

IREF Policy Paper Series

Förderung der freiwilligen Altersvorsorge in Deutschland: Staatliche Bevormundung und schwache Anreize

Ein Vergleich staatlicher Förderungen der freiwilligen Altersvorsorge in
Deutschland und den USA

Von Alexander Fink

Zusammenfassung

- Der **Flickenteppich aus starren Förderstrukturen** im Rahmen der Riester-, Rürup- und Eichel-Rente setzt nur schwache Anreize für die freiwillige Altersvorsorge.
- **Sparer sollten während der Ansparphase frei entscheiden** können, wie sie ihr Mittel für die Altersvorsorge anlegen.
- **Sparer sollten selbst bestimmen** können, wie sie ihr angespartes Kapital nach dem Renteneintritt verwenden.
- Die **Einrichtung individueller Spardepots**, die Sozialabgaben- und Steuervorteile genießen und von den Sparern, ihren Arbeitgebern und dem Staat gefüllt werden können, wäre eine attraktive Alternative zu dem derzeitigen Stückwerk aus Riester-, Rürup- und Eichel-Rente.

IREF POLICY PAPER NO. 2014 - 1

AUGUST 2014

DE.IREFEUROPE.ORG

Freiwillige Altersvorsorge in Deutschland: Staatliche Bevormundung und schwache Anreize

Alexander Fink*

Seit den 2000er Jahren werden in Deutschland Formen der privaten Altersvorsorge staatlich gefördert. Die Förderungsstruktur zwingt die geförderten Sparer jedoch in ein enges Korsett. So scheinen die Förderinitiativen der Bundesregierung weniger den Sparern als den Anbietern von Finanzdienstleistungen zu dienen, insbesondere den Rentenversicherungen.

Hätten anstatt der Vertreter der Finanzbranche die Repräsentanten der Sparer mit am Verhandlungstisch gesessen, wäre die Förderstruktur transparenter, die Anreize zum Sparen stärker und die Flexibilität für die Sparer höher ausgefallen.

Statt den Bürgern das Sparen durch großzügige bedingungslose Steuer- und Sozialversicherungsbegünstigungen schmackhaft zu machen, hat der Gesetzgeber ein starres Regelwerk mit schwachen Sparanreizen geschaffen.

Seit 2002 werden Riester-Renten gefördert. Ebenfalls seit 2002 können Arbeitnehmer einen Teil ihres Einkommens zu Gunsten einer betrieblichen Altersversorgung, auch als Eichel-Rente bekannt, umwandeln. Seit 2005 gibt es die Förderung im Rahmen der Rürup-Rente: Drei Förderprogramme, die für Sparer

unflexibler kaum sein könnten. Andere Länder, beispielsweise die USA, zeigen, dass es auch sparerfreundlicher geht.

Eine Alternative zum Stückwerk aus Riester-, Eichel- und Rürup-Renten: Steuer- und sozialgabenbefreite Spardepots

Anstatt vornehmlich Produkte der privaten Altersvorsorge zu fördern, die nach dem altersbedingten Ausscheiden aus dem Berufsleben lebenslange Rentenzahlungen nach sich ziehen, sollten geförderte Sparer frei entscheiden können, wie sie ihr Geld während der Ansparphase anlegen und wie sie die angesparten Mittel nach Erreichen des Rentenalters nutzen.

Die beste Lösung wären Spardepots, die während der Ansparphase von der Einkommenssteuer befreit sind. Die Spardepots könnten von den Sparern, ihren Arbeitgebern und dem Staat gespeist werden. Während die derzeitige Förderungsstruktur die Interessen der Finanzdienstleister und die paternalistische Haltung der Repräsentanten des Staates widerspiegelt, wären von den Sparern kontrollierte Spardepots eine zeitgemäße Form der privaten Altersvorsorge für mündige Bürger.

Förderung der freiwilligen Altersvorsorge in Deutschland: Übersicht

Riester-Rente: Altersvorsorge mit staatlichen Zulagen

Die Sparförderung im Rahmen der Riester-Rente setzt sich aus drei Komponenten zusammen:

- Um die maximale jährliche Grundzulage in Höhe von 154 Euro vom Staat zu erhalten,

muss ein Sparer mindestens 4% seines Vorjahreseinkommens – oder mindestens 2.100 Euro – in ein förderungsfähiges Produkt investieren. Wer weniger als 4% des Vorjahreseinkommens spart, erhält anteilig weniger Grundzulage.

- Pro kindergeldberechtigtem Kind können zusätzlich 185 Euro Sparzuschuss in Empfang genommen werden. Für Kinder, die nach 2007 geboren wurden, beträgt die zusätzliche Sparzulage 300 Euro für den Kindergeldempfänger.

* Dr. Alexander Fink arbeitet am Institut für Wirtschaftspolitik der Universität Leipzig und ist *Senior Fellow* am Institute for Research in Economic and Fiscal Issues.

- Jährlich können bis zu 2.100 gesparte Euro als Sonderausgabenabzug in der Einkommensteuererklärung geltend gemacht werden.

Vorteile: Staatliche Zulagen und Steuerersparnis

Die Mittel müssen in zertifizierte Riester-Produkte investiert werden und bleiben bis zur Auszahlung von der Einkommensteuer befreit.

Vorteile ergeben sich für den Sparer durch die Zulagen des Staates, die verzögerte Besteuerung und gegebenenfalls bedingt durch ein niedrigeres Einkommen im Rentenalter einen niedrigeren Einkommensteuersatz. Kurssteigerungen, Zinsen und Zinsen auf Zinsgewinne unterliegen erst zum Auszahlungszeitpunkt der Steuerpflicht.

Mögliche Anlageformen sind unter anderem Banksparpläne, private Rentenversicherungen oder fondsgebundene Rentenversicherungen. Alle Anlageformen müssen zu Beginn der Auszahlungsphase mindestens die Summe aller Einzahlungen garantieren.

Nachteil: Geringe Flexibilität

Der größte Nachteil der Riester-Rente ist ihre Inflexibilität. Während der Auszahlungsphase müssen die Zahlungen in Form einer lebenslangen Rente erfolgen. Eine Vollauszahlung des angesparten Betrags wird als „schädliche Verwendung“ angesehen und ist nicht ohne Verlust der Zulagen und Steuervorteile möglich. Lediglich bis zu 30% des Sparvolumens kann sich der Sparer bei Rentenbeginn „zulagenunschädlich“ auszahlen lassen.

Zwar ist es möglich, erfolgte Einzahlungen in die Riester-Rente für den Erwerb einer eigen genutzten Immobilie zu verwenden, aber nicht für eine vermietete Immobilie, die auch zum Lebensunterhalt im Alter beitragen könnte. Wer seinen Lebensabend im Nicht-EU-Ausland verbringt oder seinen Riester-Vertrag kündigt, muss die erhaltenen Fördermittel (Zulagen und Steuervorteile) zurückzahlen.

Rürup-Rente: Altersvorsorge für Selbständige und Besserverdiener

Die Rürup-Rente soll insbesondere Sparer ansprechen, die relativ hohe Einkommen erzielen und keinen Zugang zur Riester-Förderung haben. Ledige können bis zu 20.000 Euro Sonderausgaben in Abzug von ihrem zu versteuernden Einkommen bringen, wenn sie die Mittel in eine förderungsfähige Rentenversicherung einzahlen. Allerdings sind bis 2025 nicht 100% der Beiträge als Sonderausgaben abzugsfähig. 2014 können 78% der Beiträge als Sonderausgaben geltend gemacht werden. Der Anteil erhöht sich von 78% im Jahre 2014 in 2%-Schritten auf 100% im Jahre 2025.

Dabei werden etwaige Zahlungen in die gesetzliche Rentenversicherung von den maximal anrechenbaren Sonderausgaben in Abzug gebracht. Ein Sparer, der eigens oder durch seinen Arbeitgeber im Jahre 2014 10.000 Euro in die gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt hat, kann noch die Differenz zu 15.600 Euro (78% von 20.000 Euro), also 5.600 Euro, vor Abzug der Einkommensteuer in eine Rürup-Rente investieren.

Vorteil: Steuerersparnis

Während der Ansparphase sind wie im Falle der Riester-Rente Kurssteigerungen, Zinsen und Zinsen auf Zinsgewinne von der Einkommensteuer befreit. Erst die im Alter bezogenen Rentenzahlungen sind zu versteuern. Dabei steigt der steuerpflichtige Anteil der Rentenzahlungen von 50% bei Rentenbeginn im Jahre 2005 in 2%-Schritten auf 80% im Jahre 2020, um dann in 1%-Schritten bis 2040 auf 100% zu steigen.

Die Vorteile der Rürup-Rente beschränken sich folglich auf die Steuervorteile resultierend aus der verzögerten Besteuerung und gegebenenfalls einen im Rentenalter niedrigeren Einkommensteuersatz.

Nachteil: Keine Flexibilität

Auch die Rürup-Rente ist recht unflexibel. Der Verkauf eines Rürup-Vertrags ist nicht möglich. Der Sparer muss stets auf die lebenslangen Rentenzahlungen im Alter warten. Auch bei Rentenbeginn sind weder eine Vollauszahlung noch Teilauszahlungen des angesparten Vermögens möglich.

Die Ansprüche aus einem Rürup-Vertrag können außerdem nicht beliehen, verpfändet oder vererbt werden. Es ist lediglich möglich, den Rürup-Vertrag mit einer Hinterbliebenenrente auszustatten.

Eichel-Rente: Betriebliche Altersversorgung:

Die betriebliche Altersversorgung kann fünf verschiedene Formen annehmen und entweder über Direktversicherungen, Pensionsfonds, Pensionskassen, Direktzusagen oder Unterstützungskassen organisiert werden.

Die betriebliche Altersversorgung gibt Angestellten die Möglichkeit, von der so genannten Eichel-Förderung zu profitieren und jährlich einen Teil ihres Einkommens vor Abzug der Einkommensteuer und der Sozialversicherungsbeiträge zu sparen. Im Jahre 2014 können bis zu 2.856 Euro sozialabgabenfrei und bis zu 4.656 Euro einkommensteuerfrei im Rahmen von Direktversicherungen, Pensionsfonds und Pensionskassen gespart werden (Angaben für Westdeutschland). Für Direktzusagen und Unterstützungskassen gibt es keine maximale einkommensteuerfreie Beitragshöhe, während 2014 ebenfalls 2.856 Euro des Einkommens sozialabgabenfrei in Beiträge für Direktzusagen und Unterstützungskassen umgewandelt werden können.

Direktversicherung

Die Direktversicherung ist eine Rentenversicherung, Lebensversicherung oder fondsgebundene Lebensversicherung, die höchstens 35% des Kapitals in Aktien investieren darf. Der Sparer kann bei Renteneintritt zwischen einer lebenslangen Rente, einer Auszahlung von 30% des angesparten Kapitals in Kombination mit einer entsprechend niedrigeren Rente und einer vollständigen Auszahlung des Kapitals wählen.

Pensionsfonds

Pensionsfonds sind weitgehend frei in ihrer Anlageentscheidung und können bis zu 100% in Aktien investieren. Der Sparer muss sich im Rentenalter eine lebenslange Rente auszahlen lassen und kann sich lediglich bis zu 30% des

aufgebauten Kapitals als Einmalzahlung auszahlen lassen.

Pensionskassen

Pensionskassen werden von einem oder mehreren Unternehmen getragen und funktionieren ähnlich wie Versicherungen. Pensionskassen dürfen ebenfalls höchstens 35% ihres Kapitals in Aktien investieren. Der Sparer kann bei Renteneintritt zwischen einer lebenslangen Rente, einer Auszahlung von 30% des angesparten Kapitals in Kombination mit einer entsprechend niedrigeren Rente und einer vollständigen Auszahlung des Kapitals wählen.

Direktzusagen

Direktzusagen verpflichten Unternehmen dazu, bei Eintritt des vereinbarten Versorgungsfalles Leistungen in zuvor festgelegter Höhe zu zahlen. Das Unternehmen ist dabei in seiner Anlageentscheidung frei. Die Leistungen im Versorgungsfall können Einmalzahlungen oder lebenslange Renten umfassen. Die Vertragspartner sind frei in der Ausgestaltung der Leistungen. Direktzusagen werden insbesondere von Führungskräften mit relativ hohem Einkommen genutzt.

Unterstützungskasse

Die Unterstützungskasse gleicht der Direktzusage. Jedoch verbleibt im Falle der Unterstützungskasse das Kapital nicht im Unternehmen, sondern wird bis zu einer bestimmten Grenze von einer rechtlich selbständigen Versorgungseinrichtung, der Unterstützungskasse, verwaltet.

Vorteil: Einmalige Auszahlung im Alter möglich

Ein Vorteil der betrieblichen Altersversorgung im Vergleich zu Rürup- und Riester-Renten besteht in der Möglichkeit der einmaligen vollständigen Auszahlung des angesparten Kapitals zu Rentenbeginn im Falle der Direktversicherung, der Pensionskasse, der Direktzusagen und der Unterstützungskasse.

Nachteil: Der Arbeitgeber wählt die Sparform

Der Nachteil der betrieblichen Altersversorgung besteht darin, dass Arbeitnehmer in Produkte zur Altersversorgung des Versorgungsträgers investieren müssen, der durch den Arbeitgeber ausgewählt wird.

Tabelle 1: Freiwillige Altersvorsorge in Deutschland

Riester-Rente	Rürup-Rente	Eichel-Rente
Zugrunde liegende Vertragsleistung		
Banksparpläne (Fondsgebundene) Rentenversicherung	Rentenversicherung	Direktversicherung: (Fondsgebundene) Rentenversicherung (höchstens 35% Aktien) Pensionsfonds: (Fondsgebundene) Rentenversicherung (bis zu 100% Aktien)
Fondssparpläne	Fondsgebundene Rentenversicherung	Pensionskasse: (Fondsgebundene) Rentenversicherung (höchstens 35% Aktien)
Wohnimmobilien	Fondssparpläne	Direktzusage: Anlage über Unternehmen oder auf dem Finanzmarkt
Kombination mit Eichel-Rente		Unterstützungskasse: Anlage bei einer Unterstützungskasse, die die Anlageform wählen kann
Leistungszusage		
Garantie der eingezahlten Beiträge	Garantierte Mindestverzinsung (nicht zwingend bei Fonds)	Direktversicherung: Garantierte Mindestverzinsung Pensionsfonds: Garantierte Mindestverzinsung (bei versicherungsartiger Leistung) Pensionskasse: Garantierte Mindestverzinsung (nicht zwingend bei Fonds) Direktzusage und Unterstützungskasse: Festgelegter Betrag oder festgelegte Versorgungsleistung
Maximale steuerfreie Beitragshöhe 2014		
2.100 Euro	2014: 15.600 Euro (ab 2025: 20.000 Euro)	Direktversicherung, Pensionsfonds und Pensionskasse: 4.656 Euro (Westdeutschland) Direktzusage und Unterstützungskasse: unbegrenzt
Maximale sozialabgabenfreie Beitragshöhe 2014		
Keine	Keine	2.856 Euro (Westdeutschland)
Vollständige Einmalauszahlung im Alter möglich		
Nein (höchstens 30% des Kapitals)	Nein	Ja, für Pensionsfonds nur 30% des Kapitals
Wahlfreiheit für den Sparer bezüglich Anlageform		
Hoch	Mittel	Niedrig (maßgeblich vom Arbeitgeber bestimmt)
Staatliche Zulagen		
Bis zu 154 Euro (zusätzlich 185 Euro pro Kind, 300 Euro pro ab 2008 geborenem Kind)	Keine	Keine
Besteuerung der Auszahlungen		
Ja	Ja	Ja
Sozialabgabenlast der Auszahlungen		
Nein	Nein	Auf zuvor sozialabgabenbefreite Beiträge
Vorzeitige Auszahlung für Eigenheimfinanzierung möglich		
Ja	Nein	Nein
Berechtigte Personen		
Rentenversicherungspflichtige, ALG-II-Empfänger, Beamte	Jeder	Abhängig Beschäftigte

Förderung der freiwilligen Altersvorsorge in den USA: Übersicht

Die USA machen es Sparern leichter, von Steuervorteilen zu profitieren und ihre Investments flexibel zu gestalten. So genannte 401(k)-Sparpläne in Kombination mit individuellen Rentendepots (*Individual Retirement Accounts*) sind eine Mischung aus privater Altersvorsorge und betrieblicher Altersversorgung. Sie stellen die am weitesten verbreitete Form der freiwilligen Altersvorsorge in den USA dar und stehen deshalb im Mittelpunkt dieser Analyse.

Ziel ist es nicht, eine Übersicht des gesamten Spektrums der freiwilligen Altersvorsorge in den USA zu geben, sondern die aufgrund ihrer Attraktivität am häufigsten gewählten Formen der freiwilligen Altersvorsorge in den USA mit den Möglichkeiten der freiwilligen Altersvorsorge in Deutschland zu vergleichen.

Vorteil: Hohe Beitragsgrenzen

Die Bezeichnung 401(k) rührt von der Überschrift des relevanten Abschnitts des Einkommensteuergesetzes der USA her. Für Angestellte im öffentlichen Sektor und ausgewählten Non-Profit Organisationen sind 403(b)- und 457(b)-Sparpläne relevant, die jedoch seit 2001 der Ausgestaltung der 401(k)-Pläne sehr ähnlich sind.

Arbeitnehmer können einen Teil ihres Einkommens vor Steuern in ihr 401(k)-Depot investieren. Dort bleiben Gewinne aus Kurssteigerungen, Dividenden und Zinsen bis zur Auszahlung im Rentenalter steuerbefreit. 2014 liegt die Obergrenze für die steuerfreien Einzahlungen alleine der Arbeitnehmer bei 17.500\$.

Damit liegen die möglichen steuerfreien Einzahlungen der Arbeitnehmer bereits deutlich über den steuerbegünstigten Einzahlungen, die im Rahmen einer Riester-Rente oder einer betrieblichen Altersversorgung im Falle von Direktversicherungen, Pensionsfonds und Pensionskassen in Deutschland möglich sind.

Hinzu kommen die Einzahlungen der Arbeitgeber. Unternehmen können pro vom Arbeitnehmer eingezahltem Dollar einen gewissen Betrag hinzugeben. Insgesamt können sich die

gemeinsamen Einzahlungen eines Arbeitnehmers und seines Unternehmens 2014 auf bis zu 100% des Vorsteuereinkommens oder höchstens 52.000\$ belaufen.

Für selbständige Einzelunternehmer gilt ebenfalls die Höchstgrenze von 52.000\$. Obwohl nur wenige Bürger diesen Höchstbetrag ausschöpfen, wird deutlich, dass private Altersvorsorge in den USA steuerlich stärker gefördert wird als in Deutschland.

Die Anlagemöglichkeiten werden ähnlich wie in Deutschland bei der betrieblichen Altersversorgung durch den Arbeitgeber bestimmt. Allerdings bieten die Sparpläne der Arbeitgeber in den USA in den meisten Fällen deutlich mehr Auswahlmöglichkeiten als die Modelle der betrieblichen Altersversorgung in Deutschland.

Vorteil: Individuelle Spardepots

Ein weiterer gewichtiger Vorteil wird Sparern in den USA im Vergleich zu deutschen Sparern zuteil. Wenn Arbeitnehmer das Unternehmen wechseln, können sie ihr 401(k)-Depot zu dem neuen Unternehmen mitnehmen oder – und diese Option ist attraktiver – sie können ihr 401(k)-Depot in individuelle Rentendepots, sogenannte *Individual Retirement Accounts* (IRA), überführen. Auch dort bleiben bisher erzielte und zukünftige Gewinne aus Kurssteigerungen, Dividenden und Zinsen steuerfrei und müssen erst bei der Auszahlung im Alter versteuert werden.

Der große Vorteil der *Individual Retirement Accounts* ist, dass der Sparer volle Kontrolle über die Art der Investments hat. Der Sparer kann also gemäß seiner eigenen Vorlieben frei zwischen Aktien, Anleihen, Fonds und Indexpapieren wählen.

Ferner können Sparer, die entweder keinen von einem Arbeitgeber mitgetragenen Sparplan haben oder ein Einkommen von unter 55.000\$ erzielen, im Jahre 2014 bis zu 5.500\$ steuerbefreit in ihr individuelles Rentendepot einzahlen.

Vorteil: Freie Verfügung über Kapital im Alter
Sowohl für die 401(k)-Depots als auch die individuellen Rentendepots gilt, dass Sparer ab einem Alter von 59,5 Jahren frei über ihr Gespartes verfügen können. Zudem ist es möglich, in jüngeren Jahren Mittel beispielsweise

für einen Hauskauf zu entnehmen. Allerdings wird bei 401(k)-Depots eine Strafgebühr in Höhe von 10% des Entnahmebetrags fällig, während aus individuellen Rentendepots bis zu 10.000\$ gebührenfrei entnommen werden können.

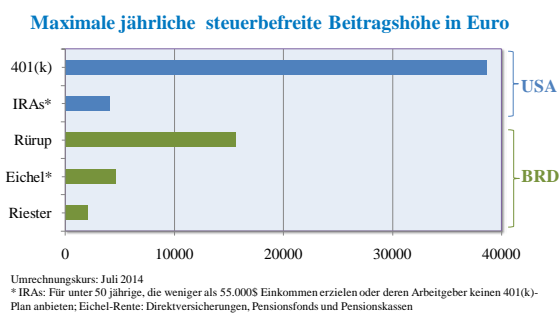
Tabelle 2: Freiwillige Altersvorsorge in den USA

401(k)	Individual Retirement Account (Individuelles Rentendepot)
Zugrunde liegende Vertragsleistung	
Aktien, Anleihen, Aktienfonds, Rentenfonds, Lebensversicherungen, Wohnimmobilien	Aktien, Anleihen, Aktienfonds, Rentenfonds, Lebensversicherungen, Wohnimmobilien
Leistungszusage	
Keine	Keine
Maximale steuerfreie Beitragshöhe 2014	
52.000\$	Unter 50 Jahre: 5.500\$ Über 50 Jahre: 6.500\$
Maximale sozialabgabenfreie Beitragshöhe 2014	
Arbeitnehmer: keine Arbeitgeber: alle Beiträge befreit	Keine
Vollständige Einmal auszahlung im Alter möglich	
Ja	Ja
Wahlfreiheit für den Sparer bezüglich Anlageform	
Hoch	Sehr hoch
Staatliche Zulagen	
Keine	Keine
Besteuerung der Auszahlungen	
Ja	Ja
Sozialabgabenlast der Auszahlungen	
Nein	Nein
Vorzeitige Auszahlung für Eigenheimfinanzierung möglich	
Ja, aber Strafgebühr in Höhe von 10% der Entnahme	Ja, bis zu 10.000\$
Berechtigte Personen	
Angestellte in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst und Selbständige	Jeder ohne betriebliche Altersvorsorge (401(k)-Plan) oder mit einem Einkommen unter 55.000\$
Besonderheiten	
Kapital kann bei Arbeitgeberwechsel in IRAs überführt werden	Kapital aus 401(k)s kann bei Arbeitgeberwechsel in IRAs überführt werden

Reformvorschlag für Deutschland: Individuelle Spardepots für mehr Flexibilität

Wenn das Ziel der deutschen Bundesregierung ist, Anreize für Sparer zu setzen, sollte sie sich ein Vorbild an den in den USA gültigen Regelungen nehmen.

In den USA sind deutlich höhere Zahlungen von der Einkommensteuer befreit. Maximal können umgerechnet knapp 40.000 Euro steuerbefreit dem Aufbau von Depots für die Altersvorsorge zugeführt werden. Im Falle der Rürup-Rente sind es in Deutschland 2014 lediglich bis zu 15.600 Euro und etwaige Einzahlungen in die gesetzliche Rentenversicherung müssen davon noch in Abzug gebracht werden.



Hinzu kommt, dass Sparer in den USA mehr Gestaltungsspielraum bei der Zusammenstellung ihrer Depots für die Altersvorsorge haben – die Zusammensetzung der IRAs können sie vollkommen frei wählen – und mit Beginn des Rentenalters vollständig über ihr Erspartes verfügen können.

Wenn auch den deutschen Sparern mehr Wahlmöglichkeiten gegeben würden, könnten sie während der Ansparphase ein individuelles Spardepot aufbauen, statt Mittel in Riester-, Rürup- und Eichel-Renten zu binden. Die Einzahlungen könnten weiterhin von den Sparern selbst, ihren Arbeitgebern oder dem Staat vorgenommen werden. Es wäre folglich möglich, die Steuer- und Sozialabgabenlast für Sparer zu verringern, ihnen staatliche Zulagen zu gewähren und mündigen Sparern gleichzeitig Flexibilität während der Ansparphase und der Auszahlphase zu gewähren.

Je flexibler die Altersvorsorge individuell gestaltet werden kann, desto besser können die Sparer sie ihren Wünschen anpassen und desto interessanter wird die freiwillige Altersvorsorge.

Kontakt

Institute for Research in Economic and Fiscal Issues

Email: info.de@irefeurope.org

Internet: de.irefeurope.org

facebook: www.facebook.com/IREFEuropeDe

twitter: www.twitter.com/IREF_DE