

POLICY BRIEF

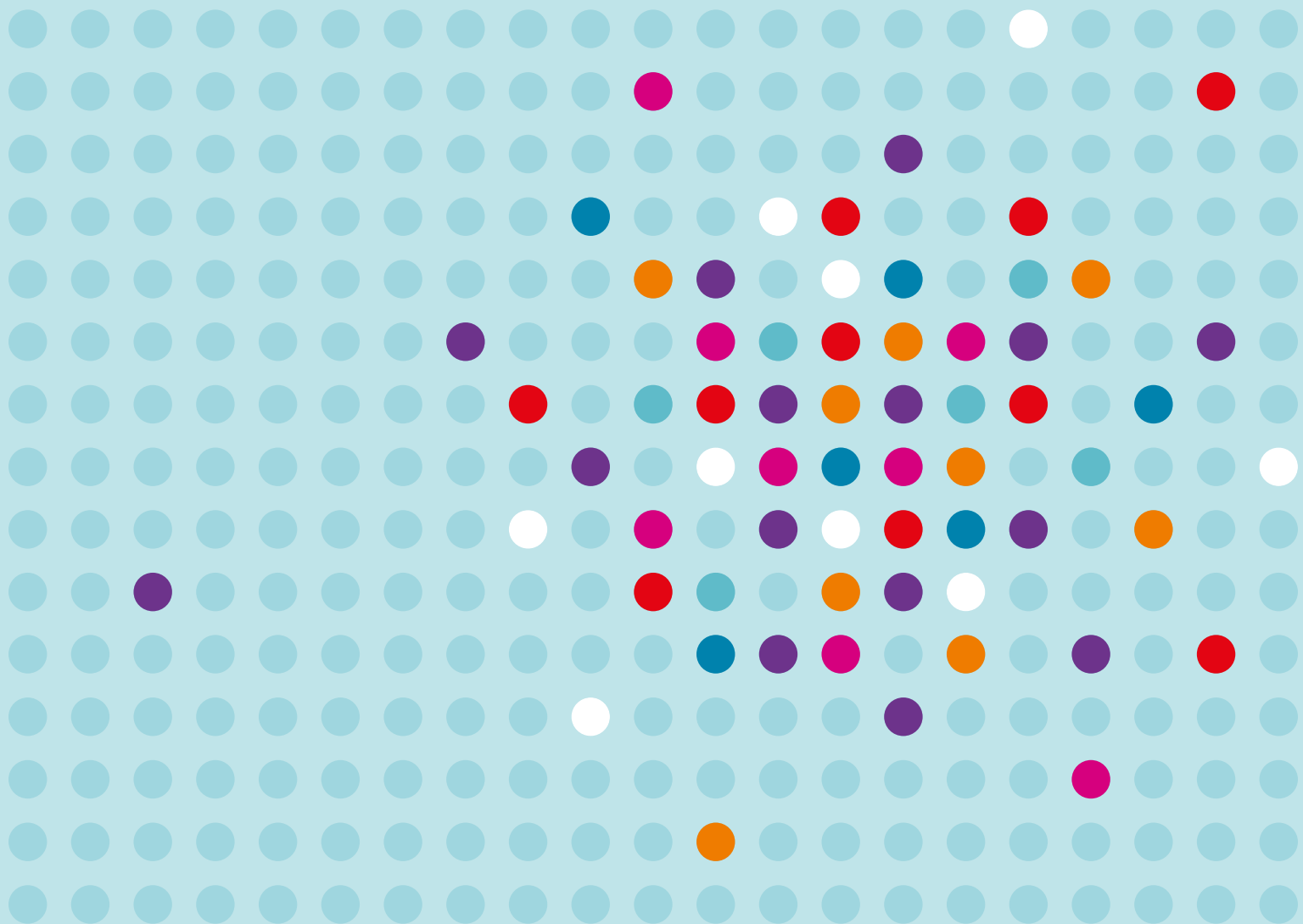
Nr. 97 · Policy Brief WSI · 03/2026

Das WSI ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

WER HAT, DEM WIRD GEGEBEN

Der Regierungsentwurf zur Reform der privaten Vorsorge

Florian Blank



Einleitung

Vieles wird an der staatlich geförderten privaten Vorsorge („Riester-Rente“) kritisiert: generell die Entscheidung im Jahr 2001, die Alterssicherung teilweise zu privatisieren und zeitgleich die gesetzliche Rentenversicherung zu schwächen, aber auch die Kosten der Vorsorgeprodukte, die unüberschaubare Struktur des Vorsorgemarktes, die lückenhafte Nutzung und die bei der Einführung als realistisch angesehenen und im Rückblick deutlich zu hohen Zinsannahmen sowie die volkswirtschaftlichen Folgen des Vorsorgespargens.

Positiv zu bewerten war und ist aus sozialpolitischer Sicht allenfalls das Bemühen, durch die Struktur der staatlichen Förderung Menschen mit geringem Einkommen besonders zu unterstützen. Dieses Bemühen wurde bereits im Regierungsentwurf zur Rentenreform 2001 dargelegt: „Pflichtversicherte mit niedrigem und mittlerem Einkommen sowie Bezieher von Lohnersatzleistungen einschließlich der Berechtigten zur Arbeitslosenhilfe, deren Leistung aufgrund der Anrechnung von Einkommen und Vermögen ruht, Mütter in der Phase der Kindererziehung sowie geringfügig Beschäftigte, die auf die Sozialversicherungsfreiheit verzichtet haben, bekommen eine Zulage für die zusätzliche Altersvorsorge.“ (Bundesregierung 2000, S. 91) Zugleich wurde für „Steuerpflichtige mit höherem Einkommen“ eine steuerliche Förderung durch einen Sonderausgabenabzug eingeführt: Das zu versteuernde Einkommen wird um die Vorsorgeaufwendungen reduziert. Im Ergebnis führt diese Förderstruktur zwar nicht zu einer Förderung allein für Menschen mit geringem oder mittlerem Einkommen, aber immerhin dazu, dass Menschen mit geringen Einkommen von einer relativ zu ihren Sparbeiträgen höheren Förderung profitieren können.

Die private Vorsorge wurde mehrfach reformiert. Einige wichtige Werte, die die Förderung betreffen, sind allerdings im Gesetz als Euro-Beträge fixiert, sodass es zu einer schleichenden Entwertung der Förderung kommt. Seit der Einführung sind die Beträge nur einmal angepasst worden.

Die gegenwärtige Regierungskoalition hat sich im Koalitionsvertrag die Reform der privaten Vorsorge vorgenommen: „Wir werden die bisherige Riester-Rente in ein neues Vorsorgeprodukt überführen, von bürokratischen Hemmnissen befreien und mit dem Verzicht auf zwingende Garantien sowie der Reduzierung der Verwaltungs-, Produkt- und Abschlusskosten reformieren. Wir prüfen eine Ausweitung des Kreises der Förderberechtigten. Wir wollen dieses neue Produkt mit einer möglichst einfachen staatlichen Förderung für Bezieherinnen und Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen begleiten. Kern der reformierten Riester-Rente wird ein Anlageprodukt sein, das es auch in Form eines Standardproduktes geben soll.“ (CDU/CSU/SPD 2025, S. 48)

Seit Dezember 2025 liegt ein Gesetzentwurf der Bundesregierung vor (Gesetzentwurf zur Reform der steuerlich geförderten privaten Altersvorsorge, Altersvorsorgereformgesetz; Bundesregierung 2025). Am 16.03.2026 fand die Anhörung im federführenden Finanzausschuss des Bundestages statt. Überraschenderweise wurden zu der Anhörung Verbände der Finanz- und Versicherungswirtschaft, Verbraucherschützer sowie eine Einzelsachverständige eingeladen – außer dem DGB aber keine Organisation, die sozialpolitische Expertise zur Aufgabe und sozialen Gestaltung der privaten Vorsorge im System der Alterssicherung hätte einbringen können.

Der Entwurf enthält neben einem „renditeorientierten Altersvorsorgedepot“ ohne Garantie des eingesetzten Kapitals, einem neuen „Standardprodukt“ (ein spezielles, einfaches Altersvorsorgedepot mit Kostenbegrenzung), Änderungen bei der Zertifizierung förderungsfähiger Produkte und einer flexiblen Auszahlungsphase – also der Möglichkeit der Abkehr von einer lebenslangen Rente und damit vom Ziel der stabilen Lebensstandardsicherung – eine neue Fördersystematik. Letztere steht im Folgenden im Zentrum.

Alte und neue Förderung im Vergleich

Die bisherige wie auch die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Förderung sehen eine Förderung durch Zulagen und durch einen Sonderausgabenabzug vor, wobei eine Günstigerprüfung durch das Finanzamt erfolgt. Weiterhin existiert eine Förderung für Eltern mit Kindern, die Kindergeld beziehen, und ebenso ein Bonus für junge Menschen, die eine Altersvorsorge beginnen. Tabelle 1 stellt die geltenden und vorgeschlagenen Regeln einander gegenüber. Dabei fällt dreierlei auf:

- Die Umstellung der Zulagen (Grundzulage und Kinderzulage) von pauschalen Beträgen auf Beträge, die relativ zu den Beiträgen der Sparerenden bestimmt werden.
- Das Fehlen einer Vorgabe für den Umfang des Sparens oberhalb des von 60 auf 120 Euro steigenden Sockelbetrags im Gesetzentwurf. Im geltenden Recht müssen vier Prozent des Bruttoeinkommens gespart werden (einschließlich der Zulagen), um die vollen Zulagen zu erhalten.
- Die Neubestimmung des Höchstbetrags für den Sonderausgabenabzug, der nun anstelle eines fixen Betrags *einschließlich* der Zulagen eine fixe Höchstgrenze für die Sparsumme *zuzüglich* der Zulagen umfasst.

Tabelle 1: Übersicht über die Regelungen zur Förderung der privaten Vorsorge (Jahresbeträge)

	geltendes Recht	Regierungsentwurf
Grundzulage	175 Euro	30 % der Beiträge bis 1.200 Euro 20 % der Beiträge von 1.200,01 bis 1.800 Euro.
Zulage für unter 25-Jährige (einmalig)	200 Euro	200 Euro
Kinderzulage pro kindergeldberechtigtem Kind	300 Euro	25 % der Beiträge bis 1.800 Euro, höchstens 300 Euro pro Kind.
Sonderausgabenabzug	max. 2.100 Euro (Beiträge + Zulage)	max. 1.800 Euro + Zulagen
Sockelbetrag	60 Euro	120 Euro
Mindesteigenbeitrag	4 % des Bruttoeinkommens inkl. Zulagen	entfällt

Quelle: eigene Zusammenstellung

WSI

Laut Regierungsentwurf soll 2029 die Förderung noch einmal angepasst werden. Dann soll die Förderung der Beiträge bis 1.200 Euro von 30 auf 35 Prozent steigen.

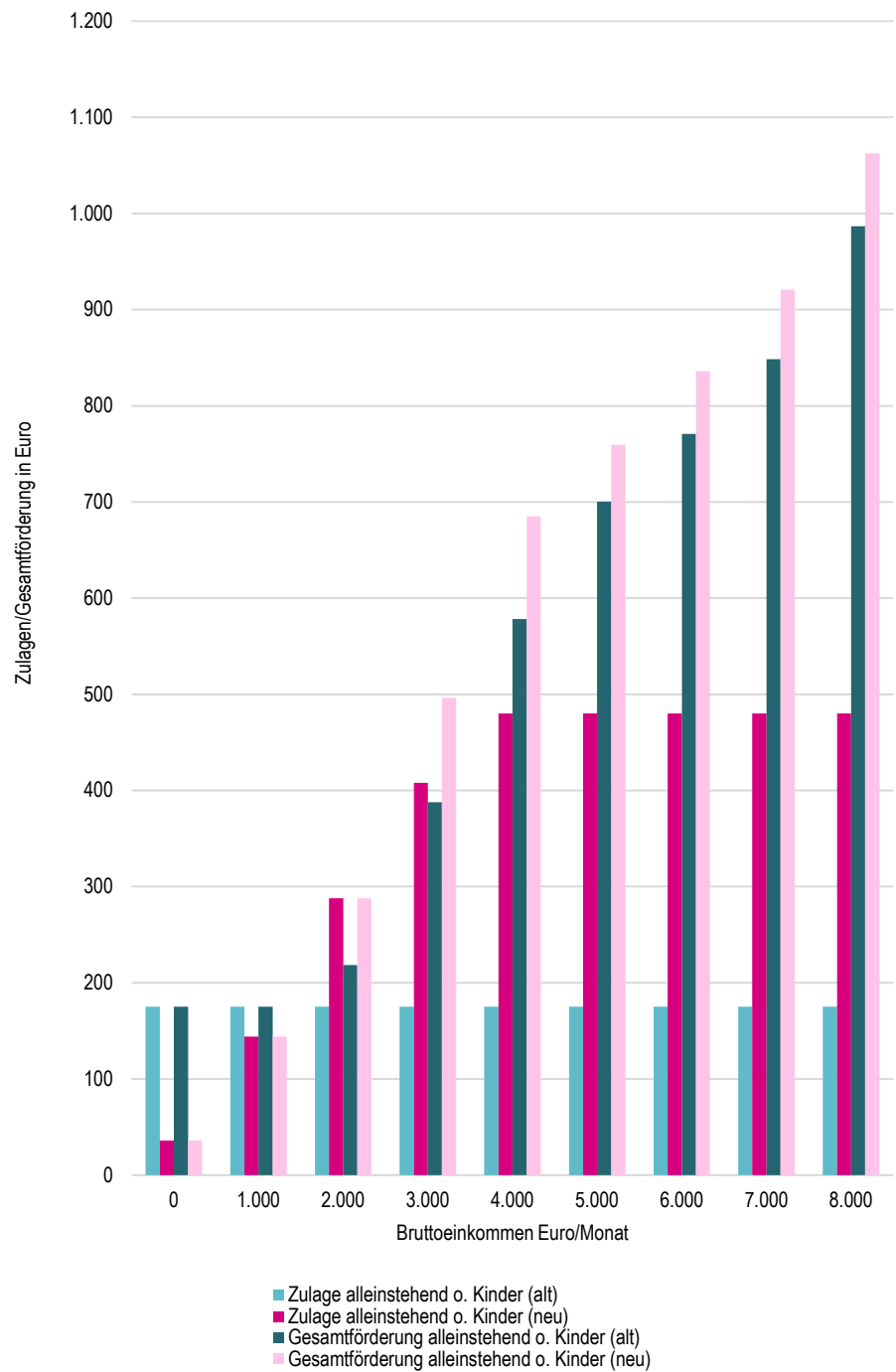
Der Regierungsentwurf beendet damit die bisherige Praxis, besonders Menschen mit geringem Einkommen durch pauschale Zulagen profitieren zu lassen. Im Folgenden werden die Wirkungen der bisherigen und der geplanten Förderungen für unterschiedliche Fälle verglichen. Für die Berechnung der Wirkung des Sonderausgabenabzugs wird angenommen, dass es um alleinstehende Personen geht, die durchschnittliche Sozialabgaben haben und diese steuerlich geltend machen sowie den Grundfreibetrag und den Werbungskostenpauschbetrag in Anspruch nehmen. Wenn zwei Kinder im Haushalt leben, werden außerdem der Freibetrag für Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf berücksichtigt und die Sozialbeiträge angepasst.

Abbildung 1 zeigt die entsprechend dem geltenden Recht und dem Regierungsentwurf ermittelte Förderung (in Euro) für unterschiedliche Bruttomonatseinkommen für kinderlose Alleinstehende (ohne Berufseinsteigerbonus). Ausgewiesen wird die reine Zulagenförderung (linke zwei Säulen in jedem „Säulenbündel“) und die gesamte Förderung, die sich bei Steuerpflichtigen nach Günstigerprüfung durch den Sonderausgabenabzug ergibt (rechte zwei Säulen in jedem „Säulenbündel“). Angenommen wird dabei, dass Verträge im bisherigen Recht mit der geforderten Mindestsumme (Sockelbetrag oder vier Prozent des Bruttoeinkommens einschließlich Zulagen) und im Regierungsentwurf mit dem Sockelbetrag bzw. vier Prozent des Bruttoeinkommens bespart werden (zzgl. Zulagen). Durch diese Berechnungsweise wird bei der Darstellung des vorgeschlagenen Rechts in den unteren und mittleren Einkommensgruppen mehr Eigenbeitrag angenommen, als wenn nur der bisherige Mindesteigenbeitrag geleistet würde (in den bisher auch die Zulagen einberechnet werden). Entsprechend führt die proportionale Förderung in der Darstellung auch zu höheren Euro-Beträgen.

Deutlich wird in Abbildung 1, dass durchaus entsprechend der Förderlogik der Sonderausgabenabzug im bisherigen sowie im geplanten Recht zu einer absolut höheren Förderung führt, deren Wert sich bei hohen Einkommen aus dem Höchstbetrag der Förderung (2.100 bzw. 2.280 Euro) und dem entsprechenden Steuersatz ergibt. Deutlich wird aber vor allem, dass die nun als relativer Zuschlag konzipierte neue Förderung insbesondere bei kleineren Einkommen deutlich geringer ausfällt (pinke Säule im Vergleich zur hellblauen Säule).

Dabei ist zu berücksichtigen, dass in der Abbildung bei der Betrachtung des vorgeschlagenen Rechts annahmegemäß der von den Spendenden individuell geleistete Beitrag in den unteren Einkommensklassen höher ausfällt als im geltenden Recht. Werden die geltenden und die vorgeschlagenen Regeln stattdessen auf denselben Beitrag angewandt, bestätigt sich, dass Personen mit geringen Einkommen durch die neue Regelung schlechter gestellt werden: Eine Eigenbeitrag von 305 Euro wird im geltenden Recht durch eine Zulage von 175 Euro aufgestockt (entspricht dem Mindesteigenbetrag bei einem monatlichen Bruttoeinkommen von 1.000 Euro), im vorgeschlagenen Recht würden entsprechend der proportionalen Förderung 91,50 Euro zugeschossen.

Abbildung 1: Zulagen und Gesamtförderung ohne Kinder
Angaben in Euro

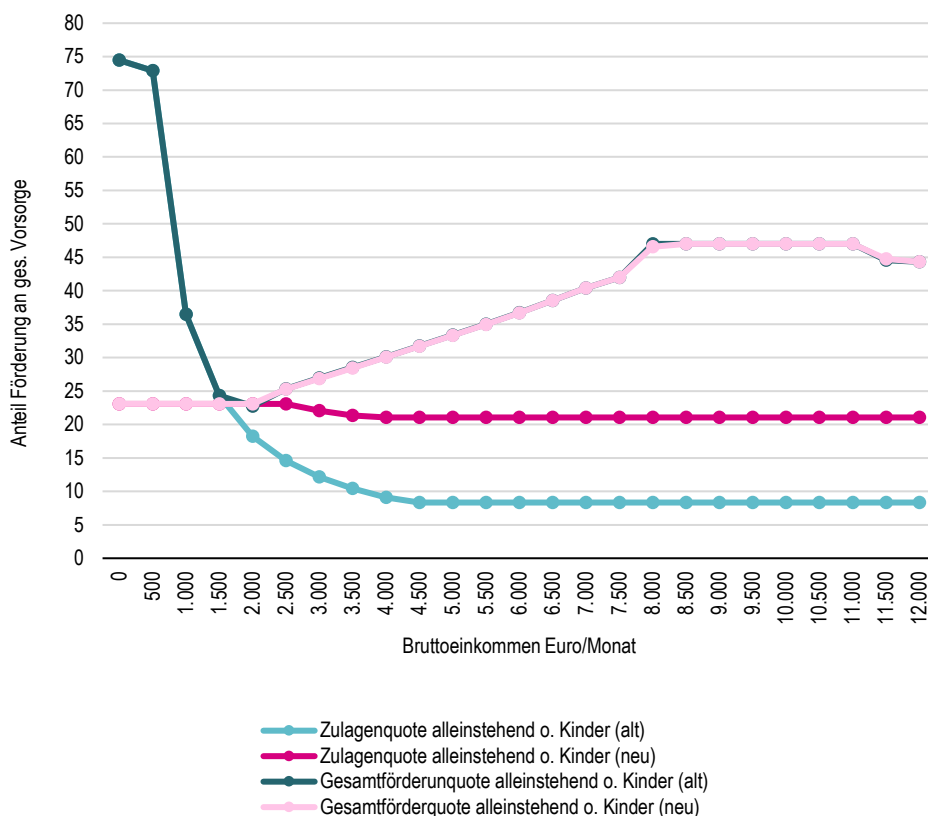


Quelle: WSI

WSI

Lesehilfe: Personen mit einem Bruttoeinkommen von 1.000 Euro erhalten nach dem alten Recht eine Zulagenförderung in Höhe von 175 Euro (hellblaue Säule), nach dem Regierungsentwurf eine Zulagenförderung von 144 Euro. Das entspricht in beiden Fällen der Gesamtförderung, da die Zulagenförderung günstiger ist als der Sonderausgabenabzug.

Abbildung 2: Zulagen- und Gesamtförderquoten ohne Kinder
in Prozent der gesamten Vorsorgeaufwendungen



Quelle: WSI

WSI

Lesehilfe: Die Quoten geben das Verhältnis von Zulagen bzw. gesamter Förderung zur gesamten Sparsumme (Eigenbeiträge und Förderung) wieder. Die blauen Linien überlagern sich im Bereich von 0 bis 1.500 Euro. Die rosa und die pinke Linie überlagern sich im Bereich von 0 bis 2.000 Euro. Rosa und dunkelblaue Linie verlaufen ab 2.500 Euro weitgehend gleich.

Der neue Mechanismus schlägt sich entsprechend in den Zulagen- und Gesamtförderquoten nieder, die in Abbildung 2 ausgewiesen werden, wiederum gestaffelt nach Bruttoeinkommen. Diese Quoten setzen die Zulagen bzw. die gesamte Förderung ins Verhältnis zum gesamten gesparten Beitrag (Eigenbeitrag plus Förderung). Ist im geltenden Recht bei geringen Einkommen eine hohe Zulagenquote zu erreichen (hellblaue Linie), bleibt die Quote im vorgeschlagene Recht stabil bzw. sinkt im Verlauf leicht – bleibt allerdings für mittlere und hohe Einkommen, für die auch höhere Sparbeträge unterstellt werden, deutlich oberhalb der Zulagenquote im geltenden Recht (pinke Linie).

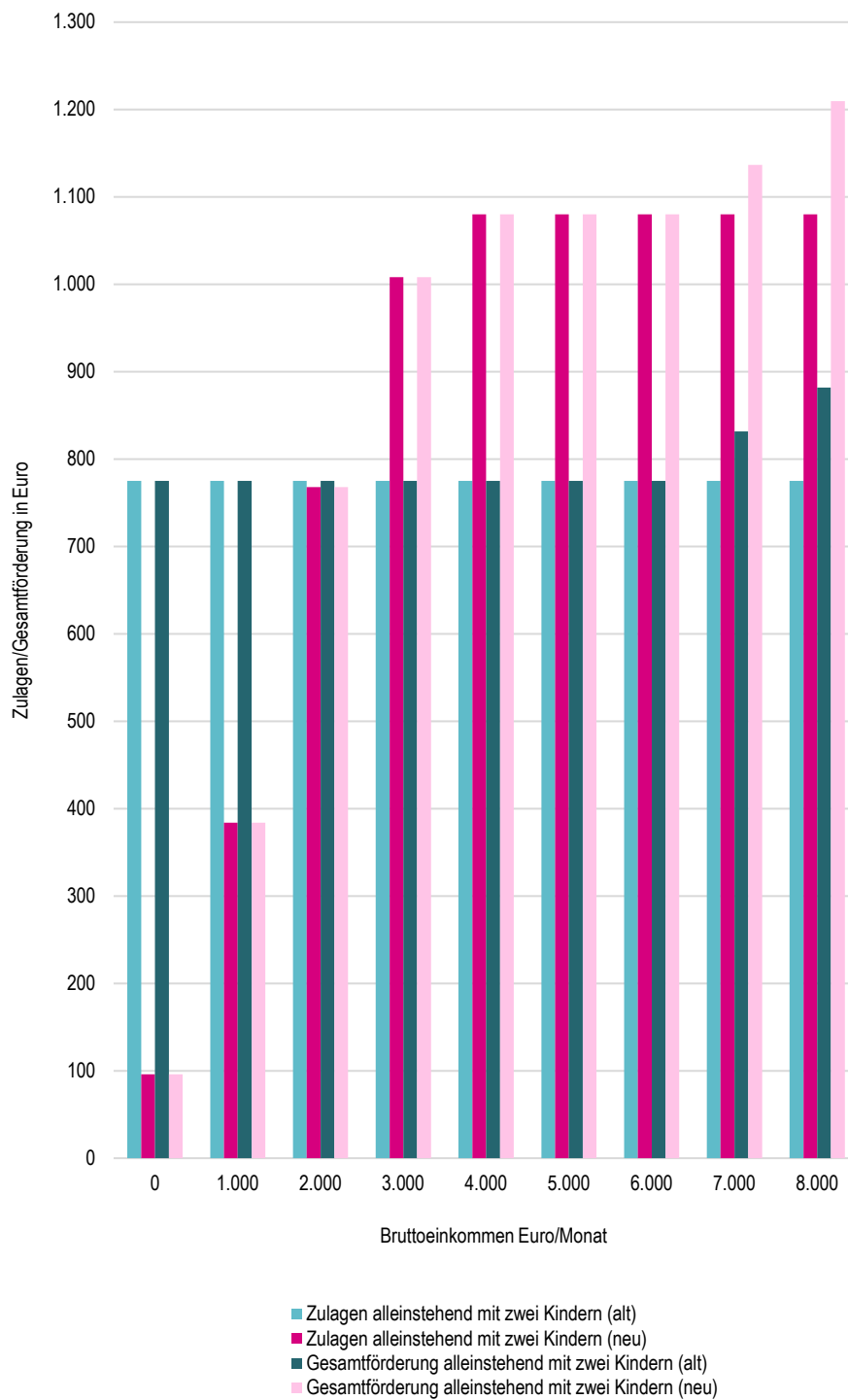
Die steuerliche Förderung führt aufgrund der mit dem progressiven Steuersatz steigenden Steuerersparnis bei der Gesamtförderquote zu folgendem Ergebnis: Im geltenden Recht steigt der Verlauf der Gesamtförderung ab dem monatlichen Einkommen von etwa 2.000 Euro brutto unter den gesetzten Annahmen wieder an, ohne allerdings die Gesamtförderquote bei sehr geringen Einkommen wieder zu erreichen (dunkelblaue Linie). Beim vorgeschlagenen Recht steigt ab etwa 2.000 Euro, sobald der Sonderausgabenabzug greift, die Gesamtförderquote deutlich an, unterhalb dieser Schwelle

liegt sie stabil und entspricht der im Vergleich zum geltenden Recht niedrigeren Zulagenquote (rosa Linie). Sparende mit einem höheren Vorsorgeaufwand profitieren damit deutlich und umso mehr, je höher der Grenzsteuersatz liegt. Aufgrund der proportionalen Förderung im neuen Recht ergibt sich hier kein Unterschied, wenn ein geringerer Eigenbeitrag als vier Prozent des Bruttoeinkommens unterstellt werden.

Wie stellt sich die Situation mit Kindern dar? Abbildung 3 stellt die absolute Förderung (in Euro) für eine alleinstehende Person mit zwei Kindern dar. Ausgewiesen werden die reine Zulagenförderung und die gesamte Förderung, die sich bei Steuerpflichtigen nach Günstigerprüfung durch den Sonderausgabenabzug ergibt. Angenommen wird wieder, dass Verträge im geltenden Recht mit der öffentlich geforderten Mindestsumme (Sockelbetrag oder vier Prozent des Bruttoeinkommens einschließlich Zulagen) und im vorgeschlagenen Recht mit vier Prozent des Bruttoeinkommens bespart werden (zzgl. Zulagen). Wie oben gilt, dass durch diese Berechnungsweise bei der Darstellung des vorgeschlagenen Rechts in den unteren und mittleren Einkommensgruppen mehr Eigenbeitrag angenommen wird, als wenn nur der bisherige Mindesteigenbeitrag geleistet würde (in den auch die Zulagen einberechnet werden). Entsprechend führt die proportionale Förderung in der Darstellung zu höheren Euro-Beträgen.

Hier zeigt sich, dass die im aktuellen Recht bestehende, in Euro-Beträgen absolut bestimmte Zulagenförderung von fast 800 Euro (hellblaue Säulen) dazu beiträgt, dass der Sonderausgabenabzug unter den gesetzten Annahmen erst spät, oberhalb 6.000 Euro Bruttoeinkommen greift, also höher ausfällt als die Zulagenförderung (dunkelblaue Säulen entsprechen der Gesamtförderung im geltenden Recht). Das gilt auch für die vorgeschlagene Neuregelung. Der zentrale Unterschied zum geltenden Recht ist aber, dass Eltern mit geringen Einkommen entsprechend dem Regierungsvorschlag deutlich weniger von der Zulagenförderung profitieren (pinke Säulen): Bei einem Einkommen von monatlich 1.000 Euro ergibt sich nach altem Recht eine pauschale Förderung von 775 Euro bei einem Eigenbeitrag von 60 Euro. Damit fließen insgesamt weit mehr als vier Prozent des Bruttoeinkommens in die Vorsorge. Zum vorgeschlagenen Recht wird angenommen, dass eine Person mit zwei Kindern vier Prozent ihres Bruttoeinkommens spart (480 Euro). Die proportionalen Zulagen belaufen sich dann auf 384 Euro. Der Eigenanteil ist damit deutlich höher. Bei einer exakt gleichen Gesamtsparsumme von 835 Euro ergäbe sich nach dem vorgeschlagenen Recht ein Eigenbeitrag von 463,90 Euro und eine Zulage von 371,01 Euro. Bei höheren Einkommen fällt die Förderung dagegen deutlich höher aus als gegenüber dem geltenden Recht, auch dort, wo der Sonderausgabenabzug greift (rosa Säulen).

Abbildung 3: Zulagen und Gesamtförderung alleinstehend mit Kindern
Angaben in Euro



Quelle: WSI

WSI

Lesehilfe: Die betrachtete alleinstehende Person mit zwei Kindern erhält bei einem Bruttoeinkommen von monatlich 7.000 Euro eine Zulagenförderung von 775 Euro (hellblaue Säule). Der Sonderausgabenabzug ist günstiger, die Gesamtförderung beträgt dann rund 832 Euro (dunkelblaue Säule). Entsprechend dem Regierungsentwurf würde diese Person eine Zulagenförderung von 1.080 Euro erhalten (pinke Säule), auch hier wäre aber die Förderung durch den Sonderausgabenabzug günstiger (rund 1.137 Euro, rosa Säule).

Abbildung 4: Zulagen- und Gesamtförderquoten alleinstehend mit Kindern
in Prozent der gesamten Vorsorgeaufwendungen



Quelle: WSI

WSI

Lesehilfe: Die Quoten geben das Verhältnis von Zulagen bzw. gesamter Förderung zur gesamten Sparsumme (Eigenbeiträge und Förderung) wieder. Die blauen Linien überlagern sich im Bereich von 0 bis 7.000 Euro. Die rosa und die pinke Linie überlagern sich im Bereich von 0 bis 6.000 Euro. Rosa und dunkelblaue Linie verlaufen ab 8.000 Euro gleich, davor überlagern sie sich ab 4.500 Euro in der Darstellung, weisen aber eine geringe Differenz auf.

Abbildung 4 illustriert die Zusammenhänge anhand von Zulagen- und Förderquoten: Bei geringen und mittleren Einkommen sind die Zulagen- und Förderquoten (dunkelblaue und hellblaue Linie) im geltenden Recht deutlich höher als im Reformentwurf (pinke und rosa Linie). Danach sind die Werte nach geltendem und vorgeschlagenem Recht allerdings weitgehend gleich. Die höheren Beträge bei den höheren Einkommen in der vorhergehenden Abbildung 3 zeigen damit nicht höhere Förderquoten im neuen Recht an, sondern weisen auf die höheren geförderten Beiträge hin: Gegenüber der bisherigen Logik wird der Sonderausgabenabzug nicht auf 2.100 Euro begrenzt, sondern beträgt im gewählten Beispiel 2.880 Euro. Bei weiteren Kinderzulagen würde der Sonderausgabenabzug noch höher ausfallen. Die Förderquote beträgt bei hohen Einkommen im alten und im neuen Recht 47 Prozent, entsprechend dem Grenzsteuersatz (inklusive Solidaritätszuschlag).

Fazit

Die öffentlich geförderte private Vorsorge hat sich in der bisherigen Form als Irrweg erwiesen. Selbst wenn zugestanden wird, dass im Sinne der Sparrer*innen eine Anpassung der Förderung aufgrund des Realwertverlustes der Förderbeträge sinnvoll ist, ist der Regierungsentwurf ein Schritt in die falsche Richtung. Die private Vorsorge wird verschlimmbessert. Anstatt den sozialen Charakter der Förderung weiter zu betonen, wird nun nach dem Motto verfahren: Wer hat, dem wird gegeben. Die vorgeschlagene Struktur der Förderung bewirkt, dass Menschen, die mehr sparen können, auch eine höhere Förderung einstreichen können – und zwar nicht nur in absoluten Beträgen, sondern künftig auch relativ zu ihrer Sparsumme. Angesichts der ebenso vorgeschlagenen Möglichkeit von Auszahlungsplänen sollte hier nicht mehr von Alterssicherung gesprochen werden, sondern von Sparsubventionen für Gutverdienende. Damit wird außerdem der soziale ausgleichende Aspekt der Alterssicherung noch mehr als zuvor allein in Richtung der gesetzlichen Rentenversicherung gelenkt. Verbesserungen des Regierungsentwurfs sollten noch im laufenden Gesetzgebungsverfahren beschlossen und nicht erst 2029 umgesetzt werden. Besser wäre es allerdings, die private Vorsorge generell auf den Prüfstand zu stellen und eine konsistente Alterssicherung aufzubauen, die einer starken öffentlichen Rentenversicherung die zentrale Rolle zuweist.

Literatur

Bundesregierung (2000): Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AvmG), Bundesrat Drucksache 764/00, <https://dserver.bundestag.de/brd/2000/D764+00.pdf> (letzter Zugriff: 17.03.2026)

Bundesregierung (2025): Entwurf eines Gesetzes zur Reform der steuerlich geförderten privaten Altersvorsorge (Altersvorsorgereformgesetz), Bundestag Drucksache 21/4088, <https://dserver.bundestag.de/btd/21/040/2104088.pdf> (letzter Zugriff: 17.03.2026)

Bundesregierung (2026): Rede von Bundeskanzler Friedrich Merz bei der Jahreseöffnung 2026 der Deutsche Börse Group am 2. Februar 2026 in Eschborn, 02.02.2026, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/bk-merz-deutsche-boerse-group-2405406> (letzter Zugriff: 17.03.2026)

CDU/CSU/SPD (2025): Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, <https://www.koalitionsvertrag2025.de/> (letzter Zugriff: 17.03.2026)

AUTOR

Dr. Florian Blank

Referat: Sozialpolitik

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

Düsseldorf

florian-blank@boeckler.de

IMPRESSUM

Herausgeber

Hans-Böckler-Stiftung

Georg-Glock-Straße 18

40474 Düsseldorf

www.boeckler.de

ISSN 2366-9527

Satz: Daniela Groß

WWW.BOECKLER.DE