

Antrag

der Abgeordneten Stefan Schmidt, Katharina Beck, Dr. Armin Grau, Andreas Audretsch, Dr. Moritz Heuberger, Max Lucks, Claudia Müller, Sascha Müller, Karoline Otte, Dr. Sebastian Schäfer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Ein Bürgerfonds für eine bessere ergänzende Altersvorsorge – Einfach, sicher, renditestark

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Unser umlagefinanziertes Rentensystem steht unter Druck: Immer weniger Beitragszahlende stehen immer mehr Rentenbezieher*innen gegenüber. Für die gesetzliche Rente bedeutet diese Entwicklung, dass wir grundlegende Reformen brauchen, um einen starken Anstieg der Beitragssätze und ein Absinken des Rentenniveaus zu verhindern. Die Stabilisierung der Lohnnebenkosten und eine dauerhafte Stabilisierung des Rentenniveaus gehen zusammen. Konkrete Vorschläge für Reformen hat die antragstellende Fraktion bereits unterbreitet.

Die gesetzliche Rente (erste Säule) und das Umlagesystem bleibt der Kern der Alterssicherung. Der Staat muss aber auch die Möglichkeiten des Kapitalmarktes besser nutzen – in allen drei Säulen der Alterssicherung, insbesondere aber in der betrieblichen und der privaten Altersvorsorge, also der zweiten und dritten Säule des Alterssicherungssystems. Aufgrund der demografischen Entwicklung kommt der ergänzenden Vorsorge auch in Zukunft eine zentrale Funktion bei der Sicherung des Lebensstandards im Rentenalter zu. Dieser Funktion wird sie derzeit nicht gerecht.

Der Reformbedarf im Bereich der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge ist seit Jahren sichtbar und unbestritten. Die Riester-Rente hat sich als Fehlschlag erwiesen und ihr Ziel der Lebensstandardsicherung im Alter verfehlt. Sie ist zu kompliziert, zu teuer, zu unrentabel – und war häufig nur für die Anbieter der Verträge ein gutes Geschäft, für zu viele Menschen leider nicht. Die Zahl der Riester-Verträge stagniert seit längerem auf niedrigem Niveau und ist seit 2018 sogar rückläufig. Es gibt nur noch knapp 10 Millionen aktiv Riester-Sparende, also geförderte Personen; dies entspricht nicht einmal einem Viertel der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Dass von etwa 16 Millionen bestehenden Verträgen etwa ein Viertel aktuell stillgelegt sind, zeigt nochmals deutlich Probleme bei Akzeptanz und Zufriedenheit mit den Produkten (vgl. BMF 2025: statistische Auswertungen zur Riester-Förderung). Zudem haben insbesondere Besserverdienende Riester-Verträge abgeschlossen, bei Menschen mit kleinen Einkommen, die am dringendsten darauf angewiesen wären, kommt die Förderung kaum an (vgl. ebd.). Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass die Teilnahme nicht, wie etwa in Schweden, automatisch erfolgt, sondern nur auf Antrag. Dies hemmt nicht nur die Verbreitung allgemein, sondern wirkt regressiv und benachteiligt insbesondere ein-

kommensschwache Haushalte darin, von einer privaten Altersvorsorge zu profitieren – und das trotz der großzügigen staatlichen Förderung (Beshears et al., 2025, Geyer et al., 2021). Auch weitere Probleme der Riester-Rente sind hausgemacht: Die Abschluss- und Verwaltungskosten sind zu hoch, die Fördersystematik zu bürokratisch und vor allem die Renditen durch teure Garantieverfordernisse zu niedrig. Ein zu großer Teil der eingezahlten Beiträge und der öffentlichen Förderung versickert in Verwaltung- und Vertriebskanälen. Um diese Fehler nicht zu wiederholen, ist ein echter Neustart der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge erforderlich.

Alle Bürger*innen sollen einen einfachen Zugang zu rentablen, qualitativ hochwertigen Altersvorsorgeprodukten bei niedrigen Kosten bekommen. Gelungene Modelle, wie das schwedische, zeigen, wie es gehen kann: Mit einem öffentlich verwalteten Fonds und einer automatischen Teilnahme lässt sich die Breite der Bevölkerung erreichen. Ein solches Modell fordern Expert*innen und Verbraucherschutzverbände für Deutschland seit vielen Jahren, zuletzt hat sich auch der Sachverständigenrat Wirtschaft deutlich dafür ausgesprochen (vgl. u. a. SVR-Jahresgutachten 2025/26). Daher ist die Einführung eines „Bürgerfonds“, eines öffentlich verwalteten, kostengünstigen, renditestarken und nachhaltig investierenden Vorsorgefonds mit automatischer Teilnahme und Abwahlmöglichkeit, der richtige Weg.

Dieser öffentlich verwaltete Vorsorgefonds („Bürgerfonds“) stellt auf einfache Weise einen Zugang zum Kapitalmarkt und damit eine Beteiligung an Wohlstandsgewinnen für die breite Bevölkerung sicher. Alle Beschäftigten zahlen einen gewissen Beitrag ihres Gehalts automatisch ein, es sei denn, sie widersprechen aktiv („Opt-out“). Für alle anderen, z. B. für Selbstständige, gibt es die Möglichkeit, aktiv in den Bürgerfonds einzuzahlen („Opt-in“). Durch die breite Teilnahme und dadurch, dass Vertriebs- und Marketingkosten wegfallen, können die Kosten insgesamt gering gehalten werden. So beträgt die Gesamtkostenquote des öffentlich verwalteten, schwedischen AP7-Såfa-Lebenszyklusfonds nur etwa 0,1 Prozent, während Riester-Produkte oft 1,5 bis 4 Prozent jährlich kosten. Durch eine hauptsächlich passive, breit gestreute Anlagestrategie und den langen Anlagehorizont kann auf nominale Beitragsgarantien verzichtet werden, die bei derzeitigen Riester-Produkten den Vermögensaufbau unnötig hemmen.

Die niedrigen monatlichen Renten bei Riester-Verträgen sind auch eine Folge der Verrentungspflicht. Künftig soll daher neben der Verrentung ein monatlicher Auszahlplan erlaubt sein, der deutlich höhere Zusatzrenten ermöglicht. Zudem kann verbleibendes Sparvermögen im Falle eines früheren Ablebens vererbt werden. Mit einer einfachen und sozial gerechten Fördersystematik sollen insbesondere Menschen mit kleinen und mittleren Einkommen und Menschen mit Kindern dabei unterstützt werden, für ihr Alter privat vorzusorgen. Kapitalerträge sollen während der Ansparphase vollständig steuerfrei bleiben und nachgelagert besteuert werden.

Der Bürgerfonds soll auch für die betriebliche Altersvorsorge offenstehen. Auch die betriebliche Altersvorsorge ist in Deutschland bislang unzureichend verbreitet, unflexibel und renditeschwach. Nur knapp über die Hälfte aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sorgt betrieblich vor (<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/628992/umfrage/verbreitungsquote-der-betrieblichen-altersversorgung-in-deutschland/>). Die Verbreitung ist zudem stark ungleich und insbesondere Beschäftigte von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), in Branchen mit geringer Tarifbindung und mit eher niedrigen Löhnen sind unterversorgt. Gerade für deren Arbeitgeber*innen sind Haftungsrisiken und Verwaltungsaufwand zentrale Hemmnisse bei der Einführung eines Betriebsrentenangebots. Allen Arbeitnehmer*innen soll perspektivisch eine betriebliche Altersvorsorge offenstehen und dafür der Bürgerfonds als Standardprodukt genutzt werden können. Der niedrige Verwaltungsaufwand macht ihn insbesondere für KMU attraktiv. Immer weniger Menschen arbeiten von der Ausbildung bis zur Rente in einem Betrieb. Daher wird ein solches Standardprodukt mit hoher Portabilität für eine gut funktionierende betriebliche Altersvorsorge zunehmend wichtig. Auch bei anderen Formen der betrieblichen Altersversorgung ist der Ausbau

der Portabilität im Rahmen der Möglichkeiten dringend erforderlich. Die betriebliche Altersvorsorge erhält durch die Zulassung monatlicher Auszahlpläne in der geförderten privaten Altersvorsorge zusätzliche Bedeutung bei der Absicherung des Langlebigkeitsrisikos im Drei-Säulen-Modell. Die dritte Auszahlungsform der Kapitalzahlung in Raten, die mit dem Zweiten Betriebsrentenstärkungsgesetz 2026 eingeführt wurde, muss deshalb eingeschränkt werden, um das Risiko der Altersarmut in sehr hohem Alter nicht drastisch anwachsen zu lassen.

Die ergänzende Altersvorsorge muss dringend neu aufgestellt und die bestehenden Probleme effektiv angegangen werden. Ziel muss sein, für alle Bürger*innen einen unkomplizierten Zugang zu einer günstigen, renditestarken und effizienten Vorsorge zu schaffen und es Unternehmen, insbesondere kleineren und mittleren, zu erleichtern, eine gute betriebliche Vorsorge anzubieten.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. einen einfachen Zugang zu einer effizienten, kostengünstigen und renditestarken privaten Altersvorsorge zu schaffen. Hierzu gilt es,
 - a. einen Bürgerfonds als öffentlich verwaltetes, kostengünstiges, renditestarkes und nachhaltiges Standardprodukt für die private Altersvorsorge einzuführen,
 - i. in den abhängig Beschäftigte einen Teil ihres Gehalts für ihre individuelle Altersvorsorge automatisch einzahlen, sofern sie dem nicht aktiv widersprechen („opt-out“);
 - ii. der auch anderen Personengruppen, die, wie z. B. Selbstständige, nicht über die Lohnabrechnung automatisch aufgenommen werden können, einfach und ohne Zugangsbarrieren offensteht („opt-in“);
 - iii. der politisch unabhängig, effizient und professionell verwaltet wird, indem ein öffentlich-rechtlicher Träger neu gegründet oder die Aufgabe an bestehende Träger übertragen wird;
 - iv. der breit diversifiziert und größtenteils passiv anlegt, dabei renditeorientiert ist und im Sinne der Generationengerechtigkeit und Risikodiversifizierung Nachhaltigkeitskriterien anwendet, Investitionen in fossile Geschäftsmodelle ausschließt und eine angemessene Übergewichtung des europäischen und deutschen Marktes vorsieht, um mit dem langfristig orientierten Kapital Investitionsvorhaben mit langem Zeithorizont zu finanzieren und deutschen und europäischen Unternehmen, wie dem Mittelstand, langfristiges Eigenkapital zur Verfügung zu stellen und somit einen Beitrag zur Stärkung der europäischen Wirtschaft zu leisten;
 - v. der ein Lebenszyklusmodell als Standardanlageform vorsieht, das in der Ansparphase Renditechancen des Kapitalmarktes umfassend nutzt und zum Ende der Laufzeit schrittweise in risikoärmere, festverzinsliche Anlagen umschichtet, wobei individuelle Anpassungen je nach individueller Rendite- und Risikopräferenz jederzeit möglich sein sollen;
 - b. für diejenigen, die die Einzahlung in den Bürgerfonds abwählen, die Möglichkeit zu schaffen, privatwirtschaftliche, förderfähige Konkurrenzangebote zu nutzen, die über ein Ausschreibungsmodell nach schwedischem Vorbild ausgewählt werden, und so sicherzustellen, dass nur eine überschaubare Anzahl und nur die Produkte mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis je Produktkategorie zur Auswahl stehen;
 - c. bereits Kindern und Jugendlichen ein frühzeitiges Ansparen durch eine automatische Teilnahme und staatliche Zuschüsse zu ermöglichen, und dabei Ein-

- zahlungen durch Familie und Umfeld zu erlauben, um einen kontinuierlichen Vermögensaufbau über den Lebensverlauf zu stärken;
- d. einfache und kostengünstige Wechselmöglichkeiten zwischen privatwirtschaftlichen sowie zwischen dem Bürgerfonds und den privatwirtschaftlichen Produkten zu ermöglichen, um den Wettbewerb zu stärken;
 - e. das bisherige Fördersystem einfacher und sozial gerechter neu aufzustellen und dafür zu sorgen, dass insbesondere Menschen mit kleinen und mittleren Einkommen und Menschen mit Kindern besonders hohe Förderquoten erreichen;
 - f. mehr Flexibilität in der Auszahlungsphase zu schaffen, indem von einer (Teil-)Verrentungspflicht abgesehen wird und flexible Auszahlpläne, die standardmäßig bis zu einem Alter von 90 Jahren laufen, zusätzlich zur Verrentungsoption zugelassen werden. Eine einmalige Korrekturoption soll im Alter von 80 Jahren vorgesehen werden, bei der der Auszahlungszeitraum verkürzt werden darf – eine Verlängerung sollte stets zulässig sein;
 - g. Vorsorgenden eine von Vertriebsinteressen vollständig unabhängige, kostenfreie Beratung vor Beginn der Auszahlungsphase proaktiv zu ermöglichen;
 - h. dafür zu sorgen, dass bestehende Riester-Verträge Bestandsschutz genießen und das Riester-Guthaben samt erworbener Erträge unkompliziert, ohne finanzielle Nachteile und förderunschädlich in den Bürgerfonds oder ein neues Produkt übertragen werden kann;
2. die betriebliche Altersvorsorge dahingehend zu reformieren, dass
- a. es insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen erleichtert wird, eine betriebliche Altersvorsorge anzubieten, indem der Bürgerfonds auch für die betriebliche Altersvorsorge geöffnet wird, sodass ihn Arbeitgeber*innen und Tarifparteien unter anderem im Rahmen des Sozialpartnermodells als Standardprodukt bzw. als transparente, einfache und kostengünstige zusätzliche Alternative nutzen können;
 - b. kleinen und mittleren Unternehmen mit bis zu 250 Mitarbeitenden eine unkomplizierte Nutzung des Bürgerfonds als reine Beitragszusage auch ohne Sozialpartnermodell mit Zustimmung eines bestehenden Betriebsrates ermöglicht wird;
 - c. schrittweise eine Angebotspflicht für Arbeitgeber*innen geschaffen wird, wonach künftig alle Betriebe eine betriebliche Altersvorsorge anbieten müssen und der Bürgerfonds als portables Standardprodukt angeboten werden kann;
 - d. die Portabilität von Betriebsrenten weiter ausgebaut wird;
 - e. die Absicherung des Langlebkeitsrisikos in der betrieblichen Altersvorsorge wiederhergestellt und die Kapitalzahlung in Raten als Auszahlungsförm wieder gestrichen wird oder alternativ in der betrieblichen Altersvorsorge eine Mindestdauer der Auszahlpläne bis zum Alter von 95 Jahren vorgesehen wird.

Berlin, den 13. Januar 2026

Katharina Dröge, Britta Haßelmann und Fraktion