

**FISKALISCHE AUSWIRKUNGEN EINER
ERWEITERUNG DES FÖRDERRAHMENS VON
RIESTERRENTEN**

Mathias Sommer

122-2007

Fiskalische Auswirkungen einer Erweiterung des Förderungsrahmens von Riesterrenten*

Mathias Sommer[†]

Abstract

Die Riester-Rente ist nach der zunehmenden Etablierung als Altersvorsorgeprodukt wieder in der politischen Debatte. Konkret diskutiert wird zum einen eine Ausweitung des förderfähigen Personenkreises bis hin zur Variante einer allgemeinen staatlich geförderten privaten Altersvorsorge. Zum anderen erweist sich die Begrenzung des Sonderausgabenabzugs als zunehmend fragwürdig, da sie die Riester-Förderung drastisch reduzieren wird. Wir leisten einen Beitrag zur aktuellen Diskussion, indem wir verschiedene Ausweitungen des förderfähigen Personenkreises modellieren und die Auswirkungen der mangelnden Indexierung des Sonderausgabenabzugs auf die Fördersituation darstellen. Im Zentrum steht die Quantifizierung der fiskalischen Auswirkungen für verschiedene Reformszenarien.

* Ich danke Axel Börsch-Supan und Anette Reil-Held für Ihre Kommentare zu dieser Arbeit. Dem Gesamtverband der Versicherungswirtschaft, dem Land Baden-Württemberg und der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) gilt unser Dank für die Finanzierung unserer Forschung. Esther Steinmetz hat mit Ihrer Detailarbeit bei der Aufbereitung der Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe zum schnellen Gelingen des Projekts beigetragen.

[†] MEA – Universität Mannheim; *Email*: sommer@econ.uni-mannheim.de

I. Einleitung

Die Rentenreformen der Jahre 2001-2005 haben entscheidend dazu beigetragen, die Beitragsentwicklung in der gesetzlichen Rentenversicherung zu stabilisieren. Der eingeführte Nachhaltigkeitsfaktor verknüpft dabei die demographische Entwicklung und die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung mit den Rentenbeiträgen und den Rentenwerten. Die Prognosen der Rürup-Kommission belegen, dass es gelungen ist, die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung teilweise von der demographischen Entwicklung zu entkoppeln und den Beitragsanstieg in der gesetzlichen Rentenversicherung deutlich zu begrenzen. So wird der Anstieg des Rentenbeitrags auf ca. 23 % bis zum Jahr 2040 begrenzt. Finanziert wird die Begrenzung der Beitragssätze unter anderem durch ein Absinken des Nettorentenniveaus von 67,6 % im Jahr 2005 auf knapp unter 60 % ab dem Jahr 2030. Um die entstehende Versorgungslücke zu füllen hat der Gesetzgeber im Jahr 2001 das Altersvermögensgesetz (AVmG) verabschiedet. Das Kernelement – die Riester-Rente – bildete im Jahr 2002 den Startschuss zur staatlich geförderten privaten Altersvorsorge. Nach anfänglicher Zurückhaltung der Bevölkerung und einigen gesetzlichen Nachbesserungen hat die Riester-Rente inzwischen einen Verbreitungsgrad von ca. 21 % in der relevanten Zielgruppe¹ erreicht, was angesichts der alternativen privaten und betrieblichen Altersvorsorgemöglichkeiten positiv zu werten ist.

Einige Einschränkungen der Förderfähigkeit stehen jedoch aktuell in der politischen Debatte. Der bisherige ordnungspolitische Ansatz zielte darauf ab, dem Personenkreis die Förderung durch die Riester-Rente zu ermöglichen, der von den Reformen unausweichlich betroffen war bzw. ist. Demnach umfasst der förderfähige Personenkreis vor allem die Pflichtversicherten der gesetzlichen Rentenversicherung sowie die von äquivalenten Reformen betroffenen Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst. Mittelbar förderfähig sind zusätzlich die Ehepartner der berechtigten Personen. Selbstständige, Bezieher von Sozialhilfe und Sozialgeld, Studenten und freiwillig Versicherte in der gesetzlichen Rentenversicherung sind nach der aktuellen Gesetzeslage von der Förderung ausgeschlossen. Von den Rentenreformen ebenfalls betroffen sind jedoch auch alle freiwillig Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung. Unabhängig von diesen ordnungspolitischen Erwägungen ist es ein allgemeines politisches Anliegen, die private Altersvorsorge stärker in der Bevölkerung zu verankern. Um ein

¹ 8 Millionen abgeschlossene Verträge Ende 2006 stehen 37.7 Millionen förderberechtigten Personen im Alter zwischen 16 und 68 Jahren gegenüber.

Nebeneinander zu vieler verschiedener Altvorsorgeprodukte und den damit verbundenen Kommunikationsaufwand zu vermeiden, bietet es sich an, die Riester-Rente von ihrer ursprünglichen ordnungspolitischen Motivation zu lösen und allgemein zugänglich zu machen.²

Neben der Diskussion um eine mögliche Ausweitung des förderberechtigten Personenkreises steht jedoch auch die betragsmäßige Beschränkung der steuerlichen Riesterförderung in der Debatte. Ab 2008 ist die letzte Stufe der sogenannten „Riester-Treppe“ erreicht und 4% des Bruttoeinkommens – maximal jedoch 2.100 € – sind inklusive der Zulagen notwendig, um die Zulagenförderung in voller Höhe zu erhalten. Zusätzlich sind die Eigenbeiträge steuerlich als Sonderausgaben absetzbar. Der Sonderausgabenabzug ist jedoch auf 2.100 € beschränkt. Kinderlose Personen mit einem Einkommen von über 56.350 € können somit schon heute nicht ihre gesamten Eigenleistungen steuerlich geltend machen³. Die Inflation wird zudem zu einer schleichenden Entwertung des Sonderausgabenabzugs führen. Wenn eine Reduzierung der steuerlichen Förderung, die in einigen Jahren auch den Durchschnittsverdiener betreffen würde, nicht politisch gewollt ist, stellt sich die Frage nach einer Indexierung oder gar einer Aufhebung der Abschreibungsgrenzen.

Ziel dieses Papiers ist es zunächst, die Auswirkungen der mangelnden Indexierung des maximalen Sonderausgabenabzugs unter der aktuellen Gesetzeslage aufzuzeigen. In einem zweiten Schritt werden die fiskalischen Auswirkungen einer Abschaffung der Begrenzung und einer Ausweitung des förderfähigen Personenkreises analysiert. Abschnitt 2 gibt eine knappe Übersicht über die Riester-Förderung wie sie im Altersvermögensgesetz geregelt ist. In Abschnitt 3 erläutern wir unser methodisches Vorgehen basierend auf der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003. Abschnitt 4 zeigt zunächst auf, wie sich die Fördersituation aus Sicht der Sparer unter Beibehaltung der aktuellen Gesetzeslage durch die mangelnde Indexierung des maximalen Sonderausgabenabzugs verändern wird. Dem folgt eine Gegenüberstellung möglicher Reformszenarien bzgl. ihrer fiskalischen Auswirkungen. Abschnitt 5 fasst die Ergebnisse zusammen.

² Siehe zum Beispiel Kommission zur Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (2003) oder Sozialbeirat (2006)

³ Für ostdeutsche Personen stellt die Beschränkung des Sonderausgabenabzugs keine Beschränkung dar, da die Beitragsbemessungsgrenze im Osten für 2007 lediglich bei 54600 € liegt.

II. Staatlich geförderte Altersvorsorge mit Riester-Renten

Im Jahr 2002 eingeführt bildete die Riester-Rente den Startschuss in die staatlich geförderte private Altersvorsorge. Die Förderung erfolgt dabei auf zwei Wegen: staatliche Zuschüsse zu den privaten Sparbeiträgen sollen dabei insbesondere einkommensschwache Personen animieren, in die private Altersvorsorge einzusteigen. Gleichzeitig wurde ein separater steuerlicher Sonderausgabenabzug für Aufwendungen in der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge geschaffen, von dem insbesondere Haushalte mit höheren Einkommen profitieren. Förderberechtigt sind grundsätzlich alle Personen, die von der Absenkung des gesetzlichen Rentenniveaus betroffen sind bzw. sein werden: Dazu zählen insbesondere alle Pflichtversicherten in der gesetzlichen Rentenversicherung, aber auch Beamte, Soldaten, Wehr- und Zivildienstleistende (siehe Tabelle 1). Aber auch arbeitnehmerähnliche Selbstständige, geringfügig Beschäftigte – so sie auf die Sozialversicherungsfreiheit verzichtet haben – Ich-AGler, Bezieher von Vorruhestandsgeld, sowie Empfänger von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe zählen zum berechtigten Personenkreis. Zusätzlich förderfähig sind Ehepartner von Personen, die eine der genannten Voraussetzungen erfüllen.

Tabelle 1: Förderberechtigter Personenkreis gemäß Altersvermögensgesetz

1	in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversicherte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer
2	Auszubildende
3	Beamteninnen und Beamte sowie Empfänger von Amtsbezügen
4	Berufs- und Zeitsoldatinnen und –soldaten
5	Wehr- und Zivildienstleistende
6	Mütter und Väter während der dreijährigen gesetzlichen Kindererziehungszeit
7	pflichtversicherte Selbstständige (zum Beispiel Handwerkerinnen und Handwerker, Hebammen, Kurierfahrer, Künstlerinnen und Künstler, Publizistinnen und Publizisten)
8	arbeitnehmerähnliche Selbstständige
9	nicht erwerbsmäßig tätige Pflegepersonen
10	geringfügig Beschäftigte (Verdienst bis 400 Euro pro Monat), die auf die Sozialversicherungsfreiheit verzichtet haben
11	Landwirte, die in der Alterssicherung der Landwirte pflichtversichert sind, und ihre Ehepartner
12	Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II sowie als Arbeit suchend Gemeldete, die nur wegen zu berücksichtigenden Einkommens/Vermögens keine Unterstützung erhalten)
13	Bezieherinnen und Bezieher von Vorruhestandsgeld, Krankengeld, Verletztengeld, Versorgungskrankengeld, Übergangsgeld und Unterhaltsgeld
14	Bezieherinnen und Bezieher des Existenzgründungszuschusses ("Ich-AG")

Voraussetzung ist jedoch die unbeschränkte Einkommensteuerpflicht in Deutschland.

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Ausgeschlossen sind derweil Rentner der gesetzlichen Rentenversicherung, Studenten, sowie Empfänger von Sozialhilfe und Sozialgeld. Unter den Erwerbstätigen sind von der Riesterförderung vor allem Selbstständige und freiwillig Versicherte der gesetzlichen Rentenversicherung ausgeschlossen (siehe Tabelle 2), auch wenn letztere von den Einschnitten bei der gesetzlichen Altersvorsorge gleichermaßen betroffen sind wie die Pflichtversicherten.

Tabelle 2: Personen, die von der Förderung ausgeschlossen sind gemäß Altersvermögensgesetz

1	Selbstständige, die nicht in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert sind
2	Angestellte und Selbstständige in berufsständischen Versorgungseinrichtungen, sofern sie nicht in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert sind
3	freiwillig in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte
4	geringfügig Beschäftigte (Verdienst bis 400 Euro pro Monat), wenn sie die Sozialversicherungsfreiheit in Anspruch nehmen
5	Bezieherinnen und Bezieher einer Vollrente wegen Alters
6	Bezieherinnen und Bezieher einer Rente wegen Berufsunfähigkeit, Erwerbsunfähigkeit oder Erwerbsminderung
7	Bezieherinnen und Bezieher von Sozialhilfe bzw. Sozialgeld
8	Studentinnen und Studenten
<i>Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales</i>	

Die Förderung

Die Förderberechtigten zahlen ihre Sparbeiträge in einen zertifizierten Altersvorsorgevertrag ein. Die staatliche Zulage wird dem Konto auf Antrag gutgeschrieben und setzt sich aus den folgenden zwei Komponenten zusammen. Zunächst hat jeder Förderberechtigte Anspruch auf die Grundzulage in Höhe von 154 € (ab 2008, siehe Tabelle 3). Voraussetzung ist lediglich, dass die Person einen eigenen Altersvorsorgevertrag abgeschlossen hat. Ehepaare können die Grundzulage demnach zweimal erhalten, wenn beide einen eigenen Riester-Vertrag abgeschlossen haben. Für Eltern kommt zur Grundzulage eine Kinderzulage hinzu. Pro Kind werden dabei 185 bzw. 300 € gezahlt, je nachdem ob das Kind bis einschließlich 2007 oder danach geboren ist. Die Kinderzulage wird nur einmal pro Familie gezahlt und wird üblicherweise dem Vertrag der Mutter, alternativ dem des Kindergeldberechtigten gutgeschrieben.

Die oben genannten Zulagen werden jedoch nur dann in voller Höhe gezahlt, wenn der Förderberechtigte 4 % seines Bruttoeinkommens – mindestens aber 60 € – in einen Riestervertrag spart. Die notwendige Eigenleistung ist auf 2.100 € abzüglich der Zulagen begrenzt, sodass jeder Riester-Sparer einen niedrigeren Anteil seines Bruttoeinkommens als

Eigenleistung erbringen muss, um die volle Zulage zu erhalten. Werden weniger als 4% vom Bruttoeinkommen gespart (sofern die 2.100 € Grenze nicht greift), so wird die Zulage proportional gekürzt.

Tabelle 3: Staatliche Förderung der Riester-Produkte

<i>Jahr</i>	<i>% des Einkommens, das gespart werden muss</i>	<i>Mindest- Eigenbeitrag (in Euro pro Jahr)</i>	<i>Grundzulage (in Euro pro Jahr)</i>	<i>Kinderzulage (in Euro pro Jahr)</i>	<i>maximaler Sonderausgabenabzug (in Euro pro Jahr)</i>
ab 2008	4%	60	154	185 / 300	2100

Neben der Förderung durch direkte Zulagen können die gezahlten Beiträge – inklusive der Zulagen – als Sonderausgaben von der Steuer abgesetzt werden. Dabei kommt es zu einer Günstigerprüfung. Übersteigt die Steuerersparnis durch den Sonderausgabenabzug den Zulagenanspruch, so wird der Mehrbetrag in Form einer Einkommensteuerminderung wirksam. Die Summe der Förderung beträgt also mindestens die Höhe der Zulagen, kann aber – insbesondere bei Kinderlosen und Förderberechtigten mit hohem Einkommen – durch die steuerliche Absetzbarkeit deutlich erhöht werden.

Die Absetzbarkeit der Beiträge als Sonderausgaben ist begrenzt auf 2100 €. Höhere Sparbeträge sind zulässig, können jedoch steuerlich nicht geltend gemacht werden. Beachtenswert ist, dass für alle Förderberechtigten der Sonderausgabenabzug unabhängig von ihrem Einkommen auf 2100 € begrenzt ist. Eine Erhöhung der Sparbeiträge über das für die ungekürzte Zulage notwendige Niveau hinaus kann durch die steuerliche Absetzbarkeit also weiterhin attraktiv sein, wenn die Beiträge bisher weniger als 2100 € ausmachen. In der Praxis scheint ein Großteil des Vertriebs jedoch auf den vollen Zulagenanspruch gerichtet zu sein, auch wenn dieser für Kinderlose und Personen mit hohem Einkommen effektiv nur eine Vorauszahlung auf die Steuererstattung darstellt.

III. Methodisches Vorgehen und Datenbasis

Basierend auf der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Jahres (EVS) 2003 generieren wir einen Individualdatensatz, der zu jeder Person unter anderem Einkommensquellen, Erwerbsstatus und Alter enthält. Wir beschränken unsere Analyse dabei auf Personen im Alter zwischen 16 und 67 Jahren. Basierend auf diesen Daten bestimmen wir die Förderfähigkeit im Rahmen des Altersvermögensgesetzes, die sich ergebenden Sparvolumina, Zulagen und Steuerersparnisse. In einem zweiten Schritt nutzen wir die Bevölkerungsprognosen der UN aus dem Jahr 2000 zur Hochrechnung unserer Ergebnisse für die Jahre 2008 und danach. Im Vergleich zur 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts zeigen sich dabei nur geringe Abweichungen (siehe Appendix, Grafik A-1).

Förderfähiger Personenkreis

Basierend auf den oben genannten Informationen definieren wir die Förderfähigkeit einer Person nach der aktuellen Gesetzeslage. Demnach ist förderfähig, wer

- Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt hat *oder*
- Erziehungsgeld bezogen hat *oder*
- Beamter, Wehrdienstleistender, Berufs- oder Zeitsoldat ist *oder*
- Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe bezogen hat *oder*
- Altersteilzeitgeld bezogen hat *oder*
- Ehepartner eines förderfähigen Haushaltsvorstands ist⁴

und dabei

- keine Altersrente aus der gesetzlichen Rentenversicherung aus eigenen Ansprüchen bezogen hat *und*
- keine Beamtenpension bezogen hat *und*
- keine Sozialhilfe oder Bedarfsorientierte Grundsicherung bezogen hat.

⁴ In der EVS sind nur Ehepartner des Haushaltsvorstands identifiziert. Wir können somit Personen, die mittelbar förderberechtigt sind, nicht vollständig erfassen. Wenn Ehepaare in einem Haushalt leben, von denen keiner der beiden Partner der Haushaltsvorstand im Sinne der EVS ist, und genau einer der beiden unmittelbar förderberechtigt ist, so bleibt dessen Partner – obwohl mittelbar Förderberechtigter im Sinne des Altersvorsorgegesetzes – nach unserer Definition unberücksichtigt.

Somit zählen wir Personen, die in einem Jahr sowohl Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt haben als auch Altersrenten bezogen haben, nicht zu den förderfähigen Personen. Wir verzichten an einigen Stellen wegen den Beschränkungen, die uns der Datensatz auferlegt darauf, den Kreis der Förderberechtigten exakt nach der Definition des Gesetzestextes zu definieren. Bei Abweichungen vom Gesetzestext und bei der Zuordnung von Zweifelsfällen haben wir uns an der Zielsetzung unserer Fragestellung orientiert – der Abschätzung der maximalen Änderung der Riesterersparnis bei einer Veränderung der Förderbeschränkungen und der daraus folgenden fiskalischen Effekte. Personen, die im Laufe des Beobachtungsjahrs in Rente gegangen sind und als Beitragszahler zur gesetzlichen Rentenversicherung theoretisch förderfähig wären, haben wir nicht zu den Förderberechtigten gezählt, da nur ein geringer Teil der Personen im Jahr ihres Renteneintritts noch Beiträge zu einer Riesterreente zahlen dürfte.

Die existierenden Schätzungen der aktuellen Zahl förderfähiger Personen nach dem Altersvermögensgesetz gehen deutlich auseinander. Die Bandbreite der Schätzungen reicht jedoch von 30 bis 40 Millionen. Stolz und Rieckhoff (2005) vermuten den Grund in den starken Abweichungen in der Zahl der mittelbar Förderberechtigten. Bräuniger und Gräf (2005) schätzen die Gesamtzahl auf aktuell 36 Millionen Personen und kommen unserer Schätzung damit recht nah. Aus unseren oben beschriebenen Schätzungen ergibt sich eine Zahl von etwa 37.5 Millionen Personen, die im Jahr 2008 Anspruch auf Riester-Förderung haben dürften. Etwa 11.5 % davon oder 4.3 Millionen sind mittelbar berechnete Personen. Bedingt durch den demographischen Wandel steigt die Zahl der Förderberechtigten bis zum Jahr 2010 noch um etwa 100.000 Personen an, bevor sie dann kontinuierlich absinkt (siehe Abbildung 1). Bis zum Jahr 2018 schrumpft der Kreis der förderfähigen Personen nur langsam auf ca. 37 Millionen, danach mit deutlich schnellerer Rate auf nur noch 33 Millionen im Jahr 2030.

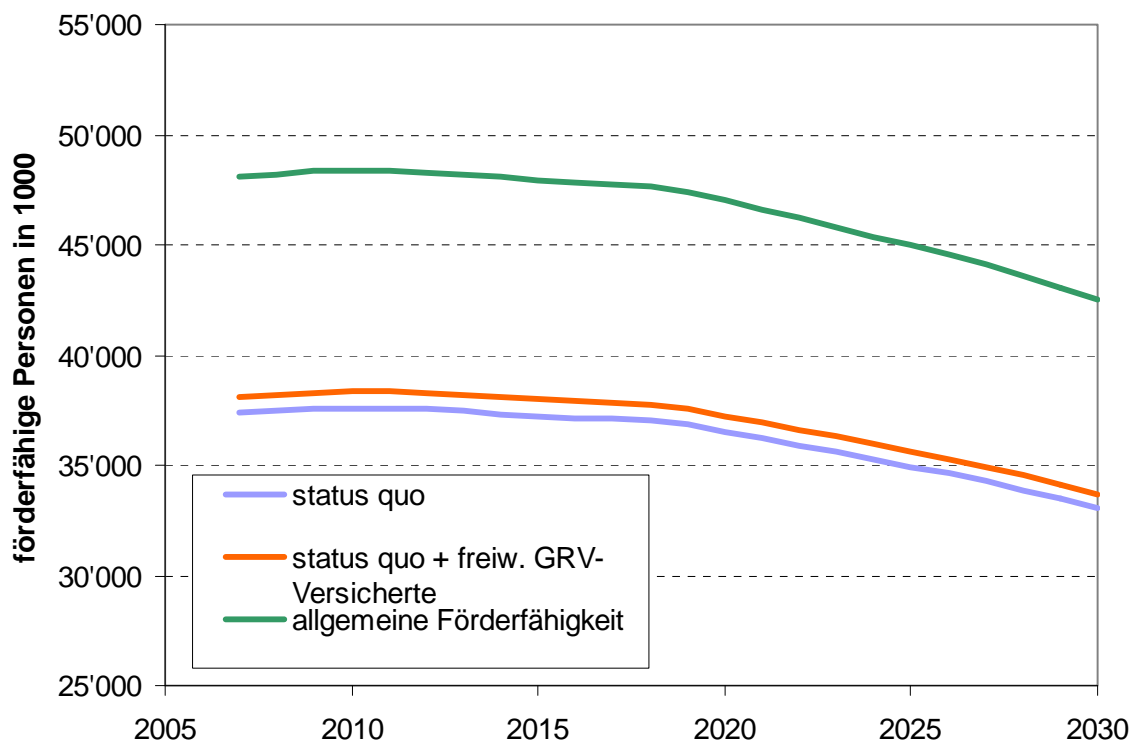
Der aktuellen Gesetzeslage stellen wir zwei Szenarien gegenüber:

- A1) Die Erweiterung des förderfähigen Personenkreises auf alle Personen, die in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert sind – sei es freiwillig oder pflichtversichert.
- A2) Die Abschaffung der Förderbeschränkungen nach dem Personenkreis und somit die Erweiterung der Riesterreente zu einer allgemeinen staatlich geförderten Altersvorsorge.

Die Hinzunahme der freiwillig Versicherten (A1) vergrößert die Zahl der Förderfähigen gemäß den EVS-Daten um ca. 2% bzw. 741.000 Personen. Wandelt man die Riesterförderung in eine allgemeine staatliche geförderte Altersvorsorge um und schließt somit lediglich Personen aus,

die bereits eine Altersrente beziehen (A2), wächst der förderberechtigte Personenkreis nochmals um gut 26%. Mit fast 86% der Personen im Alter zwischen 16 und 68 stünde dann 48.2 Millionen Menschen der Weg in die Riester-Rente offen. Ebenfalls in der politischen Debatte steht die Option, allen Erwerbstätigen den Zugang zur Riesterförderung zu ermöglichen. Während diese Möglichkeit ordnungspolitisch nicht klar zu begründen erscheint⁵, ist sie bzgl. ihrer quantitativen Auswirkungen in jedem Fall zwischen unseren Szenarien A1 und A2 anzusiedeln.

Abbildung 1: Entwicklung der Anzahl der förderfähige Personen (in 1000)



Quelle: eigene Berechnungen basierend auf der EVS 2003 und der UN-Bevölkerungsprognose von 2000

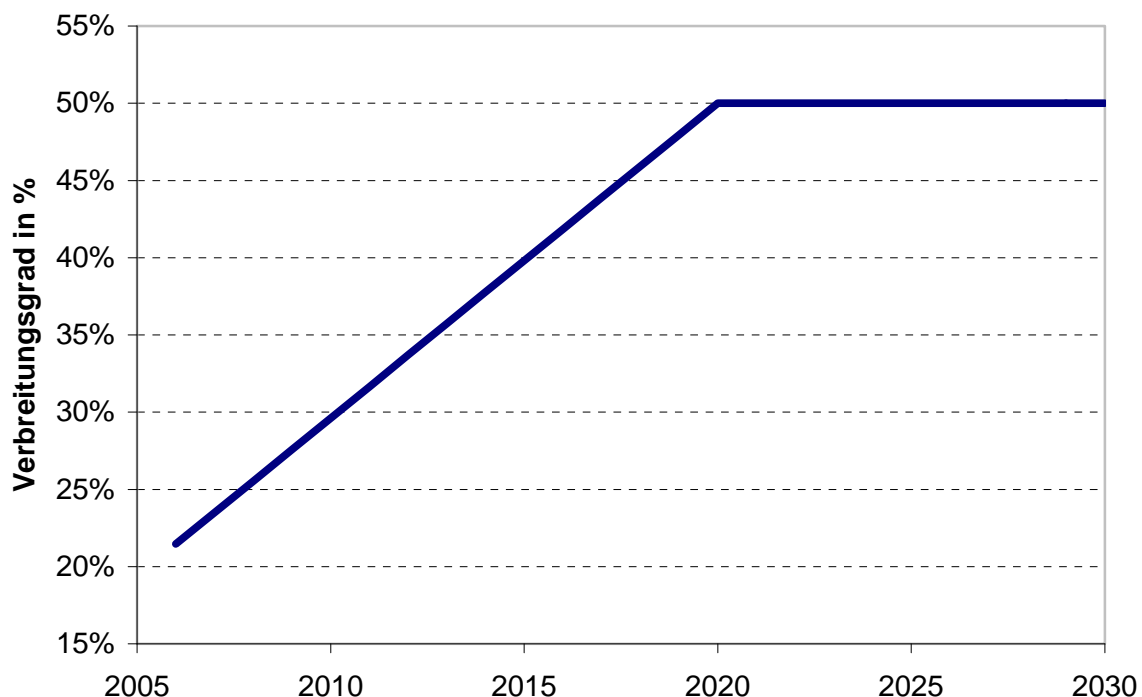
Partizipation an der Riesterförderung

Die Partizipation an der Riesterförderung bestimmt den Einfluss auf das Förderbudget. Börsch-Supan, Reil-Held und Schunk (2006) schätzen die Verbreitungsgrade von Riester-

⁵ Gilt die Zielsetzung, eine allgemeine staatlich geförderte Altersvorsorge aufzubauen, ist unklar, warum z.B. Studenten ausgeschlossen werden sollen. Gleichzeitig sind Erwerbstätige, die weder freiwillig noch als Pflichtversicherte Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung zahlen, nicht von den Rentenreformen der vergangenen Jahre betroffen.

Renten basierend auf den SAVE Daten 2001-2006. Sie finden Verbreitungsgrade zwischen 7.3 und 20.9 % in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen. Ihre Daten beziehen sich jedoch auf den Verbreitungsgrad in Haushalten für das Jahr 2005. Zum einen hat die Zahl an abgeschlossenen Riester-Verträgen seitdem nochmals deutlich von ca. 5.5 Millionen auf 8 Millionen Verträge zugelegt. Zum anderen betrachten wir die Verbreitung im förderfähigen Personenkreis und nicht in Haushalten. Für unsere Analyse spielt die Haushaltsebene nur bei der Berechnung der Kinderzulagen eine Rolle. Wir schätzen den Verbreitungsgrad Ende des Jahres 2006 auf Basis der abgeschlossenen Verträge und des förderfähigen Personenkreises auf ca. 21 %. Für die Projektion des Verbreitungsgrads gehen wir von einem maximalen Verbreitungsgrad von 50% aus, der im Jahr 2020 erreicht wird (siehe Abbildung 2). Anhaltspunkt für die zugrunde gelegten 50% war dabei der Verbreitungsgrad von Lebensversicherungsprodukten⁶. Für den Übergang haben wir einen linearen Zeittrend angenommen.

Abbildung 2: Angenommener Verbreitungsgrad von Riesterprodukten



Quelle: eigene Berechnungen

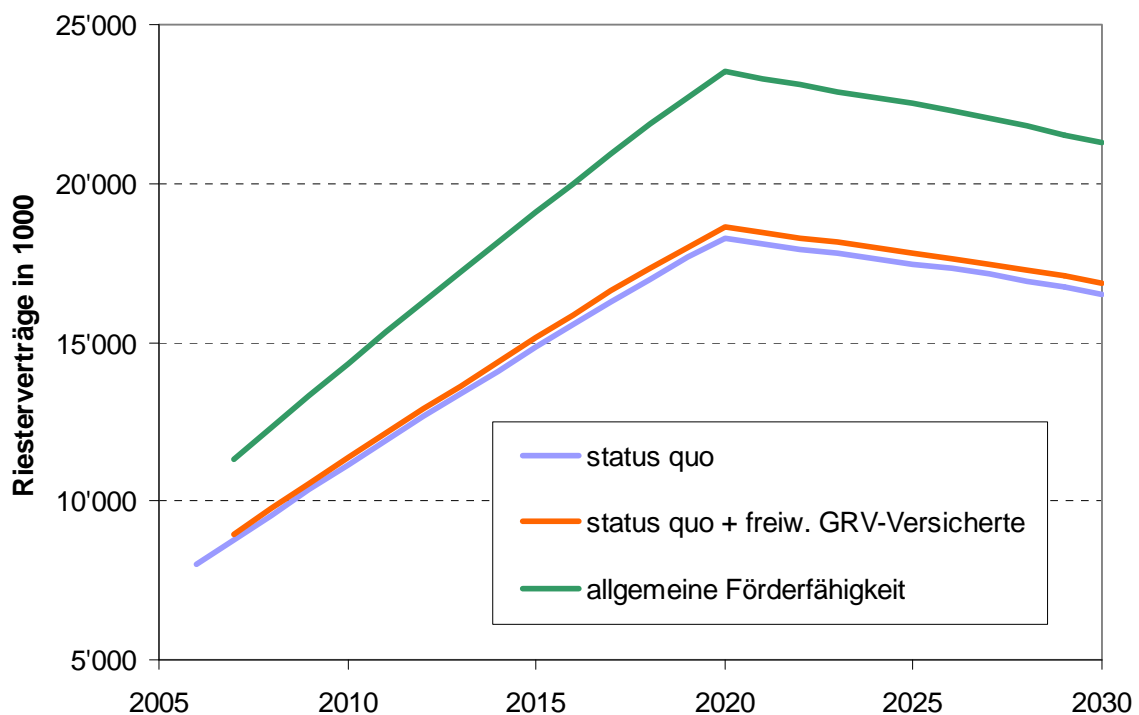
⁶ Dort lag der Verbreitungsgrad bei einer ehemals vergleichbaren steuerlichen Förderung im Jahr 2003 bei ca. 56% aller Haushalte und 62.6% aller Haushalte mit einem Haushaltsvorstand im Alter zwischen 16 und 68. Unter Single-Haushalten derselben Altersklasse lag der Verbreitungsgrad bei 43.5% (vgl. Sommer, 2007).

Diesem realistischen Szenario stellen wir zur Abschätzung des maximalen Budgetrisikos ein Szenario gegenüber, dem eine Inanspruchnahme der Riesterförderung durch alle förderfähigen Personen zugrunde liegt – also einen Verbreitungsgrad von 100%.

Basierend auf diesen Annahmen zur Entwicklung des Verbreitungsgrades von Riesterverträgen und der Zahl der förderfähigen Personen lässt sich die Zahl der Riesterverträge in der Ansparphase hochrechnen (siehe Abbildung 3):

Ausgehend von ca. 8 Millionen abgeschlossenen Verträgen Ende 2006 dürfte der Markt ohne Gesetzesänderung bis zum Jahr 2020 auf 18 Millionen Verträge anwachsen. Die demographische Entwicklung wird somit zunächst durch den weiter ansteigenden Verbreitungsgrad überlagert. Ohne einen weiteren Anstieg der Verbreitung dominiert ab 2020 dann der demographische Wandel und lässt die Zahl der Riesterverträge in der Ansparphase langsam wieder schrumpfen. Bei einer maximalen Ausdehnung des Förderkreises (A2), dürfte die Zahl der Riesterverträge die 20 Millionen-Marke im Jahr 2020 deutlich übersteigen.

Abbildung 3: Riesterverträge in der Ansparphase (in 1000)

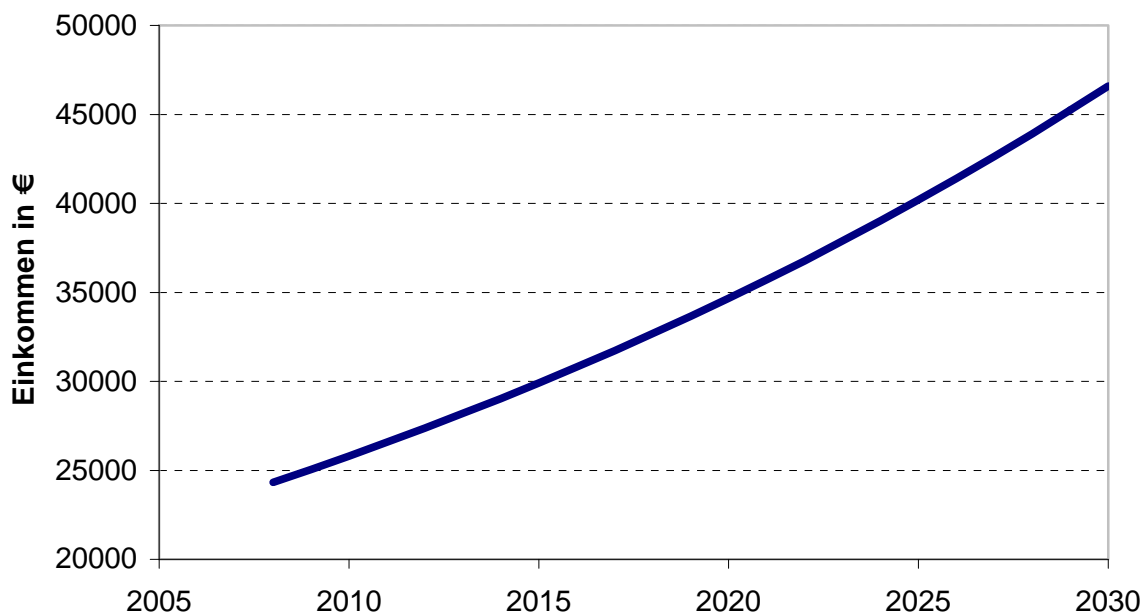


Quelle: eigene Berechnungen basierend auf der EVS 2003 und der UN-Bevölkerungsprognose von 2000

Entwicklung der Erwerbseinkommen und der Beitragsbemessungsgrenze

Für eine Prognose des Sparvolumens in Riesterverträgen, der Zulagen und Steuerausfälle durch den Sonderausgabenabzug sind Annahmen bzgl. der zukünftigen Entwicklung der Einkommen notwendig. Unsere Hochrechnung der Einkommensverteilung für die Jahre 2008 und danach basiert auf den personenbezogenen Einkommensdaten der EVS 2003 (siehe Abbildung 4). Für die Jahre 2004-2006 wurden die tatsächlichen Wachstumsraten der Durchschnittseinkommen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zugrunde gelegt. Für die folgenden Jahre wurde ein Wachstum der Nominallöhne von 3 % pro Jahr angenommen. Abbildung 4 zeigt die sich daraus ergebende Entwicklung der durchschnittlichen Bruttoerwerbseinkommen der nach aktueller Gesetzeslage förderfähigen Personen bis zum Jahr 2030. Allgemein implizieren die angenommenen Wachstumsraten nahezu eine Verdopplung der nominalen Einkommen über den betrachteten Zeitraum; real bedeutet dies immerhin eine Steigerung von 24% bei der angestrebten EZB-Inflationsrate von etwa 2 %.

Abbildung 4: Entwicklung der durchschnittlichen Bruttoerwerbseinkommen



Quelle: eigene Berechnungen

Zusätzlich ist anzumerken, dass wir uns für unsere Analyse generell auf die Einkommen aus Erwerbstätigkeit beschränken. Transfereinkommen werden somit wie unter der aktuellen Gesetzeslage nicht in die Berechnung einbezogen.

Für die Beitragsbemessungsgrenze gehen wir davon aus, dass sie regelmäßig entsprechend der Entwicklung der Bruttoeinkommen angehoben wird. Der Anteil der Haushalte mit Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze bleibt damit per Konstruktion konstant.

Riester-Ersparnis

Grundlage zur Berechnung der Zulagen und steuerlichen Sonderausgabenabzüge sind Annahmen bzgl. des tatsächlichen Sparverhaltens der förderfähigen Personen. Für beide oben genannten Berechnungen – einer 100%igen Partizipation aller Förderfähigen zur Abschätzung des maximalen Budgetrisikos und eines Anstiegs der Partizipation von aktuell knapp über 20% auf 50% ab dem Jahr 2020 – haben wir die Annahme zugrunde gelegt, dass jede Person, die sich für einen Riestervertrag entscheidet, 4% ihres Bruttoerwerbseinkommens bis zur Beitragsbemessungsgrenze, mindestens aber 60 € spart.⁷ Wir berücksichtigen somit nicht die Möglichkeit, weniger zu sparen und eine entsprechend gekürzte Zulage zu beziehen. Stolz und Rieckhoff (2005) belegen, dass unsere Annahme nicht allzu unrealistisch ist, indem sie anhand der Zulagenzahlen von 2002 zeigen, dass „der weit überwiegende Teil – rund dreiviertel – der Zulagenempfänger für das Beitragsjahr 2002 den Mindesteigenbeitrag erbracht hat und die Zulagen daher in vollem Umfang gewährt werden konnten“. Ebenso unbeachtet lassen wir die Möglichkeit, mehr als 4% des Einkommens zu sparen, um den ggf. noch nicht ausgeschöpften Sonderausgabenabzug von 2100 € voll zu nutzen.

Grund- und Kinderzulagen

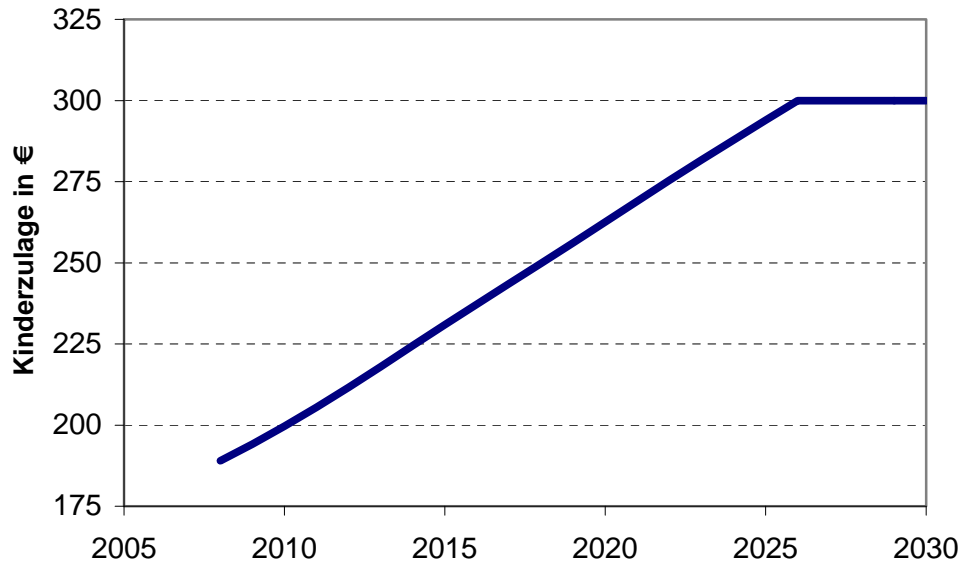
Dadurch dass wir annehmen, dass jede Person, die einen Riestervertrag abschließt, die für die volle Förderung erforderlichen 4% ihres Bruttoeinkommens bis zur Beitragsbemessungsgrenze spart, kommt es nie zu einer anteiligen Auszahlung der Zulagen. Als Grundzulage setzen wir die ab 2008 gültigen 154 € an. Bei der Kinderzulage differenziert das Gesetz ab 2008 zwischen Kindern, die vor 2008 geboren sind und später Geborenen. Für erstere erhalten die Eltern 185 €, für letztere 300 €. Wir modellieren den Übergang, indem wir pro Kind eine von Jahr zu Jahr ansteigende Zulage berechnen. Den fiktiven Betrag der Kinderzulage berechnen wir dabei gemäß dem Anteil φ der ab 2008 geborenen Kinder an der Gesamtzahl der Kinder bis zum Alter 18, wie er sich aus den Bevölkerungsprognosen der UN von 2000 ergibt:

⁷ Hintergrund dieser Annahme ist das Ziel, das auch dem ursprünglichen Konzept der Riesterrente zugrunde liegt, nämlich die entstehende Rentenlücke in der gesetzlichen Rentenversicherung durch private Vorsorge zu schließen. So entspricht die damals gewählte 2100 €-Grenze 4% der Beitragsbemessungsgrenze im Jahr 2001 (damals 104.400 DM)

$$\varphi_t = \frac{N_t(\text{Geburt} > 2008 | \text{Alter} \leq 18)}{N_t(\text{Alter} \leq 18)}$$

$$z_{\text{Kind},t} = 185 + 115 * \varphi_t$$

Abbildung 5: Entwicklung der fiktiven Kinderzulage



Quelle: eigene Berechnungen basierend auf der UN-Bevölkerungsprognose 2000

Abbildung 5 illustriert wie die effektiv im Mittel gezahlte Kinderzulage ab 2008 ansteigt und im Jahr 2026, wenn alle vor 2008 geborenen Kinder das Erwachsenenalter erreicht haben, ihren Höchstwert von 300 € erreicht.

Eine Dynamisierung der Zulagen über die letzte Stufe der „Riestertreppe“ und die Erhöhung der Kinderzulage hinaus wurde dabei nicht angenommen.

Wir nehmen an, dass ein Anspruch auf die Kinderzulage besteht, wenn sich aus den Daten der EVS ergibt, dass Kinder im Haushalt leben oder ein Anspruch auf Kindergeld besteht. Bei mehreren förderfähigen Personen im Haushalt schlagen wir die Kinderzulage dem Vertrag der Frau zu. Bei mehreren förderfähigen Frauen erhält die erste Frau im Haushalt die Kinderzulage. Lebt keine förderfähige Frau im Haushalt, erhält der erste förderfähige Mann die Zulage. Durch die Veränderung des förderfähigen Personenkreises in den beiden Szenarien A1 und A2 gegenüber dem Status quo, kann es zu Verschiebungen der Zulagen zwischen verschiedenen Personen kommen. Bedingt durch die Günstigerprüfung von Zulagenzahlung

und Steuervergünstigungen kann es so auch zu sekundären fiskalischen Effekten kommen, die in Ihrer Bedeutung aber vernachlässigbar sind.

Steuerliche Absetzbarkeit als Sonderausgaben

Zur Abschätzung der fiskalischen Auswirkungen müssen zudem die individuellen Steuerersparnisse geschätzt werden. Basierend auf dem Einkommensteuertarif 2006 und den für 2008 hochgerechneten individuellen Arbeitseinkommen wurden die festgesetzten Einkommensteuern geschätzt. Dabei wurde als zu versteuerndes Einkommen vereinfachend nur das Einkommen aus Erwerbstätigkeit zugrunde gelegt und zur Ermittlung des zu versteuernden Einkommens der Arbeitnehmerpauschbetrag von aktuell 920 € abgezogen. Die Auswirkungen von sonstigen Einkünften (z.B. aus Vermietung und Verpachtung oder aus Zinseinkünften) und Steuererminderungsgründen (wie z.B. höheren Werbungskosten, Kinderfreibeträgen etc.) wurden somit nicht berücksichtigt.

Die – zunächst hypothetische – Steuerersparnis durch den Sonderausgabenabzug wird im zweiten Schritt dann einer Günstigerprüfung gegenüber den gezahlten Zulagen unterzogen. Übersteigt die hypothetische Steuerersparnis die Zulagen, so kommt es zu einer tatsächlichen Steuererminderung in Höhe des Differenzbetrags.

Um zusätzliche Effekte aus expliziten oder impliziten Änderungen der Steuerlast für unsere Analyse auszuschließen, haben wir für die Jahre 2020 und 2030 die Steuertarife entsprechend der Wachstumsraten der Einkommen angepasst.

IV. Fiskalische Auswirkungen einer Änderung der Förderbeschränkungen

Im Folgenden quantifizieren wir die unmittelbaren fiskalischen Auswirkungen von mehreren möglichen Gesetzesänderungen und projizieren diese für die Jahre 2020 und 2030. Ausgehend vom Status quo betrachten wir die Ausweitung des förderfähigen Personenkreises auf

A1) alle freiwillig Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung

oder

A2) alle freiwillig Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung sowie auf Selbstständige, Studenten und Bezieher von Sozialhilfe und bedarfsorientierter Grundsicherung.

Zudem betrachten wir die

B) Abschaffung der Obergrenze für den Sonderausgabenabzug der Riester-Sparbeiträge von aktuell 2100 € unter Beibehaltung der Fördergrenze von 4 % der Bruttoerwerbseinkommen, begrenzt auf die Beitragsbemessungsgrenze

und die entsprechenden Kombinationen (A1B bzw. A2B).

Alle folgenden Tabellen stellen die Auswirkungen der 5 möglichen Reformszenarien (A1, A2, B, A1B, A2B) dem Status quo für die Jahre 2008, 2020 und 2030 gegenüber. In einem zweiten Schritt unterscheiden wir zwischen dem maximalen Budgetrisiko (alle förderfähigen Personen nehmen die Riesterförderung in Anspruch) und einem realistischeren Szenario, bei dem der Verbreitungsgrad von Riesterprodukten bis zum Jahr 2020 auf 50% ansteigt und danach konstant ist (Tabelle 4).

Die Ausweitung des förderfähigen Personenkreises (Szenarien A1 und A2) bedeutet wie bereits in Abschnitt zwei beschrieben zunächst eine Ausweitung um 2% bzw. fast 29%. Dem entgegen wirkt die Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung, die den förderfähigen Personenkreis bis 2030 um ca. 12% schrumpfen lassen wird.

Tabelle 4: Förderfähige Personen und Riesterverträge

Jahr	Förderfähiger Personenkreis			Verbreitungsgrad	Verträge		
	Status quo	A1	A2		Status quo	A1	A2
2008	37'472	38'212	48'228	25.5%	9'569	9'758	12'316
2020	36'515	37'236	46'996	50.0%	18'257	18'618	23'498
2030	33'037	33'690	42'520	50.0%	16'519	16'845	21'260

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf der EVS 2003 und der UN-Bevölkerungsprognose 2000, gewichtete Ergebnisse.

Realistisch betrachtet dürften die Auswirkungen des demographischen Wandels für die kommenden Jahre jedoch zunächst vom steigenden Verbreitungsgrad der Riesterprodukte überlagert werden. Bezüglich der Reformdiskussion „B“ – der Aufhebung der Begrenzung des Sonderausgabenabzugs – ist zu sagen, dass die Zahl der förderfähigen Personen hiervon per Definition unabhängig sein wird. Wir abstrahieren an dieser Stelle jedoch von der Möglichkeit, dass die Abschaffung der Beschränkung Nachfrageeffekte auslösen könnte und legen die gleichen Vertragszahlen für unsere Berechnungen zugrunde.

Auswirkungen der Beschränkung des Sonderausgabenabzugs

Um die Bedeutung des beschränkten Sonderausgabenabzugs und die Relevanz einer entsprechenden Reform zu verdeutlichen, stellen wir im Folgenden zunächst die künftigen Veränderungen dar, die durch die Festschreibung des Maximums bei kontinuierlichem Einkommenswachstum verursacht werden:

Während im Jahr 2008 lediglich 6,2% aller förderfähigen Personen ihre Beiträge aufgrund des maximalen Sonderausgabenabzugs in Höhe von 2100 € nicht in voller Höhe steuerlich geltend machen könnten, so wird dieser Anteil über die Jahre durch die Steigerung der Löhne beträchtlich ansteigen. Für die Jahre 2020 und 2030 rechnen wir mit einem Anstieg des eben beschriebenen Anteils auf 17,8% bzw. 34,4% (siehe Tabelle 5).

Bei niedrigeren Verbreitungsgraden liegt der Anteil der betroffenen Personen einige Prozentpunkte niedriger – die zu beobachtende Dynamik ist jedoch dieselbe. Die geringeren Anteile betroffener Personen begründen sich dabei durch die durchschnittlich höheren Zulagen, die ggf. die mögliche Steuerersparnis übersteigen. Die höheren Zulagen wiederum sind dadurch zu erklären, dass es weniger Haushalte mit mehreren Riester-Verträgen gibt, und somit der Anteil der Personen ohne Kinderzulagen bei niedrigeren Verbreitungsgraden abnimmt. Der Anteil der betroffenen Personen im Fall einer Erweiterung des Kreises der

förderfähigen Personen steigt leicht (A1) bzw. fällt deutlich (A2) aufgrund der etwas höheren bzw. deutlich niedrigeren Einkommen in den hinzukommenden Personengruppen.

Tabelle 5: Anteil der Haushalte, die von der Abschreibungsgrenze betroffen sind

Jahr	<i>im förderfähiger Personenkreis</i>			<i>unter realistischen Annahmen zum Verbreitungsgrad</i>		
	<i>Status quo</i>	<i>A1</i>	<i>A2</i>	<i>Status quo</i>	<i>A1</i>	<i>A2</i>
2008	6.2%	6.5%	4.5%	4.7%	4.9%	4.6%
2020	17.8%	18.1%	14.3%	16.0%	16.3%	14.1%
2030	34.4%	34.7%	27.3%	31.1%	31.3%	26.7%

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der EVS 2003, gewichtete Ergebnisse

Abbildungen 6 und 7 verdeutlichen, wie sich die Förderquoten⁸ für verschiedene Einkommen von 2008 bis 2030 verändern, wenn der Sonderausgabenabzug wie gehabt auf 2100 € beschränkt bleibt. Die Förderung der niedrigen Einkommen ist wie erwartet nicht betroffen von der Beschränkung des Sonderausgabenabzugs, da für diese Einkommensgruppen lediglich die Förderung durch Zulagen von Bedeutung ist. Bei den höheren Einkommen sinkt die Förderung hingegen in zunehmendem Maß. So sinkt die Förderquote für Personen mit einem überdurchschnittlichen Einkommen⁹ von durchschnittlich 32,9% in 2008 auf 24,6% in 2030.

⁸ Die Förderquote ist hier definiert als der Anteil aller staatlichen Vergünstigungen (Zulagen und Steuerersparnis) am Sparbetrag (Eigenbeiträge inkl. Zulage). Als Eigenbeiträge nehmen wir wie oben beschrieben an, dass jeder Riester-Sparer 4% seines Bruttoeinkommens bis zu Beitragsbemessungsgrenze spart. Unter alternativen Annahmen zu den Sparbeiträgen ergeben sich demnach auch andere Förderquoten (siehe Anhang II).

⁹ Gemeint ist hier das prognostizierte durchschnittliche Einkommens der versicherungspflichtigen Beschäftigten

Abbildung 6: Förderquoten nach Einkommen, 2008, status quo

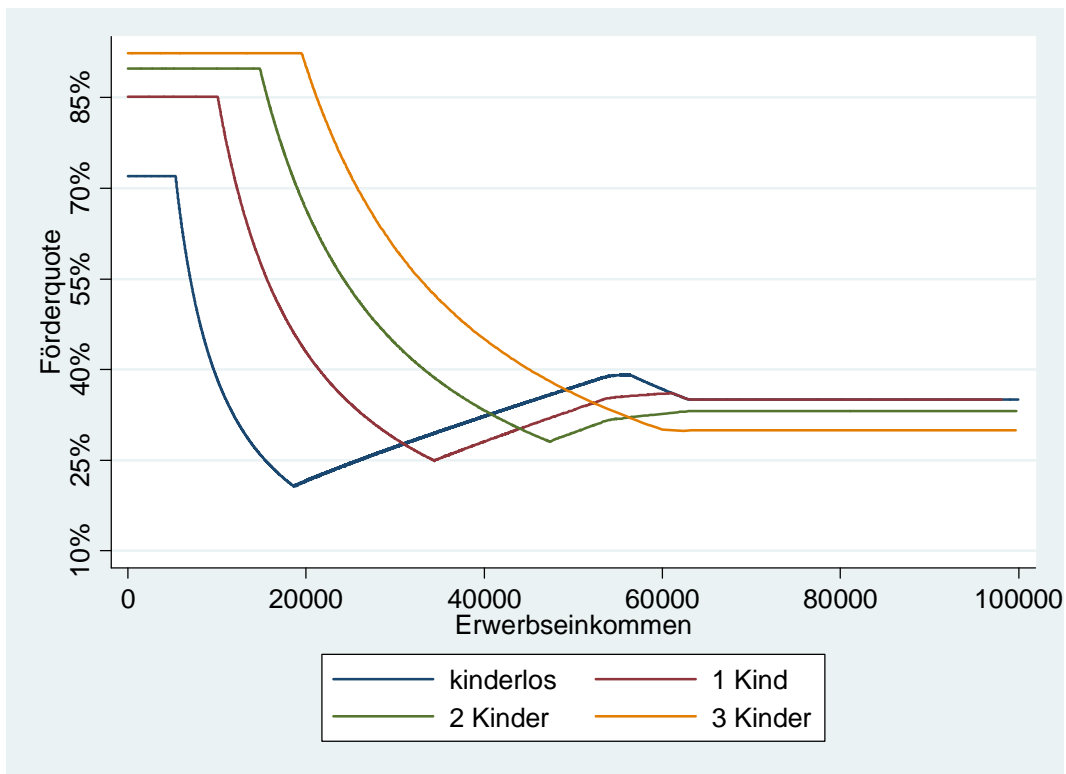
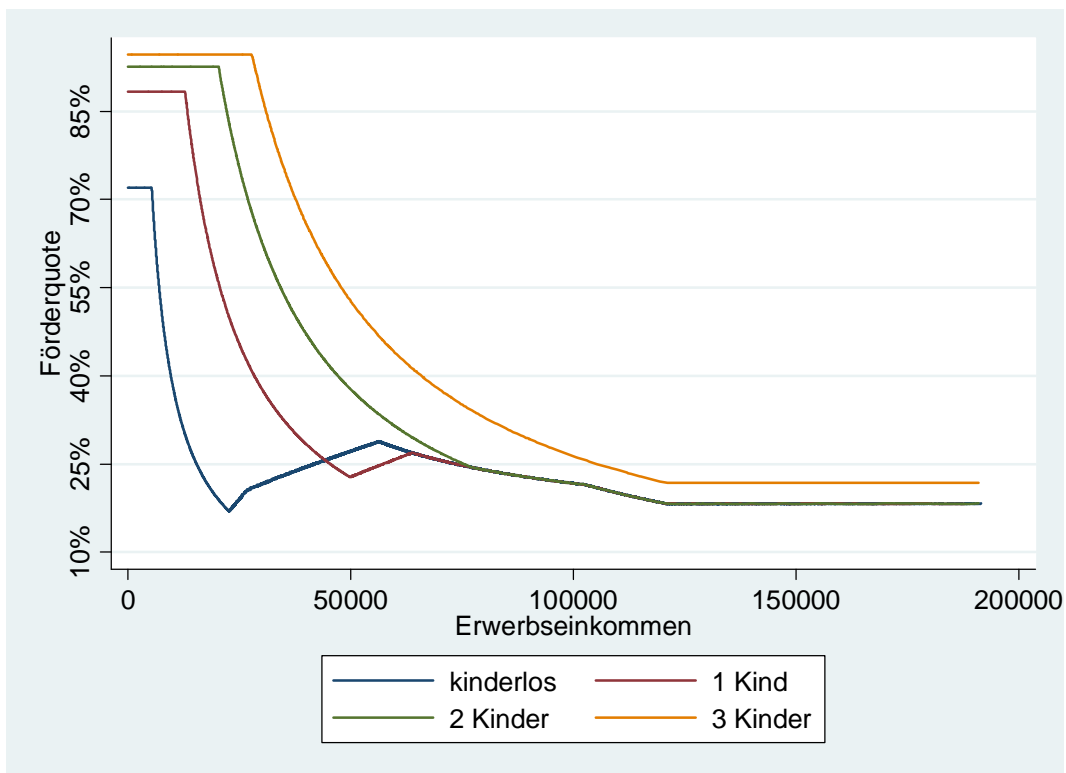


Abbildung 7: Förderquoten nach Einkommen 2030, status quo

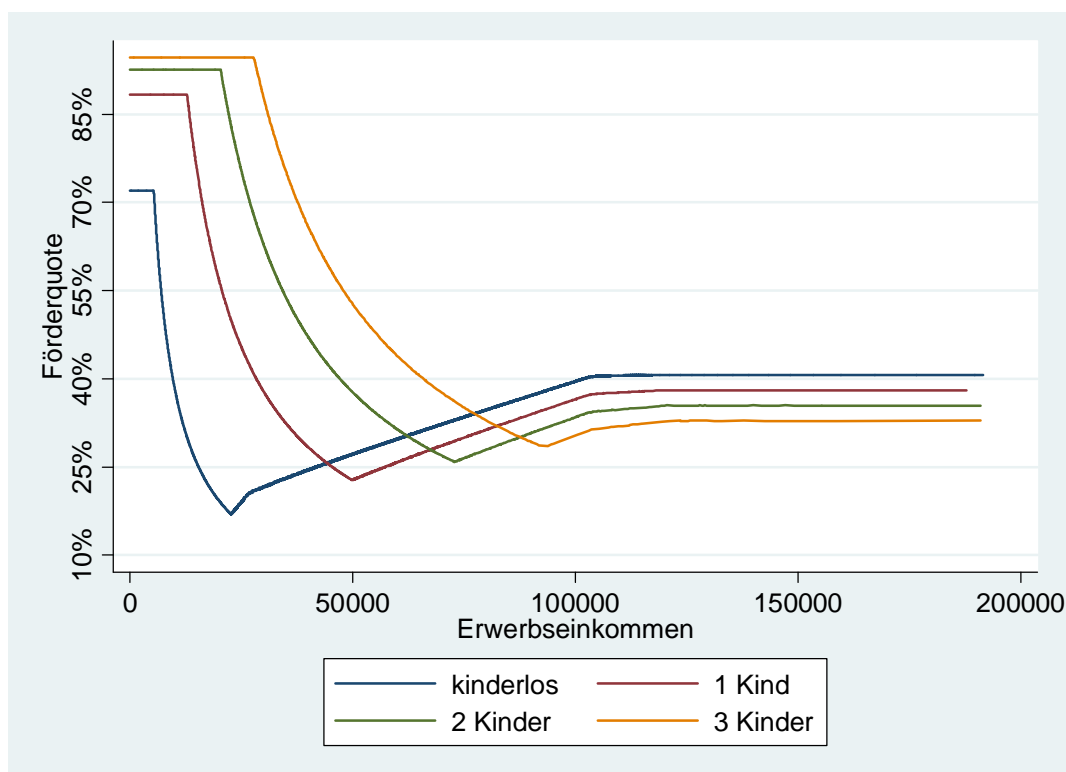


Quelle: eigene Darstellungen

Hinweis: Ein Nominaleinkommen von 100.000 € in 2030 entspricht einem Nominaleinkommen von 52.200 € in 2008

Die Abschaffung der 2100 € - Grenze würde den Sonderausgabenabzug effektiv auf die Eigenbeiträge beschränken, die für ein Sparvolumen inklusive der Zulagen von 4% der Beitragsbemessungsgrenze nötig wären. Die sich aus Reform „B“ ergebenden Förderquoten im Jahr 2030 sind in Abbildung 8 dargestellt.¹⁰ Gegenüber dem gesetzlichen Status quo ändert sich wiederum nichts für Personen mit niedrigem Einkommen, während die Förderquoten für Haushalte mit hohem Einkommen in etwa auf dem aktuellen Niveau gehalten würden. Ob die Anreize zur zusätzlichen privaten Altersvorsorge auch in Zukunft für alle Einkommensklassen auf dem aktuellen Niveau gehalten werden sollen, oder ob ein Abschmelzen der Förderung wohlmöglich sogar erwünscht ist, ist letztlich eine politische Entscheidung. Nach der Beschreibung der Veränderungen in der Anreizstruktur auf Seiten der förderberechtigten Personen widmet sich der letzte Abschnitt nun den fiskalischen Konsequenzen, die mit den jeweiligen Entscheidungen verbunden sind.

Abbildung 8: Förderquoten nach Einkommen 2030, Reform B



Quelle: eigene Darstellung

Hinweis: Ein Einkommen von 100.000 € in 2030 entspricht einem Einkommen von 52.200 € in 2008

¹⁰ Eine ausführliche Gegenüberstellung der sich ergebenden durchschnittlichen Förderquoten in den verschiedenen Reformszenarien findet sich im Anhang in Tabelle A-2.

Auswirkungen der Reformszenarien

Ausgangspunkt der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge war das Bestreben, die Bürger zu animieren, die entstandene Versorgungslücke durch Ersparnisbildung zu schließen. Tabelle 6 stellt daher zunächst dar, welchen Umfang die jährlichen Ersparnisse in Riester-Produkten unter den von uns getroffenen Annahmen erreichen dürften – untergliedert nach den Reformoptionen und dem Verbreitungsgrad der Riesterprodukte. Unter dem gesetzlichen Status quo erwarten wir für das Jahr 2008 ein gesamtwirtschaftliches Riester-Sparvolumen von knapp 10 Mrd. €, das bis 2020 und 2030 auf 26.7 Mrd. € bzw. 31.5 Mrd. € anwachsen dürfte. Da die Ausweitung des förderfähigen Personenkreises auf die freiwillig Versicherten der GRV („A1“) lediglich einen relativ kleinen Personenkreis betrifft, sind hieraus auch nur zusätzliche jährliche Ersparnisse in Höhe von ca. 230 Millionen € zu erwarten. Mit der Erweiterung der Riester-Förderung zu einer allgemeinen staatlich geförderten Altersvorsorge dürften die Sparbeiträge trotz des kräftigen Anstiegs der förderfähigen Personen nur unterproportional steigen, da die Einkommen der hinzugekommenen Personen vergleichsweise gering sind. Mit einem höheren Verbreitungsgrad wären noch deutlich höhere Sparvolumina denkbar, wie die linke Hälfte der Tabelle illustriert. Allgemein ist zu sagen, dass die Reformoptionen B keine Veränderungen an den Sparvolumina verursachen, da unsere Prognosen keine Verhaltensreaktionen implizieren.

Tabelle 6: Maximale und erwartete Sparvolumen inkl. staatl. Zulagen (in Mio. €)

Jahr	bei Partizipation aller förderfähigen Personen			unter realistischen Annahmen zum Verbreitungsgrad		
	<i>Status quo / B</i>	<i>A1 / A1B</i>	<i>A2 / A2B</i>	<i>Status quo / B</i>	<i>A1 / A1B</i>	<i>A2 / A2B</i>
2008	38'481	39'430	42'091	9'922	10'158	11'350
2020	52'931	54'239	57'865	26'658	27'293	29'828
2030	62'694	64'257	68'287	31'496	32'253	34'875

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der EVS 2003 und der UN Bevölkerungsprognose 2000, gewichtete Ergebnisse.

Während in den Sparvolumina die Ausgaben für Grund- und Kinderzulagen enthalten sind, sind auf der Seite des Fiskus auch die Mindereinnahmen durch den Sonderausgabenabzug von Bedeutung. Tabelle 7 stellt für die 5 Reformszenarien die Gesamtkosten des Staates gegenüber. Die linke Hälfte der Tabelle stellt dabei die maximalen Budgetrisiken dar, die möglich sind, wenn alle förderfähigen Personen die Förderung in Anspruch nehmen und – wie oben beschrieben – 4% ihres Erwerbseinkommens in Riesterprodukten sparen. Für unser Szenario,

das sich an den aktuellen Verbreitungsgraden orientiert, rechnen wir im Status quo mit Ausgaben und Mindereinnahmen des Staates durch das Altersvermögensgesetz in Höhe von 4,15 Mrd. € im Jahr 2008. Der erwartete weitere Anstieg der Verbreitung von Riesterprodukten lässt für die Jahre 2020 und 2030 einen Anstieg der Gesamtkosten auf rund 10 Mrd. € pro Jahr erwarten. Der demographische Wandel dämpft den Kostenanstieg dabei und sorgt zwischen 2020 und 2030 sogar für einen leichten Rückgang der fiskalischen Belastungen.

Tabelle 7: Summe der staatlichen Förderung (Ausgaben + Mindereinnahmen), in Mio. €

<i>a) mit Beschränkung der Absetzbarkeit auf 2100 €</i>						
Jahr	maximales Budgetrisiko			realistisches Budgetrisiko		
	<i>Status quo</i>	<i>A1</i>	<i>A2</i>	<i>Status quo</i>	<i>A1</i>	<i>A2</i>
2008	15'225	15'581	16'543	4'156	4'247	5'020
2020	19'381	19'788	21'281	10'221	10'433	11'872
2030	19'001	19'391	20'806	9'916	10'115	11'469

<i>b) ohne Beschränkung der Absetzbarkeit</i>						
Jahr	maximales Budgetrisiko			realistisches Budgetrisiko		
	<i>B</i>	<i>A1B</i>	<i>A2B</i>	<i>B</i>	<i>A1B</i>	<i>A2B</i>
2008	15'437	15'812	16'731	4'193	4'285	5'067
2020	21'267	21'786	23'257	11'059	11'316	12'860
2030	23'811	24'419	25'862	12'124	12'419	13'978

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der EVS 2003 und der UN Bevölkerungsprognose 2000, gewichtete Ergebnisse. Hinweise: dem maximalen Budgetrisiko liegt die Annahme einer Beteiligung aller förderfähigen Personen zu Grunde. Dem realistischen Budgetrisiko ein erwarteter Verbreitungsgrad von 25.5% im Jahr 2008 und von 50% in den Jahren 2020 und 2030.

Tabelle 8 bildet die Differenzen zwischen den verschiedenen Reformszenarien und dem Status quo und stellt so die Kosten einer Gesetzesänderung dar.

Entsprechend deutlicher sind die Unterschiede zwischen den erwarteten Kosten und dem Budgetrisiko wann immer die Beschränkung des Sonderausgabenabzugs aufgehoben wird. Hinzu kommt die deutlich stärkere Dynamik der Kosten, die ähnlich zu erwarten wäre, wenn statt einer Abschaffung der Grenze eine Koppelung des maximalen Sonderausgabenabzugs an die Beitragsbemessungsgrenze eingeführt würde.

Tabelle 8: Summe der fiskalische Auswirkungen der möglichen Reformen (in Mio. €)

a) mit Beschränkung der Absetzbarkeit auf 2100 €						
Jahr	maximales Budgetrisiko			realistisches Budgetrisiko		
	Status quo	A1	A2	Status quo	A1	A2
2008	0	356	1'317	0	90	863
2020	0	406	1'899	0	211	1'650
2030	0	390	1'804	0	199	1'553

b) ohne Beschränkung der Absetzbarkeit						
Jahr	maximales Budgetrisiko			realistisches Budgetrisiko		
	B	A1B	A2B	B	A1B	A2B
2008	212	587	1'506	36	128	910'
2020	1'886	2'404	3'876	837	1'094	2'639
2030	4'809	5'418	6'860	2'208	2'503	4'062

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der EVS 2003 und der UN Bevölkerungsprognose 2000, gewichtete Ergebnisse. Hinweise: dem maximalen Budgetrisiko liegt die Annahme einer Beteiligung aller förderfähigen Personen zu Grunde. Dem realistischen Budgetrisiko ein erwarteter Verbreitungsgrad von 25.5% im Jahr 2008 und von 50% in den Jahren 2020 und 2030.

Die Kosten des Reformszenarios B belaufen sich im Jahr 2008 lediglich auf 36 bis 47 Mio. €, je nachdem, ob der Kreis der förderfähigen Personen ausgeweitet wird oder nicht. Hintergrund ist die Beschränkung, die dadurch entsteht, dass wir annehmen, dass jeder Riester-Sparer 4 % seines Erwerbseinkommens spart. Da die Beitragsbemessungsgrenze über die Jahre entsprechend der Einkommensentwicklung angehoben werden dürfte, erwarten wir einen Anstieg der mit dem Reformszenario B verbundenen Kosten auf 0.8 bis 1 Mrd. € im Jahr 2020 und 2.2 bis 2.5 Mrd. € im Jahr 2030. Das maximale Budgetrisiko beträgt für die Jahre 2020 und 2030 grob 2 bzw. 5 Mrd. €.

V. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Etablierung der Riesterrente als staatlich geförderte private Altersvorsorge ist nach der Skepsis der ersten Jahre mittlerweile dank der großen Dynamik ein Erfolg geworden. In der aktuellen politischen Diskussion wird derzeit erörtert, ob man diesen Erfolg vertiefen und die Riester-Förderung einem größeren Personenkreis zugänglich machen sollte.

Ordnungspolitisch begründen lassen sich dabei die Ausweitung der Riester-Förderung auf die freiwillig Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung, da diese – genau wie die Pflichtversicherten – von den Auswirkungen der Riester-Reform 2001 betroffen sind. Wir schätzen den von einer solchen Ausweitung betroffenen Personenkreis auf ca. 750.000 Personen bei aktuell ca. 37.5 Millionen Förderberechtigten. Soll das Konzept der Riester-Rente ausgeweitet werden zu einer allgemeinen staatlich geförderten Altersvorsorge, um die private Altersersparnis in der gesamten Bevölkerung stärker als bisher zu verankern, so ist mit einem Anwachsen des förderberechtigten Personenkreises um weitere 10 Millionen auf dann 48.25 Millionen zu rechnen.

Die zu erwartenden Kosten auf Seiten des Staates betreffen sowohl die Ausgabenseite – in Form von höheren Zulagenzahlungen – als auch die Einnahmenseite – in Form von Steuerausfällen durch die Möglichkeit, die Beiträge zu Riester-Verträgen als Sonderausgaben steuerlich geltend zu machen. Wir schätzen die jährlichen Kosten einer Ausweitung des förderberechtigten Personenkreises auf 90 bis 210 Mio. € bzw. 0.86 bis 1.65 Mrd. €, je nachdem ob nur die freiwillig Versicherten in der gesetzlichen Rentenversicherung einbezogen werden oder ob die Riesterrente zu einer allgemeinen Förderrente ausgebaut wird.

Neben der Debatte um eine Ausweitung der Förderung auf bisher nicht förderberechtigte Personen steht auch die Begrenzung des Sonderausgabenabzugs auf 2100 € in Frage. Wir zeigen, dass die mangelnde Indexierung des maximalen Abzugs zu einer dramatischen Erosion der Förderquoten führen wird. Während aktuell lediglich 6.2 % der Förderberechtigten ihre Eigenbeiträge steuerlich nicht in vollem Umfang geltend machen können, wird dieser Anteil bis zum Jahr 2030 auf über 34 % ansteigen. Dadurch sinkt die Förderquote für Personen mit einem überdurchschnittlichen Einkommen von durchschnittlich 32,9% in 2008 auf 24.6% in 2030.

Die Kosten einer Aufhebung der 2100 € - Grenze dürften im Jahr 2008 mit 36 bis 47 Mio. € - je nach Wahl des förderfähigen Personenkreises – überschaubar bleiben. Hintergrund ist die Beschränkung, die dadurch entsteht, dass wir annehmen, dass jeder genau 4% seines Erwerbseinkommens spart.

Durch den zu erwartenden Anstieg der Beitragsbemessungsgrenze entsprechend der Einkommensentwicklung ist jedoch mit deutlich ansteigenden Kosten von 0.8 bis 1 Mrd. € im Jahr 2020 und 2.2 bis 2.5 Mrd. € im Jahr 2030 zu rechnen. Allgemein lässt sich sagen, dass eine Indexierung der Obergrenze für den Sonderausgabenabzug zu vergleichbaren Kosten führen wird wie die von uns modellierte Abschaffung¹¹ der Schranke.

Letztlich bleibt es eine politische Frage, ob die steuerliche Förderung des Riester-sparens, die vor allem Beziehern höherer Einkommen zugute kommt, nach und nach abgeschmolzen werden soll. Ansonsten bieten sich eine Aufhebung der Fördergrenze oder zumindest eine Indexierung der bestehenden Grenze an, um wiederholten gesetzgeberischen Handlungsbedarf zu vermeiden.

¹¹ Hintergrund ist wiederum die Annahme, dass jeder Riester-Sparer seinen Vertrag jährlich mit genau 4% seines Erwerbseinkommens bespart.

Literaturverzeichnis

BÖRSCH-SUPAN, A., A. REIL-HELD, UND D. SCHUNK (2006): “Das Sparverhalten deutscher Haushalte: Erste Erfahrungen mit der Riester-Rente,” *Mea Working Paper* 114-2006.

BRÄUNIGER, D., UND B. GRÄF (2005): “Spürbare Rentenlücken trotz Reformen,” *Aktuelle Themen - Demographie Spezial* 312. Frankfurt: DB-Research.

KOMMISSION FÜR DIE NACHHALTIGKEIT IN DER FINANZIERUNG DER SOZIALEN SICHERUNGSSYSTEME (2003): „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme,“ <http://www.bmas.bund.de/BMAS/Redaktion/Pdf/Publikationen/Ruerup-Bericht/deutschfassung,property=pdf,bereich=bmas,sprache=de,rwb=true.pdf>.

KRIETE-DODDS, S., UND D. VORGRIMLER (2007): “Staatliche Förderung der Riesterrente für das Jahr 2002,” *Wirtschaft und Statistik* 3-2007.

SOMMER, M. (2007): “Saving motives and the effectiveness of tax-incentives – an analysis based on the demand for life insurance in Germany,” *mimeo*.

SOZIALBEIRAT (2006): „Gutachten zum Alterssicherungsbericht 2005 der Bundesregierung,“ <http://www.sozialbeirat.de/dokumente/Sozialbeiratsgutachten2005.pdf>.

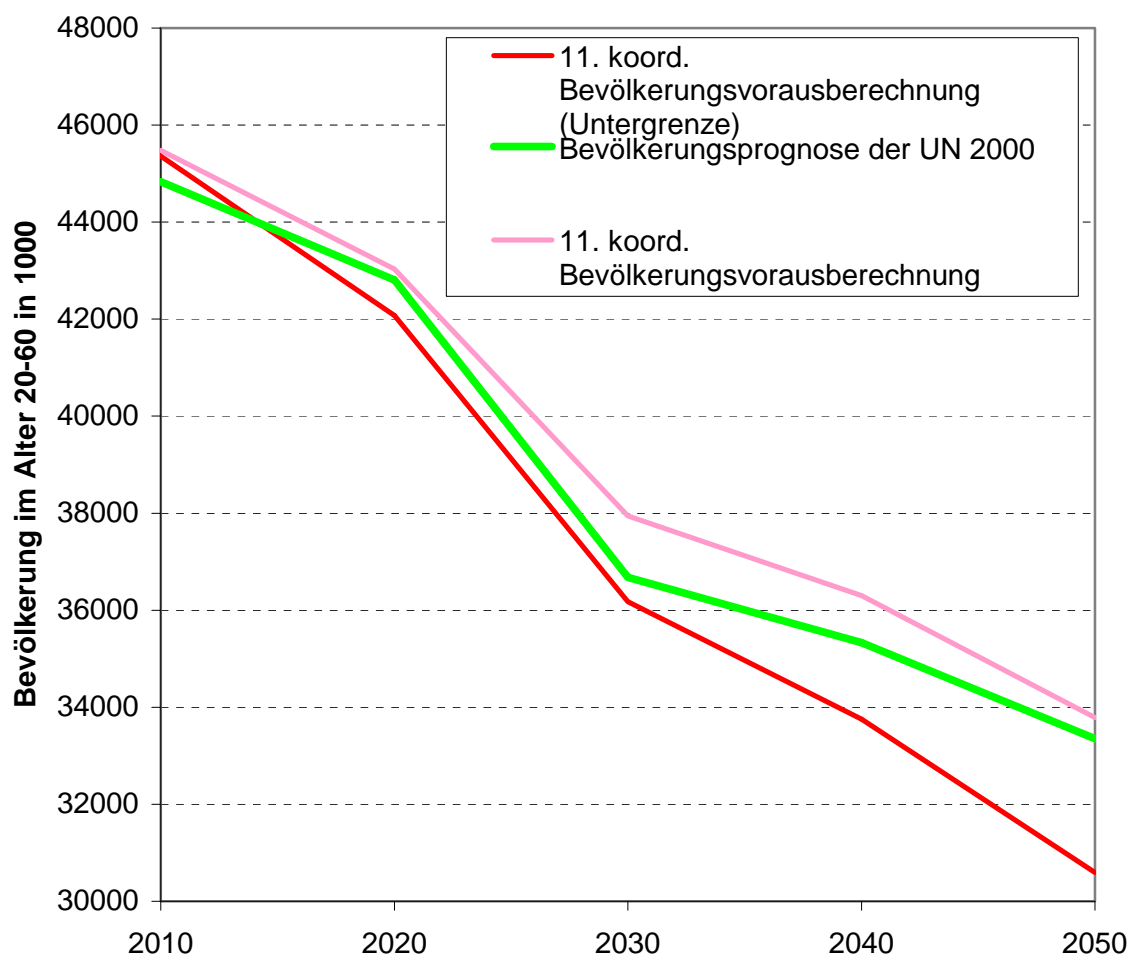
STOLZ, U. UND C. RIECKHOFF (2005): “Aktuelle Ergebnisse der zulagen-geförderten Altersvorsorge,” *DAngVers* 9/05.

UNITED NATIONS POPULATION DIVISION (2001): “World Population Prospects – the 2000 revision,” New York: United Nations.

Anhang

Die folgende Grafik (A-1) stellt die von uns verwendete Bevölkerungsprognose der UN aus dem Jahr 2000 der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des statistischen Bundesamtes gegenüber. Aus letzterer sind die Ober- und Untergrenze des mittleren Bevölkerungsszenarios abgebildet. Die UN Prognose verläuft dabei fast komplett zwischen Ober- und Untergrenze der aktuellsten Prognose des Statistischen Bundesamtes.

Abbildung A-1: Bevölkerungsprognosen im Vergleich



Quelle: eigene Darstellung basierend auf den Daten des StatBA und der UN

Tabelle A-1 gibt einen Überblick über die Förderberechtigten nach der aktuellen Gesetzeslage bzw. über die Personen, die in den Ausweitungsszenarien A1 und A2 hinzukommen würden. Die angegebenen Klassifizierungen sind der EVS 2003 entnommen, die sich vornehmlich nach der Haupteinkommensquelle orientieren. Daraus ergeben sich auch einzelne Unplausibilitäten wie die Klassifizierung von 115.000 Rentnern der GRV, die wir im Szenario A2 als förderberechtigt einstufen, da sie – entgegen der Klassifizierung der EVS – lediglich Hinterbliebenenrenten der gesetzlichen Rentenversicherung beziehen und keine Rente aus eigener Erwerbstätigkeit.

Tabelle A-1: Soziale Stellung der Förderberechtigten gemäß Definition der EVS (2003)

Anteile	status quo	A1	A2	nicht förderfähig
selbst. Landwirt	0.7%	0.6%	0.1%	0.0%
selbst. Gewerbetreibender, Freiberufler	2.8%	61.1%	10.6%	0.4%
Beamte, Berufssoldaten etc.	6.3%	0.0%	0.1%	0.0%
Angestellte, Altersteilz., Azubis, Zivildienstl.	47.1%	16.4%	3.9%	0.6%
Arbeiter, Altersteilz. gewerbl. Azubis	22.7%	0.8%	2.1%	0.4%
Arbeitslose	9.1%	0.4%	3.8%	0.3%
Rentner der GRV (aus eigener Erwerbst.)	0.0%	0.3%	1.2%	87.0%
Pensionäre (aus eigener Erwerbst.)	0.0%	0.0%	0.0%	10.5%
Studenten	1.4%	1.9%	19.9%	0.0%
mithelfende Familienangehörige	0.3%	1.6%	0.2%	0.0%
sonst. Nichterwerbst. (Hausfrauen, Schüler, etc.)	9.7%	17.0%	58.2%	0.8%
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
davon mittelbar Berechtigte	11.5%			

Anzahl Personen, in 1000	status quo	A1	A2	nicht förderfähig
selbst. Landwirt	247	5	6	1
selbst. Gewerbetreibender, Freiberufler	1'049	452	1'061	32
Beamte, Berufssoldaten etc.	2'349	0	5	2
Angestellte, Altersteilz., Azubis, Zivildienstl.	17'660	122	393	44
Arbeiter, Altersteilz. gewerbl. Azubis	8'495	6	214	28
Arbeitslose	3'421	3	382	27
Rentner der GRV (aus eigener Erwerbst.)	7	2	115	6'998
Pensionäre (aus eigener Erwerbst.)	0	0	3	843
Studenten	510	14	1'994	3
mithelfende Familienangehörige	105	12	19	1
sonst. Nichterwerbst. (Hausfrauen, Schüler, etc.)	3'631	126	5'824	63
	37'472	741	10'016	8'039
davon mittelbar Berechtigte	4'315			

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der EVS 2003, gewichtete Ergebnisse

Tabelle A-2 gibt einen Überblick über die sich ergebenden durchschnittlichen Förderquoten für alle berechneten Szenarien.

Tabelle A-2: durchschnittliche Förderquoten

<i>a) mit Beschränkung der Absetzbarkeit auf 2100 €</i>						
Jahr	bei Partizipation aller förderfähigen Personen			unter realistischen Annahmen zum Verbreitungsgrad		
	<i>status quo</i>	<i>A1</i>	<i>A2</i>	<i>status quo</i>	<i>A1</i>	<i>A2</i>
2008	47.4%	47.4%	50.0%	50.2%	50.1%	54.7%
2020	45.6%	45.5%	48.9%	47.6%	47.5%	52.0%
2030	41.5%	41.4%	45.3%	43.1%	43.0%	48.2%

<i>b) ohne Beschränkung der Absetzbarkeit</i>						
Jahr	bei Partizipation aller förderfähigen Personen			unter realistischen Annahmen zum Verbreitungsgrad		
	<i>B</i>	<i>A1B</i>	<i>A2B</i>	<i>B</i>	<i>A1B</i>	<i>A2B</i>
2008	47.6%	47.6%	50.1%	50.3%	50.3%	54.8%
2020	47.2%	47.2%	50.2%	49.0%	48.9%	53.3%
2030	45.2%	45.2%	48.3%	46.4%	46.4%	51.2%

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der EVS 2003, gewichtete Ergebnisse

Anhang II

Wie an verschiedener Stelle erläutert hängen die berechneten Förderquoten von den Annahmen zum Sparverhalten der förderberechtigten Personen ab. Wir haben uns bei unserer Analyse für die Annahme entschieden, dass jeder Riester-Sparer 4% seines Bruttoeinkommens bis zur Beitragsbemessungsgrenze spart. Diese Zielsetzung lag offensichtlich auch der ursprünglichen Konzeption der Riester-Rente zugrunde, da es galt, die entstehende Versorgungslücke in der gesetzlichen Rentenversicherung zu füllen und die Anreizmechanismen so gesetzt wurden, dass die Zulagen in voller Höhe bei einer Sparleistung von 4%, maximal aber 2.100 €, gewährt werden. Der Betrag von 2.100 € entspricht dabei genau 4% der Beitragsbemessungsgrenze im Jahr 2001.

Andere Annahmen bezüglich des Sparverhaltens sind denkbar und plausibel. Wir haben darauf hingewiesen, dass ein Großteil des Vertriebs auf die Berechtigung zum vollen Zulagenanspruch gerichtet zu sein scheint, auch wenn dieser für Kinderlose und Personen mit hohem Einkommen effektiv nur eine Vorauszahlung auf die Steuererstattung darstellt. Nimmt man an, dass die Riester-Sparer dementsprechend 4% ihres Bruttoeinkommens, maximal aber 2.100 € sparen, so ergeben sich für die Bezieher höherer Einkommen teilweise auch höhere Förderquoten (siehe Abb. A-2). Schreibt man dieses Sparverhalten ins Jahr 2030 fort, so erscheinen die Förderquoten erheblich attraktiver als unter den von uns modellierten Annahmen zum Sparverhalten (siehe Abb. A-3). Noch dazu können alle Riester-Sparer bei diesem Sparverhalten ihre Beiträge vollständig steuerlich geltend machen. Wichtig ist an dieser Stelle die Erkenntnis, dass diese vermeintlich wünschenswerten Eigenschaften erhebliche Auswirkungen an anderer Stelle haben. So steigt die Ersparnis nicht – wie für unsere Analyse angenommen und politisch im Rahmen der Riester-Reformen gewünscht – mit dem Einkommen, sondern verharrt auf dem Niveau, das notwendig ist, um die vollen Zulagen zu erhalten. In Sparquoten ausgedrückt bedeutet das, dass wir eine konstante Riester-Sparquote modellieren, während die Annahme, dass die Förderberechtigten nur genauso viel sparen wie für die volle Zulage notwendig ist, zu einem deutlichen Absinken der Sparquoten bis zum Jahr 2030 führt (siehe Abb. A-4).

Abbildung A-2: Förderquoten nach Einkommen, 2008, status quo, alternative Annahmen

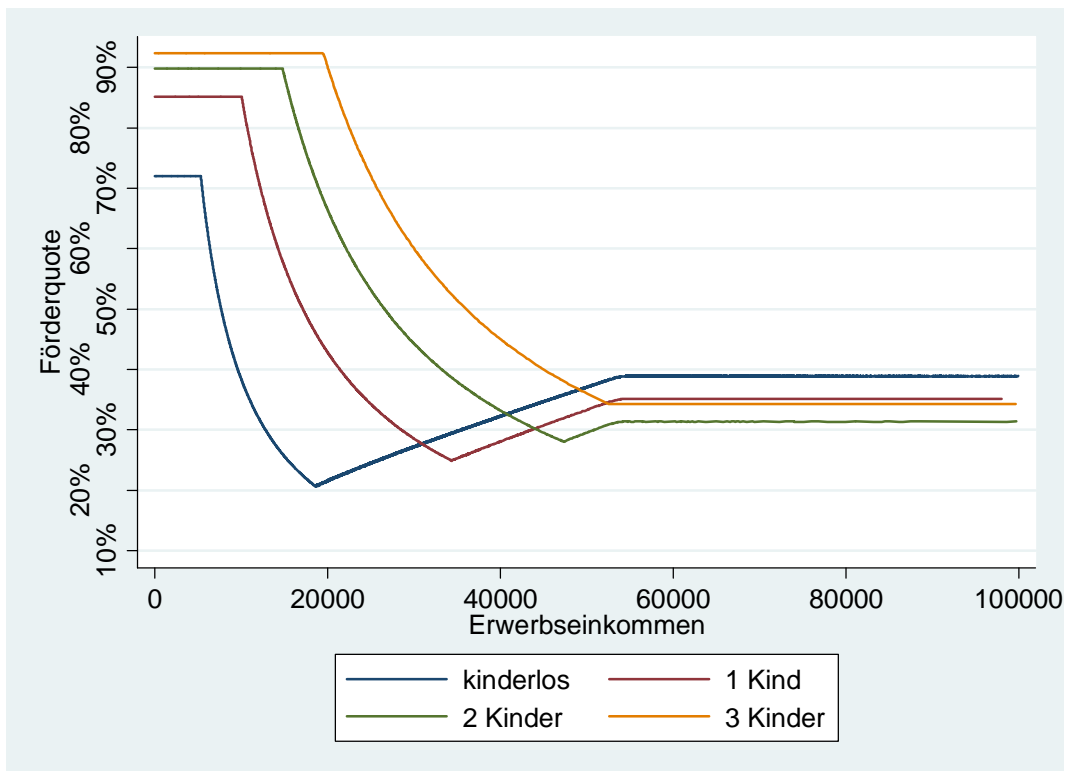
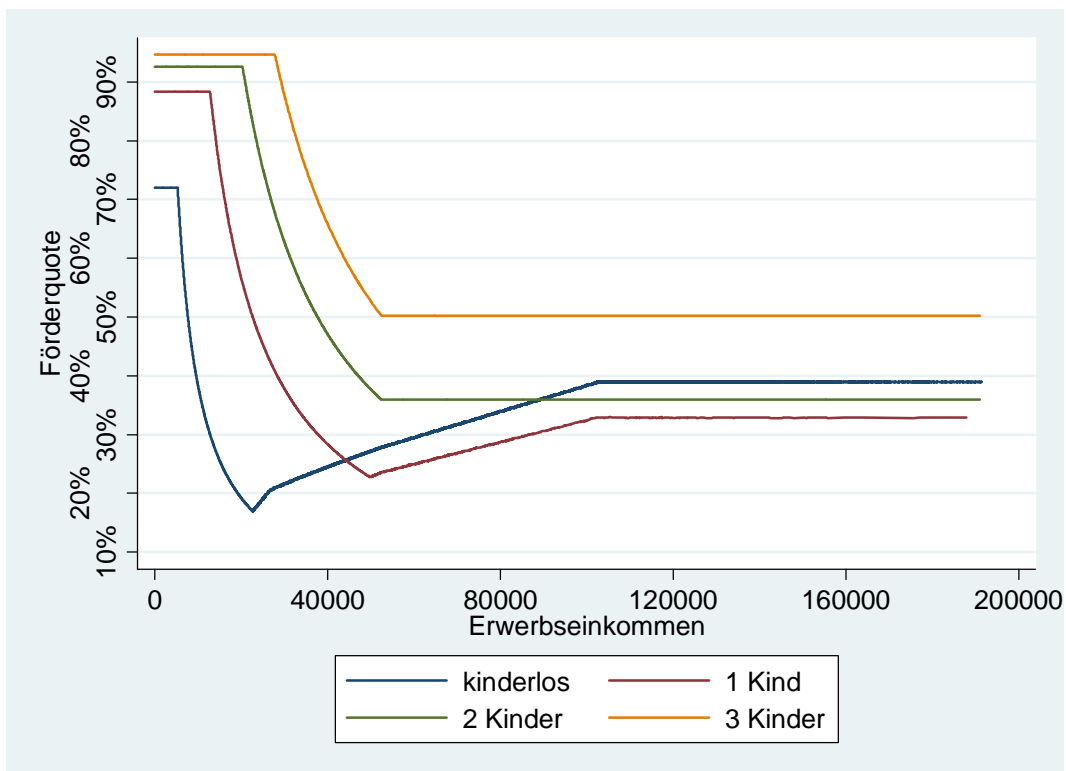


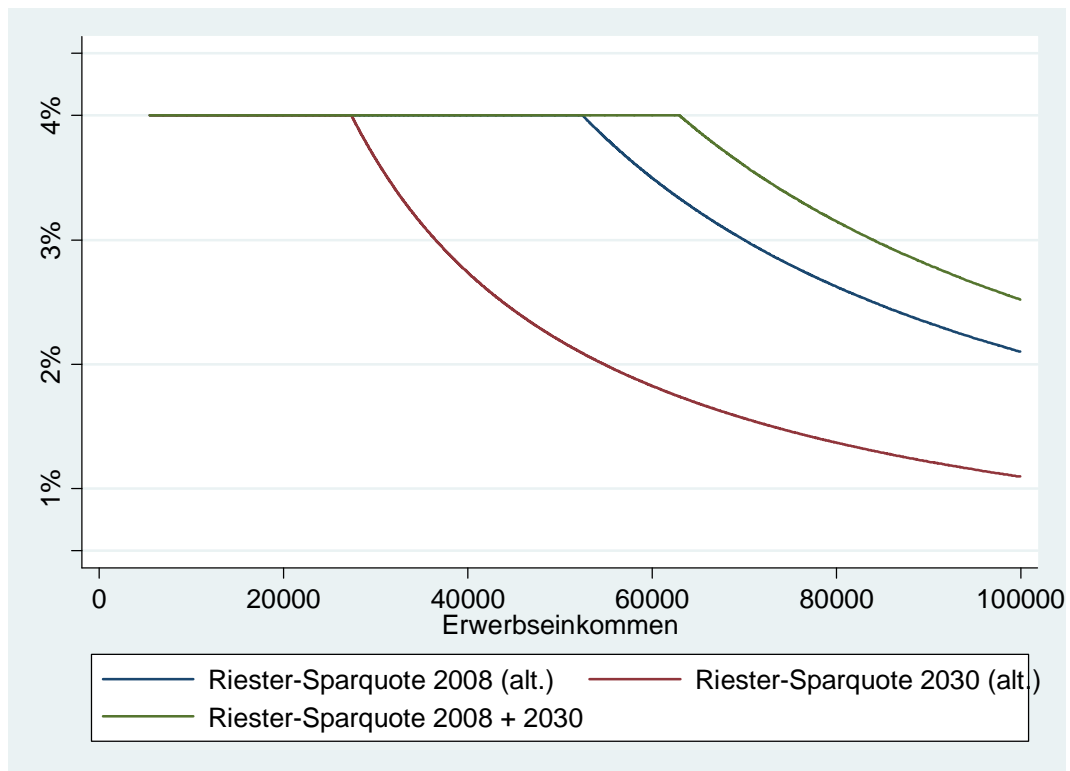
Abbildung A-3: Förderquoten nach Einkommen, 2030, status quo, alternative Annahmen



Quelle: eigene Darstellung

Hinweis: Ein Einkommen von 100.000 € in 2030 entspricht einem Einkommen von 52.200 € in 2008

Abbildung A-4: Riester-Sparquoten unter verschiedenen Annahmen



Quelle: eigene Darstellung

Hinweis: Die Sparquoten sind einheitlich für Löhne in 2008 dargestellt.

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
111-06	Martin Salm	Can subjective mortality expectations and stated preferences explain varying consumption and saving behaviors among the elderly?	06
112-06	Daniel Houser, Daniel Schunk, Joachim Winter	Trust Games Measure Trust	06
113-06	Hanming Fang, Michael Keane, Ahmed Khwaja, Martin Salm, Dan Silverman	Testing the Mechanisms of Structural Models: The Case of the Mickey Mantle Effect	06
114-06	Axel Börsch-Supan, Anette Reil-Held, Daniel Schunk	Das Sparverhalten deutscher Haushalte: Erste Erfahrungen mit der Riester-Rente	06
115-07	Karsten Hank, Barbara Schaan	Cross-National Variations in the Correlation between Frequency of Prayer and Health among Older Europeans	07
116-07	Stephanie Stuck	Informelle Arbeit älterer Frauen und Männer in Europa	07
117-07			07
118-07	Martin Salm	The Effect of Pensions on Longevity: Evidence from Union Army Veterans	07
119-07	Hendrik Jürges	Health insurance status and physician-induced demand for medical services in Germany: new evidence from combined district and individual level data	07
120-07	Melanie Lührmann		07
121-07	Daniel Schunk	A Markov Chain Monte Carlo Multiple Imputation Procedure for Dealing with Item Nonresponse in the German SAVE Survey	07
122-07	Matthias Sommer	Fiskalische Auswirkungen einer Erweiterung des Förderrahmens von Riesterrenten	07
123-07	Karsten Hank Stephanie Stuck	Ehrenamt, Netzwerkhilfe und Pflege in Europa – Komplementäre oder konkurrierende Dimensionen produktiven Alterns?	07