



## **Die Zukunft der privaten Altersvorsorge in Deutschland – Konzeptpapier vom IVFP**

**Reformvorschläge zur privaten Altersvorsorge – Möglichkeiten  
und Chancen**

Autoren: Prof. Dr. Thomas Dommermuth, Prof. Michael Hauer

*März 2023*

## Inhaltsverzeichnis

|   |     |
|---|-----|
| Abbildungsverzeichnis.....  | III |
| Zusammenfassung.....  | 4   |
| Ziel des Konzeptpapiers.....  | 6   |
| 1 Einleitung.....   | 7   |
| 2 Grundlagen.....   | 8   |
| 2.1 Langlebigkeitsrisiko .....  | 8   |
| 2.2 Säulen- und Schichtensystem der Altersvorsorge.....                                     | 9   |
| 2.3 Basisrente .....  | 11  |
| 2.4 Riester-Rente.....  | 12  |
| 2.5 Private Rentenversicherung (3. Schicht) .....   | 14  |
| 3 Aktuelle Reformvorschläge .....   | 15  |
| 3.1 Bürgerrente (GDV).....  | 15  |
| 3.2 Fondsspardepot (BVI).....   | 16  |
| 3.3 Öffentlicher Vorsorgefonds (vzbv) .....   | 16  |
| 4 Reformvorschläge des IVFP .....   | 17  |
| 4.1 IVFP-Reformvorschläge zur geförderten privaten Altersvorsorge (1. und 2. Schicht).....  | 17  |
| 4.2 Neue ergänzende steuerliche Lösung in der ungeförderten Altersvorsorge der 3. Schicht . | 20  |
| 4.3 IVFP-Reformvorschläge zur ungeförderten privaten Altersvorsorge (3. Schicht).....       | 21  |
| Literaturverzeichnis.....   | V   |
| Anhang .....  | VI  |

## **Abbildungsverzeichnis**

|   |    |
|---|----|
| Abbildung 1: Drei-Säulen-System.....                          | 9  |
| Abbildung 2: Drei-Schichtensystem .....                       | 11 |
| Abbildung 3: Riester-Rendite-Index 2010 - 2020 .....          | 12 |
| Abbildung 4: Entwicklung der Riester-Verträge seit 2001 ..... | 13 |

## Zusammenfassung

Die Bundesregierung hat am 30. November 2022 die sogenannte „Fokusgruppe private Altersvorsorge“ gebildet, mit dem Auftrag eine Lösung für die private Altersvorsorge zu erstellen. Betrachtet man die Lösungsvorschläge aller Beteiligten, so stellt man beachtliche Unterschiede fest. Das Institut für Vorsorge und Finanzplanung (IVFP) will mit diesem Konzeptpapier einen Überblick zu den verschiedenen Ansätzen geben und darauf aufbauend eine Lösung entwickeln, die sowohl praktikabel ist, als auch den verschiedenen Strömungen gerecht wird.

### Optimierungsvorschlag für die staatlich geförderte Altersvorsorge

Die staatlich geförderte private Altersvorsorge der 1. Schicht in Form der Basisrente soll gemäß IVFP im Wesentlichen unverändert bleiben. Die Optimierungsvorschläge des IVFP zur staatlich geförderten privaten Altersvorsorge beziehen sich also auf die sogenannte „Riester-Rente“. Die im Rahmen der Riester-Förderung eingeführte Zulagensystematik stellt die einzige vom Steuersatz unabhängige staatliche Förderung dar. Sie ist deshalb insbesondere für Niedrigverdiener:innen, sozial Schwache und kinderreiche Familien sehr gut geeignet. Dieser Personenkreis darf zukünftig in der Altersvorsorge nicht abgehängt werden. Daher schlägt das IVFP die Übernahme der vorhandenen Zulagensystematik in vereinfachter Form für ein Nachfolgemodell der Riester-Förderung vor. Das IVFP verwendet dafür den Arbeitstitel „Zulagenrente“. Bei der „Zulagenrente“ soll jede(r) Bürger:in unterhalb eines Bruttoeinkommens von ca. 43.000 Euro die Grund- und Kinderzulage erhalten und zwar ohne einen Mindesteigenbetrag - lediglich ein Vertragsabschluss muss vorliegen. Zahlt der/die Bürger:in freiwillig in die Zulagenrente ein, wird dies nochmals mit 50 Cent pro eingezahltem Euro gefördert. Die Leistungen aus der Zulagenrente sollen einkommensteuerfrei bleiben. D. h. die sozial schwachen Bürger:innen erhalten zunächst eine Zulage ohne Auflage vom Staat und die daraus resultierende Leistung steuerfrei. Ziel ist es, die Bürger:innen mit diesem „Nudging“-Ansatz<sup>1</sup> für die Altersvorsorge zu gewinnen. Für Bürger:innen mit Einkünften über den genannten Schwellenwert, bietet sich die staatlich geförderte Altersvorsorge der 1. Schicht an, also die Basisrente. Eine Vereinfachung der gesamten Altersvorsorgesystematik in Deutschland könnte man erreichen, indem man die genannte Zulagensystematik in die Basisrente der 1. Schicht integriert. Als Produkte könnten sowohl kostengünstige, standardisierte (digitale) Lösungen als auch eine ergänzende individuelle Lösung mit Beratung in Form von Fondssparplänen bzw. privaten Rentenversicherungen dienen. Detaillierte Ausführungen sind im Konzeptpapier im Kapitel 4.1 zu finden.

### Neue ergänzende steuerliche Lösung in der ungeforderten Altersvorsorge der 3. Schicht

Um den Bedürfnissen der Kund:innen beim Übergang in die Rentenphase besser gerecht zu werden, kann es von Vorteil sein, diese (deutlich) flexibler zu gestalten. Beim Renteneintritt tun sich die Kund:innen oft sehr schwer, ihre Restlebenserwartung richtig einzuschätzen. Daher wird in sehr vielen Fällen vom Kapitalwahlrecht Gebrauch gemacht und auf eine Leibrente verzichtet. Dies führt unter Umständen dazu, dass das Geld schnell verbraucht ist und der eigentliche Zweck, eine finanzielle Absicherung bis zum Lebensende, verfehlt wird. Durch eine Verlagerung der endgültigen Entscheidung über Kapitalauszahlung oder lebenslange Rente auf ein höheres Alter (z. B. 85) kann das Problem

---

<sup>1</sup> Vgl. (Thaler & Sunstein, 2009).

zumindest deutlich abgemildert werden. Vorstellbar ist daher, dass das angesparte Kapital zum Rentenbeginn zunächst als Entnahme- bzw. Auszahlplan schrittweise entnommen wird. Um Anreize für diesen Entnahmeplan zu schaffen, soll die Auszahlung bis zu einer bestimmten Grenze von beispielsweise jährlich maximal drei Prozent des bei Auszahlungsbeginns vorhandenen Kapitalvermögens eine Steuerfreiheit erhalten z. B. über einen Zeitraum von 20 Jahren. Dies hätte auch für den Gesetzgeber den Vorteil, dass die Bürger:innen das für die Altersvorsorge angesparte Kapital für einen längeren Zeitraum zur Verfügung haben und nicht evtl. innerhalb kurzer Zeit nach Ruhestandsbeginn vollständig aufbrauchen (vgl. hierzu Kapitel 4.2).

### **Optimierungsvorschlag für die ungeförderte Altersvorsorge (3. Schicht)**

Die soeben aufgezeigte neue steuerliche Variante in der Auszahlungsphase soll für Produkte der 3. Schicht wie z. B. privaten Rentenversicherungen gelten. Dadurch ergibt sich neben

- dem Halbeinkünfteverfahren, das gemäß der sogenannten 62/12-Regel bei Kapitalauszahlung gilt und
- der Ertragsanteilsbesteuerung bei Wahl der Leibrente
- eine weitere Möglichkeit, sich steuerbegünstigt einen Entnahmeplan über einen bestimmten Zeitraum z. B. 20 Jahre auszahlen zu lassen.

Nach Auffassung des IVFP könnte man diese neue Regelung einer steuerfreien Entnahme im Rahmen eines Auszahlplans z. B. über 20 Jahre auch bei für die Altersvorsorge klassifizierte Fondsspardepots, wie vom BVI definiert (vgl. Kapitel 3.2), anwenden. Dies hätte auch für den Gesetzgeber den Vorteil, dass die Bürger:innen das für die Altersvorsorge angesparte Kapital für einen längeren Zeitraum zur Verfügung haben und nicht evtl. innerhalb kurzer Zeit nach Ruhestandsbeginn vollständig aufbrauchen.

Damit wäre das Fondsspardepot aus Sicht der Autoren in der ungeförderten privaten Altersvorsorge der 3. Schicht einzuordnen und kann als sinnvolle Ergänzung zum bestehenden System angesehen werden. Bei der privaten Rentenversicherung kann der Versicherungsnehmer bei Ruhestandsbeginn als Leistung eine lebenslange Rente mit der sogenannten Ertragsanteilsbesteuerung wählen. Diese Option besteht bei den Fondsspardepots nicht – dies soll auch so bleiben. Die Absicherung des Langlebigerisikos bleibt also den privaten Rentenversicherungen vorbehalten. Zudem empfiehlt es sich, bei der Besteuerung der Kapitalauszahlung auch beim Fondsspardepot auf ein bewährtes System zu setzen. Analog zu Kapitalauszahlungen bei Lebens- und Rentenversicherungen eignet sich dazu das Halbeinkünfteverfahren. Nähere Informationen dazu findet man im Kapitel 4.3.

### **Fazit**

**Das IVFP will mit den aufgezeigten Reformvorschlägen einerseits die vorhandene einzigartige Zulasystematik bei der geförderten Altersvorsorge in vereinfachter Form erhalten. Als Produktlösungen dafür eignen sich insbesondere auch privaten Rentenversicherungen, die das Langlebigerisiko absichern. Ist eher eine Kapitalauszahlung bzw. eine Auszahlung über einen bestimmten Zeitraum gewünscht, dann soll dies ebenfalls parallel dazu in Form von ungeförderten Produkten für die private Altersvorsorge möglich sein. Dafür bieten sich neben privaten Rentenversicherungen auch**

entsprechend klassifizierte Fondsspardepots an. Das IVFP schlägt bei der ungeförderten privaten Altersvorsorge neben dem bereits vorhandenen Halbeinkünfteverfahren bei Kapitalauszahlung und der Ertragsanteilsbesteuerung bei Wahl einer lebenslangen Rentenleistung eine dritte Möglichkeit der Auszahlung in Form von einem steuerlich begünstigten Entnahmeplan vor – dies gibt es in dieser Form bisher nicht (vgl. dazu Kapitel 4.2).

## Ziel des Konzeptpapiers

Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung ist eine grundlegende Reform der privaten Altersvorsorge verankert:

*„Wir werden das bisherige System der privaten Altersvorsorge grundlegend reformieren. Wir werden dazu das Angebot eines öffentlich verantworteten Fonds mit einem effektiven und kostengünstigen Angebot mit Abwahlmöglichkeit prüfen. Daneben werden wir die gesetzliche Anerkennung privater Anlageprodukte mit höheren Renditen als Riester prüfen. Eine Förderung soll Anreize für untere Einkommensgruppen bieten, diese Produkte in Anspruch zu nehmen. Es gilt ein Bestandschutz für laufende Riester-Verträge. Den Sparerpauschbetrag wollen wir auf 1.000 Euro erhöhen.“<sup>2</sup>*

Einerseits soll das Angebot eines öffentlich verantworteten Fonds geprüft werden. Andererseits soll eine mögliche Förderung von privaten Altersvorsorgeprodukten mit höheren Renditechancen als bei den aktuellen Riester-Verträgen – insbesondere für Niedrigverdiener:innen – eruiert werden.

Dieses Konzeptpapier beschäftigt sich vorrangig mit der Frage, wie das bestehende System privater Altersvorsorge reformiert werden kann. Hierfür werden die in der aktuellen Diskussion befindlichen Positionen verschiedener Verbände kurz vorgestellt und darauf aufbauend eigene Vorschläge entwickelt, die sowohl praktikabel sind, als auch den verschiedenen Strömungen gerecht werden.

---

<sup>2</sup> Vgl. (SPD, Bündnis 90 / Die Grünen und FDP, 2021), S. 58.

## 1 Einleitung

Das Umlageverfahren der gesetzlichen Rente kommt durch den fortschreitenden demografischen Wandel immer mehr an seine Grenzen. Dadurch steigt die Bedeutung privater Altersvorsorge, die auf Kapitaldeckung beruht. Staatliche Förderungen in der bereits im Jahre 2002 eingeführten Riester-Rente bzw. der 2005 eingeführten Basisrente sollten Sparer:innen in Deutschland einen Anreiz geben zunehmend privat für das Alter vorzusorgen. Mit ca. 16 Millionen Riester-Verträgen und knapp 2,5 Millionen Basisrentenverträgen ist es rückblickend jedoch nicht umfassend gelungen, das System der gesetzlichen Rente derart durch kapitalgedeckte Verträge zu ergänzen, dass breite Bevölkerungsschichten im Ruhestand ausreichend abgesichert sind. Das gilt umso mehr für diejenigen, die keinen Anspruch auf Leistungen aus der gesetzlichen Rente haben. Die Gründe dafür sind vielfältiger Natur, wenngleich sicherlich politische und teils populistische Kritik, gerade an den versicherungsförmigen Produkten, gepaart mit einem ausgeprägten Reformunwillen, zu einer Verunsicherung von Verbraucher:innen geführt haben dürften. Im Koalitionsvertrag der aktuellen „Ampel-Regierung“ von Dezember 2021 finden sich mehrere Prüfaufträge, die nun das Ziel einer Verbesserung des Altersvorsorgesystems in Deutschland haben.<sup>3</sup>

Die Bundesregierung hat daraufhin am 30. November 2022 die sogenannte „Fokusgruppe private Altersvorsorge“ gebildet, mit dem Auftrag eine Lösung für die private Altersvorsorge zu erstellen. Betrachtet man die Lösungsvorschläge aller Beteiligten, so stellt man jedoch beachtliche Unterschiede fest. Bereits seit 2001 beschäftigt sich das Institut für Vorsorge und Finanzplanung (IVFP) mit den steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Aspekten des deutschen Altersvorsorgesystems. Als Bildungsdienstleister und Softwarehaus versteht es das IVFP seit jeher als Aufgabe, das Know-How zur Ermittlung einer passenden Altersvorsorge – unter Berücksichtigung individueller persönlicher und finanzieller Aspekte – begreifbar zu machen. Basierend auf dieser langjährigen Erfahrung im Bereich der Altersvorsorge in Deutschland haben die Autoren die aktuell sich in Diskussion befindlichen Vorschläge geprüft und darauf basierend einen praktikablen Umsetzungsvorschlag erarbeitet.

Das vorliegende Konzeptpapier ist wie folgt aufgebaut. In Kapitel 2 wird zunächst die Problematik des sogenannten Langlebigerisikos diskutiert und anschließend das bestehende System geförderter und ungeförderter Altersvorsorge in Deutschland näher erläutert. Kapitel 3 gibt einen Überblick über die aktuellen Reformvorschläge unterschiedlicher Verbände und Interessensvertreter. Darauf aufbauend werden in Kapitel 4 die Reformvorschläge des IVFP entwickelt und erläutert.

---

<sup>3</sup> Vgl. (SPD, Bündnis 90 / Die Grünen und FDP, 2021), S. 58.

## 2 Grundlagen

### 2.1 Langlebigkeitsrisiko

Spricht man von Altersvorsorge kommt unweigerlich die Fragestellung auf, wie lange der Zeitraum im Ruhestand ist bzw. sein könnte. Im Fachjargon wird dieser Sachverhalt Langlebigkeitsrisiko genannt, also das Risiko länger zu leben als man gedacht hat bzw. einen längeren Zeitraum finanziell bewältigen zu können als geplant. Dabei gibt es unterschiedliche Lösungen wie und von wem dieses Langlebigkeitsrisiko getragen wird. Die beteiligten Akteure sind:

1. Der/die einzelne Bürger:in

In nicht wenigen Ländern gibt es überhaupt keine bzw. nur eine (sehr) geringe soziale Absicherung der Bürger:innen. Dies hat zur Konsequenz, dass der Einzelne sich selbst um seine Versorgung im Alter kümmern muss. Lebt er länger als geplant bzw. als das angesparte Kapital ausreicht, wird er entweder vom Familienverbund versorgt oder lebt in Altersarmut bis hin zur Existenzgefährdung. Das Szenario, dass sich in Deutschland der Staat völlig aus der Versorgung der Menschen im Alter zurückzieht, ist keine Option. Daher schließen die Autoren dieses Papiers aus, dass die Verlagerung des Langlebigkeitsrisikos auf den/die einzelne(n) Bürger:in eine Lösung darstellt.

2. Privatwirtschaftliche Unternehmen, insbesondere Lebensversicherer

Die Lebensversicherer gleichen das Risiko der Langlebigkeit durch das Gesetz der großen Zahlen im Versichertenkollektiv aus. Als Referenzwert bei der Lebenserwartung wird dabei die statistische Lebenserwartung gemäß DAV2004R 1. Ordnung verwendet, bei der die seit Jahrzehnten stattfindende Erhöhung der Lebenserwartung berücksichtigt wird.<sup>4</sup> Somit baut zwar der Einzelne ein Kapitalvermögen durch die Einzahlung von Beiträgen zzgl. Erträge beim Versicherer auf, aber die Leistung daraus – die sogenannte Leibrente – wird durch das Kollektiv sichergestellt. Leibrente bedeutet in diesem Zusammenhang eine lebenslange Zahlung der Rente unabhängig davon, wie lange der Empfänger der Rente lebt. Lebt der(die) Versicherte also wesentlich länger als kalkuliert übernimmt der Versicherer dieses Risiko. Umgekehrt kommen die Risikoüberschüsse dem Kollektiv zugute, wenn die Kund:innen kürzer leben als angenommen.

3. Der Staat

Leben die Menschen länger als gedacht, dann sorgt der Staat z. B. durch die Grundrente, die Grundsicherung und anderen Maßnahmen für den Erhalt eines gewissen Mindestlebensstandards. Ob dieser aktuell ausreichend ist, hängt von der Sichtweise des Betrachters ab und stellt einen eigenen Diskussionsbereich dar, der im Rahmen dieses Papiers nicht behandelt werden soll und kann.

Der Staat besitzt durch gesetzliche und regulatorische Steuerung die Möglichkeit, die Gewichtung der Risikoverteilung vorzunehmen. Fördert der Staat Lösungen der Versicherungswirtschaft wie z. B. bei der betrieblichen Altersversorgung oder der sogenannten „Riester-Rente“, dann übernimmt der Ver-

---

<sup>4</sup> Vgl. (Oeppen & Vaupel, 2002).

sicherer das Langlebkeitsrisiko. Tritt nun aufgrund des medizinischen Fortschritts z. B. bei Tumorerkrankungen oder Herz-Kreislaufkrankungen das Szenario einer wesentlich längeren Lebenserwartung ein als bisher kalkuliert, dann tragen die Versicherer inkl. der Rückversicherer dieses Risiko.

Fördert der Staat eher Lösungen, bei denen ein gewisses Kapital für den Ruhestand zur Verfügung steht, dann übernimmt der Staat das Langlebkeitsrisiko, denn ein sogenannter Entnahmeplan (nachfolgend auch als Auszahlplan bezeichnet) bei Kapitalvermögen ist endlich, d. h. das Kapital ist irgendwann aufgebraucht.

Die Frage, welcher Weg nun der richtige ist, werden wir erst in ein paar Jahrzehnten erfahren, wenn die Realität die entsprechenden Fakten schafft. Den Autoren ist es wichtig, die politischen Entscheidungsträger auf diesen Sachverhalt im Rahmen dieser Studie hinzuweisen.

## 2.2 Säulen- und Schichtensystem der Altersvorsorge

In der derzeitigen Diskussion über die zukünftige Ausrichtung der Altersvorsorge in Deutschland werden zum Teil unterschiedliche Begriffe und Formulierungen benutzt, die nicht eindeutig definiert sind bzw. nach den in jahrelangen Beratungsgesprächen, Schulungen und Symposien gereiften Erfahrungen der Autoren unterschiedlich verstanden werden. Daher versucht die vorliegende Ausarbeitung in diesem Kapitel, eine verbesserte Systematisierung der Materie und eindeutige Begriffsdefinitionen, wie sie sich insbesondere aus offiziellen Rechtsquellen ergeben, an den Anfang zu stellen, um Fehlinterpretationen zu vermeiden.

Unser Altersvorsorgesystem wird i. d. R. durch die 3-Säulen-Metapher mit der Gesetzlichen Rente als 1. Säule sowie der betrieblichen Altersversorgung (2. Säule) und der privaten Altersvorsorge (3. Säule) klassifiziert. Vgl. hierzu Abbildung 1.

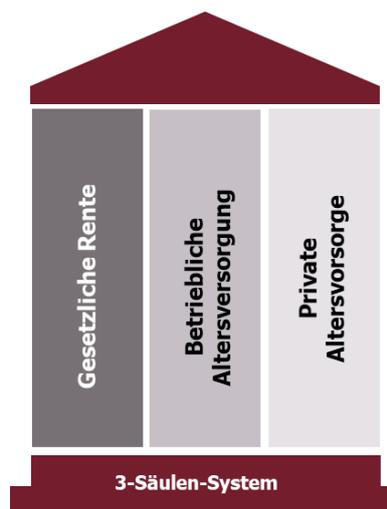


Abbildung 1: Drei-Säulen-System

Betrachtet man jedoch die Altersvorsorgesystematik unter dem Gesichtspunkt der staatlichen Förderung, welche aus Steuervorteilen, Zulagen und Sozialabgabensparnissen resultieren kann, dann bietet sich als Klassifizierung das 3-Schichtensystem an (vgl. Abbildung 2). Es besitzt folgenden Aufbau:

1. Schicht: Die 1. Schicht setzt sich gem. § 10 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a) und b) aus

- den gesetzlichen Rentenversicherungen inkl. der Künstlersozialkasse,
- der landwirtschaftlichen Alterskasse,
- den berufsständischen Versorgungseinrichtungen, die den gesetzlichen Rentenversicherungen vergleichbare Leistungen erbringen, und
- der privaten kapitalgedeckten Altersversorgung (Basisrente auch Rürup-Rentenversicherung genannt) zusammen, wenn der Vertrag nur die Zahlung einer monatlichen, auf das Leben des Steuerpflichtigen bezogenen lebenslangen Leibrente nicht vor Vollendung des 62. Lebensjahres oder zusätzlich die ergänzende Absicherung des Eintritts der Berufsunfähigkeit (Berufsunfähigkeitsrente), der verminderten Erwerbsfähigkeit (Erwerbsminderungsrente) oder von Hinterbliebenen (Hinterbliebenenrente) vorsieht.

**2. Schicht:** Sie beinhaltet die betriebliche Altersversorgung (bAV) nach dem Betriebsrentengesetz, unabhängig von ihren fünf Durchführungswegen (Direktzusage, Unterstützungskasse, Direktversicherung, Pensionskasse oder Pensionsfonds) sowie die Riester-Versorgung, die gem. § 1 AltZertG als Privatvorsorge, gem. § 1a Abs. 3 BetrAVG und § 82 Abs. 2 EStG aber auch im Rahmen der bAV nach dem Willen der Vertragspartner ihre Förderung gem. § 10a und §§ 79. ff. EStG gewähren kann.

**3. Schicht:** Hierbei handelt es sich um Altersvorsorge, die in der Beitragsphase von keiner staatlichen Förderung profitiert, wie z. B. private Kapitallebens- oder Rentenversicherungen mit Kapitalwahlrecht, und die daher weder unter das Betriebsrentengesetz fällt, noch in der Beitragsphase §§ 10 bzw. 10a oder §§ 79 ff. EStG nutzen kann. Allerdings ist diese Art der Vorsorge unter bestimmten Voraussetzungen dennoch im Leistungszeitpunkt bzw. -raum begünstigt, wie z. B. Kapitallebens- oder Rentenversicherungen mit Kapitalwahlrecht durch die „12/62-Regel“ des § 20 Abs. 1 Nr. 6 Satz 2 EStG bzw. die günstige Ertragsanteilsbesteuerung des § 22 Nr. 1 Satz 3 Buchst. a) Doppelbuchst. bb) EStG oder Investmentfonds durch die Teilfreistellung des § 20 InvStG, ohne dass diese Begünstigung die Kriterien der eingangs zum Drei-Schichtensystem erwähnten staatlichen Förderung erfüllt, da sie ausschließlich in der Leistungs- und nicht in der Beitragsphase gewährt wird. Zur 3. Schicht werden darüber hinaus weitere Formen langfristiger Kapitalanlage gerechnet, wie z. B. (selbst genutzte) Immobilien, Einzelwertpapiere und Gold.



5

**Abbildung 2: Drei-Schichtensystem**

Wie man auf den ersten Blick sehen kann, ist die Säule der privaten Altersvorsorge sowohl in der 3. Schicht in Form der ungeförderten Zusatzversorgung (Kapitallebens- und Rentenversicherungen mit Kapitalwahlrecht, Investmentfonds, usw.), als auch in der 2. Schicht in Form der „Riester-Rente“ als auch in Form der Basisrente (auch „Rürup-Rente“ genannt) in der 1. Schicht vertreten.

Nachfolgend werden die einzelnen Schichten genauer betrachtet.

## 2.3 Basisrente

Die Basisrente, auch Rürup-Rente genannt, wurde ursprünglich als geförderte Altersvorsorgeform für Selbstständige konzipiert, da die anderen staatlich geförderten Vorsorgeformen wie die Riester-Rente und die betriebliche Altersversorgung (bAV) für diese Berufsgruppen nicht möglich sind; eine Ausnahme stellt die bAV dar, die auch von (beherrschenden) Gesellschafter-Geschäftsführern (GGF) genutzt werden kann. Die Zielgruppe ist jedoch deutlich größer, denn die Basisrente kann mit ihrem Fördermechanismus von allen i. S. d. § 1 Abs. 1 bis 3 und § 1a EStG unbeschränkt Einkommensteuerpflichtigen genutzt werden – nicht nur von Selbständigen. Als Instrument geförderter Altersvorsorge eignet sie sich angesichts des progressiven Einkommensteuertarifs des § 32a Abs. 1 bzw. 5 EStG besonders für gutverdienende Arbeitnehmer: innen, freiberuflich Tätige, Frauen (wegen der höheren Lebenserwartung) und der Generation 50plus (wegen der günstigen Asymmetrie bei der steuerlichen Absetzbarkeit und dem Besteuerungsanteil).

Die staatliche Förderung bei der Basisrente ist denkbar einfach. Beiträge können steuerlich als Sonderausgaben geltend gemacht werden. Waren Beiträge in die Basisrente im Jahr 2005 nur zu 60 % als Sonderausgabe steuerlich absetzbar, sind es im Jahr 2023 bereits 100 %. Und dies für Beiträge bis zu einem Höchstbetrag (steigt jährlich) von aktuell 26.528 Euro<sup>5</sup> (Verheiratete: 53.056 Euro). Dabei ist im Vergleich zur Riester-Rente ein wesentlich höherer Beitrag steuerlich absetzbar. Im Gegenzug wird die Rente bei Bezug besteuert. Bei Renteneintritt, z. B. im Jahr 2025, beträgt der Besteuerungsanteil 85 %. Der steuerpflichtige Teil ist mit dem individuellen Steuersatz zu veranlagen. Rentenerhöhungen sind

<sup>5</sup> Der Höchstbetrag der Basisrente für das Jahr errechnet sich aus der Beitragsbemessungsgrenze der knappschaftlichen Rentenversicherung und dem jeweiligen Beitragssatz.

zu 100 % steuerpflichtig, unabhängig vom Jahr des Rentenbeginns. Die Anzahl der seit 2005 abschließbaren Basisrentenverträge<sup>6</sup> beläuft sich aktuell auf 2,5 Millionen.

## 2.4 Riester-Rente

Die Riester-Rente hatte einen schwierigen Start, was nicht zuletzt an anfänglich sehr einschränkenden, komplizierten und damit für Anbieter, Vermittler und Kunden abschreckenden Rahmenvorgaben lag. Im Zuge des Alterseinkünftegesetzes wurden im Jahr 2005 die Änderung der Zertifizierungskriterien sowie die Einführung diverser Vereinfachungen – wie etwa des Dauerzulagenantrages – beschlossen. In der Folge wurde die Riester-Rente als rentable Komponente der privaten Altersvorsorge auch von der breiten Öffentlichkeit akzeptiert, zumal sich der Abschluss einer Riester-Rente aufgrund der staatlichen Förderung trotz nachgelagerter Besteuerung für viele Bürger:innen lohnt, wie es Untersuchungen vom IVFP aufzeigen. Auf Basis von mehr als 57.000 realen Riester-Verträgen, die sich bereits in der Auszahlphase befinden, ermittelte das IVFP jährlich den Riester-Rendite-Index, der für einen definierten Musterfall die durchschnittliche Nettorendite – also Die Rendite nach Kosten, Förderung und Besteuerung – angibt. Vergleiche hierzu Abbildung 3. Darin abgetragen sind neben dem Riester-Rendite-Index Renditen ausgewählter alternativer Kapitalanlagen wie bspw. die Rendite eines Sparbuchs oder die Renditen von Bundesanleihen mit unterschiedlichen Laufzeiten.<sup>7</sup>

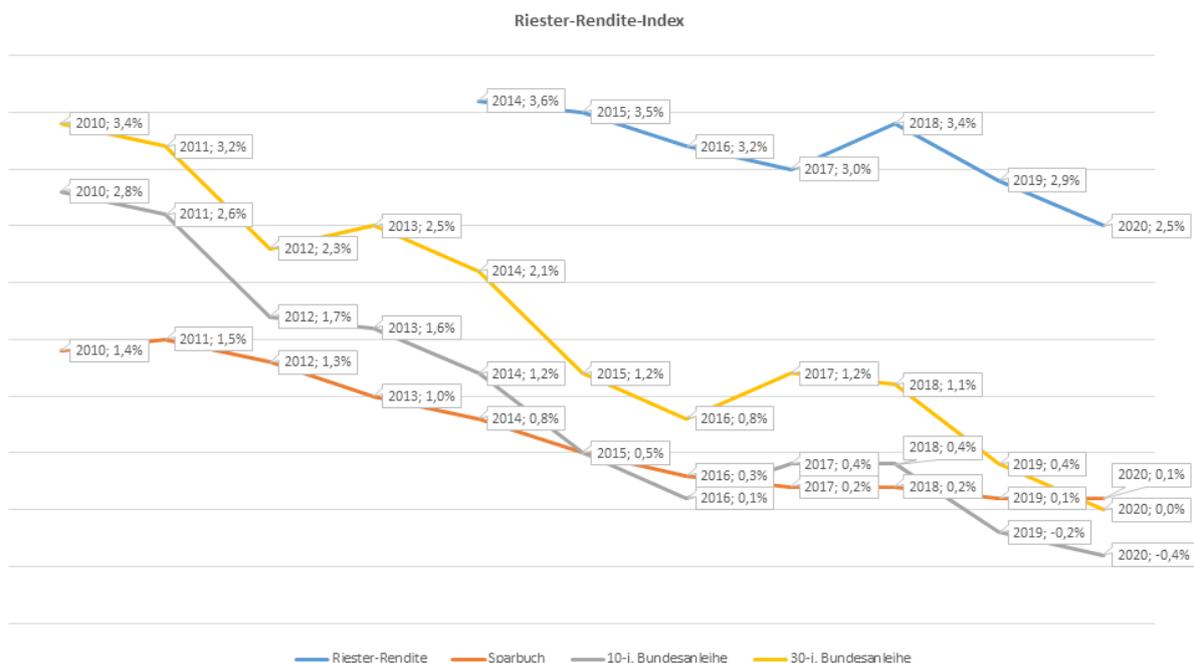


Abbildung 3: Riester-Rendite-Index 2010 - 2020

Im Zuge der immer wieder aufkeimenden Diskussion über die staatlich geförderte Altersvorsorge wird der Riester-Rente häufig vorgeworfen, die zur Einführung erhoffte Marktdurchdringung nicht erreicht zu haben. Gerade Geringverdiener:innen sollten durch die geförderte private Altersvorsorge dazu angeregt werden, privat vorzusorgen. Denn die gesetzliche Rente wird aufgrund der Änderungen des

<sup>6</sup> Vgl. (GDV, 2022).

<sup>7</sup> Vgl. (IVFP, 2023).

Altersvermögensgesetzes nicht mehr ausreichen, um den gewohnten Lebensstandard des Erwerbslebens auch im Ruhestand aufrechtzuerhalten – im schlimmsten Fall droht sogar Altersarmut.

Dementsprechend ist es kritisch zu sehen, dass sich nach einer guten Entwicklung in den Jahren 2005 bis 2011 die Anzahl der Riester-Verträge seither nur noch geringfügig vermehrt hat. Darüber hinaus ist die Gesamtzahl der Verträge im ersten Quartal 2018 sogar erstmalig zurückgegangen. D. h. der Abgang an Verträgen (bspw. durch Stornierung) war in diesem Zeitraum höher als die Anzahl an Neuabschlüssen. Aktuell sind knapp 16 Millionen Riester-Verträge im Bestand, wovon jedoch rund 3 Millionen Verträge<sup>8</sup> beitragsfrei fortgeführt werden. Vergleiche hierzu auch Abbildung 4.<sup>9</sup>

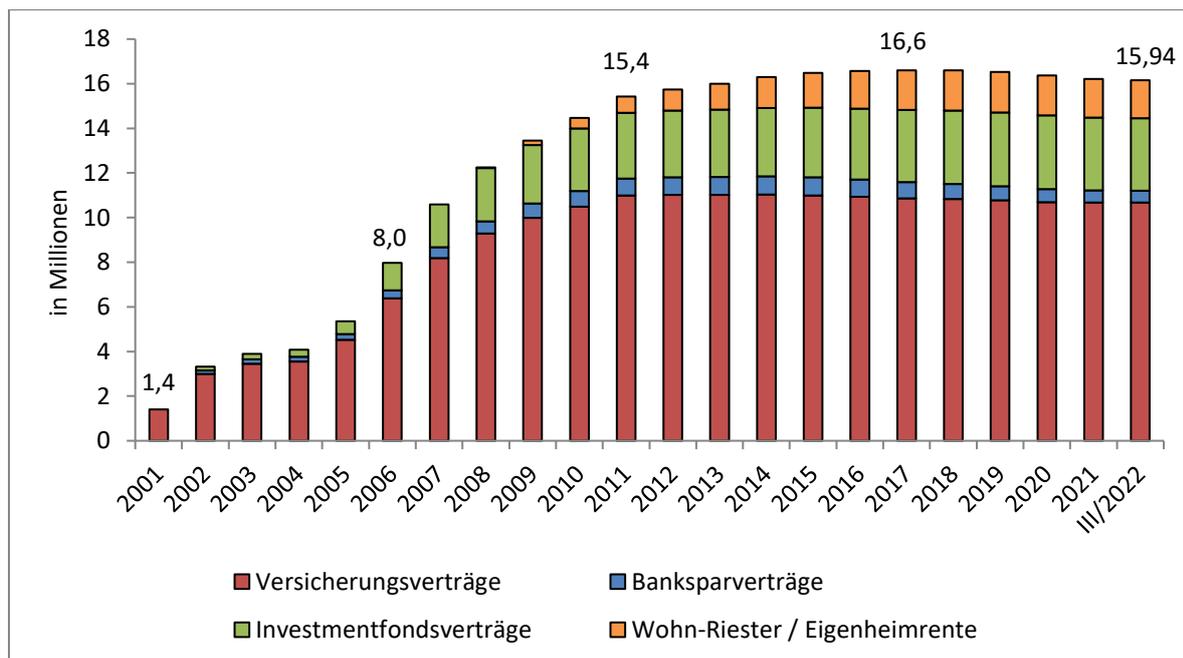


Abbildung 4: Entwicklung der Riester-Verträge seit 2001

Für diese inzwischen Jahre anhaltende Stagnation und nun sogar Abnahme an Riester-Verträgen dürfte einerseits die Verunsicherung der Verbraucher:innen durch einige Medienvertreter:innen und Politiker:innen stark beigetragen haben. Andererseits haben sich aber auch die Rahmenbedingungen für die Riester-Rente – insbesondere durch die langanhaltende Niedrigzinspolitik – deutlich verschlechtert. Eine 100%ige Beitragsgarantie, wie vom Gesetzgeber gefordert, ist bei den aktuell niedrigen Zinsen (der Höchstgaranziezins gem. § 2 DeckRV in der Lebensversicherungsbranche liegt seit 1.1.2022 bei 0,25 %) kalkulatorisch kaum bzw. nicht mehr darstellbar.<sup>10</sup> Dies und der mangelnde politische Wille für Reformen der Riester-Rente ist der Grund, weshalb sich die Anzahl der Riester-Anbieter nochmals drastisch reduziert hat. Diese bewusste Schwächung der Riester-Rente durch die Politik führt zu einer weiteren Verunsicherung unter Riester-Sparern. Die Kündigung einer bestehenden Riester-Versorgung

<sup>8</sup> Der Anteil von beitragsfreien Riester-Verträgen wird auf gut ein Fünftel bis knapp ein Viertel geschätzt.

<sup>9</sup> Vgl. (BMAS, 2023).

<sup>10</sup> Vgl. (DAV, 2021).

dürfte in den allermeisten Fällen jedoch nachteilig für Kund:innen sein, denn bereits erhaltenen Zulagen und Steuervorteile müssen zurückgezahlt werden. Vor allem für Familien mit Kindern kann aufgrund der Kinder-Zulage die Riester-Rente die lukrativste aller Altersvorsorgeformen werden.<sup>11</sup>

Aktuell spielt die Riester-Rente, wenn überhaupt, nur noch eine untergeordnete Rolle bei den Lebensversicherungsunternehmen. Dies zeigt sich auch bei der Anzahl von Riester-Anbietern, die in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken ist. Derzeit gibt es nur noch etwa ein Dutzend Riester-Anbieter. Dies verdeutlicht, dass trotz einer breiten Abdeckung die Riester-Rente in der aktuellen Ausgestaltung nicht mehr zukunftsfähig ist und ohne Reformen gänzlich von der Produktlandschaft verschwinden wird.

## 2.5 Private Rentenversicherung (3. Schicht)

Private Rentenversicherung inkl. Kapitalversicherungen in der 3. Schicht mit einem Bestand von über 33 Millionen<sup>12</sup> bilden den größten Teil der privaten Altersvorsorge und leisten somit einen gewichtigen Beitrag für die kapitalgedeckte Altersvorsorge in Deutschland. Die Vorzüge dieser Versicherungsprodukte ergeben sich vor allem daraus, dass bei einer Kapitalauszahlung aus einer (fondsgebundenen) Lebensversicherung das sogenannte Halbeinkünfteverfahren angewendet wird, anstatt der Kapitalertragsteuer in Form der Abgeltungsteuer bei Fondssparplänen. Eine Auszahlung in Rentenform wird ebenfalls bevorzugt behandelt, da es hierbei zu einer Ertragsanteilsbesteuerung kommt. Bei einer Fondsanlage im Versicherungsmantel werden im Gegensatz dazu während der Beitragsphase keine Steuern auf ordentliche Erträge (Zinsen und Dividenden) fällig. Ebenso sind die Auszahlungen nicht von der Abgeltungsteuer betroffen, sondern werden mit dem persönlichen progressiven Steuersatz (14 bis 45 % zzgl. Solz und ggf. KiSt) besteuert. Die Besonderheit dabei ist, dass bei einer Auszahlung des Vertragskapitals zu Rentenbeginn 50 % aller Erträge steuerfrei sind. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die Versicherungsverträge länger als 12 Jahre gehalten werden und die Erträge erst nach dem 62. Lebensjahr ausgezahlt werden. Ansonsten würde ebenfalls die Abgeltungsteuer angewendet werden. Neben der Kapitalauszahlung ist auch die Auszahlung in Form einer lebenslangen Leibrente möglich. Diese ist durch die sogenannte Ertragsanteilsbesteuerung steuerlich begünstigt. Die Höhe des Ertragsanteils wird durch den Zeitpunkt des Auszahlungsbegins der Rente bestimmt. Je später die Rentenzahlung beginnt, desto geringer ist der steuerpflichtige Anteil. Bei einem Renteneintritt mit 65 Jahren entspricht dieser bspw. 18 %, der anschließend mit dem jeweiligen individuellen Steuersatz besteuert wird. Ab dem 01. Januar 2018 verlagert sich die Besteuerung vom Anleger teilweise auf den Fonds selbst. Hierfür entfallen auf deutsche Dividenden Steuern in Höhe von 15 %, die direkt dem Fondsvermögen entnommen werden. Um die steuerliche Vorbelastung durch die Besteuerung auf Fondsebene auszugleichen, erhalten die Sparer:innen eine sog. Teilfreistellung für die erzielten Erträge. Bei einer Fondspolice liegt der Teilfreistellungsbetrag bei pauschal 15 %, sofern das Kapitalwahlrecht in Anspruch genommen wird. Wird das Kapital hingegen verrentet, entfällt eine Teilfreistellung.

---

<sup>11</sup> Der bis 2020 ermittelte Riester-Rendite Index des IVFP zeigt, dass auf Basis realer, sich in Auszahlung befindlicher, Riester-Verträge eine Netto-Rendite von durchschnittlich 3,5 % zwischen 2014 und 2020 erzielt werden konnte. Für vergleichbare Produkte mit einer 100 % Brutto-Beitragsgarantie ist dieser Wert kaum erreichbar.

<sup>12</sup> Eigene Berechnungen auf Basis (GDV, 2022).

### 3 Aktuelle Reformvorschläge

Aktuell gibt es unterschiedliche Vorschläge, die an die Fokusgruppe private Altersvorsorge herangetragen werden. Allen gemein ist die Forderung nach einer Anlagemöglichkeit, die eine höhere Rendite als bisherige Riester-Renten ermöglichen, d. h. eine Reduzierung der Garantieleistung. Ansonsten sind die Herangehensweisen, die im Folgenden kurz beschrieben werden, zum Teil doch sehr unterschiedlich.

#### 3.1 Bürgerrente (GDV)

Der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) hat aktuell ein Konzept vorgeschlagen (die „Bürgerrente“), wie die staatlich geförderte Altersvorsorge ausgestaltet sein sollte. Darin enthalten sind sechs Eckpunkte, die die „Bürgerrente“ im Vergleich zur Riester-Rente vor allem einfacher, verständlicher, nachhaltiger und renditestärker machen sollen. Wesentliche Reformvorschläge des Positionspapiers sind:<sup>13</sup>

##### 1 Bessere Ertragschancen

- Absenkung der derzeit gesetzlich verankerten Bruttobeitragsgarantie, um Ertragschancen zu erhöhen und
- Eine Kapital-Garantie von z. B. 80 % der eingezahlten Beiträge, um größere Verluste zu vermeiden.

##### 2 Mehr Flexibilität in der Rentenphase

- Verrentung des angesparten Vermögens bleibt Kernelement.
- Mehr Flexibilität durch eine Rentengarantiezeit, von beispielsweise zehn Jahren. Stirbt der Versicherte früher, soll das verbleibende Garantie-Kapital an die Hinterbliebenen ausbezahlt werden.

##### 3 Einfachere Förderung

- Entbürokratisierung, insb. Abschaffung nachträglichen Rückforderung von Zulagen aufgrund nicht oder nur noch zum Teil zutreffender Förderbedingungen.
- Die Idee: Jeder eingezahlte Euro soll mit 50 Cent vom Staat bezuschusst werden.
- Fördergrenze bei z. B. vier Prozent der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung.
- Steuerfreiheit der Beiträge; nachgelagerten Besteuerung der Leistungen in der Auszahlungsphase

##### 4 Dynamische Förderung

- Verknüpfung der Bürgerrente mit der Einkommens- und Inflationsentwicklung, da die Beitragsbemessungsgrenze für die gesetzliche Rente jährlich steigt
- Förder- und Eigenbeitrag steigen somit an

##### 5 Mehr Förderberechtigte

- Erweiterung des Förderkreises auf Selbstständige ohne Rentenversicherungspflicht

##### 6 Kostengünstigere Produkte

- Ein Standardprodukt, weniger Dokumentationsaufwand, schlankere Prozesse zwischen Anbietern und staatlichen Förderstellen, und auch digitale Vertriebsmöglichkeiten soll die Kosten senken

---

<sup>13</sup> Vgl. (GDV, 2023).

- persönliche Beratungen sorgen für ein größeres Verständnis und hohe Verbreitung

### 3.2 Fondsspardepot (BVI)

Auch der Fondsverband BVI hat Ende letzten Jahres ein neues Konzept für die private Altersvorsorge vorgestellt. Das sog. Fondsspardepot<sup>14</sup> – ein gefördertes Depot für Fondssparpläne zum Zweck der Altersvorsorge – soll einmalig pro Person abgeschlossen werden können und mind. bis zur Vollendung des 60. Lebensjahres laufen. Investiert soll dabei in offene Publikumsfonds (OGAW; Misch- und Immobilienfonds) werden, wobei die Erträge thesauriert bzw. reinvestiert werden. Beiträge sind aus versteuertem Einkommen zu zahlen. Ebenso ist eine Mindest- und Maximaleinzahlung pro Jahr vorgesehen. Weiterhin sollen Umschichtungen innerhalb des Fondsspardepots steuerlich unschädlich sein, Depotübertragungen auf andere Institute möglich und ein Riester-Übertrag soll ohne schädliche Verwendung möglich sein.

Analog zur privaten Rentenversicherung wird gefordert, auf eine Besteuerung der im Fondsspardepot erzielten Investmenterträge – auch bei Umschichtungen innerhalb des Produkts – zu verzichten. Außerdem soll ein zusätzlicher prozentualer Freibetrag auf die ausgezahlten Investmenterträge gewährt werden. Dieser soll linear um zwei Prozent pro Beitragsjahr ansteigen, um Anreize für einen langfristigen Sparprozess zu schaffen.

Am Ende der Ansparphase kann der/die Kund:in sich dann zwischen einer Einmalauszahlung oder einem Auszahlplan entscheiden, wobei die Erträge mit der Abgeltungssteuer unter Berücksichtigung des Freibetrags zu besteuern sind. Sofern die Verfügung vor dem 60. Lebensjahr entsteht, entfällt der Freibetrag.

### 3.3 Öffentlicher Vorsorgefonds (vzvb)

Die Verbraucherzentrale Bundesverband (vzvb) empfiehlt die Riester-Rente durch einen öffentlich verantworteten Vorsorgefonds<sup>15</sup> zu ersetzen. Jedoch solle die Reform nicht isoliert betrachtet werden, sondern vielmehr auch durch Verbesserungen der anderen Teile des Alterssicherungssystems:

- Öffentlicher Vorsorgefonds: Vermögensaufbau für spätere Altersrente,
- GRV: hauptsächlich auf die Absicherung biometrischer Risiken während der Erwerbszeit,
- bAV: Unterstützung der privaten Vorsorge.

Durch die Einführung eines öffentlich verantworteten Vorsorgefonds soll ein einfacher und kostengünstiger Zugang über den Arbeitgeber (Opting-Out mit Widerspruchsmöglichkeit) zu einer renditeorientierten Kapitalanlage geschaffen werden. Die Auszahlung soll über einen Entnahmeplan (mit Restverrentung ab dem 90. Lebensjahr) erfolgen. Die Organisation der Kapitalanlage soll von einem öffentlich-rechtlichen Träger vorgenommen werden, wobei ein staatlicher Zugriff auf die Gelder ausgeschlossen ist. Die Steuervorteile bei der Beitragszahlung bzw. Besteuerung der Renten soll sich dabei am geltenden Recht orientieren. Zulagen sind dabei möglich, aber kein Muss. Geringverdiener:innen sollen mehr von einer armutsfesten GRV und starker Absicherung gegen Erwerbsminderung als von der Förderung einer privaten Zusatzvorsorge profitieren.

---

<sup>14</sup>Vgl. (BVI, 2022).

<sup>15</sup> Vgl. (vzvb, 2023).

## 4 Reformvorschläge des IVFP

In diesem Kapitel schlägt das IVFP zwei Konzepte vor, wie die private Altersvorsorge wieder rentabler gestaltet werden kann. Der erste Vorschlag zielt dabei auf geförderte Altersvorsorgeprodukte (1. und 2. Schicht) ab. Das zweite Konzept bezieht sich auf die private Altersvorsorge in der 3. Schicht. Die Vorschläge des IVFP basieren dabei auf den Konzepten des GDV, des BVI und des vzbv und stellen eine praktikable Erweiterung dar. Die Vorschläge des IVFP sind so gestaltet, dass sie mit überschaubarem organisatorischen Aufwand eine möglichst breite Akzeptanz bei Verbraucher:innen erreichen.

### 4.1 IVFP-Reformvorschläge zur geförderten privaten Altersvorsorge (1. und 2. Schicht)

Die Riester-Rente genießt angesichts der im vorangegangenen Kapitel aufgezeigten Verkaufs- bzw. Bestandsstatistik und der erwähnten nachhaltigen kritischen Haltung der Medien inzwischen offenbar weder in der Politik noch bei den Verbrauchern:innen ausreichendes Vertrauen. Will man daher die sinnvolle Grundidee der Riesterrente, insbesondere Menschen mit unterdurchschnittlichem Einkommen besonders zu fördern, damit diese zahlenmäßig sehr bedeutende Menge an Bürgern:innen sich eine Zusatzversorgung neben der gesetzlichen Rente leisten kann und später nicht der Altersarmut anheimfällt, hilft aus Sicht der Autoren nur ein „revolutionärer“ Reformvorschlag; ansonsten würde der Eindruck entstehen, der Staat wolle mit „billigen Facelifting“ den alten Wein in neuen Flaschen weiterhin anpreisen. Zu beachten ist dabei, dass die im Rahmen der Riester-Rente eingeführte Zulagenförderung, deren Systematik dem seit 1984 existierenden und bewährten Familienleistungsausgleich gem. § 31 EStG entnommen ist, neben der bislang wenig bedeutenden seit 2018 im Rahmen der bAV existierenden arbeitgeberfinanzierten Geringverdienerversorgung gem. § 100 EStG<sup>16</sup>, angesichts des steuerlichen Progressionsproblems, die einzige staatliche Förderung für unterdurchschnittlich Verdienende, sozial Schwache und kinderreiche Familien ist – dieser Personenkreis darf zukünftig angesichts der bereits mehrfach erwähnten drohenden Altersarmut in der Zusatzvorsorge nicht abgehängt werden. Die neue Möglichkeit der staatlichen Förderung über eine Zulagensystematik wird nachfolgend als „Zulagenrente“ bezeichnet. Das IVFP hat folgende Vorschläge für die Zulagenrente:

#### **Ausweitung des förderfähigen Personenkreises**

Die Zulagenrente soll für jede(n) möglich sein, d. h. keine Unterscheidung mehr zwischen unmittelbarer und mittelbarer Förderung wie es bei der Riester-Rente der Fall war, was letztendlich die Komplexität sowohl bei der Beratung als auch bei der Verwaltung deutlich reduzieren würde. Dadurch erreicht man eine beachtliche Vereinfachung des Verfahrens und somit geringere Kosten. Darüber hinaus wäre die Zulagenrente für Millionen Selbständige eine sinnvolle Ergänzung zu bereits bestehender Altersversorgung.

#### **Flexibilisierung der Beitragsgarantie**

Um den Kund:innen auch in Phasen niedriger Zinsen eine angemessene Rendite und mindestens einen Inflationsausgleich zu ermöglichen, ist es zwingend notwendig sich von der gesetzlich verankerten Bruttobeitragsgarantie zu verabschieden. Verschiedene Untersuchungen haben gezeigt, dass eine Reduktion des Garantieniveaus durchaus Vorteile sowohl auf die Renditechancen als auch auf die Risiken

---

<sup>16</sup> Vgl. (Destatis, 2021).

besitzen kann. So haben Berechnungen des IVFP<sup>17</sup> gezeigt, dass ein Verzicht auf Garantien die Renditechancen bei vertretbarem Risiko erheblich erhöhen können. Zum gleichen Ergebnis kommt eine Studie der ifa Ulm<sup>18</sup> aus dem Jahr 2021. Darin zeigen die Autoren dieser Studie zudem auf, dass unter inflationsbereinigter Betrachtung das Risiko in deutlich geringerem Umfang steigt. Demnach seien Produkte mit abgesenkter Garantie auch für sicherheitsorientierte Verbraucher:innen bedarfsgerecht. Das IVFP empfiehlt daher, die Bedingung einer Beitragsgarantie bei der Zulagenrente zu entschärfen. Um dem Sicherheitsbedürfnis der Kund:innen weiterhin gerecht werden zu können empfehlen die Autoren eine Absenkung des gesetzlich vorgeschriebenen Garantieniveaus z. B. auf 50 %. Die konkrete Garantiehöhe sollte zudem im Einklang mit der Risikoneigung der Kund:innen flexibel wählbar sein. Dadurch ergeben sich höhere Rendite-Chancen.

### **Vereinfachung der Zulagensystematik**

Jeder unter einem Bruttoeinkommen (folgend Geringverdienergrenze) von z. B. dem Durchschnittseinkommen aller sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer:innen (in 2023: 43.142 Euro) erhält die Grund- und Kinderzulage ohne eigenen Beitrag, d. h. es ist keine Überprüfung mehr der vier Prozent vom Vorjahreseinkommen und kein eigener Beitrag mehr nötig. Daraus resultiert eine beachtliche Vereinfachung des Zulagenverfahrens. Sollte zu einem Zeitpunkt das Bruttoeinkommen des Versicherten höher sein, als das in diesem Jahr festgesetzte Durchschnittseinkommen aller Rentenversicherten, so steht ihm zwar keine Zulagenförderung zu, allerdings muss er die bereits erhaltenen Zulagen in den vorherigen Jahren auch nicht zurückzahlen. Der Grenzwert ist jährlich zu prüfen.

Darüber hinaus kann jede(r) mit einer weiteren Förderung eigene Beiträge einzahlen. Dabei gilt: Pro eingezahlten Euro wird eine Zulage von 50 Cent in den Vertrag eingezahlt. Die vom GDV in der Bürgerrente vorgeschlagene Systematik, dass jeder einbezahlte Euro durch eine Zulage in Höhe von 50 Cent gefördert wird, wurde bereits im Jahr 2019 in einem Fünf-Punkte-Plan des GDV, BVI, VDPB und LBS angeregt.<sup>19</sup> Die entscheidende Neuerung dabei ist, dass das Fördersystem gänzlich auf einen Sonderausgabenabzug verzichtet. Die sogenannte steuerliche Günstigerprüfung könnte entfallen und dementsprechend die staatliche Förderung bei einer Stelle – z. B. der ZfA – gebündelt werden, was zu einer deutlichen Vereinfachung des Zulagensystems führen würde. Eine ausführliche Analyse der Auswirkungen dieser neuen Fördersystematik des IVFP zeigte unter anderem auf, dass insbesondere geringe Einkommensgruppen (deutlich) stärker von der neuen Fördersystematik profitieren.<sup>20</sup> Im Gegensatz zur aktuellen Regelung der vollen Besteuerung der Leistung der Riester-Rente gemäß § 22 Nr. 5 EStG, soll die Leistung, die aus der Zulagenrente resultiert, völlig steuerfrei an die Empfänger:innen ausgezahlt werden.

Insbesondere die neue Regelung, dass jede(r) unter einer bestimmten Einkommenshöhe die Zulagen ohne eigenen Beitrag „geschenkt“ bekommt und die (Renten-)Leistung daraus nicht versteuert werden muss, stellt ein Novum bei der staatlichen Förderung dar. Hintergrund dieses Gedankens ist der Anreiz für jeden („nudging“), einen Altersvorsorgevertrag zu haben und dadurch in die Altersvorsorge einzusteigen. Damit besitzen die Bürger:innen schon einen Altersvorsorgevertrag, in dem sie selbst noch einen Beitrag einzahlen könnten. Die 50 Cent je einbezahltem Euro stellen einen nicht unerheblichen

---

<sup>17</sup> Vgl. (IVFP, 2018), S. 29 ff.

<sup>18</sup> Vgl. (Graf, Kling, & Ruß, 2021).

<sup>19</sup> Vgl. (GDV, 2019).

<sup>20</sup> Vgl. (IVFP, 2019), S. 31 ff.

Anreiz dar, Beiträge über die reine Zulage hinaus einzuzahlen. Die Obergrenze dafür könnte – wie vom GDV vorgeschlagen – vier Prozent von der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung sein. Verglichen mit den Förderquoten einer Basisrente bei Personen oberhalb des Durchschnittseinkommens ist die Förderung in dieser Höhe berechtigt. Derart privat zusätzlich investiertes Geld senkt dabei mögliche staatliche Transferleistungen in Zukunft, da (auch durch den Zinseszins-Effekt) Verbraucher:innen ein höheres Ruhestandsgehalt zur Verfügung steht, was mit weniger Grundversicherungsempfängern einher geht. Grundsätzlich ist bei den Kosten für den Staat der hier vorgeschlagenen Zulagenrente die Frage zu stellen, was es den Staat kostet, wenn die Mitbürgerinnen und Mitbürger nicht in die eigene Altersvorsorge investieren?

Zudem können sich die Autoren eine Integration der vorgeschlagenen Zulagenrente in die Basisrente vorstellen. So könnte man Bestehendes sinnvoll nutzen und eine deutliche Vereinfachung erzielen. Der Grundgedanke des Modells ist nicht eine vollkommen neue Rente zu schaffen, sondern mit den vorhandenen Strukturen zu arbeiten, welche grundlegend positive Auswirkungen auf die bisherigen privaten Altersvorsorgewege hatten. Betrachtet man zum einen die Basisrente, bringt diese teilweise sehr attraktive Eigenschaften mit sich, welche auch von der Regierung, laut Koalitionsvertrag, wünschenswert für eine Altersvorsorge sind. Auszeichnende Merkmale der Rürup-Rente sind zum einen die „höheren“ Renditen, da diese Anlageform nicht in Verbindung mit einer gesetzlichen Beitragsgarantie steht somit auch die Anlagestrategie frei wählbar ist. Die Kund:innen können bereits heute aus einem breitem Produktspektrum auswählen und den individuellen Bedürfnissen und entsprechenden Risikoneigungen kann Rechnung getragen werden. Analog der Riester-Rente gibt es die Leistung nur als lebenslange Altersversorgung in Form einer Leibrente. Diese Zielsetzung ist aufgrund der üppigen Förderung durch den Staat nachvollziehbar. Die Autoren empfehlen jedoch, von der alten „Riester“-Regelung die Kapitalisierbarkeit in Höhe von 30 % zu Ruhestandsbeginn in die Basisrente zu übernehmen. Zudem ist die steuerliche geförderte Basisrente für jeden durchführbar, im Gegensatz zur Riester-Rente. Eine Integration in die Basisrente würde zudem automatisch zu einer Ausweitung des förderfähigen Personenkreises führen.

Doch auch die Riester-Rente hat wichtige Elemente, welche in eine neue Rente übertragen werden sollten, wie beispielsweise die Zulagenförderung. Diese Art der Förderung ist besonders für sozial Schwache oder kinderreiche Familien essenziell. Allerdings ist das aktuelle Zulagensystem zu kompliziert und unübersichtlich. Durch die neue Zulagensystematik würden Niedrigverdiener:innen bis zur Geringverdienergrenze von der Zulage profitieren und diejenigen, die darüber verdienen, durch die Absetzbarkeit der Beiträge der Basisrente. Zudem wäre es vorstellbar, dass die in der Bürgerrente vorgeschlagene Zulagensystematik, dass jeder einbezahlte Euro durch eine Zulage in Höhe von 50 Cent gefördert wird, in die Basisrente integriert wird, z. B. für Sparer:innen deren Vorjahresbruttoeinkommen die Geringverdienergrenze unterschreitet.

Auch die Einführung eines Standardproduktes ist nach Meinung des IVFP schnell umsetzbar. Alle Anbieter sollen dazu verpflichtet werden, ein einfaches Produkt mit geringen Abschlusskosten anzubieten. Ein digitaler Vertrieb inklusive einer Anlegerprofilbestimmung (gemäß IDD bzw. Mifid II) in Verbindung mit beispielsweise drei kostengünstigen Anlagestrategien (sicherheitsorientiert, ausgewogen, chancenorientiert) unter Berücksichtigung von ESG-Grundsätzen und einem Verzicht auf zusätzliche Features (z. B. keine Fondsauswahl) führt zu einem Produkt mit „geringer“ Gesamtkostenquote. Als Ergänzung sind Individualprodukte ohne zwingende Vorgaben zur Vermögensallokation – wie bereits

in der Basisrente vorhanden – mit Auswahlmöglichkeiten oder Zusatzbausteinen sehr gut geeignet. Aufgrund der vielfältigen Anlagemöglichkeiten – insbesondere auch während der Vertragslaufzeit bei z. B. einer Veränderung der Anlagepräferenzen – empfehlen die Autoren einen Vertrieb der Individualprodukte über Berater:innen.

Zusätzlich zu dem im Koalitionsvertrag verankerten Bestandsschutz für Riester-Verträge regen die Autoren an, einen Wechsel von einem Riester-Vertrag in die neue Zulagenrente zu ermöglichen.

## **4.2 Neue ergänzende steuerliche Lösung in der ungeforderten Altersvorsorge der 3. Schicht**

Um den Bedürfnissen der Kund:innen bei Übergang in die Rentenphase besser gerecht zu werden, kann es von Vorteil sein, diese (deutlich) flexibler zu gestalten. Beim Renteneintritt tun sich die Kund:innen oft sehr schwer, ihre Restlebenserwartung richtig einzuschätzen. Daher wird in sehr vielen Fällen vom Kapitalwahlrecht Gebrauch gemacht und auf eine Leibrente verzichtet. Dies führt unter Umständen dazu, dass das Geld schnell verbraucht ist und der eigentliche Zweck, eine finanzielle Absicherung bis zum Lebensende, verfehlt wird. Durch eine Verlagerung der endgültigen Entscheidung über Kapitalauszahlung oder lebenslange Rente auf ein höheres Alter (z. B. 85) kann das Problem zumindest deutlich abgemildert werden. Vorstellbar ist daher, dass das angesparte Kapital zum Rentenbeginn zunächst als Entnahme- bzw. Auszahlplan schrittweise entnommen wird, ähnlich wie vom vzbv vorgeschlagen. Um Anreize für eine geplante Auszahlphase zu schaffen, soll es darüber hinaus noch eine weitere Möglichkeit des Leistungsbezugs in Form eines Auszahlplans geben, der bis zu einer bestimmten Grenze eine Steuerfreiheit der Auszahlung bietet z. B. über einen Zeitraum von 20 Jahren. Dies hätte auch für den Gesetzgeber den Vorteil, dass die Bürger:innen das für die Altersvorsorge angesparte Kapital für einen längeren Zeitraum zur Verfügung haben und nicht evtl. innerhalb kurzer Zeit nach Ruhestandsbeginn vollständig aufbrauchen.

Die steuerliche Begünstigung bei Wahl eines Auszahlplan beinhaltet eine vollständige Steuerbefreiung der Auszahlraten bis zu einer bestimmten Höhe von beispielsweise jährlich maximal drei Prozent des bei Auszahlungsbeginns vorhandenen Kapitalvermögens (Auszahlungsraten). Der Auszahlungsplan sollte über eine vorgeschriebene Mindestdauer verfügen. Denkbar sind hier z. B. mind. 20 Jahre. Ab Beginn des Auszahlplans müssen die Auszahlungen demnach über mindestens 20 Jahre erfolgen, startet die Auszahlphase bspw. zum 62. Lebensjahr, so muss für eine steuerliche Förderung diese bis mindestens zum 82. Lebensjahr andauern.

Folgendes einfaches Beispiel soll dies nochmals verdeutlichen:

Hat ein(e) Kund:in zum 65. Lebensjahr 100.000 Euro angespart und vereinbart einen Auszahlplan über 20 Jahre – also bis zum 85. Lebensjahr – sind jährliche Auszahlraten in Höhe von maximal 3.000 Euro steuerfrei. Am Ende der Auszahlphase, also mit 85 ist das restliche vorhandene Kapital gemäß dem bereits heute üblichen Halbeinkünfteverfahren zu versteuern. Wird das Restkapital zum Ende der Auszahlphase, also mit 85, lebenslang verrentet, erfolgt die Besteuerung gemäß Ertragsanteil, wie es heute schon üblich ist.

Durch die neue Systematik könnten fondsgebundene Rentenphasen, die aufgrund immer länger werdender Leistungsphasen durchaus sinnvoll sein können und daher von inzwischen vielen Versicherungsunternehmen angeboten werden, deutlich flexibler und rentabler gestaltet werden, da auch hier eine reduzierte Besteuerung der Erträge erfolgt.

Die Vorteile liegen auf der Hand: Während des Leistungsbezugs hat der (die) Kund:in Zugriff auf sein Guthaben und kann damit flexibel auf sich möglicherweise verändernde Umstände reagieren. Zudem kann die Restlebenserwartung zu dem späteren Zeitpunkt (z. B. mit 85) besser eingeschätzt werden und die richtige Wahl zwischen Kapital oder Leibrente getroffen werden.

### **4.3 IVFP-Reformvorschläge zur ungeförderten privaten Altersvorsorge (3. Schicht)**

Die im Kapitel 4.2. aufgezeigte neue steuerliche Variante in der Auszahlungsphase soll für Produkte der 3. Schicht wie z. B. privaten Rentenversicherungen gelten. Dadurch ergibt sich neben dem Halbeinkünfteverfahren, das gemäß der 62/12-Regel (sog. „12-62- Voraussetzung“ analog § 20 Abs. 1 Nr. 6 Satz 2 EStG) bei Kapitalauszahlung gilt und der Ertragsanteilsbesteuerung bei Wahl der Leibrente eine weitere Möglichkeit, sich steuerbegünstigt einen Entnahmeplan über einen bestimmten Zeitraum z. B. 20 Jahre auszahlen zu lassen.

Nach Auffassung der Autoren könnte man diese neue Regelung auch bei für die Altersvorsorge klassifizierte Fondsspardepots, wie vom BVI vorgeschlagen (vgl. Kapitel 3.2), anwenden. D. h. keinerlei Steuerbelastung von Kapitalerträgen während der Beitragsphase, so wie im Falle einer fondsgebundenen Lebens- bzw. Rentenversicherung („Versicherungsmantel“). Daher ist das Fondsspardepot aus Sicht der Autoren in der 3. Schicht einzuordnen und kann als sinnvolle Ergänzung zum bestehenden System angesehen werden. Um jedoch eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung erreichen zu können, muss das Produkt möglichst verständlich und einfach sein. Daher empfehlen die Autoren möglichst auf Einschränkungen zu verzichten. Zunächst sollte das Fondsspardepot ein Produkt analog einer privaten Rentenversicherung der ungeförderten 3. Schicht sein, das auch mehrmals von verschiedenen Anbietern abgeschlossen werden kann. Ebenso sollte auf eine gesetzliche Mindest- bzw. Maximaleinzahlung verzichtet werden.

Zudem empfiehlt es sich, bei der Besteuerung von Kapitalerträgen in der Auszahlphase auf ein bewährtes System zu setzen. Analog zu Kapitalauszahlungen bei Lebens- und Rentenversicherungen eignet sich das Halbeinkünfteverfahren (beachte dazu die 12-62- Voraussetzung“ analog § 20 Abs. 1 Nr. 6 Satz 2 EStG). Dies lässt sich wie folgt begründen:

Während der Vorschlag des BVI darauf abzielt, den Steuervorteil des Fondsspardepots von der Dauer der Ansparphase abhängig zu gestalten, ist diese beim Halbeinkünfteverfahren irrelevant. Nach Berücksichtigung der Teilfreistellung (15 %) werden bei Kapitalauszahlungen bei Lebens- bzw. Rentenversicherungen derzeit 50 % der erzielten Investorerträge mit dem individuellen Steuersatz belastet. Je nach Grenzsteuersatz ergibt sich dadurch eine effektive Steuerbelastung der Gesamterträge zwischen 0 % und 18 %. Siehe hierzu Tabelle A 1 im Anhang.

Beim Vorschlag des BVI ergibt sich hingegen eine effektive Belastung der Gesamterträge in Abhängigkeit der Anspardauer zwischen 5 % (Laufzeit 40 Jahre) und 19 % (Laufzeit 12 Jahre). Insbesondere Geringverdiener würden in vielen Fällen durch Anwendung der Abgeltungssteuer eine höhere Steuerlast

tragen. Vor diesem Hintergrund sollte auch für das Fondsspardepot das Halbeinkünfteverfahren übernommen werden. Vergleiche Tabelle A 2 im Anhang.

Um jedoch einen Anreiz dafür zu schaffen, dass die Kund:innen sich das Fondsvermögen zum „Rentenbeginn“ nicht auszahlen lassen sondern einen Auszahlplan vereinbaren, sollte für diesen Fall eine zusätzliche steuerliche Begünstigung geschaffen werden. Hierfür schlagen die Autoren vor, eine „geplante Auszahlungsphase“ von (mindestens) 20 Jahren einzuführen. Während dieser Zeit sind die Auszahlungsraten in Höhe von jährlich maximal z. B. drei Prozent des bei Auszahlungsbeginns vorhandenen Fondsvermögens vollständig von der Steuer befreit. Für eine genauere Betrachtung dieser ergänzenden Lösung ungeförderter Altersvorsorge im Rahmen der 3. Schicht sei auf das vorhergehende Kapitel 4.2 verwiesen.

Für die Altersvorsorge klassifizierte Fondsspardepots und die damit verbundenen steuerlichen Begünstigungen sollten kostengünstige Investmentfonds mit folgenden Eigenschaften verwendet werden:

- Fonds mit Thesaurierung / automatische Wiederanlage.
- Deren Aktienanteil sich nach der individuellen Chancenorientierung des jeweiligen Anlegers und evtl. seinem Eintrittsalter bzw. aktuellen Alter richtet.
- Keine Vorabpauschale i. S. d. § 18 InvStG.
- Hälfthige Steuerbefreiung (Halbeinkünfte-Begünstigung) des positiven Unterschiedsbetrages (analog § 20 Abs. 1 Nr. 6 Satz 2 EStG), der sich aus dem am Ende der geplanten Auszahlungsphase noch vorhandenen Restkapital ergibt, nach Abzug einer 15%igen Teilfreistellung, unabhängig von der Art des Investmentfonds, analog § 20 Abs. 1 Nr. 6 Satz 9 EStG. Relevant ist der persönliche Steuertarif des § 32a EStG aufgrund einer analogen Anwendung des § 32d Abs. 2 Nr. 2 EStG.

Um ein Steuersparmodell für bisherige Sparpläne zu vermeiden, sollte es sich beim Fondsspardepot analog den Fondssparplänen in der 1. und 2. Schicht um eine neue Produktgattung im Rahmen der 3. Schicht handeln. D. h. bestehende Fondssparpläne sollten nicht ohne weiteres integriert werden können bzw. sollten die steuerlichen Vorteile nur auf zukünftige Erträge Anwendung finden. Ein weiterer Vorteil dieses Vorschlags besteht darin, dass für den Staat keine direkten Kosten in Form von z. B. Zulagen entstehen. Die „Förderung“ findet bei diesem System daher ausschließlich in der Leistungsphase statt, indem die normale Besteuerung der in der Beitrags- und Rentenphase erzielten Erträge deutlich reduziert wird.

## Literaturverzeichnis

- BMAS. (02. Februar 2023). *Statistik zur privaten Altersvorsorge (Riester-Rente)*. Von <https://www.bmas.de/DE/Service/Statistiken-Open-Data/Statistik-zu-Riester-Vertraegen/statistik-zusaetzliche-altersvorsorge.html> abgerufen
- BVI. (2022). *Fondsspardepot*.
- DAV. (2021). *Ergebnisbericht des Fachausschusses Altersversorgung - Garantien in der bAV im Niedrigzinsumfeld*. Köln.
- Destatis. (2021). *Betriebsrentenförderung für Geringverdienende im Jahr 2020 fast verdoppelt*. Von [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/08/PD21\\_384\\_731.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/08/PD21_384_731.html) abgerufen
- GDV. (19. November 2019). *Fünf-Punkte-Plan zur Stärkung der privaten Altersvorsorge*. Von <https://www.gdv.de/gdv/medien/medieninformationen/fuenf-punkte-plan-zur-staerkung-der-privaten-altersvorsorge-52648> abgerufen
- GDV. (2022). *Die deutsche Lebensversicherung in Zahlen 2022*.
- GDV. (02. Februar 2023). *Die wichtigsten Fakten zur Bürgerrente*. Von <https://www.gdv.de/gdv/themen/leben/buergerrente-127652> abgerufen
- Graf, S., Kling, A., & Ruß, J. (2021). *Auswirkungen von Garantien auf inflationsbereinigte Chancen und Risiken langfristiger Sparprozesse*.
- IVFP. (2018). *Die Renditechancen der (fondsgebundenen) Riester Rente im aktuellen Marktumfeld*.
- IVFP. (2019). *Die Riester-Rente: „Abwracken“ oder „Aufrüsten“?*
- IVFP. (28. Februar 2023). *Riester-Rendite*. Von <https://ivfp.de/riester-rendite/> abgerufen
- Oeppen, J., & Vaupel, J. W. (10. Mai 2002). Broken limits to life expectancy. *Science* 296, S. 1029-1031.
- SPD, Bündnis 90 / Die Grünen und FDP. (2021). *Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen SPD, Bündnis 90 / Die Grünen und FDP*.
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2009). *Nudge: Wie man kluge Entscheidungen anstößt*. Berlin: Econ-Verlag.
- vzvb. (2023). *KOALITIONSVERTRAG NUTZEN – VORSORGEFONDS EINFÜHREN*. Berlin.

## Anhang

| Individueller Steuersatz | Teilfreistellung | Effektiver Steuersatz auf Gesamterträge |
|--------------------------|------------------|---|
| 20%                      | 15%              | 9%                                      |
| 30%                      |                  | 13%                                     |
| 42%                      |                  | 18%                                     |

**A 1: Effektiver Steuersatz auf Gesamterträge gemäß Halbeinkünfteverfahren in Abhängigkeit vom individuellen Steuersatz**

| Laufzeit | Freibetrag | Anteil Besteuerung Erträge | Abgeltungssteuer | Effektiver Steuersatz auf Gesamterträge |
|----------|------------|----------------------------|------------------|---|
| 12       | 24%        | 76%                        | 25%              | 19%                                     |
| 20       | 40%        | 60%                        | 25%              | 15%                                     |
| 30       | 60%        | 40%                        | 25%              | 10%                                     |
| 40       | 80%        | 20%                        | 25%              | 5%                                      |

**A 2: Effektiver Steuersatz auf Gesamterträge gemäß Vorschlag BVI in Abhängigkeit von der Laufzeit**