicht kapitalisierbar sein,
 - und es darf über den Anspruch auf Leibrente hinaus kein Anspruch auf Auszahlungen bestehen.

Vorschlag 4: Die Absicherung der Erwerbsminderung, Berufsunfähigkeit, Dienstunfähigkeit etc. sowie die Absicherung von Hinterbliebenen soll aus Gründen der Einfachheit, Übersichtlichkeit und Rentabilität im Rahmen von Riester II nicht mehr möglich sein und (neben der Absicherung in der GRV) vollständig in die betriebliche oder private Absicherung verlagert werden.

Vorschlag 5: Die Spardauer darf nicht so kurz sein, dass am Ende praktisch nichts herauskommt. Daher soll das Obligatorium eingrenzt werden auf Personen, die bei Sparbeginn höchstens 50 Jahre alt sind. Wenn aber ein Vertrag einmal existiert, ist er bis zum Alter 65 oder ggf. einem früheren Bezug der Altersrente weiterzuführen. Für die Personen, die sich freiwillig an Riester II beteiligen, soll ein Mindesteintrittsalter von 20 Jahren gelten.

Vorschlag 6: Die Systematik der staatlichen Förderung soll in mehreren Punkten wesentlich vereinfacht werden:

- a) Es soll nur noch eine Zulagenförderung geben. Dabei soll die Kinderzulage entfallen. Zum einen verursacht die bisherige Koppelung an eine vorhandene Kindergeldzahlung einen höheren Aufwand als bei der Einführung gedacht, zum anderen gibt es bereits einen Wust von Maßnahmen zur Familienförderung (kolportiert werden ca. 150 verschiedene Gesetze, in denen es ohne jede Systematik Sonderleistungen für Familien mit Kindern gibt). Überlegungen, diese Leistungen in irgendeiner Form zusammen zu führen, sollten nicht durch eine weitere Förderung von Eltern an dieser Stelle konterkariert werden. Materiell könnte dieser Wegfall durch eine kostenneutrale Erhöhung der Grundzulage kompensiert werden. Damit entfällt auch die Differenzierung der Kinderzulage nach Geburtsjahrgängen. Der sogenannte Berufseinsteigerbonus würde bei einer obligatorischen Lösung ohnehin gegenstandslos. Die Höhe der neuen Grundzulage ist nicht zuletzt abhängig von den fiskalischen Möglichkeiten, ein erster Vorschlag könnte aber in der Größenordnung von 300 €/Jahr liegen.
- b) Der vielfach diskutierte und durchaus nachvollziehbare Vorschlag, die gezahlten Beiträge mit einem prozentualen Zuschlag zu fördern, wird nicht weiterverfolgt. Diese Förderung wäre bei Geringverdienern, die nur niedrige Beiträge zahlen können, viel zu niedrig und müsste daher mit einer Zulagenförderung kombiniert werden. Bei Personen, die einen hohen Beitrag zahlen, wäre eine solche Doppelförderung aber übertrieben. Als Folge wären wieder Einkommensüberprüfungen oder die Differenzierung der Förderung nach der Höhe der gezahlten Beiträge erforderlich, welche die Administration komplizierter und teurer machen würden.
- c) Die Möglichkeit der steuerlichen Förderung und damit die komplizierte Günstigerprüfung sollen entfallen. Allerdings soll weiterhin die Möglichkeit bestehen, sich innerhalb von Riester II für die Basisrente (= Rürup-Rente) nach § 10 (1) Nr. 2b EStG mit ihrer großzügigen steuerlichen Förderung (dann natürlich ohne Zulagenförderung und ohne die Absicherung zusätzlicher Risiken) zu entscheiden.
- d) Für die in das Obligatorium einbezogenen versicherungspflichtig Beschäftigten soll der Beitrag einheitlich vorgegeben werden in Prozent des Bruttoeinkommens bis zur Beitragsbemessungsgrenze. Der von der Sache her optimale Beitragssatz läge bei 4%, weil die meisten Modellrechnungen zeigen, dass dieser Satz zusammen mit den Leistungen aus der GRV für die Sicherung des Lebensstandards ausreichen würde. Viele Arbeitnehmer dürften aber diesen Beitragssatz als reichlich hoch empfinden, so dass ich dafür plädiere, sich auf beispielsweise 2 % zu beschränken. Wer einen höheren Sparbeitrag leisten möchte, was natürlich sehr zu begrüßen wäre, sollte auf die betriebliche Altersversorgung (insbesondere Entgeltumwandlung) oder die private

Vorsorge verwiesen werden. Für die Beschäftigten, die sich für die Basisrente entscheiden, ist eine solche strikte Vorgabe wenig sinnvoll, hier sollten die genannten 2 % des Bruttoeinkommens im Rahmen des Obligatoriums lediglich eine Untergrenze darstellen.

Für die freiwillig an Riester II teilnehmenden Personen schlage ich einen sozialverträglichen absoluten Mindesteigenbeitrag (beispielsweise 10 €/Monat) vor.

Vorschlag 7: Um eine grundsätzliche Akzeptanz des neuen Riester-Sparens in der Bevölkerung zu erreichen, müssen die Produkte hinreichend rentabel sein. Dies spräche dafür, bei Riester II auf Garantien, insbesondere die bisherige „Beitragsgarantie“, zu verzichten. Andererseits zeigen viele Umfragen, dass es der großen Mehrzahl der Menschen wichtig ist, im Vorhinein zu wissen, mit welchen Leistungen sie eines Tages rechnen können. Auch die schleppende Verbreitung der Sozialpartnermodelle in der betrieblichen Altersversorgung kann als Beleg herangezogen werden. Außerdem würde beim generellen Verzicht auf Garantien jeder Rückgang der Börsenkurse sofort ein mediales Störfeld auslösen, das die Akzeptanz massiv beeinträchtigen würde.

Daher schlage ich für die Ansparphase und für die Rentenphase jeweils zwei Varianten vor, zwischen denen der Sparer wählen kann:

- eine vorsichtigere Variante in der Ansparphase mit einer Garantie von 80 % der eingezahlten Beträge bei Rentenbeginn oder
- eine Ansparvariante ohne Garantien, die eine im Durchschnitt (noch) rentablere Kapitalanlage ermöglicht, auch wenn damit unvermeidlich höhere Risiken verbunden sind;
- eine laufende Rente, die niemals fallen kann, bei der also immer mindestens die anfängliche Rentenhöhe garantiert ist, oder
- eine Rente ohne garantierte Rentenzahlungen, die in bestimmten Phasen auch einmal fallen kann, im Durchschnitt aber mehr erbringt als eine garantierte Mindestrente.

Damit hat der Sparer 4 Kombinationen zur Auswahl, und die Anbieter können Modelle entwickeln, die den verschiedenen Vorstellungen gerecht werden.

Hinzu kommt die Wahlmöglichkeit des Sparers zwischen Riester II mit Zulagenförderung und der Basisrente mit steuerlicher Förderung. An der Basisrente sollte nur insofern etwas geändert werden, als die Absicherung zusätzlicher Risiken in der staatlich geförderten obligatorischen Zusatzversorgung ausgeschlossen wird und das frühestmögliche Alter der Inanspruchnahme an die GRV angepasst wird.

Vorschlag 8: Die staatliche Förderung soll administrativ vereinfacht werden. Insbesondere soll die jährliche Beantragung der Zulagen durch den Sparer oder Anbieter entfallen. Stattdessen soll der Anbieter jährlich die Höhe der gezahlten Beiträge an die Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) melden, die dann den Förderbetrag auf das Riester II – Konto des Sparers zahlt.

Zusätzlich im Vorfeld zu klärende Fragen

Jede Pflichtversicherung wirft eine Reihe zusätzlicher Fragen auf, die im Vorfeld diskutiert und nach Möglichkeit gelöst werden sollten. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien die folgenden Punkte angesprochen:

a) Soll es Übergangsregelungen geben?

Dies ist in der Tat unabdingbar. Wer bei der Einführung von Riester II bereits eine zusätzliche Altersversorgung mitbringt, sei es im Rahmen von Riester I, der bAV oder der privaten Vorsorge, muss die Möglichkeit erhalten, sich aus der Teilnahmepflicht zu Riester II heraus zu optieren. Eine Pflichtlösung wäre in solchen Fällen nicht vermittelbar. Vorstellbar wäre es, bei einer noch zu benennenden zentralen Stelle innerhalb eines Jahres nach Einrichtung der Pflichtlösung die Existenz einer alternativen Absicherung nachzuweisen.

b) Was geschieht mit bestehenden Riester-Verträgen?

Diese müssen aus Gründen des Vertrauensschutzes nach den bestehenden Regelungen zu Ende geführt werden können. Dies schließt nicht aus, dass der Gesetzgeber den Wechsel in eine Riester II – Absicherung ermöglicht, aber dies muss immer auf freiwilliger Basis geschehen.

c) Soll es weitere Möglichkeiten des Opting Out geben?

Nein, denn es ist zu befürchten, dass sich trotz der staatlichen Unterstützung gerade diejenigen aus Riester II zurückziehen würden, die eine zusätzliche Altersvorsorge am Dringendsten benötigen.

d) Welche Anbietergruppen kommen für Riester II in Frage?

Da in der Ansparphase keine biometrischen Risiken abgesichert sein sollen, können wie bisher Banken, Investmentgesellschaften und Lebensversicherungsunternehmen Angebote unterbreiten. Da der bisherige Wohn-Riester als vollkommen systemfremd zukünftig entfallen soll, werden die Wohnungsbaufinanzierer wie Bausparkassen oder Hypothekenbanken allerdings in der Zukunft kein Riester-Neugeschäft mehr anbieten können.

In der Rentenphase werden nur die Lebensversicherer als Anbieter in Frage kommen, da die Produktgestaltung in Anlehnung an das zurückgehende GRV-Rentenniveau verpflichtend eine lebenslängliche Rentenzahlung vorsieht. Kunstprodukte wie Auszahlungspläne mit anschließender Restkapitalverrentung etc., die ausschließlich an den Interessen von Anbietern orientiert sind, soll es zukünftig nicht mehr geben. Gleiches gilt für Auszahlungspläne, die zu einem festen Alter enden, unter Umständen lange vor dem Tod des oder der Versicherten.

Um das Produktangebot für die Riester II – Sparer übersichtlich zu halten, sollte jeder Anbieter sowohl für die Anspar- als auch ggf. für die Rentenphase lediglich zwei Produktvarianten gemäß Vorschlag 7 ohne weitere Differenzierungsmöglichkeiten anbieten dürfen.

e) Sollen die Produkte und damit indirekt die Anbieter vor Einführung eines Produkts zertifiziert werden?

Ja, dies ist sinnvoll, um eine gewisse Einheitlichkeit der Produktwelt und eine ausreichende Kundenfreundlichkeit zu garantieren. Außerdem ist das Zertifizierungsverfahren gut eingespielt.

f) Kann der Kunde den Anbieter wechseln?

Wegen der Langfristigkeit der Verträge ist dies unverzichtbar. Es wäre sicher nicht im Sinne einer langfristigen Vorsorge, alle 14 Tage von Anbieter zu Anbieter zu springen, aber 2 – 3-mal sollte der Wechsel in der Ansparphase zulässig sein, und zwar kostenlos für den Sparer. Auch in der Rentenphase sollte der kostenlose Wechsel möglich sein auf dem Wege der Deckungskapitalübertragung; es ist beispielsweise gut vorstellbar, dass ein Altersrentner zu irgendeinem Zeitpunkt von einer risikoreicheren in eine risikoärmere Variante wechseln möchte.

g) Was geschieht bei Arbeitgeberwechsel?

Der laufende Vertrag wird in dem neuen Arbeitsverhältnis einfach weiter bespart. Auch für den neuen Arbeitgeber ergeben sich keine Probleme, da sowohl die Beitragshöhe als auch die Administration durch das Obligatorium vorgegeben und die Abwicklung in seinem Unternehmen im Regelfall bereits eingespielt ist.

h) Sollen die vom Kunden zu zahlenden Abschluss- und Verwaltungskosten beschränkt werden?

Da die Rendite bisheriger Riester-Verträge zum Teil erheblich durch die eingerechneten Abschluss- und Verwaltungskosten reduziert wird, besteht an dieser Stelle tatsächlich Änderungsbedarf. Dieser ist aber auch realisierbar. Da niemand mehr vom Abschluss eines Vertrages überzeugt werden muss, bleibt im Vertriebsbereich die Beratung der Bürger für eine der zwei Sparvarianten und ggf. bereits für eine der Varianten in der Rentenphase zu leisten. Vielfach wird es auch eine Rolle spielen, den Kunden von den Vorteilen des Abschlusses bei einem konkreten Unternehmen zu überzeugen. Dennoch ist der Aufwand für den Vertrieb geringer als bisher bei einer freiwilligen Lösung. Die weit verbreitete Unsitte, auch die auf den Vertrag geflossenen staatlichen Zulagen als Grundlage für die Berechnung der Abschluss- oder Verwaltungskosten heranzuziehen, sollte unterbunden werden. Und schließlich ist es vorstellbar, bei diesem Produkt generell auf laufende Provisionen überzugehen und damit auch im Versicherungsbereich auf die eingerechneten einmaligen Abschlusskostenzuschläge zu verzichten.

Insgesamt ist es überlegenswert, die eingerechneten Abschluss- und Verwaltungskosten rechnerisch zusammenzufassen und in der Summe zu deckeln. Allerdings darf man dabei auch nicht über das Ziel hinausschießen und den Deckel so niedrig ansetzen, dass es für die potentiellen Anbieter unattraktiv wird, ein Riester II – Produkt auf den Markt zu bringen. Der Flop der sogenannten PEPP - Produkte ist hier ein warnendes Beispiel.

i) Wie sieht es mit den Sterbewahrscheinlichkeiten in der Rentenphase aus?

Auch die vermeintlich allzu vorsichtig gewählten Rentensterbewahrscheinlichkeiten zählen zu den häufig vorgebrachten Kritikpunkten an den bisherigen Verträgen, „man müsse schon alt werden wie Methusalem, um wenigstens seine eingezahlten Beiträge zurück zu erhalten“.

Ganz aus der Luft gegriffen ist dieser Vorwurf zwar nicht, aber die Versicherer haben wegen der Unmöglichkeit, einmal garantierte Renten zu ändern, gar keine andere (von der Aufsichtsbehörde zugelassene) Möglichkeit, als neben den üblichen Sicherheitsmargen auch die Sterblichkeitsverbesserungen über mehrere Jahrzehnte mit einzukalkulieren. Bei Riester II ist aber eine Entspannung in dieser Frage realistisch. Da nach den dargelegten Vorstellungen große Teile der Bevölkerung in Riester II abgesichert sein sollen, und da vorzeitige Auszahlungen ausgeschlossen sind, ist mit einer Antiselektion, einer negativen Gegenauslese, nicht zu rechnen. Damit kann zumindest ein Teil der eingerechneten Sicherheiten weitgehend entfallen, so dass bereits die Anfangsrenten höher ausfallen können als bisher. Konkrete Vorschläge blieben den Überlegungen der Deutschen Aktuarvereinigung (DAV) unter Einbeziehung der BaFin vorbehalten.

j) Welche Angebote könnte oder müsste man Personen mit lebensverkürzenden Vorerkrankungen machen?

Dies ist bei der Forderung nach einer lebenslangen Rente tatsächlich eine wichtige Frage, nicht zuletzt auch für die Akzeptanz durch die Bürger. Aber auch jüngere gesunde Personen werden sicher regelmäßig fragen, was bei Tod kurz vor oder nach Rentenbeginn aus Ihrem Ersparten wird. Als Lebensversicherer denkt man natürlich direkt an eine Beitragsrückgewähr bei Tod vor Rentenbeginn und eine Rentengarantiezeit von 5 oder 10 Jahren bei Tod nach Rentenbeginn. Das Schwierige daran ist vor allem im Zusammenhang mit der Beitragsrückgewähr, dass damit ein Versicherungselement in den Sparprozess hineinkäme, das sich negativ auf die Rendite auswirkt und das entgegen der oben dargelegten Intention nur von Lebensversicherern angeboten werden kann. Außerdem müsste man die Forderung "nicht vererblich" in diesem Sinne abschwächen. Vielleicht wäre es eine Möglichkeit, ein Wahlrecht für den Sparer einzuführen, ob er eine solche Todesfallleistung haben möchte oder nicht.

k) Wie sind die Beiträge und Leistungen in Riester II steuerlich zu behandeln?

Zunächst ist sicherzustellen, dass das verfassungsrechtlich gebotene intertemporale Korrespondenzprinzip (Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 06.03.2002) eingehalten wird. Dies könnte man beispielsweise folgendermaßen erreichen:

Besteuerung der Einzahlungen auf die Riester II – Verträge: Um eine doppelte Begünstigung durch Zulagen und einen steuerlichen Abzug zu vermeiden, müssen die Eigenbeiträge aus versteuertem und verbeitragtem Einkommen entrichtet werden. Die Zulagen sollen steuer- und sozialabgabenfrei zufließen.

Besteuerung der Rentenleistungen: Damit sind dann folgerichtig die Rentenbestandteile, die auf den gezahlten eigenen Beiträgen beruhen, mit dem Ertragsanteil zu besteuern, die Rentenleistungen, die sich aus den Zulagen finanzieren, nachgelagert in voller Höhe. Ganz unkompliziert ist dies nicht, auch wenn die für die Besteuerung erforderliche Aufteilung der Renten bei den Anbietern vorgenommen wird; aber vielleicht kann der Gesetzgeber eine pauschale Aufteilung vorgeben, die sich noch im Rahmen des Korrespondenzprinzips bewegt.

- l) Werden die Gesamtkosten für den Staat tatsächlich sinken, wenn neben den Bundeszuschuss zur GRV auch noch die Förderung für eine verpflichtende Riester II – Absicherung tritt?

Hier ist vorweg zu schicken, dass es wegen der vielen Versäumnisse und falschen Weichenstellungen der Vergangenheit ohnehin unvermeidlich sein wird, das Rentensystem für viele Jahre massiv mit Steuermitteln zu unterstützen, und zwar mehr noch als bisher. Eine weiter verbreitete Altersarmut, auch wenn sie in Teilen vielleicht nur gefühlt existieren sollte, würde zu gesellschaftlichen Verwerfungen führen, die sich niemand wünscht. Heute kann eigentlich nur noch gefragt werden, wie man diese beachtlichen zusätzlichen Bundesmittel möglichst effektiv einsetzen kann. Und da ist es - schon im Interesse der Risikostreuung - rational, die umlagefinanzierte GRV um eine verpflichtende kapitalgedeckte Vorsorge zu ergänzen, die mittelfristig eine Entspannung der Situation bringen kann. Kurzfristige Entlastungen für den Bundeshaushalt sind ohne Rentenkürzungen größeren Umfangs jedenfalls durch keinerlei Maßnahmen mehr umsetzbar.

Vor diesem Hintergrund dürften nach dem neuen Konzept für Riester II ca. 40 Mio. bis 50 Mio. Bürger zulageberechtigt sein. Geht man von dem obigen Vorschlag einer einheitlichen Zulage von 300 €/Jahr aus, so würde dies zu einer jährlichen Belastung des Bundeshaushalts von 12 Mrd. € bis 15 Mrd. € führen. Letztlich kann man die Kosten für den Staat natürlich durch die Höhe der Zulage steuern.

- m) Wie könnte die Einhaltung des Obligatoriums kontrolliert werden?

Ein Obligatorium ganz ohne Kontrolle würde ins Leere laufen. Diese Kontrolle ist aber verhältnismäßig einfach durchzuführen, da nur die sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer in das Obligatorium einbezogen werden. Ob es eingehalten worden ist, kann dann im Rahmen der mehr oder weniger regelmäßig stattfindenden Betriebsprüfungen überprüft und ggf. im üblichen Rahmen sanktioniert werden.

5. Betriebliche Altersversorgung (staatlich geförderte betriebliche Vorsorge)

In § 1 (1) des Betriebsrentengesetzes (BetrAVG) wird betriebliche Altersversorgung wie folgt definiert: „Werden einem Arbeitnehmer Leistungen der Alters-, Invaliditäts- oder Hinterbliebenenversorgung aus Anlass seines Arbeitsverhältnisses vom Arbeitgeber zugesagt (betriebliche Altersversorgung),...“. Konstituierend sind also eine Zusage des Arbeitgebers an den Arbeitnehmer aus Anlass eines Arbeitsverhältnisses, zugesagt werden können Leistungen der Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenversorgung. Ferner kann die bAV direkt über den Arbeitgeber oder aber über einen externen Versorgungsträger durchgeführt werden.

Die betriebliche Altersversorgung hatte und hat eine Reihe von Vorteilen:

- aus Arbeitnehmersicht: Erhöhung der Alterseinkünfte, unterstützt durch steuerliche Entlastungen und ggf. die Reduzierung von Sozialabgaben
- aus Arbeitgebersicht: wichtiges Mittel zur Mitarbeitergewinnung und – bindung, Gestaltbarkeit nach den Möglichkeiten und Zielen des Unternehmens,

finanzwirtschaftliche Effizienz durch reduzierte Abschluss - und Administrationskosten sowie steuerliche Vorteile u.v.a.

Im Rahmen der Riester-Reformen wurde ab 2002 ein gesetzlich verankerter Rechtsanspruch auf Entgeltumwandlung eingeführt (§ 1a BetrAVG), seitdem kann der Arbeitnehmer vom Arbeitgeber verlangen, dass von seinen künftigen Entgeltansprüchen bis zu 4 vom Hundert der jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung durch Entgeltumwandlung für seine betriebliche Altersversorgung verwendet werden. Später kam noch die Verpflichtung des Arbeitgebers hinzu, 15 Prozent des umgewandelten Entgelts zusätzlich als Arbeitgeberzuschuss an den Pensionsfonds, die Pensionskasse oder die Direktversicherung weiterleiten, soweit er durch die Entgeltumwandlung Sozialversicherungsbeiträge einspart. Und schließlich wurde die Entgeltumwandlung (wie bereits zuvor die rein arbeitgeberfinanzierte bAV) großzügig steuerlich und sozialversicherungsrechtlich gefördert.

Die betriebliche Altersversorgung war und ist aber immer eine freiwillige Leistung des Arbeitgebers, sofern nicht ein Arbeitnehmer von seinem Recht auf Entgeltumwandlung Gebrauch macht; und auch Letzterer ist in keiner Weise dazu verpflichtet.

Die gesetzlichen Verbesserungen des Jahres 2002 und der Folgejahre hatten immer das Ziel, die Verbreitung der bAV zu stärken, insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen. Nach einem gewissen Anstieg in den Jahren nach 2002 ist diese Entwicklung aber schnell wieder zum Stillstand gekommen. Auch weitere Verbesserungen der steuerlichen Förderung, z.B. die „Geringverdienerförderung“ nach § 100 EStG, haben keinen durchschlagenden Erfolg gehabt. Lag die Verbreitungsquote 2001 noch bei 48,7 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (einschließlich derjenigen des öffentlichen Dienstes), so ist sie seit 2020 wieder leicht rückläufig und beträgt Ende 2023 51,9 %. Die durchschnittliche Höhe laufender Betriebsrenten betrug 2023 bei Männern 696 €/Monat, bei Frauen nur 382 €/Monat (Quelle: Verian im Auftrag des BMAS).

Sowohl die Beteiligungsquoten und teilweise auch die Zusagehöhe sind also trotz aller Vorteile für die Beteiligten auch nach Jahrzehnten staatlicher Förderung und durchaus positiver öffentlicher Wahrnehmung noch steigerungsfähig. Wäre es dann nicht zu überlegen, durch ein Obligatorium dafür zu sorgen, dass die bAV die gesetzliche Rentenversicherung verpflichtend ergänzt, etwa durch eine obligatorische Entgeltumwandlung? Für viele Experten ist dies durchaus der favorisierte Ansatz. Wenn ich diesen Gedanken nicht aufgreife, dann aus folgenden Gründen:

1. Unglücklicherweise ist die bAV im Laufe ihrer Entwicklung zu einem schier undurchdringlichen Dschungel geworden. Es gibt
 - 5 Durchführungswege,
 - 4 Zusagearten einschließlich der reinen Beitragszusage im Sozialpartnermodell
 - eigene arbeitsrechtliche, steuerrechtliche und teilweise auch sozialversicherungsrechtliche Vorschriften in fast allen vorkommenden Kombinationen
 - verschiedene Varianten der Einrichtung einer bAV mit unterschiedlichen rechtlichen Konsequenzen

- eine große Zahl weiterer rechtlicher, betriebswirtschaftlicher und mathematischer Besonderheiten.

Um in der bAV tätig zu sein und kostspielige Fehler zu vermeiden, ist daher ausgeprägtes Expertenwissen unabdingbar.

2. Und damit wird auch deutlich, warum sich die betriebliche Altersversorgung aus meiner Sicht nicht wirklich für ein Obligatorium eignet.

- Die bAV ist für Arbeitnehmer und die Mehrzahl der Arbeitgeber vollkommen intransparent. Fast niemand fühlt sich auf diesem Gebiet auch nur halbwegs sicher.
- Ein Obligatorium wäre im ersten Schritt ein Obligatorium für die Arbeitgeber. Es ist schwer vorstellbar, wie ein kleiner Handwerksbetrieb mit 5 Mitarbeitern oder ein Gastwirt mit wenigen Beschäftigten dies einrichten und verwalten könnte ohne kontinuierliche Beratung durch einen Experten. Entsprechend groß wird der Widerstand sein.
- Trotz aller finanzwirtschaftlichen Vorteile kostet die Einrichtung einer bAV ein Unternehmen immer noch Geld. Viele Branchen und vor allem viele kleinere Unternehmen würden sich wegen der weiter steigenden Lohnnebenkosten finanziell überfordert sehen und entsprechenden politischen Druck ausüben.
- Hinzu kommt die hohe Hürde der Portabilität der erworbenen Ansprüche bei Wechsel des Arbeitgebers. Nach § 4 (3) BetrAVG kann der Arbeitnehmer die Fortführung durch den neuen Arbeitgeber nur dann (unter bestimmten Voraussetzungen) verlangen, wenn der alte Arbeitgeber die betriebliche Altersversorgung über einen versicherungsförmigen Durchführungsweg durchgeführt hat. Außerdem ist nicht gewährleistet, dass der neue Arbeitgeber bereit ist, die obligatorische Entgeltumwandlung bei demselben Anbieter fortzuführen wie bisher. Daher ist nicht ausgeschlossen, dass bei einer Vielzahl von Arbeitnehmern nur niedrige Anwartschaften beim alten Arbeitgeber verbleiben. Sie müssen dann ggf. über Jahrzehnte weiter verwaltet werden. Aber selbst, wenn die Portabilität möglich ist, ist damit immer ein mehr oder weniger großer Aufwand für die beiden beteiligten Arbeitgeber verbunden.
- Die besonders rentable Möglichkeit des „Ansparens ohne Garantie“ ist bisher nur im Rahmen der Sozialpartnermodelle möglich, die nur ansatzweise verbreitet sind. Da es auch keine realistische Möglichkeit gibt, eine "garantiefreie Zusage für jedermann" in absehbarer Zeit in der bAV einzuführen, würde diese oben zur Wahl gestellte Variante praktisch entfallen.
- Die Entgeltumwandlung, unterliegt dem Tarifvorbehalt nach § 20 BetrAVG. Ein Tarifvertrag kann also für bestimmte Arbeitnehmer die Teilnahme an dem staatlich gewollten Obligatorium prinzipiell verhindern.
- Die Zulagenförderung für Riester-Verträge ist zwar bereits bisher auch in der bAV möglich, sie bleibt aber ein Fremdkörper und spielt m.W. auch kaum eine Rolle
- Die diskutierte Idee einer Opting-Out Möglichkeit für Arbeitnehmer hilft auch nicht wirklich weiter. Die dem Menschen eigene Trägheit würde zwar dazu führen, dass die Beteiligungsquote steigt, aber es wäre zu befürchten, dass sich gerade die

Geringverdiener herausoptieren würden, also genau diejenigen, die eine zusätzliche Altersvorsorge am Dringendsten brauchen.

Um nicht missverstanden zu werden: Damit soll die Bedeutung der betrieblichen Altersversorgung in keiner Weise in Frage gestellt werden. Sie ist und bleibt für viele Menschen ein wichtiger Baustein der Altersversorgung und für einige, insbesondere Führungskräfte, sogar die zentrale Komponente der Absicherung. Altersvorsorge ist eben mehr als nur das Schließen von Lücken der Gesetzlichen Rentenversicherung. Der Gesetzgeber ist also gut beraten, weiterhin an der Verbesserung der bAV zu arbeiten und beispielsweise das zurzeit diskutierte 2. Betriebsrentenstärkungsgesetz, eventuell mit einigen in der Fachwelt vorgeschlagenen Änderungen, zügig umzusetzen. Darüber hinaus wäre eine generelle Entschlackung der bAV außerordentlich wünschenswert, dürfte aber angesichts der gewachsenen Systeme und des komplexen Rechtsrahmens eine Herkulesaufgabe sein.

6. Private Vorsorge (Säule 3)

Jegliches Altersvorsorgesparsen der Bürger oder die Absicherung biometrischer Risiken über die Langlebigkeit hinaus ist gesellschaftlich von großer Bedeutung. Außerdem ist es wichtig, den Menschen bei der Vorsorge außerhalb der notwendigerweise reglementierten staatlich geförderten ergänzenden Altersvorsorge die Möglichkeit zu eröffnen, die Vielfalt und Flexibilität der unterschiedlichsten Produkte zu nutzen.

Dies betrifft neben der angesprochenen Vorsorge durch die betriebliche Altersversorgung auch die private Vorsorge, beispielsweise über Banken, Investmentfonds oder Lebensversicherungen, und auch das selbstgenutzte oder vermietete Wohneigentum kann seinen Beitrag zu einem finanziell entspannten Alter leisten.

Der Gesetzgeber wäre daher gut beraten, die bisherigen Hilfen für alle Formen des eigenverantwortlichen Sparens weiterzuentwickeln, zumindest aber bis auf Weiteres unverändert beizubehalten.

Impressum

Diese Veröffentlichung erscheint im Rahmen der Online-Publikationsreihe „Forschung am **ivwKöln**“.
Eine vollständige Übersicht aller bisher erschienenen Publikationen findet sich am Ende dieser
Publikation und kann [hier](#) abgerufen werden.

Forschung am ivwKöln, 2/2025
ISSN (online) 2192-8479

Jürgen Strobel: Vorschläge zur Reform der Alterssicherung in Deutschland (Langfassung)

Köln, Oktober 2025

Schriftleitung / editor's office:

Prof. Dr. Ralf Knobloch

Schmalenbach Institut für Wirtschaftswissenschaften /
Schmalenbach Institute of Business Administration

Fakultät für Wirtschafts- und Rechtswissenschaften /
Faculty of Business, Economics and Law

Technische Hochschule Köln /
University of Applied Sciences

Gustav Heinemann-Ufer 54
50968 Köln

Mail ralf.knobloch@th-koeln.de

Herausgeber der Schriftenreihe / Series Editorship:

Prof. Dr. Benedikt Funke
Prof. Dr. Ralf Knobloch
Prof. Dr. Michael Völler

Kontakt Autor / Contact author:

Prof. Dr. Jürgen Strobel

Institut für Versicherungswesen /
Institute for Insurance Studies

Fakultät für Wirtschafts- und Rechtswissenschaften /
Faculty of Business, Economics and Law

Technische Hochschule Köln /
University of Applied Sciences

Gustav Heinemann-Ufer 54
50968 Köln

Tel. +49 221 8275-3270

Fax +49 221 8275-3277

Mail juergen.strobel@th-koeln.de

Web www.ivw-koeln.de

Publikationsreihe „Forschung am ivwKöln“

Die Veröffentlichungen der Online-Publikationsreihe "Forschung am ivwKöln" (ISSN: 2192-8479) werden üblicherweise über [Cologne Open Science](#) (Publikationsserver der TH Köln) veröffentlicht. Die Publikationen werden hierdurch über nationale und internationale Bibliothekskataloge, Suchmaschinen sowie andere Nachweisinstrumente erschlossen.

Alle Publikationen sind auch kostenlos abrufbar unter www.ivw-koeln.de.

2025

- 1/2025 Knobloch: Risikoquantifizierung: Charakteristische Funktion und numerische Methoden als Alternative zur Monte-Carlo-Simulation - Fallbeispiele zu kombinierten Verteilungen

2024

- 6/2024 Haarhoff, Wolf: Alternative Ausgestaltungsmöglichkeiten der Steuer- und Fördersystematik privater Altersvorsorge im Hinblick auf Transparenz und Gerechtigkeit
- 5/2024 Heep-Altiner, Land, Sebold-Bender, Schüte: [Flächendeckende Absicherung von Elementarrisiken](#)
- 4/2024 Arentz, Wolf: [Analyse des Rentenpakets II: Trotz Kapitaldeckung einseitige Belastung jüngerer Generationen](#)
- 3/2024 Günther: Der Versicherungssenat des Reichsgerichtes, Heinrich Himmler und die Führerscheinklausel
- 2/2024 Knobloch: Aggregation in einem Risikoportfolio mit Abhängigkeitsstruktur
- 1/2024 Institut für Versicherungswesen: Forschungsbericht für das Jahr 2023

2023

- 2/2023 Völler, Müller-Peters: [InsurTech Karte ivwKöln 2023 - Beiträge zu InsurTechs und Innovation am ivwKöln](#)
- 1/2023 Institut für Versicherungswesen: [Forschungsbericht für das Jahr 2022](#)

2022

- 4/2022 Goecke: [Collective Defined Contribution Plans – Backtesting Based on German Capital Market Data 1950 - 2022](#)
- 3/2022 Knobloch, Miebs: [Aktuelle Herausforderungen an das actuarielle und finanzielle Risikomanagement durch COVID-19 und die anhaltende Niedrigzinsphase. Proceedings zum 16. FaRis & DAV-Symposium am 10. Dezember 2021](#)
- 2/2022 Knobloch: [Ein Portfolio von inhomogenen Markov-Ketten mit Abhängigkeitsstruktur](#)
- 1/2022 Institut für Versicherungswesen: [Forschungsbericht für das Jahr 2021](#)

2021

- 4/2021 Institut für Versicherungswesen: [Risiko im Wandel als Herausforderung für die Versicherungswirtschaft](#)
- 3/2021 Völler, Müller-Peters: [InsurTech Karte ivwKöln 2021 - Beiträge zu InsurTechs und Innovation am ivwKöln](#)
- 2/2021 Knobloch: Die quantitative Risikobewertung bei einem Portfolio von dichotomen Risiken mithilfe des zentralen Grenzwertsatzes
- 1/2021 Institut für Versicherungswesen: Forschungsbericht für das Jahr 2020

2020

- 7/2020 Müller-Peters, Schmidt, Völler: Revolutionieren Big Data und KI die Versicherungswirtschaft? 24. Kölner Versicherungssymposium am 14. November 2019
- 6/2020 Schmidt: Künstliche Intelligenz im Risikomanagement. Proceedings zum 15. FaRis & DAV Symposium am 6. Dezember 2019 in Köln
- 5/2020 Müller-Peters: Die Wahrnehmung von Risiken im Rahmen der Corona-Krise
- 4/2020 Knobloch: Modellierung einer Cantelli-Zusage mithilfe einer bewerteten inhomogenen Markov-Kette
- 3/2020 Müller-Peters, Gatzert: Todsicher: Die Wahrnehmung und Fehlwahrnehmung von Alltagsrisiken in der Öffentlichkeit
- 2/2020 Völler, Müller-Peters: InsurTech Karte ivwKöln 2020 - Beiträge zu InsurTechs und Innovation am ivwKöln
- 1/2020 Institut für Versicherungswesen: Forschungsbericht für das Jahr 2019

2019

- 5/2019 Muders: Risiko und Resilienz kollektiver Sparprozesse – Backtesting auf Basis deutscher und US-amerikanischer Kapitalmarktdaten 1957-2017
- 4/2019 Heep-Altiner, Berg: Mikroökonomisches Produktionsmodell für Versicherungen. Teil 2: Renditemaximierung und Vergleich mit klassischen Optimierungsansätzen.
- 3/2019 Völler, Müller-Peters: InsurTech Karte ivwKöln 2019 - Beiträge zu InsurTechs und Innovation am ivwKöln
- 2/2019 Rohlf, Pütz, Morawetz: Risiken des automatisierten Fahrens. Herausforderungen und Lösungsansätze für die Kfz-Versicherung. Proceedings zum 14. FaRis & DAV-Symposium am 7.12.2018 in Köln.
- 1/2019 Institut für Versicherungswesen: Forschungsbericht für das Jahr 2018