

**Nach der Reform ist vor der Reform:
Weitere Schritte für eine nachhaltige
Reform der Altersvorsorge in
Deutschland**

Axel Börsch-Supan

15-2002

February 2002

NACH DER REFORM IST VOR DER REFORM: WEITERE SCHRITTE FÜR EINE NACHHALTIGE REFORM DER ALTERSVORSORGE IN DEUTSCHLAND

Axel Börsch-Supan

Fakultät für Volkswirtschaftslehre, Universität Mannheim
National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts

ZUSAMMENFASSUNG:

Auch nach der Rentenreform 2000 wird das Alterseinkommen im wesentlichen von der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung getragen werden. Die zumeist unterschätzte Alterung der Bevölkerung und die nach wie vor bestehenden Anreizeffekte auf das Arbeitskräfteangebot werden daher weiterhin die gesetzliche Rentenversicherung unter großen Druck setzen.

Dieses Papier vertritt den Standpunkt, daß eine nachhaltige Sanierung der Rentenversicherung weitere Reformschritte benötigt. Die umlagefinanzierte Pflichtversicherungssäule sollte versicherungsmathematisch angepaßt werden, den Versicherten ein transparentes Kontensystem anbieten und die Beitragssätze auf ihrer jetzigen Höhe einfrieren. Die neue freiwillige Zusatzversorgung sollte als Mischform der zweiten und dritten Säule gestaltet werden, um die anstehende Alterslast verlässlich finanzieren zu können. Sie bedarf ferner einer einheitlichen und in sich konsistenten Besteuerung sowie flankierender Kapitalmarktbestimmungen.

ADRESSE:

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

Einleitung

Die Reform der gesetzlichen Rentenversicherung Deutschlands, die im Jahr 2000 in den Bundestag eingebracht wurde und im Mai 2001 mit ihrem zustimmungspflichtigen Teil auch den Bundesrat passierte – im folgenden kurz Rentenreform 2000 genannt – ist ein wichtiger erster Schritt zur Stabilisierung der deutschen Sozialversicherung, indem sie die umlagefinanzierte gesetzliche Rente durch eine freiwillige private Zusatzrente – die sogenannten „Riester-Rente“ – ergänzt. Aber auch nach der Rentenreform 2000 wird das Alterseinkommen im wesentlichen von der gesetzlichen Rentenversicherung im Umlageverfahren getragen werden. Die insbesondere von offizieller Seite unterschätzte Alterung der Bevölkerung und die nach wie vor bestehenden Anreizeffekte auf das Arbeitskräfteangebot werden demnach weiterhin die erste Säule der gesetzlichen Rentenversicherung unter großen Druck setzen.

Dieses Papier vertritt den Standpunkt, daß für eine nachhaltige Rentenreform zwei zentrale Maßnahmen getroffen werden müssen, die sich gegenseitig bedingen: Erstens muß die erste umlagefinanzierte Säule der gesetzlichen Rentenversicherung transparenter und fairer als gemäß der Rentenreform 2000 gestaltet werden. Die staatliche Säule bedarf größerer Transparenz, um politisch tragbar und langfristig reformierbar zu werden, und mehr Fairness, um die derzeitigen Anreize zu neutralisieren, früh in Rente zu gehen. Zweitens ist es unumgänglich, eine ausgewogenere Mischung von Umlagesystem und kapitalgedeckter Altersversorgung in Deutschland einzuführen, als es die Rentenreform 2000 nach all ihren Änderungen im Gesetzgebungsverfahren vorsieht. Erst ein höheres Niveau der Eigenvorsorge kann die demographische Last verteilen und die negativen Anreizeffekte auf das Arbeitskräfteangebot vermindern. Eine höhere Privatrente kann zudem positive Nebenwirkungen auf die Gesamtwirtschaft ausüben, in dem sie den deutschen Kapitalmarkt stärker institutionalisiert. Dazu ist jedoch eine konsequentere Ausgestaltung dieser Privatrente nötig. Sie sollte als Mischform aus der zweiten und dritten Säule organisiert sowie einheitlich und in sich konsistent steuerlich behandelt werden. Zudem sollte sie einerseits der Dynamik des Kapitalmarktes nicht im Wege stehen, andererseits aber einem deutlich stärkeren Verbraucherschutz unterliegen.

Viele Argumente dieses Papiers wurden in anderen Ländern längst umgesetzt – so seit Mitte der 80er Jahre in unseren beiden Nachbarländern, der Schweiz und den Niederlanden.¹ Daß Deutschland sich mit dem Reformprozeß so schwer tut, ist bedauernd, da die Situation in

¹ Vgl. die internationalen Erfahrungen, die in DIA (1999a) geschildert werden.

Deutschland besonders prekär ist, was am Ausmaß des demographischen Wandels und der Dominanz des Umlagesystems für das Renteneinkommen des Medianarbeitnehmers liegt.

Bevor wir im nächsten Abschnitt weitere Reformen der umlagefinanzierten Säule und im darauffolgenden Abschnitt die Ausgestaltung der kapitalgedeckten Säule diskutieren, wollen wir zuvor ein Mißverständnis ausräumen: Bloße Parameteränderungen des Umlageverfahrens können das deutsche Rentensystem nicht gegen die Alterung der Bevölkerung immunisieren. Dies liegt an dem schieren Ausmaß der Altersstrukturveränderung. Durch die große Zahl und die Langlebigkeit der 1950-70 Geborenen und die weitaus kleinere Zahl ihrer Kinder wird sich die Belastung pro Kind mehr als verdoppeln.

Eine Erhöhung des Rentenalters ist die wirksamste aller parametrischen Maßnahmen im Umlageverfahren, da gleichzeitig die Anzahl der Beitragszahler erhöht und die Anzahl der Rentempfänger vermindert wird. Berücksichtigt man die erhöhte Lebenserwartung, erscheint es nur natürlich, den aktiven Teil des Lebens zu verlängern, insbesondere angesichts des in Deutschland so niedrigen Renteneintrittsalters. In der Tat versuchen mehrere Gesetzesänderungen und Durchführungsregeln in der Nachfolge der Reform 1992, das Rentenalter zu ändern. Schätzungen gehen von einer hierdurch eingeleiteten Änderung des Rentenalters von etwa 3 Jahren aus.² Dies wird nicht ausreichen: Um die Folgen, die die Alterung der Bevölkerung mit sich bringt, voll aufzufangen, müßte das Durchschnittsrentenalter um etwa 9,5 Jahre auf ein Alter von 69 Jahren erhöht werden.³

Eine Zunahme der Frauenerwerbsquote ist ein weiterer oft erwähnter Mechanismus, der dabei helfen könnte, die Rentenlast zu verringern. Allerdings sind die Auswirkungen für die Rentenfinanzen gering und zeitlich begrenzt. Selbst wenn der Anteil der berufstätigen Frauen innerhalb der nächsten 10 Jahre dasselbe Niveau wie das der Männer erreichen sollte, würde der Beitragssatz zur Sozialversicherung dadurch im Jahre 2035 nur um ein Drittel niedriger sein, und die Entlastung wäre zeitlich begrenzt, da die zusätzlichen weiblichen Beschäftigten später selbst Renten beanspruchen werden.

Ähnliche Argumente gelten für den Zuzug jüngerer Immigranten nach Deutschland: bei der typischen Altersstruktur von Immigranten müßte die Nettoimmigration etwa 800.000 Personen im Jahr umfassen, was offensichtlich völlig unrealistisch ist.

² Implizit z.B. in Prognos (1998).

³ Börsch-Supan (1999a).

Ein faires und transparentes Umlageverfahren

Drei Hauptprobleme plagen auch nach der Rentenreform 2000 die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung. Erstens werden die negativen Lohnnebenkosteneffekte schmerzlich fühlbar werden, wenn sich die Alterung der Bevölkerung beschleunigt und die Beitragssätze trotz Reform weiter steigen. Daher schlagen wir vor, den Beitragssatz des Umlageverfahrens auf dem derzeitigen Niveau einzufrieren. Zweitens hat die Reform weder das normale noch das effektive Rentenalter angetastet, obwohl das Umlageverfahren starke Anreizeffekte ausübt, früh in Rente zu gehen, wodurch das Finanzierungsproblem in Zeiten gestiegener Lebenserwartung noch verstärkt wird. Daher schlagen wir zweitens vor, versicherungsmathematisch korrekte, d.h. deutlich höhere Abschläge bei frühem Renteneintrittsalter einzuführen. Drittens unterliegen die Parameter des Umlageverfahrens dem politischen Prozess, der dazu tendiert, die wahren Rentenzahlungen und Beiträge zu verschleiern, damit auch deren Zusammenhang, was die Beitragsäquivalenz unerhöht und daher dazu beiträgt, daß Beitragszahlungen als Besteuerung empfunden werden. Daher schlagen wir ein transparentes Kontensystem vor, in dem die bisher geleisteten Beiträge und die zu erwartenden Rentenzahlungen klar gegenübergestellt werden. Im folgenden kommentieren wir diese drei weiteren Reformschritte.

Beiträge zum Umlageverfahren einfrieren

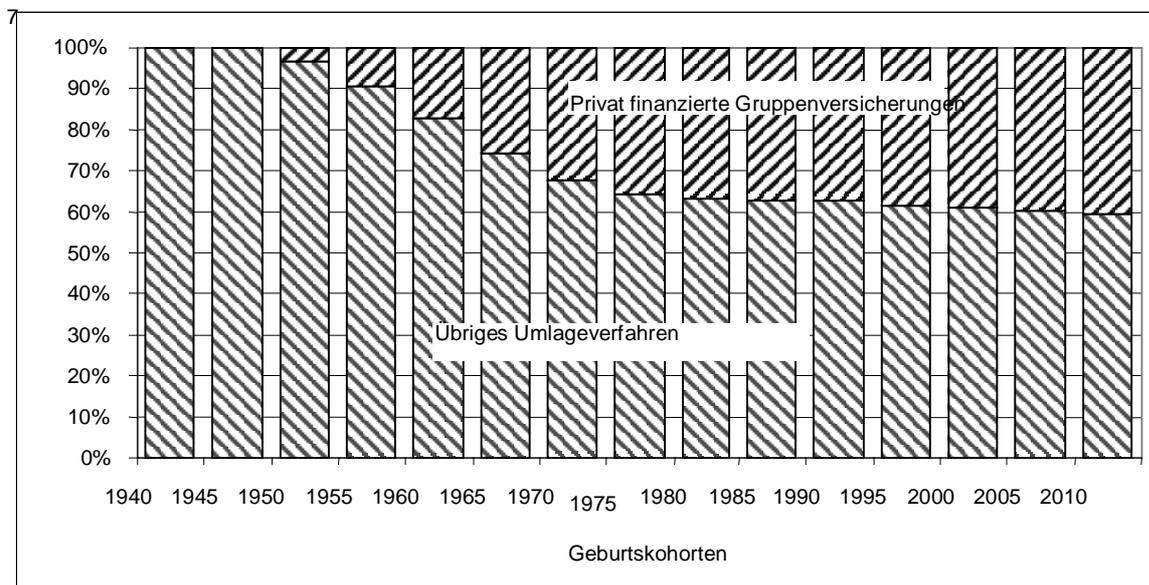
Der demographische Wandel in Deutschland wird erst ab dem nächsten Jahrzehnt voll einsetzen.⁴ Das bedeutet, daß bei sofortigem Handeln noch Zeit bleibt, in der Mittel angespart werden können, um die Beitragslast zu mildern, wenn sich die Verschiebung der Bevölkerungsstruktur beschleunigt. Das wichtigste Motiv, den Beitrag einzufrieren, ist es, dadurch einen natürlichen, transparenten und politikfesten Mechanismus für einen Übergang zu mehr Eigenvorsorge zu schaffen.

Das Einfrieren des Beitragssatzes impliziert ein vermindertes staatliches Rentenbudget pro Rentner, wenn sich der Altersquotient erhöht. Die dadurch entstehende „Rentenlücke“ zwischen dem angestrebten und dem staatlich abgedeckten Rentenniveau wird durch die neue kapitalgedeckte Säule gefüllt. Diese neue Säule entspricht im Prinzip der so genannten „Riester-Rente“. Ihr Umfang ist jedoch kohortenabhängig im Gegensatz zu den konstanten 4%, die für die neue Säule im Rentenreformgesetz 2000 avisiert wird. Die folgende Abbildung zeigt, in

⁴ Vgl. z.B. die 9. koordinierte Bevölkerungsvorausschätzung des Statistischen Bundesamtes.

welchem Verhältnis die beiden Säulen Umlageverfahren und Kapitaldeckung zum Renteneinkommen beitragen, wenn der Beitragsatz im Jahr 2002 „eingefroren“ wird.

Mischung von Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren, nach Geburtskohorten



Das kohortenabhängige Design erlaubt eine deutlich geringere Übergangsbelastung als die konstanten 4% der „Riester-Rente“, vgl. Birg und Börsch-Supan (1999). Zudem verringert dieses Design die Versuchung, den Beitragsatz als Sicherheitsventil zu benutzen.

Versicherungsmathematische Abschläge nach Renteneintrittsalter

Der zweite notwendige Schritt für eine nachhaltige Rentenreform ist, die Abschläge, die das Rentenniveau an das Renteneintrittsalter anpassen, versicherungsmathematisch fair zu gestalten, so dass der Gesamtwert aller Rentenzahlungen vom Rentenalter unabhängig ist. Bis 1992 war die Rentenhöhe proportional zur Anzahl der Beitragsjahre, daher implizierte die Verschiebung des Ruhestandes um ein Jahr nach 40 Beitragsjahren eine Steigerung der Rentenhöhe um 2,5%, was erheblich niedriger ist als die versicherungsmathematische Anpassung, die im Alter von 65 Jahren und einer Verzinsung von 3% zwischen 7 und 8 Prozent liegt. Seit der Rentenreform von 1992 gibt es für die meisten Fälle Abschläge von 3,6% pro Jahr, die bis zum Jahr 2004 eingeführt sein werden -- aber dies ist erst die Hälfte des versicherungsmathematisch nötigen Niveaus.⁵

⁵ Solange die Arbeitnehmer mit dem Marktzins rechnen, die Abschläge jedoch auf der (niedrigeren) internen Verzinsung des Umlageverfahrens basieren, wird es derartige Verzerrungen geben. In sich konsistent kann die Frühverrentung nur über eine kapitalgedeckte Zusatzversicherung finanziert werden, wie es z.B. in den Niederlanden der Fall ist.

Das Fehlen einer versicherungsmathematisch fairen Anpassung der Rente an das Renteneintrittsalter führt zu sehr teuren negativen Anreizeffekten im deutschen Rentenversicherungssystem. Konkret sinkt der Wert der Rentenzahlungen mit dem Renteneintrittsalter. Zwar bekommen Arbeitnehmer, die später in Rente gehen, eine etwas höhere Rente pro Monat, dies kompensiert aber keineswegs die kürzere Rentenbezugsdauer. Der Verlust ist groß, wenn man ihn mit dem Einkommen vergleicht, das durch zusätzliche Arbeitsjahre verdient werden könnte, und lag in der vergangenen Dekade bei mehr als 50 Prozent des Einkommens.⁶ Er wird auch im Jahre 2004, nach der in Phasen eingeführten Rentenreform von 1992, noch bei zwischen 20 und 30 Prozent liegen. Daher tendieren deutsche Arbeitnehmer dazu, so früh wie möglich in Rente zu gehen (Börsch-Supan und Schnabel, 1998).

Die hieraus entstehenden Folgen für die Frührente wurden in mehreren ökonomischen Analysen untersucht (Schmidt, 1995; Siddiqui, 1997; Börsch-Supan, 1998). Die Schätzungen für die Verminderung des Durchschnittsrentenalters liegen übereinstimmend zwischen 2,5 und 3,5 Jahren. Da die durchschnittliche Lebenserwartung eines Beschäftigten im Alter von 60 Jahren etwa 18 Jahre ist, bedeutet das niedrigere Rentenalter eine Erhöhung der Rentenausgaben um etwa 20 Prozent. Kombiniert mit den großzügigen Regelungen für Erwerbsunfähige, hat es zu dem niedrigen Rentenalter von 59,5 Jahren geführt.

Obwohl die Anreizeffekte versicherungsmathematisch unfairer Anpassungen unumstritten sind (siehe den Band von Gruber und Wise, 1999), sind sie politisch deswegen kontrovers, da - nach weit verbreiteter Meinung - die Reduzierung des Rentenalters zur Verminderung der Arbeitslosigkeit beiträgt. Dieses Papier ist nicht der Ort für eine Diskussion des zugrunde liegenden Irrtums. Wir beschränken uns hier auf den Hinweis, daß empirische Studien statt dessen Belege für eine *negative* Korrelation zwischen Rentenalter und Arbeitslosigkeit ergeben.⁷

Ein transparentes Kontensystem

Der dritte wichtige Schritt des ersten Reformteils ist, das Umlageverfahren als ein System transparenter Konten („notional accounts“) einzurichten, die, wie z.B. in Schweden, in häufigen und regelmäßigen Abständen den Beitragszahlern zugehen, so daß die Auswirkungen von Politikänderungen zeitnah realisiert werden können. Während hierdurch nur die Präsentation des Systems geändert wird und nicht die ihm zugrunde liegenden substanz-ökonomischen Me-

⁶ Genauer: Die Änderung im jetzigen verminderten Nettowert der zu erwartenden zukünftigen Rentenzahlungen, wenn der Ruhestand um ein Jahr verschoben wird, geteilt durch das Nettoeinkommen in diesem Jahr.

⁷ Layard, Nickell und Jackman (1991) und Folgearbeiten.

chanismen, handelt es sich um einen wichtigen Schritt der politischen Ökonomie, da er die Verbindung zwischen Beiträgen und Rentenzahlungen verdeutlicht und Manipulationen am Rentensystem erschwert.

Solche Manipulationen wurden in den letzten Jahren in Deutschland zur Methode. Beispielsweise wurde das Rentenniveau durch eine Neudefinition von Beitragsjahren mehr oder weniger stillschweigend reduziert. Solche „verwaltungstechnischen Anpassungen“ kommen früher oder später ans Licht und haben dazu beigetragen, das Vertrauen der Öffentlichkeit in das Rentensystem noch weiter zu verringern. Wenn Beschäftigte vierteljährliche Abrechnungen erhalten, werden solche stillschweigenden „verwaltungstechnischen“ Änderungen des Rentenniveaus sofort offengelegt – dies zwingt die Politik zu offenen Strategien. Nur so läßt sich das Vertrauen in unser Rentensystem wieder stabilisieren.

Zudem ist ein solches Kontensystem ein wichtiges Instrument, den Arbeitnehmern aufzuzeigen, wie viel Eigenvorsorge sie leisten müssen. Sie zeigen eindeutig die Folgen eines Einfrierens des Beitragssatzes auf und definieren so die Summe, die zur kapitalgedeckten Säule beigetragen werden muss. Daher kann dieser Reformvorschlag auf die Einrichtung eines Kontensystems nicht verzichten, insbesondere dann, wenn die Eigenvorsorge freiwillig ist.

Eine konsequente kapitalgedeckte Säule

Die Rentenreform 2000 führt eine kapitalgedeckte Zusatzrente als integralen Bestandteil des deutschen Rentensystems ein. Dies ist ein begrüßenswertes Novum. Die Ausgestaltung dieser Zusatzrente (die sogenannte „Riester-Rente“) ist jedoch in vielen Punkten widersprüchlich. So widerspricht die Verschleierung der zu erwartenden Absenkung des Rentenniveaus der Freiwilligkeit der „Riester-Rente“. Auch die Komplexität der steuerlichen Förderung widerspricht der Intension, sie flächendeckend einzuführen. Zudem ist die Rentenbesteuerung als Ganzes widersprüchlich geblieben.

Wohlfahrtseffekte einer Rentenreform

Bevor wir dies näher erläutern und Alternativvorschläge machen, soll jedoch zunächst auf das falsche, aber offenbar unausrottbare Argument eingegangen werden, der Übergang zu einem (teil-)kapitalgedeckten Rentensystem wäre nicht möglich ohne die Schlechterstellung zumindest einer Generation (Breyer, 1989; Fenge, 1995; Sinn, 2000). Die Argumente der Protagonisten dieser Position gelten jedoch nur unter drei Bedingungen. Erstens muß die Ökonomie friktionslos sein (z. B. perfekte Kapitalmärkte haben). Zweitens darf die Reform keine Neben-

wirkungen auf die Produktion haben (z.B. die Arbeits- und /oder Kapitalproduktivität ändern). Drittens müssen die Beiträge zur Rentenversicherung innerhalb jeder Generation streng proportional zu den Rentenzahlungen sein (es darf z.B. keine Umverteilung stattfinden). Ist eine dieser drei Bedingungen verletzt, ist die Einführung einer (Teil-)Kapitaldeckung auch ohne die Schlechterstellung einer Generation möglich.

In Deutschland ist keine dieser drei Bedingungen erfüllt. Die Kapitalmärkte sind keineswegs perfekt, sondern durch Liquiditäts- und Diversifizierungseinschränkungen geprägt (Pestieau und Possen, 1998). Zweitens zeichnen sich Technologieveränderungen ab, weil insbesondere die Kapitalproduktivität durch die Änderungen des Rentensystems erhöht wird (Corsetti, 1994; Holzmann, 1997; Börsch-Supan und Winter, 1999). Schließlich hat auch die deutsche Rentenversicherung eine beträchtliche Umverteilungskomponente (Börsch-Supan und Reil-Held, 2001). Zudem werden nach den gängigen Meinungsumfragen die Rentenbeiträge als reine Steuern verstanden, nicht als Prämien gemäß des Äquivalenzprinzips. Von einem „teilhabe-äquivalenten System“ (Fenge, 1995) kann keine Rede sein. Die Frage der echten Paretoverbesserungen ist also weitaus subtiler als sie von den oben erwähnten Protagonisten diskutiert wird.⁸ Es ist falsch, die Nebenwirkungen einer Rentenreform zu ignorieren. Selbst wenn diese in der Übergangsphase geringfügig („zweiter Ordnung“) sind, so erhöhen sie das Niveau des Wirtschaftswachstums und haben daher bedeutende Langzeitwirkungen.

Vermeidung von Mitnahmeeffekten durch Transparenz

Selbstverständlich können sich diese Wirkungen nur entfalten, wenn die „Riester-Rente“ auch tatsächlich mindestens in dem von der Rentenreform 2000 avisierten Umfang angespart wird. (Aus dem vorangegangenen Abschnitt folgt, daß zu einer wirklichen Stabilisierung der Beiträge, wie im „Einfriermodell“ der Abbildung 1 beschrieben, kurzfristig ein geringerer, langfristig aber ein höherer Anteil der Eigenvorsorge angebracht ist.) Ob die geplanten Ersparnisse aber wirklich zustande kommen, ist ungewiß. Zunächst wird die staatliche Förderung viele Mitnahmeeffekte haben, etwa bei bereits vorhandenen Betriebsrenten oder Wohneigentum. Zweitens ist die Förderung im unteren Einkommensbereich zwar hoch bezogen auf den Einzahlungsbeitrag, absolut gesehen aber sehr gering – gering jedenfalls in Relation zu den Liquiditätsbeschränkungen z.B. junger Alleinerziehender. Sich nur auf die fiskalische Förderung zu verlassen, um die freiwillige Eigenvorsorge zu induzieren, ist gefährlich. Viel wirksamer ist die Einsicht in die tatsächlichen Rentenzahlungen, wie Boeri, Börsch-Supan, und Tabellini (2001)

nachweisen: Diejenigen Bürger Deutschlands, Frankreichs, Italiens und Spaniens, die am besten über ihr Rentensystem Bescheid wußten, waren auch die, die in einem Mehrsäulenmodell ein Teil der umlagefinanzierten Rente durch Eigenvorsorge ersetzen wollen.

Wahlfreiheit und Verbraucherschutz

Die Einführung einer kapitalgedeckten Zusatzrente geht mit großen Änderungen am Kapitalmarkt einher: Institutionelle Anleger wie Versicherungen und Pensionsfonds bekommen deutlich mehr Gewicht. Umgekehrt kennen nur wenige Bürger den Umgang mit langfristigen Anlagen. In der Rentenreform 2000 ist der Konflikt zwischen Finanzinnovation und Verbraucherschutz vernachlässigt worden. Auf der einen Seite haben die Erfahrungen Großbritanniens in den 80er Jahren gezeigt, daß vielen Bürgern unpassende Sparverträge verkauft wurden, und daß die administrativen Kosten (Vertrieb und Verwaltung der Sparkonten) einen beträchtlichen Teil der Spareinzahlungen verzehren können. Die rigide Zertifizierungslösung der Rentenreform 2000 verhindert jedoch eine dynamische Lösung des Konfliktes zwischen Kapitalmarkt-wettbewerb (der hohe Renditen erwirtschaftet) und Kostendregression (der Wettbewerbsbegrenzung erfordert, um Vertriebskosten und Fehlallokationen in Grenzen zu halten). Innerhalb Branchen bzw. von großen Arbeitgebern gebündelte Gruppenverträge in der Art der US-amerikanischen 401(k)-Pläne scheinen derzeit den günstigsten Kompromiß in diesem Zielkonflikt darzustellen. Wichtig ist die Wahlfreiheit der Arbeitnehmer, die mit einem weitgehenden Verbraucherschutz (Offenlegungsvorschriften, Widerrufsrecht) einhergehen muß. Die Zertifizierungslösung verhindert jedoch Kapitalmarktinnovationen und damit einen Großteil der positiven Nebenwirkungen, die der Rentenreform auch makroökonomisch zum Erfolg verhelfen.

Anreize durch eine einfache nachgelagerte Besteuerung

Schließlich ist die derzeitige Besteuerung von Renten und Pensionen in der Bundesrepublik Deutschland inkonsequent und in sich widersprüchlich. 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. 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

⁸ Für eine tiefgreifende Diskussion siehe Börsch-Supan (1999).

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 höhere Bruttorenditen anbieten, was jedoch den Standort weniger attraktiv macht und langfristig nicht durchgehalten werden kann.

Von einem „level playing field“ kann in der Besteuerung von Renten und Pensionen auch innerhalb Deutschlands keine Rede sein. Steuerlich am meisten begünstigt ist mit großem Abstand die gesetzliche Rente, während Pensionsfonds am schlechtesten abschneiden. Der Unterschied im Nettoauszahlungsbetrag zwischen gesetzlicher Rente und AS-Fonds beträgt fast 50% des ausgezahlten Altersvorsorge-Sondervermögens (Börsch-Supan und Lührmann, 2000).

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.⁹

Die prinzipiellen Überlegungen zum Neutralitätspostulat zeigen, daß nur die nachgelagerte Besteuerung aller Ruhestandseinkünfte Verwerfungen in der Sparentscheidung verhindern kann, 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 schließlich auch 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 die natürliche Versuchung, die Altersvorsorge möglichst weit hinauszuschieben, und die Schwierigkeit, mit Zins- und Zinseszins intuitiv umzugehen, ausgleicht. Angesichts der Erfahrungen in den USA und Kanada meinen wir, daß

⁹ DIA (1999b).

die nachgelagerte Besteuerung und die indirekte Förderung durch den Progressionseffekt der kriterienorientierten Förderung – und schon gar einer „Zwangsrente“ – vorzuziehen ist.

Schlussfolgerungen

Umfragen zeigen, daß den meisten Bürgern bewußt ist, daß eine Krise bevorsteht, aber ihr Umfang wird unterschätzt. Dazu trägt die mangelnde Information über das tatsächliche Ausmaß der Finanzierungslücke in der gesetzlichen Rentenversicherung bei. Es besteht daher die Gefahr, daß die Einführung einer kleinen kapitalgedeckten Säule daher nicht sehr wirkungsvoll sein wird, zumal viele Haushalte schon jetzt Berufsrenten und/oder Lebensversicherungen haben, die nun einfach „angerechnet“ werden. Wird Wohneigentum anerkannt, werden die Mitnahmeeffekte vollends überwiegen.

Die wichtigste Reformmaßnahme ist daher eine offene Darlegung, wie sich die Renten des Umlageverfahrens zukünftig entwickeln werden. Dies wird erst dann anschaulich – und führt zu der allseits gewünschten stärkeren Eigenvorsorge – wenn es für jeden Einzelnen erfahrbar ist. Deshalb empfiehlt dieses Papier als ersten Schritt die Einführung eines transparenten Kontensystems für das Umlageverfahren.

Die makroökonomischen Nebenwirkungen einer solchen Reform sind weitaus subtiler als oft behauptet wird. Die Übergangskosten verschlingen einen Großteil des scheinbar großen Renditenunterschieds zwischen dem Umlageverfahren und einem *de novo* kapitalgedeckten System – nicht jedoch den ganzen. Positive makroökonomische Wirkungen können durch Änderungen der Arbeits- und Kapitalproduktivität, Änderungen in der Kapitalmarktstruktur und Änderungen im Steuer- bzw. Prämiencharakter der Zahlungen für die Altersvorsorge herbeigeführt werden. Diese Nebenwirkungen einer konsequenten Rentenreform haben als Änderungen der Wachstumsraten große langfristige Folgen.

Literaturverzeichnis

- Birg, H., und A. Börsch-Supan (1999), *Für eine neue Aufgabenteilung zwischen gesetzlicher und privater Altersversorgung*, GDV: Berlin.
- Boeri, T., A. Börsch-Supan und G. Tabellini (2001), Would You Like to Shrink the Welfare State? The Opinions of European Citizens, *Economic Policy* 32.
- Börsch-Supan, A. (1998). 'Incentive Effects of Social Security on Labor Force Participation: Evidence in Germany and Across Europe.' *Journal of Public Economics*.
- Börsch-Supan, A. (1999a). 'A Model under Siege: A Case Study of the German Retirement Insurance System.' *The Economic Journal*, Vol. 110 No. 461, F24-45.
- Börsch-Supan, A. (1999b). 'Zur deutschen Diskussion eines Übergangs vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren in der deutschen Rentenversicherung.' *Finanzarchiv*, Band 55, Heft 3, S. 400-428.
- Börsch-Supan, A. und M. Lührmann (2000). *Prinzipien der Renten- und Pensionsbesteuerung*, Frankfurter Institut: Bad Homburg.
- Börsch-Supan, A. und A. Reil-Held (2001). How much is Transfer and how much Insurance in a Pay-As-You-Go System? The German Case, *Scandinavian Journal of Economics*.
- Börsch-Supan, A., und R. Schnabel (1998). 'Social Security and Declining Labor Force Participation in Germany.' *American Economic Review* 88.2, 173-178.
- Börsch-Supan, A. und J. K. Winter (1999). 'Pension Reform, Savings Behavior and Corporate Governance'. Discussion Paper, Universität Mannheim.
- Breyer, F. (1989). 'On the Intergenerational Pareto-Efficiency of Pay-As-You-Go Financed Pension Systems', *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 145, 643-58.
- Corsetti, G. (1994), An Endogenous Growth Model of Social Security and the Size of the Informal Sector, *Revista Analisis Economico* 9.1.
- Deutsches Institut für Altersvorsorge (DIA, 1999a). *Reformerfahrungen im Ausland: Ein systematischer Vergleich von sechs Ländern*. Köln.
- Deutsches Institut für Altersvorsorge (DIA, 1999b): *Die Deutschen und ihr Geld*. Köln.
- Fenge, R. (1995), Pareto-Efficiency of the Pay-As-You-Go Pension System with Intergenerational Fairness, *Finanzarchiv* 52, 357-63.
- Gruber, J., und D. Wise (1999). eds., *International Comparison of Social Security Systems*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Holzmann, R. (1997), Pension Reform, Financial Market Development and Endogenous Growth: Preliminary Evidence from Chile, IMF Staff Papers.
- Pestieau, P., und U. Possen (1997), Investing Social Security in the Equity Market: Does it Make a Difference? Unpublished Discussion Paper, Universität Liege.
- Schmidt, P. (1995). 'Die Wahl des Rentenalters – Theoretische und empirische Analyse des Rentenzugangsverhaltens in West- und Ostdeutschland'. Frankfurt: Lang.
- Siddiqui, S. (1997), The Pension Incentive to Retire: Empirical Evidence for West Germany, *Journal of Population Economics* 10(4), 463-86.
- Sinn, H.-W. (2000), Why a Funded System is Needed und Why it is not Needed, *International Tax and Public Finance*.

Discussion Paper Series

Mannheim Research Institute for the Economics of Aging Universität Mannheim

To order copies, please direct your request to the author of the title in question.

Nr.	Autoren	Titel	Jahr
01-02	Axel Börsch-Supan	Eine Blaupause für eine nachhaltige Rentenreform in Deutschland	02
02-02	Axel Börsch-Supan	A Blue Print For Germany's Pension Reform	02
03-02	Axel Börsch-Supan	Reduction of Working Time: Does it Decrease Unemployment?	02
04-02	Axel Börsch-Supan	Übergang statt Untergang: Wider die Furcht vor dem Untergang der Arbeit	02
05-02	Daniel Houser, Joachim Winter	How Do Behavioral Assumptions Affect Structural Inference? Evidence Form A Laboratory Experiment	02
06-02	Axel Börsch-Supan	International Comparison of Household Savings Behaviour: The German Savings Puzzle	02
07-02	Tito Boeri, Axel Börsch-Supan, Guido Tabellini	Would you Like to Reform the Pension System? The Opinions of European Citizens	02
08-02	Axel Börsch-Supan, Florian Heiss, Miki Seko	Housing Demand in Germany and Japan Paper in memoriam of Stephen King	02
09-02	Moshe Ben-Akiva, Daniel McFadden, Kenneth Train, Axel Börsch-Supan, et.al.	Hybrid Choice Models: Progress and Challenges	02
10-02	Axel Börsch-Supan, Alexander Ludwig, Joachim Winter	Aging and International Capital Flows	02
11-02	Axel Börsch-Supan	Labor market effects of population aging	02
12-02	Axel Börsch-Supan	Kann die Finanz- und Sozialpolitik die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf den Arbeitsmarkt lindern?	02
13-02	Florian Heiß, Jens Köke	Dynamics in ownership and firm survival: Evidence from corporate Germany	02
14-02	Axel Börsch-Supan	„Global Aging“ an der Jahrtausendwende: Die demographischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts	02
15-02	Axel Börsch-Supan	Nach der Reform ist vor der Reform: Weitere Schritte für eine nachhaltige Reform der Altersvorsorge in Deutschland	02
16-02	Florian Heiss	Specification(s) of Nested Logit Models	02

17-02	Axel Börsch-Supan	What We Know and What We Do NOT Know About the Willingness to Provide Self-Financed Old-Age Insurance	02
18-02	Axel Börsch-Supan, Agar Brugiavini	Savings: The Policy Debate in Europe	02