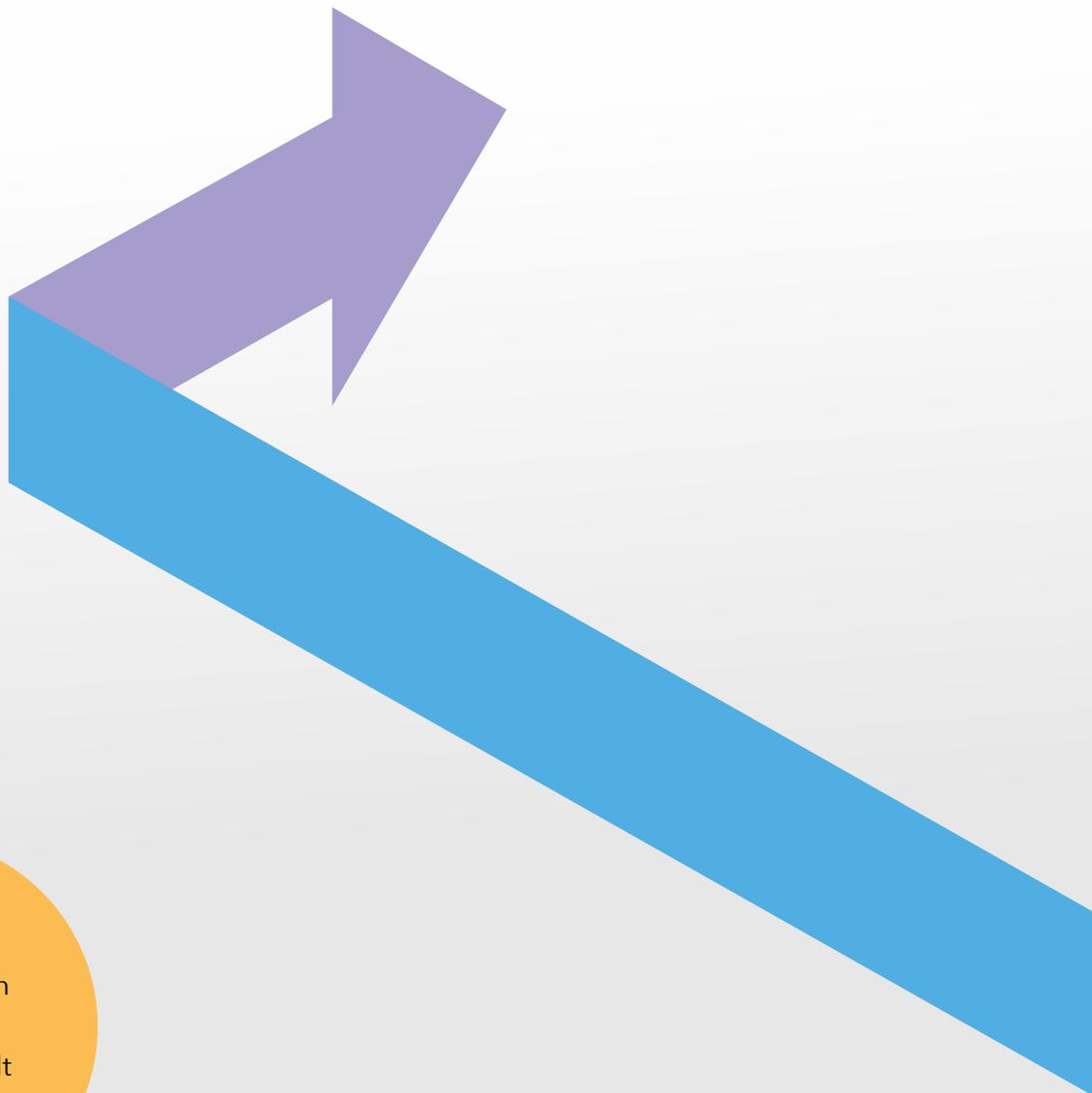


REVITALISIERUNG DER RIESTER-RENTE

VORSCHLÄGE ZUR VEREINFACHUNG
DER FÖRDER-SYSTEMATIK UND ZUR
ERHÖHUNG DER RENDITE



Autoren

Dr. Reiner Braun
Annamaria
Deiters-Schwedt
Markus Schmidt



DEUTSCHES INSTITUT
FÜR ALTERSVORSORGE

INHALTSVERZEICHNIS

1	Kurzfassung	5
1.1	Die Sichtweise der Betroffenen	6
1.2	Übersicht zu den Verbesserungsvorschlägen	8
2	Warum muss die Riester-Rente revitalisiert werden?	15
2.1	Reformbedarf der Riester-Rente	16
2.2	Einordnung der Riester-Rente	17
2.3	Konkretisierung der Forschungsfragen und Vorgehensweise	19
3	Grundprinzipien privater Altersvorsorge	22
3.1	Wie funktioniert eine effiziente private Altersvorsorge?	22
3.1.1	Transparenz als Grundlage für rationale Lebensplanungen	22
3.1.2	Forderung: Steuerliche Neutralität und Lohnsteuer-Lebens-Ausgleich	23
3.1.3	Transparenz statt Zulagen, Zulagen allenfalls im Übergang	23
3.1.4	Vermeidung von negativen Sparanreizen	24
3.1.5	Kriterien zur Organisationsform der Alterssicherung	24
3.1.6	Einbeziehung selbst genutzten Wohneigentums	25
3.2	Wie sieht die Riester-Welt aus?	25
3.2.1	Welchen Prinzipien folgt das Riester-Sparen?	25
3.2.2	Wie funktioniert der Wohn-Riester?	26
3.2.3	Grundsätzliches zur Kritik an (Wohn-)Riester	29
4	Verbesserungsvorschläge im Detail	30
4.1	Grundsatzproblem: Rendite, Verbreitung, Transparenz	30
4.1.1	Abwicklung und Verwaltung für Anbieter und Vermittler	31
4.1.2	Kosten-/Transparenz für Sparer	33
4.1.3	Ertragschancen für Sparer	38
4.2	Vereinfachung der Fördersystematik: Bekämpfung der Symptome	40
4.2.1	Förderberechtigung	41
4.2.2	Grundzulage dynamisieren	43
4.2.3	Kinderzulage erhöhen und vereinfachen	44
4.2.4	Förderrahmen erhöhen	46
4.2.5	Wann, wie und durch wen wird die Zulagenhöhe geprüft?	48

Impressum

Herausgeber:
Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH
Französische Straße 12
10117 Berlin

Tel.: 030 201 88 – 581/582/583
www.dia-vorsorge.de
info@dia-vorsorge.de

Ansprechpartner:
Klaus Morgenstern (Sprecher)

Projektdurchführung und Auswertung/Text:
Dr. Reiner Braun, Annamaria Deiters-Schwedt, Markus Schmidt
empirica AG, Berlin

Satz, Gestaltung und Produktion:
Goldblau.com

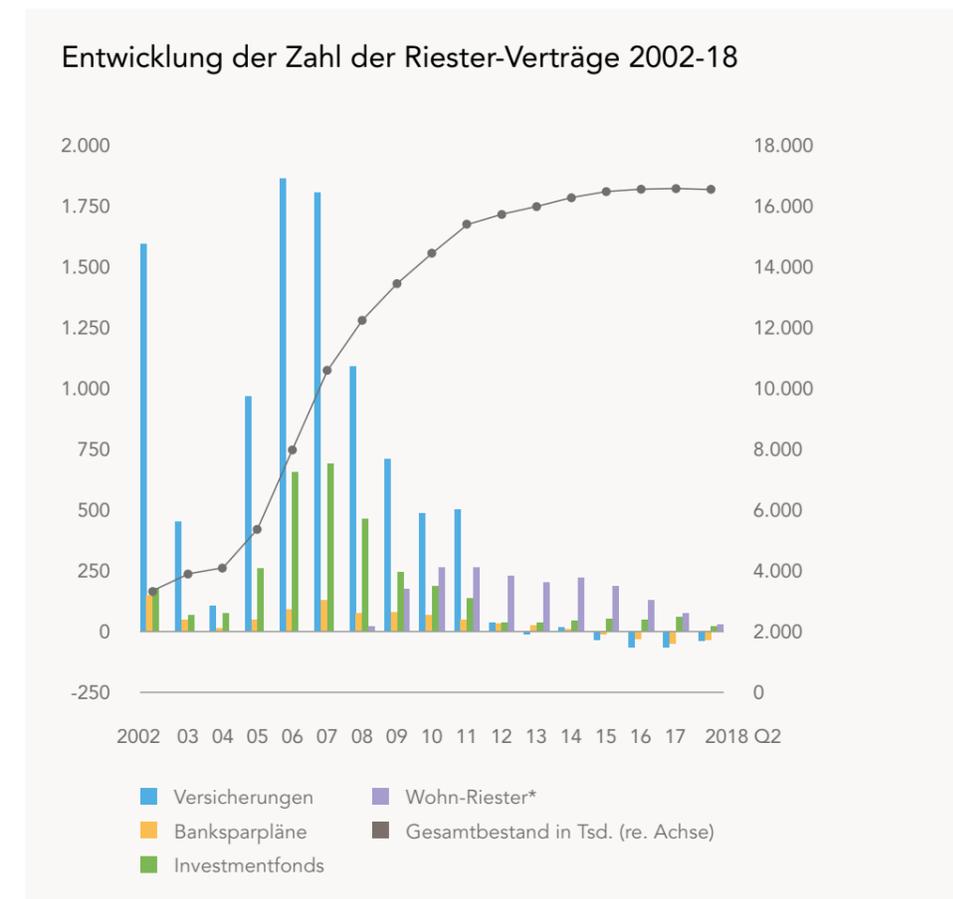
Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung in EDV-Anlagen bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwendung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen davon ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des deutschen Urheberrechtsgesetzes in der jeweils gültigen Fassung zulässig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

INHALTSVERZEICHNIS

4.3	Spezifische Probleme von Wohn-Riester	54
4.3.1	Ausstellung der Prüfbescheinigung	56
4.3.2	Führung des Wohnförderkontos	58
4.3.3	Verzinsung des Wohnförderkontos	59
4.3.4	Steuerrabatt bei Einmaltilgung	61
4.3.5	Verzicht auf nachgelagerte Besteuerung	63
4.4	Eine neue Fördersystematik: Big Bang	65
4.4.1	Keine Zulage mehr - obligatorisches statt freiwilliges Riester-Sparen	66
4.4.2	Kein Sonderausgabenabzug mehr - Zulage nur noch für Geringverdiener	68
4.4.3	Einkommensunabhängige Zulagenförderung	70

1 KURZFASSUNG

Im ersten Halbjahr 2018 gibt es 16,6 Millionen Riester-Verträge. Damit hat jedoch nur etwa die Hälfte aller Berechtigten einen Vertrag abgeschlossen. Man mag nun einwenden, dass manche schlicht keinen Riester-Vertrag brauchen oder wollen, die Sparfähigkeit trotz Zulagen nicht ausreicht oder (bis zum Jahr 2018) eine drohende Anrechnung auf Hartz IV-Leistungen in eine Sparfalle geführt hätte. Dem muss man jedoch entgegenhalten, dass selbst viele ehemals interessierte Riester-Sparer mittlerweile ihren Verträgen den Rücken kehren – per Saldo trifft dies insbesondere Versicherungen und Banksparrpläne (vgl. Abbildung).



Veränderungen in Tsd.
 *erst seit 2008 verfügbar Quelle: BMAS¹

¹ https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Rente/entwicklung-riester-vertraege.pdf?jsessionid=C9A1371FEA1E3C39ED7D393B8424B52F?__blob=publicationFile&v=10

1.1 DIE SICHTWEISE DER BETROFFENEN

Von der mangelnden Attraktivität der Riester-Rente zeugen viele Beitragsfreistellungen lange besparter Altverträge, aber auch Kündigungen erst kürzlich abgeschlossener Neuverträge.² Gegen die Einfachheit, Transparenz und Effizienz der Riester-Förderung sprechen weitere Zahlen: Nur gut die Hälfte aller Sparer bekommt die volle Zulage (jeder Fünfte weniger als die halbe Zulage)³ und Anbieter klagen über die hohe Zahl an Teil-Rückforderungen bereits überwiesener und verbuchter Zulagen. Insgesamt leidet das Riester-Sparen aber nicht nur an seiner Komplexität und einer schleppenden Verbreitung, hinzu kommt ein schlechtes Image infolge berechtigter und unberechtigter Kritik durch Medien, aber auch durch Politiker. Insgesamt ächzt die Riester-Rente unter der komplizierten Förderung: Sie produziert sehr hohe Verwaltungs-, Vertriebs- und Beratungskosten und mindert dadurch die mögliche Rendite.

Warum empfinden Kunden das Zulagensystem als willkürlich?

„Die Bürger sollen sich gerne dafür entscheiden und auch daran festhalten.“
(Verbraucherschützer)

Die häufigsten Ursachen für eine Kündigung oder Beitragsfreistellung sind nach Angaben von Verbraucherschützern die Streichung oder die Kürzung der Zulage. Dadurch sinkt nicht nur die Rendite, vielmehr empfinden die Sparer das Vorgehen auch als willkürlich. Das liegt zum einen daran, dass die Berechnung des Mindestbeitrags zur Erlangung der maximalen Zulage sehr komplex und an das Arbeitseinkommen gekoppelt ist. Zum anderen erfolgt die Überprüfung und Rückforderung oft erst zwei oder gar drei Jahre im Nachhinein. Dann aber sind allein wegen der langen Zeitspanne die Gründe oft kaum noch nachvollziehbar.

Typische Konstellationen, die zu einer Kürzung oder Streichung der Zulage führen, sind dabei

- Brüche in der Erwerbsbiografie (Verlust unmittelbarer Anspruch z.B. bei Wechsel in Selbständigkeit),
- Scheidung (Verlust mittelbarer Anspruch),
- Geburt oder Elternzeit (mehrfacher Wechsel mittelbarer/unmittelbarer Anspruch),
- vorübergehender Entfall des Kindergeldes (Rückforderung Kinderzulage) sowie
- sehr häufig anteilige Kürzungen wegen Unterschreitens der 4 %-Sparquote (bei unmittelbarem Anspruch) bzw. des Sockelbeitrags von 60 Euro (bei mittelbarem Anspruch).

² Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales geht von rund 20 % ruhenden Verträgen aus (vgl. https://www.finet.de/presse/news-detail.html?tx_news_pi1%5Bnews%5D=38&cHash=ecfbaaa3bd1a3902a51da32f8cdf0b81). Neben Anbieterwechseln (unter Beitragsfreistellung des Vertrages zur Aufrechterhaltung der Garantie) dürften dazu Problemlagen wie die Fokussierung der Ersparnis auf Immobilienfinanzierung beitragen oder der Abbau anderweitiger Verschuldung. Ein großes Thema dürfte aber auch der Verlust der Förderfähigkeit sein, etwa wegen Wechsel in die Selbstständigkeit.

³ Vgl. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Weitere_Steuerthemen/Altersvorsorge/2018-11-14-Statistische-Auswertungen-Riester-Foerderung-bis-2017.html#doc217870bodyText6

Warum beklagen Anbieter kostentreibende Verfahren?

„Das Kernproblem ist die Beratungsintensität. Rückforderungen sind technisch nicht das Problem. Allerdings sind Rückforderungen beratungsintensiv. Das betrifft auch die Informationspflichten. Jeder Brief, der raus muss, führt dazu, dass die Kunden sich beim Berater melden und ständig Beratungsbedarf entsteht.“

(Lebensversicherer)

Zuweilen wird den Anbietern vorgeworfen, sie würden hohe Renditen einfahren, während die Sparer nur von der Zulage profitieren. Tatsächlich beklagen aber die Anbieter das sich jährlich wiederholende, komplexe und kostentreibende Verfahren im Zuge der Berechnung von Mindestbeiträgen, Verbuchung von Zulagen und deren Rückforderung sowie daraufhin entstehende Rückfragen und Beratungsbedarfe von der Kundenseite. Diesen hohen Fixkosten wiederum stehen vergleichsweise niedrige Durchschnittsbeiträge gegenüber. Als Ergebnis sind die anteiligen Verwaltungskosten unbestritten hoch.

Gegen die These überhöhter Kosten und Renditen zulasten der Sparer spricht tatsächlich der zunehmende Rückzug von Anbietern aus dem Markt für Riester-Produkte. Auf Rückfrage an ehemalige Riester-Anbieter werden als Kostentreiber vor allem genannt:

- Bruttobeitragsgarantie bei niedrigen Zinsen und restriktiven Anlagevorschriften,
- geringe Fixkostentragfähigkeit eines kleinvolumigen Geschäftes (max. 2.100 Euro p.a.),
- Riester-spezifische Arbeiten für
 - Zulagenverwaltung (jährlich Sparer prüfen bzgl. Einkommensänderung, Kindergeldanspruch, beruflicher Status),
 - Bearbeitung von Rückfragen der Sparer und Weiterleitung an ZfA (Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen),
 - Bearbeitung von Fehlern im Zulageverfahren.

Eine Kostensenkung könnte daher sowohl durch vereinfachte Verwaltungsvorgänge (geringere Fixkosten) als auch durch eine bessere Fixkostentragfähigkeit erzielt werden. Letztere wäre möglich durch mehr berechnete Sparer sowie durch höhere mittlere Sparbeiträge (z.B. mehr Förderung oder höhere Mindestbeiträge für Erlangung maximaler Förderung). Beides klingt eigennützig, dient aber durchaus dem Allgemeinwohl im Sinne einer besseren Altersvorsorge (höhere Beiträge, kleinere Rentenlücke) breiterer Schichten (mehr berechnete Sparer).

Warum leiden Vermittler unter hohem Beratungsbedarf?

„Die Anträge werden zwar richtig gestellt, aber es braucht sehr oft mehrfache Korrekturen des Vermittlers bei der Gesellschaft und der Zulagenstelle.“ (Vermittler)

Berater sehen sich bei Riester-Sparern oft in der Rolle eines Blitzableiters, wenn mal wieder was schief läuft. Ähnlich wie die Anbieter klagen auch sie über den überdurchschnittlichen Beratungsbedarf bei eher unterdurchschnittlichem Volumen. Im Einzelnen bezeichnen sie die Riester-Rente als

- beratungsintensiv wegen der komplexen Förderbedingungen, vieler Formulare und zahlreicher Durchführungswege;
- betreuungsintensiv wegen jährlicher Statusabfragen, Rückbelastung von Zulagen etc.;
- unattraktiv wegen kleiner Volumina und damit betragsmäßig unterdurchschnittlicher Provision, die im Zuge des Lebensversicherungs-Reformgesetzes (LVRG)⁴ zudem bereits deutlich reduziert wurde.

Warum sind so viele öffentliche Verwaltungen eingebunden?

„Hochgradig vernetzt: (...wir leisten die...) Bereitstellung von Bescheinigungsverfahren für über 2.300 mitteilungsspflichtige Stellen“ (Vortragsfolie ZfA)

In die Verwaltung der Riester-Rente ist eine Vielzahl öffentlicher Verwaltungen eingebunden. Dazu zählen

- die Rentenversicherungsträger samt Zulagenstelle (ZfA)
- die Kindergeldstelle (Kinderzulage) und das Finanzamt (Günstigerprüfung),
- das Arbeitsamt (Zulagenberechtigung Arbeitslose),
- ggf. der Arbeitgeber und
- das Zentralamt für Steuern.

Die Einbindung all dieser Institutionen ist im Rahmen der Prüfung der Zulagenhöhe resp. der Mindestbeiträge aller Riester-Sparer erforderlich. Diese Prüfung findet jedes Jahr statt, da die Einkommenshöhe, die Zahl der berechtigten Kinder sowie der aktuelle Status (mittelbar, unmittelbar, nicht Berechtigte) sich jedes Jahr ändern können und oft auch tatsächlich ändern. Die Gesamtkosten dieser Prüfungsarbeiten werden nicht ermittelt. Sie dürften aber beträchtlich sein. Vereinfachungen im Zulagensystem oder eine Beschränkung des Zulagenanspruchs auf Teilgruppen (z.B. Geringverdiener) würden daher einen erheblichen Beitrag zur Kostensenkung bei der öffentlichen Verwaltung ermöglichen.

1.2 ÜBERSICHT ZU DEN VERBESSERUNGSVORSCHLÄGEN

Die vorliegende Studie diskutiert zahlreiche Verbesserungen, die auf die oben genannten Kritikpunkte eingehen. Die einzelnen Vorschläge wurden dabei in vier Kategorien unterteilt. Darin werden (I) Grundsatzprobleme unterschieden von Vereinfachungen der bestehenden Fördersystematik hinsichtlich (II) allgemeiner sowie (III) Wohn-Riester spezifischer Symptome und schließlich von (IV) Möglichkeiten eines Wechsels in der Fördersystematik (vgl. Abbildung).

⁴ Die wichtigsten Änderungen des LVRG sind eine Reduktion der einmaligen Abschlusskosten (-40 %), verbesserte Regeln zur Überschussbeteiligung (>90 % der Risikouberschüsse für Rentenerhöhung), einheitliche Produktinfo-Blätter (PIB) zur besseren Vergleichbarkeit sowie neue Kennziffern für mehr Transparenz (Effektivkosten, Chance-Risiko-Klassen).

Kategorisierung der Verbesserungsvorschläge



In der nachfolgenden Übersicht werden nicht alle im Rahmen dieser Studie diskutierten Verbesserungsvorschläge berücksichtigt. Vielmehr konzentriert sich diese Übersicht auf Vorschläge, die realistisch umzusetzen sind. Zu diesen ausgewählten Maßnahmen folgen anschließend weitere Erläuterungen im Schnelldurchgang.

Übersicht zu den realistisch umsetzbaren Vorschlägen

Vieles vereinfachen, ohne alles völlig neu zu ordnen

Bei allen Reformvorschlägen ist zu beachten, dass allzu radikale Veränderungen das Vertrauen der Sparer in die private Altersvorsorge erschüttern würden. Eine „kleine“ Revitalisierung würde daher vor allem vieles vereinfachen, ohne alles völlig neu zu ordnen. Deswegen empfehlen die Autoren insbesondere die Entschärfung der Grundsatzprobleme (Punkte 1 bis 3) sowie Vereinfachungen im Rahmen der bestehenden Systematik (Punkte 4 bis 6):

1. Einen großen Wurf statt ständig kleine Änderungen,
2. der mehr Transparenz schafft,
3. eine Wahlfreiheit bei der Beitragsgarantie lässt sowie
4. den Förderkreis auf unbeschränkt Einkommensteuerpflichtige ausweitet,
5. die Prüfung der Zulage vor der Auszahlung vornimmt und
6. den Förderrahmen dynamisch mit der Beitragsbemessungsgrenze erhöht.

Zügige Vereinfachung von Wohn-Riester

Wohn-Riester kann schon in der „kleinen“ Revitalisierung durch vereinfachte Prüfverfahren, Übertragung der Wohnförderkonten auf die ZfA, Dynamisierung der kalkulatorischen Zinssätze und einer Fünftelregelung statt Steuerrabatt ebenfalls zügig vereinfacht werden (Pkte. 7-11). Bei einer Beschränkung auf Geringverdiener (Pkt. 13) wäre sogar ein Verzicht auf die spätere Besteuerung denkbar.

Beschränkung der Riester-Zulage auf Geringverdiener

Darüber hinaus halten wir im Rahmen einer „großen“ Revitalisierung eine neue Fördersystematik dann für zielführend, wenn dabei die Riester-Zulage auf Geringverdiener beschränkt wird (Pkt. 13); ggf. können Übergangsregelungen einen abrupten Zulagen-Entzug abmildern. Für alle anderen bliebe dann das einfachere und effizientere System der nachgelagerten Besteuerung.

Eine Abschaffung der Zulagen bei gleichzeitiger Einführung eines Obligatoriums mit Opt-out (Pkt. 12) wäre die elegantere Lösung, könnte aber eine erhebliche Verunsicherung bei Geringverdienern provozieren – nicht nur hinsichtlich der Rahmenbedingungen des Riester-Sparens, sondern dann auch hinsichtlich der gesetzlichen Rente insgesamt. Einkommensunabhängige Zulagen schließlich würden die Verteilungsproblematik verschärfen (Pkt. 14).

(I) Grundsatzproblem: Rendite, Verbreitung, Transparenz

Das Riester-Sparen hat ein Grundsatzproblem: ohne Zulagen ist die Rendite oft mager. Das liegt an strukturell hohen Fixkosten bei gleichzeitig zu geringen Erträgen.

Die Fixkosten entstehen durch die aufwändige, jährlich zu erbringende Prüfung der Förderberechtigung und Förderhöhe samt dadurch ausgelöster Kundenrückfragen sowie durch ständige kleine gesetzliche Anpassungen im System, die immer wieder kostenträchtige Veränderungen in der IT zur Folge haben.

1. Statt vieler, kleinerer, jährlicher Änderungen ist ein **großer Wurf** besser. Dabei *müssen* dann auch einige grundsätzliche **Vereinfachungen der Fördersystematik** angegangen werden (vgl. Pkt. 4 bis 6).

Die komplexe Fördersystematik verursacht aber nicht nur Kosten, sondern lässt beim Sparer auch das Gefühl von Willkür bei der Zulagenhöhe resp. ihrer späteren Kürzung aufkommen. Außerdem schränkt sie die Vergleichbarkeit von Produkten und Anbietern für ihn ein. Dies alles senkt den Mut zum Abschluss und erhöht die Bereitschaft zur Stornierung von Riester-Verträgen.

2. Neben einer grundsätzlichen Vereinfachung der bestehenden Fördersystematik (vgl. Pkt. 1) *muss* der Gesetzgeber daher die **Transparenz weiter erhöhen** – etwa durch ein kontrolliertes Ranking der Anbieter durch die ZfA (analog Pünktlichkeitsstatistik Bundesbahn). Das würde über eine höhere Teilnehmerbereitschaft die Altersvorsorge breiter Schichten verbessern und über die daraus resultierende Kostendegression gleichzeitig deren Rendite erhöhen.

Die zu erwartenden Erträge von Riester-Produkten leiden derzeit auch erheblich unter den Niedrigzinsen. Insbesondere sind die Absicherungskosten der Bruttobeitragsgarantie jetzt hoch und die Netto-Sparleistung dadurch niedrig. Hinzu kommt: Nominale Garantien werden durch Inflation entwertet; bei langfristiger Anlage ist eine Risikostreuung daher wichtiger als Garantien.

3. Anstelle der Bruttobeitragsgarantie *muss* die individuelle **Wahl der Garantiehöhe** möglich sein; als *Auswahlhilfe sollte* die Standard-Vorgabe auf „100 % Beitragsgarantie“ gesetzt werden.

(II) Vereinfachung der Fördersystematik: Bekämpfung der Symptome

Es gibt zwei organisatorische Hauptprobleme, die beim Riester-Sparen angegangen werden müssen: die zu geringe Teilnahmequote und die ärgerlichen Rückzahlungsforderungen der Zulage. Beides verhindert zusammen mit den konstanten Höchstbeiträgen die Schließung der individuellen Rentenlücken.

Das Problem hängt zum einen mit gebrochenen (Erwerbs-)Biografien sowie zum anderen mit einer Koppelung der Kinderzulage an das Kindergeld zusammen; das Kindergeld entfällt z.B. bei vorübergehender Beschäftigung nach dem Abitur vor Aufnahme des Studiums. Beides führt dann zum zeitweisen Wegfall der Berechtigung und/oder zu schwankenden Mindestbeiträgen und im Ergebnis zu (Teil-)Rückforderungen der Zulage.

4. Zulagenrückforderungen *müssen* so weit wie irgend möglich verhindert werden. Sehr hilfreich wäre dazu eine **Ausweitung auf alle unbeschränkt Einkommensteuerpflichtigen** sowie eine **Koppelung der Kinderzulage an das Kindesalter** anstelle des Kindergeldes.

Die Wurzel der Zulagenrückforderung liegt jedoch in der späten Prüfung der korrekten Zulagenhöhe. Kleine formale Fehler beim Antrag, leicht gestiegenes Einkommen oder Wegfall von Kinderzulagen führen so im Nachhinein zu dann unverständlichen Kürzungen, die oft auch nicht mehr durch Nachzahlung „geheilt“ werden können. Im Ergebnis werden Verträge storniert und die Rentenlücke nicht geschlossen.

5. Idealerweise *sollte* dringend die **Prüfung vor Auszahlung der Zulage** erfolgen. Dadurch entstehen zwar Zinsverluste, diese fallen – zumal bei den derzeitigen Niedrigzinsen – kaum ins Gewicht. Langfristig muss im Zeitalter der Digitalisierung aber auch eine erhebliche Beschleunigung auf nur wenige Monate möglich sein – zumal nach Umsetzung der Vorschläge in Punkt 4.

Schließlich ist der Höchstbetrag für förderfähige Altersvorsorge seit Einführung der Riester-Rente eingefroren und dadurch sowohl real als auch gegenüber der GRV-Beitragsbemessungsgrenze (BBG) entwertet worden. In der Folge stoßen immer mehr Sparer an den „Riester-Deckel“ und können nicht mehr ihre Rentenlücke schließen – das war aber die ursprüngliche Idee der Riester-Rente. Außerdem gibt es dadurch immer mehr „Überzahler“, wenn trotzdem 4 % gespart werden oder wenn der Eigenbeitrag nach der Geburt eines Kindes (höhere Kinderzulage!) nicht nach unten angepasst wird. Der Anbieter muss dann zudem zwei Konten für „gefördertes“ und nicht „gefördertes“ Kapital führen.

6. Die Obergrenze *muss auf 4 % der jeweiligen BBG dynamisiert* werden – allein schon, um die Schließung der Rentenlücke wieder zu ermöglichen; darüber hinaus *sollten Überzahlungen möglichst wie geförderte Vermögen* behandelt werden – so könnte bei Brüchen in der Erwerbsbiographie oder schwankenden Einkommen besser „nachgespart“ werden, wären alle Einzahlungen zugunsten von Geringverdienern „Hartz-IV-sicher“ und ließe sich auch die „doppelte“ Kontoführung umgehen.

(III) Spezifische Probleme von Wohn-Riester

Grundsätzlich ist die Einbeziehung selbstgenutzten Wohneigentums in die Riester-Förderung wünschenswert. Empirische Untersuchungen zeigen, dass dieser Immobilienerwerb mit Verhaltensweisen einhergeht, die zu einer überdurchschnittlichen Vermögensbildung und damit zu einer verbesserten Altersvorsorge führen. Die Möglichkeit der Entnahme bietet hier eine Flexibilitätsreserve, die zum einen den Abschluss eines Riester-Vertrages unter Unsicherheit („fehlt mir das Geld später beim Immobilienkauf?“) und zum anderen die Überwindung der Eigenkapitalanforderung beim konkreten Immobilienkauf erleichtert. Allerdings muss auch beim Wohn-Riester die nachgelagerte Besteuerung sichergestellt werden. Hier ergeben sich ganz neue Probleme, weil dazu eine „künstliche“ Bemessungsgrundlage in Form des Wohnförderkontos konstruiert werden muss.

Die Probleme fangen aber schon vor der Entnahme an, denn dazu muss die ZfA zunächst einen umfangreichen Prüfkatalog abarbeiten. In diesem Zusammenhang kommt es häufig zu Verzögerungen bei der Entnahme, in einigen Fällen sogar ungewollt zu förderschädlichen Entnahmen.

7. Anstelle der ZfA *sollte daher der Anbieter die Voraussetzungen prüfen* (analog zum Verfahren bei der Wohnungsbauprämie) und die Zulagenstelle unternimmt lediglich (stichprobenartige) Kontrollen der Prüfberichte.

Ist die Entnahme einmal vollzogen, besteht für den Anbieter über Jahrzehnte hinweg eine Berichtspflicht gegenüber der ZfA fort, ohne dass notwendigerweise weiterhin eine gewöhnliche Geschäftsverbindung mit dem Kunden besteht.

8. Der Verwaltungsaufwand könnte drastisch reduziert werden, wenn nach Entnahme das **Wohnförderkonto ausschließlich von der ZfA geführt** würde.

Die Entnahme wird im Wohnförderkonto kalkulatorisch mit 2 % p.a. verzinst. So wird ein Analogon zum Zinseszins beim Geld-Riester konstruiert. Diese Verzinsung stellt jedoch entweder eine ungerechtfertigte Pauschalierung dar, wenn sie den tatsächlichen Wertzuwachs repräsentieren soll, oder ist in Zeiten von Niedrigzinsen viel zu hoch angesetzt.

9. Die Entnahme *sollte* mit einem **dynamisierten Zinssatz** verzinst oder noch einfacher unverzinst fortgeschrieben werden.

Alternativ zur laufenden Besteuerung in der Auszahlungsphase kann der gesamte Entnahmebetrag in der Auszahlungsphase einer Einmalbesteuerung unterworfen werden, dann gibt es einen Rabatt von 30 % der Bemessungsgrundlage. Der derzeitige Steuerrabatt liefert keinen Anreiz, der nachgelagerten Besteuerung durch Einmalzahlung nachzukommen. Dabei hätte dies den Vorteil, dass der Sparer nicht für eine ungewisse Zukunft Steuerzahlungen zu erwarten hat, denen kein Liquiditätszufluss in Rentenform gegenübersteht.

10. Besser wäre **statt Steuerrabatt eine Fünftelregelung** (Verteilung der Besteuerung über fünf Jahre). Zum einen hat sich dies bei Abfindungen bewährt, zum anderen wäre dann eine Nachbesteuerung des Rabatts bei späterer schädlicher Verwendung ausgeschlossen.

Das Wohnförderkonto muss derzeit von der Entnahme bis lange nach Renteneintritt geführt werden. Das ergibt einen riesigen Aufwand, der sich über Jahrzehnte hinzieht, wobei man sich fragen muss, wie ein eventueller Immobilienverkauf bei den bis zu 85-jährigen, ehemaligen Entnehmern überhaupt überwacht werden kann.

11. Ein genereller **Verzicht auf die nachgelagerte Besteuerung** wäre fragwürdig. Allerdings könnte man bei Beschränkung der Riester-Förderung auf Geringverdiener (vgl. Pkt. 13) auf die spätere Besteuerung und damit auch auf die Fortführung des Wohnförderkontos verzichten.

(IV) Eine neue Fördersystematik: Big Bang

Das Riester-Sparen wurde von Anfang an überfrachtet mit einer Vielzahl von Vorschriften. Es ist eben weder ein reines Modell der nachgelagerten Besteuerung, noch ein Modell klassischer Sparförderung. Vielmehr wurden hier die Ziele Umverteilung (Zulage) und Steuerneutralität (nachgelagerte Besteuerung) verquickt und dabei gleichzeitig die spezifischen Regelungen der gesetzlichen Rentenversicherung übernommen. Das Ergebnis ist eine Förderung, die es vielen Recht machen will, aber oft allen das Sparen erschwert.

12. Die Rentenlücken *könnten* einfacher geschlossen werden, wenn Riester **obligatorisch oder zumindest als Opt-out** konzipiert wäre. Dann wäre auch keine Zulage als Sparanreiz erforderlich. Die nachgelagerte Besteuerung bliebe bestehen. Dadurch entstehende Verteilungsfragen müssten im Einkommenssteuerrecht geregelt werden.

Eine Abschaffung der Zulage würde das Problem der Verwaltung und Rückforderung von Zulagen vollständig lösen, aber von vielen als ungerecht empfunden werden. Denkbar ist daher auch eine Variante, bei der die Fallzahlen mit komplizierter Zulagenberechnung durch eine Konzentration auf Geringverdiener erheblich verkleinert werden.

13. Die Komplexität der Riester-Zulage *könnte* erheblich gesenkt werden, wenn der **Zulagen-Anspruch nur noch für Geringverdiener** bestünde (z.B. bis 20.000 Euro Jahresbruttoeinkommen/ Verheiratete 40.000 Euro). Der Effekt *sollte* dringend durch die oben geforderten **Vereinfachungen der Fördersystematik** verstärkt werden (vgl. Pkt. 4 bis 6). Für alle anderen bliebe die reine nachgelagerte Besteuerung ohne die (technisch ohnehin überflüssige) vorherige Zulagenverrechnung bestehen.

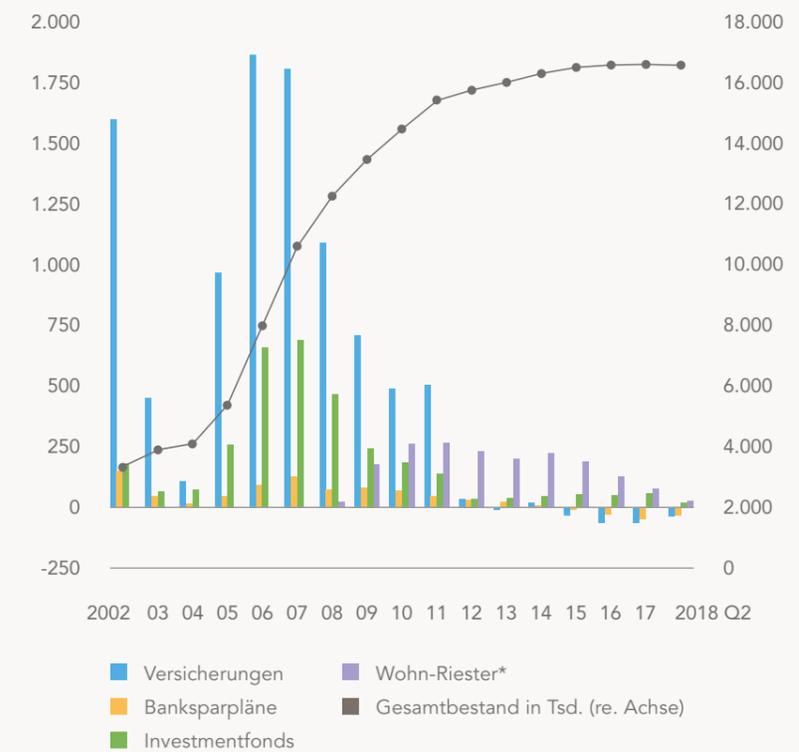
Eine dritte Variante zur Vereinfachung der Komplexität könnte sich auf die Fehleranfälligkeit bei der Berechnung von Mindestbeiträgen konzentrieren:

14. Das Ziel, die Rückforderungen von Zulagen zu minimieren, *könnte* auch durch eine **einkommensunabhängige, prozentuale Zulagen-Förderung** erreicht werden (z.B. 40 % auf alle Sparbeträge). Allerdings würde dieses Modell Haushalte mit hoher Sparfähigkeit erheblich bevorzugen und die Sparanreize von Geringverdienern senken.

2 WARUM MUSS DIE RIESTER-RENTE REVITALISIERT WERDEN?

Das Riestersparen feierte im Jahr 2019 seinen 18. Geburtstag. Wer von Anfang an gespart und immer den maximal geförderten Sparbetrag eingezahlt hat, der hätte mittlerweile auch ohne Zinsen bereits ein Riestervermögen von 29.400 Euro angehäuft. Allerdings zahlt kaum einer den maximalen Betrag ein, denn der Richtwert liegt bei 4 % des sozialversicherungspflichtigen Einkommens. Ein Durchschnittsverdiener hätte demnach erst 18.407 Euro angespart.

Entwicklung der Zahl der Riester-Verträge 2002-18



Veränderungen in Tsd.

*erst seit 2008 verfügbar Quelle: BMAS⁵

⁵ https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Rente/entwicklung-riester-vertraege.pdf?__blob=publicationFile&v=10

Gleichwohl ist die Zahl der Riesterverträge nur allmählich angestiegen. Der Anstieg hat sich nach dem Jahr 2011 zudem merklich verlangsamt (vgl. Abbildung). Im Ergebnis zahlen viele Sparer erst wenige Jahre in einen Riestervertrag ein. Die Einzahlungen werden außerdem geschmälert durch zahlreiche Teil-Rückforderungen der vorab gezahlten Zulagen: Schätzungen zufolge sind z. B. rund 6 % aller Versicherungsverträge und damit jährlich rund 700.000 Fälle davon betroffen. Das verursacht nicht nur hohe Verwaltungskosten, sondern dürfte bei den Betroffenen vor allem deren Riester-Guthaben erheblich vermindern.⁶

Im aktuellen Koalitionsvertrag haben die Regierungsparteien sich daher darauf geeinigt, „die private Altersvorsorge weiterzuentwickeln und gerechter zu gestalten“. Dieses Vorhaben soll zudem durch eine „zügige Entwicklung eines attraktiven standardisierten Riester-Produkts“ flankiert werden.

2.1 REFORMBEDARF DER RIESTER-RENTE

Die Weiterentwicklung und gerechtere Gestaltung der Riester-Rente ist tatsächlich dringend geboten: Das Produkt leidet aufgrund der komplexen Förderbedingungen an erheblichen Geburtsfehlern. Die spürbaren Symptome sind unter den Namen Zulagen-Rückforderung, Mini-Rendite und zu geringe Verbreitung bekannt. Daher wird die Riester-Rente vielfach kritisiert – teils zu Recht, teils aber auch zu Unrecht. Immer noch existieren viel Verwirrung und Unwissen, insbesondere über die langfristigen Auswirkungen der nachgelagerten Besteuerung. Auf den ersten Blick scheint sie die Besserverdiener in der Sparphase zu bevorzugen, dies relativiert sich jedoch ganz erheblich durch deren höhere Besteuerung in der Auszahlungsphase. Gleichzeitig verstellt die nachgelagerte Besteuerung den klaren Blick auf die künftig zu erwartenden Nettobeträge der Riester-Rente. Die Diskussion wird zudem flankiert vom Unbill der aktuellen Niedrigzinsphase, die das Sparen auch außerhalb von Riesterverträgen immer unattraktiver macht. Im Ergebnis wird in einem hitzigen Klima eine unwürdige Diskussion um das Für und Wider der Riesterrente sowie deren Reform oder gar Abschaffung geführt.

Hinzu kommt, dass in der politischen Diskussion auch ein neues Modell kursiert, in dessen Mittelpunkt ein staatlich organisierter „Vorsorgefonds“ steht – auch „Deutschland-Rente“ genannt. Zusammen mit der von den Koalitionären geplanten „Entwicklung eines attraktiven standardisierten Riester-Produkts“ drohen nun eine weitere Zersplitterung des Altersvorsorgeangebotes (was hohe Beratungskosten verursacht), eine Entwertung früherer Bestrebungen (was bisherige Beratung entwertet und zu versunkenen Kosten führt) und in der Summe ein weiterer Vertrauensschwund der Bürger in die Stabilität ihrer privaten Altersvorsorge. Dabei verfügen wir in Deutschland mit der Riester-Rente eigentlich über ein eingeführtes und staatlich gefördertes Altersvorsorgeprodukt.

⁶ Diesbezüglich macht es auch keinen Unterschied, ob die Zulage zu Unrecht oder zu Recht zurückgefordert wurde (Gründe für zu Recht geforderte Rückzahlungen sind z.B. Wegfall der Kinderzulage oder fehlende Zugehörigkeit zum berechtigten Personenkreis).

Es ist daher dringend an der Zeit zu prüfen, ob und wie die Riester-Rente von den bestehenden Fesseln befreit werden kann – ohne die private Altersvorsorge völlig neu zu erfinden. Im Folgenden werden daher verschiedene Vorschläge zur Revitalisierung der Riester-Rente unterbreitet. Deren Ziel ist es, die größten Ärgernisse und Hemmnisse für die Sparer zu beseitigen, eine Senkung der Verwaltungskosten und damit höhere Erträge zu ermöglichen sowie als Mittel zum Zweck die organisatorischen Abläufe erheblich zu vereinfachen.

2.2 EINORDNUNG DER RIESTER-RENTE

Die vorliegende Studie beschäftigt sich mit einer Revitalisierung der Riester-Rente und unterbreitet dazu zahlreiche Verbesserungsvorschläge. Allerdings kann man sich streng genommen nicht allein auf die Riester-Rente konzentrieren, wenn man die Altersvorsorge in Deutschland optimieren will. Deswegen muss die Riester-Rente an dieser Stelle zumindest in den Gesamtrahmen der Altersvorsorge eingeordnet werden.

Will man die Altersvorsorge optimieren, dann sind insbesondere zwei Grundfragen zu beantworten. Das wäre zum einen die Verteilungsfrage, also zugespitzt: wie kann Altersarmut verhindert werden? Zum anderen stellt sich die Organisationsfrage, also: welche Instrumente gibt es, welche fehlen und wie kann man sie verbessern? Dabei muss man alle drei Säulen der Altersvorsorge berücksichtigen, gesetzliche (gRV), betriebliche (bAV) und private (pAV).

Verhinderung von Altersarmut: Grundsicherung und Steuersystem

Zunächst einmal ist festzustellen, dass Altersarmut in Deutschland noch lange kein Massenphänomen ist und prinzipiell durch die staatliche Grundsicherung verhindert wird.⁷ Die gRV ist dagegen beitragsorientiert und verhindert damit per definitionem zunächst einmal keine Altersarmut: Wer wenig einzahlt, bekommt auch wenig Rente. Auch die bAV und pAV haben nicht primär eine Umverteilung im Sinn, insbesondere die Riester-Rente soll ja „lediglich“ die bestehende Lücke in der gesetzlichen Rente schließen (vgl. Kapitel 3). Zwar zielt die Riester-Zulage auf eine Umverteilung ab, allerdings ist das Volumen der Riester-Rente viel zu klein, um individuelle Altersarmut verhindern zu können.

Oft wird auch beklagt, dass sich soziale Benachteiligungen negativ auf die Chancen auswirken, ein hohes Alter zu erreichen.⁸ Wenn aber – einfach formuliert – Geringverdiener kürzer leben als Gutverdiener, dann subventionieren sie in allen bestehenden Versicherungsmodellen die Renten der Gutverdiener. Diese Unterschiede können aber nicht allein durch Reformen der Riester-Rente aufgefangen werden. Auch wäre es ambitioniert, wenn Versicherungen auf Basis individueller Lebenserwartungen kalkulieren müssten. Gleichwohl könnte diese Benachteiligung eine Höherbewertung von Rentenanwartschaften bei Geringverdienern rechtfertigen.

⁷ Zum Ausmaß der heutigen und künftigen Altersarmut vgl. z.B. DIA-Studie von Braun, R. und Thomschke, L., „Altersarmut – heute und in der Zukunft“ (2017).

⁸ Dazu zählen niedrige Bildung, Arbeitslosigkeit, Unzufriedenheit mit der Gesundheit sowie starker Tabak- oder Alkoholkonsum; vgl. z.B. <https://www.demografische-forschung.org/archiv/defo0803.pdf>.

Verbesserung der Instrumente zur Altersvorsorge: Transparenz

Zum Instrument der pAV in Form der Riester-Rente werden in der vorliegenden Studie detaillierte Verbesserungsvorschläge unterbreitet. Zusammenfassend könnte man sagen: Es fehlt auf der Anbieterseite an Kostendegression, womöglich auch an Kostendruck, und auf der anderen Seite ist die Förderung komplex und dadurch fehleranfällig. Darunter leiden die Renditen und die Verbreitung des Riester-Sparens. In der Folge kommt es zu hohen Storno- oder Kündigungsquoten.

Die betriebliche Säule, also die bAV, schneidet etwas besser ab: Kostendegression und Standardisierung sind weiter vorangeschritten. Angesichts der fünf Durchführungswege von Direktversicherung über Pensionskasse, Pensionsfonds und Unterstützungskasse bis hin zu Pensionszusagen mangelt es hier jedoch an Übersichtlichkeit. Je schwerer man den potentiellen Sparern aber die Entscheidung macht, desto eher schrecken sie auch vor einem Vertragsabschluss zurück. Hinzu kommt, dass die Kosten und damit auch die Renditen der bAV nicht kontrolliert werden. Vielmehr entstehen vor allem in größeren Betrieben, wo die bAV am ehesten verbreitet ist, durch Eigentümerwechsel, Verschmelzung oder Aufspaltung undurchschaubare Zuständigkeiten.

Schließlich leidet die Rendite der bAV in Zeiten häufiger Arbeitgeberwechsel auch an einer mangelnden Transportabilität. Arbeitgeber wollen keine Vielzahl unterschiedlicher Anbieter verwalten und bieten daher oft nur ihren Hausvertrag an. Im Ergebnis zahlen die Sparer bei jedem Jobwechsel erneut Abschluss- und Vertriebskosten und besitzen zum Eintritt in den Ruhestand eine Vielzahl an Kleinverträgen mit Minirenten. Immerhin gewährt das Betriebsrentenstärkungsgesetz (BRSVG) ab 2022 jedem Arbeitnehmer und seit 2019 bei Neuabschluss einen verpflichtenden Arbeitgeberzuschuss in Höhe von 15 % bei Entgeltumwandlung als Gegenleistung für die eingesparten Arbeitgeberbeiträge in der Sozialversicherung.

Fazit: Säulenübergreifende Renteninformation dringend notwendig

Die Altersvorsorge in Deutschland ist dramatisch zersplittert. Dringend geboten ist daher nicht nur eine Vereinfachung, sondern vor allem auch eine Vereinheitlichung der Durchführungswege und natürlich eine jährliche, digitale, säulenübergreifende Renteninformation, die einen Gesamtüberblick über sämtliche private, betriebliche wie auch gesetzliche Anwartschaften und die verbleibende Rentenlücke verschafft. Es muss für die Menschen einfacher werden zu verstehen, wo sie wie und mit welchem Ergebnis sparen (können) und was die jeweiligen Kosten, Risiken und Chancen sind. Idealerweise gibt es dann einen Konkurrenzkampf der Anbieter um die beste Geldanlage. Altersvorsorge muss so einfach werden wie der Wechsel eines Girokontos – auch das war mal kompliziert.

Idealerweise wird private wie betriebliche Altersvorsorge auch als Opt-out konzipiert. So kann man die Entscheidungsfreude der Menschen erheblich vergrößern und gleichzeitig all denen einen Ausweg bieten, die anderweitig versorgt sind oder wegen geringer und real kaum steigender Einkommen nicht sparen können oder wollen.

Das Armutsrisiko dagegen kann kaum privat oder betrieblich abgesichert werden. Hier sind Antworten im System der Grundsicherung oder allenfalls in der gesetzlichen Rentenversicherung und Einkommensteuer gefordert. Sei es durch progressive Beitragssätze, regressive Bewertung der Beitragspunkte bzw. Höhergewichtung niedriger Renten oder – in Zeiten der Digitalisierung – eine Wiederbelebung der Diskussion um eine „Maschinensteuer“.⁹

2.3 KONKRETISIERUNG DER FORSCHUNGSFRAGEN UND VORGEHENSWEISE

Die Vorschläge zur Revitalisierung der Riester-Rente bauen auf leitfadengestützte Experteninterviews auf. Dabei wurden insbesondere die nachfolgenden Fragen in den Fokus genommen:

- Wie kann die Zahl der Geschäftsvorfälle im System der Förderung signifikant verringert werden?
- Wie kann das schwer durchschaubare System von unmittelbar förderfähig, mittelbar förderfähig und nicht förderfähig verständlicher gestaltet werden?
- Wie gelingt es, die Rückforderung von gezahlten Zulagen spürbar einzugrenzen?
- Wie können die Prozesse merklich abgekürzt werden? (Rückforderungen von Zulagen nehmen zum Teil zwei bis drei Jahre in Anspruch)
- Welchen Sinn macht der Zwang zur Garantie der Bruttobeiträge? Führen freiere Anlageoptionen am Ende nicht zu einem besseren Angebot für die Sparer?
- Welche Vereinfachungen sind beim Wohnförderkonto möglich/nötig?

Gespräche wurden geführt mit Mitarbeitern und Vertretern aller Beteiligten. Dazu zählen:

- Vertreter der Deutschen Rentenversicherung;
- Vermittler von Riesterprodukten;
- Verbraucherschützer;
- sowie Anbieter von Riesterprodukten, darunter Versicherungen, Fonds und Bausparkassen sowie deren Verbände.

Dabei ist zu beachten, dass die drei Anbietergruppen keineswegs homogene Interessen haben. Während etwa Beitragsgarantien zur Kernkompetenz von Versicherungen gehören, wollen Fonds zugunsten höherer Wertpapierquoten sämtliche Garantien am liebsten abschaffen; auch die Konstruktion lebenslanger Renten ist Fonds oder Bausparkassen eher fremd. Deswegen wird bei Zitaten nicht nur „Anbieter“, sondern die entsprechende Anbietergruppe genannt. Den Teilnehmern wurde jedoch zugesichert, in der Studie nicht die Namen der beteiligten Personen, Unternehmen oder Verbände zu nennen.

Trotz oder gerade wegen der Heterogenität der Experten bieten die Leitfadengespräche eine gute Grundlage zur Sammlung von Problemstellungen und Änderungsvorschlägen. Diese haben wir zugespitzt formuliert, kategorisiert und bewertet. Die einzelnen Vorschläge wurden dazu in vier Kategorien unterteilt (vgl. Abbildung), angefangen von Grundsatzproblemen (Abschnitt 4.1), über die Bekämpfung von Symptomen im Rahmen des bestehenden Systems (Abschnitt 4.2), wobei dem Thema Wohn-Riester eine eigene Kategorie gewidmet wurde (Abschnitt 4.3), bis hin zu einem Wechsel in der Fördersystematik (Abschnitt 4.4).

Kategorisierung der Verbesserungsvorschläge



Jeder Verbesserungsvorschlag wird dann zunächst mit der Beschreibung der **aktuellen Regelung** eingeleitet. Anschließend werden das daraus resultierende **Problem** aufgerissen und die **Folgen** für die Alterssicherung der Sparer dargestellt.

Anschließend werden der **Verbesserungsvorschlag** formuliert und dessen zu erwartende **Auswirkungen** auf die Riester-Rente nach den Kriterien Einfachheit, Rendite und Zufriedenheit beschrieben. Zudem werden jeweils noch einmal detailliert die **Vor- und Nachteile** des Vorschlags diskutiert. Abschließend wird eine **Empfehlung** ausgesprochen, ob bzw. unter welchen Bedingungen dieser Vorschlag umgesetzt werden sollte.

Beispiele für die Kriterien zur Beschreibung der Auswirkungen:

- **Einfachheit**
Zugangsbarrieren/Transparenz des Fördersystems;
Förderfähigkeit: unmittelbar – mittelbar – keine;
Berechnung Mindesteigenbeitrag: Sollersparnis bei Veränderung der Einkommen, Kinderzahl und Berechtigung.
- **Rendite**
Erträge: Anlagevielfalt, Beitragsgarantie;
Kosten/Verwaltungsaufwand: Zahl der Geschäftsvorfälle/Führung Wohnförderkonto, Skalierbarkeit der Geschäftsvorgänge.
- **Zufriedenheit**
Verbreitung der Riester-Rente, empfundene Gerechtigkeit, Wirksamkeit bei der Schließung der Rentenlücke, Portabilität des Riester-Vertrages.

Keine Vollbremsung aus voller Fahrt

Bei allen Reformvorschlägen ist zu beachten, dass allzu radikale Veränderungen das Vertrauen der Sparer in die private Altersvorsorge erschüttern können. Angesichts von mehr als 16 Millionen Verträgen kann man die Riester-Rente weder von heute auf morgen einfach abschaffen. Noch kann man die Riester-Rente ruhigen Gewissens auf den heutigen Gleisen stehen lassen oder bei voller Fahrt die Richtung ändern. Altersvorsorge ist ein Produkt, das über Jahrzehnte läuft. Es ist daher auf Sicherheit, Vertrauen und Erfahrung angewiesen. Auch deswegen werden die präsentierten Verbesserungsvorschläge in vier Kategorien eingeteilt.

Zunächst werden jedoch in Kapitel 3 die Grundprinzipien einer effizienten privaten Altersvorsorge geschildert und knapp die verschiedenen Elemente der Riesterrente sowie dem daraus abgeleiteten Wohn-Riester erklärt. Erst Kapitel 4 liefert dann einen detaillierten Katalog an Ableitungen und Bewertungen der einzelnen Verbesserungsvorschläge.

3 GRUNDPRINZIPIEN PRIVATER ALTERSVORSORGE

Im Zuge steigender Lebenserwartung gibt es immer mehr Rentner und immer weniger Erwerbstätige. Will man das Einkommensniveau im Rentenalter trotzdem konstant halten, gibt es drei Hebel: die Lebensarbeitszeit (Renten-/Ausbildungsphase verkürzen), die Beitragshöhe (Rentenbeiträge oder staatliche Zuschüsse) und die private Altersvorsorge (pAV/bAV). Als Rentenlücke wird dann die Kluft bezeichnet, die trotz längerem Arbeiten und höheren Beiträgen verbleibt.¹⁰ Das Ziel der pAV ist, diese Lücke zu schließen. Dabei haben alle drei Maßnahmen spezifische Vor- und Nachteile.

Der besondere Vorteil der privaten Altersvorsorge besteht darin, dass sie eine Vermögensanlage an den weltweiten Kapitalmärkten ermöglicht. Renten im Umlageverfahren werden sehr stark von der inländischen Wirtschaftsentwicklung und damit von der heimischen Alterung beeinflusst. Demgegenüber kann eine internationale Streuung der Vermögen vom Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum in anderen Ländern profitieren. Der Nachteil privater Altersvorsorge besteht im Allgemeinen in den größeren Unsicherheiten der Kapitalmärkte; diese können jedoch über die lange Ansparphase ausgeglichen werden.¹¹ Speziell in Niedrigzinsphasen sollte zudem die Aktienquote hoch und die Quote festverzinslicher Anlagen niedrig sein; andernfalls ist die Rendite zwar sicher, aber auch gering.

3.1 WIE FUNKTIONIERT EINE EFFIZIENTE PRIVATE ALTERSVORSORGE?

Das Ziel der privaten Altersvorsorge besteht darin, die Lücke in der gesetzlichen Rentenversicherung zu schließen. Will man dabei erfolgreich sein, müssen einige Prinzipien beachtet werden. Diese werden im Folgenden kurz vorgestellt und dienen als Maßstab für die später diskutierten Reformvorschläge der Riester-Rente.

3.1.1 Transparenz als Grundlage für rationale Lebensplanungen

Die Menschen brauchen eine klare Orientierung und Transparenz darüber, wie groß ihre künftige Rentenlücke überhaupt sein wird und wie viel sie dafür privat vorsorgen müssen. Deshalb ist eine ständige aufklärende Diskussion erforderlich, die mit bestem fachlichem Wissen gespeist wird.

¹⁰ Als Rentenlücke im weiteren Sinne wird zuweilen auch die Lücke zwischen den vormaligen Erwerbseinkommen und den Renteneinkommen bezeichnet. In dieser Studie ist aber immer die oben definierte Lücke im engeren Sinne gemeint.

¹¹ Abgesehen von größeren makroökonomischen „Störungen“ wie Kriegen oder Naturkatastrophen werden die Risiken kapitalgedeckter Altersvorsorge häufig überschätzt. Finanz- oder Wirtschaftskrisen sind von vergleichsweise kurzfristiger Natur und deswegen im Rahmen eines 40-jährigen Ansparprozesses von untergeordneter Bedeutung. Betroffen sind jedoch diejenigen Personen, die zum Zeitpunkt einer Finanzkrise gerade in Rente gehen. Kapitalmarktschwankungen können bestimmte Alterskohorten überdurchschnittlich treffen. Deswegen sollten Anlagestrategien propagiert werden, die mit zunehmendem Lebensalter ein geringeres Risikoprofil empfehlen.

3.1.2 Forderung: Steuerliche Neutralität und Lohnsteuer-Lebens-Ausgleich

Die Entscheidung über die Höhe der Ersparnisse und über die Art der Vermögensanlage soll durch das Steuersystem nicht verzerrt werden (keine negativen Anreize oder Fehlanreize).

Diese steuerliche Neutralität wird nur durch ein Steuersystem ohne Zinsbesteuerung erreicht.¹² Eine nachgelagerte Besteuerung von Ersparnissen ist darüber hinaus nicht nur neutral, sondern in einem progressiven Steuersystem auch gerechter als eine vorgelagerte Besteuerung: denn sie berücksichtigt die unterschiedliche Leistungsfähigkeit nach Abzug des Vorsorgesparens. Das gilt auch für die Auszahlungsphase: Da die Alterseinkommen typischerweise geringer sind als die Erwerbseinkommen, werden die Vermögensauflösungen im Ruhestand bei nachgelagerter Besteuerung zu Recht geringer besteuert als bei vorgelagerter Besteuerung. Der Vorteil einer nachgelagerten Besteuerung besteht also darin, dass man mehr sparen kann als bei vorgelagerter Besteuerung (mit Zinsbesteuerung), das verfügbare Einkommen aber infolge der Steuerstundung und vermiedener Progressionseffekte dennoch in beiden Lebensphasen höher ist. Gewissermaßen sorgt die nachgelagerte Besteuerung also für einen „Lohnsteuer-Lebens-Ausgleich“.

Dem Einwand, Besserverdiener könnten durch Sparen ihre Steuerlast überproportional reduzieren, muss entgegengehalten werden, dass diese Haushalte bei hohen Vermögensauflösungen im Alter auch progressiver besteuert werden. Tatsächlich geht es um eine faire Besteuerung des Lebensinkommens: Vorsorgesparen muss als eine weitere Komponente des Existenzminimums gesehen werden.

3.1.3 Transparenz statt Zulagen, Zulagen allenfalls im Übergang

Den Sparern muss zunächst erläutert werden, welche Lücken zukünftig im Vergleich zur vergangenen, weitgehend lebensstandardsichernden Umlagerente bereits entstanden sind. Angesichts der mangelnden Effizienz (reine Umschichtung in geförderte Vermögensanlagen) und geringen Effektivität (geringe Teilnahme bei unteren Einkommensklassen) vieler Sparanreize sollte sich der Staat dann aber nicht auf die Gewährung von Zulagen konzentrieren, sondern auf die Verbreitung transparenter Information und die Verteilung von „Gütesiegeln“. Der glaubwürdig, langfristig und offensiv angekündigte Rückzug des Staates aus einer umfassenden Alterssicherung stellt dann per se einen hohen Sparanreiz dar.

¹² Vgl. dazu auch DIA-Studie „Langfristige Vermögensbildung unter den geänderten Rahmenbedingungen“, Köln 2000. Demnach wird bei einer Besteuerung der Zinsen lediglich eine Neutralität zwischen „heutigem Konsum und heutigem Sparen“ erreicht; dabei spielt es auch keine Rolle, ob vorgelagert oder nachgelagert besteuert wird. Sparen darf jedoch nicht als eines von vielen Konsumgütern betrachtet werden: man spart nicht des Sparens willen, sondern zur Finanzierung des zukünftigen Konsums. Deswegen sollte ein optimales Steuersystem die Entscheidung zwischen „Konsum heute und Konsum morgen“ nicht verzerren.

Eine staatliche Förderung kann auch nicht dauerhaft mit dem Argument gefordert werden, der notwendige Konsumverzicht zur Aufrechterhaltung des Lebensstandards im Alter sei sonst für den einzelnen Erwerbstätigen nicht tragbar. Bedenklich an dieser Logik ist vor allem der Verzicht darauf, immer noch weit verbreitete Illusionen zu zerstören. Sie leugnet individuelle Selbstverantwortung und vernachlässigt die Finanzierungsquellen staatlicher Ausgaben: Steuern.

3.1.4 Vermeidung von negativen Sparanreizen

Jede bedarfsorientierte Grundsicherung wie etwa SGB II/ Hartz IV führt zu negativen Sparanreizen. Größere Alterssicherungsvermögen werden freiwillig nicht aufgebaut, wenn die Haushalte sich dauerhaft in einer schwachen Einkommensposition sehen und deswegen gerade so viel Ersparnisse bilden könnten, dass ihnen wegen der Anrechnungen vorhandener Vermögen die Gewährung der Mindestrente verwehrt bleibt. Der Sparanreiz kann aber durch Freibeträge bei der Vermögensanrechnung gewahrt werden.

3.1.5 Kriterien zur Organisationsform der Alterssicherung

Solange nicht sämtliche Ersparnisse nachgelagert besteuert werden, muss privates Alterssicherungsvermögen auf speziellen Konten angespart werden. Diese Maßnahme erleichtert die Kontrolle darüber, ob die so bevorzugten Ersparnisse auch wirklich für die Altersvorsorge verwendet werden und verschafft dem Finanzamt einen Überblick darüber, welche Beträge nachgelagert zu versteuern sind. Dabei sollte nicht zwischen betrieblichen (zweite Säule) und privaten (dritte Säule) Alterssicherungskonten unterschieden werden. Unterschiedliche Regelungen führen nur zu Ungleichbehandlung von Erwerbstätigen, die keinen Zugang zu einer betrieblichen Alterssicherung haben. Darüber hinaus sollten aus der bisherigen Erfahrung heraus folgende gesetzlichen Regelungen gelten:

1. Einzahlungen werden **nachgelagert besteuert**. Falls eine Obergrenze gilt, muss sich diese an dem notwendigen Vermögensbestand orientieren, der zur Kompensation der zukünftigen Rentenlücke erforderlich ist.¹³ Beim Wechsel zu einem anderen Anbieter dürfen realisierte Wertsteigerungen (*capital gains*) nicht besteuert werden.
2. Die gesetzlichen Regelungen benötigen eine **Mindestgeltungsdauer**, um hohe **Planungssicherheit** für Sparer und Anbieter zu gewährleisten.
3. Alterssicherungskonten sollen in unterschiedlichen Formen errichtet werden, damit **alle Anlagepräferenzen** der Sparer hinreichend Berücksichtigung finden.
4. Konstruktion und Veröffentlichung einer transparenten **Mess- und Vergleichslatte**, anhand derer das Risiko unterschiedlicher Alterssicherungsformen sowie die Qualität unterschiedlicher Anbieter objektiv beurteilt und verglichen werden kann (Determinanten: z.B. Risikofreude und Alter des Sparers, Volatilität der Anlageformen, Zulagen und Zulagen-Rückforderungsquote unterschiedlicher Fördertypen etc.).

5. **Jährlicher Kontoauszug**, der über den Vermögensbestand und die daraus ableitbare Zusatzrente im Rentenalter informiert. Dabei müssen die Ansprüche an die gesetzliche Rente mitberücksichtigt werden. Nur so wird erkennbar, **welche Rentenlücke im Alter** zu erwarten ist.
6. Der **Wechsel zu einem anderen Anbieter** mitsamt dem bisher angesparten Vermögen sollte prinzipiell möglich sein. Zur Vermeidung hoher Verwaltungskosten ist es jedoch ratsam, beispielsweise nur einen Wechsel pro Jahr oder alle fünf Jahre zuzulassen.
7. **Verwaltungsgebühren** sollten nach einem einheitlichen Schema und möglichst **transparent** festgelegt werden. Die Einhaltung von Mindeststandards könnte durch die Erteilung staatlicher Gütesiegel garantiert werden.

3.1.6 Einbeziehung selbst genutzten Wohneigentums

Empirische Beobachtungen belegen, dass der Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum nicht nur eine Portfolioentscheidung darstellt, sondern mit Verhaltensweisen einhergeht, die zu einer überdurchschnittlichen Vermögensbildung führen.¹⁴ Deswegen ist eine Regelung hilfreich, die es ermöglicht, Riester-Vermögen zum Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum zu beileihen oder zu entnehmen. Angesichts der Sicherheiten des Objekts wären die Folgen für die Alterssicherung positiv. Das stabile und verlässliche Motiv, Wohneigentümer zu werden, würde so auch für das Alterssicherungssparen genutzt. Bei der endgültigen Entnahme muss dem Sparer jedoch vor Augen geführt werden, dass sich diese Umschichtung negativ auf das Absicherungspotential seiner „Geld“-Rente auswirkt und deswegen die spätere Verrentung der Immobilie im Ruhestand in Betracht gezogen werden muss.

3.2 WIE SIEHT DIE RIESTER-WELT AUS?

Eine klassische Sparförderung sieht vereinfacht so aus: Der Staat gibt einen Zuschuss zum Sparen (z.B. Arbeitnehmersparzulage oder Bausparprämie). Danach zieht er sich vollständig zurück. Anders bei der im Jahr 2002 eingeführten Riesterrente. Sie ist keine klassische Sparförderung. Das heißt: Der Staat gibt einen Zuschuss zum Sparen und gewährt einen Sonderausgabenabzug. Danach kontrolliert er ein Leben lang die „förderunschädliche Verwendung“. Im Rentenalter muss man die ursprüngliche Steuerstundung nachträglich versteuern.

3.2.1 Welchen Prinzipien folgt das Riester-Sparen?

Grundsätzlich folgt das Riester-Sparen dem Prinzip der **nachgelagerten Besteuerung**. Einzahlungen in Riesterverträge bleiben also bis zu einem jährlichen Höchstbetrag von 2.100 Euro je Riesterberechtigten zunächst steuerfrei (Sonderausgabenabzug), müssen dafür aber in der Auszahlungsphase im Rentenalter (nachgelagert) versteuert werden.

¹³ Damit muss die Obergrenze insbesondere auch bei niedrigen Zinsen höher ausfallen.

¹⁴ Vgl. z.B. BRAUN, R., Mieten oder Kaufen? – Eine Frage der eigenen Ungeduld und Unvernunft!, empirica paper Nr. 218, Berlin 2014. <http://www.empirica-institut.de/kufa/empi218rb.pdf>.

Aus verteilungspolitischer Motivation bekommt aber jeder Riestersparer zumindest die **Riesterzulage** (Grundzulage + Kinderzulage), auch wenn sie höher ist als die Steuerstundung.¹⁵ Das ist bei Geringverdienern und kinderreichen Familien regelmäßig der Fall. Deswegen zahlen sie im Ruhestand in aller Regel weniger Steuern auf die Auszahlung ihrer Riester-Rente, als ihnen zuvor durch Zulagen gegeben wurde. Im Ergebnis verzichtet also der Staat doch noch auf einen Teil der Steuerstundung¹⁶ – zumindest bei Geringverdienern und kinderreichen Familien.

Streng genommen ist die Riester-Rente also ein Koppelprodukt aus Steuerstundung für alle und Zuschuss für Geringverdiener sowie für kinderreiche Familien. Gefördert wird daher im Endeffekt nicht, wer hohe Steuervorteile oder hohe Zulagen bekommt. Sondern gefördert wird, wer im Alter weniger Steuern auf seine Riester-Rente bezahlt, als er an Steuerstundung und Zulagen in der Ansparphase erhalten hat.

Fazit

Anders als die nachgelagerte Besteuerung kann die Riesterzulage eine echte Subvention sein. Bei Gutverdienern ist das nicht der Fall. Bei Geringverdienern und kinderreichen Familien ist die Zulage genau dann eine Subvention, wenn die rechnerische Steuerstundung durch den Sonderausgabenabzug in der Sparphase kleiner ist als die Höhe der Zulage.

3.2.2 Wie funktioniert der Wohn-Riester?

Der Begriff Wohn-Riester wird nicht immer einheitlich verwendet. Deswegen erfolgt hier eine kurze Definition, was darunter zu verstehen ist.¹⁷

¹⁵ Technisch wird zunächst die Riester-Zulage beantragt (und bezahlt), erst später erfolgt im Rahmen einer Günstigerprüfung ggf. noch ein Sonderausgabenabzug. Unabhängig von diesem Ablauf wirkt (!) die Riester-Förderung im Ergebnis aber wie ein Sonderausgabenabzug, der für Geringverdiener durch die Zulagen erhöht wird.

¹⁶ Bzw. auf die Besteuerung der Zulage.

¹⁷ Weitere Details zu Wohn-Riester finden sich auch in der empirica-Studie von Braun, R. „Standortpapier Wohn-Riester – Funktionsweise, Halbwahrheiten und Determinanten“, Studie im Auftrag der LBS (2016).

Definition von Wohn-Riester im engeren und im weiteren Sinne

Wohn-Riester i.e.S.

Die Berücksichtigung von selbst genutztem Wohneigentum als förderfähiges Riesterprodukt (durch Entnahme aus angesparten Geld-Riester-Beträgen oder durch Förderung der Tilgungsleistungen).

Wohn-Riester i.w.S.

Darüber hinaus zusätzlich auch die Berücksichtigung von Bausparverträgen als förderfähiges Riesterprodukt (als Eigenkapital für einen späteren Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum oder zur späteren Umschichtung in ein anderes Riester-Produkt oder zur Auszahlung als Rente im Ruhestand).

Historie des Wohn-Riesters

Im Rahmen von Wohn-Riester wurde 2008 die Möglichkeit eingeführt, bereits während der Ansparphase aus dem angesammelten Riester-Vermögen förderungschädlich Kapital in Wohnimmobilien umzuschichten; die Regelungen wurden 2013 noch einmal modifiziert.¹⁸ Seither können neben selbst genutztem Wohneigentum auch bestimmte Modernisierungsarbeiten an Wohnungen finanziert werden. Vermietete Wohnungen und alle Nicht-Wohnimmobilien bleiben von der Förderung ausgeschlossen.

Wofür kann Wohn-Riester eingesetzt werden?

Das angesparte Riestervermögen kann bis zum Beginn der Auszahlungsphase für

- den Bau oder Kauf einer selbst genutzten Immobilie oder
- für die Tilgung dafür aufgenommenen Kredite oder
- für den Kauf von Genossenschaftsanteilen zur Selbstnutzung oder
- für den (altengerechten) Umbau einer Wohnung

eingesetzt werden.¹⁹ Auch Einzahlungen auf Bausparverträge sind förderfähig – egal ob damit später Wohneigentum erworben oder ob das Guthaben als Rente ausgezahlt wird. Weiterhin nicht möglich ist die (direkte) Verwendung für den Erwerb einer Mietwohnung oder die energetische Sanierung.

¹⁸ Auch schon vor dem Jahr 2008 konnte für die Herstellung oder den Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum aus den angesparten Riestervermögen im Rahmen einer sogenannten Zwischenentnahme Geld entnommen werden. Die Entnahme musste jedoch bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres wieder vollständig zurückgezahlt werden. Insofern entsprach die Zwischenentnahme einem zinslosen Darlehen an sich selbst und stellte kein echtes Eigenkapital dar. Es kam nicht zu einer endgültigen Verwendung zu Gunsten des Alterssicherungssparens in Wohneigentum. In der Praxis spielte dies jedoch keine Rolle, da bis Ende 2007 keine Entnahmefälle vorlagen, weil in den Riester-Verträgen schlichtweg noch zu wenig Geld angespart war. Ein explizites Sparen für das Alterssicherungsinstrument Wohneigentum (z.B. in Form von Bausparverträgen oder durch Förderung der Tilgungsleistungen) war damals noch nicht möglich.

¹⁹ Dazu kann entweder das gesamte angesparte Vermögen entnommen werden oder so viel, dass zumindest ein Restbetrag von 3.000 Euro verbleibt. Die Mindestentnahme beträgt jeweils 3.000 Euro. Ausnahme: bei Umbau müssen min. 6.000 Euro entnommen werden, falls dieser erwerbsnah erfolgt, bzw. min. 20.000 Euro, falls der Umbau überwiegend altengerecht ist und nicht erwerbsnah erfolgt.

Wie stellt das Wohnförderkonto die nachgelagerte Besteuerung sicher?

Die Entnahme bzw. die Tilgungsleistungen und die darauf anfallenden Zulagen werden in einem kalkulatorischen „Wohnförderkonto“ aufaddiert. Diese Beträge werden bis zum Beginn der Auszahlungsphase²⁰ am Ende jeden Jahres mit 2 % angehoben (implizite Verzinsung). Spätestens in der Auszahlungsphase wird das Wohnförderkonto dann analog einer „normalen“ Riesterrente reduziert (implizite Auszahlung), diese impliziten Auszahlungen werden nachgelagert besteuert. Im Unterschied zum „normalen“ Riester fließt dem Sparer dabei also kein Geld zu, denn das Wohnförderkonto und sein Abschmelzen dienen allein der Feststellung einer Bemessungsgrundlage für die nachgelagerte Besteuerung.

Das Wohnförderkonto wird reduziert bzw. vermindert

- planmäßig in der Auszahlungsphase jährlich um den **Verminderungsbetrag** (= Stand des Wohnförderkontos zu Beginn der Auszahlungsphase dividiert durch die Anzahl der Jahre bis zur Vollendung des 85. Lebensjahres), der dann nachgelagert zu versteuern ist.
- optional jederzeit in der Auszahlungsphase anstelle des Verminderungsbetrages um den **Auflösungsbetrag** (Auflösung des Wohnförderkontos), der dann einmalig „am Stück“ nachgelagert zu versteuern ist. Hier gibt es zur Abmilderung von Progressionseffekten einen Steuerrabatt: es müssen nur 70 % des Auflösungsbetrags versteuert werden („Einmaltilgung“).²¹
- optional bis zum Beginn der Auszahlungsphase steuerneutral durch **Zahlungen auf einen anderen zertifizierten Altersvorsorgevertrag** (eine Art „Anbieterwechsel“).

Bei Aufgabe der Selbstnutzung (nicht nur vorübergehend) muss das Wohnförderkonto immer sofort nachgelagert versteuert werden, es sei denn, der Betrag wird für eine andere selbst genutzte Wohnung verwendet, die zwei Jahre vor oder fünf Jahre nach der Selbstnutzung der bisherigen Wohnung angeschafft wurde oder der Betrag wird innerhalb eines Jahres auf einen anderen zertifizierten Altersvorsorgevertrag eingezahlt.

Weitere Ausnahmen gibt es bei Tod, im Pflegefall und bei Scheidung sowie bei vorübergehender, beruflich bedingter Nicht-Selbstnutzung und bei späterer Wiederaufnahme der Selbstnutzung (spätestens mit Vollendung des 67. Lebensjahres).

²⁰ Die Auszahlungsphase muss zwischen der Vollendung des 60. Lebensjahres und des 68. Lebensjahres beginnen.

²¹ Wird bei Inanspruchnahme des Steuerrabattes die Selbstnutzung später noch aufgegeben, muss nachversteuert werden: bis zehn Jahre nach Auszahlungsbeginn das Eineinhalbfache des Rabattes, danach bis zum 20. Jahr das Einfache.

3.2.3 Grundsätzliches zur Kritik an (Wohn-)Riester

Es gibt viele Ansatzpunkte für Kritik an Riesterprodukten. Aber nicht jeder Kritiker macht deutlich, an welchem Punkt er jeweils ansetzt. Am häufigsten wird kritisiert:

- eine geringe effektive Rendite;
- eine geringe Verbreitung (unter Geringverdienern);
- eine ungleiche Förderung (von Gering- und Gutverdienern).

Dabei wird aber oft nicht differenziert, ob es spezifische Eigenschaften der Riesterrente sind, die kritisiert werden, oder ob nicht auch andere, ungeforderte Anlageformen dieselbe Kritik verdienen. So bieten etwa Lebensversicherungen derzeit nur geringe Renditen – egal ob Riester-gefördert oder nicht. Der Hintergrund sind dann schlicht die Rahmenbedingungen am Finanzmarkt, insbesondere die niedrigen Zinsen. Aber auch die gesetzliche Rentenversicherung (gRV) wird oft als Referenz angeführt. Dabei wird jedoch gern vergessen, dass auch die gRV nicht immer besser abschneidet bzw. nicht notwendig immun ist gegen die Auswirkungen von Finanzkrisen oder Niedrigzinsen. Zur Verteidigung von Riesterprodukten muss daher festgehalten werden:

- Niedrige Zinsen sind derzeit nicht Riester-spezifisch, sie treffen (fast) alle Sparformen;
- auch die gRV könnte mittelfristig unter den Niedrigzinsen leiden, wenn die Unternehmen mit dem „billigen Geld“ vermehrt Fehlinvestitionen tätigen, die z.B. eine Wirtschaftskrise oder Immobilienpreisblase verursachen;
- die Bewährungsprobe der gRV steht zudem immer noch aus; sie wird noch auf eine harte Probe gestellt, wenn die Babyboomer in den kommenden Jahren verstärkt in Rente gehen.

Darüber hinaus müssen Kritiker auch darüber reden, welche Lösungsansätze in Frage kommen. Sicherlich können viele Regelungen der Riesterrente noch vereinfacht werden. Spätestens dann haben auch die Vertriebs- und Verwaltungskosten noch Spielraum nach unten. Diese und weitere Möglichkeiten einer Optimierung und Revitalisierung der Riester-Rente werden im Folgenden diskutiert.

4 VERBESSERUNGS-VORSCHLÄGE IM DETAIL

Die einzelnen Vorschläge zur Revitalisierung der Riester-Rente wurden in vier Kategorien unterteilt (vgl. Abbildung). In der ersten Kategorie werden im Folgenden zunächst die Grundsatzprobleme des Riestersparens diskutiert und erste Lösungsansätze vorgeschlagen (vgl. Abschnitt 4.1). Danach werden detaillierte Verbesserungen betrachtet, die sich aber immer noch im Rahmen der bestehenden Fördersystematik bewegen (vgl. Abschnitt 4.2). Anschließend werden Lösungen für die speziellen Probleme von Wohn-Riester diskutiert (vgl. Abschnitt 4.3). Eine Umstellung der Fördersystematik bis hin zu einem Systemwechsel werden abschließend erörtert (vgl. Abschnitt 4.4).

Kategorisierung der Verbesserungsvorschläge



4.1 GRUNDSATZPROBLEM: RENDITE, VERBREITUNG, TRANSPARENZ

Das Riester-Sparen hat ein Hauptproblem: ohne Zulagen ist die Rendite oft mäßig. Das liegt an strukturell hohen Fixkosten bei gleichzeitig zu geringen Erträgen. Die hohen Fixkosten werden verursacht durch die Komplexität des Systems und schlagen sich nieder in aufwendigen Verwaltungsabläufen (vgl. Abschnitt 4.1.1) und intensivem, individuellem Beratungsbedarf (vgl. Abschnitt 4.1.2). Die Erträge sind klein wegen fehlender Skaleneffekte (kleine Beiträge und geringe Teilnahmequoten bei hohen Fixkosten) sowie hoher Absicherungskosten der Bruttobeitragsgarantie in Zeiten von Niedrigzinsen (vgl. Abschnitt 4.1.3). Für diese Probleme werden im Folgenden erste Lösungsansätze diskutiert.

4.1.1 Abwicklung und Verwaltung für Anbieter und Vermittler

„Jede Nachbesserung hat einen riesen Rattenschwanz und erheblichen Aufwand zur Folge. Beispiel: die Steuer-ID der Kinder soll auf den Anträgen vermerkt werden. Das ist ein tolles Ziel, aber die Umsetzung ist enorm aufwendig und teuer. Solche Änderungen kommen halbjährlich...“ (Bausparkasse)

„Riester wurde immer komplexer: Der Versorgungsausgleich (bei Scheidungen) kam vollkommen überraschend (..) Wohn-Riester war nicht absehbar.“ (Fondsanbieter)

Aktuelle Regelung

Die Abwicklung und Verwaltung von Riesterverträgen ist einfach – aber nur für eine Standardfamilie mit linearer Erwerbsbiographie. Für alle anderen Fälle verursachen die komplexen Förderbedingungen einen hohen Aufwand. Das beginnt beim Abschluss und wiederholt sich in jedem Jahr, in dem Einkommen, Familienstand, Kinderzahl oder Art der Erwerbsbeteiligung sich ändern. Das passiert öfter, als man denkt.

Das Zulagen-Antragsverfahren

Es gilt der gesetzlich geregelte Grundsatz: Bei der Beantragung und Gewährung der Zulagen vertraut die ZfA (Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen) zunächst auf die Richtigkeit der Angaben des Riester-Sparers. Durch den Antrag werden der ZfA die Daten erst bekannt.

Idealfall

Der Zulagenantrag geht über den Anbieter per Datensatz bei der ZfA ein, die Zulage wird automatisiert berechnet. Die Auszahlung der Zulage erfolgt an den Anbieter ohne manuellen Prozess oder Bindung von Personalkapazitäten. Der Anbieter bescheinigt dem Sparer die Höhe der Zulage bzw. deren Rückforderung sowie die Höhe der förderfähigen Beiträge für das entsprechende Kalenderjahr (vgl. Riester-Formel in Abschnitt 4.2.5).

Problem

Zur Berechnung der Zulagenhöhe muss jährlich für alle Sparer geklärt werden, wie hoch der Mindestbeitrag ist, den der Sparer selbst aufbringen muss, um die ungekürzte Prämie zu erhalten. Dazu muss eine Vielzahl an Fragen geklärt werden:

- Besteht (noch) eine Förderberechtigung (mittelbar oder unmittelbar)?
- Wie hoch ist die Riester-Zulage (inkl. Zulage für Kinder)?
- Wie hoch war das Vorjahreseinkommen (Veränderung gegenüber Vorvorjahr)?

Folge

Wenn der Mindestbeitrag aufgrund falscher, falsch übermittelter oder nicht/zu spät übermittelter Daten nicht korrekt berechnet und deswegen zu wenig aus der eigenen Tasche gespart wurde, kommt es regelmäßig – und sogar zwei bis drei Jahre verzögert – zu nachträglichen Rückforderungen der ZfA. Selbst wenn es sich dabei nur um Cent-Beträge handelt, hat das jeweils weitreichende Folgen:

- Verwaltungsaufwand und Rückfragen des Anbieters/Vermittlers,
- Rückfragen des Sparer bei Anbieter/Vermittler,
- Verärgerung beim Sparer (bis hin zur Kündigung),
- Suboptimale Altersvorsorge des Sparer (zu wenig gespart) oder Nachzahlung der zurückgeforderten Zulagen aus dem laufenden Einkommen.

Kritisch sehen die Anbieter auch **ständige kleine Anpassungen** im System. Diese fallen immer wieder an, um kleinere Optimierungen im Verwaltungsablauf umzusetzen. Das Berichtswesen ist derzeit jedoch weitestgehend automatisiert. Jede kleine Änderung verursacht daher auch neue Kosten. Selbst wenn die Änderung künftige Prozesse vereinfacht, entstehen erst einmal Kosten, da die etablierten Prozesse verändert werden müssen. Deswegen sollte statt vieler, kleinerer, jährlicher Änderungen ein großer Wurf gewagt werden. Zumindest sollten dabei auch einige Verbesserungen innerhalb der bestehenden Fördersystematik angegangen werden. Grundsätzliche Vereinfachungen der gesamten Riesterrente könnten aber auch durch eine völlig neue Fördersystematik erreicht werden.

**Vorschlag 1:
Grundsatzprobleme – Abwicklung und Verwaltung**

Verbesserungsvorschläge

a) Verbesserung innerhalb der bestehenden Fördersystematik:

- Ausweitung der Förderberechtigung,
- Zulagenhöhe,
- Zulagenmodalitäten (Auszahlungszeitpunkt),
- Förderrahmen (max. geförderte Ersparnis),

b) Verbesserung durch eine neue Fördersystematik:

- Opt-Out oder obligatorisches Sparen (statt Zulage),
- Vorsorgefonds statt Riester,
- Abschaffung der nachgelagerten Besteuerung,
- einkommensunabhängige Zulagenhöhe.

Das **Gesamtproblem ist zu komplex**, um es mit einem einfachen Vorschlag beseitigen zu können. Deswegen wird die Frage aufgespalten in mehrere Teilfragen mit entsprechenden Lösungsvorschlägen (vgl. Abschnitt 4.2). Darüber hinaus wird aber auch eine völlige Neuordnung der Fördersystematik diskutiert, die eine Vielzahl der heutigen Probleme an der Wurzel anpackt (vgl. Abschnitt 4.3).

Förderberechtigung Zulagenhöhe/-modalitäten Förderrahmen	Opt-Out oder Obligatorisch	keine nachgelagerte Besteuerung einkommensabhängige Zulage keine Zulage
--	-------------------------------	---

Auswirkung

Erfolgreiche Vereinfachungen der Verwaltungsabläufe würden das Riestern für den Sparer vereinfachen, die Kosten senken und damit die Rendite sowie die Zufriedenheit der Kunden verbessern (vgl. Grundsätze in Abschnitt 3.1.5).

	Einfachheit	Rendite	Zufriedenheit
Sparer	+	+	+ +
Anbieter	+	+	+
Vermittler	+	?	+
Staat	?	?	?

Range: (-) - = (viel) schlechter 0 = unverändert (+ +) + = (viel) besser

4.1.2 Kosten-/Transparenz für Sparer

„Hohe Zulage ist keine Heilung für Ineffizienz – das Produkt muss aus sich heraus gut sein“ (Verbraucherschützer)

„Wir müssen dafür sorgen, dass das Geld vernünftig eingesetzt wird: Der Staat gibt Steuergeld aus, dann muss er auch die Verwendung kontrollieren und den Kunden womöglich sogar helfen, aus den schlechten Verträgen herauszukommen. Wir brauchen daher ein Ranking der Anbieter und eine ‚Manndeckung‘ für die zehn Prozent der Schlechtesten“ (Verbraucherschützer)

„Das Produktinformationsblatt ist gut für Vermittler oder externe Gutachter. Aber viele Sparer haben schon Probleme mit einem Dreisatz“ (Verbraucherschützer)

„Riester-Versicherungen sind Sparprodukte, Riester-Fonds sind Anlageprodukte – daher sind die eben wenig vergleichbar.“ (Lebensversicherer)

Aktuelle Regelung

Zur Erleichterung der Wahl eines Produktes oder Anbieters muss seit dem 1. Januar 2017 vor Vertragsabschluss ein Produktinformationsblatt (PIB) ausgehändigt werden. Das PIB ist für alle Produkte einheitlich gestaltet und soll alle für den Verbraucher relevanten Informationen übersichtlich zusammenfassen. Insbesondere müssen zur Steigerung der Transparenz eine einheitliche Kostenkennziffer („Effektivkosten“) sowie die „Chancen-Risiko-Klasse“ des Produkts ausgewiesen werden.

Problem

Verbraucherschützer und Vermittler stellen fest, dass ein Vergleich der unterschiedlichen Anbieter zum Teil immer noch sehr schwer ist. Selbst Anlageberater können die Unterschiede in den Kosten oder Gebühren nicht immer überblicken. Darüber hinaus kritisieren Verbraucherschützer die (immer noch) zu hohen Kosten, insbesondere Vertriebskosten.

Abgesehen von den Kosten ist aber vielen Sparern auch unklar, wie groß ihre Rentelücke überhaupt ist, welchen Teil sie davon durch bAV oder pAV bereits geschlossen haben und wieviel noch zusätzlich gespart werden muss. Kurz: Es fehlt an einer säulenübergreifenden, verständlichen Renteninformation.

Folge

Eingeschränkte Transparenz und Vergleichbarkeit von Anbietern und Produkten (insb. Fond vs. Versicherung). Die Auswahl fällt schwer, Sparer schieben den Vertragsabschluss vor sich her, verlieren dadurch Zeit und Geld, im schlechtesten Falle verhindert die Prokrastination den Vertragsabschluss endgültig, die Teilnahmequote beim Riester-Sparen ist insgesamt zu gering.

**Vorschlag 2:
Grundsatzprobleme – Kosten-/Transparenz für Sparer**

Verbesserungsvorschläge

- a) Weitere **Standardisierung** der Angaben und noch mundgerechtere Aufstellung; z.B. ein staatlich kontrolliertes Ranking nach Kosten, erreichten Förderquoten, Quoten zurückgeforderter Zulagen etc.
- b) Keine **Gebühren auf staatliche Zulagen** (Abschlusskosten oder Provisionen), damit die Förderung direkt in das Sparen fließt.

c) Übergang zum **Modell Vorsorgefonds** (auch: „Deutschlandrente“). Dazu wird im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung dasjenige Unternehmen ausgesucht, das zu den geringsten Kosten z.B. zwei Fonds (einen Aktien- und einen Rentenfonds) zur Altersvorsorge anbietet. Die Idee: dadurch können die Kosten um etwa das Zehnfache²² reduziert werden (vgl. Vor- und Nachteile).

d) Riester-Sparen **obligatorisch** machen (oder zumindest Opt out-Modell etablieren; vgl. dazu Abschnitt 4.4.1).

weitere Standardisierung	Keine Gebühren auf Zulagen	obligatorischs Sparen oder Vorsorgefonds
--------------------------	----------------------------	--

Auswirkung

Jede Erhöhung der Transparenz erleichtert das Anlegen, geringere Gebühren verbessern die Renditen der Ersparnisse, die Zufriedenheit der Sparer wird sich so zumindest nicht verschlechtern (vgl. Grundsätze in Abschnitt 3.1.1, 3.1.3 und 3.1.5).

Auf Anbieterseite wirkt es negativ auf die Rendite, wenn Gebühren auf Zulagen entfallen und bei unveränderten Kosten nicht anderweitig aufgeschlagen werden. Ein Vorsorgefonds könnte durch Skaleneffekte die Kosten senken, denselben Effekt hätte aber auch eine Steigerung der Teilnahmequote durch ein obligatorisches Riester-Sparen oder eine drastische Vereinfachung der Förder-Systematik (vgl. Abschnitte 4.2 und 4.3).

	Einfachheit	Rendite	Zufriedenheit
Sparer	+	+	0/+
Anbieter	0	0/-	0
Vermittler	+	0	0
Staat	?	?	?

Range: (-) - = (viel) schlechter 0 = unverändert (+ +) + = (viel) besser

Empfehlung

- a) und b) auf jeden Fall umsetzen
- > Ziel: höhere Verbreitung

²² Die Befürworter werben mit Kosten von maximal 0,2 % anstelle von derzeit z.B. rund 2 % zzgl. Ausgabeaufschlag bei privaten Fonds.

Vorteile

Transparenz und höhere Rendite erhöhen die Teilnahme. Ein besseres Verständnis der Kosten (Vertriebs-, Abschluss-, Verwaltungs-, Wechselkosten) und der möglichen Erträge könnte die Stornoquote senken und damit zu einer weiteren Verbreitung des Riester-Sparens beitragen. In dieselbe Richtung wirken cet. par. geringere Gebühren und verständliche Änderungen anderer Parameter (z. B. Rentenwertfaktor bei Fonds).

Kontrolliertes Ranking setzt Maßstäbe und sortiert ‚schwarze Schafe‘ aus. Das neue PIB ist gut, aber hilft dem Laien nicht immer. Dieses Manko kann durch ein Ranking beseitigt werden. Eine leicht verständliche „Bundesligatabelle“ würde jedem Sparer schnell klarmachen, welcher Anbieter zu vertretbaren Kosten anbietet und gleichzeitig gute Leistungen bringt. Die Leistung z.B. kann an der Maximierung individueller Förderquoten und Minimierung von Zulagen-Rückforderungen gemessen werden. Da Fonds, Versicherungen und Bausparen nicht immer vergleichbar sind, wären auch spezifische Produkt-Rankings denkbar (Tabellen für Fußball- vs. Handballliga).

Wenn es nur noch einen großen Anbieter für Altersvorsorgeprodukte gäbe, wären aufgrund der enormen Mengeneffekte sicherlich erhebliche Kostensenkungen möglich. Einige Kostenarten wie „Anbieterwechsel“ würden per definitionem gar nicht mehr anfallen.

Ebenfalls große Kosteneinsparungen durch Skaleneffekte ergäben sich, wenn Riester-Sparen obligatorisch wäre oder die Teilnahmequote zumindest durch ein Opt-Out gesteigert werden könnte (vgl. Abschnitt 4.4.1).

Nachteile

„Wir investieren jedes Jahr einen siebenstelligen Betrag in die IT, weil wir so viel Neues aufgebürdet bekommen. Solange keine Skaleneffekte vorliegen, ist das für kleine Anbieter nicht mehr machbar. Große Teile der IT sind häufig schon für Riester gebunden.“ (Fondsanbieter)

Marktaustritt oder Kostenverschiebung. Fraglich ist, ob die derzeitigen Anbieter bei einem Gebühren-Verbot auf Zulagen nicht anderweitig Gebühren erhöhen müssten. Falls dies durch entsprechende Regelungen ausgeschlossen würde, könnte es sein, dass weitere Anbieter sich aus dem Riester-Markt zurückziehen – wie bisher beispielsweise die Nürnberger Versicherung. Darunter könnte die Vielfalt der Angebote leiden und der Konkurrenzdruck bei den verbleibenden Anbietern womöglich sinken. Dem würden jedoch sinkende Durchschnittskosten bei schrumpfender Anbieterzahl gegenüberstehen (ähnlich wie bei obligatorischem Riester-Sparen oder Opt-Out).

Übersicht zu den realistisch umsetzbaren Vorschlägen

„Der Vorsorgefonds²³ ist bereits aufgrund seiner wesentlichen Merkmale für alle Vorsorgesparer attraktiv. Wenn es weiterhin erklärter Wille des Gesetzgebers ist, eine effiziente Förderung für den Aufbau der zusätzlichen Altersvorsorge bereitzustellen, kann zusätzlich eine Förderung etabliert werden. Diese muss einfach und verständlich²⁴ gestaltet sein.“ (Verbraucherschützer A)

„Riester darf man nicht abschaffen, das würde Vertrauen erschüttern.“ (Verbraucherschützer B)

Wie wäre ein Vorsorgefonds organisiert?

Der Vorsorgefonds (auch: „Deutschland-Rente“) soll auf Selbstkostenbasis operieren und rechtlich so ausgestaltet werden, dass die Anlagegelder dauerhaft vor dem Zugriff durch den Staat geschützt sind (z.B. Ausschreibung an privaten Dienstleister). Davon verspricht man sich geringere Kosten gegenüber bisherigen Anbietern. Im Ergebnis würde der Wettbewerb um günstigere Produkte mit den privaten Anbietern belebt.

Vor- und Nachteile eines Vorsorgefonds

Weniger Auflagen senken die Kosten. Ein Vorsorgefonds müsste zunächst beweisen, dass er Begehrlichkeiten des Staates auf sein Milliarden- oder Billionen-Euro-Vermögen dauerhaft abwehren und die versprochene Leistung tatsächlich zu niedrigeren Kosten anbieten kann. Falls er dieselben Auflagen erfüllen muss wie heutige Anbieter (z.B. Verwaltung Zulagenberechnung und Teil-Rückforderungen, Wohnförderkonto verwalten etc.), wird das Ziel vielfach geringerer Kosten kaum erreichbar sein. Falls es beim Vorsorgefonds aus Effizienzgründen keine Förderung mehr gäbe, können die Verwaltungskosten mit den heutigen Anlagealternativen der privaten Anbieter nicht fair verglichen werden (vgl. dazu Abschnitt 4.3).

Vorsorgefonds bietet keine schnelle Lösung. Ein Vorsorgefonds könnte auf keinen Fall das heutige Riester-System ersetzen – vor allem nicht von heute auf morgen. Zum einen müsste geklärt werden, was mit den Altverträgen passiert. Für eine Umwandlung in den neuen Vorsorgefonds wäre eine Einverständniserklärung der Sparer erforderlich, bei einem Fortführen der Altverträge entstünden hohe Verwaltungskosten bei sinkender Vertragszahl – alternativ der von Verbraucherschützern unerwünschte Verkauf an Abwicklungsgesellschaften. Unklar ist auch, inwieweit die Altverträge Vertrauensschutz hinsichtlich Höhe und Art der Riester-Förderung genießen. Solange der Fonds nicht obligatorisch ist, müsste er auch erst beweisen, ob und wie schnell er eine hohe Teilnahmequote realisieren kann. Das aber ist unabdingbar, wenn Skaleneffekte genutzt werden sollen.

²³ https://www.verbraucherzentrale-bawue.de/sites/default/files/migration_files/media217248A.pdf

²⁴ Z.B. werden für die Kosten zum Teil nur Obergrenzen oder Spannbreiten angegeben.

Auf jeden Fall aber gilt es, den **Imageschaden** zu bedenken, der entstünde, wenn das Riester-Sparen komplett aufgelöst und in einen „Vorsorgefonds“ oder eine „Deutschland-Rente“ überführt werden würde. Die Menschen wären noch mehr als jetzt schon verunsichert darüber, was nun richtig oder falsch ist und „welche Sau dann im nächsten Jahr durchs Dorf gejagt wird“ (Verbraucherschützer).

4.1.3 Ertragschancen für Sparer

„Derzeit ist es aufgrund der Garantien nicht möglich, den Riester-Vertrag wirtschaftlich darzustellen.“ (Fondsanbieter)

„Das ist Quatsch: ‚gehe an den Kapitalmarkt, bekomme Garantie!‘.“ (Verbraucherschützer)

Aktuelle Regelung

Zum vereinbarten Rentenbeginn (und nur genau dann) muss mindestens die Summe aus eingezahlten Beiträgen plus Zulagen zur Verfügung stehen (Bruttobeitragsgarantie).

Problem

Die Anbieter müssen einen Teil der Beiträge sehr konservativ anlegen, um das Deckungskapital für die Beitragsgarantie zu bilden (Absicherungskosten).

Folge

Die Absicherungskosten sind vor allem in der aktuellen Niedrigzinsphase sehr hoch. Dies hemmt die Wertentwicklung ganz enorm – insbesondere bei Fonds.

Vorschlag 3:

Grundsatzprobleme – Bruttobeitragsgarantie

Verbesserungsvorschläge

Individuelle Wahl der Beitragsgarantie zwischen bisheriger und kleinerer bis hin zum vollständigen Wegfall einer Beitragsgarantie.²⁵ Z. B. Vorgaben von drei Stufen: 100 % | 80 % | 0 % Beitragsgarantie.

geringere
Garantie

optionale
Garantie

keine
Garantie

Auswirkung

Die Rendite von Riester-Rentenversicherungen und Riester-Fondssparen dürfte sich verbessern und mithin deren Ruf und damit die Verbreitung von Riester-Produkten. Die Verbesserung erkaufte man sich durch ein kleines Mehr an Komplexität, wenn eine individuelle Auswahl zum Umfang der Garantie getroffen werden muss. Es sollte daher eine Standard-Vorgabe geben (Vorschlag: „mit 100 % Garantie“).

	Einfachheit	Rendite	Zufriedenheit
Sparer	-	++	0
Anbieter	-	0	0
Vermittler	-	0	0
Staat	0	0	0

Range: (--) - = (viel) schlechter 0 = unverändert (+ +) = (viel) besser

Empfehlung

Auf jeden Fall umsetzen

-> Ziel: höhere Verbreitung, weniger Verärgerung, kleinere Rentenlücke

Vorteile

Der Vorteil eines Wegfalls oder einer Reduzierung der Bruttobeitragsgarantie würde die erwartete Rendite verbessern und Riester damit attraktiver machen. Dies käme auch der Verbreitung von Riester-Verträgen zugute. Wobei es gut möglich ist, dass nur wenige Sparer die Option nutzen bzw. dass junge Sparer zunächst ins Risiko gehen, im Laufe des Erwerbslebens dann aber wieder auf Sicherheit umschwenken.

Insbesondere bei Fonds größere Aktienquote möglich. Wenn die Absicherungskosten entfallen, kann ein größerer Teil des Beitrages in die eigentliche Sparform investiert werden. Bei festverzinslichen Sparformen wie Riester-Banksparplänen oder Wohn-Riester macht das kaum bis keinen Unterschied. Anders sieht es bei Riester-Rentenversicherungen und vor allem beim Riester-Fondssparen aus. Bei Fonds oder fondsgebundenen Rentenversicherungen ist die erwartete (!) Rendite umso größer, je höher die Aktienquote ausfällt. Ohne Beitragsgarantie kann die Aktienquote bis auf 100 % gesteigert werden. Unter Umständen gäbe es unter den Fondsgesellschaften auch mehr Anbieter von Riester-Produkten, wenn die Garantie wegfällt; dies könnte den Kostendruck erhöhen.

Bei langfristiger Vorsorge sind Garantien weniger wichtig. Höhere erwartete Renditen bedeuten zwar immer auch ein größeres Risiko. Auf lange Sicht, das zeigen die empirischen Erfahrungen, wird dieses Risiko jedoch sehr viel kleiner: Bei einer Spardauer von zehn Jahren mit beliebigen Anfangsjahren seit 1967 schwankte etwa die jahresdurchschnittliche Rendite des DAX zwischen -1,9 % und 21,7 %; in zwei Zehn-Jahres-Zeiträumen wären Verluste aufgetreten. Bei einer Spardauer von 20 (30) Jahren war das Risiko, Verluste zu erleiden, schon vielfach geringer: Die

²⁵ Analog zur reinen Beitragszusage bei betrieblicher Altersvorsorge (vgl. Betriebsrentenstärkungsgesetz).

DAX-Rendite schwankte zwischen 4,7 % (6,8 %) und 16,1 % (13,2 %); in keinem 20- oder 30-Jahres-Zeitraum wären Verluste aufgetreten.²⁶

Weitere Vorteile

Erhalt der Kaufkraft vorrangig. Die Bruttobeitragsgarantie folgt mehr einem psychologischen Moment. Tatsächlich ist es wichtiger, die reale Kaufkraft zu erhalten: So halbiert selbst eine eher kleine jährliche Inflationsrate von 1,75 % die Kaufkraft schon nach 40 Jahren. Die Kaufkraft wird eher erhalten, wenn die erwartete Rendite gesteigert werden kann.

Risikostreuung ist besser als Garantie. Darüber hinaus birgt die Zins- oder Beitragsgarantie selbst Unsicherheit, wenn sie von einem Privatunternehmen gegeben wird. Bei schlechter Renditeentwicklung kann der Garantiegeber auch insolvent werden. Bisher ist dies noch bei keinem Versicherer oder Fondsanbieter passiert.²⁷ Vergleichbare Insolvenzen hat es jedoch auf dem Wohnungsmarkt bei Mietgarantien für private Kleinanleger bereits gegeben. Besser und wichtiger als Garantien sind daher Strategien zur Risikostreuung. Eine Risikostreuung ist besser möglich, wenn die Anlageentscheidung mehr Freiheitsgrade eröffnet – und damit ohne Absicherungskosten.

Nachteile

Jede zusätzliche Option macht es schwieriger. Die Menschen wollen Sicherheit haben, das gilt ganz besonders für die Altersvorsorge. Eine komplette Abschaffung der Beitragsgarantie kommt daher nicht in Frage. Aber auch die Auswahl eines bestimmten Garantiefumfangs macht das Produkt komplexer, überfordert unsichere Sparer und könnte so die Verbreitung hemmen. Auf jeden Fall sollte daher Unentschlossenen die Entscheidung dadurch erleichtert werden, dass standardmäßig die bisherige Garantie vereinbart wird.

Ohne die Beitragsgarantie kann es dazu kommen, dass die sozialpolitisch avisierte Vorsorge von 4 % des Einkommens nicht mehr erreicht wird. Allerdings ist dieses Ziel auch gefährdet durch die hohen Verwaltungskosten, durch die Niedrigzinsen und gerade eben durch die Niedrigzinsen im Zusammenhang mit der Beitragsgarantie selbst, weil die Absicherungskosten die Renditen „auffressen“.

4.2 VEREINFACHUNG DER FÖRDERSYSTEMATIK: BEKÄMPFUNG DER SYMPTOME

„Es gibt zwei Hürden: Erstens muss der Berater Know-how haben, um mit Kunden zu sprechen, und der Zeitaufwand muss sich lohnen. Zweitens muss der Kunde das Angebot als attraktiv wahrnehmen, das ist nicht immer gewährleistet. (...) Wir oder der Berater muss die Akten oft in die Hand nehmen.“ (Bausparkasse)

„Es entsteht ein hoher Aufwand etwa bei verschiedenen Nachnamen innerhalb einer Familie (Ehepartner, Kinder). Die Anträge werden zwar richtig gestellt, aber es braucht sehr oft mehrfache Korrekturen des Vermittlers bei der Gesellschaft und der Zulagenstelle.“ (Vermittler)

„Beispiel ausländische Ehefrau eines Professors: Sie hatte keine Sozialversicherungsnummer (nicht berufstätig), die aber braucht man bei Vertragsabschluss. Die Anbieter wissen nicht, wie man damit umgeht, die Zulagenstelle gibt Anweisungen, es kommt zu aufwändigen Rückkopplungen mit den Anbietern.“ (Vermittler)

„Es braucht drei bis vier Beratungsgespräche bis zum Abschluss. Das ist ein hoher Beratungsaufwand: hinterher telefonieren, alle Fragen im Antrag richtig beantworten etc.“ (Versicherer)

Es gibt zwei **organisatorische Hauptprobleme**, die beim Riester-Sparen angegangen werden müssen: die immer noch zu geringe **Teilnahmequote** und die ärgerlichen **Rückzahlungsforderungen** der Zulage (vgl. Riester-Formel in Abschnitt 4.2.5). Für beide Symptome werden im Folgenden Lösungsansätze innerhalb des bestehenden Fördersystems gesucht.

4.2.1 Förderberechtigung

„Unsere Schwesterfirma ist vor allem im ländlichen Raum aktiv. Dort sind die Lebensformen stabiler, daher sind die dort insgesamt profitabler mit Riester.“ (Bausparkasse)

Aktuelle Regelung

Derzeit sind alle Rentenversicherungspflichtige unmittelbar und deren Ehepartner mittelbar förderberechtigt.

Mittelbar förderberechtigt bedeutet, dass z.B. auch nicht erwerbstätige oder nicht rentenversicherungspflichtige Ehepartner eine Förderung erhalten. Voraussetzung ist zum einen, dass der unmittelbar förderberechtigte Ehepartner seinen Mindestbeitrag einzahlt und der andere Ehepartner zumindest den Sockelbetrag von 60 Euro spart.

Problem

Es gibt immer mehr gebrochene Erwerbsbiographien, bei denen ständige Wechsel zwischen Selbstständigkeit und rentenversicherungspflichtiger Beschäftigung stattfinden; das trifft vor allem auf Geringverdiener zu. Genauso gibt es immer mehr gebrochene Lebensbiographien, d.h. es kommt zu Scheidungen und ggf. zu Wiederheirat.

²⁶ Vgl. Renditedreieck des Deutschen Aktieninstituts, z.B.: https://www.dai.de/files/dai_usercontent/dokumente/renditedreieck/2017-12-31%20DAX-Rendite-Dreieck%2050%20Jahre%20Sparplan%20Web.pdf

²⁷ Auch bei der Mannheimer Leben wurde dies durch die Auffanggesellschaft Protektor verhindert.

In der Folge entfällt die Förderberechtigung oder wechselt der Status vom unmittelbar Berechtigten zum mittelbar Berechtigten (ein Ehepartner wird selbstständig und anderer Ehepartner ist weiterhin unmittelbar berechtigt). Umgekehrt entstehen aber auch Berechtigungen, ohne dass die Betroffenen rechtzeitig darauf reagieren und die Förderung beantragen.

Folge

Gebrochene Erwerbs- und Lebensbiographien führen zu Unklarheiten über den Anspruch bzw. Wegfall des Anspruchs auf Riester-Zulage. In der Folge kommt es zu (Teil-)Rückforderungen der Zulage, wenn der veränderte Status bzw. der damit zusammenhängende veränderte Mindestbeitrag dem Anbieter resp. der ZfA nicht rechtzeitig gemeldet bzw. der Mindestbeitrag nicht rechtzeitig angepasst wird (vgl. Riester-Formel in Abschnitt 4.2.5).

Vorschlag 4:

Bekämpfung der Symptome – Ausweitung der Förderberechtigung

Verbesserungsvorschläge

Alle unbeschränkt in Deutschland Einkommensteuerpflichtigen sollen förderberechtigt sein.

Auswirkung

Kein Wegfall der Förderberechtigung bei gebrochener Erwerbsbiographie, höhere Teilnahmequote.

Empfehlung

Auf jeden Fall umsetzen

-> Ziel: höhere Verbreitung, kleinere Rentenlücke

Vorteile

Minimierung der Rückforderungen. Je größer der Kreis der Berechtigten, desto seltener führen Brüche in der Erwerbs- oder Lebensbiographie zum Wegfall der Berechtigung oder zu veränderten Mindestbeiträgen. Dadurch entstünde mehr Klarheit und Sicherheit, insbesondere ließe sich eine Vielzahl der Fälle an bisherigen Rückforderungen zu viel erhaltener Zulagen vermeiden.

Wer Zulage durch Steuern finanziert, soll auch Zulage bekommen. Eine Ausweitung des Kreises der Berechtigten wäre darüber hinaus auch legitim, denn die Zulage wird schließlich aus Steuermitteln finanziert und damit auch durch nicht Rentenversicherungspflichtige. Außerdem ist es ohnehin erklärtes politisches Ziel, auch die private Altersvorsorge der Freiberufler und Selbstständigen zu verbessern.

Nachteile

Verfehlt ursprüngliches Ziel. Der Vorschlag läuft der ursprünglichen Idee des Riestersparens zuwider. Diese bestand darin, die Rentenlücke zu schließen, die durch die demographisch bedingte Niveauabsenkung verursacht wird. Allerdings spricht auch wenig dagegen, diese ursprüngliche Idee auszuweiten auf andere Gruppen, die ebenfalls Rentenlücken haben werden, auch wenn deren Ursachen anders gelagert sind.

Mehr Berechtigte, mehr Ineffizienz. Der Einwand der Verbraucherschützer, die Riesterverzinsung sei ineffizient, weil die Kosten der Riester-Verträge zu hoch sind, wiegt natürlich umso mehr, je größer die Verbreitung der Riester-Verträge ausfällt. Insofern bedeutet aus Sicht der Verbraucherschützer ein Mehr an Berechtigten auch ein Mehr an Ineffizienz oder Steuerverschwendung. Diesem Dilemma muss durch weitere Vereinfachungen in der Zulagensystematik und damit durch eine Steigerung der Fördereffizienz begegnet werden.

Kontrolle weiterhin erforderlich. Darüber hinaus muss natürlich auch eine weiter gefasste Berechtigung kontrolliert werden. Somit entfallen bei weitem nicht sämtliche Kontrollvorgänge und damit verbundene Kosten – auch wenn Rückforderungen von Zulagen und die damit verbundenen Kosten und Verärgerungen in beträchtlichem Maße eingespart werden.

Zusatzkosten durch EU-Ausländer. Durch die Einbeziehung aller Steuerpflichtigen in die Riester-Rente zählten (auch) mehr EU-Ausländer zum Kreis der Berechtigten als heute, namentlich die Selbstständigen aus dieser Gruppe.

4.2.2 Grundzulage dynamisieren

Aktuelle Regelung

Die Höhe der Grundzulage liegt seit dem Jahr 2018 bei 175 Euro jährlich (bis Ende 2017 bei 154 Euro).

Problem

Wenn die Einkommen rein inflationsbedingt steigen, aber real allenfalls konstant bleiben, steigt der Mindesteigenbeitrag. Das trifft vor allem Geringverdiener schmerzlich, weil sie dann nach Abzug der privaten Altersvorsorge real weniger Geld zur Verfügung haben.

Folge

Förderquote und damit der Sparanreiz sinken. Wer seinen Eigenbeitrag bei inflationsbedingtem Einkommenszuwachs nicht entsprechend anpasst (absichtlich oder aus Vergesslichkeit), bekommt nur noch eine gekürzte Zulage.

Vorschlag 5: Bekämpfung der Symptome – Grundzulage dynamisieren

Verbesserungsvorschläge

Dynamisierung der Zulage mit der Inflationsrate.

Auswirkung

Konstanter Sparanreiz und weniger gekürzte Zulagen, vor allem bei Geringverdienern mit geringen Lohnzuwächsen (vgl. Grundsätze in Abschnitt 3.1.3). Spiegelbildlich entstehen Mehrausgaben beim Staat.

Empfehlung

Nur umsetzen, wenn Sparanreize für Geringverdiener erhöht werden sollen
-> Ziel: soziale Treffsicherheit

Vorteil

Teilnahmebereitschaft und Teilnahmequote sinken nicht mehr durch rein inflationsbedingte Entwertung der Zulagenhöhe.

Nachteile

Mehrausgaben für umstrittenen Sparanreiz. Zum einen entstehen Mehrausgaben beim Staat. Zum anderen muss die Motivation für die Zulage hinterfragt werden: Soll sie auf Dauer als Sparanreiz für Geringverdiener und Familien erhalten bleiben oder soll sie lediglich in der Einführungsphase der neuen Riester-Rente Aufmerksamkeit erregen und Überzeugungsarbeit leisten? Letzteres kann gerechtfertigt werden mit der Überlegung, dass es keinen dauerhaften monetären Sparanreiz bedarf, denn die drohende Rentenlücke im Alter sollte Anreiz genug sein. Dann wäre eine inflationsbedingte Entwertung der Zulagen die elegantere Form einer schleichenden Abschaffung der Zulage.

Weitergehende Überlegung

Die Zusatzkosten einer Dynamisierung der Zulagen könnten eingedämmt werden, wenn die Zulage nicht mehr generell, sondern nur noch für bestimmte Haushaltstypen wie etwa Geringverdiener oder Familien geleistet würde (vgl. Abschnitt 4.4.2).

4.2.3 Kinderzulage erhöhen und vereinfachen

„Die Kontoführungsgebühren sind bei Riester, aufgrund des regelmäßigen Aufwands, etwas höher (..) Nachweise bei Veränderungen in der Lebenssituation etc. sind zu aufwendig.“ (Bausparkasse)

Aktuelle Regelung

Die Höhe der Kinderzulage liegt für ab 2008 Geborene bei 300 Euro jährlich (früher Geborene: 185 Euro).

Berechtigte Kinder sind alle, die im Kalenderjahr mindestens einen Monat lang Anspruch auf Kindergeld hatten. Konkret sind das alle unter 18-Jährigen sowie unter 21-jährige Erwerbslose und unter 25-jährige in Ausbildung (oder auf der Suche nach Ausbildung). Hinzu kommen Kinder mit Behinderungen ohne Altersbeschränkung.

Problem

- Zum einen ergibt sich aus der Stichtagsregelung beim Geburtsjahr eine Ungleichbehandlung der Geburtsjahrgänge.
- Insbesondere aber führt der vorübergehende Wegfall des Kindergeldanspruchs bei volljährigen Kindern durch Arbeitslosigkeit oder durch vorübergehende Beschäftigung nach dem Abitur vor Aufnahme eines Studiums zu Veränderungen des Mindesteigenbeitrags und damit bei „vergessenen“ Anpassungen zu einer ungewollten Kürzung der Grundzulage (die Kinderzulage wird ja zurecht auf null verkürzt).
- Da die Kinderzulage nur einer Person zugerechnet wird, ist das System ebenfalls fehleranfällig – zumal der Anspruchsberechtigte jedes Jahr geändert werden kann. Gerade wenn zwei Anbieter im Spiel sind, kommt es häufig vor, dass beide Ehepartner alle Kinder angeben, wodurch zu viel Zulage bezahlt wird, die später zurückgefordert werden muss.

Folge

Bei b) und c) kommt es zur Zulagenrückforderung bzw. sind Eigenbeitragsanpassungen erforderlich, um Rückforderungen zu vermeiden.

Vorschlag 6: Bekämpfung der Symptome – Kinderzulage reformieren

Verbesserungsvorschläge

- Gleiche Kinderzulage für alle Kinder;
- Entkoppelung vom Kindergeldanspruch, z.B. alle Kinder bis x Jahre sind zulagenberechtigt (x=18 oder 21 Jahre);
- Die Kinderzulage sollte je zur Hälfte den beiden Elternteilen zugeteilt werden.

Auswirkung

Höhere Zulage für Familien mit vor 2008 geborenen Kindern. Weniger gekürzte Zulagen bei Familien. Spiegelbildlich entstehen Mehrausgaben beim Staat.

Empfehlung

- a) Nur umsetzen, wenn Familienförderung verbessert werden soll oder wenn es durch b) Einsparungen gibt.
-> Ziel: soziale Treffsicherheit
- b) Auf jeden Fall umsetzen.
-> Ziel: weniger Verärgerung, kleinere Rentenlücke
- c) zwispältig (u.U. mehr Verärgerung).
-> Ziel: weniger Verärgerung

Vorteile

- a) Gleichbehandlung unterschiedlicher Geburtsjahrgänge. Wäre eher finanzierbar, wenn es durch b) Einsparungen bei der Kinderzulage gibt
- b) Die Rechtslage wäre eindeutiger, es käme seltener zu Rückforderungen bzw. es wären seltener Anpassungen der Sparbeiträge notwendig. Im Ergebnis entstünde weniger Aufwand beim Staat und bei den Anbietern.
- c) Weniger Fehler bei Ehepaaren oder getrennt Lebenden sowie bei Scheidung; Voraussetzung: beide riestern. Da ein Teil der Kinderzulage verloren geht, wenn nicht beide Elternteile riestern, ergibt sich ein zusätzlicher Sparanreiz.

Nachteile

- a) Politisch opportun, aber aus Verbrauchersicht auch schwierig, wenn Vermittler dadurch auch ihre Provision erhöhen.
- b) Für studierende Kinder zwischen x und 25 Jahren entfällt die heutige Kinderzulage.
- c) Wenn nicht beide Elternteile riestern, geht ein Teil der Zulage verloren.

4.2.4 Förderrahmen erhöhen**Aktuelle Regelung**

Der Höchstbetrag für förderfähige Altersvorsorge liegt bei 2.100 Euro jährlich (inkl. Zulage). Im Jahr der Einführung von Riester entsprach dies im Prinzip 4 % der damaligen Bemessungsgrundlage. Die Größenordnung von 4 % leitete sich aus der damals erwarteten Rentenlücke ab.

Problem

- a) Die Obergrenze von 2.100 Euro hinkt hinter der Entwicklung der Erwerbseinkommen und der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung her (jährliche Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze). In der Folge können immer weniger Riester-Sparer tatsächlich 4 % ihres individuellen Einkommens gefördert sparen: sie stoßen an den „Riester-Deckel“ und können damit ihre Rentenlücke nicht schließen.
- b) Darüber hinaus entsteht dem Anbieter zusätzlicher Verwaltungsaufwand, wenn die Sparer überzahlen – also mehr als 2.100 Euro im Jahr einzahlen. Das ist der Fall, wenn sie trotz „Riester-Deckel“ 4 % ihres Einkommens einzahlen, um ihre persönliche Rentenlücke zu schließen. Das kommt aber auch vor, wenn der Sparbetrag nach der Geburt eines Kindes (und dann höherer Kinderzulage) nicht nach unten angepasst wird. Grundsätzlich muss der Anbieter bei Überzahlung zwei Konten führen: für „gefördertes“ und für nicht „gefördertes“ Kapital. Diese doppelte Verbuchung kommt umso häufiger vor, je niedriger die Obergrenze ist bzw. je länger sie nicht nach oben angepasst wird.

Folge

- a) Riester wird durch eine starre Obergrenze für immer mehr Einkommensklassen entwertet.
- b) Bei Brüchen in der Erwerbsbiographie oder schwankenden Einkommen können die Sparer allenfalls in sehr beschränktem Ausmaß gefördert (!) „nachsparen“ (in einem Jahr mehr als 4 % sparen).

Insbesondere b) verursacht für Anbieter, aber auch für den Staat zusätzlichen Verwaltungsaufwand.

Vorschlag 7:**Bekämpfung der Symptome – Förderrahmen erhöhen****Verbesserungsvorschläge**

- a) Dynamisierung der Obergrenze auf 4 % der jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze zur Rentenversicherung (West) – das wären im Jahr 2019 dann 3.216 Euro (4 % von 80.400).
- b) Nicht förderfähige Überzahlungen wie geförderte behandeln, also nachgelagert besteuern. Im Umkehrschluss genießt dieses Kapital dann auch HartzIV-Sicherheit (seit dem BRSG 2018 werden Riester-Renten nicht mehr vollständig auf Hartz IV-Bezüge angerechnet).

Auswirkung

Verbesserte Altersvorsorge, weniger Verwaltungsaufwand

Empfehlung

a) Auf jeden Fall umsetzen

-> Ziel: weniger Verärgerung, kleinere Rentenlücke

b) nur umsetzen, wenn Sparanreiz für Geringverdiener erhöht werden soll

-> Ziel: soziale Treffsicherheit

Vorteile

Weniger Verwaltungsaufwand für Anbieter und bessere Altersvorsorge für Sparer.
Bei b) zusätzlicher Sparanreiz für Geringverdiener.

Unterstützt ursprüngliches Ziel. Der Vorschlag stützt insbesondere auch die ursprüngliche Idee von Riester. Diese bestand darin, die Rentenlücke zu schließen, die durch die demographisch bedingte Niveauabsenkung verursacht wird. Da die Rentenlücke aber individuell umso größer ist, je höher die Beitragsbemessungsgrenze steigt,²⁸ sollte dies auch bei der Festlegung des Förderrahmens berücksichtigt werden.

Nachteile

Höhere Ausgaben für den Staat.

Bei b) kann es teilweise zur Doppelbesteuerung kommen.

4.2.5 Wann, wie und durch wen wird die Zulagenhöhe geprüft?

„Im Zulagenprozess ist der meiste Traffic, also jedes Jahr. Daher liegt das zentrale Augenmerk auf diesem Prozess. Ist der optimiert, wäre schon viel gewonnen. Derzeit arbeitet hier eine Behörde (Anm.: die ZfA), die keine Daten hat, ‚blind‘ und ohne Daten, und die andere Behörde (Anm.: das Finanzamt), welche die Daten hat, macht kaum etwas.“ (Fondsanbieter)

„Es will mir im Zeitalter der Digitalisierung nicht in den Kopf, warum die Zulagenkontrolle nicht schneller möglich ist. (..) Google wüsste, welche 25 Probleme es geben kann und welche fünf davon für den einzelnen Kunden relevant sind. Warum kann der Anbieter die nicht jährlich per Mail oder Einschreiben-Rückschein abfragen und erinnern, dass sonst die Zulage wegfällt? Die Anbieter machen sich viele Gedanken über Neukunden, warum nicht hier?“ (Verbraucherschützer)

²⁸ Die Rente steigt mit den Beiträgen und diese mit der Bemessungsgrenze. Da die absolute Rentenlücke proportional mit der Rentenhöhe steigt, steigt analog auch die Rentenlücke mit den Beiträgen und damit mit der Bemessungsgrenze.

Aktuelle Regelung

Jeder, der seinen Mindestbeitrag einzahlt, bekommt die volle Zulage. Wer weniger einzahlt, bekommt nur eine proportional gekürzte Zulage.

Der Mindestbeitrag wird wie folgt ermittelt: grundsätzlich können 4 % vom rentenversicherungspflichtigen Einkommen des Vorjahres gefördert gespart werden – höchstens aber 2.100 Euro jährlich. Diesen Sparbetrag muss man aber nicht vollständig selbst aufbringen, stattdessen wird er um den Zulagenanspruch gekürzt (Grundzulage 175 Euro, Kinderzulage 300 Euro pro Kind bzw. 185 Euro für vor 2008 Geborene). Am Ende muss aber zumindest der Sockelbetrag von derzeit 60 Euro selbst aufgebracht werden. Die Formel lautet also:

$$\text{Mindestbeitrag}_t = \max \{ \min (4 \% \text{ Einkommen}_{t-1} \mid 2.100) - \text{Zulage} \mid 60 \}$$

Anfangs musste jährlich ein Antrag auf Zulage gestellt werden, dies wurde durch Einführung eines Dauerzulagenantrags wesentlich erleichtert. Die weit überwiegende Mehrheit von 96 % nutzt nach Angabe der ZfA das Dauerzulageverfahren, der Rest verzichtet meist aus Unwissenheit und/oder aus Vorbehalten wegen Datenschutz.

Problem

Die Zulage wird immer sofort auf Basis des (Dauer-)Zulagenantrages von der ZfA an den Anbieter überwiesen und dort dem Kundenkonto zugeordnet. Erst im Nachhinein werden die Angaben auf Richtigkeit geprüft. Im Ergebnis kann es bis zu drei Jahren später noch zu Rückforderungen kommen.

„Derzeit ist das Verfahren sehr komplex. Es gibt die Kappungsgrenze von 2.100 Euro. Davon wird die Zulage abgezogen und der Rest ist der Eigenbeitrag. Ich muss jedes Jahr schauen: was sind 4 % meines Einkommens, wie hoch ist die erwartete Zulage und wie hoch muss mein Eigenbeitrag sein. Das schafft niemand und macht auch kein Kunde jedes Jahr.“ (Fondsanbieter)

Kleine formale Fehler bei der Beantragung oder Berechnung der Zulage führen also zum Verlust oder zur Kürzung der Zulage. Spätere „Heilung“ durch Nachzahlung von Eigenbeiträgen ist jedoch meist nicht mehr möglich – dies liegt an der Endgültigkeit der Steuerfestsetzung zum Sonderausgabenabzug. Dasselbe gilt für gestiegenes Einkommen oder Wegfall von Kinderzulagen: es müsste jeweils die Mindesteigenleistung steigen, sonst wird die Zulage proportional gekürzt.

„Dauerzulagenantrag sehr gut. Trotzdem berechnet sich die Zulage sehr komplex. Versteht kein Kunde mehr. Automatisierung schwierig. Zulagenverfahren damals gut gemeint, indem Kunde den Zulagenanteil nicht selber vorfinanzieren muss, aber das macht es extrem komplex.“ (Versicherung)

„Das zentrale Problem ist der Zulagenanspruch. Dass das Geld blind ausbezahlt und erst später geprüft wird, ob ein Anspruch besteht. Durch diesen Prozess muss jeder einmal im Jahr durch. Hier muss dringend optimiert werden.“ (Fondsanbieter)

Auswirkung der rückwärtsgerichteten Einkommensorientierung

Beispiel: Schwieriges Übergangsjahr bei Arbeitslosigkeit

Die Beiträge der Riester-Rente richten sich nach dem Vorjahreseinkommen. Diese Regelung ist im Fall von Arbeitslosigkeit problematisch, wenn der Sparer direkt davor noch angestellt war.

Der Sparer hat im ersten Jahr der Arbeitslosigkeit die volle Höhe der Riester-Beiträge zu entrichten, die sich aus seinem Vorjahresbruttoeinkommen ergeben. Zumindest dann, wenn er weiterhin die volle Höhe der staatlichen Zulagen erhalten möchte, muss er einen sehr großen Teil seines niedrigeren Arbeitslosengeldes sparen. In diesem Fall sollte der Vertrag besser beitragsfrei gestellt werden.

Jedoch verhält es sich im umgekehrten Fall genauso. Im Jahr nach einer Arbeitslosigkeit profitiert der Sparer von den wesentlich geringeren Eigenbeiträgen, die er zahlen muss, um die volle Förderung erhalten zu können.

Folge

Jedes Jahr aufs Neue. Jedes Jahr muss neu geprüft werden, ob überhaupt ein Anspruch besteht. Falls ein Anspruch (weiter) besteht, muss die Höhe jährlich neu ermittelt oder bestätigt werden.

„Die meisten Menschen haben kein Gefühl dafür bzw. der Anspruch wird falsch verstanden. Elternzeit, Arbeitslosigkeit, mittelbar berechtigt, unmittelbar berechtigt etc.“ (Fondsanbieter)

Fehleranfälliges System. Die Anbieter müssen sich aber immer auf die Angaben ihrer Kunden verlassen. Die sind zum Teil aber falsch. Dann wird die Zulage aufgrund falscher Angaben bezahlt und später wieder korrigiert. Diese Vorgehensweise ist sehr fehleranfällig.

„Die Zulagenstelle kennt den Kunden nicht und zahlt erst einmal aus und fordert im Zweifel nach. Niemand kann im Voraus wirklich planen, was er zahlen soll.“ (Fondsanbieter)

Verärgerung beim Sparer. Der Sparer wiederum ist verärgert über die (Teil-)Rückforderungen der Zulage. Dieser Ärger wird oft auch auf den Anbieter abgewälzt, es kommt zur Kündigung oder zur Beitragsfreistellung. Im Ergebnis entsteht hoher Verwaltungsaufwand, sowohl beim Staat (Prüfung, Rückforderung) wie auch beim Anbieter (Kundenbriefe, Rückbuchungen etc.) – und die Altersvorsorge der Sparer leidet!

Die mittlere Höhe der Grundzulage betrug im Jahr 2014 nur 122 Euro (maximal wären 154 Euro möglich);²⁹ immerhin 46 % aller Sparer bekamen im Jahr 2014 weniger Grundzulage als die vorgesehenen 154 Euro (wenn auch zum Teil deswegen, weil sie nicht ausreichend viel sparen wollen).³⁰

„Rückforderungen ergeben sich bei rund 5 % aller Verträge. Der Ablauf sieht dann so aus: Die Versicherung bekommt eine Mitteilung der ZfA, sie schreibt ihren Kunden an und teilt ihm die Nachzahlungspflicht mit, wenn der nicht reagiert, muss nachgehakt werden. Alles in allem sind rund zehn Vorgänge erforderlich, bis eine Rückzahlung abgewickelt ist.“ (Versicherer)

Vorschlag 8:

Bekämpfung der Symptome – Prüfung der Zulagenhöhe

Verbesserungsvorschläge

a) Prüfung durch Finanzamt statt durch ZfA („durch wen“)

Der Anbieter liefert nur die Beitragshöhe, alle anderen Daten kennt das Finanzamt (Einkommen, Kinderzahl).

b) Prüfung vor Auszahlung statt danach („wann“)

Rückforderungen werden so erheblich reduziert auf Fälle, in denen den beteiligten Institutionen selbst falsche Daten vorliegen (und nicht die Sparer Falschangaben machen).

c) Pauschalierung statt spitzer Berechnung der Zulagen („wie“)

Es werden Bandbreiten definiert und erst ab einer gewissen Abweichung Zulagen zurückgefordert (oft sind es derzeit nur Cent-Beträge).

Beispiele für Bandbreiten:

i) Eigenbeitrag nur bei Abschluss scharf berechnen, danach immer die volle Zulage überweisen, solange der Eigenbeitrag nicht verändert wird. Idealerweise wird der Eigenbeitrag dann dynamisiert,³¹ z. B. um 2 % p.a. (vgl. Abschnitte 4.2.2 bis 4.2.4).

²⁹ Vgl. Tabelle 8 in „Statistische Auswertungen zur Riester-Förderung“ unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Weitere_Steuertemen/Altersvorsorge/2018-02-07-Statistische-Auswertungen-Riester-Foerderung-2018.html?pk_campaign=Newsletter-02.2018&pk_kwd=07.02.2018_Statistische+Auswertungen+zur+Riester-F%C3%B6rderung.

³⁰ Vgl. Tabelle 5 ebd.

³¹ Idealerweise werden im Gegenzug – analog zur bAV – aber auch die Zulagen und der Höchstbetrag dynamisiert.

ii) Individuelle Anpassung des Eigenbeitrages nur bei Schwellenwerten erforderlich, z.B. bei Über-/Unterschreitung des Jahreseinkommens von 12/24/36 Tsd. Euro. Dann schreibt das Finanzamt den Sparer (über die ZfA) an und weist auf die Notwendigkeit einer Anpassung ab dem nächsten Jahr hin (keine Rückforderung!).

d) Clearingstelle bei der ZfA („wann“ und „wie“)

Die Clearingstelle teilt dem Sparer oder dem Anbieter Veränderungsbedarf beim Eigenbeitrag mit. Es werden jedoch keine Rückforderungen veranlasst, sondern nur Aufforderungen für das kommende Jahr mit Androhung einer Rückforderung bei Nichtbeachtung. Die Clearingstelle ist erforderlich, weil der Anbieter das Einkommen nicht kennt und daher den Sparer nicht selbstständig auffordern kann.

Auswirkung

Keine/seltenere Rückforderungen, erheblich weniger Verwaltungsaufwand.

Empfehlung

- a) nur umsetzen, wenn alle Finanzämter die gleiche Informationstechnologie nutzen und idealerweise dieselben Schnittstellen anbieten wie bisher die ZfA.
- b) am ehesten umsetzbar, aber Zinsverluste bei Sparern.
- c) nur umsetzen, wenn b) oder d) nicht möglich sind, da es teils komplexer wird und zusätzlicher Verwaltungsaufwand entsteht.
- d) am ehesten umsetzbar, aber Mehrausgaben beim Staat (keine Rückforderung)
-> Ziel: weniger Verärgerung, höhere Teilnehmerquote

Vorteile

- a) Prüfung durch Finanzamt:
 - Das Finanzamt hat alle relevanten Daten (Einkommen, Kinderzahl etc.);
 - der Zulage-Antrag entfällt bei automatischer Prüfung durch das Finanzamt;
 - die Prüfung ist abschließend und „Heilung“ ist möglich (da Steuerfestsetzung noch nicht endgültig).
- b) Prüfung vor Auszahlung
 - Beschleunigung auf nur wenige Monate Bearbeitungszeit wäre notwendig, damit keine hohen Zinsverluste entstehen. Wäre nach Aussage von Anbietern und Verbraucherschützern im Zeitalter der Digitalisierung aber durchaus möglich – zumal nach Umsetzung der Vorschläge aus Abschnitt 4.2.1 und 4.2.3.

c) Pauschalierung

- Es würden zumindest nicht jährlich, sondern beispielsweise erst alle drei Jahre Änderungen anfallen.

d) Clearingstelle

- Viele Kunden sparen aus Unwissenheit weniger als die 4 %, das könnte durch die Clearingstelle vermieden werden. Idealerweise bekommt der Kunde einen Brief vom Anbieter, den er nur noch unterschreiben muss.

Nachteile

a) Prüfung durch Finanzamt

- Gegebenenfalls muss extra deswegen eine Einkommensteuererklärung erstellt werden, daraus ergeben sich Hemmnisse bei potentiellen Sparern.
- Eine Abwicklung mit dem Finanzamt anstelle der ZfA könnte dazu führen, dass die komplette Infrastruktur der Datenverarbeitung umgebaut werden muss.
- Probleme bei Anbieterwechsel oder Umzug des Sparers in ein anderes Bundesland (es gibt 16 Länder/ca. 70 Finanzämter, aber nur eine Zulagenstelle).

b) Prüfung vor Auszahlung

- Es entstehen Zinsverluste: das wäre vor allem relevant bei Wohn-Riester i.e.S. (spätere Zulage = spätere Tilgungs-„zuschüsse“); allerdings sind die Zinseffekte eher gering – zumal bei den derzeitigen Niedrigzinsen.

c) Pauschalierung

- Es gibt Sprungstellen (in Grenzfällen steigt der Mindesteigenbeitrag sogar mehr als das Einkommen);
- Benachteiligung, insbesondere von Geringverdienern und Kinderreichen, das aber sind gerade die besonderen Zielgruppen der Zulage. Darüber hinaus wäre auch die sozialpolitisch avisierte Vorsorge von 4 % des Einkommens mit pauschalitem Mindesteigenbeitrag oft nicht erreichbar.

d) Clearingstelle

- Evtl. ergeben sich Datenschutzprobleme. Diese müssten über die ZfA gelöst oder die Clearingstelle dort angesiedelt werden.

Alternativen

Einkommensunabhängige Zulagenhöhe oder andere Fördersystematik (vgl. Abschnitt 4.4).

4.3 Spezifische Probleme von Wohn-Riester

Wohn-Riester hat ein spezifisches organisatorisches Problem, was sich in intransparenten und verwaltungsaufwendigen Vorgängen niederschlägt. Für entsprechende Vereinfachungen innerhalb des bestehenden Fördersystems werden im Folgenden Vorschläge unterbreitet.

„Wenn man als Birne bei den Äpfeln dabei sein will, darf man sich nicht über die Umstände beschweren.“ (Verbraucherschützer)

„Hilfreich wäre in der Baufinanzierung zum Wohn-Riester zum Beispiel ein größeres Angebot von Annuitätendarlehen, die Riester-gefördert wären. Das fehlt einfach. Der Markt bietet nur teure Kombinationsprodukte von Bausparkassen an. Der Markt scheint hier zu versagen. Man müsste klären, woran das liegt.“ (Verbraucherschützer)

Aktuelle Regelungen

Wohn-Riester im engeren Sinne meint die Berücksichtigung von selbst genutztem Wohneigentum als förderfähiges Riesterprodukt – durch Entnahme aus angesparten Geld-Riester-Beträgen oder durch direkte Förderung der Tilgungsleistungen.³²

Problem

Das Image von Wohn-Riester ist bislang zwar immer noch positiv, die Akzeptanz bei Sparern ist erheblich besser als bei Geld-Riester. Allerdings existiert eine gewisse Verunsicherung – wegen der Komplexität von Wohn-Riester, die nochmal größer ist als beim Geld-Riester. Hinzu kommt aber auch hier die vermittelte Skepsis in der politischen Debatte. Die Komplexität verursacht darüber hinaus auch einen Verwaltungsaufwand bei den Vermittlern und Anbietern, der ebenfalls weit über das ohnehin schon hohe Maß beim Geld-Riester hinausgeht.

Insbesondere potentielle Änderungen der Lebenslagen (Einkommen, Kinder etc.) stellen ein Entnahme-Hemmnis v.a. für jüngere (potenzielle) Kunden dar: Sie überschauen nicht, was wann passiert oder möglich ist. Der Kunde könnte zwar theoretisch den Entnahmebetrag vor dem Rentenalter wieder in einen Geld-Riestervertrag einzahlen, aber der Kunde ist nicht immer liquide; außerdem fallen dann erneut Abschlusskosten etc. an. Konkret ergeben sich die folgenden Probleme:

- Der Prüfkatalog für die Entnahme ist zu komplex;
- Anbieter müssen Wohnförderkonten auch ohne Kundenkontakt fortführen;
- die Verzinsung im Wohnförderkonto ist zu hoch;
- der Steuerrabatt wird als unfair niedrig empfunden;
- die nachgelagerte Besteuerung ist bei Wohn-Riester schwer vermittelbar.

³² Wohn-Riester meint im weiteren Sinne auch die Berücksichtigung von Bausparverträgen als förderfähiges Riesterprodukt (als Eigenkapital für einen späteren Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum oder zur Auszahlung als Rente im Ruhestand).

Folgen

Skaleneffekte für kleine Bausparkassen sind nicht mehr vorhanden, weil der Bearbeitungsaufwand sehr groß ist. Bei Fonds und Versicherungen entstehen sachfremde Vorgänge, die hohe Verwaltungskosten verursachen. Insgesamt entstehen hoher Beratungsbedarf und große Hemmnisse bei der Inanspruchnahme der Entnahme.

Vorschlag 9: Wohn-Riester – Übersicht

Verbesserungsvorschläge

- Prüfung der förderungsschädlichen Entnahme durch Anbieter statt ZfA;
- Optionaler Ausschluss der Entnahme/ komplette Übernahme durch ZfA;
- Dynamisierung/ Verzicht auf Verzinsung des Wohnförderkontos;
- Progressionsvorbehalt statt Steuerrabatt;
- Verzicht auf nachgelagerte Besteuerung.

Die einzelnen Vorschläge sind zu komplex, um sie in einem Abschnitt übersichtlich darzustellen. Deswegen werden sie in den folgenden Unterabschnitten einzeln diskutiert (vgl. Abschnitt 4.3.1 bis 4.3.5).

Prüfung durch Anbieter Kein Zwang für Anbieter	Niedrigerer Zinssatz Progressionsvorbehalt	Verzicht auf nachgelagerte Besteuerung
---	---	---

Auswirkung

Erfolgreiche Vereinfachungen der Verwaltungsabläufe würden das Riestern für den Sparer vereinfachen, die Kosten für Anbieter wie Vermittler senken und damit die Rendite sowie die Zufriedenheit der Kunden verbessern (vgl. Grundsätze in Abschnitt 3.1.6).

	Einfachheit	Rendite	Zufriedenheit
Sparer	+	+	++
Anbieter	+	+	+
Vermittler	+	?	+
Staat	?	?	?

Range: (-) - = (viel) schlechter 0 = unverändert (+) + = (viel) besser

Die Regeln zum „normalen“ Riestersparen („Geld-Riester“) sind schon recht kompliziert. Aber bei den Regelungen zum Wohn-Riester konnte diese Komplexität trotzdem nochmal gesteigert werden. Auch hier liegt das Problem wieder darin, Gerechtigkeit herstellen zu wollen: zwischen den Regeln der gesetzlichen Rente

und der Riesterrente, aber nunmehr auch zwischen den Regeln beim „normalen“ Riester-Sparen und dem Wohn-Riester-Sparen. Doch genau dieser Versuch, Gleichbehandlung zwischen Ungleichem herzustellen, führt dann in der isolierten Einzelfallbetrachtung wieder dazu, dass (scheinbar) Ungerechtigkeiten entstehen. Hinzu kommen beträchtliche Verwaltungskosten bei den Anbietern.

4.3.1 Ausstellung der Prüf-Bescheinigung

„Die größte Hürde: Verwendungsmöglichkeiten, Entnahme und Prüfkatalog von Wohn-Riester. Die Auflagen des Gesetzgebers und vor allem die Dokumentationspflichten des Kunden sind enorm. Z.B. braucht man bei der barrierefreien Gestaltung einen vereidigten Sachverständigen, den muss man bezahlen, wenn sich später rausstellt, dass zu Unrecht gezahlt wurde, muss zurückgezahlt werden.“
(Bausparkasse)

Aktuelle Regelung

Für die Entnahme müssen je nach Entnahmearart³³ ein umfangreicher Prüfkatalog abgearbeitet und Bescheinigungen eingeholt werden (geprüft wird dabei, ob der Kunde das Geld vorschriftsmäßig einsetzt).

Problem

Der Prüfkatalog für die Entnahme ist zu komplex.

Folge

Das Prüfverfahren verursacht einen hohen Verwaltungsaufwand beim Anbieter und kann zu Verzögerungen bei der Entnahme bzw. ungewollt zu förderschädlichen Entnahmen führen – die Folge wäre eine sofortige Besteuerung des entnommenen Betrages.

Vorschlag 10: Wohn-Riester – Prüf-Bescheinigungen

Verbesserungsvorschläge

Anstelle der ZfA prüft der Anbieter (analog zum Verfahren bei der Wohnungsbauprämie) und die Zulagenstelle unternimmt lediglich stichprobenartige Kontrollen bei den Anbietern (idealerweise ohne Auswirkung auf den kontrollierten Einzelfall).

Empfehlung

Auf jeden Fall umsetzen

-> Ziel: weniger Verärgerung

Vorteile

Der Bearbeitungszeitraum für die Prüfung kann derzeit bis zu einem halben Jahr in Anspruch nehmen. Diese Zeitspanne wird erheblich verkürzt. Dadurch können Sparer flexibler auf angebotene Kaufobjekte reagieren. Gleichzeitig sinken der Verwaltungsaufwand und damit die Kosten für den Anbieter wie auch für die ZfA.

Ein Interviewpartner von einer Bausparkasse schildert die Problematik und unterscheidet dabei zwei Kundentypen:

„Der klassische Vorsparer (Riester-geförderter Bausparvertrag; Wohn-Riester i.w.S.) ist der einfachere Typ. Hier gibt es keine große Abweichung zum klassischen Bausparvertrag – recht normaler Ablauf. Zulagenbeantragung und Steuer sind hier noch ganz gut zu erklären.“

„Der Typ Vorfinanzierung Bauen ist schwieriger (Entnahme plus Tilgungsförderung; Wohn-Riester i.e.S.). Alle Prüfungen (wofür setzt der Kunde es ein, gesamtes Regelwerk von Wohn-Riester) kommen für den Kunden sehr früh. Bei Bestandserwerb ist es noch einfacher, da der Einzug kurzfristiger erfolgt und Fristen eingehalten werden können. Bei Neubau gibt es dagegen teils große Probleme, da die Fristen oft nicht eingehalten werden können. Z.B. bei den sehr häufigen Verzögerungen beim Bau: Die Abläufe gehen schief, dadurch kommt es teilweise zu förderschädlichen Entnahmen. Hinzu kommt: Das Jahressteuergesetz 2018 nimmt die Anbieter viel mehr in Haftung, daher sind sie als Anbieter auch viel mehr in der Pflicht, um nicht regresspflichtig zu werden. Die ZfA ist naturgemäß wegen der standardisierten Abläufe wenig flexibel.“

„Fazit Ablauf: solange Kunde Idealkunden entspricht, gibt es keine Probleme, das ist im ländlichen Raum oft der Fall. Sämtliche Abweichungen im Lebensverlauf (in Städten häufig) sind problematisch, trotz aller Öffnungen der letzten Jahre.“

Nachteile

Die ZfA kann nur im Nachhinein prüfen. Ähnlich wie bei der Zulagenerteilung kann es daher zu Rückforderungen kommen (vgl. Riester-Formel in Abschnitt 4.2.5). Im schlimmsten Falle läge dann im Nachhinein eine förderschädliche Verwendung vor und der Sparer müsste sämtliche Zulagen über die vergangenen Jahre mit sofortiger Wirkung zurückzahlen. Das wäre auf keinen Fall tragbar.

Deswegen sollten falsche Verwendungen, die nicht grob fahrlässig oder absichtlich herbeigeführt wurden, keine Auswirkung auf den kontrollierten Einzelfall haben, sondern lediglich dazu dienen, das vorgegebene Prüfschema zu verbessern. Erst im Wiederholungsfalle sollte es Konsequenzen geben, die dann idealerweise vom Anbieter zu tragen wären. Zu dessen Rücksicherung könnte bei der ZfA eine Clearingstelle eingerichtet werden, die in unklaren Fällen schnell und referatsübergreifend rechtsverbindliche Auskünfte erteilen kann.

³³ Bau oder Kauf einer selbst genutzten Immobilie oder Tilgung dafür aufgenommenen Kredite oder Kauf von Genossenschaftsanteilen zur Selbstnutzung oder (altengerechter) Umbau einer Wohnung.

4.3.2 Führung des Wohnförderkontos

„In der Entnahmezeit bleibt die Zuständigkeit für den Kunden bei uns (nicht nur bei der ZfA). Wir müssen immer noch Daten vorhalten und der Kunde wendet sich weiterhin an uns und nicht an die ZfA.“ (Bausparkasse)

Aktuelle Regelung

Jeder Riester-Anbieter muss die Entnahme angesparter Geld-Riester-Beträge ermöglichen. Nach der Entnahme muss er bis zum Ende der Auszahlungsphase (Nachbesteuerung bis zum 85. Geburtstag möglich) ein Wohnförderkonto führen.

Problem

Der Verkauf von Riester-gefördertem Wohneigentum kann zu einer förderschädlichen Verwendung führen (vgl. Abschnitt 3.2.2). Zur Kontrolle besteht daher auch nach der Entnahme eine Berichtspflicht des Anbieters gegenüber der ZfA. Im Ergebnis muss der Anbieter über Jahrzehnte hinweg ein Wohnförderkonto führen, ohne dass notwendigerweise weiterhin noch eine gewöhnliche Geschäftsverbindung mit dem Kunden besteht. Während bei Bausparkassen zumindest für einige Jahre noch ein Bauspardarlehen und damit eine Vertragsbeziehung existiert, endet im Falle von Fonds oder Versicherungen die gewöhnliche Geschäftsbeziehung mit sofortiger Wirkung nach der Entnahme.

Folge

Verwaltungsaufwand bei den Anbietern, der zum Teil über Extragebühren vom Sparer bezahlt werden muss.

Vorschlag 11:

Wohn-Riester – Führung des Wohnförderkontos

Verbesserungsvorschläge

Anbieter können eine Entnahme entweder optional ab Vertragsbeginn ausschließen oder das Wohnförderkonto wird nach Entnahme – resp. nach Beendigung eines eventuellen Bauspardarlehens einer finanzierenden Bausparkasse – ausschließlich von der zentralen Stelle geführt.

Empfehlung

Möglichst umsetzen
-> Ziel: weniger Verärgerung

Vorteile

Anbieter, insbesondere Fonds und Versicherungen, müssten keine IT zur Verwaltung von Wohnförderkonten vorhalten. Das würde die Verwaltungskosten für alle Riester-Sparer senken, da jeder Sparer auch ein potentieller „Entnehmer“ ist. Hinzu kämen potenzielle Einsparungen speziell für Sparer, die tatsächlich eine Entnahme vornehmen, denn dafür verlangen manche Anbieter zusätzliche Gebühren von bis zu 100 Euro.

„Das Nächste ist dann noch Wohn-Riester: Keiner sollte verpflichtet werden, Entnahmen zu administrieren: Uns interessiert das eigentlich nicht und wir können das auch nicht. Wir haben nicht die Kompetenz, Entnahmen zu regeln. Wir müssen dies vorhalten für Riester und dafür eine eigene Infrastruktur. Derzeit sind wir verpflichtet, Wohnförderkonten über das Ende der Vertragsbeziehung hinaus zu führen, wenn der Kunde eine Entnahme vornimmt. Das ist nicht unser Geschäftsmodell. Warum zwingt ich nun Versicherer, Wohnungsbau zu administrieren, obwohl sie das nicht können. Das treibt die Kosten in die Höhe. Es wäre uns lieber, wenn der Kunde in diesem Fall wechseln würde zu jemand, der es kann, z.B. zu den Bausparkassen.“ (Versicherung)

Nachteile

Junge Menschen können beim Abschluss eines Riester-Vertrages noch nicht absehen, ob sie später eine Immobilie kaufen und dafür eine Entnahme vornehmen wollen. Genau deswegen wurde jedoch der Wohn-Riester erfunden – eben als Flexibilitätsreserve. Dieser Weg wird verschlossen, wenn ein Anbieter gewählt wird, der diese Option nicht (mehr) anbietet. Zwar dürfte das vorhandene Vermögen dann auch in einen Bausparvertrag umgeschichtet werden, aber dieser Vorgang kann zu erheblichen Kosten verursachen in Form von Gebühren für Anbieterwechsel, Abschlussgebühren und verlorenen Abschlusskosten. Zum anderen vereinfacht es die Abwicklung des Immobilienkaufes nicht und verursacht einen Aufwand, den vor allem Familien mit kleinen Kindern im Zuge des Baus oder Kaufs eines Eigenheimes überfordern würde.

4.3.3 Verzinsung des Wohnförderkontos

„Nun hat man Wohn-Riester im Jahr 2008 eingeführt und damals galten 2 % Zinsen eher als eine Unterschätzung der tatsächlich zu erzielenden Renditen beim Geld-Riester.“ (Bausparkasse)

Aktuelle Regelung

Die Entnahme bzw. die Tilgungsleistungen und die darauf anfallenden Zulagen werden in einem kalkulatorischen „Wohnförderkonto“ aufaddiert. Diese Beträge werden bis zum Rentenbeginn³⁴ am Ende jeden Jahres mit 2 % angehoben (implizite Verzinsung). Spätestens in der Auszahlungsphase wird das Wohnförderkonto

³⁴ Die Auszahlungsphase muss zwischen der Vollendung des 60. Lebensjahres und des 68. Lebensjahres liegen.

dann analog einer „normalen“ Riesterrete reduziert (implizite Auszahlung), diese impliziten Auszahlungen werden nachgelagert besteuert (vgl. Abschnitt 3.2.2).³⁵

Problem

Die unterstellte Verzinsung von 2 % wird in Zeiten von Niedrigzinsen zu Recht als ungerecht empfunden.

Folge

Die derzeitige Verzinsung stellt entweder eine ungerechtfertigte Pauschalierung dar, wenn sie den tatsächlichen Wertzuwachs repräsentieren soll, oder eine zu hohe Verzinsung im Vergleich mit Geld-Riesterverträgen in Zeiten der Niedrigzinsen.

Vorschlag 12:

Wohn-Riester – Verzinsung des Wohnförderkontos

Verbesserungsvorschläge

Dynamisierung des Zinssatzes/ Verzicht auf Verzinsung

Empfehlung

Möglichst umsetzen

-> Ziel: weniger Verärgerung, kleinere Rentenlücke

Abwägung der Vor- und Nachteile

Tatsächliche Wertsteigerung der Immobilien sehr heterogen. Wenn die Verzinsung die tatsächliche Wertsteigerung der Immobilie berücksichtigen soll, dann stellen die angenommenen 2 % Wertzuwachs eine ungerechtfertigte Pauschalierung dar. Der tatsächliche Wertzuwachs kann im Einzelfall sehr viel höher, aber genauso gut auch sehr viel niedriger ausfallen. Aktuell fällt der Blick vor allem auf die drastischen, knappheitsbedingten Preiszuwächse in den attraktiven Schwarmstädten. Aber zum einen gibt es auch heute schon ausgesprochene Schrumpfungsräume, in denen die Preise eher stagnieren. Zum anderen wird man die aktuelle Entwicklung in den Schwarmstädten nicht in alle Zukunft fortschreiben können.

Zur Lösung dieses Problems müsste man also zumindest regionale Unterscheidungen bei der Verzinsung treffen. Allerdings sind Immobilien sehr heterogene Güter, so dass schon kleine Unterschiede im Standort (Straßenseite, Straßenabschnitt, Wohnungsausrichtung) oder in der Beschaffenheit (Bauart, Baualter, Gebäudegröße etc.) zu enormen Abweichungen in der Wertentwicklung führen können. Letztendlich könnte daher nur eine individuelle Bewertung echte Gerechtigkeit herstellen.

³⁵ Das Wohnförderkonto wird anschließend in der Auszahlungsphase planmäßig vermindert und zwar jährlich um den Verminderungsbetrag (=Stand des Wohnförderkontos zu Beginn der Auszahlungsphase dividiert durch die Anzahl der Jahre bis zur Vollendung des 85. Lebensjahres), der dann nachgelagert zu versteuern ist.

Dem Geld-Riester vergleichbare Wertsteigerung läge eher bei null. Wenn die Verzinsung eine in der Größenordnung dem Geld-Riester vergleichbare Wertsteigerung berücksichtigen soll, dann würde sich als fairer Zinssatz angesichts der Niedrigzinspolitik der EZB eher eine 0%ige Verzinsung anbieten.

Als theoretischer Mittelweg – für eine dem Geld-Riester vergleichbare Verzinsung – käme eine flexible Verzinsung in Frage, die sich z.B. am Basiszinssatz nach § 247 BGB orientieren könnte. Der Basiszinssatz lag Anfang 2008, als Wohn-Riester in seiner heutigen Form eingeführt wurde, bei 3,32 %. Damit entsprach die Vorgabe einer 2 %-igen Verzinsung damals einem Abschlag von 1,32 Prozentpunkten auf den Basiszinssatz. Da dieser derzeit bei -0,88 % liegt, wäre dann aktuell eine Verzinsung des Wohnförderkontos mit -2,2 % konsistent mit der damaligen Festsetzung.

Fazit: Vereinfachung durch Verzicht auf Verzinsung. Flexiblere Lösungen würden zwar tendenziell zu mehr Gleichheit führen, allerdings wären die individuelle Berechnung einer Wertsteigerung für jedes Wohnförderkonto oder die Bereitstellung regionalisierter, objektspezifischer Immobilienpreisindices sehr kosten- und verwaltungsaufwendig. Eine gewaltige Vereinfachung wäre dagegen zu erreichen, wenn man auf die Verzinsung des Wohnförderkontos in Zeiten negativer Zinsen schlicht verzichten würde.

4.3.4 Steuerrabatt bei Einmaltilgung

„Für uns ist es schwierig, dass wir im Unterschied zu den anderen Produkten keinen klaren Tilgungsplan erstellen können. Wir haben keinen Einfluss auf künftige Steuergesetzgebung und wissen nicht, was in Zukunft kommt. Daher haben wir bei der Beratung gewisse Probleme, da der Kunde i.d.R. einen klaren Plan haben will, was auf ihn zukommt.“ (Bausparkasse)

Aktuelle Regelung

Alternativ zur laufenden Besteuerung in der Auszahlungsphase kann der gesamte Entnahme-Betrag jederzeit in der Auszahlungsphase einer Einmalbesteuerung unterworfen werden, dann gibt es einen Rabatt von 30 % der Bemessungsgrundlage, d. h. nur 70 % des Betrages auf dem Wohnförderkonto werden besteuert.

Problem

Der Steuerrabatt von 30 % bei Einmalzahlung wird als unfair niedrig empfunden, weil er durch die Steuerprogression komplett aufgezehrt wird.

Folge

Der derzeitige Steuerrabatt liefert keinen Anreiz, die nachgelagerte Besteuerung durch Einmalzahlung zu übernehmen. Dabei hätte dies den Vorteil, dass der Sparer nicht für eine ungewisse Zukunft Steuerzahlungen zu erwarten hat, deren Höhe unsicher ist (unsichere Entwicklung des Steuertarifs) und denen kein Liquiditätszufluss in Rentenform gegenübersteht.

Vorschlag 13: Wohn-Riester – Steuerrabatt bei Einmaltilgung

Verbesserungsvorschläge

Progressionsvorbehalt oder Fünftelregelung statt Steuerrabatt (oder Günstigerprüfung)

Empfehlung

Möglichst umsetzen

-> Ziel: weniger Verärgerung, kleinere Rentenlücke

Vorteile

Bei Steuerrabatt ergeben sich auch Zinsverluste. Der betroffene Steuerzahler muss durch die vorgezogene Einmalzahlung der Steuer sowohl einen Progressionseffekt als auch einen Zinsnachteil hinnehmen. Bei jährlicher Zahlung über bis zu 25 Jahre müsste er die Einzelbeträge mit einem geringeren Steuersatz versteuern und könnte Teile der Steuerschuld bis zur Steuerzahlung verzinst anlegen. Insofern stellt sich die Frage, ob nicht ein höherer Steuerrabatt fair wäre.

Anreiz und Kompensation für fehlenden Liquiditätszufluss. Im Unterschied zu Geld-Riester steht der Steuerschuld bei Wohn-Riester in der „Auszahlungsphase“ kein Liquiditätszufluss gegenüber. Es ist daher verständlich, wenn die Betroffenen die Steuerschuld möglichst schnell „vom Hals“ haben wollen. Dies rechtfertigt eine Einmalabgeltung.

Höherer Rabatt wäre mathematisch zu rechtfertigen. Der Rabatt bei einer Einmalbesteuerung wurde nicht wissenschaftlich hergeleitet, sondern freihändig gesetzt. Man hätte genauso gut auch 25 % oder 35 % festlegen können. Nach Berechnungen von empirica³⁶ wäre je nach angenommener Verzinsung und individuellem Steuersatz eher ein Rabatt von bis zu 40 % fair gegenüber der Alternative einer jährlichen Steuerzahlung.

Nachteile

Steuervorteile sind überhaupt nicht gewollt. Einerseits wurde der Steuerrabatt einzig und allein deswegen eingeführt, um Progressionseffekte abzumildern. Es ist also gewollt, dass der Steuernachlass nicht zu Sondergewinnen führt. Gleichwohl unterscheiden sich die individuellen Steuersätze erheblich, so dass ein Rabatt von 30 % auf die Bemessungsgrundlage zu individuell ganz unterschiedlichen „Steuervorteilen“ führt.

Höherer Rabatt wäre Sondervorteil gegenüber Geld-Riester. Ein höherer Steuerrabatt würde Sondervorteile für Wohn-Riester gegenüber Geld-Riester schaffen. Bei Geld-Riester ist kein Rabatt für Einmalzahlungen vorgesehen. Außerdem ist die Einmalbesteuerung optional, daher darf sie auch „unfair“ sein.

Vereinfachung: Progressionsvorbehalt statt Steuerrabatt

Der Gesetzgeber hätte auch einen Progressionsvorbehalt oder eine fiktive Verteilung über drei bis fünf Jahre (Fünftelregelung) statt Rabatt auf die Bemessungsgrundlage anbieten können. Zum einen hat sich diese Regelung bereits bei Abfindungen bewährt (Beendigung des Arbeitsvertrags durch Kündigung o.Ä.). Zum anderen kommt es – anders als bei einem Rabatt – nicht zu einer „überraschenden“ Nachbesteuerung bei schädlicher Verwendung in der Auszahlungsphase.³⁷

4.3.5 Verzicht auf nachgelagerte Besteuerung

„Nachbesteuerung ist für Kunden schwierig zu verstehen – bei Wohn-Riester also noch schwieriger. Man müsste Immobilienfinanzierung über Riester mit Bausparverträgen mal durchrechnen und den Kunden erklären. Bausparen alleine ist schon kompliziert, aber mit Wohn-Riester dann erst recht. Das Ziel müsste insgesamt einfacher werden.“ (Verbraucherschützer)

Aktuelle Regelung

Im Unterschied zum „normalen“ Riester fließt dem Sparer beim Wohn-Riester in der Rentenphase kein Geld zu, denn das Wohnförderkonto und sein Abschmelzen dienen allein der Feststellung einer Bemessungsgrundlage für die nachgelagerte Besteuerung.

Problem

Die nachgelagerte Besteuerung beim Wohn-Riester ist dem Sparer noch schwerer zu vermitteln als beim Geld-Riester.

Folge

Während beim Geld-Riester etliche Sparer nur „vergessen“ oder nicht verstehen, dass von den versprochenen Renten noch Steuern bezahlt werden müssen, die Rente also geschmälert wird, muss beim Wohn-Riester – außer bei Inanspruchnahme des Steuerrabatts – die Steuer ohne Liquiditätszufluss in Rentenform bezahlt werden. Wer darauf nicht ausreichend vorbereitet ist und eine hohe Entnahme vorgenommen hat, könnte in finanzielle Probleme geraten. Umgekehrt nehmen mutmaßlich etliche Sparer die Entnahme nicht vor, um dieser Situation nicht zu begegnen.

³⁶ Vgl. empirica-Studie von Braun, R. „Einbeziehung der Wohnimmobilie in die bestehenden Regelungen zur Riesterförderung – Modellrechnungen“, Studie im Auftrag der BSI (2008).

³⁷ Wird bei Inanspruchnahme des Steuerrabattes die Selbstnutzung später noch aufgegeben, muss nachversteuert werden: bis zehn Jahre nach Auszahlungsbeginn das eineinhalbfache des Rabattes, danach bis zum 20. Jahr das Einfache (vgl. Abschnitt 3.2.2).

Vorschlag 14:**Wohn-Riester – Verzicht auf nachgelagerte Besteuerung****Verbesserungsvorschläge**

Verzicht auf nachgelagerte Besteuerung (als Variante eines Baukindergeldes)

Variante: Gilt nur für Geringverdiener bis Jahresbruttoeinkommen (Rentenphase) z.B. 20.000 Euro (Verheiratete 40.000 Euro). Alle anderen sollten in der Lage sein, die Einmaltilgung zu nutzen, ohne finanziell überfordert zu werden (vgl. Abschnitt 4.3.4).

Empfehlung

Nur umsetzen, wenn hohe Überforderung künftiger Rentner erwartet wird (Umsetzung hat dann aber auch noch Zeit)

-> Ziel: weniger Verärgerung, kleinere Rentenlücke

Vorteile

Die Verwaltung des Wohnförderkontos ist ein riesiger Aufwand, der sich über Jahrzehnte hinzieht und einzig der Bereitstellung einer Bemessungsgrundlage dient. Selbst die Einmalbesteuerung ermöglicht keine Löschung des Wohnförderkontos, weil auch dann noch eine förderschädliche Verwendung – wie etwa der Verkauf der Immobilie – sanktioniert wird.³⁸ Dabei muss man sich zu Recht fragen, wer den eventuellen Immobilienverkauf bei den bis zu 85-jährigen, ehemaligen Entnehmern überwachen soll.³⁹

Man könnte daher künftig sowohl bei den Anbietern wie auch bei der ZfA einen enormen Verwaltungsaufwand verhindern, wenn schlicht auf die spätere Besteuerung verzichtet würde. Wenn z.B. das Wohnförderkonto (erst) mit dem Renteneintritt aufgelöst wird, dann ist zumindest gewährleistet, dass das (implizit) angesparte Vermögen der Alterssicherung dient, weil es ja nicht schon während des Erwerbslebens steuerfrei konsumiert werden kann.

Im Übrigen wäre die Bereitschaft der Anbieter größer, das Entnahmeverfahren nicht auszuschließen, sondern gar zu bewerben, wenn die damit zusammenhängenden Kosten auf die vorgeschlagene Weise gesenkt werden könnten.

Nachteile

Der offensichtliche Nachteil dieses Vorschlages besteht natürlich darin, dass hier einer Teilgruppe der Riester-Sparer durch den Verzicht auf die nachgelagerte Besteuerung ein Sondervorteil zugestanden wird. Dem könnte man jedoch entgegenhalten, dass schon bisher einer Teilgruppe der Wohneigentümer eine spezifische Förderung zugeflossen ist. So gab es Erwerberjahrgänge, die von einer Eigenheim-

zulage (1995 bis 2005) oder von Baukindergeld (2018 bis 2020) profitieren und andere Immobilienerwerber, die leer ausgingen. Derzeit profitieren z.B. nur Familien mit Kindern, nicht aber kinderlose Paare oder Alleinlebende vom Baukindergeld.

Eine Ausdehnung des Besteuerungsverzichts auf Wohn-Riester im weiteren Sinne – also das Bausparen – wäre dagegen schwieriger zu rechtfertigen. Insbesondere entfällt hier das Argument der ungleichen Zuteilung von Eigenheimzulage oder Baukindergeld.

4.4 EINE NEUE FÖRDERSYSTEMATIK: BIG BANG

Das System des Riester-Sparens folgt vom Grundsatz her der Idee einer freiwilligen privaten Altersvorsorge mit nachgelagerter Besteuerung. Zur Erhöhung der Teilnehmerquote und/oder als Anreiz für Geringverdiener wird das Riester-Sparen darüber hinaus durch Subventionen in Form von Riester-Zulagen gefördert (vgl. Abschnitt 3.2).

Bei Lichte betrachtet hat Riester daher den Charakter einer eierlegenden Wollmilchsau, die – um es jedem ein bisschen Recht zu machen – am Ende doch irgendwie kastriert daherkommt:

- Einerseits soll die drohende Rentenlücke geschlossen werden, andererseits ist das Sparen aber freiwillig.
- Einerseits soll das Sparen freiwillig sein, andererseits erhalten Geringverdiener, nicht erwerbstätige Lebenspartner und Familien mit Kindern teils sehr hohe Sparanreize.
- Einerseits werden Subventionen in Form von Sparanreizen gewährt, andererseits werden diese im Zuge der nachgelagerten Besteuerung im Rentenalter teilweise wieder entzogen.
- Einerseits soll die Sparlast durch die nachgelagerte Besteuerung gleichmäßiger auf Erwerbs- und Rentenphase verteilt werden, andererseits soll dabei nicht der Eindruck entstehen, dass vor allem Gutverdiener profitieren.

Deswegen muss man sich die Frage stellen, ob Riester nicht überfrachtet ist mit seiner Vielzahl an Zielen, die im Ergebnis zu der oft beklagten Komplexität, Intransparenz und zu hohen Kosten führen. Im Folgenden werden daher drei Vorschläge für eine grundlegend neue Fördersystematik diskutiert: Einmal ein mehr oder weniger obligatorisches System ohne Subventionen (Abschnitt 4.4.1), einmal ein System ohne nachgelagerte Besteuerung, jedoch mit Zulagen nur für Geringverdiener (Abschnitt 4.4.2), und schließlich eine Variante mit einer einkommensunabhängigen und damit einfacher zu berechnenden Zulage für alle (Abschnitt 4.4.3). Alle drei Modelle haben Vor- und Nachteile, weswegen die Lösung auch darin liegen könnte, verschiedenen Zielgruppen unterschiedliche Modelle anzubieten.

³⁸ Vgl. Fußnote 32.

³⁹ Vgl. Fußnote 30.

4.4.1 Keine Zulage mehr – obligatorisches statt freiwilliges Riester-Sparen

„Die Zulage ist eine Verschwendung von Steuergeld: hohe Förderquote, aber am Ende Niedrigrente. Besser: direkte Hilfe im Alter für Geringverdiener.“

(Verbraucherschützer)

Aktuelle Regelung

Derzeit ist das Riester-Sparen freiwillig. Damit trotzdem eine möglichst hohe Teilnehmerquote erreicht wird, wurde ein Sparanreiz in Form der Riester-Zulage eingerichtet.

Problem

Die alljährlich vorzunehmende, korrekte Berechnung der Zulagenhöhe ist sehr komplex und daher fehleranfällig (vgl. Abschnitt 4.2.5).

Folge

Es kommt sehr häufig zu Teil-Rückforderungen der Zulage. Dadurch entsteht weiterer Verwaltungsaufwand und vor allem Unzufriedenheit bei den Sparern. Viele Sparer stellen daher ihren Vertrag beitragsfrei oder kündigen ihn sogar.

Vorschlag 15:

Big Bang – Obligatorisches Sparen, keine Zulage mehr

Verbesserungsvorschläge

Das Riester-Sparen wird obligatorisch, d.h.

- auf alle rentenversicherungspflichtigen Einkommen müssen **4 % in einen Riester-Vertrag** fließen (das gilt nur innerhalb des Förderrahmens resp. bis zur Beitragsbemessungsgrenze; vgl. Abschnitt 4.2.4).
- die **Riester-Zulage wird abgeschafft**, da Sparanreize jetzt nicht mehr erforderlich sind – bei der „normalen“ gesetzlichen Rentenversicherung gibt es auch keine Zulagen (ggf. könnten Geringverdiener durch eine Aufwertung ihrer Rentenpunkte entschädigt werden).
- die **nachgelagerte Besteuerung** bleibt bestehen – analog zur „normalen“ gesetzlichen Rentenversicherung.

Alternativ kann anstelle des Obligatoriums auch eine **Opt-Out-Variante** mit automatischem Opt-in alle fünf oder zehn Jahre eingeführt werden.⁴⁰

Auswirkung

Höhere, weil 100 % Teilnahmequote (falls ohne Opt-out), keine Rückforderungen von Zulagen, erheblich weniger Verwaltungsaufwand, umfassendere Absicherung aller abhängig Beschäftigten (vgl. Grundsätze in Abschnitt 3.1.3).

Empfehlung

- i) nur umsetzen, wenn die Erhöhung der Teilnahmequote oberstes Ziel ist, oder
 - ii) am ehesten umsetzbar, in der Opt-Out-Variante oder mit paritätischer Beitragszahlung durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber.
- > Ziel: Private Altersvorsorge verpflichtend für alle.

Vorteile

Der Verwaltungsaufwand wäre minimiert, bei den Anbietern, aber auch bei den öffentlichen Verwaltungen. Die Anbieter bräuchten vom Sparer nicht mehr Informationen als bei allen anderen (ungeförderten) Sparverträgen auch. Insbesondere werden ohne Zulage auch keine Rückforderungen mehr fällig. Die größeren Fallzahlen und das dadurch forcierte Massengeschäft führen beim Anbieter außerdem zu erheblichen Kostenvorteilen, wodurch Potential für bessere Renditen der Produkte entsteht.

Ein mögliches Sparvehikel könnte theoretisch auch ein Vorsorgefonds sein. Das Ansparen in dieser Form könnte ggf. auch die Standard-Lösung sein. Wenn der Sparer nicht ausdrücklich widerspricht, überweist der Arbeitgeber automatisch 4 % des Bruttoeinkommens in einen neu zu schaffenden Vorsorgefonds; der Sparer kann aber auch mehr oder weniger sparen (bis zu einer Höchstgrenze; vgl. Abschnitt 4.2.4) und anstelle des Vorsorgefonds ein anderes Sparvehikel wählen – z. B. einen Riester-Anbieter.

Nachteile

Geringverdiener werden nicht mehr durch Zulagen gefördert. Dadurch kann es partiell zu Überforderungen kommen. Wenn aber die Alternative wäre, dass zur Schließung der Rentenlücke mehr in die gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt werden muss, dann ist diese Überforderung kein spezifisches Problem des Riestersparens. Vielmehr wäre das Problem dann durch Umverteilung zu lösen (z.B. höhere Grundfreibeträge in der Einkommensteuer). Schließlich darf man auch nicht vergessen, dass die Finanzierungsquelle der Zulagen das allgemeine Steueraufkommen ist – und dazu tragen immer auch die Geförderten selbst mit bei.

4.4.2 Kein Sonderausgabenabzug mehr – Zulage nur noch für Geringverdiener

„Die nachgelagerte Besteuerung ist eine Katastrophe: Kunden sehen nur Steuervorteile, die Nachbesteuerung schreckt viele (Geringverdiener) dann ab. Besser wäre für die: Besteuerungsthema ganz streichen und ausschließlich ein Zulagensystem.“ (Verbraucherschützer A)

„Wer im Alter ein Steuerproblem hat, hat keine Vorsorgelücke; wer im Alter eine Vorsorgelücke hat, der hat kein Problem mit der Steuer. Mit anderen Worten: Das Steuerthema ist ein reines Kommunikationsproblem.“ (Verbraucherschützer B)

Aktuelle Regelung

Aktuell werden Beiträge zum Riester-Sparen grundsätzlich nachgelagert besteuert. Vorab bekommt jeder eine Riester-Zulage (Grundzulage plus ggf. Kinderzulage). Bei Gering- und vielen Durchschnittsverdienern ist der Sonderausgabenabzug, der im Rahmen der nachgelagerten Besteuerung gewährt wird, in der Regel durch die Zulage bereits (mehr als) abgegolten. Bei allen anderen kommen durch den Sonderausgabenabzug weitere Steuervorteile hinzu. Diese werden jedoch durch die nachgelagerte Besteuerung in der Rentenphase bei der Rentenauszahlung (zum Teil) wieder einkassiert (vgl. Abschnitt 3.2).

Problem

- a) Scheinbar werden **Gutverdiener besser gestellt**, weil sie über die Zulage hinaus auch noch Steuervorteile in Anspruch nehmen können. Das sind aber nur Scheinvorteile, da Gutverdiener im Rentenalter auch höhere Steuern auf die Auszahlung der Riester-Rente tragen müssen.
- b) Die jährliche, korrekte Berechnung der Zulagenhöhe ist sehr komplex und damit fehleranfällig. Da die Zulage immer erst im Nachhinein kontrolliert wird, kommt es im Ergebnis oft zu ärgerlichen **Teil-Rückforderungen**.

Folge

- a) Die über die Zulage hinausgehenden Steuervorteile im Rahmen des Sonderausgabenabzugs werden als **unfaire Bevorzugung von Gutverdienern** fehlverstanden.
- b) Die Teil-Rückforderungen der Zulage können meist nicht mehr durch höhere Nachzahlungen aus dem eigenen Geldbeutel „geheilt“ werden; das gilt insbesondere dann, wenn der Sonderausgabenabzug im Spiel war und der Steuerbescheid schon endgültig festgesetzt worden ist. Bei einer **reinen Zulagenförderung** wäre die „Heilung“ also eher möglich.

Vorschlag 16:

Big Bang – Kein Sonderausgabenabzug, Förderung nur Geringverdiener

Verbesserungsvorschläge

Eine Förderung ist nur für Geringverdiener (keine Überforderung) und für Berufsanfänger (zur Eingewöhnung) erforderlich.

Die **nachgelagerte Besteuerung entfällt** und die **Zulage wird nur noch an Geringverdiener** gezahlt, z.B. bis zu einem Jahresbruttoeinkommen von z. B. 20.000 Euro (Verheiratete 40.000 Euro; ggf. weitere 5.000 Euro pro Kind). Alle anderen sollten in der Lage sein, ihre Altersvorsorge auch ohne Subventionen selbst zu finanzieren. Berufsanfänger gehören in aller Regel zu den Geringverdienern und werden dann auch gefördert.

Hinweis: Bei der Wohnungsbauprämie oder den vermögenswirksamen Leistungen gelten ebenfalls sehr niedrige Einkommensgrenzen mit Fallbeiwirkung an den Grenzen.

Als **Kompensation für die Fallbeiwirkung** an der Einkommensgrenze wird eine Übergangslösung bei Herauswachtern eingeführt: Für einen Zeitraum von zwei bis drei Jahren bleibt der Anspruch auf die bisherige Zulage erhalten. Diese Übergangsfrist hilft bei einmaliger, kurzfristiger Überschreitung der Einkommensgrenzen ebenso wie bei zeitverzögerter Überprüfung der Zulagenhöhe, Teil-Rückforderungen zu vermeiden. Der Sparer wird lediglich informiert, dass er die Zulage demnächst nicht mehr bekommt – es sei denn, sein Einkommen sinkt nachweislich wieder unter die Einkommensgrenze.

Auswirkung

Weniger Rückforderungen von Zulagen, da die Fallzahlen mit Zulage minimiert werden, sowie gezieltere Förderung von Geringverdienern; dadurch entsteht insgesamt erheblich weniger Verwaltungsaufwand. Viele Gut- und alle Besserverdiener werden de facto nicht weniger gefördert als bisher, da sie auf das Rürup-Sparen verwiesen werden können. Die dortige nachgelagerte Besteuerung entspricht dann der heutigen Regelung bei Riester, wenn der Sonderausgabenabzug größer war als die Zulage (vgl. Grundsätze in Abschnitt 3.1.2 und 3.1.3).

Empfehlung

- i) vor allem dann umsetzen, wenn Riester gezielt auf Geringverdiener konzentriert und die Rürup-Rente als Vorsorge für Durchschnitts- und Gutverdiener ausgebaut werden soll.
 - ii) am besten umsetzen in Kombination mit einer dynamisierten Grundzulage, vereinfachter Kinderzulage und dynamisiertem Förderrahmen (vgl. Abschnitte 4.2.2, 4.2.3 und 4.2.4).
- > Ziel Stärkung und Vereinfachung der Altersvorsorge von Geringverdienern

Vorteile

Während die Zulage im heutigen System direkt in den Sparvertrag fließt, geht ein Großteil der Steuerförderung bei der Günstigerprüfung auf dem Girokonto unter. Der Staat gibt dann für Altersvorsorge Steuermittel aus, die aber im Rahmen der Steuererklärung oft überhaupt nicht wahrgenommen und/oder konsumiert werden. Allerdings könnten das Finanzamt diese Ersparnis gesondert ausweisen und der Anbieter darauf hinweisen, den vom Finanzamt ermittelten Vorteil zusätzlich in den Vertrag einzuzahlen oder anderweitig zu sparen.

Ohne Steuerförderung ist die „Heilung“ zu geringer Eigenbeiträge als Folge gesteigener Einkommen oder weggefallener Kinderzulagen eher möglich. Im Ergebnis entstünde weniger „Riester-Frust“ bei den Betroffenen: weniger Rückfragen beim Anbieter und weniger Stornos senken die Verwaltungskosten erheblich.

Die Fallzahlen mit komplizierter Zulagenberechnung werden minimiert: Wenn es für Sparer oberhalb der Einkommensgrenze keine Zulage mehr gibt (sondern allenfalls noch nachgelagerte Besteuerung in einem Rürup-Vertrag), dann gibt es für diese Gruppe auch keine Teil-Rückforderungen mehr. Außerdem müssen für diese Gruppe dann auch keine Mindestbeiträge mehr berechnet und keine Sockelbeiträge mehr vorgeschrieben und deren Einhaltung von öffentlichen Verwaltungen geprüft werden.

Nachteile

Einige Grenzfälle mit Einkommen oberhalb der neuen Einkommensgrenze würden im heutigen System noch eine Zulage erhalten, die höher ist als der Vorteil des Sonderausgabenabzugs. Diese Haushalte bekommen im neuen System, also beim Umstieg auf eine Rürup-Rente, „nur“ noch den Sonderausgabenabzug. Bei der Masse der Gut- und bei allen Besserverdienern ändert sich aber nichts, da hier im Ergebnis ohnehin nur der Steuervorteil aus dem Sonderausgabenabzug relevant war (die Zulage war kleiner als der Steuervorteil aus dem Sonderausgabenabzug). Die Rürup-Rente – als Riester-Ersatz für Gutverdiener – ist derzeit unflexibler als die heutige Riester-Rente: Insbesondere gibt es dort keine Entnahme für Wohneigentum und keine Umschichtung in eine andere Anlageform.

4.4.3 Einkommensunabhängige Zulagenförderung**Aktuelle Regelung**

Aktuell bekommen Riester-Sparer eine Grundzulage von 175 Euro pro Jahr, hinzu kommt eine Kinderzulage von 300 Euro pro Kind und Jahr bzw. 185 Euro für vor 2008 Geborene. Es besteht nur dann Anspruch auf die volle Zulagenhöhe, wenn der individuell zu berechnende Mindestbeitrag gespart wurde.

Problem

Der Mindestbeitrag kann sich jedes Jahr ändern, weil er insbesondere vom Einkommen des Vorjahres und von der Zahl der förderberechtigten Kinder abhängt. Die jährliche, korrekte Berechnung der Zulagenhöhe ist daher sehr komplex und damit fehleranfällig; der ganze Prozess ist verwaltungsaufwendig und daher teuer (vgl. Riester-Formel in Abschnitt 4.2.5).

Folge

Es kommt sehr häufig zu Teil-Rückforderungen der Zulage. Dadurch entstehen weiterer Verwaltungsaufwand und vor allem Unzufriedenheit bei den Sparern. Viele Sparer stellen daher ihren Vertrag beitragsfrei oder kündigen ihn sogar.

Vorschlag 17:**Big Bang – Einkommensunabhängige Zulagenförderung****Verbesserungsvorschläge**

- Anstelle pauschaler Zulagen und einkommensabhängiger Mindestbeiträge wird eine **einkommensunabhängige, prozentuale Zulagen-Grund-Förderung** eingeführt (z.B. 40 oder 50 % der Einzahlungen). Diese Förderung wird maximal auf einen Höchstbeitrag entrichtet, dieser liegt z.B. wie heute bei 2.100 Euro jährlich (oder bis zur Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung; vgl. Abschnitt 4.2.4).
- Es bleibt weiterhin bei einem **Mindesteigenbeitrag** von 60 Euro zur Vermeidung von Minibeiträgen mit hohen Verwaltungskosten.
- Die **Kinderzulage** wird **zusätzlich** bezahlt, unabhängig von der Höhe der eigenen Einzahlungen (außerdem Vereinheitlichung und Vereinfachung gem. Abschnitt 4.2.3).
- Der Sonderausgabenabzug entfällt, es gibt **keine nachgelagerte Besteuerung** mehr.
- **Geringverdiener** sollen nicht schlechter gestellt werden als heute. Bei Jahresbruttoeinkommen von weniger als z.B. 20.000 Euro reicht daher der Mindesteigenbeitrag zum Erhalt der Grundzulage von 175 Euro. Im Umkehrschluss profitieren diese Haushalte erst ab einem für sie recht hohen Eigenbeitrag von 437,50 Euro (=175/40 %) von der neuen, prozentualen Förderung.

Alternative 1: Zur Eindämmung der Kosten könnte dieses Modell auf Geringverdiener beschränkt werden. Alle anderen werden auf die nachgelagerte Besteuerung des Rürup-Sparens verwiesen. So wird die Anzahl der Sparer im immer noch „komplizierten“ Zulagen-System minimiert.

Alternative 2: Ohne Beschränkung auf Geringverdiener sollte – trotz Wegfall des Sonderausgabenabzugs in der Sparphase – im Rentenalter zumindest der Ertragsanteil besteuert werden. Dadurch würde ein Teil der Förderkosten wieder refinanziert.

Auswirkung

Wegen des Wegfalls der komplizierten und fehleranfälligen Berechnung von Mindestbeiträgen kommt es zu sehr viel weniger (Teil-)Rückforderungen von Zulagen, damit entsteht erheblich weniger Verwaltungsaufwand; außerdem bekommen Geringverdiener eine höhere Zulage als heute – allerdings mit dem Beigeschmack verminderter Sparanreize (vgl. Grundsätze in Abschnitt 3.1.4).

Empfehlung

- i) vor allem dann umsetzen, wenn die Erhöhung der Teilnahmequote von Geringverdienern oberstes Ziel ist.
- ii) am ehesten umsetzbar, in Kombination mit Alternative 1 (nur Geringverdiener).
-> Ziel: Stärkung und Vereinfachung der Altersvorsorge von Geringverdienern

Vorteile

Keiner bekommt weniger Zulage als bisher!

Erhebliche Vereinfachungen bei der Zulagenberechnung und Vertragsverwaltung; dadurch kommt es zu weitaus weniger (nachträglichen) Zulagenkürzungen, steigt die Zufriedenheit bei den Sparern und sinken die Fixkosten der Anbieter.

Falls die (höhere) einkommensunabhängige Zulage für alle Einkommensklassen gilt, wird die Teilgruppe der Gutverdiener mehr sparen als bisher, denn die Grundzulage kann jetzt bis auf 840 Euro ansteigen (bei Förderrahmen 2.100 Euro jährlich: 40 % Zulage auf 2.100 Euro = 840 Euro). Das ist gut für die Altersvorsorge der Sparer und senkt die Durchschnittskosten pro Vertragssumme bei den Anbietern. Im Ergebnis steigt die Vertrags-Rendite tendenziell an.

Nachteile

Für den Staat teurer. Falls die höhere einkommensunabhängige Zulage für alle Einkommensklassen gilt, wird die Förderung für den Staat sehr viel teurer werden.

Weniger Sparanreize für Geringverdiener. Geringverdiener haben einen geringeren Sparanreiz, da es im Bereich ab Mindesteigenbeitrag von 60 Euro bis zum Beitrag von 437,50 immer 175 Euro Grundzulage gibt, egal ob man 60 Euro oder bis zu 437,50 Euro spart. Betroffen wären Geringverdiener bis 10.937,50 Euro p.a.⁴¹

Mehr Förderung für Gutverdiener wegen höherer Zulagen. Alle Sparer mit einem Sparbeitrag von mehr als 437,50 Euro bekommen jetzt höhere Zulagen als vorher,⁴² ohne ihren Eigenbeitrag gegenüber heute erhöhen zu müssen. Das ist nicht anreizverträglich für höhere Ersparnisse!⁴³

Mehr Förderung für Gutverdiener wegen ausbleibender Besteuerung. Außerdem entsteht ein neues Gerechtigkeitsproblem, weil Gutverdiener in absoluten Zahlen höhere Zulagen erhalten als Geringverdiener; diese werden auch nicht mehr wie bisher durch (höhere) nachgelagerte Besteuerung nivelliert.⁴⁴

Insgesamt gilt: Die Zulage wird in diesem Vorschlag überbetont und fällt daher noch ungerechter aus, weil sie für Intensiv-Sparer und Gutverdiener sehr viel höher ausfällt als heute. Die heutige Rechtfertigung, dass Gutverdiener im Umkehrschluss in der Rentenphase im Zuge der nachgelagerten Besteuerung stärker zur Kasse gebeten werden, entfällt jedoch. Außerdem widerspricht diese Regelung noch mehr als der Status quo den Grundsätzen in Abschnitt 3.1.3.

Generelles Problem der Zulage: Sie soll einen Sparanreiz setzen und die Sparfähigkeit der Geringverdiener erhöhen. Das macht aber gerade alles kompliziert, weil man dann entweder einkommensabhängige Zulagen benötigt oder Fehlreize in Kauf nehmen muss.

⁴¹ An dieser Einkommensschwelle ergibt eine Sparquote von 4 % genau eine Zulage von 437,50 Euro; bis zu diesem Sparbetrag erhält jeder immer die Grundzulage von 175 Euro.

⁴² Die Grundzulage steigt von heute 175 Euro auf dann bis zu 840 Euro (40 % von Höchstsparbetrag 2.100 Euro), die Kinderzulagen kommen jeweils noch oben drauf.

⁴³ **Beispiel Gutverdiener:** Einkommen=50.000 Euro, 2 Kinder. Heutige Soll-Ersparnis (4 %) = 2.000 Euro. Max. Zulage = 175 Euro + 2*300 Euro = 775, d.h. Mindestbeitrag heute = 2.000 Euro – 775 Euro = 1.225 Euro. Annahme: Er spart nur die Hälfte, also 612,50 Euro.
Aktuelle Regelung: 612,50 Euro + halbe Zulage von 387,50 Euro = 1.000 Euro. Nach Reform: 612,50 Euro*1,4 + 600 Euro = 1.457,50 Euro und die Zulage beträgt 845 Euro. D.h.: Der Eigenbeitrag ist gleich hoch (612,50 Euro), aber der Sparer bekommt nach der Reform 457,50 Euro mehr Zulage.

Zweites Beispiel Durchschnittsverdiener: Einkommen=25.000 Euro, 2 Kinder. Heutige Soll-Ersparnis (4 %) = 1.000 Euro. Max. Zulage = 175 Euro + 2*300 Euro = 775, d.h. Mindestbeitrag heute = 1.000 Euro – 775 Euro = 225 Euro. Annahme: Er spart nur die Hälfte, also 112,50 Euro.
Aktuelle Regelung: 112,50 Euro + halbe Zulage von 387,50 Euro = 500 Euro. Nach Reform: 112,50 Euro*1,4 + 600 Euro = 757,50 Euro und die Zulage beträgt 645 Euro. D.h.: Der Eigenbeitrag ist gleich hoch (112,50 Euro), aber der Sparer bekommt nach der Reform 257,50 Euro mehr Zulage.

⁴⁴ Konkret profitieren z.B. alle Sparer mit einem Grenzsteuersatz unter 40 %; diese Sparer bekommen jetzt eine höhere Zulage als die bisherige Summe aus Zulage und Sonderausgabenabzug. Hinzu kommt, dass es jetzt keine nachgelagerte Besteuerung mehr gibt. Deswegen profitieren Besserverdiener sogar überproportional.

