

Deutsche Rentenversicherung

HERAUSGEBER DEUTSCHE RENTENVERSICHERUNG BUND (ZEITSCHRIFT SEIT 1929)

Bedarf die staatliche Förderung der Riester-Rente der Veränderung? – Ausgewählte Reformüberlegungen in der Diskussion

Dr. Stephan Fasshauer, Berlin, Imke Petersen, Brandenburg an der Havel und Christian Rieckhoff, Berlin

In der politischen und wissenschaftlichen Diskussion existiert eine Vielzahl von Reformvorschlägen für die Riester-Rente. Sie reichen von der Marktregulierung bis zu veränderten Anrechnungsvorschriften für Leistungen aus Riester-Verträgen in der Grundversicherung. Die Förderregelungen und das Förderverfahren selbst nehmen in der Reformdiskussion zumeist keine zentrale Rolle ein. Gleichwohl sind sie für die Transparenz und die Akzeptanz der Riester-Rente von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Dieser Beitrag widmet sich ausgewählten Reformüberlegungen zu den Förderregelungen und zum Förderverfahren. Ihre Bewertung erfolgt dabei vorrangig nach der sozialpolitischen Zielstellung der staatlich geförderten zusätzlichen Altersvorsorge. Gleichzeitig soll auch die Frage gestellt werden, welche Auswirkungen die vorgeschlagenen Veränderungen auf die Effizienz des Förderverfahrens haben und ob sie mit der steuersystematischen Einbettung der Riester-Rente in Einklang stehen.

1. Altersvorsorge mit der Riester-Rente – aktueller Stand und Reformdiskussion

Die Zahl der abgeschlossenen Riester-Verträge erreichte Ende des Jahres 2017 die Höhe von rund 16,6 Millionen.¹ Rund ein Drittel der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Alter zwischen 25 und 65 Jahren besitzen einen entsprechenden Altersvorsorgevertrag. Überdurchschnittlich hoch ist der Anteil derjenigen mit Riester-Vertrag bei Beschäftigten mit Kindern (44,4 Prozent), Beschäftigten im Alter zwi-

schen 35 und 45 Jahren (41,5 Prozent) und Beschäftigten mit einem Bruttolohn von unter 1 500 Euro monatlich (38,0 Prozent).² Die Riester-Rente ist damit unter Niedrigeinkommensverdienern die mit Abstand am stärksten verbreitete Form der zusätzlichen Altersvorsorge.³

¹ Vgl. www.bmas.de/DE/Themen/Rente/Zusaetzliche-Altersvorsorge/statistik-zusaetzliche-altersvorsorge.

² Vgl. BMAS: Alterssicherungsbericht 2016, hier S. 150 ff.

³ Vgl. Börsch-Supan, Axel et al.: 15 Jahre Riester – eine Bilanz, Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Situation, mea 06-2016, S. 4.

Die Diskussion darüber, ob die Ergebnisse zur Altersvorsorge mit der Riester-Rente aus sozialpolitischer Sicht als Erfolg oder Misserfolg zu bewerten sind, hält bereits seit vielen Jahren an.⁴ Entsprechend der divergierenden Einschätzungen zu den Ergebnissen sind auch die daraus abgeleiteten Handlungserfordernisse vielfältig. Sofern die zusätzliche Altersvorsorge mit der Riester-Rente nicht grundsätzlich infrage gestellt wird,⁵ zielen die Reformvorschläge zumeist auf die folgenden Bereiche:

- Produkt- und Marktregulierung: Begrenzung der Art und Höhe der Kosten, Schaffung von (staatlichen) Standardprodukten,⁶ Verbesserung der Produkttransparenz,⁷ Einschränkung oder Verzicht auf die Beitragsgarantie als Zertifizierungsvoraussetzung⁸ und Opting-Out-Regelungen;⁹
- Konsumentensouveränität: Verbesserung des Finanzwissens,¹⁰ verbesserte Motivation zur zusätzlichen Altersvorsorge und Verbesserung der diesbezüglichen Beratung;¹¹
- finanzielle Anreizwirkungen: Freibetragsregelungen bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung;¹²
- Förderregelungen: Ausweitung des förderberechtigten Personenkreises,¹³ Erhöhung und Dynamisierung der Zulageförderung und des Sonderausgabenabzugs,¹⁴ Abschaffung des Sonderausgabenabzugs bei gleichzeitiger Ausweitung der Zulageförderung¹⁵ und die Veränderung der Berechnungsregeln des Mindesteigenbeitrags;¹⁶
- Förderverfahren: Ablauf des Förderverfahrens und der eingebundenen Institutionen.¹⁷

Der Gesetzgeber hat in den vergangenen Jahren eine Reihe von Maßnahmen umgesetzt, um die Riester-Rente attraktiver zu machen. Diese Maßnahmen bezogen sich vor allem auf die Produkt- und Marktregulierung, die Konsumentensouveränität und die finanziellen Anreizwirkungen. So wur-

den mit dem Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz¹⁸ die Einführung einheitlicher Produktinformationsblätter, die Begrenzung der Wechselkosten und verbesserte Informationspflichten der Anbieter beschlossen.

4 Vgl. zum Beispiel DIW: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 02.2012; Nullmeier, Frank: Verbraucherpolitische Reformoptionen bei der Riester-Rente in WISO Direkt, 31/2015; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Situation: Jahresgutachten 2016/2017, 7. Kapitel, S. 288 ff.

5 Vgl. zum Beispiel Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald et al. und der Fraktion DIE LINKE an den Deutschen Bundestag: Die Riester-Rente in die gesetzliche Rentenversicherung überführen, in: BT-Drucks. 18/8610.

6 Verbraucherzentrale Bundesverband: Kapitalgedeckte Altersvorsorge reformieren, Forderungspapier zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Bundestages zum Thema „Rentenniveau“ am 23. Januar 2017, unter: www.vzbv.de, S. 5.; DIE GRÜNEN: Abschlussbericht der Grünen Rentenkommission, RZ 165 ff., veröffentlicht unter: www.gruene.de.

7 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Situation, a. a. O., RZ 643.

8 So beispielsweise Verbraucherzentrale Bundesverband, a. a. O., S. 5 und Johannes Vogel, Sprecher für Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik der FDP-Bundestagsfraktion auf dem „Zukunftsmarkt Altersvorsorge 2018“, vgl. Der parteiübergreifende Reformwille, unter: www.lbav.de. Ablehnend äußert sich hierzu der Sachverständigenrat, vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Situation, a. a. O., RZ 646.

9 Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband, a. a. O., S. 5; Börsch-Supan, Axel et al., a. a. O. S. 11.

10 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Situation, a. a. O., RZ 640.

11 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Situation, a. a. O., RZ 644; Verbraucherzentrale Bundesverband, a. a. O., S. 5 f.

12 Vgl. Hagist, Christian und Bührer, Christian: Reformfelder der Alterssicherung – Überlegungen zur gesellschaftlicher Akzeptanz, fiskalischer Nachhaltigkeit und Altersarmut: Gutachten für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Oktober 2016, hier S. 19 ff. und Hessisches Ministerium der Finanzen et al.: Deutschland-Rente, Konzeptpapier, Stand: 28. April 2017, hier S. 19, veröffentlicht unter: www.finanzen.hessen.de.

13 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Situation, a. a. O., RZ 641; FDP: Betriebliche und private Altersvorsorge attraktiver machen, unter: www.fdp.de; Alexander Erdland, Präsident des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft: Riester kann mehr, veröffentlicht unter: www.gdv.de.

14 Vgl. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.: Altersvorsorge und Niedrigzins – Rentenpolitik mit Realismus, hier: Private Altersvorsorge weiter entwickeln – Riester-Rente vom Deckel befreien, unter: www.gdv.de.

15 Vgl. zum Beispiel Hagist, Christian und Bührer, Christian: Reformfelder der Alterssicherung – Überlegungen zur gesellschaftlichen Akzeptanz, fiskalischer Nachhaltigkeit und Altersarmut, Gutachten für die Initiative Neue Marktwirtschaft, Vallendar 2016, S. 18.

16 Vgl. zum Beispiel Hessisches Ministerium der Finanzen et al.: Deutschland-Rente, a. a. O.

17 Vgl. zum Beispiel Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU/CSU (MIT): Reform der Riester-Rente – MIT fordert attraktive neue Zulagenrente, unter: www.mit-bund.de.

18 Vgl. Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz vom 24. Juni 2013, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2013 Teil I Nr. 31, ausgegeben zu Bonn am 28. Juni 2013.

Mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz¹⁹ wurden die Grundzulage erhöht, die Doppelverbeitragung von betrieblichen Riester-Renten in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung beseitigt, Freibeträge für die freiwillige Alterssicherung in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung geschaffen und der Auskunftsauftrag der Deutschen Rentenversicherung für die zusätzliche Altersvorsorge ausgeweitet.

Inwieweit die einzelnen gesetzgeberischen Maßnahmen erfolgreich sein werden, kann sicherlich erst nach einiger Zeit evaluiert werden. Weitere gesetzgeberische Veränderungen sind bereits geplant. So sieht der aktuelle Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vor, dass bei der Riester-Rente ein Dialogprozess über die Einführung eines „Standardprodukts“ begonnen werden soll.²⁰ Wie das Konzept für ein derartiges Produkt aussehen soll, ist gegenwärtig allerdings völlig offen.

Im Rahmen dieses Beitrags sollen die Reformvorschläge für die Veränderung der Förderregelungen und des Förderverfahrens im Mittelpunkt stehen. Transparente Regelungen zur Höhe der Eigenleistungen einerseits und der staatlichen Förderung andererseits sind genauso wie ein effektives Förderverfahren für die Akzeptanz der Riester-Rente von wesentlicher Bedeutung. Daher sollten diese Aspekte zukünftig einen festen Platz auf der sozialpolitischen Agenda haben.

2. Förderregelungen in der Diskussion

2.1 Aktuelle Förderregelungen

Die gesetzlichen Regelungen zur staatlichen Förderung der Riester-Rente stehen immer wieder in der Kritik. Sie werden oft als kompliziert, intransparent und unverständlich dargestellt. Die Förderregelungen gelten neben den Regulierungsvorschriften der Riester-Produkte als ein wesentlicher Grund, weshalb viele Förderberechtigte kei-

nen staatlich geförderten Altersvorsorgevertrag abschließen.²¹ Der Blick auf die grundlegenden Förderregelungen bestätigt den Eindruck der Komplexität und Intransparenz zunächst nicht: Jeder Förderberechtigte hat Anspruch auf eine Grundzulage von 175 Euro jährlich. Die zusätzlich mögliche Kinderzulage beträgt 185 Euro für Kinder, die bis 2007 geboren wurden, und 300 Euro für Kinder, die nach 2007 geboren wurden. Die Kinderzulage erhält dabei jeweils ein Elternteil, solange der Anspruch auf die Zahlung von Kindergeld besteht. Voraussetzung für die Zahlung der vollen Zulagen ist ein Eigenbeitrag für den Riester-Vertrag, der zusammen mit den Zulagen 4 Prozent des maßgebenden Einkommens ausmacht. Eigenbeiträge und Zulagen können zudem bis zu einer Grenze von 2 100 Euro²² jährlich als steuerlicher Sonderausgabenabzug geltend gemacht werden. Das Finanzamt prüft dann automatisch, ob für den Förderberechtigten die Zulageförderung oder die Steuerminderung durch den Sonderausgabenabzug günstiger ist.²³

Aktuell existiert eine Vielzahl von Vorschlägen zur Veränderung der Förderregelungen. Ausgewählte Reformüberlegungen sollen im Folgenden diskutiert werden. Beurteilt wird dabei vor allem die Realisierung der sozialpolitischen Ziele der Riester-Rente. Gleichzeitig soll in die Bewertung einfließen, inwieweit die Vorschläge mit der Systematik des Steuerrechts übereinstimmen und welche Auswirkungen sie auf die Effizienz des Förderverfahrens hätten.

¹⁹ Vgl. Betriebsrentenstärkungsgesetz vom 17. August 2017, in: Bundesgesetzblatt Jahrgang 2017 Teil I Nr. 58, ausgegeben zu Bonn am 23. August 2017.

²⁰ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 7. Februar 2018, veröffentlicht unter: www.cdu.de, hier RZ 4277 ff.

²¹ Vgl. zum Beispiel: Die Riester-Rente ist tot – was kommt jetzt?, in: Stern online vom 17.04.2018, unter: www.stern.de.

²² 2 160 Euro bei steuerlich gemeinsam veranlagten Ehepaaren mit einem mittelbar förderberechtigten Partner.

²³ Vgl. zu den grundlegenden Regelungen der Riester-Förderung: Deutsche Rentenversicherung (Hrsg.): Altersvorsorge – heute die Zukunft planen. 11. Auflage (2/2018), hier S. 20 ff.

2.2 Ausweitung des förderberechtigten Personenkreises

Eine Reformoption betrifft die Erweiterung des förderberechtigten Personenkreises. Die Vorschläge gehen dabei unterschiedlich weit. Die Riester-Förderung soll danach

- einfach allen,²⁴
- allen Steuerpflichtigen,²⁵
- allen volljährigen Erwerbstätigen und Arbeitslosen und nicht erwerbstätigen Müttern,²⁶
- allen Erwerbstätigen, insbesondere allen Selbstständigen²⁷

zur Verfügung stehen. Bei der Forderung nach der Ausweitung des förderberechtigten Personenkreises ist zunächst zu beachten, dass die Riester-Förderung als Kompensation für die Absenkung des Rentenniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung eingeführt wurde.²⁸ Sie gilt daher vorrangig für diejenigen, die obligatorisch in der gesetzlichen Rentenversicherung abgesichert und somit von der beschlossenen Absenkung des Rentenniveaus betroffen sind.²⁹ Allen bisher nicht Förderberechtigten steht in der Regel die gesetzliche Rentenversicherung in Form einer „Pflichtversicherung auf Antrag“ offen. Mit einer derartigen Antragspflichtversicherung wird auch die Möglichkeit auf eine Riester-Förderung geschaffen – ein Aspekt, der in der Diskussion über die Erweiterung des förderberechtigten Personenkreises nur selten beachtet wird. Zudem wird Selbstständigen, die sich im Rahmen der geplanten Vorsorgepflicht zur Altersvorsorge³⁰ für die gesetzliche Rentenversicherung entscheiden, die Riester-Förderung zugänglich gemacht.

Eine Ausweitung des förderberechtigten Personenkreises könnte zwar zu einer höheren Teilnahme an der Riester-Rente führen. Jedoch könnte gleichzeitig durch die Aufhebung des Zusammenhangs zwischen der Absenkung des Rentenniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung und der bestehenden Riester-Förderung die politische Verantwortung für die Fortführung und

Weiterentwicklung der Riester-Rente geschwächt werden. Die Riester-Rente bekäme den Status eines allgemeinen Förderinstruments der Altersvorsorge und stände so auf einer Stufe beispielsweise mit der Basisrente.

Weiterhin wäre zu beachten, dass die Erweiterung des förderberechtigten Personenkreises die Einbeziehung weiterer Einkunftsarten in die Berechnung des Mindesteigenbeitrags zur Folge haben müsste. Je nachdem, wie weit der Kreis der Förderberechtigten gezogen werden soll, müssten auch Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit und gegebenenfalls auch Einkommen aus Vermietung und Verpachtung beziehungsweise Kapitaleinkünfte zur Berechnung herangezogen werden. Die Erweiterung der „maßgebenden Einnahmen“ für die Berechnung des Mindesteigenbeitrags müsste unter Gleichheitsgesichtspunkten auch für die heute bereits Förderberechtigten erfolgen. Die Einkommen aus unselbstständiger oder selbstständiger Tätigkeit und zum Beispiel Kapitaleinkünfte müssten additiv berücksichtigt werden, so wie dies bereits heute bei der Ermittlung des Mindesteigenbeitrags beim Wechsel oder einer parallelen Förderberechtigung (beispiels-

24 Vgl. zum Beispiel FDP: Betriebliche und private Altersvorsorge attraktiver machen. Eine von 470 Forderungen in unserem Bundestagswahlprogramm., unter: www.fdp.de.

25 Vgl. Riester-Rente – Sechs Punkte für eine Riester-Reform. Versicherungsbote vom 10.11.2016, unter: www.versicherungsbote.de.

26 Vgl. Deutsches Institut für Altersvorsorge: Private Altersvorsorge in die eigenen Hände genommen: So schließt sich die Rentenlücke vom 29.03.2017, unter: www.dia-vorsorge.de.

27 Vgl. BDA: Nachhaltige Finanzierbarkeit und Leistungsfähigkeit unserer Alterssicherungssysteme sicherstellen. Rentopolitisches Grundsatzpapier vom Mai 2016. Gleichlautend: Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU/CSU (MIT): Privatsvorsorge stärken. Zulagenrente erneuern, unter: www.mit-bund.de.

28 Vgl. Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN: Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens, in: BT-Drucks. 14/4595, 14. Wahlperiode, 14. November 2000, hier S. 38 f.

29 Neben den Pflichtversicherten der gesetzlichen Rentenversicherung und gegebenenfalls deren Ehepartner steht die Riester-Förderung denjenigen offen, bei denen die Absenkung des Versorgungsniveaus im Alter „wirkungsgleich“ erfolgte.

30 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 7. Februar 2018, a. a. O., hier RZ 4290 ff.

weise Landwirte und Pflichtversicherte der gesetzlichen Rentenversicherung) erfolgt. Gegebenenfalls würden dabei Abgrenzungsprobleme entstehen, da Einkünfte aus selbstständiger Tätigkeit auch gleichzeitig sozialversicherungspflichtig sein können.³¹ Die Erweiterung der Einkunftsarten bei der Berechnung des Mindesteigenbeitrags würde nicht nur dazu führen, dass die bereits heute Förderberechtigten unter Umständen einen höheren Mindesteigenbeitrag für die volle Zulageförderung zahlen müssten. Die Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) müsste folgerichtig auch die Höhe der entsprechenden Einkünfte prüfen. Im Zweifelsfall müsste folglich bei allen Förderberechtigten – beispielsweise über eine Abfrage beim zuständigen Finanzamt – geprüft werden, ob sie Einkünfte aus selbstständiger Tätigkeit, Vermietung und Verpachtung, Kapitaleinkünfte et cetera bezogen haben.

Sofern die Zulageförderung nicht tatsächlich „allen“ zugutekommen soll, wäre zudem eine Überprüfung der Zugehörigkeit zum förderberechtigten Personenkreis weiterhin erforderlich. Dabei entsteht beispielsweise die Frage, wie bei einer Ausweitung der Förderberechtigung auf „alle in Deutschland unbegrenzt Steuerpflichtigen“ die Überprüfung erfolgen kann. Ein Abgleich mit den Meldeämtern wäre technisch sicher möglich, wäre allein sicher aber nicht ausreichend.³² Bei einer solchen Regelung wäre auch die Übereinstimmung mit dem europäischen Recht zu prüfen. So waren bis Ende des Jahres 2009 für die Riester-Rente grundsätzlich diejenigen förderberechtigt, die einem gesetzlichen Regelaltersversicherungssystem angehörten und gleichzeitig in Deutschland der unbeschränkten Steuerpflicht unterlagen. Seit dem Jahr 2010 setzt die Förderberechtigung grundsätzlich die Zugehörigkeit zu einem inländischen gesetzlichen Regelaltersversicherungssystem voraus. Mit dieser Änderung wurde ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes aus dem Jahr 2009 umgesetzt, das die Bindung der Förderberechtigung für die Riester-Zu-

lagen an die unbeschränkte Steuerpflicht als unzulässig einstufte.³³ Insgesamt wäre eine Erweiterung des förderberechtigten Personenkreises somit nicht zwangsläufig mit einer Vereinfachung des Förderverfahrens verbunden. Vielmehr wäre – je nach Ausgestaltung – mit einer deutlichen Zunahme an Komplexität zu rechnen.

2.3 Beschränkung der Förderung auf Zulagen oder Sonderausgabenabzug

Die staatliche Förderung der zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge besteht zunächst aus der Zulage, die direkt auf den Vorsorgevertrag überwiesen wird. Bei der Veranlagung zur Einkommensteuer prüft das Finanzamt, ob für die Förderberechtigten der zusätzlich beantragte Sonderausgabenabzug nach § 10a EStG günstiger ist. Wenn dies der Fall ist, erhalten sie die über die Zulage hinausgehende Steuerermäßigung ausgezahlt.³⁴ Dieser „doppelte“ Förderansatz kann mit gutem Recht als besondere Qualität des Förderinstruments Riester-Rente bezeichnet werden. Er garantiert, dass alle Förderberechtigten von der staatlichen Förderung profitieren: Geringverdienender und Kindererziehender vorrangig über die Zulageförderung und alle anderen vorrangig über den zusätzlichen Sonderausgabenabzug.

Eine ähnliche Breite können andere Förderungssysteme der zusätzlichen Altersvorsorge nicht aufweisen. So beschränkt sich beispielsweise die Förderung der Basisrente

³¹ Es würden damit ähnliche Probleme entstehen wie bei der Einbeziehung von Selbstständigen in die gesetzliche Rentenversicherung durch Erwerbshybridisierung, siehe dazu: *Fachinger, Uwe*: Herausforderungen der sozialen Sicherung von Soloselbständigen: Lehren aus der Krankenversicherung, in: *Sozialer Fortschritt* 66 (2017) 12, S. 815–842, hier S. 830 f.

³² So ist es im Einzelfall möglich, in Deutschland unbeschränkt steuerpflichtig zu sein, ohne dass eine einheimische Meldeadresse vorliegt.

³³ EuGH-Urteil vom 10. September 2009, Rechtssache C-269/07.

³⁴ Vgl. Bundesministerium der Finanzen: *Vorsorgen und Steuern sparen*. Ausgabe 2017.

alleine auf den steuerlichen Sonderausgabenabzug. Bei der betrieblichen Altersversorgung tritt neben die Steuerfreiheit die Sozialversicherungsfreiheit. Aus sozialpolitischer Sicht kann die Sozialversicherungsfreiheit allerdings als kontraproduktiv bezeichnet werden, da sie die Absicherung der Vorsorgenden im Versicherungsfall bei Krankheit, Arbeitslosigkeit, Erwerbsminderung und im Rentenalter in den staatlichen Systemen schwächt. Die negativen Auswirkungen der sozialversicherungsfreien Entgeltumwandlung sind dabei nicht nur auf individuelle Vorsorgesituationen begrenzt, sondern betreffen auch die Systeme der sozialen Sicherung insgesamt.³⁵

Einige Reformüberlegungen gehen dahin, den doppelten Förderansatz aus Zulagegewährung und Steuerentlastung über den zusätzlichen Sonderausgabenabzug aufzugeben. So plädiert das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) in einer Studie gegen eine über die nachgelagerte Besteuerung hinausgehende staatliche Förderung in Form von Zulagen. Diese würde Mitnahmeeffekte auslösen und könne bewirken, dass die eigenen Sparanstrengungen reduziert werden. Zudem sei nicht gesichert, dass nur diejenigen Haushalte Zulagen erhielten, die im Rentenalter bedürftig seien.³⁶

Zwar sind die empirischen Ergebnisse zur Wirkung staatlicher Subventionen auf das Sparverhalten nicht einheitlich, dennoch gibt es eine Reihe von Untersuchungen, die zu dem Ergebnis kommen, dass gerade Haushalte mit geringem Einkommen ihre Sparanstrengungen seit dem Abschluss eines Riester-Vertrags verstärkt haben.³⁷ Eine aggregierende Betrachtung der Sparanstrengungen scheint an dieser Stelle auch zu kurz zu greifen. So macht es sicher einen Unterschied, ob das individuelle Sparen dem kurz- oder mittelfristigen Erwerb bestimmter Konsumgüter dient oder langfristig auf die Absicherung im Alter ausgerichtet ist. Im Unterschied zur ungeforderten Altersvorsorge und auch zur betrieblichen Altersversorgung stellen die Zertifizierungskriterien der Riester-Rente weitgehend si-

cher, dass das in den Riester-Verträgen vorhandene Kapital tatsächlich für die Alterssicherung zur Verfügung steht.

Die nachgelagerte Besteuerung allein bietet nicht in allen Fällen einen finanziellen Anreiz für die zusätzliche Altersvorsorge. So existieren durchaus Haushaltskonstellationen, für die die Annahme nicht zutrifft, dass der (Grenz-)Steuersatz in der Erwerbsphase höher ist als in der Rentenphase. Dies gilt insbesondere für Haushalte mit geringem Einkommen und/oder mit mehreren Kindern. So wird durch die Kinderfreibeträge der (Grenz-)Steuersatz in der Erwerbsphase gemindert. In der Rentenphase, wenn die Kinder in der Regel nicht mehr dem Haushalt angehören, kann es deshalb dazu kommen, dass – selbst bei dann geringeren Einkünften – ein höherer (Grenz-)Steuersatz gilt. Die Zulageförderung der Riester-Rente stellt an dieser Stelle den finanziellen Anreiz zur zusätzlichen Altersvorsorge wieder her. Aus sozialpolitischer Sicht bleibt zudem anzumerken, dass das Ziel der Riester-Rente in der Sicherung des erreichten Niveaus des Lebensstandards im Alter besteht.³⁸ Dies geht deutlich über das – von den Autoren des Reformvorschlags unterstellte – Ziel der Vermeidung des Bezugs von staatlichen Transfers im Alter hinaus.

Im Unterschied zu den Vorschlägen des IW plädieren Autoren der Otto Beisheim School of Management (WHU) dafür, die Förderung der Riester-Rente stärker auf Haushalte mit

35 Zu den Folgen der sozialversicherungsfreien Entgeltumwandlung vgl. *Rische, Herbert und Kreikebohm, Ralf*: Verbesserung der Absicherung bei Invalidität und mehr Flexibilität beim Übergang in die Rente – Denkanstöße aus der Rentenversicherung zu den wichtigsten Themen der aktuellen Reformagenda, in: RVaktuell 1/2012, S. 2–16, hier S. 16 und *Thiede, Reinhold*: Beitragsfreie Entgeltumwandlung: Anmerkungen zu Zielen und Auswirkungen einer umstrittenen Regelung, in: DAngVers 6/05, S. 265–269.

36 Vgl. *Kochskämper, Susanna*: Die Förderkulisse der privaten Altersvorsorge, Status quo und Reformoptionen, in: IW-Report 23/2016, hier S. 18 ff.

37 Vgl. *Börsch-Supan, Axel* et al.: 15 Jahre Riester – eine Bilanz. Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a. a. O., hier S. 45 ff.

38 Vgl. Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens, a. a. O., hier S. 2.

geringen Einkommen auszurichten. Eine Handlungsmöglichkeit ist ihrer Meinung nach, die Förderung ganz auf (höhere) Zulagen umzustellen. Aus ihrer Sicht könnten damit die Mitnahmeeffekte der Förderung reduziert und bei einer Erhöhung der Zulagen die Anreize für Niedrigverdiener und Alleinerziehende zur zusätzlichen Altersvorsorge deutlich erhöht werden. Ausgangspunkt ihrer Überlegungen ist dabei die Feststellung, dass die Riester-Förderung gerade bei Personen mit geringen Einkommen beziehungsweise unterbrochenen Erwerbsbiografien unzureichend genutzt werde und diese Gruppe damit einem hohen Risiko der Altersarmut ausgesetzt sei.³⁹

Zwar kann es als weitgehend unbestritten gelten, dass Bezieher geringer Einkommen insgesamt zu wenig zusätzlich für das Alter vorsorgen. Die Gründe dafür können allerdings – wie die Autoren selbst feststellen – vielfältig sein. So könnten neben fehlenden finanziellen Mitteln auch Wissensdefizite oder Anrechnungsvorschriften der Grundsicherung Gründe für die unzureichende Inanspruchnahme sein. Zwar wurden die Anrechnungsvorschriften in der Grundsicherung mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz ab 2018 geändert, die Wissensdefizite bleiben jedoch. Vor diesem Hintergrund entsteht die Frage, ob die weitere Anhebung der Zulageförderung zu einer stärkeren Partizipation von Geringverdienern an der Riester-Rente führen kann.⁴⁰ Die Autoren des Vorschlags erwähnen darüber hinaus die steuerrechtlichen Probleme, die eine Einschränkung des Sonderausgabenabzugs für Personen ab einem bestimmten Einkommen mit sich bringen könnte.⁴¹ Konsequenterweise würde die Abschaffung des Sonderausgabenabzugs die volle nachgelagerte Besteuerung der Alterssicherungsleistungen aus Riester-Verträgen unmöglich machen. Damit wären aus fiskalischer Sicht langfristig deutliche Einnahmeverluste verbunden.⁴² Eventuell müsste die steuerrechtliche Behandlung der Leistungen aus den verschiedenen Alterssicherungssystemen insgesamt neu justiert werden. So könnte

auch der Übergang zur konsumorientierten, nachgelagerten Besteuerung aus der ersten Schicht der Alterssicherung⁴³ wieder infrage gestellt werden.

Zudem muss auch an dieser Stelle das sozialpolitische Ziel der Riester-Rente betont werden: Die staatliche Förderung dient der Erreichung der Lebensstandardsicherung aller Förderberechtigten im Alter. Die Abschaffung des Sonderausgabenabzugs würde den finanziellen Anreiz zur zusätzlichen Altersvorsorge für diejenigen verringern, die gegenwärtig von der Steuerentlastung des Sonderausgabenabzugs profitieren. Zwar könnte man argumentieren, dass diesen Personen andere Förderinstrumente für die Alterssicherung (zum Beispiel Entgeltumwandlung in der betrieblichen Altersversorgung, Basisrente) zur Verfügung stehen. Dabei wird aber übersehen, dass es für den Einzelnen in vielen Fällen nicht einfach sein dürfte, im Voraus abzuschätzen, ob aus individueller Sicht eher die Zulageförderung oder die Steuerentlastung für zusätzliche Altersvorsorge vorteilhaft ist.

Die individuelle Vorteilhaftigkeit von Zulageförderung versus steuerlichem Sonderausgabenabzug kann auch durch Einkommensänderungen oder einen veränderten Haushaltskontext (Kinderzahl, Ehe) im Zeitablauf schwanken. Zur optimalen Nutzung der staatlichen Förderung müsste nunmehr der Haushalt alle diese Veränderungen antizipieren und gegebenenfalls verschiedene

39 Vgl. Hagist, Christian und Bühner, Christian: Reformfelder der Alterssicherung – Überlegungen zu gesellschaftlicher Akzeptanz, fiskalischer Nachhaltigkeit und Altersarmut, a. a. O.

40 Negativ äußern sich hier Börsch-Supan et al. Sie plädieren stattdessen für eine Verbesserung des Finanzwissens, vgl. Börsch-Supan, Axel et al., a. a. O., hier S. 7.

41 Vgl. Hagist, Christian et al., a. a. O., hier S. 18.

42 Theoretische Modellberechnungen zeigen, dass mittelfristig mit einem deutlichen Anstieg der Steuermehreinnahmen durch die Besteuerung der Leistungen aus Riester-Verträgen zu rechnen ist. Vgl. Bollacke, Steffen: Subsidized Private Pension Savings and Deferred Taxation of Retirement Income: Is the German Riester Scheme Self-Financing? (8. März 2016), available at SSRN: www.ssrn.com/abstract=2744672, abgerufen am 21.07.2016.

43 Vgl. Wernsmann, Rainer: Die steuerliche Förderung der zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge, in: Eichenhofer, Eberhard/Rische, Herbert und Schmähl, Winfried (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI. Köln, 2011, hier: S. 1032 f.

Altersvorsorgeverträge mit unterschiedlichen Förderinstrumenten nutzen. Dieser Anspruch dürfte die meisten Vorsorgenden überfordern und unter Umständen dazu führen, dass sie ihre zusätzliche Altersvorsorge einschränken oder ganz unterlassen. Mit der Zulageförderung, dem Sonderausgabenabzug und der automatischen Günstigerprüfung ist in der Riester-Rente hingegen jederzeit gewährleistet, dass die Vorsorgenden stets die für sie höchstmögliche staatliche Förderung erhalten.

2.4 Veränderte Bezugsgröße für die Berechnung der Zulagen

Die volle Zulage in Höhe des individuellen Zulageanspruchs wird gezahlt, sofern die individuellen Eigenbeiträge des Förderberechtigten so hoch sind, dass sie zusammen mit dem Zulageanspruch 4 Prozent der maßgebenden Einnahmen ausmachen (Mindesteigenbeitrag). Der Mindesteigenbeitrag beträgt mindestens 60 Euro jährlich („Sockelbetrag“). Die „maßgebenden Einnahmen“ bei Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung sind in der Regel die rentenversicherungspflichtigen Einkommen des Vorjahres. Da sich die rentenversicherungspflichtigen Einkommen regelmäßig im Zeitverlauf ändern, verändert sich auch der notwendige Mindesteigenbeitrag. Für die Realisierung des vollen Zulageanspruchs müssen folgende Informationen über die relevante Einkommenshöhe vorliegen und die Höhe des Mindesteigenbeitrags entsprechend angepasst werden. Wird der Mindesteigenbeitrag nicht in voller Höhe in den Altersvorsorgevertrag eingezahlt, wird die Zulage entsprechend gekürzt. Für den Förderberechtigten ergibt sich daraus ein kontinuierlicher Handlungsbedarf, sofern er die Kürzung seiner Zulage vermeiden will:⁴⁴ Er muss mindestens einmal jährlich prüfen, ob sein Eigenbeitrag an gegebenenfalls veränderte Einkommens- beziehungsweise Familienverhältnisse (Kinder, Ehepartner) angepasst werden muss.

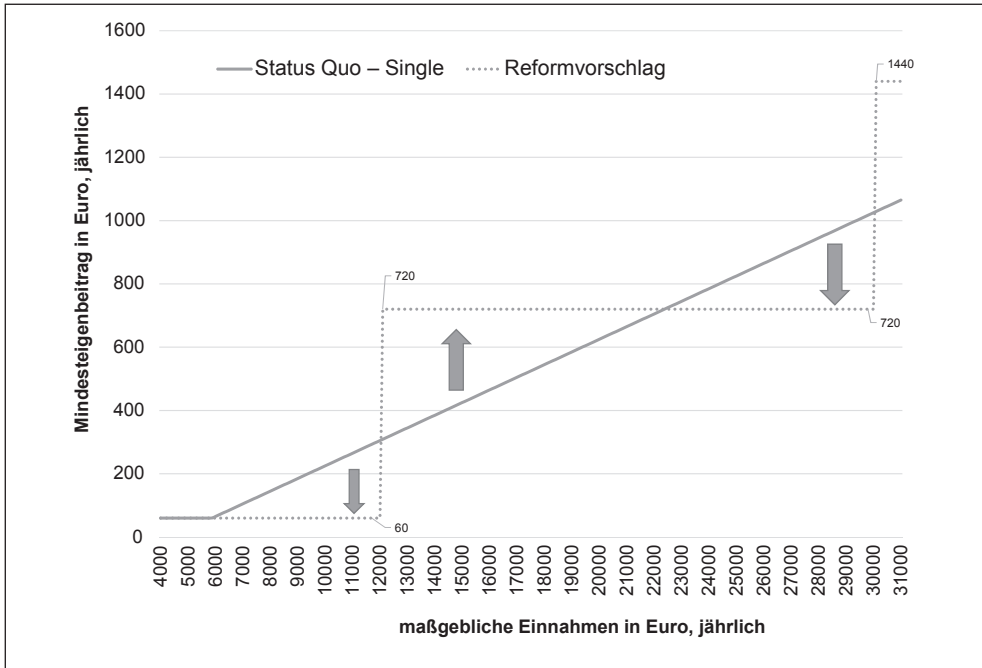
Um die Notwendigkeit der kontinuierlichen Anpassung des Eigenbeitrags zu vermeiden, wurde von einer Gruppe von Anbietern der Altersvorsorgeverträge die Entwicklung eines Stufenmodells für den Mindesteigenbeitrag vorgeschlagen. Es sieht vor, dass bei maßgebenden Einnahmen von bis zu 12 000 Euro jährlich nur der Sockelbetrag von 60 Euro für die volle Zulageförderung gezahlt werden muss, bei darüberliegenden Einnahmen von bis zu 30 000 Euro jährlich ein Mindesteigenbeitrag von 720 Euro und bei Einnahmen von über 30 000 Euro einheitlich 1 440 Euro jährlich (Abbildung 1).

Die Autoren dieses Vorschlags gehen davon aus, dass der Eigenbeitrag für die Förderberechtigten dadurch schneller ermittelbar ist und die Zulageförderung insgesamt transparenter wird.⁴⁵ Zwar erscheint es zunächst tatsächlich so, dass die Transparenz zur Höhe des Eigenbeitrags verbessert wird. Allerdings hat dieser Vorschlag den Nachteil der „Schwellenproblematik“: Sofern ein Förderberechtigter die Einkommensschwelle für einen höheren Mindesteigenbeitrag überschreitet, muss er gegebenenfalls das Vielfache an Mindesteigenbeitrag in seinen Altersvorsorgevertrag entrichten. Nimmt er diese Anpassung nicht vor, wird die Zulagehöhe entsprechend des nunmehrigen höheren Mindesteigenbeitrags gekürzt. Würde beispielsweise in dem hier vorgeschlagenen Stufenmodell das monatliche Einkommen eines alleinstehenden Förderberechtigten mit 2 Kindern (ab 2008 geboren) zunächst 980 Euro monatlich betragen, so müsste er einen Mindesteigenbeitrag von 60 Euro für die volle Zulage von 775 Euro zahlen. Erhöht sich sein monatliches Einkommen um 30 Euro, müsste er für die gleiche Zulage nunmehr 660 Euro mehr Eigenbeitrag entrichten. Das wären

⁴⁴ Sofern die Eigenbeiträge zusammen mit dem Zulageanspruch die Obergrenze von 2 100 Euro erreichen, brauchen die Eigenbeiträge nicht mehr der Einkommensentwicklung angepasst werden.

⁴⁵ Vgl. AachenMünchener/Badenia/Deutsche Vermögensberatung und DWS: Die Riesterreform: von der RiesterRente zur ZulagenRente, Oktober 2016.

Abbildung 1: Mindesteigenbeitrag für die volle Zulageförderung eines ledigen Förderberechtigten ohne Kinder – Status quo und vorgeschlagenes Stufenmodell



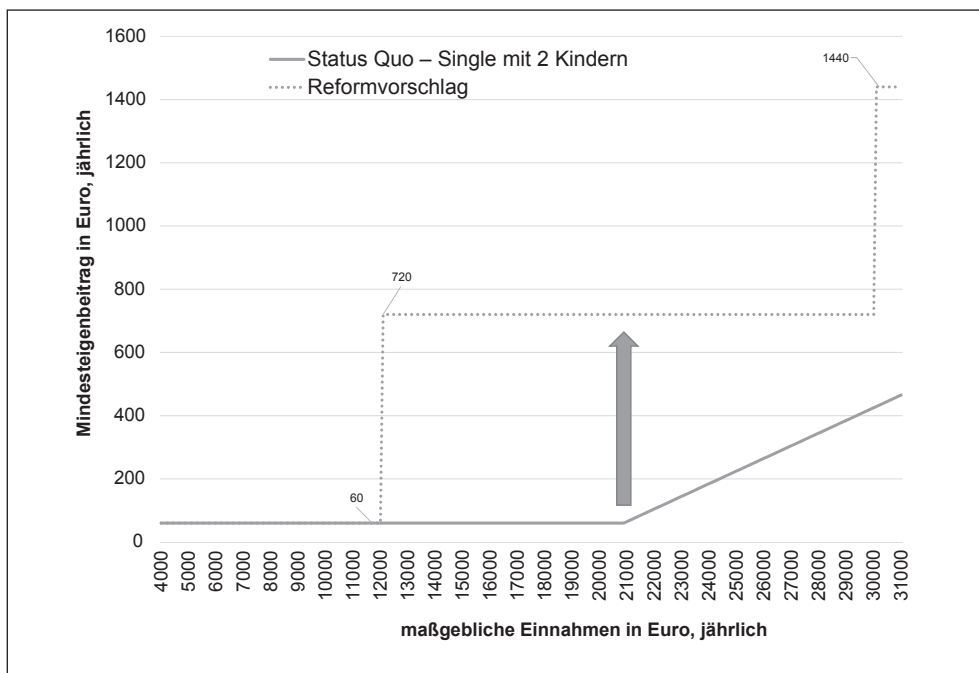
Quelle: AachenMünchener Versicherung AG et al. 2016; eigene Darstellung.

300 Euro mehr als seine Lohnerhöhung. Unterlässt er die Anpassung des Eigenbeitrags und zahlt nach wie vor 60 Euro Eigenbeitrag, wird ihm die Zulage auf rund 65 Euro gekürzt. Eine derartige Entwicklung dürfte schwer vermittelbar sein und gegebenenfalls dazu führen, dass die zusätzliche Riester-Vorsorge ab einer bestimmten Einkommensstufe unterbleibt. Die „Einfachheit“ des Stufenmodells hat zudem den Preis, dass Kindererziehende gegebenenfalls deutlich schlechter gestellt werden (Abbildung 2). Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Kinderzulage bei der Ermittlung des Mindesteigenbeitrags nicht mehr berücksichtigt wird. Beispielsweise zahlt ein Förderberechtigter mit einem Jahreseinkommen von 20 000 Euro und einer Kinderzulage für 2 nach 2008 geborene Kinder nach gegenwärtiger Rechtslage einen Min-

desteigenbeitrag (Sockelbetrag) von 60 Euro jährlich, nach dem Stufenmodell jedoch 720 Euro jährlich. Aus sozialpolitischer Sicht würde zudem bei Anwendung des Stufenmodells die angestrebte zusätzliche Vorsorge in Höhe von 4 Prozent des zugrunde liegenden Einkommens⁴⁶ nur noch zufällig erreicht, tatsächlich würde sie nunmehr in der Regel darunter- oder darüberliegen. In einem Modell von Müller und Kuper wird vorgeschlagen, die Zulageförderung ganz vom maßgebenden Einkommen zu entkoppeln und sie stattdessen degressiv an die Eigenbeiträge zu binden. Das Modell sieht

⁴⁶ Vgl. Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN: Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens, a. a. O., hier S. 39 und 65 und BMAS: Rentenversicherungsbericht 2017, unter: www.bmas.de, hier S. 38.

Abbildung 2: Mindesteigenbeitrag für die volle Zulageförderung eines ledigen Förderberechtigten mit 2 Kindern (ab 2008 geboren) – Status quo und vorgeschlagenes Stufenmodell



Quelle: AachenMünchener Versicherung AG et al. 2016; eigene Darstellung.

5 Förderstufen vor, wobei die Förderquote von 300 auf 10 Prozent sinken soll. Statt der Kinderzulage soll eine Erstattung der Eigenbeiträge bis zur Höhe der heutigen Kinderzulage erfolgen. Diese soll mit dem Kindergeld zusammen ausgezahlt werden.⁴⁷ Dieser Vorschlag bringt zunächst den Vorteil mit sich, dass die Zulageförderung unabhängig von den Einkommensdaten ermittelt werden kann. Das System der Zulageförderung wäre so in hohem Maß transparent. Ein derartiges Modell ist jedoch – sofern es keinen Förderberechtigten im Vergleich zum Status quo schlechter stellen will – mit hohen fiskalischen Kosten verbunden.⁴⁸ Besteht kein offener fiskalischer Rahmen, müssten einige Gruppen schlechtergestellt werden. Da insbesondere Geringverdiener und Kindererziehende bisher von den ho-

hen Zulagequoten profitieren, wären sie mit hoher Wahrscheinlichkeit von einer Verschlechterung betroffen. Der Anreiz zur zusätzlichen Vorsorge würde gerade für diese Gruppen sinken.

Zusätzlich wäre zu beachten, dass ein Fördermodell, das primär auf die Eigenbeiträge und nicht auf das Einkommen abstellt, das quantitative Ziel der Vorsorge – bisher 4 Prozent des Einkommens – aufgeben würde. Steuersystematisch wäre wieder zu hinterfragen, ob bei der ergänzend vorge-

⁴⁷ Vgl. Müller, Heiko und Kuper, Swen: Neugestaltung der Riester-Förderung und der Maßgabe einer zielgenaueren Anreizwirkung, einer Komplexitätsreduktion und mehr Transparenz, in: Deutsche Rentenversicherung 4/2015, S. 307–328.

⁴⁸ Der Vorschlag von Müller und Kuper enthält keine Schätzungen über den fiskalischen Mehraufwand im Vergleich zur geltenden Riester-Förderung.

schlagenen Abschaffung des Sonderausgabenabzugs die volle nachgelagerte Besteuerung der späteren Leistungen möglich wäre. Wäre das nicht der Fall, ist – im Vergleich mit dem Status quo – mit entsprechenden Steuerausfällen in der Zukunft zu rechnen.

2.5 Nachzahlungsmöglichkeit für Eigenbeiträge

Für das Beitragsjahr 2014 erhielten rund 46 Prozent aller Zulageempfänger ihre Zulage nur in gekürzter Form.⁴⁹ Der wesentliche Grund, weshalb die individuelle Zulageförderung in vielen Fällen nicht in Höhe des individuellen Zulageanspruchs gewährt wird, besteht in der Entrichtung eines zu geringen Eigenbeitrags. Die Ursachen für die Entrichtung eines zu geringen Eigenbeitrags sind vielschichtig. In zahlreichen Fällen dürften es die Förderberechtigten jedoch einfach versäumt haben, ihren Eigenbeitrag an eine veränderte Familiensituation oder ein verändertes Einkommen anzupassen. Um eine Kürzung der Zulage zu vermeiden, existiert der Vorschlag, eine Nachzahlungsmöglichkeit für Eigenbeiträge zu schaffen.⁵⁰ Konkret könnte man sich diese Regelung so vorstellen, dass Förderberechtigte die Möglichkeit erhalten, innerhalb eines bestimmten Zeitraums den fehlenden Eigenbeitrag für die volle Zulageförderung eines in der Vergangenheit liegenden Beitragsjahres⁵¹ nachzuzahlen. Die Zulage für das Beitragsjahr würde den Förderberechtigten daraufhin in voller Höhe gewährt werden können. Ein Beispiel für die Möglichkeit der Nachzahlung des Mindesteigenbeitrags für vergangene Beitragsjahre gibt es bereits im geltenden Recht: Zulageberechtigte können unter bestimmten Umständen⁵² für Beitragsjahre bis 2011 den Eigenbeitrag nachentrichten, sofern sie sich ursprünglich für mittelbar förderberechtigt hielten, tatsächlich allerdings unmittelbar förderberechtigt waren.⁵³ Der Vorschlag zur Nachzahlungsmöglichkeit klingt zunächst nachvollziehbar: Das

System der Zulageförderung würde mit einer solchen Möglichkeit deutlich flexibler werden und das sozialpolitische Ziel der kontinuierlichen Zusatzvorsorge in Höhe von 4 Prozent des Einkommens könnte leichter erreicht werden. Dem steht jedoch die steuersystematische Einbettung der Zulageförderung entgegen. Demnach sind die Zulagen tatsächlich als Vorauszahlung auf die Steuerermäßigung aufgrund des Sonderausgabenabzugs nach § 10a EStG zu werten.⁵⁴ Im Einkommensteuerrecht gilt jedoch das strikte Zufluss- beziehungsweise Abflussprinzip: Danach sind Ausgaben dem Jahr zuzuordnen, in dem sie tatsächlich geleistet wurden.⁵⁵

Würde man eine Trennung zwischen der periodischen Zuordnung der Eigenbeiträge im Rahmen des Sonderausgabenabzugs und der Zulageförderung vornehmen, wäre die automatische Günstigerprüfung durch das Finanzamt nicht mehr durchführbar: Teile der Eigenbeiträge wären nunmehr einem Zulagejahr, aber einem anderen Steuerjahr zuzuordnen und die Zulageberechnung des Finanzamtes als Grundlage der Günstigerprüfung würde notwendigerweise von der der ZfA abweichen. Die Transparenz für die Förderberechtigten wäre zudem nicht mehr gegeben. Es wäre auch nicht mehr sichergestellt, dass die Förderberech-

49 Vgl. *Jaworek, Aleksandra/Kruse, Edgar und Scherbarth, Antje*: Förderung der Riester-Rente durch Zulagen und Sonderausgabenabzug; Aktuell 11,1 Millionen geförderte Personen im Beitragsjahr 2014, erscheint voraussichtlich in: RVaktuell 4/2018, hier Tabelle 5.

50 Vgl. zum Beispiel Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU/CSU (MIT), a. a. O.

51 Beitragsjahr ist das Kalenderjahr, in dem die Eigenbeiträge entrichtet werden und für das die staatliche Förderung gewährt wird.

52 Dazu zählt ein bestehender Altersvorsorgevertrag im Beitragsjahr, für das die Nachzahlung geleistet wird; ein fristgerechter Zulageantrag mit Angabe der mittelbaren Zulageberechtigung und das Vorliegen einer tatsächlich unmittelbaren Förderberechtigung.

53 Vgl. § 82 Abs. 5 EStG beziehungsweise BMF-Schreiben zur steuerlichen Förderung der privaten Altersvorsorge vom 21. Dezember 2017, hier RZ 39.

54 Vgl. *Horlemann, Heinz-Gerd*: Die Besteuerung von Alterseinkünften in Deutschland – ein Modell für Europa? hier S. 63, München 2007.

55 Vgl. Definition Zufluss- und Abflussprinzip im Steuerrecht, unter: www.haufe.de.

tigten die jeweils für sie höchste staatliche Förderung erhalten.

Bei den derzeit möglichen Nachzahlungsmöglichkeiten wurde daher auch ausdrücklich die Möglichkeit des Sonderausgabenabzugs ausgeschlossen.⁵⁶ In den Fällen, in denen die Nachzahlungsmöglichkeiten genutzt werden, dürfte es in der Regel durch diesen Ausschluss nicht zu einer Schlechterstellung der Förderberechtigten kommen.⁵⁷ Wird jedoch eine generelle Nachzahlungsmöglichkeit geschaffen, ist zu beachten, dass diese in Verbindung mit einem fehlenden Sonderausgabenabzug und der zwingend mit der Zulageförderung verbundenen nachgelagerten Besteuerung⁵⁸ zu einer Schlechterstellung des Förderberechtigten führen kann. Die Gesamtwirkung einer Nachzahlungsmöglichkeit dürfte durch die Förderberechtigten dabei nur schwer abzuschätzen sein. Die unklare Vorteilhaftigkeit einer Nachzahlungsmöglichkeit dürfte die Förderberechtigten eher verunsichern und gegebenenfalls sogar zur Verringerung oder Unterbrechung der zusätzlichen Altersvorsorge führen. Insgesamt erscheint eine generelle Nachzahlungsmöglichkeit der Eigenbeiträge für vergangene Beitragsjahre aufgrund der steuersystematischen Einordnung der Zulageförderung daher nicht sinnvoll.

2.6 Verbleib der Steuerentlastung im Altersvorsorgevertrag

Ein aktueller Reformvorschlag zur Riester-Förderung stammt von der Brancheninitiative ProRiester. Sie schlägt vor, den Steuervorteil, der sich durch den möglichen Sonderausgabenabzug ergibt, automatisch in den Riester-Vertrag zu investieren. Dadurch laufe ein bedeutender Teil der Riester-Förderung nicht Gefahr, für den Konsum verbraucht zu werden. Stattdessen würden dadurch die Rentenansprüche im Alter erhöht.⁵⁹

Bei diesem Vorschlag ist zunächst wiederum die steuersystematische Einordnung

der Riester-Förderung zu beachten: Die Riester-Rente gehört zur sogenannten zweiten Schicht der Altersvorsorge. Danach können Vorsorgeaufwendungen – von den bestimmten Grenzen – von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abgezogen werden. Im Gegenzug werden die Versorgungsleistungen im Alter in voller Höhe der Einkommensteuer unterworfen. Der zweiten Schicht der Altersvorsorge ist neben der Riester-Rente auch die betriebliche Altersversorgung zugeordnet.⁶⁰

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Eigenbeiträge zur Riester-Rente aus bereits versteuerten Einkommen gezahlt und erst dann durch den Sonderausgabenabzug steuerlich geltend gemacht werden. Erst mit der Auszahlung der Steuerentlastung an den Anleger werden die Beiträge zur Riester-Rente steuerrechtlich gleich behandelt wie zum Beispiel die Beiträge zur Bruttoentgeltumwandlung in der betrieblichen Altersversorgung. Mit anderen Worten: Der Förderberechtigte finanziert die steuerliche Entlastung mit seinen Eigenbeiträgen zunächst vor⁶¹ und erhält diese dann vom Finanzamt zurückerstattet.

Die Steuererstattung an sich stellt somit ungefordertes Eigenkapital des Anlegers dar. Würde die Steuerentlastung nunmehr in den Riester-Vertrag eingezahlt, müsste dieser Betrag – innerhalb der bestehenden Grenzen – wiederum gefördert werden. Erfolgt das nicht, wären die Leistungen, die sich aus den Eigenbeiträgen und den Zulagen einerseits und der Steuerentlastung andererseits

⁵⁶ Vgl. § 82 Abs. 5 Satz 3 EStG.

⁵⁷ In der Regel dürfte es sich bei den möglichen Nachzahlungsmöglichkeiten um die Entrichtung des Sockelbetrags von 60 Euro jährlich handeln. In diesen Fällen kann davon ausgegangen werden, dass die Zulageförderung höher ausfällt als die Steuererminderung durch den hier ausgeschlossenen Sonderausgabenabzug.

⁵⁸ Vgl. § 82 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 EStG.

⁵⁹ Vgl. Neues Riester-Standardprodukt? Unnötig, komplex und wenig hilfreich!, unter: www.proriester.de.

⁶⁰ Vgl. Wernsmann, Rainer: Die steuerliche Förderung der zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge, in: Eichenhofer, Eberhard/Rische, Herbert und Schmähl, Winfried (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, a. a. O., hier S. 1032 ff.

⁶¹ Mit Ausnahme des Betrags, der der Höhe der Zulageförderung entspricht.

rerseits ergeben, in der Leistungsphase unterschiedlich zu besteuern. Daraus würden sich für die Anbieter zusätzliche Nachweisverpflichtungen und zusätzlicher Verwaltungsaufwand ergeben. Zudem kann nach jetziger Rechtslage „ungefördertes Kapital“, wie es sich aus der Steuerentlastung ergeben würde, jederzeit ohne negative steuerliche Konsequenzen aus dem Altersvorsorgevertrag abgezogen werden. Der Reformvorschlag würde so gegebenenfalls ins Leere laufen und bei den Anbietern möglicherweise eine höhere Volatilität der Kapitalanlage bewirken.

Zusätzlich ergibt sich die Frage, ob es langfristig tatsächlich zu einer höheren Ersparnisbildung kommen würde. Da nunmehr die Steuerersparnis nicht mehr an die Anleger ausgezahlt würde, ist damit zu rechnen, dass diese ihre Eigenbeiträge entsprechend verringern. Es könnte sogar dazu kommen, dass die nicht mehr erfolgende Auszahlung der Steuerentlastung an die Förderberechtigten dazu führt, dass Anleger das Riester-Sparen ganz unterbrechen beziehungsweise erst gar nicht aufnehmen. Die Förderquote würde jedenfalls für die Personen, die von der zusätzlichen Steuerentlastung profitieren, sinken.⁶²

Auch von der sozialpolitischen Zielstellung her ist dieser Vorschlag kritisch zu bewerten: Wird der Vorschlag umgesetzt, würde es zu individuell sehr unterschiedlichen Sparleistungen für die Riester-Verträge im Vergleich zum maßgebenden Einkommen kommen. Dieser Effekt ergäbe sich dadurch, dass nunmehr zu der ursprünglichen Sparleistung noch die individuell sehr unterschiedliche Steuerentlastung hinzukommen würde. Die sich ergebenden Leistungen aus der Riester-Rente würden – selbst bei sonst gleichen Ausgangsvoraussetzungen – entsprechend stark schwanken. Die Planbarkeit und Politikgestaltung für die zusätzliche Altersvorsorge würde zusätzlich erschwert. Der Vorschlag könnte weiterhin bewirken, dass das als kompliziert wahrgenommene Förderverfahren noch komplexer wird. Es entsteht auch die Frage, was mit den Ries-

ter-Sparern passiert, die bereits einen Fördervertrag besitzen. Es müsste geprüft werden, ob für sie nicht Vertrauensschutz für die aktuelle Vorgehensweise bei der Auszahlung der Steuerentlastung besteht. Insgesamt erscheint dieser Vorschlag als nicht zielführend, um das damit fokussierte Ziel einer höheren zusätzlichen Altersvorsorge zu erreichen.

2.7 Dynamisierung von Zulagen und Sonderausgabenabzug

Der gesetzliche Förderrahmen der Riester-Rente ist im Gegensatz zur Entgeltumwandlung in der betrieblichen Altersversorgung oder zur Basisrente nicht dynamisch. Die Förderhöchstbeträge sind über viele Jahre unverändert geblieben. Die Kinderzulage wurde allerdings für Kinder, die ab 2008 geboren wurden, von 185 auf 300 Euro jährlich erhöht. Der maximal mögliche Sonderausgabenabzug beträgt seit Beginn unverändert 2 100 Euro.⁶³ Die unterbliebene Anpassung der Zulageförderung an die Lohnentwicklung führt dazu, dass die Zulagequote – der Förderanteil durch Zulagen an den Gesamtbeiträgen – rückläufig ist.⁶⁴ Die unveränderte Grenze des maximal möglichen Sonderausgabenabzugs wiederum führt angesichts der Lohnentwicklung dazu, dass ein größer werdender Anteil der Förderberechtigten allein innerhalb der Riester-Rente zusätzliche Altersvorsorge nicht mehr in der sozialpolitisch beabsichtigten Höhe von 4 Prozent des Einkommens betreiben kann. Diese Entwicklung wurde bereits als „Aus-

⁶² Die (Gesamt-)Förderquote lässt sich als Verhältnis von Zulagen und zusätzlicher Steuerentlastung zur Gesamtsparleistung (Eigenbeiträge + Zulagen) definieren. Da die Gesamtsparleistung durch die Steuerentlastung wachsen würde, ergäbe sich eine geringere Förderquote.

⁶³ Sowohl die Zulageförderung als auch der maximal mögliche Sonderausgabenabzug wurden allerdings stufenweise eingeführt.

⁶⁴ Vgl. Jaworek, Aleksandra/Kruse, Edgar und Scherbarth, Antje: Förderung der Riester-Rente durch Zulagen und Sonderausgabenabzug: Aktuell 10,9 Millionen geförderte Personen im Beitragsjahr 2013, in: RVaktuell 3/2017, S. 77–87, hier S. 87.

schleifen“ des Modells der Riester-Rente bewertet.⁶⁵

Vor diesem Hintergrund fordert eine Reihe von Institutionen eine Dynamisierung der Förderung.⁶⁶ Allerdings gibt es zur Ausweitung der Förderung auch eine Reihe von kritischen Stimmen. Neben der Forderung, die Riester-Förderung ganz auslaufen zu lassen,⁶⁷ existiert auch die Einschätzung, dass die Förderquoten der Riester-Rente bereits aktuell sehr hoch seien und die eigentlichen Verbreitungshemmnisse in der mangelnden Information über den Förderstatus bestehen.⁶⁸

Mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz wurde nunmehr die Grundzulage ab dem Beitragsjahr 2018 von 154 auf 175 Euro erhöht. Die Grenze für den maximal möglichen Sonderausgabenabzug verbleibt allerdings nach wie vor bei 2 100 Euro jährlich. Damit ist es förderberechtigten Personen, deren Jahreseinkommen⁶⁹ über 52 500 Euro⁷⁰ beträgt, nicht möglich, den sozialpolitisch angestrebten Vorsorgeaufwand innerhalb der Riester-Rente geltend zu machen. Ausgehend von dieser sozialpolitischen Zielstellung erscheint die kontinuierliche Dynamisierung sowohl der Zulageförderung als auch des maximal möglichen Sonderausgabenabzugs systemimmanent. Ein Ausbleiben der Anpassung der Förderung kann damit als Bruch mit dem sozialpolitischen Konzept der Riester-Rente gesehen werden.

Die Forderung nach der Ausweitung der Förderung kann allerdings nicht losgelöst von der Bewertung der Effektivität der Riester-Rente gesehen werden. Dabei kann das Erreichen der sozialpolitischen Zielstellung nicht nur von der Aufwandsseite eingeschätzt werden. Letztlich besteht das Ziel der Riester-Förderung im Ausgleich der Niveauabsenkung in der gesetzlichen Rentenversicherung. Als Maßstab für den Anteil am Gesamtversorgungsniveau im Alter, der durch die Riester-Rente zu erbringen ist, können dabei die Modellberechnungen des Alterssicherungsberichts der Bundesregierung gelten.⁷¹ Empirische Daten zu den tat-

sächlichen Leistungen, die sich aus den Altersvorsorgeverträgen ergeben, fehlen allerdings bisher weitgehend. Neben diesem quantitativen Aspekt muss auch bewertet werden, inwieweit die Riester-Rente das gesamte Leistungsspektrum der Alterssicherung – neben der Absicherung des Langlebensrisikos insbesondere auch die Absicherung des Invaliditätsrisikos – abbilden kann. Kontinuierliche Anpassung der Förderung und kontinuierliche Evaluierung der Effektivität der Riester-Förderung sollten sich an dieser Stelle bedingen. Diese Forderung kann für alle Formen der staatlich geförderten Altersvorsorge erhoben werden.

3. Förderverfahren in der Diskussion

3.1 Aktuelles Förderverfahren

Neben den gesetzlichen Förderregelungen ruft auch das administrative Verfahren der staatlichen Förderung verschiedener Kritik hervor. Angeblich sei das Antrags- und Förderverfahren sogar so kompliziert, dass viele Riester-Sparer ihre Zulagen verfallen lassen.⁷²

Wird das Förderverfahren aus Sicht der Förderberechtigten betrachtet, lassen sich die

65 Vgl. *Blank, Florian*: Einstiege in den Ausstieg? – Die Entwicklung der Förderung der Riester-Rente, in: *Sozialer Fortschritt* 4/2016, S. 97–102.

66 Vgl. Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU/CSU (MIT), a. a. O.; Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände: *Nachhaltige Finanzierbarkeit und Leistungsfähigkeit unserer Alterssicherungssysteme sicherstellen*, Rentenpolitisches Grundsatzpapier, Mai 2016; GDV-Präsident Alexander Erdland: *Riester kann mehr*, vom 27.07.2016 unter www.gdv.de.

67 Vgl. Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald et al. und der Fraktion DIE LINKE, a. a. O., hier S. 2.

68 Vgl. *Börsch-Supan, Axel*, Interview vom 23.03.2017, in: *Riester-Rente: Das Glas ist halbvoll*, unter www.capital.de.

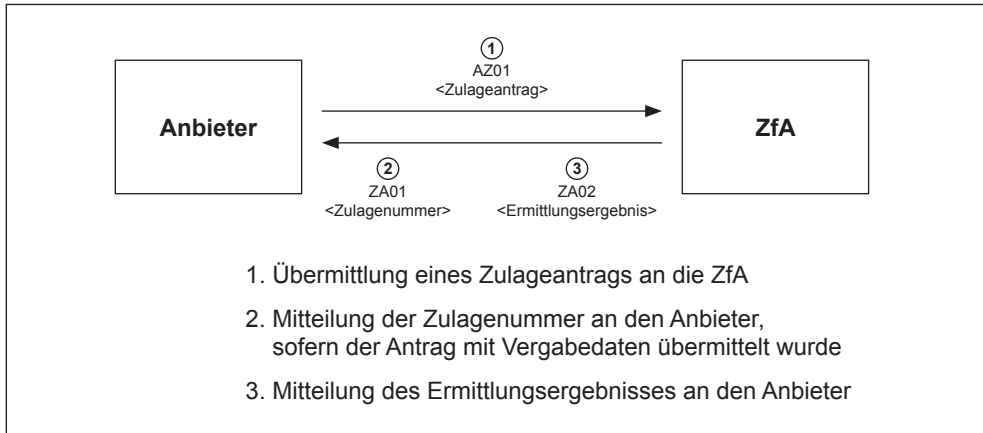
69 Vereinfachend wird an dieser Stelle von „Einkommen“ gesprochen. Korrekt handelt es sich hierbei um die „maßgebenden Einnahmen“.

70 Dies entspricht der Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung des Jahres 2001.

71 Vgl. BMAS: *Alterssicherungsbericht 2016*, a. a. O., hier S. 168 ff.

72 Vgl. *Die Zulagenfalle*, in: *Capital Nr. 5* vom 19.04.2018. Bei der dort vorgenommenen Darstellung wurde unter anderem eine Gleichsetzung von Personen und Verträgen vorgenommen und übersehen, dass eine Person für bis zu zwei Verträge eine Zulageförderung erhalten kann.

Abbildung 3: Ablauf bei Eingang eines Zulageantrags



Quelle: eigene Darstellung.

Handlungsanforderungen auf folgende Anforderungen beschränken:

1. Riester-Produkt auswählen und Vertrag abschließen.
2. Dauerzulageantrag über den Anbieter stellen.
3. Zulageantrag bei Veränderungen anpassen.
4. Riester-Aufwendungen in der Steuererklärung angeben.

Die größten Schwierigkeiten dürften sich für die Förderberechtigten dabei bei der Auswahl des für sie geeigneten Altersvorsorgeprodukts ergeben: Sie müssen zwischen den Produktkategorien Bank-, Fondssparplan, klassische oder fondsbasierte Rentenversicherung beziehungsweise Wohn-Riester wählen und sich für ein konkretes Produkt entscheiden.

Durch den bereits seit dem Jahr 2005 möglichen Dauerzulageantrag ist die Antragstellung aus Sicht der Anleger hingegen wesentlich vereinfacht. Sie müssen den Zulageantrag allerdings anpassen, sofern sich in ihrem familiären Kontext oder ihrer ausgeübten Tätigkeit Veränderungen ergeben, die die Höhe ihres maximalen Zula-

geanspruchs beeinflussen. Dies betrifft beispielsweise die Geburt eines Kindes oder einen zeitweisen Bezug von Kranken- oder Arbeitslosengeld. Bei der Steuererklärung sollten sie zudem stets die entsprechenden Beiträge als Sonderausgabenabzug geltend machen.

Vom notwendigen administrativen Verfahren zur staatlichen Förderung der Riester-Rente bleiben die Förderberechtigten weitgehend unberührt. Der Zulageantrag wird vom Anbieter an die ZfA weitergeleitet (Abbildung 3). Die notwendigen Einkommensdaten und die Überprüfung aller weiteren förderrelevanten Daten erfolgt sodann in einem weitgehend automatischen Datenabgleich mit den jeweils zuständigen Stellen. Das Überprüfungsverfahren kann zunächst mit Recht als komplex bezeichnet werden.⁷³ Es vollzieht sich jedoch in der Regel ohne weitere Beteiligung der Anleger. Trotzdem wird auch vonseiten der Verbraucherschützer die Komplexität des Riester-Förderver-

⁷³ Vgl. Fasshauer, Stephan und Rieckhoff, Christian: Kapitalanlagen, die nach dem Altersvermögensgesetz gefördert werden, in: PriceWaterhouseCoopers und Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.): Altersvorsorge Beraten Gestalten Optimieren, Bonn 2009, hier S. 748.

fahrens kritisiert⁷⁴ und von Anbieterseite eine „Entbürokratisierung“ der Fördersystematik gefordert.⁷⁵ Dabei sollte jedoch beachtet werden, dass eine geplante zielgerichtete Förderung bestimmter Gruppen ein Überprüfen der Zugehörigkeit zu diesen Zielgruppen notwendig macht. Ein Verzicht auf die Überprüfung würde die Förderung für den Staat entweder wesentlich teurer machen oder aber dazu führen, dass die Förderung für die Zielgruppen der Förderung geringer ausfällt und sie somit schlechter gestellt würden.

3.2 Zulagezahlung durch die Finanzämter

Neben den Reformvorschlägen, die direkt auf die Veränderung der Förderregelungen zielen, richten sich einige auf die administrativen Abläufe der Förderung. Im Zentrum derartiger Vorschläge steht die Zuständigkeit für die Berechnung und Auszahlung der Zulageförderung. Diese Zuständigkeit ist gegenwärtig bei der ZfA angesiedelt. Eine Reihe von Institutionen schlagen vor, die Verantwortung für die Zulagegewährung auf die jeweils zuständigen Finanzämter zu verlagern.⁷⁶ Sie versprechen sich hiervon eine Vereinfachung der Verwaltungsabläufe. Die Förderberechtigten könnten danach den Zulageantrag im Rahmen ihrer Steuererklärung geltend machen und außerdem seien dem Finanzamt die erforderlichen Daten zur Zulageberechnung ohnehin bekannt.

Hierzu bleibt zunächst festzuhalten, dass ein nicht unerheblicher Teil der Förderberechtigten der Riester-Rente bislang überhaupt keine Einkommensteuerveranlagung durchführen lässt.⁷⁷ Hierbei dürfte es sich zu einem erheblichen Teil um Arbeitnehmer mit geringen Einkünften beziehungsweise mehreren Kindern handeln, die ohnehin keine oder nur eine sehr geringe Einkommensteuer zahlen. Würde die Zulageförderung über die Finanzämter erfolgen, wären diese Förderberechtigten gegebenenfalls gezwungen, eine Einkommensteuererklärung

abzugeben, wenn sie die Zulage erhalten wollen. Dies könnte für die Betroffenen eine Hürde darstellen, die die Gefahr birgt, dass die Beantragung der Zulagen unterbleibt und gerade die besondere Zielgruppe der Geringverdiener und Kindererziehenden keine Förderung mehr erhält. Alternativ müsste auch bei den Finanzämtern ein gesondertes Antragsverfahren für die Zulageförderung installiert werden.

Die zentrale Ermittlung der Altersvorsorgezulagen hat eine Reihe von Vorteilen. So ist die ZfA als Teil der Finanzverwaltung Datendrehzscheibe zwischen über 11 000 Kommunikationspartnern, zum Beispiel Anbietern, Familienkassen, Finanzämtern, Besoldungsstellen und Rentenversicherungsträgern (Abbildung 4). Neben dem Zulageverfahren ist sie dabei auch im Rahmen des maschinellen Anfrageverfahrens zur Erlangung der Steueridentifikationsnummer (MAV) und des Meldeverfahrens steuerlich relevanter Daten (MeFin) mit einer Vielzahl von Institutionen vernetzt. Die vielfältige Vernetzung und die Einbindung in die Finanzverwaltung ermöglicht es der ZfA, die Daten nach einheitlichen Vorgaben zu bearbeiten und zusammenzuführen. Bei einer Verlagerung der Zuständigkeit auf die föderale Finanzverwaltung müssten diese Datenbeziehungen neu aufgebaut und gegebenenfalls sogar vervielfältigt werden. Es entstünde ein zusätzlicher Abstimmungsaufwand zwischen den 16 Länderfinanzverwaltungen. Den Anbietern der Riester-

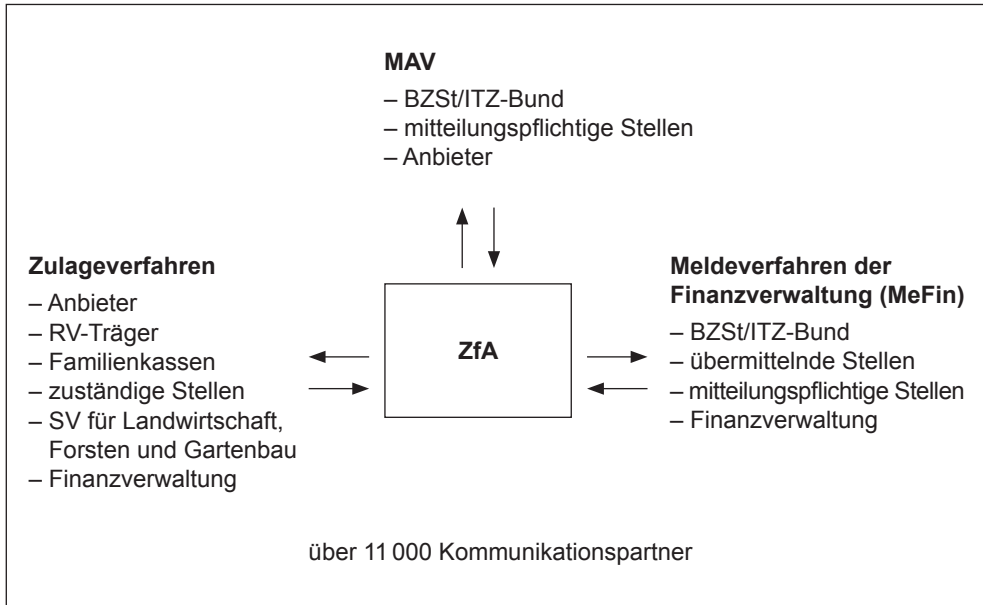
⁷⁴ Vgl. Verbraucherzentrale: Vertrauen in Riester-Renten sinkt – wann ein Einstieg trotzdem lohnt, vom 15.03.2018, unter: www.verbraucherzentrale.de.

⁷⁵ Vgl. Weiler, Wolfgang: Riester neu denken, Gastkommentar im Handelsblatt, vom 10.04.2018.

⁷⁶ Vgl. Deutsches Institut für Altersvorsorge: Plädoyer für eine einfachere Riester-Rente, vom 29.03.2017, unter: www.dia-vorsorge.de; Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU/CSU (MIT), a. a. O.; Neues Riester-Standardprodukt? Unnötig, komplex und wenig hilfreich!, a. a. O.

⁷⁷ Der Anteil der Einkommensteuerpflichtigen, für die die Daten in der Einkommensteuerstatistik nur aus Lohnsteuerbelegen erfasst werden, liegt bei rund einem Viertel. Vgl. Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Lohn- und Einkommensteuer 2013, Fachserie 14, Reihe 7.1., Wiesbaden 2017. Da die überwiegende Mehrheit der Förderberechtigten der Riester-Rente rentenversicherungspflichtige Arbeitnehmer sind, kann vermutet werden, dass unter diesen der Anteil derjenigen ohne Einkommensteuererklärung höher liegt.

Abbildung 4: Schnittstellen der ZfA



Quelle: eigene Darstellung.

Verträge würde zudem ein einheitlicher Ansprechpartner für die Abwicklung des Förderverfahrens fehlen, da bei einem Umzug des Förderberechtigten jeweils unterschiedliche Finanzämter für einen Altersvorsorgevertrag zuständig wären. Die notwendige Infrastruktur wäre somit ungleich komplexer.

Die für die Zulageberechnung erforderlichen Daten liegen auch den Finanzämtern keinesfalls vollständig vor. Bei der Mehrheit der Förderberechtigten bilden die rentenversicherungspflichtigen Einnahmen des Vorjahres die Grundlage für die Berechnung der Zulagehöhe. Diese Angaben liegen den Finanzämtern standardmäßig nicht vor und müssten gesondert abgefragt werden. Die ZfA als Teil der Deutschen Rentenversicherung Bund hingegen kann diese Daten in der Regel „im Haus“ ermitteln und für die Zulageberechnungen zeitnah auswerten. Die gesetzlich vorgegebene Möglichkeit, das Altersvorsorgekapital für wohnungs-

wirtschaftliche Zwecke zu entnehmen beziehungsweise dieses „schädlich zu verwenden“ (außerhalb der gesetzlich vorgegebenen Möglichkeiten), macht die Führung eines Förderkontos (Zulagekonto) erforderlich, in dem die erhaltene staatliche Förderung nachgewiesen wird. Dieses Konto ist gegebenenfalls über mehrere Jahrzehnte zu führen. Eine dezentrale Verwaltung bei den Finanzämtern lässt die Frage entstehen, wie diese Informationen zwischen den Finanzämtern übertragen werden können, zum Beispiel bei Umzug des Riester-Sparers.

Die Auswertungen der ZfA zeigen, dass im Jahr 2017 rund 95 Prozent der Zulageanträge von der ZfA vollelektronisch, das heißt ohne Einschaltung der Sachbearbeitung bearbeitet wurden und in rund 94 Prozent aller Fälle Zulagen zum frühestmöglichen Zeitpunkt und zu Recht ausbezahlt werden, ohne dass es zu einer späteren Rückforderung gekommen ist. Bei einer Verlagerung der Zuständigkeit auf die örtlichen Finanz-

ämter wäre fraglich, ob diese Ergebnisse erreicht werden könnten. Des Weiteren hatten bei der Einführung der Riester-Rente die Bundesländer für die Verwaltung der Riester-Rente vom Bund die Finanzierung von 3 000 zusätzlichen Stellen gefordert.⁷⁸ Bei der ZfA sind dagegen aktuell rund 1 200 Mitarbeiter mit Aufgaben der Zulageverwaltung betraut, wobei sich das Aufgabenspektrum, insbesondere durch das sogenannte Wohn-Riester-Verfahren, im Vergleich zur Einführungssituation erheblich erweitert hat. Eine höhere Effizienz des Förderverfahrens wäre somit bei der Verlagerung der Zuständigkeit für die Zulageförderung auf die örtlichen Finanzämter nicht zu erwarten.

3.3 Eigenbeiträge über den Arbeitgeber

In letzter Zeit hat der Vorschlag von drei hessischen Landesministerien zur Einführung der „Deutschland-Rente“ für mediale Aufmerksamkeit gesorgt.⁷⁹ Vorgeschlagen wird ein Maßnahmenpaket für veränderte Rahmenbedingungen der Riester-Rente. Es sieht unter anderem eine automatische Einbeziehung von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in die Riester-Rente mit Opt-out-Regelung vor. Gleichzeitig soll die Beitragsgarantie für geförderte Altersvorsorgeprodukte wegfallen und ein staatlich organisierter „Deutschlandfonds“ eine Benchmark für alternative Riester-Produkte setzen. Ziel der Deutschland-Rente ist die stärkere Verbreitung der privaten Altersvorsorge und die Senkung der Komplexität und Kosten der privaten und betrieblichen Altersvorsorgeprodukte.⁸⁰

Das Konzept der Deutschland-Rente sieht auch die Möglichkeit vor, dass ein Riester-Produkt über den Arbeitgeber abgeschlossen werden kann. Für betrieblich abgeschlossene Riester-Verträge soll der Arbeitgeber für den Arbeitnehmer Beiträge in Riester-Produkte der privaten Altersvorsorge einzahlen. Das Vertragsverhältnis soll trotzdem direkt zwischen Arbeitnehmer und Anbieter zustande kommen.

Für diese Verträge soll ein „vereinfachtes Zulageverfahren“ geschaffen werden. Danach soll der Mindesteigenbeitrag 4 Prozent der rentenversicherungspflichtigen Einnahmen des laufenden Kalendermonats betragen. Diesen Beitrag muss der Arbeitnehmer über den Arbeitgeber mindestens in den Riester-Vertrag einzahlen.⁸¹ Der Arbeitgeber soll den monatlichen Mindesteigenbeitrag gemeinsam mit der anteiligen monatlichen Grund- und Kinderzulage⁸² auf den Altersvorsorgevertrag des förderberechtigten Arbeitnehmers überweisen. Der Arbeitgeber soll sodann die gezahlten Zulagen mit der berechneten Lohnsteuer verrechnen können. Bereits bestehende Riester-Verträge sollen auf das vereinfachte Verfahren umgestellt werden können, eine Rückkehr in das „normale“ Zulageverfahren soll nur bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses möglich sein.⁸³

Das vereinfachte Zulageverfahren bringt tatsächlich einen großen Vorteil mit sich: Für die Förderberechtigten entfällt die Handlungsnotwendigkeit, bei veränderten Einkommen den Mindesteigenbeitrag für den vollen Zulageanspruch entsprechend anzupassen. Es entsteht jedoch eine Vielzahl von Fragen. So bleibt unklar, was passiert, wenn zum Beispiel

- zwei Arbeitsverhältnisse bestehen und die rentenversicherungspflichtigen Einnahmen in der Summe für die Berech-

78 Vgl. *Riester, Walter*: Die Riester-Rente: Was wollte der Gesetzgeber, wo besteht Änderungsbedarf? Eine Antwort auf die Kritik des DIW, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 02/2012, hier S. 10.

79 Vgl. Der Staat soll für die Rente anlegen, in: Rheinische Post vom 29.04.2017 oder: So soll die Deutschland-Rente aussehen, in: Süddeutsche Zeitung vom 29.04.2017.

80 Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen et al.: Deutschland-Rente, a. a. O.

81 Der monatliche Zulageanspruch soll dabei jeweils ein Zwölftel des jährlichen Zulageanspruchs betragen. Der maximale Höchstbetrag laut § 10a soll anteilmäßig berücksichtigt werden. Sofern der Mindesteigenbeitrag nicht geleistet wird, soll das vereinfachte Verfahren keine Anwendung mehr finden.

82 Inwieweit die hier vorgesehene Meldung der Kindergeldberechtigung über das ELStAM-Verfahren an den Arbeitgeber technisch und datenschutzrechtlich realisierbar ist, bleibt an dieser Stelle fraglich.

83 Hessisches Ministerium der Finanzen et al.: Deutschland-Rente, a. a. O., hier S. 11 ff.

- nung des Mindesteigenbeitrags entscheidend sind,
- ein Kind im Laufe des Jahres geboren wird und beim vereinfachten Zulageverfahren gegebenenfalls die Kinderzulage für mehrere Monate entfällt,
 - eine mittelbare Förderberechtigung des Ehepartners besteht und diese bei der Ermittlung des Mindesteigenbeitrags zu berücksichtigen wäre,
 - das Arbeitsverhältnis erst im Laufe des Jahres aufgenommen wird oder im Laufe des Jahres endet und die monatliche Berechnungsweise zu einem anderen Mindesteigenbeitrag führt als eine Berechnung mit Jahreswerten,
 - Gehaltsvoraus- oder Nachberechnungen erfolgen und in unterschiedlichen Kalendermonaten berechnet werden und zur Auszahlung kommen,
 - mit Absicht zwei Riester-Verträge bespart werden sollen.

Fraglich ist auch, was passieren würde, wenn der Förderberechtigte nicht mehr den vollen Mindesteigenbeitrag leisten kann oder will. In diesem Fall kann laut den Autoren das vereinfachte Verfahren nicht zur Anwendung kommen. Kommt in diesem Fall dann wieder das normale Zulageverfahren zur Anwendung? Bei diesem würde nunmehr aber wieder mit anderen Einkommenswerten gerechnet werden. Unklar wäre zudem, was bei einem unterjährigen Wechsel vom vereinfachten zum normalen Zulageverfahren erfolgen soll. Die unterschiedlichen Berechnungsgrößen und zeitlichen Abgrenzungen lassen einen derartigen Übergang fast unmöglich erscheinen.

Das vereinfachte Verfahren kann zudem nur für Förderberechtigte mit aktuellen rentenversicherungspflichtigen Einnahmen zur Anwendung kommen. Was passiert, wenn ein Förderberechtigter für einen begrenzten Zeitraum keine entsprechenden Einnahmen mehr hat, zum Beispiel weil er längere Zeit krank oder in Elternzeit ist? Muss dann der Anbieter für den Förderberechtigten wieder

rum im normalen Zulageverfahren den Antrag stellen?

Schon diese – nur kursorische – Darstellung möglicher Veränderungen der Arbeits- und Familienverhältnisse auf die Zulageberechnung verdeutlicht, dass das vereinfachte Zulageverfahren nur für kontinuierliche und weitgehend statische Standardarbeitsverhältnisse geeignet wäre. Jede unterjährige Veränderung der Förderberechtigung, des Arbeitsverhältnisses oder der Familiensammensetzung führt zu Ungenauigkeiten in der Zulageberechnung. Damit ist eine Ungleichbehandlung der davon betroffenen Förderberechtigten im Vergleich zu denjenigen Förderberechtigten verbunden, für die weiterhin das geltende Zulageverfahren zur Anwendung kommen würde. Eine derartige Ungleichbehandlung dürfte nur schwer vermittelbar und rechtlich gegebenenfalls nicht haltbar sein.

Zudem würde der Arbeitgeber mit verhältnismäßigem Mehraufwand für eine teilweise Abwicklung des Zulageverfahrens belastet werden. Ob ein derartiger Mehraufwand gerade kleinen und mittleren Unternehmen, in denen die zusätzliche Altersvorsorge deutlich unterdurchschnittlich verbreitet ist,⁸⁴ zumutbar ist, muss an dieser Stelle fraglich bleiben. Insgesamt erscheint das vorgeschlagene vereinfachte Zulageverfahren keinen Beitrag zur höheren Effizienz und Transparenz des Zulageverfahrens zu leisten.

3.4 Zulagegewährung ohne Antrag

Im Zusammenhang mit der Veränderung des Förderverfahrens wird auch über den Verzicht auf die Stellung eines Zulageantrags diskutiert.⁸⁵ Der Verzicht auf das Antragsverfahren bietet den Vorteil, dass so-

⁸⁴ Vgl. BMAS: Alterssicherungsbericht 2016, a. a. O., hier S. 134.

⁸⁵ Vgl. zum Beispiel: Hessisches Ministerium der Finanzen et al.: Deutschland-Rente, a. a. O., hier S. 11 oder Befreiungsschlag für die Riester-Rente, Der CDU-Wirtschaftsflügel will die Riester-Rente von bürokratischem Ballast befreien, in: Handelsblatt vom 28.02.2017.

wohl die Förderberechtigten als auch die Anbieter zunächst vom bürokratischen Aufwand befreit würden und darüber hinaus die Antragstellung nicht versäumt werden kann. So haben beispielsweise für das Beitragsjahr 2014 rund 123 000 Personen nur eine Steuerentlastung, aber keine Zulageförderung erhalten.⁸⁶ Dies stellt für die Betroffenen einen tatsächlichen finanziellen Verlust dar, da der Zulageanspruch stets bei der Ermittlung der Steuerentlastung berücksichtigt wird. Inwieweit darüber hinaus Förderberechtigte für den genannten Zeitraum die Stellung eines Zulageantrags versäumt haben, ist nicht erfasst. So kann die Nichtbeantragung einer Zulage für einen bestehenden Riester-Vertrag eine Reihe von weiteren Gründen haben:

- Der Förderberechtigte hat einen anderen Altersvorsorge- oder Wohn-Riester-Vertrag gewählt.
- Die Förderberechtigung liegt nicht mehr vor.
- Der Riester-Vertrag befindet sich bereits in der Auszahlungsphase.
- Der Anleger will den Vertrag bewusst „ungefördert“ besparen, um bestimmte regulatorische oder steuerrechtliche Besonderheiten zu nutzen.⁸⁷

Sofern auf die Stellung eines Zulageantrags tatsächlich verzichtet würde, wäre zunächst zu klären, wie diese Verträge der ZfA (oder alternativ dem Finanzamt) bekannt gemacht werden könnten, um eine Förderung durch Zulagen oder Sonderausgabenabzug zu veranlassen. Die Beantragung im Zuge der Einkommensteuererklärung wäre wiederum für diejenigen mit erheblich höherem Aufwand versehen, die gegenwärtig keine Einkommensteuererklärung abgeben (siehe Abschnitt 3.1).

Eine standardmäßige Datenmeldung des Anbieters an die ZfA, die alternativ die Zulagezahlung veranlassen könnte, dürfte der gegenwärtig üblichen Datenmeldung im Rahmen eines Dauerzulageantrags sehr nahe kommen. Die ZfA müsste allerdings in

diesem Fall eine Reihe von Daten vom Förderberechtigten direkt abfragen, zum Beispiel die Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder, die zuständige Kindergeldkasse, mittelbar förderberechtigte Ehepartner und so weiter. Auch dem Finanzamt dürften diese Daten zumindest dann nicht bekannt sein, wenn keine Einkommensteuererklärung erfolgt.

Zusätzlich ergibt sich die Frage, ob ein spezifischer Riester-Vertrag aus Sicht des Förderberechtigten überhaupt gefördert werden soll und falls er mehrere Verträge besitzt, wie die Zulageförderung auf die Verträge zu verteilen ist.⁸⁸ Auch diese Angaben müssten bei einem antraglosen Verfahren erst beim Förderberechtigten abgefragt werden. Soll eine solche Verteilung in Zukunft nicht mehr möglich sein,⁸⁹ würde der Entscheidungsspielraum der Förderberechtigten entsprechend eingeschränkt werden. Der verwaltungsmäßige Aufwand eines antraglosen Förderverfahrens dürfte insgesamt größer sein als beim bisherigen Verfahren. Dieser Vorschlag dürfte daher nicht dazu beitragen, die Effizienz des Förderverfahrens zu erhöhen.

3.5 Zulagezahlung nach Antragsprüfung

Eine Veränderung des Förderverfahrens, die bereits mehrfach von den Anbietern der Riester-Verträge in die Diskussion gebracht wurde, betrifft den Zeitpunkt der Zulagezahlung. Gegenwärtig wird die Zulage nach Vorliegen der vollständigen Antragsdaten

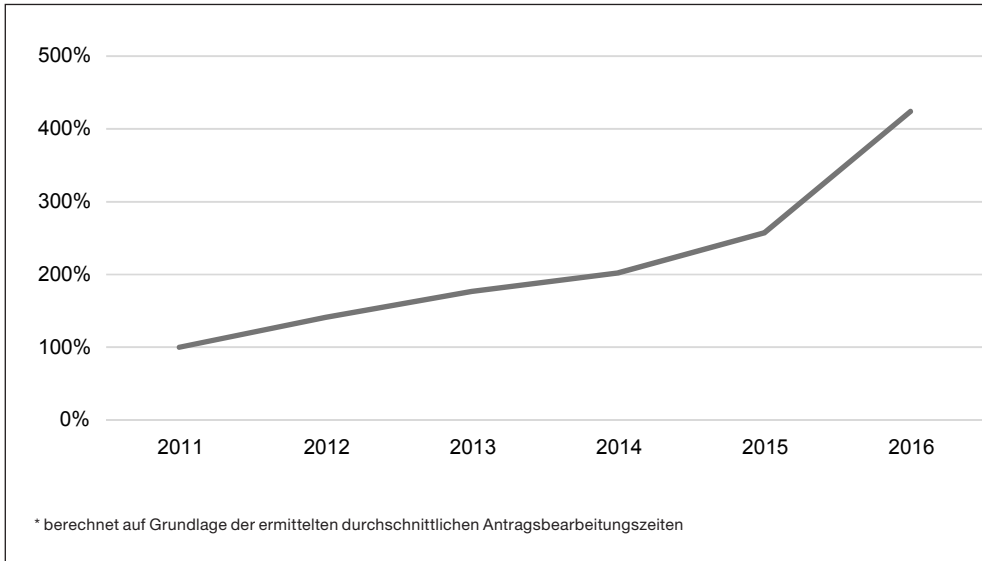
⁸⁶ Vgl. *Jaworek, Aleksandra/Kruse, Edgar und Scherbarth, Antje*: Förderung der Riester-Rente durch Zulagen und Sonderausgabenabzug: Aktuell 11,1 Millionen geförderte Personen im Beitragsjahr 2014, a. a. O., hier S. 2 (im Skript).

⁸⁷ Hier können insbesondere die Beitragsgarantie zum Rentenbeginn und der Verzicht auf die Besteuerung der Kapitalerträge in der Ansparphase genannt werden.

⁸⁸ Nach geltender Rechtslage kann die Zulage auf bis zu zwei Riester-Verträge verteilt werden. Für den Sonderausgabenabzug kann – im Rahmen der Höchstgrenze – eine unbegrenzte Zahl von Vorsorgeverträgen berücksichtigt werden.

⁸⁹ So vorgesehen im „vereinfachten Zulageverfahren“, vgl. *Hessisches Ministerium der Finanzen et al.*: Deutschland-Rente, a. a. O., hier S. 11.

Abbildung 5: Effizienz* des Festsetzungsverfahrens (2011 = 100 Prozent)



Quelle: eigene Darstellung.

auf den Altersvorsorgevertrag ausgezahlt. Im anschließenden Überprüfungsverfahren werden die Antragsdaten evaluiert. Ergibt das Überprüfungsverfahren eine Abweichung zwischen den Antragsdaten und den Prüfabfragen, werden die gezahlten Zulagen gegebenenfalls durch die ZfA vom Anbieter zurückgefordert. Dieses Verfahren garantiert, dass die Zulagezahlungen zum schnellstmöglichen Zeitpunkt den Altersvorsorgeverträgen gutgeschrieben werden und so ein Verlust aus Kapitalerträgen (zum Beispiel Zinsen, Dividenden, Kursgewinne) vermieden werden kann.

Die Anbieter fordern, den Zeitpunkt der Zulagezahlung auf den Zeitpunkt nach der Prüfung der Antragsdaten zu verschieben. Damit könnten aufwendige und kosten-treibende Rückforderungen vielfach verhindert werden.⁹⁰ Festzuhalten bleibt, dass die Rückforderung von Zulagezahlungen für vergangene Jahre nicht nur mit Verwaltungsaufwand bei den Anbietern verbunden ist, sondern auch zu einem Akzeptanzverlust bei den betroffenen Anlegern führen

kann. Tatsächlich würde allerdings eine Umstellung der Zulageauszahlung zulasten der 94 Prozent Förderberechtigten gehen, deren Anträge zum frühestmöglichen Zeitpunkt und ohne spätere Rückforderungen ausgezahlt werden (siehe Abschnitt 3.1).

Der Gesetzgeber hat mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz den Zeitraum für die Überprüfung und Rückforderung der gezahlten Zulagen von 4 auf 2 Jahre verkürzt.⁹¹ Zugleich gelingt es der ZfA immer besser, das Überprüfungsverfahren zeitnah zum Zeitpunkt der Zulagezahlung durchzuführen und die Bearbeitungszeiten für Festsetzungsanträge zu verringern (Abbildung 5). Damit kann eine gegebenenfalls notwendige Korrektur der Zulageförderung in der Re-

⁹⁰ Vgl. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV): Altersvorsorge und Niedrigzins – Rentenpolitik mit Realismus, 25.04.2017, unter www.gdv.de und Initiative Pro Riester: Neues Riester-Standardprodukt? Unnötig komplex und wenig hilfreich!, unter: www.proriester.de.

⁹¹ Vgl. Betriebsrentenstärkungsgesetz vom 17. August 2017, Artikel 9 Nr. 11, in: Bundesgesetzblatt Jahrgang 2017, Teil I Nr. 58, ausgegeben zu Bonn am 23. August 2017.

gel noch im laufenden Jahr erfolgen. Gleichzeitig besteht auch die Erwartung an den Vertrieb der Altersvorsorgeprodukte, die Förderberechtigten bei der Beantragung der Zulagen so zu beraten, dass Rückforderungen aufgrund unvollständiger oder fehlerhafter Beantragung der Förderung auf ein Mindestmaß reduziert werden können.

Damit erscheint eine Umstellung des Zeitpunkts der Zulagezahlung, die mit Nachteilen für einen großen Teil der Förderberechtigten verbunden wäre, nicht erforderlich: Eine derartige Umstellung würde die Effektivität des Förderverfahrens nicht erhöhen und dem Ziel einer ausreichenden Zusatzvorsorge fürs Alter hinderlich sein.

3.6 „Begleitendes“ Zulageverfahren

Die ZfA ist die wichtigste Schnittstelle für die Abwicklung des Förderverfahrens in der Riester-Rente (siehe Abschnitt 3.1). Ein wichtiger Indikator für hohe Kundenzufriedenheit ist die Reduzierung der Rückforderungen und der Zahl der Festsetzungsanträge. Dazu hat die ZfA ein System der internen und externen Evaluierung des Förderverfahrens eingerichtet (siehe Infokasten). Der problem- und lösungsorientierte Ansatz bei der Zusammenarbeit zwischen der ZfA und der mit ihr vernetzten Institutionen zielt auf eine kontinuierliche Weiterentwicklung des Förderverfahrens. Dieser Ansatz gerät jedoch dort an seine Grenzen, wo die Ursachen für eine unzureichend genutzte Förderung nicht im Förderverfahren selbst, sondern im Verhalten der Anleger zu suchen sind. Wie bereits dargestellt, erhielten für das Beitragsjahr 2014 rund 46 Prozent der geförderten Personen ihre Zulage nur in gekürzter Form. Sofern die fehlende Anpassung der Eigenbeiträge für die Kürzung verantwortlich ist, kann im Förderverfahren diese Tatsache nur festgestellt werden. Die Anbieter informieren die Anleger im Rahmen ihrer jährlichen Informationspflichten zwar oftmals über die für die volle Zulagegewährung unzureichenden Eigenbeiträge.

In diesem Rahmen kann der Anbieter jedoch nur zur Anpassung der zukünftigen Eigenbeiträge auffordern, für bereits abgeschlossene Beitragsjahre können unzureichende Eigenbeiträge jedoch nicht mehr ausgeglichen werden. Die alternativ vorgeschlagene Nachzahlungsmöglichkeit für Eigenbeiträge trifft dabei auf die bereits beschriebenen steuersystematischen Hindernisse (siehe Abschnitt 2.4).

An dieser Stelle gibt es erste Diskussionen mit den Anbietern, um das „rückblickende“ Förderverfahren um eine „begleitende“ Komponente zu ergänzen. Die ZfA könnte danach noch vor Ablauf eines Beitragsjahres eine Mindesteigenbeitrags-Berechnung auf Grundlage des Vorjahreseinkommens zur Verfügung stellen. Die Zulageberechtigten könnten zunächst selbst über die gegebenenfalls zu geringen Mindesteigenbeiträge informiert werden. Sie erhalten dadurch die Möglichkeit, ihren Mindesteigenbeitrag noch im laufenden Beitragsjahr anzupassen und die Zulagekürzung zu vermeiden. In einem weitergehenden Vorschlag könnten sie die Möglichkeit der Anpassung des Eigenbeitrags auch an den Anbieter abtreten. Anbieter und Förderberechtigte könnten vertraglich vereinbaren, dass jeweils zum Ende eines Jahres ein „Differenzbeitrag“ erhoben wird, der den vollen Mindesteigenbeitrag und damit die vollständige Zulagegewährung ermöglicht. Auf diese Weise wären die Förderberechtigten nicht gezwungen, stets selbst aktiv zu werden, um eine mögliche Zulagekürzung zu vermeiden.

Die angedeutete Weiterentwicklung des Förderverfahrens muss noch auf seine technische und rechtliche Realisierbarkeit überprüft werden. Abzusehen ist bereits, dass dieser Vorschlag dann an seine Grenzen gelangt, wenn sich gegen Ende des Jahres eine Veränderung der individuellen Familienverhältnisse ergibt, die Auswirkungen auf den Zulageanspruch haben. Dies könnte zum Beispiel die Geburt eines Kindes oder die Eheschließung mit einem dann mittelbar Förderberechtigten sein. Nichtsdestotrotz könnte ein solch „begleitendes“

Infokasten: Interne und externe Evaluation des Förderverfahrens der Riester-Rente durch die ZfA

Die ZfA setzt bei der Weiterentwicklung des Förderverfahrens auf eine agile Weiterentwicklung der angebotenen Dienste und eine iterative Arbeitsweise. In internen Arbeitsgruppen, zum Beispiel zur Digitalisierung, zum Wissensmanagement und zur Vorgangsbearbeitung, werden bestimmte Schwerpunktthemen bearbeitet. Die Ergebnisse können Ansatzpunkt für eine Weiterentwicklung des Förderverfahrens sein, wobei ein enger Austausch mit der externen Gremienarbeit gewährleistet wird.

In ihrer externen Gremienarbeit strebt die ZfA einen engen inhaltlichen und organisatorischen Austausch mit allen angebotenen Institutionen an. Zur externen Gremienarbeit zählen zum Beispiel User-Groups, die es unter anderem auf der Ebene der Anbieter, der übermittelnden Stellen und der Familienkassen gibt. Hier werden zu einzelnen Themen, wie zum Beispiel zum Versorgungsausgleich, zum Dauerzulageantrag, zum Wohn-Riester, zum Anbieterwechsel oder zum bAV-Riester konkrete Problemstellungen erörtert. In den User-Groups wird umfassend über neue Entwicklungen des Förderverfahrens mit den jeweiligen Beteiligten diskutiert mit dem Ziel, gemeinsam Lösungsmöglichkeiten zu erarbeiten, die dann mit den Verbänden abgestimmt werden. Dabei erfolgt ein enger Austausch mit den internen Arbeitsgruppen der ZfA, um eine zügige Problemanalyse beziehungsweise eine effektive Weiterentwicklung des Förderverfahrens zu gewährleisten.

Die User-Groups werden durch jährlich stattfindende Anbieter-Informationstage ergänzt, auf denen aus den entsprechenden User-Groups und Arbeitsgruppen berichtet wird. Es werden Hinweise zu rechtlichen Änderungen gegeben und Neuerungen in den Prozess- und Verfahrensabläufen des Zulageverfahrens erläutert. An Infoständen können die Teilnehmer zusätzlich Einzelsachverhalte klären beziehungsweise unternehmensspezifische Fragen stellen. Darüber hinaus bieten die Anbieterinformationstage eine Plattform zum Gespräch und Austausch der Anbieter untereinander. Die auf den Anbieter-Informationstagen diskutierten Themen können wiederum Anlass für die Einrichtung neuer User-Groups sein beziehungsweise die diskutierten Probleme werden an die internen Arbeitsgruppen der ZfA weitergeleitet.

Ergänzt wird die Gremienarbeit der ZfA durch bilaterale Arbeitsgespräche, zum Beispiel mit einzelnen Anbietern oder auch Anbieterverbänden. Hier können wiederum spezifische Problemstellungen angesprochen und der Prozess der Problemlösung initiiert werden. Informationsveranstaltungen der ZfA zu einzelnen sich aktuell ergebenden Themen ermöglichen wiederum einen schnellstmöglichen Wissenstransfer an die Anbieter oder auch die weiteren Institutionen, mit denen die ZfA im Rahmen des Riester-Förderverfahrens vernetzt ist. Zu allen inhaltlichen und organisatorischen Themen für eine Weiterentwicklung des Förderverfahrens steht die ZfA dabei stets im engen Austausch mit dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundeszentralamt für Steuern als der zuständigen aufsichtsrechtlichen Behörde.

Aktuell werden im Rahmen der Arbeitsgruppe „Dauerzulageantrag“ Vorschläge zur Optimierung des Antragsverfahrens erarbeitet. Es wurden optimierte sowie vereinfachte Antragsformulare entworfen, um diese verständlicher zu gestalten.

Förderverfahren in einer Vielzahl von Fällen zu einer Vermeidung von Zulagekürzung führen. Das sozialpolitische Ziel einer zusätzlichen kontinuierlichen Altersvorsorge in Höhe von 4 Prozent des Einkommens wäre somit leichter erreichbar.

4. Fazit

Die Riester-Rente ist neben der betrieblichen Altersversorgung das wichtigste staatliche Fördersystem für die zusätzliche individuelle Altersvorsorge. Dabei verfügt allein die Riester-Rente über einen breiten Förderansatz durch Zulagen und den zusätzlichen Sonderausgabenabzug. Dieser Förderansatz ermöglicht es, sowohl Gering- als auch Durchschnitts- und Besserverdiener zu erreichen. Die Zulageförderung innerhalb der Riester-Rente ist so ausgestaltet, dass insbesondere Geringverdiener und Kindererziehende davon profitieren können. Hervorzuheben bleibt auch, dass die Riester-Rente – im Unterschied beispielsweise zur sozialversicherungsfreien Entgeltumwandlung innerhalb der bAV – keine unmittelbaren negativen Auswirkungen auf das individuelle oder allgemeine Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung hat.

Reformansätze zur Veränderung der Förderregelungen der Riester-Rente sollten stets daran gemessen werden, inwiefern sie mit den sozialpolitischen Zielstellungen der einschlägigen Gesetzgebung übereinstimmen. Hier wären insbesondere der beabsichtigte Ausgleich für die Absenkung des Rentenniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung zu nennen und der dafür als notwendig erachtete Vorsorgebeitrag von 4 Prozent des relevanten Einkommens. Zudem kann die Verwirklichung von Reformmaßnahmen nicht unabhängig von den Auswirkungen auf die Effizienz des Förderverfahrens beurteilt werden. Sie müssen dabei gleichzeitig die steuersystematische Einbindung der staatlichen Förderung berücksichtigen.

Unter den hier diskutierten Reformvorschlägen der Förderregelungen ist die kontinuierliche Anpassung der Zulageförderung und des maximal möglichen Sonderausgabenabzugs an die allgemeine Einkommensentwicklung von zentraler Bedeutung für die Verwirklichung der sozialpolitischen Zielstellung der Riester-Rente. Mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz wurde hierzu ein erster Schritt unternommen. Eine kontinuierliche Anpassung sollte allerdings nicht unabhängig von einer noch ausstehenden Evaluierung der tatsächlich erreichten Leistungen der im Rahmen der Riester-Rente geförderten Altersvorsorgeprodukte erfolgen. Die administrative Abwicklung der Förderregelungen der Riester-Rente erscheint zunächst hoch komplex. Insbesondere die zielgerichtete Förderung von Geringverdienern und Kindererziehenden innerhalb der Riester-Rente bedingt jedoch eine gewisse Komplexität des Förderverfahrens. Vorschläge zur Verringerung der Komplexität des Förderverfahrens dürfen nicht zu einer Verschlechterung der individuellen Förderung führen.

Das Förderverfahren der Riester-Rente ist weitgehend als „Anbieterverfahren“ konstruiert. Die Mitwirkung des Förderberechtigten ist nur an wenigen Stellen erforderlich und auf wenige Mitwirkungsschritte beschränkt. Die Überprüfung der von den Förderberechtigten über die Anbieter gemachten Angaben erfolgt im weitgehend vollautomatischen Verfahren. Die Koordination der Schnittstellen des Überprüfungsverfahrens erfolgt durch die ZfA. Sie steht auch im Mittelpunkt der Evaluierung und Weiterentwicklung des Förderverfahrens, das in enger Abstimmung mit dem zuständigen Bundesministerium der Finanzen und dem Bundeszentralamt für Steuern erfolgt.

Um das Förderverfahren noch enger an die Erwartungen der Förderberechtigten anzupassen, gibt es erste Überlegungen, dieses von einem rein „retrospektiven“ zu einem „begleitenden“ Verfahren weiterzuentwickeln. Dadurch sollen Rückforderungen und Festsetzungsanträge auf ein Mindest-

maß verringert und die Ausschöpfung des individuellen Zulageanspruchs verbessert werden. Letztlich dienen alle Reformanstrengungen für die Förderregelungen und das Förderverfahren dem sozialpolitischen Ziel, mit einer leistungsfähigen Riecker-Rente einen wichtigen Beitrag zur Lebensstandardsicherung im Alter zu leisten.

Anschrift der Verfasser:

Dr. Stephan Fasshauer
Deutsche Rentenversicherung Bund
Direktor
Ruhrstraße 2
10709 Berlin

Imke Petersen
Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA)
Leiterin
Potsdamer Straße 18
14776 Brandenburg an der Havel

Christian Rieckhoff
Deutsche Rentenversicherung Bund
Geschäftsbereich Forschung und Entwicklung
Referent
Ruhrstraße 2
10709 Berlin