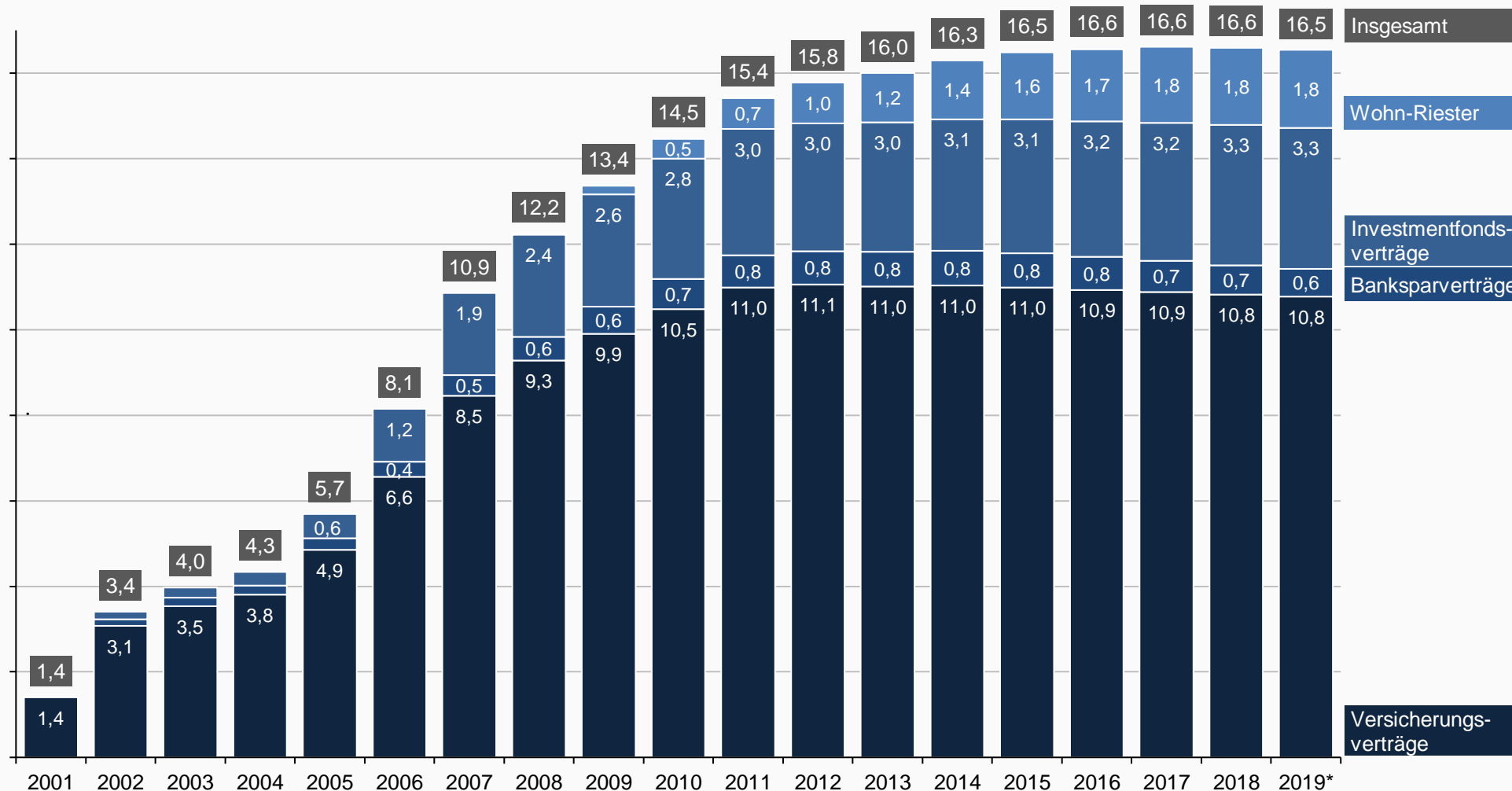


### ■ Geförderte private Altersvorsorge (Riester-Verträge) 2001 - 2019 nach Vertragsform in Mio.



\* 2. Quartal

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales

## Rückgang der Riester-Verträge 2019 – Obligatorium und Standardprodukt sind die falsche Antwort

### Kurz gefasst:

- Mitte 2019 werden 16,5 Mio. Riester-Verträge gezählt. Deren Zahl stagniert seit etwa 2013. Und im Jahr 2019 zeigt sich – trotz steigender Bevölkerungs- und Beschäftigtenzahlen – sogar eine rückläufige Entwicklung. Dies betrifft vor allem die Lebensversicherungen.
- Auch wenn berücksichtigt wird, dass viele Beschäftigte eine Absicherung im Rahmen der betrieblichen Altersvorsorge aufweisen, so können in der Summe allenfalls 60 % der Beschäftigten (einschließlich Minijobs) irgendeine zusätzliche Alterssicherung aufweisen. Das Ziel der Alterssicherungspolitik, die infolge des sinkenden Rentenniveaus entstehenden Versorgungslücken im Alter durch den Auf- und Ausbau einer kapitalgedeckten Altersvorsorge auszugleichen, wird nicht erreicht.
- Schwerer noch wiegt, dass der zu einem Zeitpunkt gemessene Verbreitungsgrad der zusätzlichen Altersvorsorge keinerlei Aussagen über die zu erwartenden Renten bzw. Bankleistungen zulässt. Denn unbekannt ist, wie hoch die Sparbeträge sind und wie lange einbezahlt wird. Allein die Information des Arbeits- und Sozialministeriums, dass mehr als ein Fünftel der Verträge „ruhend gestellt“ sind, also aktuell nicht mehr bedient und auch nicht durch die staatlichen Zulagen gefördert werden, lässt erkennen, dass sich hier erhebliche Absicherungslücken auftun.
- Die Rendite einer kapitalfundierte Altersvorsorge steht und fällt mit der Entwicklung auf den Kapitalmärkten. Und in Abzug gebracht werden müssen die hohen Vertriebs- und Akquisitionskosten. Damit bleibt offen, welche konkrete Höhe die Renten zum Auszahlungsbeginn und während des gesamten Auszahlungszeitraums aufweisen werden. Angesichts der dauerhaften und weltweiten Niedrigzinsphase werden die Renditen „sicherer“ Altersvorsorgeverträge in Zukunft ausgesprochen niedrig ausfallen.
- Im Sinne einer verlässlichen Altersversorgung ist es deshalb unumgänglich, die gesetzliche Rentenversicherung zu stärken und den weiteren Rückgang des Rentenniveaus (Nettorentenniveau vor Steuern), wie er für die Jahre nach 2025 vorprogrammiert ist, zu verhindern.
- Aktuelle Vorschläge (die nicht zuletzt in der Rentenkommission diskutiert werden), die kapitalmarktabhängige Altersvorsorge durch ein Obligatorium zu verallgemeinern und die Kapitalanlage auf ein öffentlich verwaltetes Standardprodukt bzw. einen Vorsorgefonds zu lenken, stellen hingegen keinen Beitrag zur Problemlösung dar.
- Wenn alle Beschäftigten einzahlen müssen (ggf. mit einer opting-out Möglichkeit) und der Beitragseinzug über die Unternehmen läuft, gibt es keinen grundsätzlichen Unterschied mehr zur Beitragsfinanzierung der Rentenversicherung. Dieser Ausbau der kapitalfundierte Vorsorge ist keinesfalls „preiswerter“ und leichter zu verkraften als steigende GRV-Beiträge – allerdings betreffen die Belastungen allein die Beschäftigten und nicht die Unternehmen.
- Die Renditen können durch einen Verzicht auf eine Nominalwertgarantie und durch Anlagen auf (internationalen) Aktienmärkten erhöht werden. Doch zugleich wachsen die Risiken. Die Betroffenen wissen nicht, mit welcher Rente sie beim Altersübergang rechnen können.

Von der Gewährleistung von sozialer Sicherheit im Alter kann dann nicht mehr geredet werden. Zudem ist nicht gewährleistet, dass neben der Absicherung im Alter auch die Risiken der Erwerbsminderung und einer Hinterbliebenenversorgung erfasst werden.

## Hintergrund

Grundgedanke des mit der Riester-Rente eingeleiteten Paradigmenwechsel in der Alterssicherungspolitik war, die infolge des sinkenden Rentenniveaus entstehenden Versorgungslücken im Alter durch den Auf- und Ausbau einer kapitalgedeckten Altersvorsorge auszugleichen. Die vorliegenden Daten zeigen, dass dieses Ziel nicht erreicht worden ist und auch in Zukunft nicht erreicht werden kann. So hat zwar die Zahl der geförderten (durch Zulagen und Steuervergünstigungen) in den Jahren bis 2015 bis auf 16,6 Mio. Verträgen stark zugenommen. Seitdem gibt es – trotz steigender Bevölkerungs- und Beschäftigungszahlen – keinen Zuwachs mehr. Und 2019 ist sogar ein Rückgang erkennbar, der sich in den nächsten Jahren fortsetzen dürfte. Da eine Person mehrere Verträge abschließen kann, liegt die Zahl der Personen mit einem Vertrag noch niedriger. Die geförderte private Altersvorsorge steckt ersichtlich in einer Krise.

Allerdings kommt es nicht allein auf die Verbreitung der Riester-Verträge an. Viele Beschäftigte (insbesondere im öffentlichen Dienst und in den Großunternehmen der Privatwirtschaft) weisen eine zusätzliche Absicherung im Rahmen der betrieblichen Altersvorsorge auf – aber ebenfalls mit einem rückläufigen Trend (vgl. [Abbildung VIII.82](#)). Insgesamt können trotz der finanziell aufwendigen Förderung allenfalls 60 % der Beschäftigten (einschließlich Minijobber) irgendeine zusätzliche Alterssicherung aufweisen. Außen vor stehen vor allem jene, die sich im unteren Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssegment verorten lassen. Auch die mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz von 2017 verbundenen Erwartungen einer deutlichen Ausdehnung von Betriebsrenten im Rahmen des sog. Partnerschaftsmodells (mit reinen Beitragszusagen) haben sich bislang nicht erfüllt.

Selbst wenn der Verbreitungsgrad bei der zusätzlichen Altersvorsorge höher läge, so fehlen doch verlässliche Informationen über die Höhe der zu erwartenden Rente. Die vorliegenden Daten über die Zahl von Verträgen beziehen sich nämlich nur auf einen Zeitpunkt (2. Quartal 2019) und lassen keinerlei Aussagen über die Ergebnisse zu, die sich ja erst im Zeitverlauf der Vorsorge zeigen. Denn die Höhe einer kapitalfundierten Rente hängt grundlegend davon ab, wie hoch die Sparbeträge sind und wie lange eingezahlt wird. Nur eine langjährige, kontinuierliche Einzahlung – beginnend mit dem Berufseintritt und endend mit dem Berufsaustritt – garantiert eine hohe Rente. Die vorliegenden Daten geben darüber keine Auskunft. Unklar ist, ob es sich um langfristig bediente oder Neuverträge handelt, in welchem Lebensalter sich die Vertragsnehmer befinden, welche Höhe die Sparbeträge aufweisen und ob Verträge ausgelaufen oder gekündigt sind. Allein die Information, dass mittlerweile mehr als ein Fünftel der Verträge „ruhend gestellt“ sind, also aktuell nicht mehr bedient werden, lässt erkennen, dass sich hier erhebliche Absicherungslücken auf tun.

Welche konkrete Höhe eine kapitalgedeckte Rente zum Auszahlungsbeginn und während des gesamten Auszahlungszeitraums aufweisen wird, lässt sich nicht prognostizieren. Die Rendite einer kapitalfundierten Altersvorsorge steht und fällt mit der Entwicklung auf den Kapitalmärkten. Für

eine einzelne Person kommt es dabei nicht auf irgendwelche Durchschnittsrenditen an, was zählt ist der Vergleich zwischen den Einzahlungszeiträumen und dem konkreten Auszahlungsbeginn. Angesichts der wohl dauerhaften und weltweiten Niedrigzinsphase werden die Renditen „sicherer“ Altersvorsorgeverträge in Zukunft ausgesprochen niedrig ausfallen. Die Reduktion der Garantiezinsen für Neuverträge deutet an, wohin die Reise geht. Und in Abzug gebracht werden müssen, die hohen Vertriebs- und Akquisitionskosten. Sicherheit gewährt bei Riester-Produkten allein die Nominalwertgarantie.

Angesichts dieser Rahmenbedingungen ist es im Sinne einer verlässlichen Altersversorgung unumgänglich, die gesetzliche Rentenversicherung zu stärken und den weiteren Rückgang des Rentenniveaus (Nettorentenniveau vor Steuern), wie er nach 2025 vorprogrammiert ist (vgl. [Abbildung VIII.37](#)), zu verhindern. Vorrangiges Ziel sollte es sein, die bis 2025 gesetzlich fixierte „Haltelinie“ von 48 % dauerhaft zu sichern. Die im RV-Leistungsverbesserungsgesetz von 2018 formulierte Begründung, die die Bundesregierung für die Niveaustabilisierung bis 2025 nennt, gilt zweifelsohne auch für die Jahre danach: „Ein angemessenes und stabiles Sicherungsniveau vor Steuern ist wichtig für die Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung. Es muss generationenübergreifend vertrauensbildende Zusagen geben.“

Von der Teilhabe der älteren Menschen an der Gesellschaft, von Lebensplanung und -kontinuität kann nur dann gesprochen werden, wenn Verlässlichkeit besteht und der von der beruflichen Leistung abhängige Lebenszuschnitt auch nach dem Übergang in den Ruhestand weitgehend beibehalten werden kann.

### **Obligatorium und Standardprodukt?**

Mit dem Argument, dass die damit einhergehenden steigenden Beitragssätze nicht zu verkraften seien, mehren sich die Stimmen (nicht zuletzt in der Rentenkommission der Bundesregierung), die den Paradigmenwechsel bekräftigen und an dem Konzept einer Lebensstandardsicherung mit Leistungen aus mehreren Säulen festhalten wollen. Um den Grundgedanken eines Ausgleichs des sinkenden Rentenniveaus zu „retten“, soll aber vom bisherigen Prinzip der Freiwilligkeit (gefördert durch finanzielle und steuerliche Anreize) abgewichen und eine Verallgemeinerung der kapitalmarktabhängigen Altersvorsorge erreicht werden, bei der dann auch die Grenzen zwischen privater und betrieblicher Vorsorge verschwimmen. Die Modelle sind vielfältig: Zu unterscheiden ist hinsichtlich der Ausweitung zwischen einer Absicherungspflicht (Obligatorium) für alle sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten oder einer (eingeschränkten) Freiwilligkeit, bei der die Beschäftigten zwar durch den Arbeitgeber automatisch angemeldet werden, aber die Möglichkeit des Widerspruchs haben (opting-out).

Verknüpft ist diese Orientierung auf eine möglichst flächendeckende Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge mit der Vorstellung, ein staatlich organisiertes Standard- oder Basisprodukt (oder auch mehrere, nach Risikoklassen differenzierte) Produkte bereit zu stellen, in das die Beschäftigten automatisch einbezogen werden und einzahlen – wiederum mit der Möglichkeit des opting-out. Die Regelungen in einzelnen skandinavischen Ländern und auch in Großbritannien dienen hier als Vorbild. Statt der unübersichtlichen, teuren und renditeschwachen Vorsorgeprodukte, die von Banken und Versicherungen im Rahmen der Riester-Förderung angeboten werden, soll dieses Standardprodukt

einfach, transparent und kostengünstig sein. Die Verwaltung der individuellen Vorsorgekonten wie auch die Kapitalanlage soll durch eine staatliche bzw. öffentliche Institution (z.B. Rentenversicherung oder Bundesbank) erfolgen. Durch die Ermöglichung, auch weltweit in Aktien und Fonds zu investieren und auf Garantien hinsichtlich Auszahlungshöhe und Kapitalwerterhalt weitgehend zu verzichten, sollen die Renditen auch im Niedrigzinsumfeld ausreichend hoch ausfallen.

Ein solch umfassender Einstieg der Alterssicherung in die Welt der Kapital- und Finanzmärkte wirft jedoch mehr Fragen und Probleme auf als Antworten und Lösungen zu bieten:

- Selbst ein Obligatorium würde nicht zu einer flächendeckenden Absicherung führen. Denn Personen, die wegen Krankheit, Behinderung, Kindererziehung, Pflege oder Arbeitslosigkeit zwischenzeitlich oder gar längerfristig nicht berufstätig sind, bleiben im Alter unversorgt oder unterversorgt. Einen sozialen Ausgleich gibt es hier nicht.
- Schwierig ist es, neben dem Alter auch die Risiken Erwerbsminderung und Tod (Hinterbliebenenrenten) abzudecken. Dies ist zwar durchaus möglich, wäre aber wohl mit deutlichen Abstrichen beim Leistungsniveau der Altersrenten verbunden. Und ungelöst ist, wie eine ausreichend hohe betriebliche Rente bei Erwerbsminderung gewährleistet werden soll, wenn die Erwerbsminderung bereits in jüngeren Jahren eintritt und keine Möglichkeiten bestanden hat, ausreichend lange vorzusorgen.
- Wenn die Betriebe die individuellen Sparleistungen an die Kontenverwaltungsstelle weitergeben, so ist dies sicher ein einfaches Verfahren. Aber es fragt sich, welcher Unterschied dann überhaupt noch zur Finanzierung der Rentenversicherung durch Beiträge besteht. In beiden Fällen mindern sich die Einkommen – allerdings werden bei der zusätzlichen Vorsorge nur die Beschäftigten belastet, weil nicht zu erwarten ist, dass sich die Arbeitgeber paritätisch beteiligen.
- Angesichts der aktuellen und auch zukünftigen Probleme auf den internationalen Kapitalmärkten ist es gewagt, von hohen Anlagerenditen auszugehen. Wenn tatsächlich *alle* Beschäftigten in Deutschland (und auch in vielen anderen Staaten) zusätzlich vorsorgen, dauerhaft mit etwa 4 % ihres Einkommens, errechnen sich riesige Anlagevolumina, die auf den Märkten untergebracht werden müssen. Der Verweis auf Anlagen in Aktien, verbunden mit einem weitgehenden Verzicht auf Garantien, ist zwar mit Chancen, aber auch mit unwägbar Risiken verbunden. Renditen lassen sich eben nicht garantieren; und sie unterscheiden sich je nach Jahr des Beginns der Einzahlung und der dann folgenden Auszahlung. Deshalb ist es bei kapitalgedeckten und damit kapitalmarktabhängigen Altersvorsorgeleistungen systemisch überhaupt nicht möglich, ein definiertes Leistungsziel „Lebensstandardsicherung“ (mit einer Maßgröße) vorzugeben. Erst recht ist nicht abschätzbar, ob und inwieweit die kapitalmarktabhängigen Renten im Laufe der Ruhestandsphase an die allgemeine Einkommens- und Preisentwicklung angepasst werden.

Wenn Konsens darüber besteht, dass es Aufgabe des Sozialstaates ist, im Alter den Lebensstandard auf einem verlässlichen Niveau zu sichern, geht an einer Stärkung der gesetzlichen Rentenversicherung kein Weg vorbei. Dies schließt nicht aus, die Bedingungen einer ergänzenden, aber eben nicht ersetzenden privaten und betrieblichen Vorsorge zu verbessern.

Höhere Beitragssätze dürfen dabei nicht zum Tabu erklärt werden. Denn auch alle anderen Reformvorschläge sind mit steigenden Belastungen verbunden. Es bleibt die Einsicht, dass sich das realwirtschaftliche Problem des demografischen Umbruchs, mehr Ältere müssen durch weniger Jüngere versorgt, werden, nicht durch die Wahl einer anderen Finanzierungsform umgehen lässt. Es ist ein Gebot der politischen Ehrlichkeit, dies zu verdeutlichen, statt die höhere Belastung der Arbeitnehmer in den Modellen der privaten Vorsorge gleichsam zu verstecken.

### **Methodische Hinweise**

Die Daten beruhen auf den Angaben der Finanzdienstleistungsunternehmen.

**Thema des Monats Dezember 2019 – Kontakt:**

Prof. Dr. Gerhard Bäcker | Institut Arbeit und Qualifikation | Forsthausweg 2 | 47057 Duisburg | 0203 379 2573 | [gerhard.baecker@uni-due.de](mailto:gerhard.baecker@uni-due.de)