



**Institut für
Volkswirtschaftslehre
und Statistik**

No. 584-00

**Prinzipien der Renten- und
Pensionsbesteuerung**

Axel Börsch-Supan und Melanie Lührmann

**Beiträge zur
angewandten
Wirtschaftsforschung**



**Universität Mannheim
A5, 6
D-68131 Mannheim**

PRINZIPIEN DER RENTEN- UND PENSIONSBEESTEuerung

Axel Börsch-Supan*[#] und Melanie Lührmann*

*Fakultät für Volkswirtschaftslehre, Universität Mannheim

[#]National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts

ZUSAMMENFASSUNG

Die derzeitige Besteuerung von Renten und Pensionen in der Bundesrepublik Deutschland ist inkonsequent und in sich widersprüchlich. Dies wurde mehrfach vom Bundesverfassungsgericht angemahnt. Aufgabe dieses Beitrags ist es, die Prinzipien einer rationalen Renten- und Pensionsbesteuerung komprimiert darzustellen und sie mit der gängigen Praxis im In- und Ausland zu vergleichen.

Der Beitrag präzisiert in seinem theoretischen Teil, wie das „Neutralitätspostulat“ zu verstehen ist, und analysiert in seinem praktischen Teil, wie praktikabel verschiedene Besteuerungsvarianten sind. Aus diesen Untersuchungen folgt ein Plädoyer für eine transparente nachgelagerte Besteuerung aller Alterseinkünfte. Das Papier schließt daher mit kurzgefaßten Empfehlungen für eine Reform der deutschen Renten- und Pensionsbesteuerung.

ADRESSE:

Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D.
Fakultät für Volkswirtschaftslehre
Universität Mannheim
68131 Mannheim
Fax: +49-621-181-1863
E-Mail: ABS@econ.uni-mannheim.de

PRINZIPIEN DER RENTEN-UND PENSIONSBESTEUERUNG

von Axel Börsch-Supan und Melanie Lührmann

Einleitung

Mit der Alterung der Bevölkerung gerät das Umlageverfahren der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) zunehmend unter Druck. Will man das Niveau des heutigen Ruhestandseinkommens auch in Zukunft beibehalten, gleichzeitig aber die direkten und indirekten Beiträge zur GRV einigermaßen stabilisieren, wird es unumgänglich (und aus vielen anderen Gründen, die hier nicht weiter diskutiert werden sollen, auch erstrebenswert) sein, einen signifikanten Teil der Altersversorgung über private und kapitalgedeckte Eigenvorsorge abzuwickeln.¹ Der steuerlichen Behandlung der Einzahlungen in die verschiedenen Altersvorsorgeinstitutionen und der Besteuerung der entsprechenden privaten Renten- und Pensionseinkünfte kommt daher eine zunehmende Bedeutung zu.²

Von dieser Besteuerung gehen wichtige Signale aus. Eine präferenzielle steuerliche Behandlung, gar eine Subvention der Altersvorsorge gegenüber sonstigen Sparvorgängen kann ein Obligatorium für eine zusätzliche Altersvorsorge mit seinen negativen psychologischen Folgen (Stichwort „Zwangsrente“) und den daraus entstehenden ökonomischen Nebenwirkungen überflüssig machen. Zum zweiten ist Kapital sehr mobil, so daß in der Regel schon kleine Abweichungen von einem „level playing field“ – also relative Nachteile in der Besteuerung einer Anlageform gegenüber anderen – ausreichen, um große Substitutionsbewegungen in die anderen Anlageformen auszulösen.

Die derzeitige Besteuerung von Renten und Pensionen in der Bundesrepublik Deutschland ist jedoch inkonsequent und in sich widersprüchlich. Von einem „level playing field“ kann keine Rede sein. Dies wurde bereits mehrfach vom Bundesverfassungsgericht

¹ Die Literatur zum Thema Umlage- versus Kapitaldeckung zählt Bände. Börsch-Supan (1999) faßt den Stand der deutschen Diskussion zusammen.

² Unter „Renten und Pensionen“ verstehen wir alle Einkünfte aus Altersvorsorge. Renten umfassen die Renten der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung ebenso wie Leibrenten der kapitalgedeckten Eigenvorsorge. Pensionen schließen kapitalgedeckte Betriebsrenten ebenso ein wie die umlagefinanzierten Ruhegehälter der Beamten.

angemahnt. Das derzeit ausstehende weitere Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Renten- und Pensionsbesteuerung wird hoffentlich in naher Zukunft weitere Klarheit bringen. Aber auch jetzt schon liegt es am Gesetzgeber, das derzeitige inkonsequente Recht klaren Prinzipien anzupassen. Aufgabe dieses Beitrags ist es, diese Prinzipien einer rationalen Renten- und Pensionsbesteuerung komprimiert darzustellen und sie mit der gängigen Praxis im In- und Ausland zu vergleichen.

Eine solche Standortbestimmung und eine entsprechende Reform mahnt nicht nur Karlsruhe an. Das Zusammenwachsen in der Europäischen Union und die Globalisierung wird zusätzlichen Druck in Richtung einer transparenten Besteuerung ausüben. Denn zum einen erzwingt die steigende Mobilität innerhalb der europäischen Union eine klare Regelung, wann welche Vorsorgemaßnahmen steuerlich absetzbar und wann welche Renten- und Pensionseinkünfte versteuert werden müssen, damit es nicht zu mobilitätshemmenden Verzerrungen, zu Doppel- und zu Fehlbesteuerungen kommt. Zum anderen wird die Globalisierung der Kapitalmärkte mittelfristig eine Harmonisierung der Kapitalbesteuerung erzwingen, weil das Kapital dorthin wandert, wo die Rendite nach Steuern am höchsten ist. Länder mit einer hohen Kapitalbesteuerung müßten daher eine höhere Bruttorendite anbieten, was jedoch den Standort weniger attraktiv macht und langfristig nicht durchgehalten werden kann.

Der Beitrag ist in fünf Abschnitte gegliedert, die vom Grundsätzlichen zum Konkreten führen. Im ersten Abschnitt präzisieren wir, was „Neutralität“ in der Renten- und Pensionsbesteuerung bedeutet und welche Besteuerungsprinzipien daraus folgen. Zudem stellen wir dar, warum und in welchem Ausmaß eine bevorzugte steuerliche Behandlung der Altersvorsorge sinnvoll ist. Der zweite Abschnitt analysiert vier grundsätzliche Besteuerungsvarianten, die in der Europäischen Union angewendet werden. Wir untersuchen deren Übereinstimmung mit den vorgenannten Neutralitätsprinzipien, sowie Aufkommens- und Renditeeffekte. Der dritte Abschnitt ist den Detailproblemen der Besteuerung von Renten und Pensionen in den Ein- und Auszahlungsphasen gewidmet, beispielsweise dem Einfluß der Inflation, der Bewertung von Kapitalgewinnen und den Verzerrungseffekten, die entstehen, wenn trotz unterschiedlicher Steuersätze der Arbeitnehmer eines Betriebes pauschaliert besteuert wird. Der vierte Abschnitt ist der Frage gewidmet, inwieweit und mit welchen Instrumenten die Ersparnisbildung im allgemeinen und die Altersvorsorge im besonderen gefördert werden kann. Dieser Abschnitt ist empirisch orientiert und basiert auf den Erfahrungen, die wir in den letzten Jahren im In- und Ausland in dieser Hinsicht haben sammeln können. Der fünfte Abschnitt vergleicht die im ersten Teil des Papiers entwickelten Prinzipien und Einsichten mit der konkre-

ten Besteuerungspraxis in Deutschland. Das Ergebnis haben wir am Beginn dieser Einleitung bereits vorweggenommen: Die deutsche Renten- und Pensionsbesteuerung ist inkonsequent und folgt rationalen Besteuerungsprinzipien nur partiell. Daher schließt dieses Papiers mit kurzgefaßten Empfehlungen für eine Reform der deutschen Renten- und Pensionsbesteuerung.

1. Neutralität in der Besteuerung von Renten und Pensionen

Der Staat muß sein Budget durch Steuern aus Faktoreinkünften (Arbeit und Kapital) und Konsumausgaben finanzieren. Davon können grundsätzlich auch die Einkünfte und Ausgaben der Rentner nicht ausgeschlossen werden. Aus ökonomischen und juristischen Prinzipien (die Maximierung der Wohlfahrt einer Volkswirtschaft und das Gleichbehandlungsprinzip im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland) folgt zunächst, daß Steuern so neutral wie möglich sein müssen, d.h. keine ökonomischen Aktivitäten gegenüber einer anderen behindern oder bevorteilen (Abschnitt 1.1. und 1.2), es sei denn, es liegen triftige Gründe vor, über die wir in Abschnitt 1.3 sprechen.

Vollständige Neutralität ist allerdings ein ebenso hehres wie schwer zu erreichendes Ziel, da die Besteuerung einer Aktivität diese immer reduzieren wird. Dies gilt für Steuern auf Einkünfte, die das Arbeitsangebot oder die Investitionsbereitschaft reduzieren, ebenso wie Steuern auf Konsumausgaben, die die Konsumnachfrage verringern. Die quantitative Einschätzung der Anreizwirkungen ist schwierig. Daher ist die Abwägung, welcher Steuersatz auf welche Aktivität angewendet werden soll, so daß die effektive Belastung bei allen Steuerarten gleich ist, in der Praxis äußerst schwierig. Zunächst muß jedoch geklärt werden, was das Neutralitätsprinzip für die steuerliche Behandlung von Renten und Pensionen bedeutet.

1.1 Das relevante Neutralitätsprinzip

Es gibt zwei Denkschulen, bezüglich wessen die Besteuerung von Renten und Pensionen neutral sein sollte. Die erste Denkschule sagt, daß Konsum und Ersparnis gleich besteuert werden sollen. Dies erscheint unmittelbar einsichtig, da der Staat sich in die Verwendung des Einkommens (d.h. die Aufteilung in Konsum und Ersparnis) nicht einmischen sollte. Folgt man diesem Prinzip, müssen sämtliche Einkünfte gleichmäßig besteuert werden. Man spricht

von der *umfassenden Einkommensbesteuerung*, die dadurch realisiert wird, daß Kapitaleinkünfte den gleichen Steuerregeln unterliegen wie Arbeitseinkünfte.

So einleuchtend dieses Prinzip bei oberflächlicher Betrachtung auch zu sein scheint, so erweist es sich doch bei näherer Hinsicht als nicht korrekt. Die zweite Denkschule bemerkt völlig richtig, daß Sparen kein Selbstzweck ist, sondern nur dazu dient, den Konsum von heute in die Zukunft zu verlagern. Als korrektes Neutralitätsprinzip folgt daraus, daß der Staat neutral zwischen heutigem und zukünftigem Konsum sein muß. Der Staat muß daher bei der Besteuerung nicht beim Einkommen, sondern bei den Ausgaben ansetzen. Immer dann, wenn der Konsum realisiert wird, muß er auch besteuert werden. Man spricht daher auch vom Prinzip der *Konsumsteuer*, selbst wenn sie dadurch realisiert wird, daß man Aufwendungen für Kapitalbildung von der Einkommensteuer absetzt.

Im Vergleich der beiden Prinzipien wird deutlich, daß die umfassende Einkommenssteuer die Ersparnisbildung relativ zur Konsumsteuer benachteiligt. Eine umfassende Einkommensteuer bevorzugt den heutigen Konsum, ist daher nicht neutral zwischen Konsum heute und morgen und übt negative Anreize insbesondere auf die Eigenvorsorge für das Alter aus. Kernprinzip einer rationalen Besteuerung von Renten und Pensionen muß daher das Konsumsteuerprinzip sein.

1.2 Sonstige Aspekte der Neutralität

Auch im Detail gibt es vielfältige Aspekte der Neutralität. Hier ist zunächst das Prinzip der Beitragsäquivalenz in der umlagefinanzierten Altersversorgung zu nennen. Ist es erfüllt, werden die Sozialversicherten Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung und Beiträge zur privaten (individuellen und betrieblichen) Altersvorsorge gleichermaßen als Investition in die Zukunft betrachtet. Ist die Beitragsäquivalenz verletzt, haben die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung auch Steuercharakter. Ein Teil der Beiträge gilt daher als „verloren“, und die Neutralität zwischen gesetzlicher und privater Altersvorsorge ist verletzt. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn zukünftige Generationen mehr in das Umlageverfahren einbezahlen als sie je an Rentenleistungen zurückerhalten. Das Prinzip der Beitragsäquivalenz in der Rentenversicherung hat diese negativen Effekte bislang halbwegs in Grenzen halten können. Durch die zunehmende Mischfinanzierung (etwa die Öko- und Mehrwertsteueranteile, die der GRV dediziert sind) und die abnehmenden impliziten Renditen in der Gesetzlichen Rentenversicherung wird die Beitragsäquivalenz jedoch systematisch unterhöhlt, so daß die

Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung zunehmend Steuercharakter bekommen. Erscheinen die Beiträge dem Sozialversicherten zunehmend als verloren, entstehen negativen Anreizwirkungen, denn um eine verlorene Mark drückt man sich gerne (Beitragshinterziehung z.B. durch Scheinselbständigkeit); zumindest lohnt es sich nicht, für sie mehr zu arbeiten (Rückgang des Arbeitsangebotes). Ein „level playing field“ in der steuerlichen Behandlung der Altersvorsorge setzt also weitestgehende Beitragsäquivalenz voraus.

Neutralität muß auch im internationalen Vergleich herrschen. Arbeitnehmer, die Wohnsitz und Arbeitsplatz innerhalb der europäischen Union wechseln, dürfen dadurch weder steuerliche Vor- noch Nachteile bei den bestehenden privaten Altersversorgungen haben, was analog auch für die staatlichen Sozialversicherungen gilt. Die Portabilität von Renten und Pensionen ist bisher aber nur teilweise gedeutet. Insbesondere ist es derzeit unmöglich, Betriebspensionen und individuell angesparte Altersvorsorge steuerlich äquivalent von einem Land in das andere zu übertragen.

Ein dritter wichtiger Aspekt der Neutralität betrifft die zeitliche Verteilung der Ruhestandseinkünfte aus Kapital. Bei Neutralität werden Auszahlungen steuerlich gleich behandelt, unabhängig davon, ob das angesparte Kapital auf einmal ausgezahlt oder mittels einer Leibrente gleichmäßig auf die verbliebenen Lebensjahre verteilt wird. Warum dieser Neutralitätsaspekt umstritten ist, ist Gegenstand des nächsten Abschnitts.

1.3 Gründe für ein Abweichen vom Neutralitätsprinzip

Das Prinzip der umfassenden Einkommensbesteuerung benachteiligt die Altersvorsorge, das Konsumsteuerprinzip impliziert Neutralität. Es gibt jedoch viele Gründe, einen Schritt weiter zu gehen und die Altersvorsorge steuerlich zu begünstigen.

Ein erstes Argument gilt für die Ersparnisbildung im allgemeinen. In vielen Ländern ist die Sparquote sehr gering.³ Eine zu geringe Sparquote mag zwar kurzfristig einen hohen Konsum für den einzelnen Bürger sichern, reduziert aber die Investitionen, die langfristig für ein hohes Wirtschaftswachstum und daher spätere Konsummöglichkeiten sorgen. Wie hoch diese ideale Sparquote ist, ist in der Praxis schwer zu sagen. So lange die Kapitalrendite höher ist als das Lohnsummenwachstum, weiß man jedoch, daß diese ideale Sparquote noch nicht erreicht ist. Dies ist in fast allen OECD-Ländern der Fall, auch in der Bundesrepublik. Die

³ Das bekannteste Beispiel sind die USA.

Neutralität zwischen dem Konsum der heutigen und dem späterer Generationen impliziert daher eine Förderung des Sparens gegenüber dem Konsum, solange die Kapitalrendite über dem Lohnsummenwachstum liegt.

Zudem gibt es eine Reihe von Gründen, speziell die kapitalgedeckte Eigenvorsorge für die Alterssicherung steuerlich zu fördern. Das prominenteste Argument ist die Ansicht, daß viele Menschen kurzfristig seien und erst dann für ihre Altersvorsorge aufkommen, wenn es bereits zu spät ist, genug Kapital für die Alterssicherung zu akkumulieren. Auch wenn der Paternalismus dieser Ansicht – der Staat weiß besser als seine Bürger, wie langfristig geplant werden muß – nicht schmecken mag, so sprechen doch viele empirische Indizien dafür, daß die Beobachtung, daß die Vorausplanung für das Alter schwerfällt, wenn man in jungen Jahren dafür schmerzhaft kürzer treten muß, korrekt ist. Hinzu kommt, daß die meisten Menschen den Effekt von Zins- und Zinseszins kaum intuitiv nachvollziehen können, und meinen, sie könnten die fehlenden Einzahlungen der ersten Erwerbshälfte dadurch ausgleichen, daß sie in der zweiten Hälfte ihres Erwerbslebens doppelt so viel sparen. Einfache Finanzmathematik zeigt, daß dies nicht in der Fall ist – sie müßten viermal so viel sparen. Da der einzelne Bürger, wenn er diesen Fehler einmal gemacht hat, ihn nicht mehr ausgleichen kann, folgt nach der paternalistischen Logik, daß der Staat das Sparen fördern sollte.

Auch aus rein fiskalischen Gründen ist es sinnvoll, eine ausreichende Altersvorsorge durch eine steuerliche Förderung sicherzustellen. Denn wenn die Alterseinkünfte zu niedrig ausfallen, muß nach geltendem Recht die Sozialhilfe einspringen. Dies darf jedoch nur eine Notlösung bleiben, da ansonsten die weitsichtigen Bürger die kurzsichtigen subventionieren. In der Bundesrepublik ergäben sich zudem föderale Nebenwirkungen, da die Sozialhilfe aus Mitteln der Länder und Gemeinden finanziert wird.

Schließlich gibt es eine Reihe subtilerer Gründe, dafür zu sorgen, daß Ersparnis für die Altersvorsorge gleichmäßig von allen Bürgern geleistet wird. Ein wichtiges Argument hierbei ist die so genannte adverse Selektion. Sie zeigt sich darin, daß die kapitalgedeckte Altersvorsorge vermehrt von denjenigen Personen in Leibrenten umgewandelt werden, die glauben, überdurchschnittlich lang zu leben. Die übrigen Personen ziehen Einmalauszahlungen vor. Auch in Deutschland führt dies dazu, daß private Leibrenten für die Durchschnittsperson zu teuer sind.⁴ Diese adverse Selektion der „schlechten Risiken“ läßt sich nur durch eine steuerliche Begünstigung von Leibrenten relativ zu Einmalauszahlungen korrigieren, wenn man das

⁴ Vgl. etwa Walliser und Winter (1999).

Instrument der Zwangsrente wegen der damit verbundenen negativen Anreizeffekten vermeiden will. Beachtenswert sind allerdings die Nebeneffekte einer Schlechterstellung von Einmalauszahlungen, z.B. zum Abzahlen von Schulden oder bei einem Umzug in ein kleineres Haus. Hier steckt der Teufel ganz offensichtlich im Detail.

In Ländern, in denen das Umlageverfahren graduell durch ein Kapitaldeckungsverfahren ergänzt wurde, wurden Steuervergünstigungen der Altersvorsorge auch dazu benutzt, den Übergang zu beschleunigen und die Übergangslast gleichmäßiger auf mehrere Generationen zu verteilen.⁵ Entsprechende Steuererleichterungen können sich allein dadurch selbst finanzieren, daß die als „verloren“ aufgefaßte Beitragsbelastung der Arbeitnehmer durch das Umlageverfahren sinkt, von daher die Arbeitsproduktivität steigt, die Schwarzarbeit abnimmt und die Kapitalproduktivität dank der größeren Teilhabe institutioneller Anleger am Kapitalmarkt zunimmt.⁶

2. Besteuerungsvarianten

Renten und Pensionen können in drei Phasen besteuert werden:

- Zunächst können die Einzahlungen besteuert werden. In der Praxis heißt das, daß die Einzahlungen aus versteuertem Einkommen finanziert werden müssen und nicht von der Steuer abgesetzt werden können.
- Besteuert werden können fernerhin die Kapitalerträge, die während der Einzahlungsphase anfallen. Diese umfassen Zinszahlungen, Dividenden und Kapitalgewinne.
- Schließlich können Renten und Pensionen bei der Auszahlung wie jede andere Einkunftsart besteuert werden.

Aus diesen Besteuerungsmöglichkeiten ergeben sich vielfältige Besteuerungsvarianten. Bei der klassischen *nachgelagerten Besteuerung* werden die Einzahlungen aus unversteuertem Einkommen geleistet (d.h. von der Einkommensteuer abgesetzt), die Kapitalerträge sind während der Akkumulationsphase steuerfrei, dafür fällt die volle Steuer bei Auszahlung an. Wir schreiben in Kurzform „FFS“, wobei die drei Buchstaben für die jeweilige Besteuerung in den

⁵ Beispiele finden sich in Großbritannien und Ungarn (Palacios und Rocha, 1998).

⁶ Vgl. z.B. Börsch-Supan, Heiß und Winter (2000).

drei Besteuerungsphasen stehen, hier „steuerfrei-steuerfrei-steuerpflichtig“. Die nachgelagerte Besteuerung entspricht offensichtlich dem *Konsumsteuerprinzip* des vorangegangenen Abschnitts.

Die klassische *umfassende Einkommensbesteuerung* setzt hingegen in der ersten und zweiten Phase an. Die Einzahlungen müssen aus versteuertem Einkommen getätigt werden, und die Kapitalgewinne, nicht aber die Pensionsauszahlungen werden besteuert. Diese Besteuerungsvariante kürzen wir mit „SSF“ ab, d.h. „steuerpflichtig-steuerpflichtig-steuerfrei“.

Die Begriffe sind ein wenig verwirrend, da sowohl die Konsum- als auch die umfassende Einkommenssteuer sowohl sofort als auch nachgelagert erhoben werden kann. Es ergeben sich also vier Kombinationen. Tabelle 1 zeigt, wie die beiden klassischen (fett gedruckt) und die beiden zusätzliche Varianten der Besteuerung im einfachsten Fall funktionieren. Dazu wird angenommen, daß in allen Besteuerungsphasen der gleiche Steuersatz gilt, keine Inflation herrscht und ein durchschnittliches Arbeitsleben von 37 Jahren lang ein Betrag von DM 1000 eingezahlt wird. Die Verzinsung beträgt 3%, der Steuersatz 22%.⁷

Tabelle 1: Vergleich der Besteuerungsvarianten im einfachsten Fall

Variante	FFS	SFF	FSS	SSF
Besteuerungsprinzip	Konsum		Umfassendes Einkommen	
Besteuerungszeitpunkt	nachgelagert	sofort	nachgelagert	sofort
Beitrag vor Steuern	37000	37000	37000	37000
<i>Steuersatz</i>	<i>0%</i>	<i>22%</i>	<i>0%</i>	<i>22%</i>
Beitrag nach Steuern	37000	28860	37000	28860
Kapitalertrag vor Steuern	31159	24304	28445	22187
<i>Steuersatz</i>	<i>0%</i>	<i>0%</i>	<i>22%</i>	<i>22%</i>
Kapitalertrag nach Steuern	31159	24304	22187	17306
Endsparbetrag vor Steuern	68159	53164	59187	46166
<i>Steuersatz</i>	<i>22%</i>	<i>0%</i>	<i>22%</i>	<i>0%</i>
Nettoauszahlung nach Steuern	53164	53164	46166	46166

⁷ Die Originalfassung dieses Beispiels stammt von Dilnot (1992).

Dieser einfache Fall macht einen wichtigen Punkt deutlich: Zunächst macht es keinen Unterschied, ob während der Einzahlungs- oder während der Auszahlungsphase besteuert wird. Der Pensionsanspruch nach Steuern hängt nicht von der nachgelagerten Besteuerung im engeren Sinne ab, sondern davon, ob Neutralität zwischen heutigem und morgigem Konsum (die beiden Varianten links, FFS und SFF) bzw. zwischen Konsum und Ersparnis gilt (Varianten FSS und SSF, rechts). Da in den ersten beiden Fällen Kapitalgewinne nicht besteuert werden, sind die Renditen vor und nach Steuern gleich, während sie im dritten und vierten Fall aufgrund der Besteuerung von Kapitalgewinnen divergieren und entsprechende Verzerrungswirkungen auslösen. Bei proportionaler Steuer und ohne Inflation ist das einzig wichtige Prinzip das der Konsumsteuer.

Gelten unterschiedliche Steuersätze in der Erwerbs- und der Pensionsphase oder verändert die Inflation die Steuerbasis von Kapitalerträgen, ändert sich das Bild jedoch. Dies zeigt Tabelle 2. Unterschiedliche Steuersätze ergeben sich z.B. dadurch, daß die Einkommensteuer progressiv ist, da Pensionseinkünfte typischerweise geringer sind als Erwerbseinkünfte. Im Zuge der Steuerprogression entsteht eine Anreizwirkung der nachgelagerten Besteuerung von Pensionen, die bei der Konsumbesteuerung stärker ausfällt als bei der Einkommensbesteuerung.

Tabelle 2: Der Einfluß von Inflation und progressivem Steuersystem

Variante	FFS	SFF	FSS	SSF
Besteuerungsprinzip	Konsum		Umfassendes Einkommen	
Besteuerungszeitpunkt	nachgelagert	sofort	nachgelagert	sofort
Einzahlungen vor Steuern	37000	37000	37000	37000
Nettoauszahlung (real) nach Steuern:				
Proportionales Steuersystem, keine Inflation	53164	53164	46166	46166
Progressives Steuersystem, keine Inflation	59980	53164	52085	46166
Proportionales Steuersystem, Inflation von 2,5%	53164	53164	41272	41272
Progressives Steuersystem, Inflation von 2,5%	59980	53164	46564	41272

Anmerkung: Vgl. Tabelle 1. Auch in diesem Beispiel werden über einen Zeitraum von 37 Jahren jährlich 1000 DM (real) angelegt, real zu 3% und im Inflationsfall zu 5,5% nominal verzinst. Der angesparte Endbetrag wird als Einmalzahlung mit Eintritt in das Rentenalter ausgezahlt. Im Proportional-

steuerfall werden Arbeitnehmer und Rentner mit 22% besteuert, im Progressionsfall die Rentner nur mit 12%.

Die unteren beiden Zeilen der Tabelle 2 zeigen die Auswirkung der Inflation auf die vier Besteuerungsarten. Da in der Tabelle die Einzahlungen in jedem Jahr so angepaßt wurden, daß sie eine reale Einzahlung von 1000 DM ergeben, ändert die Geldentwertung bei der nachgelagerten Konsumsteuer nichts an der realen Nettoauszahlung von 53164 (59980) DM im proportionalen (progressiven) Steuersystem. Die Konsumsteuer wirkt also auch hier ohne eine zusätzliche Verzerrung.

Bei der umfassenden *Einkommensteuer*, bei der auch die Kapitalerträge versteuert werden, führt die Inflation zu sinkenden Nettoauszahlungen, da nun Scheinkapitalgewinne besteuert werden.⁸ Sie entstehen durch die Verzinsung von Nominalbeträgen, aufgrund derer höhere Kapitalgewinne angerechnet werden als realwirtschaftlich entstehen. Der reine Kapitalgewinn beträgt unversteuert 3116 DM, so daß der Scheingewinn in Relation im ungünstigeren Fall der sofortigen Einkommensteuer etwa ein Drittel des realwirtschaftlichen Kapitalgewinns beträgt! Durch diese Scheingewinnbesteuerung sinkt die Nettoauszahlung deutlich und die nachgelagerte und insbesondere die sofortige Einkommensbesteuerung werden unattraktiver als die beiden Varianten der Konsumsteuer. Gegenläufig wirkt die Inflation dann, wenn die durch die Inflation steigenden Nominaleinkommen die steuerzahlenden Rentner und Pensionäre in eine höhere Progressionsklasse versetzen, so daß die Steuerprogression weniger stark zu ihren Gunsten wirkt.

Grundsätzlich läßt sich sowohl für das progressive Steuersystem als auch im Falle einer Geldentwertung konstatieren, daß die nachgelagerte Besteuerung in höheren Nettoauszahlungen resultiert als die sofortige, und daß die Konsumsteuer weniger Verzerrungswirkungen hat als die umfassende Einkommensteuer. Das ökonomisch vernünftigste Besteuerungsprinzip ist daher die nachgelagerte Konsumsteuer, also die erste Variante „FFS“ in den Tabellen 1 und 2.

⁸ Im Fall der sofortigen Einkommensteuer beträgt der Scheingewinn bspw. 1304 DM.

3. Praktische Gesichtspunkte bei den verschiedenen Besteuerungsprinzipien

Neben den im Abschnitt 1 besprochenen prinzipiellen Überlegungen gibt es eine Reihe praktischer Gründe in den drei Besteuerungsphasen, die für eine nachgelagerte Besteuerung von Renten und Pensionen des Typs „FFS“ sprechen.

3.1 Steuerliche Behandlung der Einzahlungen

Soll bereits in der Einzahlungsphase besteuert werden, muß der gleiche Steuersatz für die Beiträge des Arbeitnehmers und diejenigen Beiträge gelten, die der Arbeitgeber zu Gunsten des Arbeitnehmers einzahlt. Falls dies nicht der Fall ist, kommt es zu einer Substitution in Richtung der Beitragsform, die den niedrigsten Steuersatz hat und, wie wir ausführen werden, in der Regel zu einer Benachteiligung der Arbeitnehmer mit niedrigen Steuersätzen. Diese Überlegung ist wichtig für Betriebsrenten und erweist sich als ein großes praktisches Hindernis für diese Besteuerungsvariante.

Das Gleichbehandlungsprinzip ist so lange einfach durchführbar, wie die Beiträge, die der Arbeitgeber zu Gunsten des Arbeitnehmers entrichtet, klar einzelnen Arbeitnehmern zugerechnet werden können. Sie können dann ähnlich wie andere geldwerte Vorteile in die Besteuerung des Arbeitnehmers eingehen. Probleme ergeben sich jedoch dann, wenn die Beiträge des Arbeitgebers entweder nicht klar einzelnen Arbeitnehmern zugerechnet werden können, oder in der Höhe nicht zweifelsfrei feststehen. Ersteres ist dann der Fall, wenn pauschal Beiträge für eine Gruppe von Arbeitnehmern in einen Fonds eingezahlt werden, der z.B. von einer Branchenorganisation verwaltet wird. Eine solche Pauschalüberweisung kommt u.a. dann vor, wenn die Einzahlung eines Arbeitgebers sich nur nach der Anzahl der Arbeitnehmer im Betrieb, nicht aber nach deren tatsächlichen Einkünften richtet. Eine pauschale Besteuerung muß sich nach dem Durchschnitt der tatsächlichen Einkommensteuern der Arbeitnehmer richten, also zeitlich nach dem Lohnsteuerjahresausgleich bzw. der Einkommensteuererklärung geschehen, ein völlig impraktikables Verfahren. Sie würde zudem diejenigen Arbeitnehmer benachteiligen, die einen unterdurchschnittlichen Grenzsteuersatz haben, und zwar zugunsten der einkommensstarken Arbeitnehmer.

Ähnliche Probleme ergeben sich bei der Direktzusage, für die Rückstellungen gebildet werden. Hier ergeben sich die Beiträge des Arbeitgebers implizit aus dem Wert der Pensions-

zusage. Diese errechnet sich jedoch zumeist aus dem erwarteten letzten Gehalt. Dieses ist zum Besteuerungszeitpunkt nicht bekannt, so daß die steuerliche Quantifizierung nicht unstrittig vorgenommen werden kann.

3.2 Steuerliche Behandlung der Kapitalerträge

Zunächst einmal sollte klargestellt werden, daß die Besteuerung von Kapitalerträgen keine Doppelbesteuerung ist. Eine solche ist erst die Besteuerung des Kapitalvermögens. Kapitalerträge sind Einkünfte aus laufendem Faktoreinkommen, die das Bruttosozialprodukt erhöhen und wie jedes andere Faktoreinkommen prinzipiell einer einkommensteuerlichen Behandlung unterstehen. Dies gilt für Zinsen, Dividenden und realisierte Kapitalgewinne.

Die Probleme beginnen bei den unrealisierten Kapitalgewinnen, deren Höhe und Zuteilung unklar sind. Besonders problematisch ist dies, wenn die Pensionsfonds nicht individuell, sondern für Gruppen von Arbeitnehmern verwaltet werden. Es ergibt sich dann die gleiche Problematik wie bei der Besteuerung von Einzahlungen, nämlich daß eine pauschale Steuerrate Arbeitnehmer mit relativ niedrigem Einkommen benachteiligt und Arbeitnehmer bevorzugt, deren Grenzsteuersätze über dem Durchschnitt liegen.

Problematisch ist fernerhin die Besteuerung nach nominalem Einkommen. Gerade bei der Besteuerung von Kapitalerträgen ist die Korrektur um inflationsbedingte Wertverluste wichtig, da nur die realen Kapitalgewinne und nur die Realzinsen einem echten Faktoreinkommen entsprechen. Die Verzerrung durch das auch in Deutschland immer noch angewandte Nominalwertprinzip ist groß, wie das Beispiel in Tabelle 2 gezeigt hat.

3.3 Steuerliche Behandlung der Auszahlungen

Die Besteuerung der Auszahlungen ist technisch wesentlich einfacher. Auch dies ist ein Grund, warum die nachgelagerte Besteuerung die am weitesten verbreitete Form der Besteuerung von Renten und Pensionen in den OECD-Ländern ist.⁹ Bei der Auszahlung ist die Aufteilung der Kapitalbestände auf die Eigentümer (also die Pensionäre) klar definiert, so daß die vorgenannten Allokationsprobleme entfallen.

⁹ The World Bank (1999).

Praktische Probleme ergeben sich bei der Behandlung von Einmalauszahlungen im Vergleich zu Leibrenten. Bei Leibrenten ist die systematisch korrekte Behandlung klar; sie werden als wiederkehrende, regelmäßige Auszahlungen so besteuert wie jedes andere Einkommen. Wird das angesparte Kapital jedoch als Gesamtsumme ausbezahlt, entsteht eine potentiell sehr hohe Grenzsteuerbelastung, die um so schädlicher wird, je steiler die Progression verläuft. Hier bietet sich die Verteilung der Steuerlast auf mehrere Jahre an, wobei jede Aufteilung jedoch willkürbehaftet ist.¹⁰

Abgesehen von der Problematik der Einmalauszahlungen erweist sich die nachgelagerte Besteuerung nach dem Konsumsteuerprinzip auch als die steuertechnisch praktikabelste Form der Renten und Pensionsbesteuerung. Dies gilt für die umlagefinanzierte ebenso wie für die kapitalgedeckte Rente bzw. Pension.

4. Die Wirkung steuerlicher Anreize auf die Ersparnis im Allgemeinen und die Altersvorsorge im Besonderen

Wie bereits im Abschnitt 1.3 ausgeführt, gibt es viele Gründe, die Ersparnisbildung im Allgemeinen und die Altersvorsorge im Besonderen nicht nur steuerlich neutral zu behandeln, sondern sie sogar steuerlich zu begünstigen. Dieser Abschnitt untersucht die empirische Evidenz, um Aufschluß darüber zu geben, inwieweit eine steuerliche Förderung wirksam sein kann. Diese Frage hat in den USA eine langanhaltende Kontroverse hervorgerufen.¹¹

4.1 Anreizeffekte der Besteuerung auf das Sparen

Zunächst einmal gilt die mikroökonomische Einsicht, daß die Rendite nach Steuern einen Einkommens- und einen Substitutionseffekt auslöst, die gegenläufig wirken. Der Substitutionseffekt erhöht die Nachfrage nach Anlageformen, deren nachsteuerliche Rendite besonders hoch ist. Werden alle Sparformen gefördert, verringert der Substitutionseffekt den Konsum und erhöht die Sparquote. Gegenläufig wirkt jedoch der Einkommenseffekt: Wird die Rendite nach der steuerlichen Förderung höher, muß weniger gespart werden, um ein vor-

¹⁰ Wie bereits in Abschnitt 1.3 erwähnt, kommt hinzu, daß der Staat u.U. aus paternalistischen Gründen die Auszahlung als Leibrente relativ zu Einmalauszahlungen fördern möchte.

¹¹ Venti und Wise (1990) behaupten, die Einführung der IRAs hätte die Sparquote der amerikanischen Haushalte erhöht, Gale und Scholz (1994) bestreiten das.

gegebenes Vermögensziel zu erreichen. A priori ist daher keineswegs klar, ob die steuerliche Förderung von Anlageformen überhaupt Anreizwirkungen ausübt.

Das folgende Beispiel, in dem der Substitutionseffekt ausgeschaltet ist und nur der Einkommenseffekt wirkt, macht die Problematik klar:¹² Sparen alle Arbeitnehmer für ein festes Renteneinkommen, wird eine staatliche Förderung, die die Rendite nach Steuern erhöht, sowohl die private als auch die staatliche Sparquote senken, da die Arbeitnehmer nun weniger einzahlen müssen, während der Staat zusätzliche Ausgaben hat, die entweder das Defizit erhöhen oder von den verfügbaren Einkommen abgezogen werden müssen, was die private Sparquote weiter senkt.

Empirisch ist es also wichtig, die Höhe des Einkommens- und des Substitutionseffektes abzuschätzen. Um im Bild des vorangegangenen Beispiels zu bleiben, heißt dies, daß man abschätzen muß, ob die Arbeitnehmer bei höherer Sparförderung auch ein höheres Sparziel anstreben. Dies ist ein sehr schwieriges empirisches Unterfangen. Daher ist trotz einer sehr großen Anzahl empirischer Untersuchungen das Ergebnis nicht unumstritten: Es gibt in der Tat einen positiven Einfluß der steuerlichen Förderung auf die Sparneigung, dieser ist jedoch wesentlich geringer als viele Partialanalysen es erscheinen lassen.¹³ Warum dies so ist, wird aus der folgenden Diskussion der Verdrängungseffekte deutlich.

4.2 Spezifische Anreizeffekte für die Altersvorsorge

Das soeben sehr vorsichtig formulierte Ergebnis sagt zunächst keineswegs, daß eine spezifische Förderung der Altersvorsorge nur eine geringe Wirkung hätte. Ganz im Gegenteil: In diesem Punkt sind die empirischen Ergebnisse eindeutig.

Unsere Erfahrungen über die Förderwirkungen zugunsten von Altersvorsorgesparen entstammen im wesentlichen den „Experimenten“ in den USA und Kanada während der 80er Jahre. In den USA ist nach der Einführung der steuerlich geförderten „Individual Retirement Accounts“ (IRA) die Ersparnis in diese Konten massiv gestiegen. Als die steuerliche Förderung zurückgefahren wurde, fielen auch die Einzahlungen wieder entsprechend ab.¹⁴ Mit der steigenden steuerlichen Förderung stieg die Beliebtheit der sogenannten „401(k)-Plans“, einer

¹² Dilnot (1992).

¹³ Vgl. die Zusammenfassung der Debatte in Skinner und Hubbard (1996).

¹⁴ Venti and Wise (1990).

Mischform aus betrieblicher und individueller Altersvorsorge, die in den 90er Jahren einen ganz enormen Aufschwung erlebten.¹⁵ In Kanada gab es das Experiment der „Registered Retirement Saving Plans“ (RRSP), deren Volumen sich ebenfalls im Gleichtakt mit der staatlichen Förderung bewegte.¹⁶

In Europa gibt es interessante Parallelen durch die „Opting out“-Regelungen in Großbritannien und Ungarn. Dort hatten die Arbeitnehmer die Wahl zwischen dem Verbleib im staatlichen umlagefinanzierten System und privaten Konten, die entweder beim Arbeitnehmer oder beim Arbeitgeber geführt und staatlich gefördert wurden. Relativ einfache Renditerechnungen zeigen, daß die nachsteuerliche Rendite der privaten kapitalgedeckten Pensionen für die jüngere Generation höher war als die des Umlageverfahrens, für die ältere Generation jedoch umgekehrt. Tatsächlich war das Opting-out-Verhalten exakt dementsprechend: Die Arbeitnehmer sortierten sich klar nach Höhe der Rendite nach Steuern in die eine oder andere Form der Altersversorgung.¹⁷

Schließlich gibt es ökonometrische Studien der Wirkung der steuerlichen Förderung von Anlagen in der Bundesrepublik. Dies betrifft insbesondere Kapitallebensversicherungen und Bausparverträge.¹⁸ Auch sie zeigen, daß die staatliche Förderung spezifischer Anlageformen die entsprechende Sparform stärkt.¹⁹

4.3 Substitution zwischen Anlageformen

Dieses Ergebnis heißt jedoch nicht, daß die wirksame Förderung spezifischer Sparformen auch zu einer Erhöhung der allgemeinen Sparquote führen muß, denn nach der bevorzugten steuerlichen Behandlung einer Anlageformen findet am allgemeinen eine gewisse Substitution in andere Anlageformen statt, d.h., die steuerlich nun benachteiligten Sparformen werden weniger nachgefragt. Ist die Substitution vollständig, ergibt sich eine Verschiebung zwischen den Sparformen, aber keine Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Sparquote. Ist die

¹⁵ Poterba, Venti und Wise (1994).

¹⁶ Burbidge und Davies (1994).

¹⁷ World Bank (1999).

¹⁸ Börsch-Supan und Stahl (1991), Brunsbach und Lang (1998), Lang (1998), Walliser und Winter (1999).

¹⁹ Die ökonometrische Evidenz ist allerdings weniger klar als die aus den Quasiexperimenten, da die verwendeten Renditekonstrukte oft auf verallgemeinernden Annahmen beruhen. Insbesondere der Sonderausgabenabzug ist schwer zu quantifizieren, wenn die steuerliche Situation der Arbeitnehmer nicht vollständig bekannt ist.

Substitution geringer als Eins zu Eins, ergibt sich neben einer erhöhten Nachfrage nach der geförderten Sparform auch eine Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Sparquote.²⁰

Ob in den USA die erhöhte Sparförderung der Individual- und Betriebspensionen die gesamtwirtschaftliche Sparquote merklich oder nur insignifikant erhöht hat, ist – wie bereits erwähnt – umstritten. Ein Vergleich der derzeitig sehr niedrigen Sparquote der USA mit der wesentlich höheren Sparquote in Deutschland ist für eine Beurteilung dieses Sachverhalts allerdings kein geeignetes Mittel. Es ist verführerisch, aber volkswirtschaftlich falsch, aus dem Vergleich zweier gesamtwirtschaftlicher Sparquoten Schlüsse auf die Wirkung der steuerlichen Förderung zu ziehen, da die gesamte übrige makroökonomische und außenwirtschaftliche Situation die Sparquote der beiden Länder ebenso beeinflußt wie die Förderung eines bestimmten Sparvorgangs. Chile, das Land, in dem wir die längste und umfassendste Erfahrung mit einer kapitalgedeckten und in der Übergangsphase stark geförderten Altersvorsorge haben, liefert die klarsten Daten zur Beurteilung dieser Frage, da Umstellung und Förderung dort noch am ehesten wie ein „Experiment“ interpretiert werden kann. In der Tat kann eine Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Sparquote in Chile durch die Förderung der Altersvorsorge recht eindeutig nachgewiesen werden.²¹

5. Die Steuerpraxis in Deutschland

In der deutschen Steuerpraxis findet die Besteuerung in allen drei in Kapitel 2 beschriebenen Besteuerungsphasen Anwendung. Während Beamtenpensionen und betriebliche Renten in Form einer Direktzusage oder einer Unterstützungskasse nachgelagert, also bei Auszahlung besteuert werden, werden bei der betrieblichen Altersvorsorge in Form einer Direktversicherung oder einer Pensionskasse die Einzahlungen besteuert. Die beiden letzten Formen der betrieblichen Altersvorsorge haben mit den gesetzlichen Renten aus dem Umlageverfahren gemeinsam, daß zwar nicht die gesamten Auszahlungen, aber der Ertragsanteil steuerpflichtig sind. Schließlich findet eine Besteuerung der Kapitalgewinne Anwendung bei

²⁰ Bei allen Fördermaßnahmen muß zudem der allgemeine Gleichgewichtseffekt berücksichtigt werden, der durch die Finanzierung der Fördermaßnahmen entsteht und – wie im Beispiel des Abschnitts 4.1 beschrieben – das verfügbare Einkommen senkt, was wiederum je nach Aufteilung den Konsum oder die Ersparnis verringert.

²¹ Diamond (1994), Schmidt-Hebbel (1998). Inwieweit die Erfahrungen eines Schwellenlandes allerdings repräsentativ für ein hochentwickeltes Industrieland wie Deutschland sind, sei dahingestellt.

Aktienfonds, die zur Altersvorsorge genutzt werden können, und auch bei Altersvorsorge-Sondervermögen, d.h. gemischten Fonds mit langer Laufzeit, die besonderen Auflagen genügen müssen, um ein geringes Risikoprofil zu erreichen. Um diese inkonsequente Besteuerungsvielfalt noch zu komplizieren, findet sich zudem im deutschen Steuerrecht eine Vielzahl von Freibeträgen und Teilabzugsmöglichkeiten, die auf spezielle Sparformen abzielen und somit die prinzipiellen Ungleichheiten in der Besteuerung noch weiter verstärken. Eine Übersicht bietet Tabelle 3.

Tabelle 3: Die unterschiedliche Besteuerung der Altersvorsorge in Deutschland

Form der Altersvorsorge	Einzahlungsseite	Kapitalgewinne	Auszahlungsseite
Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)	Keine Besteuerung. Arbeitnehmerbeitrag partiell abzugsfähig.	Keine Besteuerung	Besteuerung des <i>Ertragsanteils</i> , der als Zinsanteil interpretiert wird, mit dem gewöhnlichen Einkommensteuersatz.
Beamtenpensionen	Keine Besteuerung	Keine Besteuerung	Einkommensteuerpflichtig. Abzugsfähig ist ein Versorgungs-Freibetrag von 40% der Bezüge, maximal aber 6000DM.
Betriebliche Altersvorsorge I (Pensionskasse oder Direktversicherung)	Einkommensteuerpflichtig. Abzugsfähig als Vorsorgeaufwendungen sind 20%, maximal aber 3408 DM	Keine Besteuerung	Besteuerung des <i>Ertragsanteils</i> .
Betriebliche Altersvorsorge II (Direktzusage oder Unterstützungskasse)	Keine Besteuerung	Keine Besteuerung	Einkommensteuerpflichtig. Abzugsfähig ist ein Versorgungs-Freibetrag von 40% dieser Bezüge, maximal aber 6000DM.
Kapitallebensvers.	Einkommensteuerpflichtig. Abzugsfähig als Sonderausgaben sind bestimmte Festbeträge.	Keine Besteuerung	Keine Besteuerung
Altersvorsorge-Sondervermögen (AS) und Aktienfonds	Sind im zu versteuernenden Einkommen enthalten und sofern versteuert.	Einkommensteuerpflichtig. Abzugsfähig sind 6000 bzw. 12000 DM Sparerfreibetrag und Werbungskosten.	Keine Besteuerung

Quelle: Angaben des Bundesfinanzministeriums.

Diese institutionelle Vielfalt der gesetzlichen und privaten Altersvorsorgeformen mit ihren unterschiedlichen Besteuerungsformen und -höhen hat signifikante monetäre Auswirkungen. Sie sind in Tabelle 4 berechnet worden. Ausgangspunkt ist wiederum das Beispiel der Tabellen 1 und 2, d.h. ein Beitrag von DM 1000 pro Jahr, der über ein Erwerbsleben von 37 Jahren lang in verschiedene alternative Vorsorgeformen investiert wird: die gesetzliche Rentenversicherung, eine Beamtenpension, die betriebliche Altersvorsorge, eine Kapitallebensversicherung sowie ein Investment- oder Aktienfonds bzw. Altersvorsorge-Sondervermögen (AS). Die Rechnung unterstellt der Vergleichbarkeit halber eine für alle Vorsorgeformen gleiche Rendite von 3% (auch im Umlageverfahren) und basiert auf einem Steuersatz von 22%. Der Nettoauszahlungsbetrag entspricht wie in Tabelle 2 dem Kapitalwert der ausbezahlten Rente bzw. Pension (dem Renten- bzw. Pensionsanspruch). Die Rechnung ist insofern leicht vereinfacht, als von der Berücksichtigung von Höchstbeträgen der Abzugsfähigkeit abgesehen wurde.

Tabelle 4: Auswirkungen der Besteuerungsunterschiede im Vergleich

	GRV	Beamten- pension	Betriebsrente (Direktzusage/ Unterstüt- zungskasse)	Betriebsrente (Direktvers./ Pensions- kasse)	Kapital- lebensvers.	AS oder Fondsanlage
Typ	FFS/FFF*	FFS	FFS	SFS/SFF*	SFF	SSF/SFF [#]
Beitrag v. St.	37000	37000	37000	37000	37000	37000
Steuer	0	0	0	6510	8140	8140
Beitrag n. St.	37000	37000	37000	30490	28860	28860
Rendite v. St.	31160	31160	31160	25670	24300	24300
Steuer	0	0	0	0	0	7000/0 [#]
Rendite n. St.	31160	31150	31160	25670	24300	17310/ 24300 [#]
Endsparbetrag	68160	68150	68160	56160	53160	46170/ 53160 [#]
Steuer	4050/0*	14990	9000	33400/0*	0	0
Nettoaus- zahlung	64110/ 68160*	53160	59160	52830/ 56160*	53160	46170/ 53160[#]

Anmerkung: GRV: Gesetzliche Rentenversicherung; AS: Altersvorsorge-Sondervermögen. Die Zahlen beziehen sich auf eine Ansparzeit von 37 Jahren bei einem jährlichen Beitrag von 100 DM, einer Realverzinsung von 3%, einem Renteneintrittsalter von 65 Jahren und einem Durchschnittssteuersatz von 22%. Die Abzüge wurden anhand des gesetzlich vorgegebenen Prozentsatzes kalkuliert, von der Berücksichtigung von Höchstbeträgen der Abzugsfähigkeit wurde abgesehen.

Bei den mit * versehenen Alternativen wird der häufig auftretende Fall berücksichtigt, daß durch den geringen Ertragsanteil das zu versteuernde Einkommen unterhalb der Freibeträge liegt und somit keine Steuer anfällt.

Bei der mit # versehenen Alternative liegen die Kapitalerträge unterhalb des Sparerfreibetrages plus Werbungskosten von insgesamt 6100 DM für ledige und 12000 DM für Verheiratete und werden daher nicht besteuert.

Tabelle 4 zeigt, daß von einem „level playing field“ keine Rede sein kann. Steuerlich am meisten begünstigt ist mit großem Abstand die gesetzliche Rente, während Fondsanlagen am schlechtesten abschneiden. Der Unterschied im Nettoauszahlungsbetrag zwischen gesetzlicher Rente und einem AS-Fonds beträgt fast 50% des ausgezahlten Altersvorsorge-Sondervermögens. Die Nettoauszahlungen für die Vorsorgeformen, die nachgelagert besteuert

werden, also GRV, Beamtenpension und Betriebsrenten, sind tendenziell höher als die Nettoauszahlungen bei den anderen Steuerprinzipien. Dies entspricht den Ergebnissen in Tabelle 2. GRV und Betriebsrenten haben die höchsten Nettoauszahlungen, da mit dem Ertragsanteil ein sehr geringer Teil der Rentenbezüge besteuert wird und aufgrund der großzügig bemessene Freigrenze zumeist überhaupt keine Steuer erhoben wird. Eine Besteuerung der umlagefinanzierten Rente und ein Verzicht auf die Besteuerung der Kapitalerträge bei den AS-Fonds wäre steuersystematisch daher nur konsequent.

Mikroökonomisch entspräche eine volle Besteuerung der umlagefinanzierten Rente einer Umverteilung zwischen Jung und Alt. Nach der Nettolohnanpassung würde eine Rentenbesteuerung im normalen Umfang der Einkommensteuer implizieren, daß bei gleichbleibendem Rentenniveau die absoluten Rentenauszahlungen sinken, während die Beiträge zur Rentenversicherung steigen. Weitere Umverteilungswirkungen ergäben sich indirekt zwischen Arm und Reich, sowie zwischen den verschiedenen Budgets und Parafiski des deutschen Staates. Makroökonomisch hätte eine Besteuerung der Renten eine weitere Absenkung der impliziten Rendite des Umlageverfahrens zur Folge. Dies würde eine Substitution zu mehr privater Ersparnis einleiten. Eine Besteuerung der Renten könnte also als politisches Vehikel dienen, das gewohnte, aber auf Dauer nicht haltbare Rentenniveau auf halbwegs elegante Art auf ein Niveau zu bringen, das auch langfristig finanzierbar ist.

Die ungleiche Besteuerung der Altersvorsorgeformen läßt insbesondere die Betriebsrente sehr unattraktiv erscheinen. Eine ungleiche Besteuerung für eine reine Kapitalanlage in Aktien oder als Altersvorsorge-Sondervermögen ließe sich allerdings paternalistisch begründen, da diese Anlageformen keine biometrischen Risiken abdecken, vgl. Abschnitt 1.3. Die beiden anderen Anlageformen (betriebliche Altersvorsorge und Lebensversicherungen) bieten diese Risikoabsicherung und stellen daher angesichts der Probleme des Umlageverfahrens eine sinnvolle Form der ergänzenden privaten Altersvorsorge dar. Darüber hinaus lassen sich aber kaum ökonomisch einsichtige Gründe für die steuerliche Benachteiligung einzelner Anlagearten ins Feld führen.

Die uneinheitliche Besteuerung staatlicher und privater Altersvorsorgeformen schlägt sich nicht nur in unterschiedlich hohen Nettoauszahlungen nieder, sondern übt auch Anreizwirkungen aus und bewirkt Substitutionseffekte. Sie lassen sich an der Verbreitung der verschiedenen Formen der privaten Altersvorsorge in Deutschland ablesen. Unter denjenigen, die private Vorsorge betreiben, besitzen beispielsweise 71,2% eine Lebensversicherung, aber nur 15,1% Aktienfonds. Die betriebliche Altersvorsorge ist die schwächste Säule der Altersvor-

sorge in Deutschland. Ihr Volumen beträgt weniger als die Hälfte der Leistungen der Lebensversicherer und weniger als 10 Prozent der Ausgaben der GRV.²²

Schlußfolgerungen und Ausblick

Die im letzten Abschnitt geschilderte Steuerdiskriminierung zwischen verschiedenen Altersversorgungsinstrumenten in Deutschland ist kaum zu rechtfertigen und legt eine einheitliche Besteuerung nahe. Die prinzipiellen Überlegungen zum Neutralitätspostulat zeigen, daß dies nur die nachgelagerte Besteuerung aller Ruhestandseinkünfte sein kann. Sie ist aus ökonomischer Sicht die vernünftigste Besteuerungsart, da sie als einzige neutral zwischen heutigem und morgigem Konsum ist. Zudem bereitet die nachgelagerte Besteuerung die geringsten praktischen Schwierigkeiten bei ihrer Erhebung.

Die nachgelagerte Besteuerung nach dem Konsumsteuerprinzip läßt sich zudem elegant mit einer steuerlichen Förderung verbinden, die automatisch durch den Progressionseffekt entsteht, also dadurch, daß in der Auszahlungsphase wegen des niedrigeren Ruhestandseinkommens der Steuersatz im allgemeinen niedriger liegt als in der Einzahlungsphase. Zudem werden die Steuern in die Zukunft verschoben, was allerdings, wie Abschnitt 2 zeigte, nur einen transitorischen Effekt bewirkt.

Ob die Sparquote Deutschlands durch steuerliche Anreize erhöht werden soll oder kann, sei hier dahingestellt.²³ Davon unbeschadet zeigen aber die Überlegungen des Abschnitts 1.3, daß es sinnvoll ist, die derzeitige staatliche Förderung der Vermögensbildung möglichst weitgehend auf die Altersvorsorge zu konzentrieren, um die natürliche Versuchung, die Altersvorsorge möglichst weit hinauszuschieben, und die Schwierigkeit, mit Zins- und Zinseszins intuitiv umzugehen, weitgehend auszugleichen. Angesichts der Erfahrungen in den USA und Kanada meinen wir, daß die nachgelagerte Besteuerung und die indirekte Förderung durch den Progressionseffekt einer „Zwangsrente“ vorzuziehen ist und auch als Anreiz für eine private Altersvorsorge bei Arbeitnehmern mit mittlerem und höherem Einkommen ausreicht. Bei Niedrigverdienern mag zur Vermeidung eines Obligatoriums mit seinen negativen Anreizwirkungen eine zusätzliche Subventionierung notwendig sein.

²² DIA (1999).

²³ Wir glauben ja, aber diese schwierige Frage steht nicht im Zentrum dieses Beitrags. Vgl. dazu Börsch-Supan, Heiß und Winter (2000).

Die Detailprobleme eines Übergangs auf eine konsequente nachgelagerte Besteuerung aller Renten- und Pensionseinkünfte unterschätzen wir nicht. Die politischen Probleme der Einführung einer stärkeren Besteuerung der gesetzlichen Rente (entsprechend den Beamtenpensionen) mögen hier noch schwerer wiegen als die finanziellen Lasten während der Übergangszeit, wenn die Besteuerung der Einzahlungen entfällt, die der Auszahlungen aber noch nicht begonnen hat. Sie sollten die Bundesregierung jedoch keineswegs davon abhalten, bei den anstehenden Reformen des Renten- und Steuersystems endlich die von Karlsruhe angeordnete und durch die zunehmende europäische Verflechtung auch ökonomisch letztlich unumgängliche transparente nachgelagerte Besteuerung aller Renten- und Pensionseinkünfte einzuführen.

Literatur

- Börsch-Supan, A. (1999): Zur deutschen Diskussion eines Übergangs vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren in der deutschen Rentenversicherung, *Finanzarchiv*, Mai 1999.
- Börsch-Supan, A., F. Heiß und J. K. Winter (2000): Pension Reform, Capital Markets, and the Rate of Return, Papier für den Workshop "Reforming Old-Age Pension Systems", Herbert-Giersch-Stiftung, Magdeburg, 25.-26. Mai 2000.
- Börsch-Supan, A. und K. Stahl (1991): Do Savings Programs Dedicated to Homeownership Increase Personal Savings? An Analysis of the West German Bausparkassensystem. *Journal of Public Economics* **44**, 265-297.
- Brunsbach, S. und O. Lang (1998): Steuervorteile und die Rendite des Lebensversicherungssparens, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* **217**, 185-213.
- Burbidge, J. B. und J. B. Davies (1994): Household Data on Saving Behavior in Canada, in: Poterba, J.M. (Hrsg.): *International Comparisons of Household Saving*, Chicago: University of Chicago Press.
- DIA (1999): *Die Deutschen und ihr Geld*. Köln: Deutsches Institut für Altersvorsorge.
- Diamond, P. (1994): Privatization of Social Security: Lessons from Chile, in: *Revista Analisis Economico* **9.1**, 1994.
- Dilnot, A.W. (1992): Taxation of Private Pensions: Costs and Consequences. In: OECD, *Private Pensions and Public Policy*, Paris: OECD.
- Gale, W.G., und J.K. Scholz (1994): IRAs and Household Savings, *American Economic Review* **84**, 1233-60.
- Lang, O., 1998, *Steueranreize und Geldanlage im Lebenszyklus*. Baden-Baden: Nomos.
- Palacios, R. und R. Rocha (1998): The Hungarian Pension System in Transition, *Social Protection Discussion Paper Series 9805*, The World Bank, Washington, D.C., 1998.
- Poterba, J.M., S.F. Venti und D.A. Wise (1994): 401(k)-Plans and Tax-Deferred Saving, in: D.A. Wise (Hrsg.): *Studies in the Economics of Aging*, Chicago: University of Chicago Press.
- Schmidt-Hebbel, K. (1998): Does Pension Reform Really Spur Productivity, Saving, and Growth?, The World Bank, Working Paper, August 1998.

- Skinner, J. und R.G. Hubbard (1996): Assessing the Effectiveness of Saving Incentives, *Journal of Economic Perspectives*, Fall 1996.
- Venti, S.F. und D.A. Wise (1990): Have IRAs Increased US Saving? Evidence from Consumer Expenditure Surveys, *Quarterly Journal of Economics* **105**, 661-98.
- Walliser, J. und J. Winter (1999): Tax incentives, bequest motives and the demand for life insurance: Evidence from Germany. Discussion Paper No. 99-28, Sonderforschungsbereich 504, University of Mannheim.
- World Bank (1999): The Tax Treatment of Funded Pensions, *World Bank Pension Reform Primer 2.3*, Washington, D.C.