

# Fiskalische Wirkungen der Riester-Rente und aktueller Reformansätze

Christian Rieckhoff

Die staatlich geförderte zusätzliche Altersvorsorge, die sog. Riester-Rente, sieht sich in der letzten Zeit verstärkter Kritik ausgesetzt<sup>1</sup>. Die Kritikpunkte sind vielfältig, als weitgehend unstrittig gilt seit langem jedoch, dass viele der angebotenen Riester-Produkte zu teuer und intransparent sind<sup>2</sup>. Die aus dieser Analyse abgeleiteten Schlussfolgerungen sind sehr unterschiedlich. Sie reichen von der Forderung höherer Transparenz und Effizienz der angebotenen Riester-Verträge<sup>3</sup> über die Schaffung alternativer Formen der Sparförderung<sup>4</sup> oder eine Begrenzung bzw. Neujustierung der staatlichen Förderung<sup>5</sup> bis zur Forderung der kompletten Einstellung der Riester-Förderung<sup>6</sup>. In diesem Zusammenhang wird auch gefordert, die staatlichen Fördermittel für die Riester-Rente anders zu verwenden, z. B. diese in die betriebliche Altersversorgung umzuleiten<sup>7</sup> oder für die Förderung von Geringverdienern in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV) einzusetzen<sup>8</sup>. Dabei stellt sich die Frage, wie sich die geförderte zusätzliche Altersvorsorge insgesamt auf den Staatshaushalt<sup>9</sup> auswirkt und welche fiskalischen Folgen aktuelle Reformvorschläge erwarten lassen. Die hier betrachteten Reformvorschläge haben nur teilweise das Ziel, die Riester-Rente zu ersetzen oder zu verdrängen. Der angestrebte Grad der Beteiligung in der Bevölkerung und das zu erreichende Sicherungsniveau für das Alter differieren zwischen den unterschiedlichen Formen der Alterssicherung und auch zwischen den dargestellten Reformvorschlägen erheblich. Die im Folgenden vorgenommenen modellhaften Schätzungen des Fördervolumens sind daher nicht als Alternativrechnungen unterschiedlicher Schwerpunktsetzungen in der Alterssicherungspolitik zu verstehen. Ihr Ziel besteht lediglich darin, den möglichen Umfang der bereits bestehenden staatlichen Förderung für unterschiedliche Formen der Altersvorsorge und ihrer Entwicklung vor dem Hintergrund der aktuellen Reformansätze zu verdeutlichen.

## 1. Riester-Förderung und nachgelagerte Besteuerung

Zunächst ergibt sich die Frage nach dem aktuellen Umfang der staatlichen Förderung der Riester-Rente. Die staatliche Förderung der zusätzlichen Altersvor-

sorge besteht aus der Gewährung einer Zulage und dem darüber hinaus möglichen Sonderausgabenabzug<sup>10</sup>. Fiskalisch bewirken die Zulagen eine Erhöhung der Ausgaben und der mögliche Sonderausgabenabzug eine Verringerung der Einnahmen. Die Zulageförderung und die Steuerermäßigung durch den Sonderausgabenabzug werden durch die Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) bzw. die zuständigen Finanzämter exakt berechnet, statistisch erfasst und regelmäßig veröffentlicht. So betrug z. B. für das Beitragsjahr<sup>11</sup> 2012 die staatliche Zulageförderung rd. 2,7 Mrd. EUR und die Steuerermäßigung durch den Sonderausgabenabzug rd. 0,9 Mrd. EUR<sup>12</sup>. Zu beachten ist, dass durch den gesetzlich möglichen Zeitraum für die Beantragung der Zulageförderung bzw. des Sonderausgabenabzugs die Berechnung und Auszahlung der staatlichen Förderung für ein Beitragsjahr erst in den Folgejahren des Beitragsjahres<sup>13</sup> realisiert wird.

Dabei erscheint die Abgrenzung sinnvoll, welcher Teil der staatlichen Förderung tatsächlich als Subvention oder Steuervergünstigung zu sehen ist. Sofern man den Sonderausgabenabzug als Instrument zur Herstellung der nachgelagerten Besteuerung der Riester-Rente betrachtet, ist nur der Teil der Zulagen als Subvention bzw. Steuervergünstigung zu sehen, der über die mögliche Steuerermäßigung des Sonderausgabenabzugs<sup>14</sup> hinausgeht<sup>15</sup>. Für das Jahr 2012 wird dieser Anteil von der Bundesregierung auf 920 Mio. EUR geschätzt<sup>16</sup>.

<sup>1</sup> S. z. B.: „Ist die Riester-Rente gescheitert?“ in: Berliner Morgenpost vom 12. 4. 2016, oder „Ende des Riester-Irrsinns?“ in: Nürnberger Nachrichten vom 12. 4. 2016.

<sup>2</sup> Vgl. z. B.: Finanztest: Riester-Rentenversicherung: Nur fünf gute. Heft 12/2013, S. 25 bis 30.

<sup>3</sup> Vgl. z. B.: Fahimi, Yasmin: Lebensstandard im Alter sichern – betriebliche Altersversorgung stärken. in: Betriebliche Altersversorgung 4/2016, S. 267 f.

<sup>4</sup> Vgl. z. B.: „Ökonomen fordern Abschaffung der Riester-Rente“ in: Spiegel online vom 20. 2. 2016.

<sup>5</sup> Vgl. z. B.: Abschlussbericht der Grünen Rentenkommission, RZ 165 bis 180, veröffentlicht unter: www.gruene.de.

<sup>6</sup> Vgl. z. B.: Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald et al. und der Fraktion DIE LINKE an den Deutschen Bundestag: Die Riester-Rente in die gesetzliche Rentenversicherung überführen. in: BT-Drucks. 18/8610 vom 31. 5. 2016.

<sup>7</sup> So äußerte sich z. B. Cansel Kiziltepe (SPD) lt. „Hitze Bundestagsdebatte um Rente, Riester und bAV“ in: Versicherungsjournal vom 3. 6. 2016.

<sup>8</sup> Vgl. Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald et al., a. a. O., hier S. 5.

<sup>9</sup> An dieser Stelle werden ausschließlich Auswirkungen auf die Haushalte des Bundes, der Länder und der Gemeinden betrachtet, nicht jedoch jene auf die Haushalte der Sozialversicherung.

<sup>10</sup> Vgl. zu Grundsätzen der Förderung: PriceWaterhouseCoopers/Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.) Altersvorsorge Beraten Gestalten Optimieren, Stollfuß, Düsseldorf/Berlin 2009, hier: S. 721 ff.

Diese Abgrenzung weist bereits auf die mit der staatlichen Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge in der Ansparphase zwingend verbundene Besteuerung in der Auszahlungsphase hin<sup>17</sup>. Um den „fiskalischen Einfluss“ zu bestimmen, der durch die staatliche Förderung der Riester-Rente entsteht, wären in einer Gesamtschau die zusätzlichen Ausgaben (Zulagen)<sup>18</sup> und die Steuermindereinnahmen (Sonderausgabenabzug) um die zusätzlichen Steuerermehreinnahmen aus den Leistungen von geförderten Altersvorsorgeverträgen zu bereinigen. Problematisch ist, dass sich weder die Leistungen aus geförderten Altersvorsorgeverträgen noch die sich daraus ergebenden Steuereinnahmen statistisch exakt bestimmen lassen: Institutionen, die geförderte Alterssicherungsleistungen auszahlen, müssen diese über das sog. Rentenbezugsmitteilungsverfahren an die ZfA melden, die diese Daten zum Zwecke der Besteuerung dann an die zuständigen Finanzämter weiterleitet<sup>19</sup>. Die Besteuerung erfolgt gemäß § 22 Nr. 5 Einkommensteuergesetz (EStG). Nach der gleichen steuerlichen Vorschrift werden allerdings z. B. auch Leistungen der betrieblichen Altersversorgung besteuert, die gem. § 3 Nr. 63 in der Ansparphase steuerlich begünstigt wurden<sup>20</sup>. Steuersystematisch werden daher Alterssicherungsleistungen aus verschiedenen Systemen einheitlich erfasst. Eine exakte statistische Abgrenzung der Leistungen aus geförderten Riester-Verträgen ist somit (bisher) nicht möglich.

Das von der Bundesregierung veröffentlichte Sozialbudget weist für das Jahr 2012 rd. 0,2 Mrd. EUR an Leistungen aus der „privaten Altersvorsorge“<sup>21</sup> aus<sup>22</sup>. Aufgrund der bis zu diesem Zeitpunkt abgeschlossenen Vertragszahlen lässt sich vermuten, dass es sich dabei hauptsächlich um Leistungen aus Riester-Verträgen handelt<sup>23</sup>. Da keine Informationen zu den weiteren Besteuerungsgrundlagen bekannt sind, können auch keine Aussagen zur Höhe der sich aus der Riester-Rente ergebenden Steuerermehreinnahmen gemacht werden.

Die starke Diskrepanz zwischen staatlicher Förderung und resultierenden Steuerermehreinnahmen verwundert nicht, da sich die überwiegende Zahl der Riester-Verträge noch in der Beitragsphase befindet<sup>24</sup>. Das legt auch die Altersstruktur der Zulageempfänger der einzelnen Beitragsjahre nahe<sup>25</sup>. Insgesamt steht der statistisch weitgehend genauen Abgrenzung der staatlichen Förderung für die geförderte zusätzliche Altersvorsorge somit eine weitgehende statistische Nichterfassung der sich ergebenden Steuerermehreinnahmen gegenüber. Theoretische Modellberechnungen zeigen allerdings, dass mittelfristig mit einem deutlichen Anstieg der Steuerermehreinnahmen durch die Leistungen aus Riester-Verträgen zu rechnen ist. Langfristig könnten danach die jährlichen Steuerermehreinnah-

men sogar die Höhe der periodischen Förderung übersteigen<sup>26</sup>.

Die Höhe der zusätzlichen Steuerermehreinnahmen eines Kalenderjahres lässt jedoch noch keinen Rückschluss auf das konkrete Verhältnis von Förderung und Steuerermehreinnahmen zu, genauer, darauf, welche Förderung zu welchen Steuerermehreinnahmen führt. Die Leistungshöhe eines Altersvorsorgevertrags beruht in der Regel auf der Förderung über einen längeren Zeitraum. Durch den Zeitverzug

Christian Rieckhoff ist Mitarbeiter im Geschäftsbereich Forschung und Entwicklung der Deutschen Rentenversicherung Bund.

<sup>11</sup> Beitragsjahr ist das Kalenderjahr, in dem die Eigenbeiträge entrichtet werden und für das die staatliche Förderung gewährt wird.

<sup>12</sup> Vgl.: Kruse/Scherbarth: Förderung der Riester-Rente durch Zulagen und Sonderausgabenabzug: Mehr als 10,8 Millionen geförderte Personen im Beitragsjahr 2012 – fast 50% der Zulageförderung als Kinderzulage. in: RVaktuell 4/2016, S. 91 bis 103.

<sup>13</sup> Daher weichen die Daten für die Finanzjahre von denen der Beitragsjahre ab. Zu den Daten der Zulageförderung nach Finanzjahren vgl. auch Geschäftsberichte der Deutschen Rentenversicherung Bund unter: [www.deutsche-rentenversicherung.de/Bund](http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Bund).

<sup>14</sup> Für eine exakte Abgrenzung müsste für alle Zulageempfänger zunächst eine Günstigerprüfung nach § 10a EStG erfolgen. Tatsächlich erfolgt die Günstigerprüfung allerdings nur bei denjenigen Förderberechtigten, die auch eine Steuererklärung abgeben und den Sonderausgabenabzug nach § 10a EStG beantragen. Sofern die Günstigerprüfung beantragt wird und diese zugunsten der Zulagen ausgeht, erfolgt ebenfalls bei der ZfA keine statistische Erfassung.

<sup>15</sup> Zur Frage, inwieweit die staatliche Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge als „Steuervergünstigung“ anzusehen ist, vgl. ZEW/Fifo: Evaluierung von Steuervergünstigungen, Band 3, Forschungsauftrag Projektnummer 15/07 des Bundesministeriums der Finanzen, Köln, Copenhagen, Mannheim 2009, hier S. 423 ff.

<sup>16</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2011 bis 2014 [24. Subventionsbericht]. Abrufbar unter: [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de), hier S. 31 f. und 256.

<sup>17</sup> Vgl. PriceWaterhouseCoopers/Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), a. a. O., hier: S. 749 f.

<sup>18</sup> Aus steuersystematischer Sicht sind die Zulagen tatsächlich als Vorauszahlung auf die Steuerermäßigung aufgrund des Sonderausgabenabzugs nach § 10a EStG zu werten, vgl. Horlemann: Die Besteuerung von Alterseinkünften in Deutschland – ein Modell für Europa?, hier S. 63, Herbert Utz Verlag, München 2007.

<sup>19</sup> Vgl. PriceWaterhouseCoopers/Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), a. a. O., hier: S. 750 f.

<sup>20</sup> Vgl. Deutsches Steuerberaterinstitut e. V.: Steuerberater Handbuch 2012, hier S. 420 f. und 426 ff.

<sup>21</sup> Dazu werden Riester- und Basisrentenverträge gezählt.

<sup>22</sup> Vgl. BMAS: Sozialbudget für das Jahr 2012, Tabelle III-1 „Leistungen und Finanzierung nach Arten und Institutionen“, Datenstand: Mai 2016, Daten auf Anfrage beim BMAS verfügbar.

<sup>23</sup> Vgl.: Unterrichtung durch die Bundesregierung: Sozialbericht 2013, BT-Drucks. 17/14332 vom 4.7.2013, hier Tabellen 20 und 21, S. 141 f.

<sup>24</sup> Vgl. Sozialbericht 2013, a. a. O., S. 141.

zwischen der Auszahlung der staatlichen Förderung und der Realisierung der sich daraus ergebenden Steuermehreinnahmen erscheint somit eine Bewertung der fiskalischen Effekte der Förderung und der nachgelagerten Besteuerung von geförderten Altersvorsorgeverträgen nur im Rahmen von Längsschnittdaten sinnvoll. Die fiskalischen Wirkungen der Riester-Rente können zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht vollständig ab-

geschätzt werden. Es können daher auch keine Aussagen dazu getroffen werden, welche langfristigen fiskalischen Spielräume sich bei einer Einschränkung oder Abschaffung der Riester-Förderung ergeben würden.

## 2. Wirkung aktueller Reformvorschläge

Eine Bewertung der fiskalischen Wirkungen einer veränderten Förderpolitik erscheint wiederum nur im Gesamtkontext der konkreten Reformvorschläge sinnvoll. So kommt der Riester-Rente gemeinsam mit der betrieblichen Altersversorgung seit der Rentenreform des Jahres 2001 die Aufgabe zu, einen Teil der individuellen Lebensstandardsicherung im Alter zu übernehmen<sup>27</sup>. Ein Reformvorschlag zur Einschränkung oder Einstellung der Förderung der Riester-Rente<sup>28</sup> muss daher gleichzeitig auch Elemente enthalten, wie die bisher der Riester-Rente zugedachte sozialpolitische Funktion in Zukunft ausgestaltet werden soll<sup>29</sup>. An dieser Stelle zeichnen sich aktuell im Wesentlichen drei alternative Reformüberlegungen ab:

- die Schaffung neuer Vorsorgeprodukte (z. B. „Deutschland-Rente“<sup>30</sup>, „Vorsorgekonto“ etc.),
- die Stärkung bzw. der Ausbau der betrieblichen Altersversorgung,
- die (teilweise) Rückverlagerung der Aufgabe der Lebensstandardsicherung im Alter in die RV.

Die Vorschläge zur Schaffung neuer Vorsorgeprodukte sind bisher über den Status von kursorischen Ideenskizzen im Wesentlichen nicht hinaus gekommen. Details über ihren Charakter, die Höhe der Risikoabsicherung, Höhe der Beiträge, Anlagepolitik, obligatorische Beteiligung usw. fehlen<sup>31</sup>. Aussagen über ihre möglichen fiskalischen Auswirkungen können daher nicht getroffen werden.

### 2.1 Ausbau der betrieblichen Altersversorgung

Die Angebote der betrieblichen Altersversorgung (bAV) sollen nach dem Willen der Bundesregierung – gerade in kleinen und mittleren Unternehmen – ausgebaut werden<sup>32</sup>. Die bAV wird oft als besonders geeignete<sup>33</sup>, kostengünstige und effiziente Form der Altersvorsorge dargestellt<sup>34</sup>. Vor diesem Hintergrund erscheint es erstaunlich, dass bisher keine Daten zum Umfang der staatlichen Förderung der bAV vorliegen<sup>35</sup>. Dabei dürfte der Umfang dieser Förderung durchaus nennenswert sein. So zahlten laut Statistischem Bundesamt im Jahr 2012 die Beschäftigten in Deutschland rd. 9,5 Mrd. EUR in die bAV ein<sup>36</sup>. Geht man an dieser Stelle davon aus, dass die Arbeitnehmerfinanzierung zur Hälfte im Rahmen des § 3 Nr. 63 EStG erfolgte<sup>37</sup> und legt einen durchschnittlichen (Grenz-)Steuersatz von 30 % zugrunde<sup>38</sup>, so führt die steuerliche Freistellung der Entgeltumwandlung zu jährlichen Steuermindereinnahmen von rd. 1,4 Mrd. EUR. Doch auch die steuerliche Berücksichtigung der Aufwendungen der Arbeitgeber führt zu

<sup>25</sup> So war der Anteil der Zulageempfänger der Geburtsjahrgänge bis 1950 – die sich nunmehr ziemlich vollständig in der Rentenphase befinden dürften – über die verschiedenen Beitragsjahre eher gering. S. z. B.: Stolz/Rieckhoff: Zulagenförderung für das Beitragsjahr 2004 durch die Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA). in: RVaktuell 9/2007, S. 306 bis 313, hier Tabelle 4, S. 309. Ähnliche Ergebnisse ergeben sich für die folgenden Beitragsjahre.

<sup>26</sup> Vgl. Bollacke (Westfälische Wilhelms-Universität Münster): Die Finanzierung der Riester-Rente als steuerbasiertes Umlageverfahren. Präsentationsunterlagen vom Graduiertenkolloquium des FNA der Deutschen Rentenversicherung am 10. 7. 2015, bzw. Bollacke: Subsidized Private Pension Savings and Deferred Taxation of Retirement Income: Is the German Riester Scheme Self-Financing? [March 8, 2016], available at SSRN: www.ssrn.com/abstract=2744672, Abruf am: 21. 7. 2016.

<sup>27</sup> Vgl. Schmähl: Von der Ergänzung der gesetzlichen Rentenversicherung zu deren partiellem Ersatz: Ziele, Entscheidungen sowie sozial- und verteilungspolitische Wirkungen. in: Eichenhofer/Rische/Schmähl (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, Luchterhand, Köln 2011, S. 169 bis 249, hier insbesondere S. 213 ff.

<sup>28</sup> Inwieweit eine solche Begrenzung der Riester-Förderung aus rechtlicher Sicht möglich wäre, bleibt an dieser Stelle unberücksichtigt.

<sup>29</sup> Es ergibt sich auch die Frage, ob bei einer dauerhaft ausbleibenden Dynamisierung der Förderung die Riester-Rente ihre sozialpolitische Aufgabe noch wahrnehmen kann. Vgl. dazu auch: Blank: Einstieg in den Ausstieg? – Die Entwicklung der Förderung der „Riester-Rente“. in: Sozialer Fortschritt 4/2016, S. 97 bis 102.

<sup>30</sup> S. dazu z. B.: „Die ‚Deutschland-Rente‘ kann Zukunftsmodell sein“ in: Saarbrücker Zeitung vom 5. 1. 2016 oder „Absurde Idee mit dem Namen ‚Deutschland-Rente‘“ in: Versicherungsjournal.de vom 4. 1. 2016.

<sup>31</sup> Vgl. z. B.: „Vernichtende Kritik an Deutschland-Rente und Vorsorge-Konto“ in: Versicherungsjournal.de vom 18. 7. 2016.

<sup>32</sup> Vgl.: „Deutschlands Zukunft gestalten“, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, veröffentlicht unter: www.bundesregierung.de, S. 72 f.

<sup>33</sup> S. z. B.: „Betriebsrente für alle?“ in: Focus Nr. 3 vom 13. 1. 2014.

<sup>34</sup> Kritisch hierzu: Betriebliche Altersvorsorge – Vorsicht teure Falle. in: ÖkoTest, Test vom 31. 5. 2013, veröffentlicht unter: www.oekotest.de.

<sup>35</sup> Vgl. Clemens/Förstermann: Das System der betrieblichen Altersversorgung in Deutschland. In: Wirtschaftsdienst 9/2015, S. 627 bis 635, hier: S. 634, und Clemens: Ökonomische und demographische Rahmenbedingungen der Rentenpolitik in Deutschland. in: Eichenhofer/Rische/Schmähl (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, a. a. O., S. 105 bis 140, hier S. 134.

<sup>36</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt: „Beschäftigte investieren im Jahr 2012 rund 9,5 Milliarden Euro in betriebliche Altersvorsorge“, Pressemitteilung vom 5. 3. 2015, veröffentlicht unter: www.destatis.de.

Steuermindereinnahmen. Geht man hier von rd. 25 Mrd. EUR an steuerlich berücksichtigten Aufwendungen der Arbeitgeber für die bAV aus<sup>39</sup>, so ergeben sich bei einem angenommenen Grenzsteuersatz der Arbeitgeber von 30%<sup>40</sup> rd. 7,5 Mrd. EUR an Steuermindereinnahmen. Insgesamt würde sich somit als staatliche Förderung der bAV für das Jahr 2012 eine Summe von etwa 9 Mrd. EUR ergeben.

Im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) wurden im Jahr 2016 zwei Gutachten vorgestellt, mit denen Hemmnisse bei der Verbreitung der bAV analysiert und Reformvorschläge zu deren Beseitigung erarbeitet werden sollten<sup>41</sup>. Einige der vorgeschlagenen Reformmaßnahmen sehen vor, die Anzahl der Entgeltumwandlungen bis 2030 gegenüber dem jetzigen Stand um rd. 45% zu erhöhen<sup>42</sup>. Unter der Annahme, dass der durchschnittliche Umfang der Entgeltumwandlungen gleich bleibt und diese nunmehr alle im Rahmen des § 3 Nr. 63 EStG erfolgen, hätte – entsprechend der vorhergehenden Schätzung – eine Steigerung der Entgeltumwandlung um 45% im Jahr 2012 Steuermindereinnahmen von zusätzlich rd. 1,3 Mrd. EUR bewirkt. Die Einführung eines verpflichtenden Arbeitgeberzuschusses zur bAV bei Entgeltumwandlungen (Neuzusagen) dürfte die Steuermindereinnahmen weiter erhöhen. Darüber hinaus kämen bei Umsetzung der Reformmaßnahmen ggf. Mehrausgaben durch die Einführung einer direkten Zulageförderung für die bAV hinzu<sup>43</sup>. Der voraussichtliche fiskalische Aufwand für diese Zulageförderung wird von den Autoren nicht quantifiziert.

Bei den fiskalischen Auswirkungen der bAV ist wiederum zu beachten, dass die gezahlten Leistungen, sofern sie in der Beitragsphase steuerlich freigestellt waren, der vollen nachgelagerten Besteuerung unterliegen. Gemäß dem Sozialbudget der Bundesregierung lagen die „Einkommensleistungen“ der bAV im Jahr 2012 bei rd. 24,5 Mrd. EUR<sup>44</sup>. Zur Struktur von bAV-Leistungen hinsichtlich ihrer steuerlichen Behandlung liegen keine detaillierten Daten vor<sup>45</sup>. Somit bleibt auch die Höhe der Steuernehreinnahmen, die sich aus der Förderung ergeben, unklar. Auch hier wäre die Relation zwischen Förderung und Steuernehreinnahmen sinnvollerweise im Rahmen einer Längsschnittanalyse zu beurteilen.

### **(Wieder-)Anhebung des gesetzlichen Rentenniveaus**

Einigen Reformvorschlägen zur Altersvorsorge liegt die Überzeugung zugrunde, dass durch die geförderte zusätzliche Altersvorsorge die Niveauabsenkung in der RV nicht ausgeglichen werden kann. Es wird daher eine Rückkehr zu einem Rentenniveau<sup>46</sup> in der RV von 53% vorgeschlagen. Die Autoren gehen davon aus, dass dazu im Jahr 2016 der aktuelle Rentenwert um 11% anzuheben wäre<sup>47</sup>.

Zur Finanzierung bestimmter Leistungen der RV werden bereits erhebliche staatliche Finanzmittel bereitgestellt. Dazu zählen z. B. die verschiedenen Bundeszuschüsse und Beiträge für Kindererziehungszeiten<sup>48</sup>. Im Jahr 2012 erreichten diese Bundesmittel eine Höhe von rd. 82 Mrd. EUR<sup>49</sup>. Eine Erhöhung des aktuellen Rentenwerts wäre tendenziell auch mit einer

<sup>37</sup> Diese Annahme orientiert sich an entsprechenden Werten für ausgewählte Durchführungswege der Tabelle D.1.2 des Alterssicherungsberichts 2012, vgl. BMAS: Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2012 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI. Ein weiterer Teil dieser Aufwendungen wird nach § 40b EStG pauschal versteuert. Auch die Pauschalversteuerung kann als staatliche Förderung angesehen werden, da der individuelle Grenzsteuersatz in der Regel über dem Pauschalsteuersatz liegen dürfte. Auf eine derartige weitergehende Betrachtung wurde an dieser Stelle verzichtet.

<sup>38</sup> Orientiert am Grenzsteuersatz von 31,3% im Jahr 2010 eines unverheirateten Arbeitnehmers ohne Kinder mit 100% des Durchschnittsverdienstes, vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Für einen produktiven und solide finanzierten Staat, Determinanten der Entwicklung der Abgaben in Deutschland, Teilstudie 1, WISO Diskurs, Januar 2013, hier Übersicht 5, S. 28.

<sup>39</sup> Das entspricht in etwa den Aufwendungen für die bAV im produzierenden Gewerbe und bei marktbestimmenden Dienstleistungen, vermindert um die arbeitnehmerfinanzierten Aufwendungen. Vgl.: Statistisches Bundesamt: Verdienste und Arbeitskosten, Aufwendungen und Anwartschaften betrieblicher Altersversorgung 2012, Wiesbaden 2015, veröffentlicht unter: www.destatis.de.

<sup>40</sup> Orientiert am effektiven Unternehmenssteuersatz von 29,8% für das Jahr 2012 in Deutschland, vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung 2013, a. a. O., hier Übersicht 10, S. 33.

<sup>41</sup> Vgl.: Hanau/Arteaga: Rechtsgutachten zu dem „Sozialpartnermodell Betriebsrente“ des BMAS, veröffentlicht unter: www.bmas.de, und Kiesewetter et al.: Optimierungsmöglichkeiten bei den Förderregelungen der betrieblichen Altersversorgung, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, veröffentlicht unter: www.bmf.de.

<sup>42</sup> Vgl. Kiesewetter et al.: Optimierungsmöglichkeiten bei den Förderregelungen der betrieblichen Altersversorgung, a. a. O., Tabelle 46, S. 233.

<sup>43</sup> Vgl. Vorschlag zur Zuschusspflicht des Arbeitgebers bei Entgeltumwandlung und Einführung eines „bAV-Förderbetrags“ in: Kiesewetter et al.: Optimierungsmöglichkeiten bei den Förderregelungen der betrieblichen Altersversorgung, a. a. O., S. 219 ff. bzw. 251 ff.

<sup>44</sup> Vgl. BMAS: Sozialbudget für das Jahr 2012, Tabelle III-1 „Leistungen und Finanzierung nach Arten und Institutionen“, a. a. O.

<sup>45</sup> So wurde in der Vergangenheit für die Entgeltumwandlung insbesondere die Möglichkeit der Pauschalversteuerung gem. § 40b EStG genutzt. Vgl. Alterssicherungsbericht 2012, a. a. O., S. 136. Für die sich daraus ergebenden Leistungen gilt die Ertragsanteilsbesteuerung gem. § 22 Nr. 1 S. 3 a) bb) EStG.

<sup>46</sup> Unter „Rentenniveau“ ist hierbei das Sicherungsniveau vor Steuern gem. § 154 SGB VI gemeint.

<sup>47</sup> Vgl. z. B.: Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald et al., a. a. O., hier S. 4.

<sup>48</sup> Vgl. zur Geschichte und Funktion dieser Bundesmittel: Clemens: Ökonomische und demographische Rahmenbedingungen der Rentenpolitik in Deutschland, a. a. O., hier S. 128 ff.

<sup>49</sup> Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.): Rentenversicherung in Zeitreihen, Berlin 2015, hier S. 247.

Erhöhung dieser Bundesmittel verbunden, sofern die dadurch erhöhten Ausgaben zu entsprechenden Beitragssatzsteigerungen führen<sup>50</sup>. Hätte der aktuelle Rentenwert im Jahr 2012<sup>51</sup> um 11 % höher gelegen<sup>52</sup> und hätte dies zu einer Steigerung der Bundesmittel um schätzungsweise 10 % geführt, so wäre damit ein zusätzlicher Bedarf an Bundesmitteln von rd. 8 Mrd. EUR einhergegangen.

Bei der Finanzierung der gesetzlichen RV erfolgt ein allmählicher Übergang zur nachgelagerten Besteuerung: Die Beiträge zur RV werden zunehmend von der Steuer freigestellt, während ihre Leistungen gleichzeitig zunehmend besteuert werden<sup>53</sup>. Im Jahr 2012 waren 74 % der Vorsorgeaufwendungen für die RV steuerlich freigestellt. Geht man von den Pflichtbeiträgen aus, die im Jahr 2012 rd. 90 % der Beiträge in Höhe von 193,7 Mrd. EUR ausmachten<sup>54</sup>, so ergeben sich steuerlich zu berücksichtigende Ausgaben in Höhe von rd. 129 Mrd. EUR<sup>55</sup>. Nimmt man weiterhin einen einheitlichen (Grenz-)Steuersatz für Arbeitnehmer und Arbeitgeber von 30 % an, so ergeben sich Steuermindereinnahmen durch die Beiträge zur RV für das Jahr 2012 in Höhe von rd. 39 Mrd. EUR. Bei einer Anhebung des aktuellen Rentenwerts um 11 % im Jahr 2012 und einer daraus resultierenden Erhöhung der Pflichtbeiträge um schätzungsweise 10 % hätten sich zusätzliche Steuermindereinnahmen von rd. 4 Mrd. EUR ergeben.

Auf der anderen Seite unterliegen jedoch auch die Leistungen aus der gesetzlichen RV zu einem zunehmenden Anteil der vollen nachgelagerten Besteuerung. Zum Umfang der Steuernehreinnahmen, die sich durch die staatliche Förderung in Form der Bundeszuschüsse und des steuerlichen Sonderausgabenabzugs ergeben, liegen keine Daten vor. Der Umfang

dieser Leistungen dürfte im Einzelnen auch nur schwer abgrenzbar sein.

Eine einmalige Anhebung des aktuellen Rentenwerts um 11 % würde dazu führen, dass die Rentenleistungen ebenfalls um 11 % steigen. Das würde auch das zu versteuernde Einkommen der Rentner erhöhen und voraussichtlich unmittelbar zu Steuernehreinnahmen führen<sup>56</sup>. Der Umfang dieser Steuernehreinnahmen lässt sich jedoch nur schwer abschätzen, da er wiederum von einer Vielzahl von steuerlich relevanten Faktoren abhängig ist.

### 3. Fazit

Die Auswirkungen verschiedener Formen der Alterssicherung auf die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden sind vielschichtig. Für die Beitragsphase werden die Auswirkungen für die Riester-Rente statistisch weitgehend vollständig erfasst, während dies für die gesetzliche RV nur für direkte staatliche Zahlungen gilt und vergleichbare Daten für die betriebliche Altersversorgung vollständig fehlen.

In der Leistungsphase ist eine statistische Abgrenzung der fiskalischen Auswirkungen der Alterssicherungssysteme in allen betrachteten Fällen gegenwärtig nicht möglich. Potentielle Steuernehreinnahmen durch die nachgelagerte Besteuerung von Alterssicherungsleistungen sollten bei der Diskussion über die fiskalischen Folgen von Reformmaßnahmen jedoch nicht ausgeblendet werden.

Bei der Analyse der gesamten fiskalischen Auswirkungen der Alterssicherungssysteme sollte beachtet werden, dass mit der Steuerfreistellung der Beiträge im Zuge der nachgelagerten Besteuerung Steuernehreinnahmen in der Leistungsphase des betreffenden Altersvorsorgeprodukts verbunden sind. Durch den sich ergebenden Zeitverzug zwischen der Gewährung der staatlichen Förderung in der Beitragsphase und den daraus resultierenden Steuernehreinnahmen in der Leistungsphase lässt sich die Relation zwischen beiden fiskalischen Einflussfaktoren sinnvollerweise nur im Rahmen einer Längsschnittdanalyse beurteilen.

Vorschläge zur Einschränkung der staatlichen Förderung der Riester-Rente sehen gleichzeitig oft den Ausbau der Förderung in der betrieblichen Altersversorgung bzw. die Anhebung des gesetzlichen Rentenniveaus vor. Erste grobe Schätzungen der kurzfristigen fiskalischen Auswirkungen der entsprechenden Reformvorschläge lassen vermuten, dass diese die Höhe der bisherigen staatlichen Förderung der Riester-Rente sehr schnell erreichen bzw. übersteigen dürften. Fiskalische Handlungsspielräume durch die Einschränkung der Riester-Förderung sind vor diesem Hintergrund nicht erkennbar.

<sup>50</sup> Die Höhe der verschiedenen Bundeszuschüsse bzw. Beitragsleistungen unterliegt verschiedenen Fortschreibungs- bzw. Dynamisierungsregeln.

<sup>51</sup> Das Rentenniveau vor Steuern des Jahres 2012 lag mit 49,4 % höher als das voraussichtliche Rentenniveau des Jahres 2016 mit 47,7 %, vgl. BMAS: Rentenversicherungsbericht 2015, S. 40.

<sup>52</sup> Da das Rentenniveau des Jahres 2012 über dem voraussichtlichen Rentenniveau des Jahres 2016 gelegen hat, wäre für die Erreichung des Zielniveaus von 53 % voraussichtlich eine geringere Anhebung des aktuellen Rentenwerts erforderlich gewesen. An dieser Stelle ging es jedoch darum, die finanziellen Auswirkungen der aktuellen Reformdebatte zu einem einheitlichen Zeitpunkt darzustellen.

<sup>53</sup> S. § 10 Abs. 1 Nr. 2a und Abs. 3 bzw. § 22 Nr. 1 S. 3 a) aa) EStG.

<sup>54</sup> Vgl. BMAS: Rentenversicherungsbericht 2013, S. 25.

<sup>55</sup> Von den 193,7 Mrd. EUR Beiträgen im Jahr 2012 waren rd. 90 % Pflichtbeiträge, von denen 74 % steuerlich anerkannt wurden.

<sup>56</sup> Bei einem Rentenbeginn nach 2012 würde damit auch der steuerfreie Betrag der Rente steigen.