



Frankfurter Institut
Stiftung Marktwirtschaft und Politik

Axel Börsch-Supan/
Melanie Lührmann

Prinzipien der Renten- und Pensionsbesteuerung

Mit einem Vorwort
von Gert Dahlmanns



Frankfurter Institut

Stiftung Marktwirtschaft und Politik

Kleine Handbibliothek • Band 30

Der tiefgreifende Wandel der Gegenwart stellt alles bislang Gewohnte weltweit in Frage. Er legt zugleich die Schwächen unserer eigenen Gesellschaft und ihrer Einrichtungen bloß. In solcher Zeit ist beides geboten: kritische Rückschau und ein unverstellter, ordnender Blick nach vorn.

Die Kleine Handbibliothek des Frankfurter Instituts geht dazu wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Grundfragen nach. Sie will – wissenschaftlich fundiert und allgemein verständlich – Antwort und Orientierung geben, damit wir die Veränderungen steuern und gestärkt aus ihnen hervorgehen können.

Axel Börsch-Supan/
Melanie Lührmann

Prinzipien der Renten- und Pensionsbesteuerung

Mit einem Vorwort
von Gert Dahlmanns

Die Autoren

Prof. *Axel Börsch-Supan*, Ph.D. ist Ordinarius für Makroökonomik und Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim und Mitglied im wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Melanie Lübrmann ist wissenschaftliche Assistentin am Lehrstuhl für Makroökonomik und Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim

Gefördert durch die

informedia-Stiftung

Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften
und Publizistik, Köln

© August 2000

Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik
Kisseleffstraße 10, 61348 Bad Homburg

Telefon (06172) 66470 – Telefax (06172) 22292

e-mail: institut@frankfurter-institut.de

internet: www.frankfurter-institut.de

ISBN 3-89015-080-2

Inhalt

Reizwort Rentensteuer	
Gert Dahlmanns	7
Prinzipien der Renten- und Pensions- besteuerung	
Axel Börsch-Supan und Melanie Lührmann	17
Einleitung	17
1 Neutralität in der Besteuerung von Renten und Pensionen	21
2 Besteuerungsvarianten	28
3 Praktische Gesichtspunkte bei den verschiedenen Besteuerungsprinzipien	34
4 Die Wirkung steuerlicher Anreize auf die Ersparnis im Allgemeinen und der Alters- vorsorge im Besonderen	38
5 Die Steuerpraxis in Deutschland	43
6 Schlussfolgerungen und Ausblick	49
Literatur	52

Reizwort Rentensteuer: Mit Rationalität zur Reform

Gert Dahlmanns

Es gibt Themen, die letztlich alle Bürger betreffen, der allgemeinen Aufmerksamkeit zunächst aber schon deshalb entgehen, weil sie rein gesetzestechnischer Natur und deshalb von wenig Belang zu sein scheinen. Werden sie dann aber für die politische Auseinandersetzung aufgegriffen und zum Schlagwort zugespitzt, sind sie schnell in aller Munde und wecken Emotionen, die eine rationale Behandlung des Sachverhalts erschweren und selbst die besten Reformen vereiteln können.

Die mit dem Reizwort *Rentensteuer* unzulänglich karikierte steuerliche Behandlung der Alterseinkommen und der dafür zu treffenden Vorkehrungen ist ein solches Thema. Ob und wie die zur Altersvorsorge notwendigen, meist laufenden Einzahlungen sowie die späteren Auszahlungen besteuert werden sollen, das birgt höchste gesellschaftspolitische Brisanz und hat unmittelbare, über Jahrzehnte wirkende Auswirkungen auf Millionen von Menschen im Lande. Mehr noch: Vom steuerlichen Teil der jetzt in Vorbereitung befindlichen Neuordnung unseres Systems der Altersvorsorge dürfte es abhängen, ob die neue Konstruktion überhaupt eine tragfähige Basis erhält oder ob sie von Anfang an mit Geburtsfehlern behaftet sein wird, die sich später kaum noch korrigieren lassen. Deshalb muss zusammen mit der anstehenden Rentenreform auch Klarheit über die Besteuerung der Altersvorsorgeaufwendungen und der Alterseinkünfte geschaffen werden. Beides gehört zusammen und kann nur bei Strafe von Fehllenkungen und hohen individuellen wie volkswirtschaftlichen Verlusten voneinan-

der getrennt werden. Die Gelegenheit für eine solche zusammenfassende, in die Zukunft weisende Lösung ist jetzt gegeben. Sie muss genutzt werden.

Denn nach der inzwischen von der Bundesregierung auf den Weg gebrachten Steuerreform steht die Erneuerung des nicht mehr tragfähigen Systems der Altersvorsorge jetzt oben auf der Prioritätenliste der großen unabweisbaren Reformprojekte. Und das mit gutem Grund, denn die Zeit drängt – nicht nur, weil in zwei Jahren bereits die nächste Bundestagswahl ansteht, in deren Vorfeld erfahrungsgemäß keine Reformen mehr gedeihen. Die Erneuerung der Altersvorsorge lässt sich vor allem deshalb nicht weiter hinausschieben, weil immer erkennbarer die demographische Entwicklung keine andere Wahl lässt.

Die jüngst vorgelegte, erstmals auch bei Nichtfachleuten wirklich Aufsehen erregende Bevölkerungsschätzung des Statistischen Bundesamtes hat eine Tatsache ins öffentliche Bewusstsein gebracht, die Bevölkerungsexperten und Ökonomen seit langem beschrieben und vor deren Konsequenzen sie immer wieder gewarnt haben: der bei uns in vollem Gang befindliche Prozess der Alterung und des Rückgangs der Bevölkerung entzieht den umlagefinanzierten Sozialsystemen Schritt für Schritt ihre Grundlage. Obendrein drohen mit dem gleichzeitigen Rückgang des Erwerbspersonpotenzials auch die Quellen des künftigen Wohlstands unserer Gesellschaft zu versiegen.

In der politischen Arena wurde diesen Zusammenhängen bislang freilich kaum ernsthafte Beachtung geschenkt. Zwar haben die Sozialpolitiker, durch die jeweils neuesten Zahlen aufgeschreckt, seit vielen Jahren immer wieder am Rentensystem gebastelt und die Resultate dieser Fingerübungen

dann gerne als Jahrhundertreformen ausgegeben. Die Ergebnisse entsprachen diesem Anspruch allerdings nie. Jede dieser Reformen musste alsbald selbst wieder reformiert werden. Zu Beginn der jetzigen Legislaturperiode wurden dann selbst einigermaßen vernünftige Reformteile der Vergangenheit gleich ganz wieder zurückgenommen.

Aus soviel Schlechtem erwuchs nur insofern etwas Gutes, als der Bürger, durch das in Permanenz inszenierte Schauspiel der Rentenreform verunsichert, damit begonnen hat, sich selbst nach Alternativen umzusehen und Kapital für das Alter zurückzulegen. Das kann freilich nicht jeder und schon gar nicht auf die Schnelle. Die nahezu alle Menschen berührende und schon von daher für jede Art von Polemik anfällige Rentenproblematik ist damit allein also keineswegs gelöst.

Worum es in der Rentenfrage geht

Um herauszuschälen, worum es in der Rentenfrage geht, muss man genauer hinsehen. Dabei werden drei sich überschneidende Dilemmata sichtbar, aus denen die Reform herausführen muss und mit den richtigen Lösungsansätzen auch herausfinden kann.

Das erste Dilemma besteht in eben jenem unabwendbaren demographischen Wandel, der jetzt ins öffentliche Bewusstsein rückt. Er bewirkt, dass sich, wie vom Statistischen Bundesamt errechnet, die altersmäßige Zusammensetzung der Bevölkerung und insbesondere das Verhältnis der Über-65-Jährigen zu den 20- bis 65-Jährigen zwischen heute und dem Jahr 2040 dramatisch verschieben wird. Heute beträgt es 25 zu 100, dann wird es bei 53 zu 100 liegen, der Anteil der „Alten“ sich dann also mehr als verdoppelt haben –

und das trotz einer schon einmal angenommenen Netto-Zuwanderung von 200.000 Personen jährlich. Im Klartext heißt das: während 100 Erwerbstätige heute „nur“ 25 Rentner versorgen müssen, werden sie dann für doppelt so viele aufzukommen haben.

Das nach einem sehr einfachen Muster gestrickte Umlageverfahren – die Jungen, sprich Erwerbstätigen, zahlen dasjenige ein, das den Alten, nicht mehr im Erwerbsleben stehenden, alsbald danach wieder ausgezahlt wird – kann mit dieser Situation ohne ständig steigende staatliche Zuflüsse nicht mehr fertig werden und lässt insoweit nur zwei gedankliche Alternativen zu. Entweder soll das gegenwärtige Rentenniveau dauerhaft beibehalten werden, dann müssen sich die Beitragslasten in den kommenden vierzig Jahren auf dann mehr als 40 Prozent der Bruttoeinkommen verdoppeln, oder es sollen die Beiträge zur Rentenversicherung konstant gehalten werden. Dann muss das Rentenniveau auf weniger als die Hälfte des heutigen sinken. In beiden Fällen handelt es sich, wie leicht erkennbar, um Scheinalternativen, die letztlich unhaltbare Zustände schaffen und riesigen gesellschaftlichen Sprengstoff aufhäufen würden.

Einen Ausweg aus diesem Dilemma haben Frankfurter Institut und Kronberger Kreis schon vor Jahren mit ihrem Rentenreformplan aufgezeigt. Er sieht den geordneten Rückzug aus dem Umlageverfahren und die schrittweise, sich über drei Jahrzehnte erstreckende Umstellung des Altersvorsorgesystems auf Kapitaldeckung vor. Damit wäre sowohl dem Bedürfnis der älteren Generation nach Sicherheit ihrer Alterseinkünfte als auch dem Verlangen der jüngeren nach einer rentableren Absicherung ihrer eigenen Zukunft gedient.

Damit ist zugleich das zweite Dilemma angesprochen. Der Aufbau einer kapitalgedeckten Eigenvorsorge erfordert – über die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung hinaus – die Aufwendung zusätzlicher Mittel. Zumindest für eine Übergangszeit ist somit eine Doppelbelastung der heutigen Beitragszahler nicht zu vermeiden. Dies gilt unabhängig davon, ob man die kapitalgedeckte Zusatzvorsorge nun auf obligatorischer oder auf freiwilliger Basis organisiert.

Doch auch dieses Dilemma ist lösbar, wenn die Beitragszahler an anderer Stelle so entlastet werden, dass sie die notwendig gewordene Zusatzvorsorge bewältigen können, ohne dafür in vollem Umfang Konsumeinbußen hinnehmen zu müssen. Dies ist eines der wesentlichen Argumente für die im folgenden vorgeschlagene Neuordnung der Rentenbesteuerung. Sie kann und muss dazu genutzt werden, den Übergang zu einem zunehmend auf Kapitaldeckung basierenden Rentensystem zu erleichtern.

Das dritte Dilemma aber ist politischer Natur, und seine Lösbarkeit hängt damit nicht allein von rationalen Kriterien ab. Je höher der Anteil der älteren Menschen an der Bevölkerung ist, desto größer wird die ohnehin latente Versuchung der Parteien und gesellschaftlichen Gruppierungen, sich weniger von langfristigen Überlegungen zugunsten der Gesamtbevölkerung leiten zu lassen, als vom kurzfristigen, individuellen Nutzenkalkül, und deshalb das Rentenniveau zulasten der heute jungen Generation konstant zu halten, um etwa zur nächsten Wahl bei den Rentenbeziehern punkten zu können. Wir wissen freilich aus vielfacher Anschauung, wohin diese Einstellung zwangsläufig führt – zur Reformunfähigkeit als Dauerzustand.

Denn spätestens nach der für den Reformverweigerer erfolgreichen nächsten Wahl wird dieser sich selbst unter Zugzwang befinden, das offenkundig Notwendige nun doch zu tun, während der politische Wettbewerber dann seinerseits in der Versuchung ist, sich mit vernebelndem rhetorischen Aufwand in die Blockadehaltung zurückzuziehen.

So war es im Herbst 1998, und so könnte es sich im Jahr 2002 unter umgekehrten Vorzeichen wiederholen. Das aber ginge zulasten wirklich aller Beteiligten: der Rentner, deren Alterseinkommen zum Spielball der Politik und ihrer Unwägbarkeiten wird, der Jüngeren, die einer verlässlichen Grundlage für ihre Lebensplanung beraubt werden, und des Staates, der die von allen Seiten in ihn gesetzten Erwartungen immer weniger erfüllen könnte.

Konsens über das Wesentliche

Aus diesem Teufelskreis der hemmungslosen Politisierung primär ökonomischer Sachverhalte, in den wir – nicht nur bei der Rente – immer tiefer hineingeraten sind, müssen wir ausbrechen. Wir dürften dazu inzwischen auch in der Lage sein, von der praktischen wie von der polit-emotionalen Seite her. Denn die jedem politischen Einfluss entzogenen, systembedrohenden Fakten sind uns inzwischen so massiv auf den Leib gerückt, dass wir sie einfach nicht mehr ausblenden können. Folgerichtig liegen die Positionen der politischen Parteien – betrachtet man die Substanz und nicht die Sprachverrenkungen – gar nicht so weit auseinander. Jedenfalls ist weitgehend Einsicht darin festzustellen, dass die jetzige Rentenreform nur dann gelingen kann, wenn sie drei Bestandteile in sich aufnimmt.

Der erste ist die langfristige Absenkung desjenigen Teils der Rente, der aus dem Umlageverfahren kommt. Die Regierung setzt dabei auf eine zweimalige Aussetzung der Rentenanpassung in den Jahren 2000 und 2001 sowie auf einen Ausgleichsfaktor, die Opposition hingegen baut auf den sogenannten Demographischen Faktor. In beiden Fällen soll das Rentenniveau von heute 70 Prozent auf gut 64 Prozent im Jahre 2030 sinken, was notabene nur einen langsameren Anstieg der Renten bewirkt, keineswegs aber auf Rentenkürzungen hinausläuft. Weit tragen wird diese Maßnahme freilich nicht. Denn selbst dieses abgesenkte Rentenniveau wird ein Umverteilungsvolumen – in Form von Umlagebeiträgen und Staatszuschüssen – erforderlich machen, das weit über dem heutigen liegt und politisch kaum durchhaltbar sein dürfte.

Zweiter Reformbestandteil ist die Stärkung kapitalgedeckter Vorsorge in der Alterssicherung. Die Regierung will dazu den Bürgern ein obligatorisches Sparen abverlangen, die Opposition hält hingegen mehr von finanziellen Anreizen, will die Sparentscheidung selbst aber dem Einzelnen überlassen.

Dritter Bestandteil ist das Erbnen eines gangbaren, akzeptablen Wegs hin zu diesem Sparen, kurz, der dafür zu schaffende Anreiz durch steuerliche Erleichterungen. Die Vorschläge hierzu variieren zwischen der Freistellung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung auf der einen und der steuerlichen Begünstigung zweckbestimmter Anlageformen auf der anderen Seite. In jedem Fall soll das Spar- und Anlageverhalten der privaten Haushalte in diese Richtung gelenkt und verstärkt werden.

Inzwischen besteht unter den politischen Lagern selbst Einigkeit in der lange umstrittenen Frage, ob in die Rentenversicherung eine zusätzliche Mindestsicherung gegen Altersarmut eingebaut werden oder ob es insoweit beim System der Sozialhilfe bleiben sollte. Die letztere Auffassung hat sich durchgesetzt.

Reformfaktor Zeit

Bei so viel Übereinstimmung in der Beurteilung der Grundlagen müsste es den Parteien möglich sein, zügig zum Konsens über das Wesentliche und auf dieser Basis zu einer abschließenden gesetzgeberischen Lösung zu kommen. Dies ist unter dem stetig steigenden Druck der demographischen Entwicklung selbst dann geboten, wenn diese Lösung hinter dem an ökonomischen Kriterien gemessenen Optimum zurückbleiben sollte.

Denn einer der wichtigsten und von uns zugleich am sträflichsten vernachlässigten Reformfaktoren heißt Zeit. Zum einen ist sie ohnehin die entscheidende Einflussgröße, wenn immer es um Prozesse mit langfristiger Wirksamkeit geht. Nahezu alle jetzigen Probleme der Alterssicherung wären uns erspart geblieben, wenn wir die unausweichliche Umstellung auf teilweise Kapitaldeckung bereits vor fünfzehn Jahren, wie damals angemahnt, in die Wege geleitet hätten. Beim Vermögensaufbau gilt eben für den Einzelnen wie für die Gesamtwirtschaft der Grundsatz: Zeit ist das größte Kapital. Zum anderen steht das Rentenreformvorhaben jetzt auch deshalb unter heilsamem Zeitdruck, weil jede weitere Verzögerung den Interessengruppen Auftrieb für neue (Nach)forderungen gäbe und die allgemeine Reformbereitschaft erlahmen ließe.

Es kommt also darauf an, das Projekt Rentenreform mit seiner allmählichen Abkehr von der alles dominierenden Staatsrente noch im Jahr 2000 zu dem jetzt möglichen vorläufigen Abschluss zu bringen und damit den Weg zu einer Neuausrichtung unseres Alterssicherungssystems einzuschlagen.

Notwendiger Bestandteil dieser Reform muss eine klare Neuregelung der Besteuerung von Altersvorsorgeaufwendungen und Alterseinkünften werden. Nach allen dazu anzulegenden Kriterien kommt dafür nur die steuerliche Freistellung der Beitragszahlungen für private Vorsorge bei gleichzeitiger Einführung des Prinzips der *nachgelagerten Besteuerung* aller Renten- und Pensionseinkünfte in Betracht, ohne dass dabei freilich gegen bestimmte Anlageformen und Vorsorgeinstrumente diskriminiert werden dürfte.

Es sind nicht nur steuersystematische Gründe, das Gebot des Gleichbehandlungsgrundsatzes sowie die Erfordernisse der Transparenz, die eine solche Umstellung erforderlich machen. Genauso bedeutsam ist, dass sie darüber hinaus die Möglichkeiten und Impulse des einzelnen Bürgers verstärkt, die rechtzeitige Vorsorge für das Alter wieder mehr in die eigene Hand zu nehmen, statt vor allem den Staat Regie führen zu lassen. In dieser Richtungskorrektur liegt die gesellschaftliche Bedeutung des im Folgenden vorgeschlagenen Umsteuerns.

Die hier vorgelegte Schrift ist ein Plädoyer für diese Lösung. Bestechend klar in Problemaufriss und Analyse, eindeutig und nachvollziehbar in den Empfehlungen sowie knapp und verständlich in der Sprache, zeugt sie zugleich vom ordnungspolitischen Bemühen des Frankfurter Instituts, auch auf den Feldern der sozialen Sicherung über die

wenig tauglichen Reizworte hinauszukommen und die notwendigen Reformen stattdessen durch Rationalität voranzubringen.

Prinzipien der Renten- und Pensionsbesteuerung

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

1 Die Literatur zum Thema Umlage- versus Kapitaldeckungsverfahren 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.

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, sodass 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 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 werden 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 sind und wann welche Renten- und Pensions-einkünfte versteuert werden müssen, damit es nicht zu mobilitätshemmenden Verzerrungen, zu Doppel- und zu Fehl-

besteuerungen 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. Dies würde jedoch verlangen, dass an diesem Standort ständig überdurchschnittliche Renditen erwirtschaftet werden müssten. Langfristig ist dies kaum durchzuhalten.

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 konkreten 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 Papier 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 ökonomische Aktivität 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 für Steuern auf Konsumausgaben, die die Konsumnachfrage verringern. Die quantitative Einschätzung der Anreizwirkungen ist schwierig und unterscheidet sich für die verschiedenen ökonomischen Aktivitäten. Daher ist die Abwägung, welcher Steuersatz auf welche Aktivität angewendet werden soll, sodass 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 Einkommensteuer die Ersparnisbildung relativ zur Konsumsteuer benachteiligt. Eine umfassende Einkommensteuer bevorzugt den heutigen Konsum, ist daher nicht neutral zwischen Konsum heute und morgen und übt nega-

tive 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 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 zurück erhalten. 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, sodass die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung zunehmend Steuercharakter bekommen. Erscheinen die Beiträge dem Sozialversicherten zunehmend als verloren, entstehen negative Anreizwirkungen, denn um eine verlorene Mark drückt man sich gerne (Beitrags hinterziehung 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 gegeben. 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. Solange 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 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

3 Das bekannteste Beispiel sind die USA.

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 eine Leibrente umgewandelt wird, 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 Instrument der Zwangsrente wegen der damit verbundenen negativen Anreizeffekte

⁴ Vgl. etwa *Walliser und Winter* (1999).

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 Steuerergünstigungen 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 Alle diese Faktoren führen dann zu einer Ausweitung der Bemessungsgrundlage und können so die Steuererleichterungen kompensieren.

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

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

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 drei Besteuerungsphasen stehen, hier „steuer~~f~~rei-steuer~~f~~rei-steuerpflichtig“. Die nachgelagerte Besteuerung entspricht offensichtlich dem *Konsum-steuerprinzip* 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-steuer~~f~~rei“.

Die Begriffe sind ein wenig verwirrend, da sowohl die Konsum- als auch die umfassende Einkommensteuer sowohl sofort als auch nachgelagert erhoben werden können. Es ergeben sich also vier Kombinationen. Tabelle 1 zeigt, wie die beiden klassischen (fett gedruckt) und die beiden zusätzlichen 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

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

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

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

Tabelle 2: Der Einfluss von Inflation und progressivem Steuersystem				
Variante	FFS	SFF	FSS	SSF
Besteuerungsprinzip	Konsum		Umfassende 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 Proportionalsteuerfall werden Arbeitnehmer und Rentner mit 22% besteuert, im Progressionsfall die Rentner nur mit 12%.				

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.

Die unteren beiden Zeilen der Tabelle 2 zeigen die Auswirkungen der Inflation auf die vier Besteuerungsarten. Da in der Tabelle die Einzahlungen in jedem Jahr so angepasst wurden, dass sie eine reale Einzahlung von 1.000 DM ergeben, ändert die Geldentwertung bei der nachgelagerten Konsumsteuer nichts an der realen Nettoauszahlung von 53.164 (59.980) 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 3.116 DM, sodass 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,

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

wenn die durch die Inflation steigenden Nominaleinkommen die steuerzahlenden Rentner und Pensionäre in eine höhere Progressionsklasse versetzen, sodass 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.

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 zugunsten 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 zugunsten 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 Ein-

zahlung 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 Pensionszusage. Diese errechnet sich jedoch zumeist aus dem erwarteten letzten Gehalt. Dieses ist zum Besteuerungszeitpunkt nicht bekannt, sodass 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, sodass die vorgenannten Allokationsprobleme entfallen.

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, ent-

⁹ World Bank (1999).

steht eine potenziell sehr hohe Grenzsteuerbelastung, die umso 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.

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.

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 vorgegebenes 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

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

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.

¹² *Dilnot* (1992).

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

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 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

14 *Venti und Wise* (1990).

15 *Poterba, Venti und Wise* (1994).

16 *Burbidge und Davies* (1994).

17 World Bank (1999).

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 im Allgemeinen eine gewisse Substitution in andere Anlageform 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 Substitution geringer als Eins zu Eins, ergibt sich neben einer erhöhten Nachfrage nach der geförderten Sparform auch eine Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Sparquote.²⁰

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.

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.

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 derzeit 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 können. In der Tat kann eine Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Sparquote in Chile durch die Förderung der Altersvorsorge recht eindeutig nachgewiesen werden.²¹

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

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 Aktienfonds, die zur Altersvorsorge genutzt werden können, und auch bei Altersvorsorge-Sondervermögen, d.h. den Investment-Fonds, die zusätzlich die biometrischen Risiken abdecken.

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.

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 Rentenversiche-

Tabelle 3: Die unterschiedliche Besteuerung der Altersvorsorge in Deutschland			
Form der Altersvorsorge	Einzahlungsseite	Kapitalgewinne	Auszahlungsseite
Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)	Keine Besteuerung Arbeitnehmerbeitrag	Keine Besteuerung	Besteuerung des Ertragsanteils, der als Zinsanteil interpretiert wird, mit dem gewöhnlichen Einkommensteuersatz Einkommensteuerpflichtig. Abzugsfähig ist ein Versorgungsfreibetrag von 40% der Bezüge, max. aber 6.000 DM.
Beamtenpensionen	Keine Besteuerung	Keine Besteuerung	
Betrieb. Altersvorsorge I (Pensionskasse od. Direktversicherung.)	Einkommensteuerpflichtig. Abzugsfähig als Versorgungsaufwendungen sind 20%, max. aber 3.408 DM	Keine Besteuerung	Besteuerung des Ertragsanteils.
Betrieb. Altersvorsorge II (Direktzusage od. Unterstützungskasse)	Keine Besteuerung	Keine Besteuerung	Einkommensteuerpflichtig. Abzugsfähig ist ein Versorgungsfreibetrag von 40% dieser Bezüge, max. 6.000 DM
Kapitallebensversicherung	Einkommensteuerpflichtig. Abzugsfähig als Sonderausgaben sind best. Festbeträge	Keine Besteuerung	Keine Besteuerung
Altersvorsorge-Sondervermögen und Aktienfonds	Im zu versteuernden Einkommen enthalten.	Einkommensteuerpfl. Abzugsfähig sind Sparerfreibetrag und Werbungskosten	Keine Besteuerung
Quelle: Angaben des Bundesfinanzministeriums			

Tabelle 4:
Auswirkungen der Besteuerungsunterschiede im Vergleich

	GRV	Beamten- pension	Betriebs- rente I	Betriebs- rente II	Kapital- lebensvers.	AS od. Fondsanlage
Typ	FFS/FFF*	FFS	FFS	SFS/SFF*	SFF	SSF/SFF#
Beitrag vor Steuer	37.000	37.000	37.000	37.000	37.000	37.000
Steuer	0	0	0	6.510	8.140	8.140
Beitrag nach Steuer	37.000	37.000	37.000	30.490	28.860	28.860
Rendite vor Steuer	31.160	31.160	31.160	25.670	24.300	24.300
Steuer	0	0	0	0	0	7000/0#
Rendite nach Steuer	31.160	31.160	31.160	25.670	24.300	17.310/24.300#
Endsparbetrag	68.160	68.160	68.160	56.160	53.160	46.170/53.160#
Steuer	4050/0*	14.990	9.000	33400/0*	0	0
Nettoauszahlung	64.110/68.160*	53.160	59.160	52.830/56160*	53.160	46.170/53.160#
<p>Anmerkung: GRV: Gesetzliche Rentenversicherung; AS: Altersvorsorge-Sondervermögen. Die Zahlen beziehen sich auf eine Ansparzeit von 37 Jahren bei einem jährlichen Beitrag von 1000 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>						

rung, 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 zeigt, dass von einem „level playing field“ keine Rede sein kann. Steuerlich am meisten begünstigt ist mit großem Abstand die gesetzliche Rente, während Pensionsfonds 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 bemessenen 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 und die Investition in Altersvorsorge-Sondervermögen sehr unattraktiv erscheinen. Während sich eine ungleiche Besteuerung für eine reine Kapitalanlage in Aktien paternalistisch begründen lässt, da diese die biometrischen Risiken nicht abdeckt, vgl. Abschnitt 1.3, gewährleisten die beiden anderen Anlageformen jedoch diese Risikoabsicherung und stellen angesichts der Probleme des Umlageverfahrens eine sinnvolle Form der ergänzenden privaten Altersvorsorge dar. Daher lassen sich kaum ökonomisch einsichtige Gründe für die steuerliche Benachteiligung ins Feld führen, zumal das Altersvorsorge-Sondervermögen zumindest in dieser Hinsicht äquivalent zu Anlagen in Kapitallebensversicherungen ist. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Renditen beider Anlageformen nicht,

wie hier angenommen, gleich sind, sondern der Steuervorteil der Lebensversicherung in der Praxis mit einem Renditenachteil einhergeht.²²

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 Altersvorsorge in Deutschland. Ihr Volumen beträgt weniger als die Hälfte der Leistungen der Lebensversicherer und weniger als 10 Prozent der Ausgaben der GRV.²³

²² Dies impliziert eine Umverteilung zugunsten der Lebensversicherer.

²³ DIA (1999).

6 Schlussfolgerungen und Ausblick

Die im letzten Abschnitt geschilderte Steuerriskriminierung 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.²⁴ 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 hinauszuschie-

²⁴ Wir glauben ja, aber diese schwierige Frage steht nicht im Zentrum dieses Beitrags. Vgl. dazu *Börsch-Supan, Heiß und Winter* (2000).

ben, 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 der Vermögensbildung durch den Progressionseffekt einer „Zwangssrente“ 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.

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 angemahnte 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.

Burbridge, 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.

Weitere Titel aus dieser Reihe

Prosperität in einer alternden Gesellschaft

mit Beiträgen von Herwig Birg, Bernhard Boockmann, Stephanie Mohr-Hauke, Bert Rürup, Viktor Steiner, Andreas Storm und Ernst Ulrich von Weizsäcker (2000)

Mehr Beschäftigung – Sisyphusarbeit gegen Tarifpartner und Staat

von Norbert Berthold (2000)

Weltwirtschaft wohin? – Langzeitdenken als Orientierungshilfe

von Alfred Zänker (1999)

Perspektiven des Europäischen Kartellrechts

Redigiertes Protokoll einer Tagung des Frankfurter Instituts (1999)

Der Sozialstaat – Verlockung und Verirrung im Spiegel Schweden

von Alfred Zänker (1998)

Rentenreform – Lehren von draußen

Berichtsband über eine Veranstaltung des Frankfurter Instituts (1997)

Wohnungsmärkte im Aufbruch – Privatisierung des Wohnens in Transformationsländern

von Walter Hamm (1997)

Weitere Titel zu diesem Thema
aus dem Frankfurter Institut

Rohstoff Bildung

Beiträge zu einer Tagung des Frankfurter Instituts,
herausgegeben von Konrad Morath (2000)

Arbeitszeiten und soziale Sicherung flexibler gestalten
eine Studie des Kronberger Kreises (1999)

Verlässliche soziale Sicherung

Beiträge zu einer Tagung des Frankfurter Instituts,
herausgegeben von Konrad Morath (1998)

**Die Aufgaben – Wirtschaftspolitische Orientierung
für die kommenden Jahre**

eine Studie des Kronberger Kreises (1998)

Rentenkrise. Und wie wir sie meistern können

mit Beiträgen von Gary S. Becker et al. (1997)

Einwanderungspolitik – Möglichkeiten und Grenzen

eine Studie des Kronberger Kreises (1994)

Mehr Langfristdenken in Gesellschaft und Politik

eine Studie des Kronberger Kreises (1994)

