Alterssicherung auf drei Säulen: Modell mit Zukunft?

Dr. Christin Czaplicki, Dr. Thorsten Heien, Christian Rieckhoff und Mathias Weber, Berlin

Mit den Rentenreformen zu Beginn des Millenniums wurde beschlossen, dass die Dynamik der Renten in der gesetzlichen Rentenversicherung langfristig nur abgeschwächt der Lohnentwicklung folgen soll. Die dadurch entstehende Lücke in der Alterssicherung sollte durch zusätzliche private oder betriebliche Altersvorsorge geschlossen werden. Um dieses Ziel zu erreichen, wurde die staatliche Förderung der Zusatzvorsorge ausgebaut. Das bis dato herrschende Paradigma der „lebensstandardsichernden gesetzlichen Rentenversicherung" wurde durch das einer „Lebensstandardsicherung im Alter durch die drei Säulen" ersetzt. Jetzt, fast ein Vierteljahrhundert nach den entsprechenden gesetzlichen Änderungen, kann die Frage gestellt werden, wie gut das neue Paradigma tatsächlich trägt. Hat es die gestellten Erwartungen erfüllt? Wo sind Lücken entstanden? Sofern sich der Ansatz aus heutiger Sicht nicht als tragfähig erweist, wo gibt es Handlungsbedarf? Hat das Drei-Säulen-Modell mit den daraus abgeleiteten Anpassungen eine Zukunft? Sofern die Antwort hierauf negativ ausfällt, bedarf es gegebenenfalls eines neuen Paradigmas, dessen Umsetzung eine lebensstandardsichernde Alterssicherung für sozialversicherungspflichtige Erwerbstätige ermöglicht.

1. Einleitung

Mit den Rentenreformen zu Beginn der 2000er-Jahre hat der Gesetzgeber beschlossen, die Dynamik des demografisch bedingten Beitragssatzanstiegs in der gesetzlichen Rentenversicherung (gRV) zu begrenzen. Die Lebensstandardsicherung im Alter sollte künftig durch den „eigenverantwortlichen" Aufbau einer zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge gewährleistet werden. Um auch Bezieherinnen und Beziehern von niedrigen und mittleren Einkommen den Aufbau einer zusätzlichen Altersvorsorge zu ermöglichen, sollte diese durch den Staat in Form einer Zulage oder einer steuerlichen Entlastung gefördert werden.[1] Die Rolle der zweiten und dritten Säule der Alterssicherung wandelte sich damit von einer ergänzenden hin zu einer zumindest teilweise ersetzenden Funktion.[2] Das verringerte Leistungsniveau der gRV wird durch die Entwicklung des Rentenniveaus vor Steuern sichtbar: Es ist von 52,9 Prozent im Jahr 2002 auf 48,0 Prozent im Jahr 2024 gesunken.[3] Bis zum Jahr 2037 könnte das Rentenniveau nach aktueller Gesetzeslage bis auf 45,0 Prozent fallen.[4] Lebensstandardsicherung im Alter ist somit in Zukunft nur noch dann gewährleistet, wenn neben die Absicherung in der gRV auch eine zusätzliche Vorsorge in der betrieblichen Altersvorsorge (bAV) oder

1 Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 23.11.2000: Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG), Bundesrat Drucksache 764/00, abrufbar unter: dserver.bundestag.de/brd/2000/D764+00.pdf, S. 85 f.

2 Vgl. *Schmähl, Winfried*: Von der Ergänzung der gesetzlichen Rentenversicherung zu deren partiellem Ersatz: Ziele, Entscheidungen sowie sozial- und verteilungspolitische Wirkungen – Zur Entwicklung von der Mitte der 1990er Jahre bis 2009, in: Eichenhofer, Eberhard/Rische, Herbert und Schmähl, Winfried (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, Luchterhand Köln 2011, Rz. 90 ff.

3 Vgl. Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.): Rentenversicherung in Zeitreihen, Oktober 2024, abrufbar unter: www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistiken-und-Berichte/statistikpublikationen/rv_in_zeitreihen.html, S. 256.

4 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales [BMAS]: Rentenversicherungsbericht 2023, abrufbar unter: www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rente/rentenversicherungsbericht-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=3, S. 36. An dieser Stelle wurde auf den Rentenversicherungsbericht 2023 zurückgegriffen, weil der Rentenversicherungsbericht 2024 mit der Annahme dargestellt wurde, dass das Rentenpaket II der Bundesregierung umgesetzt wird. Durch das vorzeitige Ende der Legislaturperiode ist dies nicht mehr erfolgt. Bei Umsetzung des Rentenpakets II wäre das Rentenniveau der gRV mittelfristig bei 48 Prozent verblieben.

privaten Altersvorsorge (pAV) tritt.[5] Dieser „Paradigmenwechsel“ in der Politik der Alterssicherung ist damit langfristig auch durch einen Bedeutungszuwachs der zweiten und dritten Säule als Einkommensquelle im Alter gekennzeichnet.

Modellrechnungen der Bundesregierung zeigen auf, wie die Absenkung des Leistungsniveaus in der gRV durch die Zusatzvorsorge ausgeglichen werden kann. Diese Modellrechnungen beruhen allerdings auf einer Reihe von Annahmen, beispielsweise hinsichtlich des getätigten Altersvorsorgeaufwands, der Kosten und der Erträge der Vorsorgeprodukte sowie der Gestaltung der Rentenphase.[6] Sie fußen aber vor allem auf der Annahme, dass die geförderte zusätzliche Altersvorsorge tatsächlich in Anspruch genommen wird. Falls diese Annahmen aus empirischer Sicht keinen Bestand haben, wäre die Lebensstandardsicherung im Alter gefährdet. In diesem Fall ergäbe sich die Frage, was getan werden muss, damit das Drei-Säulen-Modell der ihm zugeschriebenen Funktion doch noch gerecht werden kann. Sollte es hierauf keine befriedigende Antwort geben, muss gegebenenfalls gefragt werden, wie der Anspruch an eine lebensstandardsichernde Alterssicherung für die Versicherten anderweitig zu erfüllen ist. Im Rahmen dieses Beitrags sollen zunächst der Stand und die Defizite bei der zusätzlichen Altersvorsorge beleuchtet werden (Abschnitt 2). Darauf aufbauend werden anschließend mögliche Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung des Systems der Alterssicherung diskutiert (Abschnitte 3 bis 5), ehe ein Fazit den Beitrag beschließt (Abschnitt 6).

2. Derzeitiger Stand der zusätzlichen Altersvorsorge

Für den Überblick zum Stand der bAV und pAV in Deutschland[7] ist zum einen zu klären, auf welche Grundgesamtheit er sich beziehen soll: Zwar sind vom Paradigmenwechsel hin zum Drei-Säulen-Modell der Alterssicherung alle Personen betroffen, die gRV-Anwartschaften erwerben oder seit Anfang der 2000er-Jahre erworben haben,[8] für eine Fokussierung auf das „Kernklientel“ der gRV und mit Blick auf die Datenlage beschränken wir uns aber auf aktuell sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Zum anderen stellt sich die Frage, anhand welcher Indikatoren die Umsetzung des Drei-Säulen-Modells der Alterssicherung gemessen werden soll. Hier ist zuerst die Verbreitung der bAV und der geförderten pAV relevant, also die Anzahl oder der Anteil der Personen (der Grundgesamtheit), der entsprechende Anwartschaften erwirbt. Mit Blick auf eine adäquate Kompensation zuvor von der gRV gewährter Leistungen sind zudem die Höhe der geleisteten Beiträge und der daraus resultierenden Anwartschaften sowie die Absicherung biometrischer Risiken (Langlebigkeit, Invalidität, Tod) entsprechend der gRV zu berücksichtigen.

2.1 Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge

Aktuelle Zahlen des Alterssicherungsberichts 2024 zeigen, dass Ende 2023 bei den bAV-Trägern in Deutschland Beiträge für insgesamt 20,9 Millionen Anwartschaften geleistet wurden (Abbildung 1).[9] Davon entfielen 14,7 Millionen Anwartschaften auf die bAV der Privatwirtschaft – bei Pensionskas-

5 Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen: Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG), Deutscher Bundestag Drucksache 14/4595, S. 39 f.

6 Vgl. BMAS: Rentenversicherungsbericht 2023, a. a. O., S. 36.

7 Für ältere Überblicksarbeiten zum Thema vgl. zum Beispiel *Frommert, Dina* und *Heien, Thorsten*: Kontinuität oder Wandel? Die Bedeutung der drei Säulen der Alterssicherung im Zeitvergleich, in: DRV 2–3/2006, S. 132–155; *Heien, Thorsten*: Die Bedeutung der zusätzlichen Altersversorgung für die Angemessenheit eines Altersrentensystems – Betriebliche und private Vorsorge in Deutschland, in: DRV-Schriften 114, 2018, S. 47–61.

8 Andere Personengruppen, zum Beispiel Hinterbliebene oder Beamte, sind hiervon indirekt ebenfalls betroffen.

9 Vgl. BMAS: Alterssicherungsbericht 2024 – Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2024 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI, Berlin 2024, abrufbar unter: www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rente/alterssicherungsbericht-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=2, S. 124.

sen (3,9 Millionen), Pensionsfonds (0,7 Millionen), Direktversicherungen (5,5 Millionen), Direktzusagen und Unterstützungskassen (4,6 Millionen) – und 6,3 Millionen Anwartschaften auf die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes (ZÖD). Gegenüber 2001 (14,6 Millionen) ist die Gesamtzahl um 6,3 Millionen oder um fast die Hälfte (43 Prozent) gestiegen, seit 2019 (20,8 Millionen) ist allerdings eine Stagnation zu beobachten. Zwar ist die Anzahl der ZÖD-Anwartschaften seitdem weiter gestiegen (+0,5 Millionen oder +9 Prozent), die der Anwartschaften in Durchführungswegen der Privatwirtschaft ist aber seitdem leicht zurückgegangen (–0,3 Millionen oder –2 Prozent).

Für die pAV zeigen die ebenfalls auf Trägerdaten basierenden Zahlen des Alterssicherungsberichts 2024, dass Ende 2023 insgesamt 15,5 Millionen Riester-geförderte Verträge bestanden (Abbildung 1).[10] Dies beinhaltet Mehrfachanwartschaften in Form mehrerer Verträge, wie auch ruhend gestellte Verträge, und Verträge, die sich bereits in der Auszahlungsphase befinden.[11] Von der Gesamtzahl entfielen 10,3 Millionen Verträge auf private Rentenversicherungen, gefolgt von Fondssparplänen (3,2 Millionen), „Wohn-Riester"-Verträgen (1,6 Millionen) und Banksparplänen (0,5 Millionen). Auch hier zeigt sich eine Stagnation beziehungsweise ein leichter Rückgang der Zahlen, der alle Vertragsformen betrifft und bereits etwas früher einsetzte als bei der bAV. So wurde bereits 2017 der Höhepunkt mit 16,6 Millionen Riester-Verträgen erreicht.

Angesichts der methodischen Einschränkungen der diskutierten absoluten Zahlen empfiehlt sich ein ergänzender Blick auf die anteilige Verbreitung aktiver Anwartschaften der Zusatzvorsorge auf der Personenebene. Hier zeigen weitere, auf der (Personen-)Befragung zur „Verbreitung der Altersvorsorge 2023" basierende Zahlen des Alterssicherungsberichts 2024,[12] dass Ende 2023 insgesamt 62 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Alter zwischen 25 und unter 67 Jahren (oder ihr Arbeitgeber) Beiträge zu einer zusätzlichen Altersvorsorge im Rahmen der bAV oder eines Riester-Vertrags leisteten. Während 52 Prozent der Personen eine bAV-Anwartschaft und 27 Prozent eine Riester-Anwartschaft erwarben, wurden bei 16 Prozent für beide Formen der zusätzlichen Altersvorsorge Beiträge geleistet. Damit ist die Verbreitung aktiver Anwartschaften gegenüber früheren Erhebungen (2015: 70 Prozent; 2019: 66 Prozent)[13] rückläufig, ähnlich wie die zuvor diskutierten Absolutzahlen. Dies ist vor allem auf die negative Entwicklung bei den Riester-Zahlen zurückzuführen. Ursache dafür kann neben Kündigungen und Ruhendstellungen von Verträgen auch der starke Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (Neueinstellungen kümmern sich gegebenenfalls später um ihre freiwillige Zusatzvorsorge) im betrachteten Zeitraum sein. Zudem sind methodische Aspekte wie mit Blick auf das Alter leicht abweichende Grundgesamtheiten der Befragungen oder die besonderen Herausforderungen bei der Erhebung empirischer Informationen zur Altersvorsorge im

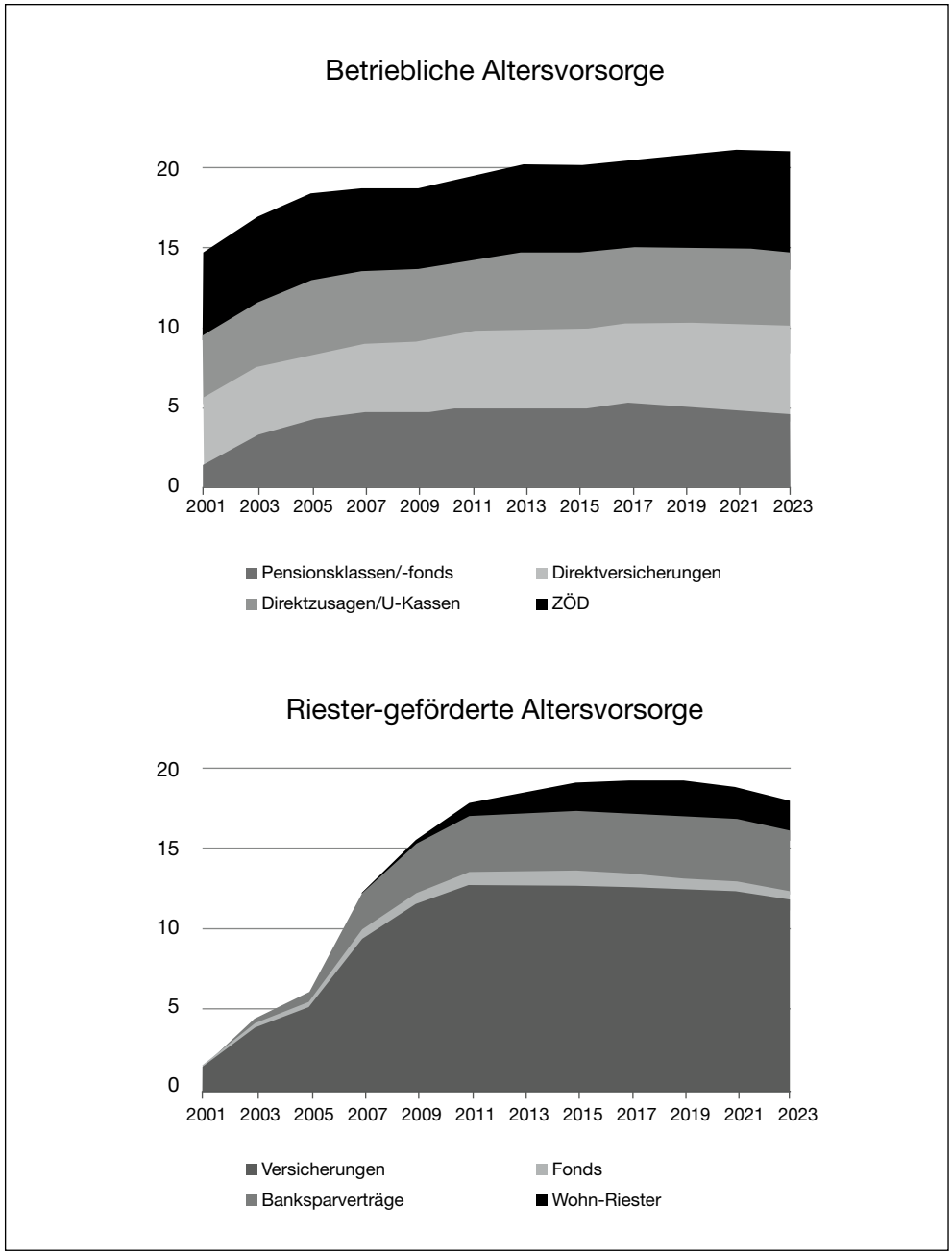
10 Vgl. BMAS: Alterssicherungsbericht 2024, a. a. O., S. 136.

11 Gemäß der Statistik zur Riester-Förderung wurden 2021 – für die Folgejahre liegen bisher nur vorläufige Ergebnisse vor – insgesamt 10,2 Millionen Personen durch Zulagen beziehungsweise durch den Sonderausgabenabzug gefördert. Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Statistik zur Riester-Förderung: Auswertungsstichtag 15.05.2024 – Beitragsjahre 2020–2023, Berlin 2024; *Kruse, Edgar/Rohde, Antje/Timpe, Katja* und *Weber, Mathias*: Förderung der Riester-Rente durch Zulagen und Sonderausgabenabzug: Erneut leichter Rückgang bei den geförderten Personen im Beitragsjahr 2020 im Vergleich zum Beitragsjahr 2019, in: RVaktuell 1/2024.

12 Vgl. *Riedmann, Arnold/Bilger, Frauke* und *Schmidt, Sarah*: Verbreitung der Altersvorsorge 2023: Endbericht. BMAS-Forschungsbericht 653, Berlin 2025, abrufbar unter: www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-653-verbreitung-der-altersvorsorge-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=4. Vgl. zur Grundgesamtheit der Untersuchung *Riedmann, Arnold*: Verbreitung der Altersvorsorge 2023: Methodenbericht. BMAS-Forschungsbericht 653/M, Berlin 2025, S. 39.

13 Vgl. *Heien, Thorsten* und *Heckmann, Jochen*: Verbreitung der Altersvorsorge 2015: Endbericht. BMAS-Forschungsbericht 476, Berlin 2017; *Leinert, Johannes/Schiel, Stefan* und *Südhof, Susann*: Verbreitung der Altersvorsorge 2019: Endbericht. BMAS-Forschungsbericht 565, Berlin 2020.

Abbildung 1: Aktive bAV-Anwartschaften und Riester-Verträge 2001 bis 2023 (in Millionen)



Quelle: Alterssicherungsberichte 2020 und 2024.

Allgemeinen und zur bAV im Besonderen zu berücksichtigen.[14]

Neben dem tendenziellen Rückgang der Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge in der jüngeren Vergangenheit ist zu beachten, dass sich der aktive Erwerb solcher Anwartschaften teilweise deutlich in Abhängigkeit von soziodemografischen Merkmalen unterscheidet. So ist die betriebliche und private (Riester-)Altersvorsorge insgesamt unter Frauen weiter verbreitet als unter Männern, wie auch unter Personen in den alten Ländern (im Vergleich zu denen in den neuen Ländern) und Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit (im Vergleich zu denen ohne deutsche Staatsangehörigkeit). Außerdem steigt die Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge mit dem Alter, der beruflichen Bildung und dem persönlichen Einkommen, während mit der Anzahl der Kinder und dem Erwerbsumfang kein ausgeprägter (linearer) Zusammenhang besteht.[15] Zudem zeigen weitere, auf der „Arbeitgeber- und Trägerbefragung zur Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung 2023“ basierende Zahlen des Alterssicherungsberichts 2024,[16] dass die Verbreitung der bAV mit der Betriebsgröße steigt und in einzelnen Wirtschaftszweigen (vor allem Kredit- und Versicherungswesen; Bergbau, Steine, Energie, Wasser, Abfall; Gesundheits- und Sozialwesen, Erziehung und Unterricht) überdurchschnittlich ausfällt und in anderen Zweigen entsprechend unterdurchschnittlich ist (vor allem Gastgewerbe; sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen).[17]

Wird explizit nach den Gründen für eine fehlende Beteiligung beziehungsweise Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge gefragt, nennen die Beschäftigten für die bAV – trotz gesetzlicher Verpflichtung, eine bAV auf Basis einer Bruttoentgeltumwandlung bei Nachfrage anzubieten – vor allem ein fehlendes Angebot des Arbeitgebers, während seltener genannte Gründe die Nichtbeschäftigung mit dem Thema, die zu hohen Beiträge, die anderweitige Absicherung sowie die nicht lohnenden oder zu komplizierten Angebote sind.[18] Aus Sicht der Arbeitgeber ist dagegen das fehlende Interesse der Beschäftigten der wichtigste Grund für das Fehlen einer bAV. Des Weiteren werden die zu hohen Kosten für den Betrieb sowie die zu komplizierten beziehungsweise mit einem zu hohen Aufwand verbundenen Regelungen angegeben.[19] Gegen den Abschluss eines Riester-Vertrages sprechen aus Sicht der Arbeitnehmer vor allem die nicht lohnenden Angebote. Weitere Gründe sind die Nichtbeschäftigung mit dem Thema, die anderweitige Absicherung, die zu hohen Beiträge und die zu komplizierten Angebote.[20]

2.2 Beiträge zur zusätzlichen Altersvorsorge

Wie eingangs erläutert, ist mit Blick auf die Umsetzung des Drei-Säulen-Modells der Alterssicherung und eine adäquate Kompensation zuvor von der gRV gewährter Leistungen nicht nur die Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge relevant, sondern auch die Höhe der geleisteten Beiträge (und der

14 Vgl. *Walther, Steffen/Blancke, Susanne/Heckmann, Jochen* und *Heien, Thorsten*: Geförderte betriebliche und private Vorsorge sowie weitere Absicherung im Alter – Herangehensweise und Ergebnisse der Personenbefragung zur „Verbreitung der Altersvorsorge 2015“, in: DRV 4/2017, S. 395–417; *Walther, Steffen*: Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung: Aktuelle Zahlen und statistische Herausforderungen, in: BetrAV, 1/2016, S. 23 –34.

15 Vgl. BMAS: Alterssicherungsbericht 2024, a. a. O., S. 162 ff. Teilweise variieren die Unterschiede je nach Vorsorgeform. So ist der Einkommenszusammenhang im Wesentlichen beschränkt auf die bAV, während für den Erwerbsumfang mit den wöchentlichen Arbeitsstunden die Verbreitung der bAV steigt und die von Riester-Verträgen sinkt, wobei letzterer Zusammenhang auf Teilzeitbeschäftigte Frauen zurückzuführen sein dürfte..

16 Vgl. *Riedmann, Arnold* und *Schmidt, Sarah*: Arbeitgeber- und Trägerbefragung zur Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung 2023: Endbericht. BMAS-Forschungsbericht 651, Berlin 2025.

17 Für weitere Ergebnisse zur Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge – unter anderem nach subjektiven Indikatoren, immateriellen Ressourcen (zum Beispiel Persönlichkeitsmerkmalen) und biografischen Merkmalen vgl. *Czaplicki, Christin/Heien, Thorsten* und *Langelüddeke, Anne*: Wer hat sie, wer hat sie nicht? Betriebliche und private Zusatzvorsorge von GRV-Versicherten in Abhängigkeit von Vorsorgefähigkeit und -möglichkeit, in: DRV 1/2025, S. 74–103.

18 Vgl. *Riedmann/Bilger* und *Schmidt*: Verbreitung der Altersvorsorge 2023: Endbericht, a. a. O., S. 39 f.

19 Vgl. *Riedmann* und *Schmidt*: Arbeitgeber- und Trägerbefragung zur Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung 2023: Endbericht, a. a. O., S. 85 ff.

20 Vgl. *Riedmann/Bilger* und *Schmidt*: Verbreitung der Altersvorsorge 2023: Endbericht, a. a. O., S. 41 ff.

daraus resultierenden Anwartschaften). Doch wie hoch sollen oder müssen diese Beiträge ausfallen? Das zuständige Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) geht im Alterssicherungsbericht 2024 in Modellrechnungen für das Gesamtversorgungsniveau davon aus, dass der Beitrag zu einem geförderten Altersvorsorgevertrag „vier Prozent der maßgeblichen Einnahmen (hier in der Regel des Vorjahresbruttolohns)“ umfasst und „die Einsparungen aus der Steuerfreistellung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung nach dem Alterseinkünftegesetz für eine ergänzende Altersvorsorge angespart werden (Privat-Rente)“.[21] Tatsächlich zeigen auf der Befragung zur „Verbreitung der Altersvorsorge 2023“ basierende Zahlen des Alterssicherungsberichts 2024, dass Ende 2023 die durchschnittlichen Eigenbeiträge in der bAV bei 2,9 Prozent des Bruttolohns beziehungsweise -gehalts und bei den Riester-geförderten Verträgen bei 2,8 Prozent lagen.[22] Werden die Gesamtbeträge aus beiden Vorsorgeformen berücksichtigt, liegt der Anteil – aufgrund von Personen, die sowohl bAV- als auch Riester-Eigenbeiträge leisten – bei 3,6 Prozent.[23]
Ähnlich wie die Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge unterscheidet sich die durchschnittliche Höhe der entsprechenden Eigenbeiträge in Abhängigkeit von soziodemografischen Merkmalen.[24] Während geschlechtsspezifische Unterschiede bei gemeinsamer Betrachtung von bAV und Riester-geförderter Altersvorsorge gering ausfallen, leisten Beschäftigte in den alten Ländern im Durchschnitt höhere Eigenbeiträge als Anteil des Bruttolohns beziehungsweise -gehalts als Beschäftigte in den neuen Ländern. Die Anteile steigen dabei mit dem Alter an. Noch etwas größer sind die Unterschiede nach Nationalität, wobei Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit anteilig die höheren Eigenbeiträge leisten. Schließlich sind für Erwerbsumfang und -einkommen die größten Unterschiede zu beobachten, da Beschäftigte mit weniger als 20 Wochenarbeitsstunden oder einem Bruttomonatslohn beziehungsweise -gehalt von weniger als 1 500 Euro – bei absolut betrachtet teilweise deutlich geringeren Beträgen – im Durchschnitt einen etwa doppelt so hohen anteiligen Eigenbeitrag leisten wie die jeweilige Vergleichsgruppe (30 Wochenarbeitsstunden und mehr; 5 500 Euro und mehr).

2.3 Risikoabsicherung in der zusätzlichen Altersvorsorge

Für die Umsetzung des Drei-Säulen-Modells der Alterssicherung ist schließlich neben den eher quantitativen Aspekten der Verbreitung und der Höhe der Beiträge der zusätzlichen Altersvorsorge auch der qualitative Aspekt der Absicherung biometrischer Risiken (Langlebigkeit, Invalidität, Tod) – entsprechend der Absicherung in der gRV – zu berücksichtigen. Gleichwohl ist hier die Datenlage noch stärker eingeschränkt, was vor allem am weitgehenden Fehlen empirischer Informationen liegt. So finden sich im Alterssicherungsbericht 2024 selbst keine Zahlen zur Risikoabsicherung in der Zusatzvorsorge, jedoch – wenn auch beschränkt auf den Invaliditätsschutz – im Endbericht der bereits zitierten „Arbeitgeber- und Trägerbefragung zur Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung 2023“: So bestand 2023 in etwa einem Viertel (24 Prozent) aller Betriebe im Rahmen der bAV die Möglichkeit der Absicherung gegen Berufsunfähigkeit oder Erwerbsminderung,

21 Vgl. BMAS: Alterssicherungsbericht 2024, a. a. O., S. 172 ff. Die zusätzliche Berücksichtigung einer (nicht geförderten) privaten Altersvorsorge bei der Berechnung des Gesamtversorgungsniveaus aus gesetzlicher Rentenversicherung und Zusatzvorsorge ist wegen des schrittweisen Übergangs zur nachgelagerten Besteuerung für einen aussagekräftigen Vergleich verschiedener Rentenzugangsjahrgänge nötig.

22 Vgl. BMAS: Alterssicherungsbericht 2024, a. a. O., S. 168. Im Fall der betrieblichen Altersversorgung kommen zu den Arbeitnehmerbeiträgen gegebenenfalls noch Arbeitgeberbeiträge hinzu, bei der Riester-Rente zu den Eigenbeiträgen noch die Zulagen. Beide Größen sind empirisch noch schwerer zu erheben als die jeweiligen Eigenbeiträge und werden im Alterssicherungsbericht 2024 (auf der Personenebene) nicht ausgewiesen. Zu den Gesamtbeiträgen im Rahmen der bAV vgl. *Riedmann/Bilger* und *Schmidt*: Verbreitung der Altersvorsorge 2023: Endbericht, a. a. O., S. 59 ff.

23 Vgl. *Riedmann/Bilger* und *Schmidt*, Verbreitung der Altersvorsorge 2023: Endbericht, a. a. O., S. 61.

24 Vgl. *Riedmann/Bilger* und *Schmidt*, Verbreitung der Altersvorsorge 2023: Endbericht, a. a. O., S. 61.

wobei nur in gut der Hälfte dieser Fälle der Schutz obligatorisch war, während er sonst freiwillig war und gegebenenfalls zusätzlich versichert werden musste.[25] Zwar steigen die Anteile mit der Betriebsgröße und erreichen bei 1 000 und mehr Beschäftigten einen Wert von zusammen 80 Prozent (obligatorisch: 46 Prozent; freiwillig: 34 Prozent), gleichzeitig dürften die Zahlen aber auch von mehr oder weniger flächendeckenden tarifvertraglichen ZÖD-Regelungen beeinflusst sein.

Aus den Ergebnissen des Alterssicherungsberichts 2024 zum Invaliditätsschutz ist nicht erkennbar, inwieweit darunter auch die bloße Absicherung der künftigen Beitragszahlung bei Berufsunfähigkeit oder Erwerbsminderung[26] ohne weitere Leistungen fällt.[27] Letzteres wird explizit im Rahmen der Studie zu „Lebensverläufen und Altersvorsorge" (LeA)[28] von 40- bis unter 60-Jährigen im Jahr 2016 berücksichtigt. Zwar bilden die Daten nicht mehr den aktuellen Rand des Vorsorgegeschehens ab, sie sind aber einer der wenigen empirischen Anhaltspunkte zur Risikoabsicherung in der Zusatzvorsorge überhaupt. Demnach verfügten 46 Prozent der bAV-Anwartschaften in der Privatwirtschaft von rentenversicherungspflichtig Beschäftigten über einen derart breit definierten und damit gegebenenfalls geringer als in der gRV ausfallenden Invaliditätsschutz im Vergleich zu 42 Prozent der (freiwilligen) ZÖD-Anwartschaften und 31 Prozent der Riester-Anwartschaften.[29] Teilweise deutlich größer sind die Anteile für den Hinterbliebenenschutz (bAV: 72 Prozent; ZÖD: 51 Prozent; Riester-Verträge: 67 Prozent), während für die Absicherung des Langlebigkeitsrisikos noch einmal höhere Werte erreicht werden (bAV: 88 Prozent; ZÖD: 97 Prozent).[30]

2.4 Fazit: Stand der zusätzlichen Altersvorsorge ist (zunehmend) unzureichend

Die diskutierten Zahlen vor allem des Alterssicherungsberichts 2024 haben – jenseits aller Datenlücken und sonstiger methodischer Einschränkungen – gezeigt, dass sich der Paradigmenwechsel hin zum Drei-Säulen-Modell der Alterssicherung nur teilweise in der empirischen Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge sowie damit einhergehend den Beiträgen und der Risikoabsicherung niedergeschlagen hat.[31] Hinzu kommt, dass diese Defizite kumulativ wirken und die

25 Vgl. *Riedmann* und *Schmidt*: Arbeitgeber- und Trägerbefragung zur Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung 2023: Endbericht, a. a. O., S. 92 ff.

26 Der Versorgungsträger übernimmt in diesem Fall die weiteren Beiträge für den AV-Vertrag. Dies kann auch als gleichhohe EM-Leistung gewertet werden.

27 Vgl. *Riedmann, Arnold* und *Schmidt, Sarah*: Arbeitgeber- und Trägerbefragung zur Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung 2023: Methodenbericht. BMAS-Forschungsbericht 651/M, Berlin 2025, S. 66.

28 Vgl. zur LeA-Studie *Heien, Thorsten* und *Krämer, Marvin*: Lebensverläufe und Altersvorsorge der Personen der Geburtsjahrgänge 1957–1976 und ihrer Partner – Endbericht. DRV-Schriften 115 & BMAS-Forschungsbericht 519, Berlin 2018; *Czaplicki, Christin/Frommert, Dina* und *Zanker, Dagmar*: Die Studie „Lebensverläufe und Altersvorsorge" (LeA) im Überblick, in: DRV 1/2019, S. 25–50.

29 Die höheren Werte für die betriebliche Altersversorgung im Vergleich zum Alterssicherungsbericht 2024 erklären sich auch dadurch, dass bAV-Anwartschaften und nicht Betriebe mit bAV-Anwartschaften betrachtet werden und so Großbetriebe (mit mehr Beschäftigten und einem höheren Anteil des Invaliditätsschutzes) mit einem größeren Gewicht in die Ergebnisse eingehen als kleine und mittlere Betriebe (mit weniger Beschäftigten und einem niedrigeren Anteil des Invaliditätsschutzes). Für die Pflichtversicherung im Rahmen der ZÖD wurde unter Annahme einer flächendeckenden Verbreitung des Schutzes auf eine explizite Abfrage verzichtet.

30 Hierzu zählen Verträge, die obligatorisch eine Rentenzahlung vorsehen oder ein Wahlrecht zwischen einer solchen Zahlung und einer einmaligen Kapitalauszahlung enthalten. Für Riestergeförderte Verträge wurde auf eine explizite Abfrage verzichtet, da die Absicherung (bislang) Bedingung für die staatliche Förderung ist. Vgl. aber für Diskussionen über an ein bestimmtes Lebensalter gekoppelte Auszahlungspläne in der freiwilligen Zusatzvorsorge: Fokusgruppe private Altersvorsorge c/o Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Fokusgruppe private Altersvorsorge – Abschlussbericht, Berlin 2023.

31 Grundsätzlich könnten in diesem Zusammenhang auch weitere Formen der geförderten (Basisrenten) wie nicht geförderten zusätzlichen Altersvorsorge (zum Beispiel sonstige private Renten- und Lebensversicherungen) berücksichtigt werden. Allerdings ist die Aufgabe des Ausgleichs für die Niveauabsenkung in der gRV vom Gesetzgeber ausdrücklich der Riester-Rente und der bAV zugewiesen worden, während zum Beispiel die Basisrenten „in erster Linie Selbstständigen den Aufbau einer ausreichenden Alterssicherung erleichtern" sollen. Vgl. BMAS: Alterssicherungsbericht 2024, a. a. O., S. 146. Zudem wird in den in Abschnitt 2.2 zitierten Modellfällen neben der Beteiligung an der Riester-Rente sogar zusätzlich eine „Privat-Rente" zugrunde gelegt, in die Steuerersparnisse der nachgelagerten Besteuerung eingezahlt werden sollen. Die Verbreitung sonstiger privater Renten- und Lebensversicherungen für die hier interessierende Grundgesamtheit ist aber seit 2015 ebenfalls rückläufig. Vgl. *Heien* und *Heckmann*, Verbreitung der Altersvorsorge 2015: Endbericht, a. a. O., S. 81.; *Leinert/Schiel* und *Südhof*: Verbreitung der Altersvorsorge 2019: Endbericht, a. a. O., S. 77; *Riedmann/Bilger* und *Schmidt*, Verbreitung der Altersvorsorge 2023: Endbericht, a. a. O., S. 66.

zeitliche Entwicklung – zumindest was die Verbreitung der freiwilligen Zusatzvorsorge betrifft – in den letzten Jahren eher auf eine Stagnation oder sogar auf einen Rückgang hinweist. Mit Blick auf die erfolgte Absenkung des Leistungsniveaus der gRV und den angestrebten Ausgleich durch die Zusatzvorsorge sind diese Ergebnisse kritisch zu bewerten.

3. Obligatorium in der Zusatzvorsorge?

Die empirischen Daten zeigen insgesamt erhebliche Lücken bei der zusätzlichen Altersvorsorge. Um das sozialpolitische Ziel einer für die Lebensstandardsicherung im Alter ausreichenden Zusatzvorsorge für alle Erwerbstätigen zu erreichen, erscheint daher eine verpflichtende Zusatzvorsorge zunehmend unumgänglich. Dies ergibt sich insbesondere aus den Erfahrungen der letzten zwei Jahrzehnte, in denen eine auf staatliche Förderung aufbauende zusätzliche Altersvorsorge insbesondere für jene Gruppen zu unzureichenden Ergebnissen geführt hat, die dieser Zusatzvorsorge besonders bedürfen. Dies sind beispielsweise Geringverdienende und Beschäftigte von kleinen und mittleren Unternehmen (siehe Abschnitt 2).

Die Einführung eines Obligatoriums für die zusätzliche Altersvorsorge wurde zuletzt beispielsweise vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) im Jahresgutachten 2023/24 vorgeschlagen. Dieser Vorschlag begleitete die Idee zum Aufbau eines öffentlich verwalteten Aktienfonds.[32] Der SVR sieht für diesen Aktienfonds eine obligatorische und automatische Einbeziehung (Auto-Enrolment) vor, die durch eine aktive Opt-out-Entscheidung der Betroffenen umgangen werden kann. Ein Auto-Enrolment erscheint als das politisch und rechtlich mildere Mittel, um eine höhere Beteiligungsquote bei der zusätzlichen Altersvorsorge zu erreichen. Im internationalen Kontext gibt es durchaus positive Erfahrungen mit Opt-out-Regelungen. So konnte beispielsweise die Beteiligungsquote an der Zusatzvorsorge in Großbritannien im Kontext einer Opt-out-Regelung erheblich gesteigert werden.[33] Nicht unbedeutend dürfte allerdings in diesem Zusammenhang sein, wie die konkreten Finanzierungsbedingungen sind (zum Beispiel Arbeitgeberbeteiligung, staatliche Zuschüsse)[34] und wie eine Opt-out-Möglichkeit wahrgenommen werden kann.[35] Letztlich muss aber insbesondere die Frage gestellt werden, ob bei einer Opt-out-Regelung die Gruppen, die bisher nur unzureichend zusätzliche Altersvorsorge betrieben haben, künftig ausreichend teilnehmen werden. Wird eine ausreichende Beteiligung unter diesen Bedingungen nicht erreicht, spricht dies für eine Pflicht zur zusätzlichen Altersvorsorge ohne Opt-out-Möglichkeit.

Ein Obligatorium in der Zusatzvorsorge wirft eine Reihe von rechtlichen und administrativen Fragen auf. Dazu zählen beispielsweise, wo das Obligatorium angesiedelt werden soll – parallel zur gesetzlichen, in der betrieblichen oder privaten Altersvorsorge –, welche Vorsorgeprodukte zugelassen werden, wer dieses Obligatorium überwacht und welche Sanktionen bei Nichtabschluss eintreten sollen.[36] Diese Fragen müssen entschieden werden, bevor ein Obligatorium eingeführt werden kann. Nicht zuletzt muss geklärt werden, wie die Beiträge zur gegebenenfalls obligatorischen Zusatzvorsorge

32 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren. Jahresgutachten 2023/24, abrufbar unter: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/jahresgutachten-2023.html, S. 338 ff.

33 *Geyer, Johannes/Felder, Lars* und *Haan, Peter*: Hintergrund und Erfahrungen von kapitalgedeckten Alterssicherungssystemen mit automatischer Einschreibung und Abwahlmöglichkeit („Opt-out") am Beispiel von NEST, Politikberatung kompakt 182, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin 2022.

34 Dies erscheint insbesondere bedeutend vor dem Hintergrund, dass fehlende finanzielle Möglichkeiten als einer der wichtigsten Gründe für die bisherige Nichtteilnahme an der Zusatzvorsorge werden, vgl. *Riedmann/Bilger* und *Schmidt*: Verbreitung der Altersvorsorge 2023: Endbericht, a. a. O., S. 39 ff.

35 Vgl. für NEST im Vereinigten Königreich: www.nestpensions.org.uk/schemeweb/memberhelpcentre/opting-out/how-to-opt-out.html.

36 Vgl. umfangreich dazu: *Fasshauer, Stephan* und *Rieckhoff, Christian*: Ein neuer Zugang zur zusätzlichen kapitalgedeckten Alterssicherung. Vorschlag des Sachverständigenrates für einen öffentlich verwalteten Aktienfonds, in: DRV 1/2024, S. 14–29.

finanziert werden sollen. Die private Riester-Rente wird durch Beiträge der Versicherten und staatliche Zulagen finanziert. Der Staat unterstützt die Versicherten in Form eines steuerlich möglichen Sonderausgabenabzugs der Riester-Beiträge zusätzlich. Die bAV wiederum finanziert sich aus Beiträgen der Arbeitnehmer und/oder der Arbeitgeber in unterschiedlicher Zusammensetzung.[37] Arbeitgeberbeiträge für Geringverdienende wiederum werden teilweise über Steuergutschriften des Staates gegenfinanziert.[38] Dazu treten auch hier Freibeträge im Steuer- und Sozialversicherungsrecht.[39, 40]

Eine obligatorische Zusatzvorsorge ohne Opt-out-Möglichkeit wäre für ihre Funktionsfähigkeit auf eine staatliche Förderung grundsätzlich nicht angewiesen. Angesichts der – auch im internationalen Vergleich – bereits sehr hohen Belastung der Arbeitnehmer durch Steuern und Sozialabgaben[41] erscheint die Zumutbarkeit einer weiteren obligatorischen Belastung durch die Zusatzvorsorge allerdings fraglich. Eine – obligatorische – Beteiligung der Arbeitgeber dürfte durch die damit verbundene höhere Belastung der Unternehmen ebenfalls schwer umsetzbar sein.[42]

Einen Ausweg könnte an dieser Stelle der „schwedische Weg“ bieten: In Schweden können die Sozialabgaben der Arbeitnehmer – die dort ausschließlich aus Beiträgen zur Altersvorsorge bestehen[43] – vollständig mit der Einkommensteuer verrechnet werden.[44] Sofern die Beiträge zur einer obligatorischen zusätzlichen Altersvorsorge in Deutschland allein von den Arbeitnehmern zu zahlen wären, diese aber wiederum eine Verrechnung mit der Einkommensteuer vornehmen könnten, würden – unter sonst gleichen Bedingungen – weder die Arbeitnehmer noch die Unternehmen zusätzlich belastet. Für Arbeitnehmer mit geringen oder mittleren Einkommen, die von einer Verrechnung der Beiträge mit der Steuer nicht profitieren, könnte – wie bei der Riester-Rente – alternativ eine staatliche Zulagenförderung greifen.

Aus ordnungspolitischer Sicht erscheint allerdings eine derartige Verrechnung von Beiträgen und Steuern eher problematisch, da die Beiträge zu einer obligatorischen Zusatzvorsorge in der Alterssicherung in der Regel auch zu höheren Leistungen in der Rentenphase führen dürften. Ein Steuercharakter dürfte an dieser Stelle eher nicht gegeben sein. Betrachtet man die Abgaben der Arbeitnehmer zur Sozialversicherung insgesamt, ergibt sich allerdings ein anderes Bild: Sofern man die versicherungsfremden Leistungen in der Sozialversicherung betrachtet, haben diese einen erheblichen Umfang, und daraus resultieren nicht unerhebliche Fehlfinanzierungen durch Sozialversicherungsbeiträge.[45] An dieser Stelle kann durchaus von einem Steuercharakter der entsprechenden Anteile der Sozialversicherungsbeiträge ausgegangen werden. Eine Verrechnung mit der Einkommensteuer erschiene daher ordnungspolitisch angebracht. Bei einer Umsetzung dieses Vorschlags könnten wiederum Freiräume für die Arbeitnehmer zur Finanzierung einer obligatorischen zusätzlichen Altersvorsorge geschaffen werden.

37 Vgl. BMAS: Alterssicherungsbericht 2024, a. a. O., S. 132.
38 Vgl. § 100 EStG.
39 Vgl. § 63 EStG.
40 Die Sozialversicherungsfreiheit von Beiträgen zur Zusatzvorsorge konterkariert dabei das Ziel einer besseren Alterssicherung insgesamt, vgl. dazu: *Thiede, Reinhold*: Beitragsfreie Entgeltumwandlung: Anmerkungen zu Zielen und Auswirkungen einer umstrittenen Regelung, in: DAngVers 6/05, S. 265–269.
41 Vgl. OECD: Taxing Wages 2024, S. 74 ff., abrufbar unter: www.oecd.org/en/publications/taxing-wages-2024_dbcbac85-en.html.
42 Vgl. zur Forderung der Unternehmen in Bezug auf Steuern und Sozialabgaben: BDA/BDI/DIHK und ZDH: Wir dürfen keine weitere Zeit verlieren. Es ist Zeit zu handeln. Gemeinsame Erklärung vom 29.01.2025, abrufbar unter: arbeitgeber.de/wir-duerfen-keine-weitere-zeit-verlieren-es-ist-zeit-zu-handeln/.
43 Diese umfassen sowohl die Beiträge des Arbeitnehmers zur umlagefinanzierten „Einkommensrente“ als auch die Beiträge zur kapitalgedeckten „Prämiumrente“.
44 Vgl. zur steuerlichen Behandlung der Arbeitnehmerbeiträge für die gRV in Schweden: *Rieckhoff, Christian*: Kick it like Sweden? Steuergutschriften für Rentenbeiträge als Handlungsoption für Deutschland, in: DRV 3/2023, S. 240–250, hier: S. 241 f.
45 Vgl. beispielsweise *Meinhard, Volker*: Versicherungsfremde Leistungen der Sozialversicherung, in: IMK (Hrsg.): Study Nr. 60 der Hans-Böckler-Stiftung, April 2018, abrufbar unter: www.boeckler.de/pdf/p_imk_study_60_2018.pdf.

4. Bestehende Risikoabsicherung im Drei-Säulen-Modell

Die derzeitigen Daten zum Stand der zusätzlichen Altersvorsorge zeigen nicht nur erhebliche Lücken bei der Teilnahme und der Höhe der Vorsorge. Gleichzeitig weisen die Produkte der zusätzlichen Vorsorge aus der bAV und pAV erhebliche Defizite bei der Absicherung des Risikos der Erwerbsminderung auf (siehe Abschnitt 2). Dabei bildet die Berufs- beziehungsweise Erwerbsunfähigkeit eines der existenziellen Risiken. Große Teile der Bevölkerung sind völlig unzureichend dagegen abgesichert, da private Berufs- beziehungsweise Erwerbsunfähigkeitsversicherungen nur in geringem Maß genutzt werden.[46] Derzeitige Reformansätze in der zusätzlichen Altersvorsorge verstärken das Problem, da die Invaliditätsabsicherung zunehmend ausschließlich als Kostenfaktor wahrgenommen und im Rahmen der staatlich geförderten Zusatzvorsorge teilweise als nicht mehr förderungswürdig angesehen wird.[47]

Das Risiko der Langlebigkeit wiederum wird in seiner Bedeutung von den Einzelnen unterschätzt[48] und kann bei unzureichender Absicherung zu Armut in fortgeschrittenem Lebensalter führen, mit der daraus folgenden stärkeren Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen.[49] Auch hier gehen die gegenwärtigen Reformansätze eher in Richtung einer geringeren Absicherung des Langlebigkeitsrisikos, indem beispielsweise befristete Auszahlungspläne in der staatlich geförderten Zusatzvorsorge möglich werden.[50]

Die Notwendigkeit einer Stabilisierung beziehungsweise eines Ausbaus der Risikoabsicherung im Rahmen der zusätzlichen Alterssicherung ist somit gegeben. Es bleibt jedoch unklar, wie diese erreicht werden kann. In diesem Zusammenhang ergeben sich zunächst zwei Fragen: Zum einen, ob für die Vorsorgenden überhaupt Angebote für eine ausreichende Risikoabsicherung existieren, und zum anderen, ob deren Inanspruchnahme der individuellen Entscheidung überlassen werden sollte oder ob es eines regulatorischen Rahmens bedarf.

Für die Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos existieren eine Reihe privater Angebote. Diese sind in der Regel jedoch mit einer Gesundheitsprüfung verbunden, die Personen mit Vorerkrankungen gegebenenfalls ganz ausschließen und in der Regel mit nicht unerheblichen Kosten verbunden sind. Bei staatlich geförderten Vorsorgeprodukten der bAV und von privaten Riester-Produkten kann eine Absicherung gegen Invalidität bisher mit abgedeckt werden, was jedoch nur in einer Minderheit der Fälle erfolgt (siehe Abschnitt 2). Im Rahmen der Basisrenten werden derartige Produkte zwar ebenfalls steuerlich gefördert. Für Personen mit geringen Einkommen und Familien ist eine derartige Förderung jedoch weitgehend bedeutungslos, da sie kaum oder wenig Einkommensteuer entrichten.

Das Langlebigkeitsrisiko ist in der geförderten Altersvorsorge häufig standardmäßig abgesichert. So bieten viele Produkte im Rahmen der bAV die – teilweise gesetzlich normierte – Auszahlung in Form von lebenslangen Leistungen. An dieser Stelle wird die Absicherung des Langlebigkeitsrisikos durch das vielfach mögliche Kapitalwahlrecht zum Auszahlungsbeginn eingeschränkt. Im Bereich der geförderten pAV ist die lebenslange Absicherung –

46 Vgl. Wiso und Verbraucherzentrale: Berufsunfähigkeit – das verdrängte Risiko, abrufbar unter: https://www.ratgeber-verbraucherzentrale.de/media1154001A.pdf; vgl. am selben Ort auch zur Abgrenzung zwischen Erwerbs- und Berufsunfähigkeit, 2016.

47 Vgl. beispielsweise: Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen vom 23.09.2024: Entwurf eines Gesetzes zur Reform der steuerlich geförderten privaten Altersvorsorge, abrufbar unter: www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_IV/20_Legislaturperiode/2024-09-30-pAV-ReformG/1-Referentenentwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=2, S. 41 und 86.

48 Vgl. beispielsweise: *Robles Salgado, Isabel*: Underestimating Lifespans: Are we aware of our longevity? PopDigest 24, Berlin 2012, Population Europe, abrufbar unter: https://population-europe.eu/research/popdigests/underestimating-lifespans oder *Schüler, Ruth Maria*: Die Bedeutung von Wissen um die Alterssicherung für das Altersvorsorgeverhalten in Deutschland, in: IW-Trends 2/2023, abrufbar unter: www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/IW-Trends/PDF/2023/IW-Trends_2023-02-05_Schüler.pdf.

49 Vgl. *Roßbach, Gundula*: Der Generationenvertrag – eine bewährte und unverzichtbare Grundlage der Altersvorsorge, in: ifo Schnelldienst 12/2024, S. 6–9.

50 Vgl. Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen, a. a. O., S. 41 und 87.

noch – weitgehend vorgeschrieben. Daneben existieren auch nicht geförderte private Vorsorgeprodukte, wie zum Beispiel aufgeschobene oder sofort beginnende Rentenversicherungen, die einen Schutz gegen das Langlebigkeitsrisiko bieten. Diese gelten jedoch vielfach als teuer und damit unattraktiv.[51]

Inwieweit sollte die Entscheidung für oder gegen eine Risikoabsicherung nun dem Einzelnen überlassen werden? Im Bereich der Langlebigkeitsabsicherung kommen theoretische Überlegungen zu dem Schluss, dass die Wahl einer lebenslangen Rente im Vergleich zu Kapitalabfindungen für die meisten Haushalte vorteilhaft ist, denn nur Verrentungsoptionen bieten neben der lebenslangen Absicherung den jeweils Überlebenden die Ausschüttung von „Sterbegewinnen", die die Absicherung in der Rentenphase erhöhen. Aus gesellschaftlicher Sicht wiederum wird nur durch eine kollektive Absicherung in Form einer Versicherung das Risiko der Langlebigkeit effizient beherrschbar.[52] Empirische Studien zeigen allerdings, dass viele Haushalte eine Umwandlung von Altersvorsorgevermögen in lebenslange Renten ablehnen. Dieses Phänomen wird auch als „annuity puzzle" bezeichnet.[53]

Die Gründe für diese – aus theoretischer Sicht – nicht optimale Inanspruchnahme von Verrentungsoptionen erscheinen vielfältig. Dazu zählen – neben dem Unterschätzen der eigenen Lebenserwartung – beispielsweise das Fehlen aktuarisch fairer Renten, ein starkes Vererbungsmotiv, die Unsicherheit über medizinische Kosten oder der Wunsch nach finanzieller Flexibilität.[54] Weitere Faktoren, die bei der Entscheidung über eine Verrentung eine Rolle spielen, sind die steuerliche Behandlung von Kapitalabfindungen und Renten, die Höhe des Altersvorsorgevermögens sowie kulturelle Faktoren.[55] Es ergibt sich also das Bild, dass Verrentungsoptionen für die Nutzer vorteilhafter sind als Kapitalauszahlungen. Aufgrund der beschriebenen Hindernisse werden sie aber auf freiwilliger Basis nur unzureichend in Anspruch genommen. Eine – zumindest teilweise – obligatorische Verrentung von Altersvorsorgevermögen könnte daher durchaus wohlfahrtssteigernd wirken.[56]

Wie lässt sich unter diesen Prämissen eine ausreichende Risikoabsicherung erreichen? Ein Ansatz wäre ein verstärkter regulatorischer Eingriff. Die Absicherung des Erwerbsminderungs- und Langlebigkeitsrisikos müsste notwendiger Bestandteil von Produkten der zusätzlichen Altersvorsorge werden beziehungsweise bleiben. Gleichzeitig muss die Grundlage für – aus Versichertensicht – attraktive Vorsorgeprodukte geschaffen werden. Dies könnte zum Beispiel über die gesetzliche Begrenzung der Abschluss- und Verwaltungskosten und einen gesetzlich geregelten Risikostrukturausgleich erfolgen. Eine solche Entwicklung würde allerdings konträr zur gegenwärtig beobachtbaren Entwicklung im regulatorischen Bereich der Zusatzvorsorge stehen.

5. Gesetzliche Rentenversicherung als „last resort" der Risikoabsicherung?

Neben einer expliziten Absicherung des Langlebigkeitsrisikos in jedem Altersvorsorgeprodukt oder durch spezielle Vorsorgeprodukte lässt sich eine derartige Absicherung jedoch auch durch eine bewusste Gestaltung des individuellen Altersvorsorgeportfolios erreichen. Gesetzt den Fall, dass Beschäftigte bei Erreichen der Altersgrenze in

51 Vgl. beispielsweise: Verbraucherzentrale: Private Rentenversicherung: zur Altersvorsorge nicht die erste Wahl, abrufbar unter: www.verbraucherzentrale.de/wissen/geld-versicherungen/altersvorsorge/private-rentenversicherung-zur-altersvorsorge-nicht-die-erste-wahl-13896.

52 Vgl. *Ruß, Jochen/Kling, Alexander* und *Seyboth, Andreas*: Die Rolle der lebenslangen Rente in der geförderten Altersvorsorge, Institut für Finanz- und Aktuarwissenschaften (Hrsg.), abrufbar unter: www.ifa-ulm.de/Rente-geförderte-AV.pdf.

53 Vgl. *Hubener, Andreas/Maurer, Raimond* und *Mitchell, Olivia*: How Family Status and Social Security Claiming Options Shape Optimal Life Cycle Portfolios, in: The Review of Financial Studies, Vol. 29 Nr. 4, 2016, S. 937–978, hier: S. 939.

54 Vgl. *Inkmann, Joachim/Lopes, Paula* und *Machaelides, Alexander*: How Deep is the Annuity Market Participation Puzzle? In: Discussion Paper Nr. 593, UBS Pensions Programme at the LSE Discussion Paper Series, Juli 2007, S. 1 f.

55 Vgl. *Bello, Piera/Brugianvini, Agar* und *Galasso, Vincenzo*: Annuity puzzle: Evidence from a Swiss pension fund, in: Journal of Risk and Insurance, 2024, S. 1–44, hier S. 15, 17 f.

56 Vgl. *Davidoff, Thomas/Brown, Jeffrey* und *Diamond, Peter*: Annuities and Individual Welfare, in: The American Economic Review, Vol. 95 Nr. 5, 2005, S. 1573–1590, hier S. 1589.

der gRV zusätzlich eine Kapitalabfindung der bAV erhalten, können sie die Kapitalabfindung sofort oder allmählich verbrauchen und gleichzeitig die gesetzliche Rente beziehen. Möchten sie allerdings eine möglichst gleichmäßige und lebenslange Absicherung, könnten sie sich auch entscheiden, die Kapitalabfindung für die Finanzierung der ersten Jahre des Ruhestands zu nutzen. Die gesetzliche Rente nehmen sie in dieser Zeit noch nicht in Anspruch. Ist das Kapital aufgebraucht, beantragen sie die gesetzliche Altersrente, die ihnen bis zum Lebensende mit den entsprechenden Zuschlägen für die spätere Inanspruchnahme ausgezahlt wird. Die Zuschläge übernehmen nunmehr die Funktion der Zusatzabsicherung, und das Langlebigkeitsrisiko ist insgesamt abgesichert.[57]

Eine solche – individuelle – Strukturierung des Portfolios der Alterssicherung ist aktuell durchaus möglich. Ein solcher Ansatz einer zeitlich abgestuften Alterssicherung aus gesetzlicher Absicherung und Zusatzvorsorge könnte auch genutzt werden, sofern sich eine ausreichende separate Risikoabsicherung im Drei-Säulen-Ansatz nicht realisieren lässt. Letztlich ist es aus Sicht der Versicherten, aber auch der Gesellschaft entscheidend, dass für das Erwerbsminderungs- und das Langlebigkeitsrisiko eine ausreichende Absicherung gegeben ist. Wenn die betriebliche und private Säule der Alterssicherung diese Risikoabsicherung nicht zu akzeptablen Bedingungen bereitstellen können oder sollen, müsste diese Aufgabe letztlich von der gRV ausgefüllt werden. Sie würde praktisch die letzte verbleibende Risikoabsicherung („last resort") darstellen.

Wie könnte eine derartige Übernahme der Risikoabsicherung durch die gRV praktisch aussehen? Zum einen müsste der Erwerbsminderungsschutz ausgebaut werden, es würden folglich höhere Renten durch die gRV gezahlt werden. Zum anderen würden langlebende Versicherte ausschließlich durch die gesetzliche Rente abgesichert werden. Beide Anforderungen würden zu einer Ausweitung der Ausgaben im Bereich der gRV führen. Um die finanzielle Nachhaltigkeit der gRV zu wahren, müsste diese daher an anderer Stelle entlastet werden.

Konkret könnte dieser Ansatz so umgesetzt werden, dass die Zusatzvorsorge – in Form der bAV oder der pAV – die ausschließliche oder weitgehende Finanzierung der ersten Rentenjahre übernimmt. Die gesetzliche Rente würde in dieser Zeit nicht oder nur als Teilrente gezahlt (Abbildung 2). Nach dieser „Zusatzrentenphase" setzt dann die „Vollrentenphase" in der gRV ein. Für die in der Anfangsphase nicht gezahlte gesetzliche Rente werden – entsprechend der bestehenden gesetzlichen Regelung – Zuschläge berechnet. Diese übernehmen in der Vollrentenphase die Rolle der Zusatzvorsorge.

Der Zeitraum der Zusatzrentenphase müsste so berechnet werden, dass das vorhandene Altersvorsorgekapital für eine Absicherung in Höhe der gesetzlichen Rente (ohne Zuschläge) und der angestrebten Zusatzversorgung ausreichend ist. Auch für die gRV sollten die Mehrausgaben in Form der Zuschläge und der höheren Erwerbsminderungsrenten sowie die Minderausgaben für die nicht gezahlten Renten in der Zusatzrentenphase möglichst finanzneutral ausgestaltet sein.

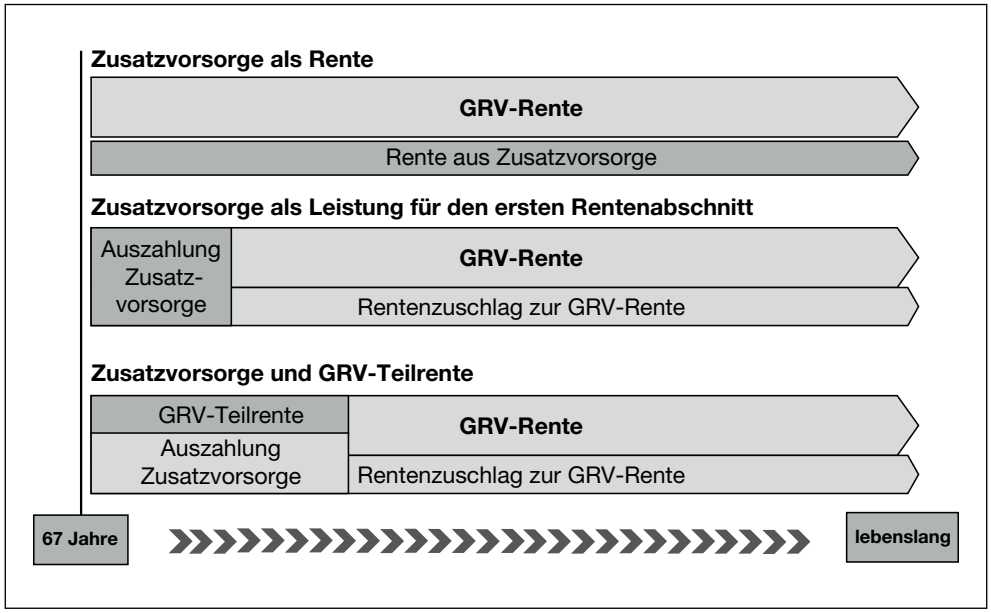
Es wäre zu prüfen, ob eine jeweils individuelle Bestimmung des Zeitraums der Zusatzrentenphase entsprechend der Höhe des Altersvorsorgekapitals[58] realistisch ist. Gegebenenfalls könnte an dieser Stelle die Festlegung des Zeitraums der Zusatzrentenphase zum Beispiel einheitlich für die jeweilige Rentenzugangskohorte[59] erfolgen. Dies setzt allerdings zwingend die Existenz eines Obligatoriums in der Zusatzvorsorge voraus (siehe Abschnitt 4). Zudem würde eine Pauschalierung des Zeitraums der Zusatzrenten-

57 Vgl. zur grundsätzlichen Idee: *Thiede, Reinhold* und *Rieckhoff, Christian*: Die Flexirente als Instrument zur Weiterentwicklung der Zusatzvorsorge? Überlegungen zu erweiterten Optionen für die Auszahlungsphase der Riester-Rente, in: DRV 3/2021, S. 252–261.

58 Zu Konkretisierung und Beispielrechnungen dieses Vorschlags vgl. *Thiede* und *Rieckhoff*: Die Flexirente als Instrument zur Weiterentwicklung der Zusatzvorsorge?, a. a. O., hier S. 255 ff.

59 Die Festlegung entsprechend nach Kohorte erscheint deshalb naheliegend, weil bei Einführung einer obligatorischen Zusatzvorsorge das Altersvorsorgekapital erst sukzessive aufgebaut werden könnte.

Abbildung 2: Alternative Absicherung des Langlebigkeitsrisikos in der Alterssicherung



Quelle: eigene Darstellung.

phase individuell zu stärker schwankenden Zahlungen über die gesamte Rentenphase führen, abhängig von der entsprechenden Höhe des zur Verfügung stehenden Kapitals der Zusatzvorsorge.

In der Konsequenz würde der Vorschlag dazu führen, dass die Leistungen der gRV und der Zusatzvorsorge in der Rentenphase nicht mehr unabhängig und parallel erfolgten, vielmehr wären die drei Säulen für unterschiedliche Zeitabschnitte der Alterssicherung zuständig. Jede Säule erbringt nach wie vor separat Leistungen, diese werden aber aufeinander abgestimmt. Die Risikoabsicherung verbliebe allerdings allein bei der gRV. Dies entspräche auch einer Forderung der Verbraucherschützer, die eine Risikoabsicherung durch die Zusatzvorsorge ablehnen.[60] Eine freie Verfügbarkeit des Altersvorsorgekapitals in der Zusatzvorsorge wäre dabei allerdings abzulehnen, da sie dem Charakter der Risikoabsicherung von Altersvorsorge widerspricht. Letztlich würde ansonsten auch die weitere staatliche Förderung infrage gestellt.[61] Vielmehr müsste die Auszahlung zwingend in Form eines befristeten Auszahlungsplans oder einer Zeitrente erfolgen. Der Zusatzvorsorge wird somit eine feste Rolle in der Alterssicherung zugewiesen, die im Zusammenspiel mit der gRV eine lebenslange Absicherung ermöglicht.

6. Fazit: Erneuerung oder Abwicklung des Drei-Säulen-Modells?

Die Reformen des Alterssicherungssystems, die vor etwa einem Vierteljahrhundert beschlossen wurden, hatten zum Ziel, die als

60 Vgl. *Mohn, Dorothea*: Riester ohne Rente? Warum die geförderte private Altersvorsorge ohne Verrentungspflicht auskommen muss, in: Sonderband der Zeitschrift Sozialer Fortschritt „Absicherung der Langlebigkeit“, erscheint voraussichtlich im Mai 2025.

61 Vgl. *Nullmeier, Frank* und *Brosig, Magnus*: Rente mit Zukunft. Reformszenarien der Alterssicherung, Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), 2025, S. 60 f.

notwendig angesehene Absenkung des Leistungsniveaus in der gRV durch eine freiwillige, staatlich geförderte Zusatzvorsorge auszugleichen. Die empirischen Daten zeigen erhebliche Defizite sowohl bei der Einbeziehung aller von der Leistungsniveauabsenkung betroffenen Versicherten in die Zusatzvorsorge als auch bei der Höhe der Vorsorgebeiträge. Gleichzeitig erscheint die Risikoabsicherung hinsichtlich des Erwerbsminderungs- und Langlebigkeitsrisikos unzureichend. Aktuelle politische Diskussionen und geplante Gesetzesvorhaben lassen darüber hinaus sogar erwarten, dass diese Absicherung perspektivisch weiter zurückgeht.

Die bisher erreichten Ergebnisse stellen die Funktionsfähigkeit des Drei-Säulen-Modells generell infrage. Was muss getan werden, um die angestrebten Ziele – ausreichende Absicherung im Alter und bei Erwerbsminderung – zu erreichen? Zum einen muss ernsthaft die Frage nach der Einführung einer obligatorischen Zusatzabsicherung gestellt und diskutiert werden. Dabei wären eine Vielzahl von Fragen nach geeigneten Vorsorgeprodukten und hinsichtlich der Einbeziehung der bereits bestehenden Zusatzvorsorge zu klären. Gleichzeitig ist eine zusätzliche finanzielle Belastung durch eine obligatorische Zusatzvorsorge kritisch zu sehen. Hier müsste gegebenenfalls nach geeigneten Möglichkeiten einer Entlastung gesucht werden.

Zum anderen ist die Risikoabsicherung für den Fall der Langlebigkeit und der Erwerbsminderung von entscheidender Bedeutung für ein leistungsfähiges Alterssicherungssystem. Sofern es nicht gelingt, die Risikoabsicherung in den einzelnen Säulen separat zu verankern, könnte nach neuen Wegen gesucht werden, wie die drei Säulen in ihrer Gesamtheit eine ausreichende Risikoabsicherung erreichen könnten. Dies könnte beispielsweise durch eine veränderte Aufgabenteilung zwischen der gRV einerseits und der bAV und pAV andererseits erreicht werden.

Sofern es nicht gelingt, die Funktionsfähigkeit des Drei-Säulen-Modells hinsichtlich Verbreitung, Vorsorgeumfang und Risikoabdeckung so zu verbessern, dass die politisch gesetzten Ziele erreicht werden, erscheint die Legitimität des Modells insgesamt infrage gestellt. Es wäre dann zu überlegen, ob die grundsätzlichen Funktionen der Alterssicherung nicht wieder in stärkerem Maße von der gRV übernommen werden sollten. Dieser Prozess könnte durch eine Kapitaldeckung innerhalb der gRV ergänzt werden. Die Rolle der bAV und der pAV würde sich dann auf die einer wünschenswerten, aber nicht zwingend notwendigen Zusatzabsicherung beschränken.

Die (Rück-)Abwicklung des Paradigmas des Drei-Säulen-Modells der Alterssicherung wäre fast zwingend mit stärker steigenden Beiträgen für die gRV verbunden. Auch hier ergäbe sich die Frage nach einer notwendigen Entlastung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern analog zur bisherigen Förderung der betrieblichen und privaten Vorsorge, beispielsweise durch entsprechende steuerliche Regelungen. Eine solche Neudefinition des Paradigmas zur Alterssicherung ist allerdings nicht nur eine Frage der Verteilung von finanzieller Belastung. Altersvorsorge ist aus individueller Sicht ein jahrzehntelanger Prozess und beruht nicht zuletzt auf dem Vertrauen in den Fortbestand der geltenden Regelungen. Tiefgreifende Systemwechsel bedingen das Risiko eines Akzeptanzverlustes und münden gegebenenfalls in individueller Handlungsverweigerung. Zielgerichtete Anstrengungen, um das bestehende Drei-Säulen-Modell zu erhalten und seine Funktionsfähigkeit zu verbessern, erscheinen aus dieser Sicht dringend geboten.

Anschrift der Verfasserin und der Verfasser:

Dr. Christin Czaplicki
Dr. Thorsten Heien
Christian Rieckhoff
Mathias Weber
Deutsche Rentenversicherung Bund
Abteilung Forschung und Entwicklung
Ruhrstraße 2
10709 Berlin