

Nachgelagerte Besteuerung der Altersvorsorge und „vorgelagerte“ Besteuerung anderer Ersparnisse: Konsequenzen für die Vorsorge- und Nachlassplanung

Von Matthias Wrede*

Zusammenfassung

Die „Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen“ fordert in ihrem Abschlussbericht vom 11. März 2003 einerseits die reine Altersvorsorge vollständig nachgelagert zu besteuern und andererseits Ersparnisse, die auch anderen Zwecken als der Altersvorsorge dienen können, vorgelagert zu besteuern. Dieser Kommentar zeigt auf, dass diese Differenzierung ein Anreiz zur Steuervermeidung darstellt und rationale Steuerpflichtige dazu bringen sollte bzw. wird, die Altersvorsorge zu Lasten der Ersparnis auszudehnen.

Abstract

In the final report published at March 11th, 2003 the commission of economic experts on retirement income tax reform recommends, on the one hand, deferred taxation of old-age pension provision and, on the other hand, application of the comprehensive income tax principle to other forms of savings. This comment shows that differential tax treatment causes tax avoidance and is an incentive to substitute old-age pension provision for other forms of savings.

JEL Classification: H24, D91, J32

1. Einleitung

Mit seinem Urteil vom 6. März 2002 – 2 BvL 17/99 – zur ungleichen Besteuerung von Renten und Pensionen hat das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber verpflichtet, bis zum 1. Januar 2005 eine Neuregelung zu treffen, die dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 I Grundgesetz genügt. Um ein tragfähiges Konzept zu entwickeln, wurde die „Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwen-

* Mein Dank geht an die Gutachter für wertvolle Hinweise.

dungen und Altersbezügen (SVK)“ gebildet, die am 11. März 2003 ihren Abschlussbericht vorlegte. Dieser Bericht hat die Diskussion um eine differenzierte Besteuerung der Altersvorsorge belebt [vgl. hierzu etwa Wellisch und Näh (2003)]. Die Kommission fordert in ihrem Abschlussbericht, die ausschließlich für die Altersvorsorge gedachte und geeignete Ersparnis bzw. die entsprechenden Beiträge steuerlich anders zu behandeln als andere Ersparnisse. Reine Altersvorsorge liegt in den Augen der Kommission vor, wenn mit den Beiträgen ein Anspruch auf eine lebenslange Versorgung im Alter (Leibrente) erworben wird und die „Anwartschaften nicht vererblich, nicht übertragbar, nicht beleihbar und nicht kapitalisierbar sein dürfen“ [SVK (2003), S. 16]. In der Ansparphase sollen die laufenden Beiträge zu einer solchen Altersvorsorge nach einer Übergangsphase vollständig „als vorweggenommene Werbungskosten in unbegrenzter Höhe steuerlich abziehbar“ [SVK (2003), S. 17] sein. Im Gegenzug ist die Leibrente in der Auszahlungsphase in vollem Umfang steuerpflichtig. Andere Ersparnisse, die nicht zwingend der Altersvorsorge dienen, sollen nach der Vorstellung der Kommission während der Ansparphase steuerlich nicht abziehbar sein. Dafür sind bei Auszahlung nur die Wertsteigerungen bzw. die Zinserträge steuerpflichtig.

Kurzgefasst spricht die Kommission von der nachgelagerten Besteuerung der Altersvorsorge und der vorgelagerten Besteuerung anderer Ersparnisse. Dieses Begriffspaar ist in diesem Kontext jedoch irreführend, da es suggeriert, dass lediglich der Zeitpunkt der Besteuerung ein anderer sei. Dem ist aber nicht so. Während die nachgelagerte Besteuerung tatsächlich die unterbliebene Besteuerung in der Ansparphase durch die Besteuerung des Endwertes der angelegten Beiträge nachholt, kommt es bei der vorgeschlagenen vorgelagerten Besteuerung nicht nur zu einer Besteuerung der angelegten Beträge, sondern zu einer zusätzlichen Besteuerung der Zinserträge bei der Auszahlung. Bei der für die Altersvorsorge vorgesehenen nachgelagerten Besteuerung handelt es sich um eine sparbereinigte Einkommensbesteuerung (d. h. einer Konsumbesteuerung), die vorgeschlagene Besteuerung anderer Ersparnisse folgt der umfassenden Einkommensbesteuerung (unter Einschluss der Zinseinkommen). Der Kommissionsvorschlag läuft also auf ein Nebeneinander zweier Steuerkonzepte hinaus, der Konsumsteuer und der umfassenden Einkommensteuer. Die nachgelagerte Besteuerung der Alterseinkünfte ist das „trojanische Pferd der Befürworter einer Konsumsteuer“ [Wiegard (2000)], dessen Insassen aber noch davor zurückschrecken, der umfassenden Einkommensteuer vollständig den Garaus zu machen.

Das Nebeneinander zweier Konzepte begünstigt steuerlich die Altersvorsorge gegenüber anderen Ersparnissen. Aus verfassungs- und steuerrechtlicher Sicht ist das grundsätzlich aufgrund der Unterschiede zwischen Altersvorsorge und anderen Anlagen nach Auffassung der Kommission nicht zu beanstanden. Es stellt sich aber die Frage, ob die Ungleichbehandlung nicht zu rein steuerlich bedingter Umwandlung von anderen Anlageprodukten in Altersvorsor-

geprodukte und zu Mitnahmeeffekten führt, die durch Höchstbeträge begrenzt werden sollten. Die Kommission verneint das und schlägt daher eine unbegrenzte Abzugsfähigkeit vor. Als Begründung führt sie unter anderem an: „Ein rational denkender Steuerpflichtiger mit hohem Einkommen wird kaum überhöhte Beiträge auf eine überdurchschnittlich hohe Lebenserwartung ‚wetten‘ und damit eine Einschränkung seines Konsumpotentials sowie den Verlust vererblichen Vermögens in Kauf nehmen.“ [SVK (2003), S. 30]. Diese Aussage vermittelt ein falsches Bild der Wirkungen der Parallelität von Konsumsteuer- und Einkommensteuersystem.

Das Ziel dieses Kommentars ist es aufzuzeigen, dass die steuerliche Ungleichbehandlung einen rationalen Steuerpflichtigen, der mit der durchschnittlichen Lebenserwartung kalkuliert und Vermögen vererben möchte, dazu bringen wird, Altersvorsorge zu Lasten anderweitiger Ersparnis auszudehnen; und das selbst dann, wenn er risikoscheu ist. Die rationale Antwort eines Steuerpflichtigen auf die steuerliche Besserstellung der Altersvorsorge ist, für eine Rente zu sparen, deren Höhe die Konsumbedürfnisse im Alter übersteigt, aus der Rente weitere Ersparnisse zu finanzieren und diese zusätzlich zu vererben. Im folgenden Abschnitt wird diese Aussage anhand eines einfachen Modells genauer begründet, bevor dann im letzten Abschnitt die allgemeinen Konsequenzen dieser Analyse beleuchtet werden.

2. Steuervermeidung durch Ansparen der Altersrente

Die Entscheidungen eines rationalen Steuerpflichtigen über Altersvorsorge, Ersparnisse und Nachlass lassen sich bereits anhand eines einfachen 2-Perioden-Kalküls diskutieren. Dabei sei angenommen, dass die betrachtete Person in der ersten Periode eine Entscheidung über die Höhe der ‚konventionellen‘ Ersparnis S und die Höhe der Altersvorsorge D trifft. Die Gelder werden von dem Anbieter des Kapitalanlage- bzw. des Altersvorsorgeprodukts am Kapitalmarkt angelegt und dort mit dem Zinssatz r verzinst. Damit stehen zur Auszahlung für den Anleger in der zweiten Periode bei Ersparnissen $(1+r)S$ und bei Altersvorsorgeprodukten $(1+r)D$ bereit. Stirbt der Anleger, so verfallen alle Ansprüche aus der Altersvorsorge D , die verzinsten anderweitigen Ersparnisse $(1+r)S$ aber werden vererbt. Wenn der Anleger mit der Wahrscheinlichkeit $(1-p)$ die zweite Periode nicht erlebt, dann kann an den Anleger im Erlebensfall $(1+r)D/p$ ausgezahlt werden. Die durchschnittliche Rendite von Ersparnissen und Altersvorsorgeprodukten ist also gleichermaßen r . Falls der Anleger risikoneutral ist und wenn es ihm gleichgültig ist, ob die Erträge ihm oder seinen Erben zufließen, ist er indifferent zwischen beiden Verwendungsmöglichkeiten seiner Mittel. Wenn nun, dem Kommissionsvorschlag folgend, Altersvorsorgeprodukte sparbereinigt, andere Ersparnisse aber zuzüglich der Zinserträge besteuert werden, dann lässt sich jeweils für eine

bereits versteuerte Einheit die durchschnittliche Rendite der Altersvorsorge bzw. anderer Ersparnisse

$$\frac{p(1-\tau)(1+r)/p - (1-\tau)}{(1-\tau)} = r \quad \text{bzw.} \quad (1-\tau)r$$

für den zeit- und einkommensinvarianten Steuersatz τ berechnen. Bei gleicher Bruttorendite r ist die durchschnittliche Nettorendite der Altersvorsorge unzweifelhaft höher; ein risikoneutraler Steuerpflichtiger würde seine gesamte Vorsorge über steuerlich geförderte Altersvorsorgeprodukte realisieren.

Da Anleger aber nicht risikoneutral, sondern risikoscheu sind und zudem zwischen dem eigenen Konsum und dem Konsum der Erben unterscheiden, ist es notwendig, ihr Kalkül geringfügig komplexer darzustellen. Das soll nun in einfachster Art und Weise geschehen. Der Anleger verfügt in der ersten Periode über das Einkommen Y und ist, solange er lebt, ausschließlich am Konsum C_1 bzw. C_2 interessiert. Diesen bewertet er jeweils mit der Nutzenfunktion U mit positivem, aber abnehmendem Grenznutzen. Der Anleger hinterlässt bei vorzeitigem Tod lediglich die aufgezinsten regulären Ersparnisse der ersten Periode $(1+r)S$ als Nachlass. Falls er nicht am Ende der ersten, sondern am Ende der zweiten Periode stirbt, verschenkt er den Betrag B in der zweiten Periode. Die Schenkung B ist als geplanter „Nachlass zu Lebzeiten“ zu deuten. Den Nutzen der Erben bewertet der Anleger mit der Funktion V (ebenfalls mit positivem, aber abnehmendem Grenznutzen). Der Sparer wird nunmehr als risikoavers angesehen. Zudem diskontiert er mit der Diskontrate θ . Angesichts dieser Umstände maximiert der vorausschauende Sparer den Gegenwartswert des erwarteten Nutzens unter Beachtung der Budgetgleichungen:

$$\max_{S,B,D} U(C_1) + \frac{p}{1+\theta} [U(C_2) + V(B)] + \frac{1-p}{1+\theta} V[(1+r)S]$$

so dass $C_1 = Y - D - S$ und

$$C_2 = (1+r)S + (1+r)D/p - B .$$

Durch Einsetzen der Budgetgleichungen und Ableiten nach S , B und D ergeben sich die Bedingungen erster Ordnung, die eine innere Lösung des Problems charakterisieren (wobei ' eine Ableitung, die Indizes 1 und 2 die Perioden des Konsums und die Indizes v und n die Zustände bei vorzeitigem bzw. nicht-vorzeitigem Tod kennzeichnen):

$$-U'_1 + \frac{p(1+r)}{1+\theta} U'_2 + \frac{(1-p)(1+r)}{1+\theta} V'_v = 0 ,$$

$$-U'_2 + V'_n = 0 ,$$

$$-U'_1 + \frac{1+r}{1+\theta} U'_2 = 0 .$$

Eine Zusammenfassung der drei Bedingungen ergibt $V'_v = V'_n$ und damit $B = (1 + r) S$. Damit wird der risikoaverse Anleger exakt so viel Altersvorsorge betreiben, dass die Altersrente zur Deckung der Konsumausgaben ausreicht: $C_2 = (1 + r) D/p$. Weniger würde eine Einschränkung des geplanten Nachlasses oder der Konsumausgaben im Alter verlangen, mehr würde den Erben im Fall des vorzeitigen Todes zu wenig belassen.

Besteuerung ruft Änderungen der Gesamthöhe der Anlage und der Zusammensetzung hervor. Sollte der Kommissionsvorschlag Wirklichkeit werden, erhält das Optimierungsproblem des Steuerpflichtigen folgendes Gesicht:

$$\max_{S,B,D} U(C_1) + \frac{p}{1 + \theta} [U(C_2) + V(B)] + \frac{1 - p}{1 + \theta} V \left\{ [1 + r(1 - \tau)] S \right\}$$

so dass $C_1 = (1 - \tau)(Y - D) - S$ und

$$C_2 = [1 + r(1 - \tau)] S + (1 + r)(1 - \tau)D/p - B .$$

Die Bedingungen erster Ordnung lauten

$$\begin{aligned} -U'_1 + \frac{p[1 + r(1 - \tau)]}{1 + \theta} U'_2 + \frac{(1 - p)[1 + r(1 - \tau)]}{1 + \theta} V'_v = 0 , \\ -U'_2 + V'_n = 0 , \\ -(1 - \tau) U'_1 + \frac{(1 + r)(1 - \tau)}{1 + \theta} U'_2 = 0 . \end{aligned}$$

Eine Zusammenfassung ergibt nun

$$V'_v = \frac{1 + r - p[1 + r(1 - \tau)]}{(1 - p)[1 + r(1 - \tau)]} V'_n$$

und folglich $V'_v > V'_n$. Damit ist aber $[1 + r(1 - \tau)] S < B$ und somit $C_2 < (1 + r)(1 - \tau)D/p$. Der rationale und risikoscheue Anleger wird unter dem Einfluss der Besteuerung sein Anlageverhalten ändern und für das Alter überzogene Vorsorge betreiben. Ein Teil der Altersrente wird nicht konsumiert, sondern für die Nachfahren angespart. Ein risikoscheuer Steuerpflichtiger wird aber anders als ein risikoneutraler Steuerpflichtiger nicht ausschließlich auf die Altersvorsorge setzen, da er damit riskieren würde, dass seine Erben bei vorzeitigem Tod ganz leer ausgehen; einen Teil seiner Mittel wird er ‚konventionell‘ sparen.

Offensichtlich bedarf es nicht der Risikofreude oder einer zu positiven Einschätzung der eigenen Lebenserwartung, um die ‚übertriebene‘ Altersvorsorge auszulösen. Allein die steuerliche Begünstigung ist ausschlaggebend. Der Kern des Arguments übersteht auch eine Erweiterung des Modells auf mehrere

Anspar- und Auszahlungsperioden. Es lohnt sich weiterhin, durch angemessen erhöhte steuerbegünstigte Altersvorsorge, die im Alter zur Erhöhung des Nachlasses eingesetzt wird, Steuern zu vermeiden. Die modellgestützte Analyse hat gezeigt, dass Substitution zwischen Anlageformen zulasten der stärker besteuerten Anlagen auch bei Risikoaversion zu erwarten ist und bestätigt damit entsprechende Erwartungen des Sachverständigenrats [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), S. 475] und von Börsch-Supan und Lührmann (2000).

3. Schlussfolgerungen

Die deutsche Rentenbesteuerung ist gegenwärtig ein Flickenteppich. Die Beiträge zu den Sozialversicherungsrenten sind zu durchschnittlich gut 75 % steuerbefreit, bei den Renteneinkommen greift die Steuer auf den Ertragsanteil zu. Die (impliziten) Beiträge zu den Beamtenpensionen unterliegen nicht der Besteuerung, die Pensionen jedoch jenseits der Freibeträge vollständig. Die normale Kapitalanlage wird „vorgelagert“ besteuert, bestimmte Formen sind aber steuerbegünstigt. Die sogenannte Riester-Rente folgt bereits dem Konzept der nachgelagerten Besteuerung [für eine Übersicht siehe etwa Wellisch (2002)]. Angesichts dieser Lage ist der Anstoß zur Rentenbesteuerungsreform durch das Bundesverfassungsgericht eine Chance zum notwendigen Befreiungsschlag, der Systematik in das „System“ bringt. Eine solche Reform sollte gleichermaßen distributiven und allokativen Anforderungen genügen, d. h. Gerechtigkeit und Effizienz steigern.

Am einfachsten verhält es sich mit der gesetzlichen Rentenversicherung. Da diese an die Existenz einer nichtselbstständigen Erwerbstätigkeit und in ihrem Volumen an die Höhe des Entgelts geknüpft ist, stellt die Rente ökonomisch eine aufgeschobene Lohnauszahlung dar, die gemäß des Zufluss- und des Leistungsfähigkeitsprinzips nachgelagert besteuert werden sollte.

Weil Beiträge und Renten nicht das Ergebnis einer individuellen Sparentscheidung, sondern einer Arbeitsangebotsentscheidung sind und die gesetzliche Rente eben kein Kapitaleinkommen darstellt, sind nicht die Prinzipien der Kapitaleinkommensbesteuerung anzuwenden [vgl. auch Richter (2001)]. Für Beamtenpensionen gilt grundsätzlich dasselbe. Somit verbleibt die Klärung der Besteuerung der der Sache und der Höhe nach freiwilligen Altersvorsorge und anderer freiwillig gebildeter Ersparnisse. Drei Alternativen stehen zur Wahl.

Die erste Möglichkeit ist die konsequente Umsetzung der umfassenden Einkommensteuer, d. h. die Anwendung der „vorgelagerten“ Besteuerung im skizzierten Sinne für Kapitalanlageprodukte jedweder Art, auch wenn sie offensichtlich zur Altersvorsorge bestimmt sind. Als zweite Option bietet sich die

Konsumsteuer – realisiert als spar- oder zinsbereinigte Einkommensteuer – an, d. h. der Verzicht auf die Besteuerung des Einkommens aus der Verlagerung von Ressourcen in der Zeit. Aus allokativer Sicht scheint die Konsumsteuer überlegen, ist es aber nicht unter allen denkbaren Umständen. Aus distributiver Sicht spricht für die umfassende Einkommensteuer, dass sie einer Konzentration durch Akkumulation von ökonomischer Verfügungsmacht entgegenwirkt. Eine Kombination der beiden reinen Strategien, wie sie die Expertenkommission zur Rentenbesteuerung vorgeschlagen hat, ist die dritte Alternative. Dieser scheinbare Kompromiss aber ist sicher nicht die Beste der Möglichkeiten und wird vor allem die Steuerberater auf den Plan rufen. Steuervermeidung bewirkt jedoch einen Rückgang der Steuereinnahmen und damit letztlich Steuersatzerhöhungen, die mit Effizienzverlusten verbunden sind.

Die beschriebene Form der Steuervermeidung steht vor allem Beziehern hoher Einkommen bzw. Besitzern großer vererblicher Vermögenswerte zur Verfügung und nicht gleichermaßen allen Steuerpflichtigen. Der Spielraum der Steuervermeidung sollte daher durch absolute oder relative Höchstbeträge begrenzt werden. Die nicht abziehbaren Beträge wären dann steuerlich wie andere Kapitalanlageprodukte zu behandeln. Dieser Forderung kann zwar entgegengehalten werden, dass mit der Durchsetzung solcher Höchstbeträge Kosten verbunden sind und Höchstbeträge immer Typisierungen verlangen und damit selbst eine Quelle von Ungerechtigkeit sein können. Allerdings ist auch zu berücksichtigen, dass bei den zwangsläufig langfristig angelegten Altersvorsorgeplänen der Wettbewerb um Bestandskunden nicht bzw. nur eingeschränkt funktioniert, so dass mit einer „übertriebenen“ Altersvorsorge zu Lasten anderweitiger Kapitalanlage Effizienzeinbußen einhergehen. Zwar kann die spezifische steuerliche Förderung der Altersvorsorge mit dem gewünschten Ausgleich der Kurzsichtigkeit der Sparer oder der Asymmetrie in der Information über die Lebenserwartung, die Leibrenten für Personen mit niedrigerer Lebenserwartung zu teuer werden lässt, begründet werden [vgl. Börsch-Supan und Lührmann (2000)], aber diese Argumente sprechen nicht grundsätzlich gegen Obergrenzen der steuerlichen Förderung der Altersvorsorge. Das Fazit ist daher, dass das deutsche Steuersystem ohne zusätzliche Restriktionen wie beispielsweise Höchstgrenzen für die steuerlich abziehbaren Aufwendungen zur Altersvorsorge weder gerecht noch effizient ist.

Literatur

Börsch-Supan, A. / Lührmann, M. (2000): Prinzipien der Renten- und Pensionsbesteuerung. IVS Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung 584 – 00, Mannheim.

Richter, W. F. (2001): Die Besteuerung der Altersvorsorge aus wirkungsanalytischer Perspektive. Finanzrundschau 19 / 2001, 1000 – 1004.

Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (2003): Abschlussbericht, Berlin.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002): Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahrestatuten 2002/03, Wiesbaden.

Wellisch, D. (2002): Besteuerung von Erträgen. Verlag Vahlen, München.

Wellisch, D./Näth, M. (2003): Förderung der betrieblichen Altersvorsorge: Theorie und Messung. Erscheint in: U. Heilemann/H. Strecker (Hrsg.), Theorie und Messung: Festschrift zum 65. Geburtstag von Adolf Wagner, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik.

Wiegard, W. (2000): Nachgelagerte Besteuerung von Alterseinkünften: Das trojanische Pferd der Befürworter einer Konsumsteuer, ifo Schnelldienst 21/2000, 8–12.