

Schmähl, Winfried

Article — Digitized Version

Besteuerung, Nettoanpassung und Beitragsbelastung von Renten

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schmähl, Winfried (1980) : Besteuerung, Nettoanpassung und Beitragsbelastung von Renten, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 60, Iss. 1, pp. 28-35

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135397>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Besteuerung, Nettoanpassung und Beitragsbelastung von Renten

Winfried Schmähl, Berlin

Der SPD-Parteitag Ende vergangenen Jahres hat zwar angesichts der kommenden Wahlen eine Besteuerung der Renten abgelehnt, doch darf man bezweifeln, daß damit dieses Thema endgültig vom Tisch ist. Unser Beitrag wägt die Argumente für und gegen eine solche Maßnahme ab.

Wie schon im Bundestagswahlkampf von 1972 und 1976, so wird offenbar auch 1980 die Gestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung wieder ein Wahlkampfthema. Schwerpunkte und Vorzeichen der Diskussionen haben sich dabei allerdings in mehrfacher Weise geändert: Stand 1972 die Verwendung tatsächlicher, vor allem aber vorausberechneter Überschüsse der Rentenversicherung im Mittelpunkt, so war 1976 die Deckung von Defiziten das beherrschende Thema. Im Wahlkampf wurden zusätzliche Ausgaben recht „großzügig“, Maßnahmen zur Defizitdeckung eher „zurückhaltend“ dosiert. Nachträgliche Korrekturen der im Wahlkampf erfolgten Festlegungen blieben kein Einzelfall.

Dies macht deutlich, daß Wahlkampfzeiten für eine ausgewogene, sachgemäße Diskussion und vor allem eine Entscheidung wichtiger Fragen nicht geeignet sind. Dies gilt um so mehr, wenn es sich wie hier um recht komplexe und komplizierte Tatbestände handelt. Maßnahmen in diesem Bereich sind angesichts der

¹ Vgl. für einen Überblick – auch mit weiterführenden Literaturhinweisen – Winfried Schmähl: Das Rentenversicherungssystem – Grundstruktur und Änderungsvorstellungen im Überblick, in: Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.): Der Bürger im Staat, 29. Jg. (1979), H. 4 (Sozialpolitik), S. 230-238.

Prof. Dr. Winfried Schmähl, 37, lehrt Volkswirtschaft an der Freien Universität Berlin. Er ist Mitglied der Transfer-Enquête-Kommission der Bundesregierung sowie einer vom Sozialbeirat berufenen Wissenschaftlergruppe zur Untersuchung längerfristiger Probleme der Rentenversicherung. Der vorliegende Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder.

bereits heute schon vielfach nicht gerade als transparent zu bezeichnenden Regelungen hinsichtlich ihrer Wirkungen nur schwer abschätzbar¹.

Drei Problembereiche

In der aktuellen Diskussion stehen vor allem drei Problembereiche im Vordergrund:

- *Neugestaltung der Alterssicherung von Frauen und Hinterbliebenen*, die aufgrund eines Verfassungsgerichtsurteils bis 1984 zu bewältigen ist;
- sich längerfristig abzeichnende beträchtliche *Veränderungen der Altersstruktur der Bevölkerung* sowie
- immer stärker als *verteilungspolitisch unbefriedigend empfundene Regelungen und Ergebnisse*, die sich aus der unterschiedlichen Gestaltung der einzelnen Alterssicherungssysteme und damit für die Alterssicherungssituation verschiedener Gruppen der Bevölkerung ergeben (Beschäftigte innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes, Selbständige). Dies wird u. a. bei der Kumulation von Sozialleistungen deutlich, nicht zuletzt durch die jeweiligen steuerlichen Regelungen. „Harmonisierung von Alterssicherungssystemen“ lautet eine der politischen Forderungen.

Durch die in diesen Bereichen zu lösenden Aufgaben werden vielfältige grundsätzliche Fragen sozialer Sicherungssysteme aufgeworfen. Sie erfordern sorgfältige Untersuchungen, nicht zuletzt angesichts der Tatsache, daß Maßnahmen im Sozialleistungsbereich kurzfristig häufig nur schwer reversibel sind und Umstellungen innerhalb eines Systems oftmals längere Übergangsphasen erfordern. Es kann deshalb angesichts der Erfahrungen aus früheren Wahlkämpfen nicht nachdrücklich genug vor übereilten Entscheidungen oder Festlegungen gewarnt werden.

Die Parteien sind allerdings insofern in einer schwierigen Situation, als die Wähler von ihnen Antworten gerade zur Alterssicherung erwarten, handelt es sich doch hier um einen Bereich, von dem die gesamte Bevölkerung im Laufe ihres Lebens erfaßt wird. Zum großen Teil werden diese Erwartungen aber erst durch die Diskussion geweckt, so daß sich die Parteien selbst bzw. gegenseitig in einen Zugzwang begeben. So notwendig eine Diskussion über die früher oder später zur Entscheidung anstehenden Fragen des sozialen Sicherungssystems auch sind, so notwendig sind andererseits auch sorgfältige Vorbereitungen, u. a. die Überprüfung alternativer Maßnahmen im Hinblick auf deren Wirkungen sowie die Beurteilung dieser Wirkungen im Lichte der für relevant erachteten sozial- und wirtschaftspolitischen Zielvorstellungen.

Daß es hieran mangelt, wird z. B. an der gegenwärtigen Diskussion über Möglichkeiten einer verstärkten Einbeziehung von Renten in die Einkommensbesteuerung und an den in der Öffentlichkeit hierauf spürbar werdenden Reaktionen deutlich. Es liegt deshalb nahe, einige der hierbei diskutierten Fragen aufzugreifen. Sie stehen in engem Zusammenhang mit den zum Teil als Alternativen dazu diskutierten Vorschlägen der Nettoanpassung von Renten sowie eines Krankenversicherungsbetrages der Rentner. Allerdings können hier nur einige Aspekte in mehr theseenartiger Form erörtert werden².

Kritik an der Rentenbesteuerung

Die derzeitige steuerliche Behandlung von Vorsorgeaufwendungen und Alterseinkünften ist für verschiedene Bevölkerungsgruppen und Einkunftsarten recht unterschiedlich geregelt (einen Eindruck vermittelt die Übersicht). Dies hat in politischen Diskussionen wie im wissenschaftlichen Schrifttum (aus juristischer, finanz-

wissenschaftlicher sowie sozial- und verteilungspolitischer Sicht) mannigfache Kritik erfahren³. Die steuerliche Behandlung der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung ist dabei nur ein – wenn auch gewichtiger – Teil. Zur Zeit wird von diesen Renten nur ein als Ertragsanteil bezeichneter Prozentsatz der Einkommensteuer unterworfen – bei einem erstmaligen Rentenbezug mit 60 Jahren beträgt er 25 %, bei Rentenbezug ab dem 65. Lebensjahr 20 % der Rente. Unter Berücksichtigung von Freibeträgen führt dies in der Mehrzahl der Fälle zu einer faktischen Steuerfreiheit. Bei vergleichbaren Arbeitseinkünften oder Beamtenpensionen sind demgegenüber Steuern zu entrichten.

Übersicht

Rentenart	Steuerliche Behandlung der Rente (Einkommensteuer)	Finanzierung und deren steuerliche Behandlung
Renten der gesetzlichen Rentenversicherung, Leibrenten	Besteuerung des Ertragsanteils - „sonstige Einkünfte“ § 22, 1a EStG	— Beiträge nur z.T. aus unbesteuerter Einkommen (soweit im Rahmen der Sonderausgaben abzugsfähig) — Bundeszuschüsse (allgemeiner Staatshaushalt)
Versorgungsbezüge	Besteuerung wie Einkünfte aus unselbständiger Arbeit (§ 19, 1 EStG), aber mit besonderen Abzugsbeträgen	— aus allgemeinem Haushalt der jeweiligen Gebietskörperschaft; keine frühere „Beitragszahlung“
Unfallrenten	steuerfrei § 3, 1a EStG	— Beiträge des Arbeitgebers
Kriegsopfer- und Kriegschadenrente	steuerfrei § 3, 7 EStG	— aus allgemeinem Staatshaushalt, ohne frühere „Beitragszahlung“

Die Kritik an der Ertragsanteilsbesteuerung richtet sich gegen die der Berechnung des Ertragsanteils zugrundeliegenden *Annahmen* (z. B. gegen den verwendeten Zinssatz von 4 %, überholte Sterblichkeitsannahmen zur Ableitung des als Zinseinkünfte anzusehenden Teils der Rente, während der Kapitalrückfluß – die über die Laufzeit der Rente verteilte Vermögensauflösung des als durch Beitragszahlungen vorher angesammelt angesehenen Vermögensbestandes – steuerfrei bleibt), und damit folglich gegen die Höhe des Ertragsanteils. Kritisiert wird aber auch die *Konzeption* des Ertragsanteils überhaupt, da – im Gegensatz zur privaten Lebensversicherung – Rentenzahlungen in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht auf vorheriger Vermögensansammlung beruhen (Kapital- oder gar Anwartschaftsdeckungsverfahren), sondern auf dem (im Prinzip einen jährlichen Ausgleich

² Weitere Gesichtspunkte wurden bereits früher in dieser Zeitschrift behandelt; siehe Winfried Schmähl: Zur verteilungspolitischen Beurteilung von Renten Anpassungsverfahren – Anmerkungen zur Aktualisierung und Nettoanpassung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 56. Jg. (1976), H. 12, S. 610-621, sowie ders.: Rentenversicherung: Gegen eine isolierte Betrachtung der Finanzierungsprobleme, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 58. Jg. (1978), H. 2, S. 78-86 und die dort jeweils angegebene Literatur.

³ Darstellung der geltenden Regelungen, Kritik und einige Änderungsvorstellungen finden sich u. a. bei Norbert A ndel: Nettoanpassung und Besteuerung der Renten im Lichte der Gleichmäßigkeit, der Verteilungsgerechtigkeit und des Sanierungsbedarfs der Rentenversicherungen, in: Peter Bohley (Hrsg.): Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns, Heinz Haller zum 65. Geburtstag, Tübingen 1979, S. 165-176; Dieter Brümmerhoff: Die Einkommensbesteuerung der Sozialversicherungsrenten, in: Steuer und Wirtschaft, 3/1979, S. 219-227; Klaus Kirchof: Die steuerliche Behandlung der verschiedenen Leistungen zur Altersversorgung, in: Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes, Bd. XVII (o.O., 1978); Thomas Ruf: Renten – keine volle Besteuerung, in: C Der Arbeitgeber, 31. Jg. (1979), Nr. 24.

von laufenden Einnahmen und Ausgaben anstreben) Umlageverfahren. Im Zentrum der Kritik stehen aber die *Auswirkungen*. Dabei ist zu beachten, daß sich die Art der Rentenbesteuerung auch auf die Höhe solcher Transferzahlungen auswirkt – wie z. B. Sparförderung oder Bafög –, deren Berechnung am steuerpflichtigen Einkommen ansetzt, d. h. bei Kumulation mit anderen Transferzahlungen verstärken sich die Effekte der unterschiedlichen steuerlichen Behandlung.

Motive einer verstärkten Rentenbesteuerung

Besonders deutlich wird dies beim Zusammentreffen von Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung und der Zusatzversorgung für Arbeiter/Angestellte des öffentlichen Dienstes, führen doch diese steuerlichen Regelungen zu verteilungspolitisch als unbefriedigend empfundenen Ergebnissen: Die Alterssicherung für Arbeiter/Angestellte im öffentlichen Dienst orientiert sich am Brutto-Absicherungsniveau der Beamten (75 % des letzten Bruttoarbeitsentgelts nach 35 oder mehr Dienstjahren). Unter Berücksichtigung der auf Beamtenpensionen zu entrichtenden Steuerzahlungen ergibt sich für Beamte ein Netto-Absicherungsniveau von etwa 80 % (Netto-Pension bezogen auf das letzte Nettogehalt). Für Arbeiter und Angestellte des öffentlichen Dienstes ergibt sich demgegenüber bei langer Beschäftigungsdauer in der Regel ein Netto-Absicherungsniveau von über 100 %, das zumeist als „Überversorgung“ charakterisiert wird⁴.

Diese Diskrepanz innerhalb der Gruppe der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes hat zur Klage vor dem Bundesverfassungsgericht geführt. Das hierzu im Frühjahr 1980 zu erwartende Urteil könnte neue Anstöße für die Diskussion der steuerlichen Behandlung von Renten und anderen Alterseinkünften geben.

Der Kritik der bestehenden Regelung der Rentenbesteuerung sowie verschiedenen darauf fußenden Änderungsvorstellungen liegen unterschiedliche Motive zugrunde. Vereinfacht lassen sie sich zu zwei – untereinander in Verbindung stehenden – Motivkomplexen zusammenfassen:

□ Verstärkte Besteuerung von Renten unter dem Aspekt der *finanziellen Ergiebigkeit*. Vor allem angesichts der Tatsache, daß bei einem steigenden Anteil

alter Menschen an der Gesamtbevölkerung *ceteris paribus* für die Erwerbstätigen mit einer steigenden Abgabenbelastung zu rechnen ist, wird oftmals implizit oder explizit durch eine effektive Rentenbesteuerung eine Entlastung der Rentenversicherung bzw. der Arbeitnehmer angestrebt (fiskalische Begründung)⁵.

□ Zum anderen werden Veränderungen aus *verteilungspolitischen Überlegungen* angestrebt. Allerdings können dies sehr unterschiedliche verteilungspolitische Zielvorstellungen sein⁶.

Die empirische Ermittlung von Auswirkungen einer veränderten steuerlichen Behandlung der Renteneinkünfte auf das Steueraufkommen, den betroffenen Personenkreis und deren Belastung ist bisher nur unvollständig möglich. Hierzu ist eine Reihe von Entscheidungen über die Ausgestaltung zu treffen. Erforderlich sind aber auch entsprechende Ausgangsinformationen: So müßte u. a. die Summe der prinzipiell steuerlich relevanten Einkunftsarten all derjenigen (Personen, Haushalte) bekannt sein, die Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung beziehen, um so den Betrag der steuerlichen *Mehrbelastung* ermitteln zu können. Denn durch die veränderte steuerliche Behandlung der Renten entsteht unter Umständen für die Betroffenen überhaupt erst die Steuerpflicht, wie sich andererseits eine schon bestehende Steuerbelastung erhöhen kann (in der Proportionalzone oder im offenen progressiven Bereich des Steuertarifs).

Renten sind häufig nicht die einzige Einkunftsart des Rentners oder eines (Mehr-Personen-)Rentnerhaushalts. Nach Angaben, die aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe zu ermitteln sind, lebten 1973 in der Bundesrepublik von den fast 9 Mill. Beziehern einer Rente aus der gesetzlichen Renten- (und der hiervon in der Stichprobe nicht zu trennenden Unfall-)versicherung 80 % überwiegend von diesen Renten, wenn zum Teil auch nicht ausschließlich davon. Von den rd. 7,7 Mill. *Haushalten*, in die solche Renten fließen, lebten aber nur gut 60 % überwiegend von dieser Einkunftsart⁷. Je nach Zusammensetzung des Haushaltseinkommens können folglich die individuellen Belastungen und die Effekte für das Steueraufkommen insgesamt recht unterschiedlich sein.

Verlässliche empirische Angaben hierüber liegen allerdings noch nicht vor.

⁴ Vgl. zur Über- und Unterversorgung in der Alterssicherung vor allem die Vorträge von B. von M a y d e l l und W. T h i e m e in der Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes, Band XVII (o. O., 1979), die dort angegebene Literatur sowie die dazu abgegebenen Diskussionsbeiträge.

⁵ Von manchen Autoren wird auch vermutet, durch eine Erhöhung des Steueraufkommens solle die Finanzierung neuer Ausgaben erleichtert werden; so z. B. Bruno M o l i t o r: Der Fiskus und die Renten, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 59. Jg. (1979), H. 10, S. 476.

⁶ Die im finanzwissenschaftlichen Schrifttum vor allem unter steuersystematischen Gesichtspunkten vorgetragenen Überlegungen lassen sich auf verteilungspolitische Aspekte zurückführen, denn die Steuersystematik ist auch Ausdruck bestimmter verteilungspolitischer Zielsetzungen.

⁷ Zu ermitteln aus Angaben der Transfer-Enquête-Kommission: Zur Einkommenslage der Rentner – Zwischenbericht der Kommission –, Bonn 1979, Kapitel 4, Teil II.

Wird die Argumentation zunächst nur auf Renteneinkünfte beschränkt, so hängt die finanzielle Ergiebigkeit einer verstärkten Rentenbesteuerung stark ab

- vom *Steuertarif*,
- bei gegebenem Steuertarif von der jeweiligen *steuersystematischen Behandlung der Renten* (Besteuerungsvarianten), hierbei insbesondere von
- den zur Anwendung kommenden *Freibeträgen* und sonstigen Abzugsbeträgen sowie
- der Art der *Einführung* einer veränderten steuerlichen Behandlung, wobei u. a. der Aspekt der „Besitzstandswahrung“ – primär politisch, wohl weniger juristisch – eine Rolle spielen dürfte (für die Einführung sind gleichfalls unterschiedliche Ausgestaltungsmöglichkeiten denkbar).

Besteuerungsvarianten

Hinsichtlich der steuersystematischen Behandlung der Renteneinkünfte liegen vor allem drei Besteuerungsvarianten nahe:

- (1) Besteuerung im Prinzip wie *Arbeitseinkünfte*,
- (2) Besteuerung im Prinzip wie *Versorgungsbezüge*,
- (3) Besteuerung nach dem Konzept der *Ertragsanteilsbesteuerung*, jedoch mit einem verändert begründeten und in seiner Höhe neu festgelegten Ertragsanteil.

Während (1) und (2) relativ leicht verständlich sind, bedarf es bei (3) – der „modifizierten Ertragsanteilsbesteuerung“ – zur Begründung einiger weniger Hinweise: Wenn die Beiträge zur Rentenversicherung (bei entsprechend hoch festgesetzten abzugsfähigen Sonderausgaben) voll aus un versteuertem Einkommen erfolgten, wäre nach dem Prinzip, daß alle Einkommensanteile im Lebensablauf einmal der Einkommensteuer unterliegen sollen, die Rente (nach Abzug von Freibeträgen usw.) voll der Besteuerung zu unterwerfen, also auch der Teil, der als auf einer Vermögensauflösung beruhend angesehen werden kann. Betrachtet man allerdings die Steuerbefreiung der Vorsorgeaufwendungen als gezielte Steuerbegünstigung für eine bestimmte Art der Einkommensverwendung, die im Alter – bei Rentenzahlung – nicht wieder rückgängig gemacht werden soll (was ja auch bei anderen Formen der steuerbegünstigten privaten Ersparnisbildung nicht erfolgt), bliebe der „Tilgungsanteil“ steuerfrei. Der Steuer zu unterwerfen wären dann die Teile der Rente, die entweder als Zinseinkünfte oder als auf einer interpersonellen Einkommensumverteilung beruhende Transferzahlung anzusehen sind. Dieser so modifizierte „Ertragsanteil“ wäre aber bei weitem höher festzule-

gen, als er heute zur Anwendung kommt. Sowohl im Hinblick auf die steuerliche Behandlung privater Vorsorge als auch bei Einführung einer Rentenbesteuerung könnte diese Konzeption der modifizierten Ertragsanteilsbesteuerung manche Vorteile besitzen.

Heute führt das Zusammenwirken von Freibeträgen und Ertragsanteilsfestlegung auf niedrigem Niveau zur faktischen Steuerfreiheit der Rente, setzt doch für einen ledigen Rentenbezieher, der seine Rente ab dem 65. Lebensjahr erhält, die Steuerpflicht erst bei einer Rente von etwa 2700 DM monatlich ein (bei einem Ehepaar, mit einem Versicherten, sogar erst bei einer Monatsrente, die den Betrag von 4600 DM übersteigt)⁸. Die hierbei zur Anwendung kommende Summe der Freibeträge und sonstigen Abzugsbeträge (sofern keine über die Pauschbeträge hinausgehenden Aufwendungen nachgewiesen werden) liegt bei etwa 540 DM monatlich für den Ledigen bzw. rund 925 DM für ein Ehepaar. Bei dem Ertragsanteil von 100 % würde bereits bei diesem Betrag die Besteuerung der Rente einsetzen.

Erhöhungen des Ertragsanteils bewirken folglich, daß

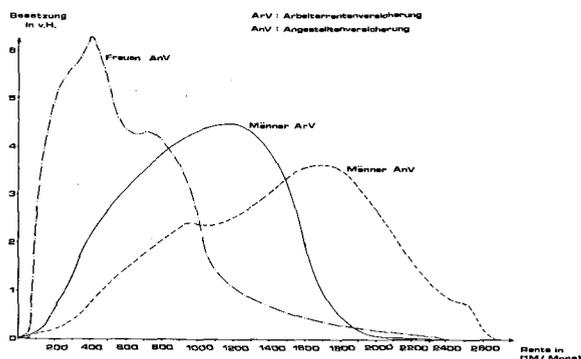
- der Beginn der Besteuerung von Renten sich beträchtlich ändert (bei einem Ertragsanteil von 50 bzw. 80 % setzt bei einem Ledigen die Besteuerung bereits bei 1090 DM bzw. 680 DM ein);
- sich dadurch beträchtliche Auswirkungen auf die Anzahl der von einer Rentenbesteuerung überhaupt erfaßten Renten ergeben (was gegebenenfalls bei Anwendung des Quellenabzugsverfahrens von verwaltemäßigiger Bedeutung ist) sowie – bei gegebenem Steuertarif – auf
- das Steueraufkommen insgesamt.

Dies gilt gleichermaßen bei einer Besteuerung der Renten gemäß der Arbeitseinkünfte oder Versorgungsbezüge. Die Summe der Abzugsbeträge für Versorgungsbezüge liegt deutlich über der für Arbeitseinkünfte (1200 DM im Vergleich zu 720 DM monatlich, jeweils für einen ledigen Rentenbezieher, der das 64. Lebensjahr überschritten hat). Folglich wird auch

- die durchschnittliche individuelle Steuerbelastung bei gleich hoher Rente je nach „Besteuerungsvariante“ recht unterschiedlich sein.

⁸ Vgl. hierzu – wie auch zur Kritik der bestehenden steuerlichen Behandlung – Helga P o l l a k: Welche Auswirkungen haben die von der Kommission vorgesehenen Modelle im Steuerrecht, und welche ergänzenden Maßnahmen sind im Steuerrecht erforderlich?, in: Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen, Anlage-Band 2, Bonn 1979, hier S. 262.

Abbildung 1
Schichtung von Altersruhegeldern nach Voll-
endung des 65. Lebensjahres nach der Höhe des
Zahlbetrages
 (1. 7. 1977)



Quelle: Die Rentenbestände in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten in der Bundesrepublik Deutschland. Stand: 1. Juli 1977.

Zahl der betroffenen Fälle

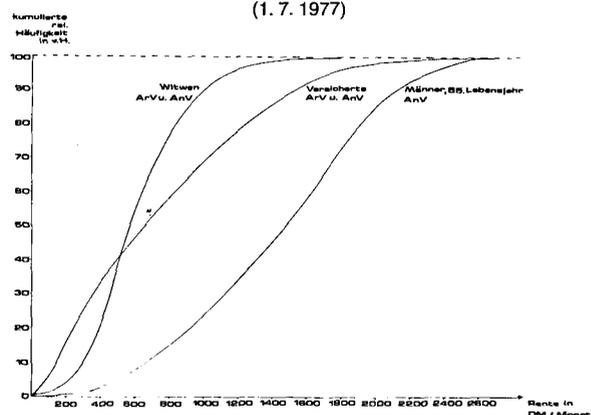
Berücksichtigt man nun die Verteilung der Renten nach ihrer Höhe (vgl. Abb. 1), so wird deutlich, daß bereits kleine Variationen der Grenze des steuerlichen Belastungsbeginns vor allem dann zu beträchtlichen Veränderungen der Zahl der betroffenen Rentenfälle führen, wenn diese Grenze im linkssteilen Bereich von Rentenschichtungen liegt. Dieser Effekt wird anhand von Abb. 2 besonders deutlich: Ein Besteuerungsbeginn bei etwa 1200 DM würde – auf der Basis der Rentenschichtungen 1977 – fast 80 % aller Versicherten – und etwa 96 % aller Witwenrenten in der Arbeiterrentenversicherung/Angestelltenversicherung (ArV/AnV) steuerfrei lassen, sofern keine Kumulation mit anderen prinzipiell steuerpflichtigen Einkünften vorliegt⁹. Dies hat entsprechende Konsequenzen für die Höhe des Steueraufkommens bei alternativen Ausprägungen der Rentenbesteuerung. Deutlich wird aus Abb. 1 und Abb. 2 auch, daß Bezieher bestimmter Rentenarten (abstrahiert man von sonstigen Einkünften) verstärkt von einer erweiterten Rentenbesteuerung betroffen würden (so insbesondere männliche Altersruhegeldbezieher der Angestelltenversicherung; bei einem Steuerbeginn von 1600 DM würden über 40 % dieser Rentenfälle von der Besteuerung betroffen¹⁰).

Eine Summe an Abzugsbeträgen von 1600 DM monatlich für Ledige, wie er in einer von der sogenannten „Wehner-Kommission“ der SPD vorgelegten Variante enthalten ist¹¹, würde ceteris paribus bei der Rentenbesteuerung nur noch etwa 5 % (vermutlich sogar weniger) der Versichertenrenten aus der Rentenversiche-

rung erfassen, also faktisch die weitgehende Steuerfreiheit der Renten bestehen lassen, sofern keine anderen steuerlich relevanten Einkünfte vorliegen. Diese Regelung kann unter dem Aspekt der finanziellen Ertragsfähigkeit sicher kaum von Interesse sein.

Aber selbst wenn der finanzielle Nettoeffekt aus Steuermindereinnahmen (durch eine vollständige Steuerbefreiung der Versicherungsbeiträge) und den Steuermehreinnahmen aus verstärkter Rentenbesteuerung gleich Null wäre, besitzen die Regelungen doch verteilungspolitische Effekte, die in mancher Sicht erwünscht sein können: Es erfolgt eine steuerliche Entlastung einiger Gruppen der Arbeitnehmer, der eine steuerliche Mehrbelastung einiger Gruppen von

Abbildung 2
Kumulierte Häufigkeit von Renten der gesetzlichen
Rentenversicherung nach der Höhe des Zahl-
betrages
 (1. 7. 1977)



Legende:
 Witwen ArV und AnV = Witwenrenten der Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung
 Versicherte ArV und AnV = Versichertenrenten (alle Rentenarten) der Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung
 Männer, 65. Lebensjahr, AnV = Altersruhegeld an Männer nach Vollendung des 65. Lebensjahres in der Angestelltenversicherung

Quelle: Siehe Abb. 1

⁹ Diese Angaben sind insofern stark vereinfacht, als hier unterstellt ist, daß alle Rentenbezieher das 64. Lebensjahr schon überschritten haben und zudem ledig sind. Ein früherer Rentenbeginn führt ceteris paribus zu einem bei einer niedrigeren Rente einsetzenden Steuerbeginn und folglich zu einer größeren Zahl der betroffenen Rentenfälle; ist der Rentenbezieher verheiratet, ergeben sich gerade entgegengesetzte Effekte.

¹⁰ Darstellung und Analyse von Rentenschichtungen (nach Versicherungszweig, Rentenart und Geschlecht des Rentenbeziehers) finden sich ausführlich bei Winfried S c h m ä h l : Alterssicherung und Einkommensverteilung, Tübingen 1977, Kap. III.

¹¹ Materialien Alterssicherung: Zukunftsgerechte Weiterentwicklung der Alterssicherung. Probleme und Lösungsmöglichkeiten, zur Diskussion gestellt von der Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm“ der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, 1979; beraten auf dem Parteitag der SPD in Berlin, Dezember 1979.

Rentnern gegenübersteht. Dadurch werden das Netto-Rentenniveau gemindert, aber auch die Verteilungsrelationen innerhalb der Arbeitnehmer bzw. der Rentner verändert. Hinter zunächst primär fiskalischen Überlegungen können somit als relevant erachtete Verteilungswirkungen stehen.

Der Vorschlag einer Besteuerung von Renten sollte daher – da eine beträchtliche finanzielle Ergiebigkeit zumindest in der ersten Zeit der Einführung kaum zu erwarten ist – primär unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten überprüft und diskutiert werden. Ergänzend dazu wären gegebenenfalls Auswirkungen auf andere wirtschafts- und sozialpolitische Zielvorstellungen zu beachten, vor allem aber auch einige Kriterien, wie *Transparenz, Einfachheit der Regelungen und Begründbarkeit* den Betroffenen gegenüber, *Praktikabilität*, d. h. verwaltungsmäßige Bewältigung (gerade in dieser Hinsicht werden gegen eine Besteuerung erhebliche Bedenken erhoben), *Auswirkungen auf andere Bereiche* (z. B. hinsichtlich der Frage, ob und gegebenenfalls welche anderen Transferzahlungen auch einer Besteuerung zu unterwerfen wären, ob die aufgrund der jetzigen steuerlichen Behandlung von Renten eingeführten Regelungen – Versorgungsfreibetrag, § 19, 2 EStG und Altersentlastungsbetrag, § 24a EStG – beibehalten werden sollen) sowie die Frage der (mit allen anderen Kriterien verbundenen) *politischen Durchsetzbarkeit*.

Eine veränderte Rentenbesteuerung kann hier natürlich nicht im einzelnen anhand solcher Zielsetzungen und Kriterien beurteilt und ihre Wunsch- und Realisierbarkeit mit anderen Maßnahmen verglichen werden. Doch wird im folgenden ein Beurteilungsraster verteilungspolitischer Zielvorstellungen entwickelt und im Anschluß daran auf den Vergleich einer Rentenbesteuerung mit anderen Maßnahmen eingegangen.

Verteilungspolitische Zielvorstellungen

Für die hier zur Diskussion stehenden Maßnahmen sind vor allem drei verteilungspolitisch relevante Dimensionen von herausragender Bedeutung¹²:

□ Die „Verteilung zwischen Generationen“, d. h. die Verteilung zwischen Rentnern (bzw. alten Menschen) und Versicherten (bzw. Erwerbstätigen), die politisch zumeist anhand von Rentenniveaus (Brutto- oder – hier vor allem von Interesse – Netto-Rentenniveaus) diskutiert wird.

□ Die Verteilung der Einkommen innerhalb der Gruppe der Rentner (Verteilung innerhalb einer Generation), und zwar (1) zwischen Rentnern *eines Sicherungssystems* (Rentenstruktur), (2) zwischen „Rentnern“ *unterschiedlicher Sicherungssysteme* (insbesondere der Rentenversicherung, Beamtenversorgung mit oder ohne Zusatzversorgungssysteme; Selbständige, hier setzt die Forderung nach „Harmonisierung von Alterssicherungssystemen“ an), (3) zwischen Rentnern mit *Einkünften aus unterschiedlichen Quellen* (Berücksichtigung der „Kumulation von Sozialleistungen“ oder des Zusammentreffens von Renten mit Löhnen und/oder Vermögenseinkünften; Einkommensstruktur der Rentner bzw. Rentnerhaushalte).

□ Die Verteilung der individuellen Einkommen im Lebensablauf (Lebenseinkommensverteilung). Hier interessiert insbesondere die Einkommensänderung, die sich bei altersbedingtem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben (also bei Überschreiten einer Altersgrenze) ergibt (individuelles Absicherungs- oder Rentenniveau).

Daß die einzelnen Gruppen der Gesellschaft den verschiedenen Verteilungsaspekten (-dimensionen) eine unterschiedliche Bedeutung zumessen, daß selbst dann, wenn man sich über die Bedeutung bestimmter Verteilungsdimensionen einig ist, die dabei erwünschten „Zielwerte“ (z. B. die Höhe des jeweils angestrebten Rentenniveaus) unterschiedlich sein können, so daß folglich die bestehende Situation unterschiedlich beurteilt wird, all dies sind keine Argumente gegen eine solche differenzierte Betrachtung der Verteilungsnormen, sondern geradezu eine Bestätigung für die Notwendigkeit einer solchen Auffächerung. Politische Intentionen und Diskussionen werden transparenter; es wird deutlich, im Hinblick auf welche Aspekte die Beurteilung einer Maßnahme erfolgt.

Vergleich alternativer Maßnahmen

Es wäre reizvoll, die Maßnahmen, die in der politischen Diskussion zum Teil als Substitute, zum Teil als komplementär einsetzbar diskutiert werden, anhand der erwähnten Zieldimensionen und Kriterien (wie z. B. Praktikabilität) zu untersuchen. Dies kann hier nicht geschehen. Nur einige Gesichtspunkte sollen aus der Fülle des Diskussionsbedürftigen herausgegriffen werden.

Eine verstärkte Rentenbesteuerung wird häufig mit einer Nettoanpassung von Renten verglichen bzw. als Alternative dazu diskutiert¹³. Eine weitere – mit beiden

¹² Vgl. Winfried S c h m ä h l : Verteilungswirkungen des Rentenversicherungssystems, Teil 1, in: WiSu (das Wirtschaftsstudium), 1/1980.

¹³ Zur Nettoanpassung vgl. Winfried S c h m ä h l : Zur verteilungspolitischen Beurteilung von Rentenanpassungsverfahren – Anmerkungen zur Aktualisierung und Nettoanpassung, a.a.O., und die dort angegebene Literatur.

verwandte – Maßnahme ist die Einführung einer individuellen Beitragszahlung der Rentner an die Krankenversicherung, wie sie nach dem 21. Rentenanpassungsgesetz von 1978 – zusammen mit der vorgesehenen Rückkehr zur bruttolohnbezogenen Anpassung ab 1982 – angekündigt ist. Diese Maßnahmen, insbesondere Besteuerung und Nettoanpassung, sind allerdings nur zum Teil sinnvollerweise vergleichbar und unter bestimmten Bedingungen sogar miteinander kombinierbar.

Die Abkehr von der bisherigen bruttolohnorientierten Rentenanpassung hin zur Orientierung der Anpassung an der Veränderung von Nettolöhnen wird insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Parallelentwicklung von Renten und Löhnen (damit bei weitgehender Konstanz eines anzustrebenden Netto-Rentenniveaus, also der Verteilung zwischen Generationen) befürwortet¹⁴. Allerdings lassen sich, je nachdem, welche Abgaben in welcher Weise berücksichtigt werden – Durchschnittsbelastung mit direkten Abgaben der Bruttolohn- und -gehaltssumme laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung, spezifische Abgabenbelastung für einen durchschnittlich verdienenden Arbeitnehmer oder aber nur Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen, gegebenenfalls allein dem Rentenversicherungsbeitrag – recht unterschiedliche Nettolohnbegriffe definieren, deren Veränderung für die Anpassung maßgebend wäre.

Finanzielle Einsparungen ergeben sich bei einer Netto- im Vergleich zur Bruttoanpassung allerdings nur dann, wenn die für relevant erachtete *direkte* Abgabenquote steigt. Zumindest hinsichtlich der Steuerbelastung wird dies zu vermeiden versucht, indem bei für erforderlich gehaltenen Abgabenerhöhungen eher eine Steigerung der indirekten Besteuerung befürwortet wird. In die gleiche Richtung weisen Vorschläge zur Veränderung der Bemessungsgrundlage für den Arbeitgeberanteil an den Sozialversicherungsbeiträgen (Wertschöpfung anstelle der Lohnsumme), sofern sie im Interesse einer Erhöhung des Finanzaufkommens erfolgen¹⁵. Indirekte Abgaben belasten angesichts ihrer Regressivwirkung im Zweifel gerade Rentner mit relativ geringem Einkommen vergleichsweise stark.

Rentenbesteuerung vs. Nettoanpassung

Direkt vergleichbar sind Rentenbesteuerung und Nettoanpassung jedoch nur im Hinblick auf die Effekte der Lohn- bzw. Einkommensbesteuerung. Hierbei unterscheiden sich die Maßnahmen allerdings grundlegend: Die Nettoanpassung (übrigens in all ihren Varianten) setzt allein an der individuellen Rente an. Wer-

den Entlastungen des Rentenversicherungsbudgets durch Einsparungen auf der Ausgabenseite über die Nettoanpassung angestrebt, so werden Rentner allein auf der Basis dieser einen Einkunftsart (relativ) gleich belastet. Zudem wird bei der Nettoanpassung mit einem einheitlichen Satz jeweils die Veränderung der durchschnittlichen Abgabenbelastung von Arbeitnehmern berücksichtigt und für alle Rentner wirksam. Bezogen auf das Gesamteinkommen der Rentner werden somit jene Rentner am stärksten betroffen, die nur über diese Rente und keine sonstigen Einkünfte verfügen¹⁶. Da die durchschnittliche Abgabenbelastung der Arbeitnehmer auf die Rentner übertragen wird, kann dies dazu führen, daß ein Rentner vergleichsweise stärker belastet wird als ein ihm vergleichbarer (noch aktiver) Arbeitnehmer, wenn dieser nur unterdurchschnittlich belastet ist. Bei der Besteuerung erfolgt demgegenüber eine individuelle Belastung des Rentners gemäß seiner jeweiligen individuellen Einkommenshöhe und der sich darin ausdrückenden steuerlichen Leistungsfähigkeit. Das heißt, neben der Rente werden – im Gegensatz zur Nettoanpassung – auch andere Einkünfte mitberücksichtigt.

Der im 21. Rentenanpassungsgesetz vorgesehene individuelle Krankenversicherungsbeitrag der Rentner, der nicht nur auf die Rente selbst, sondern auch auf andere vergleichbare Einkünfte erhoben werden soll, stellt im Prinzip – da er auf einen großen Teil des Gesamteinkommens von Rentnern ausgerichtet ist – einen ersten Einstieg in die verstärkte Rentenbesteuerung dar. Dies wird noch deutlicher bei Plänen, den Krankenversicherungsbeitrag nicht mit einem einheitlichen Satz zu erheben, sondern ihn „sozial“ zu differenzieren, was immer auch konkret darunter verstanden werden mag.

¹⁴ In diesem Sinn äußert sich z. B. B. Molitor in dezidiert Weise: „... der Übergang zur Anpassung der Renten an die Veränderung der Nettolöhne, also nach Abzug von Steuern und Pflichtbeiträgen, (ist) überfällig... nimmt, aus welchen Gründen auch immer, die Belastung der Arbeitseinkommen zu, wirkt insoweit die Lohnbewegung nicht rentensteigernd. Das ist beim inzwischen erreichten Niveau der Renten nicht mehr als gerecht“. Bruno Molitor: Rentenformel auf der Anklagebank, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 59. Jg. (1979), H. 12, S. 607. (Hervorhebung von mir, W. Sch.) „Angesichts der kaum mehr überbietbaren Belastung der Arbeitseinkommen mit Pflichtbeiträgen und Steuern wird der Schritt (zur Nettoanpassung, W. Sch.) doch getan werden müssen“ (!). Bruno Molitor: Der Fiskus und die Renten, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 59. Jg. (1979), H. 10, S. 476.

¹⁵ Vgl. zur Diskussion über eine veränderte Bemessungsgrundlage des Arbeitgeberanteils Bert R ü r u p: Erfordernisse und Möglichkeiten einer Reform der Arbeitgeberbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 59. Jg. (1979), H. 11, S. 547 ff.; Bruno Molitor: Trojanisches Pferd, in: Wirtschaftswoche, 50/1979, S. 60-66.

¹⁶ Oder nur über Einkünfte verfügen, für die die Nettoanpassungssätze maßgebend sind, sofern auch andere Transferzahlungen an diese Rentenanspruchssätze anknüpfen.

Ähnliches gilt für *differenzierte*, also nicht proportional wirkende *Nettoanpassungssätze*. Allerdings richteten sich diese wieder nur auf die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung aus. Erfolgt aber die Staffelung der Anpassungssätze unabhängig von den sonstigen Einkünften, so tritt eine relative Besserstellung der Bezieher niedriger Renten aus der Rentenversicherung ein, unabhängig davon, ob für diese „Begünstigten“ die Rente die einzige oder dominierende Einkunftsart ist oder ob die Rente nur einen kleinen Betrag neben weitaus höheren – und nicht zusätzlich belasteten – Einkünften ausmacht.

Politische Rücksichtnahmen

Wird dagegen die Staffelung der Nettoanpassungssätze am Einkommen orientiert¹⁷, so stellt sie hinsichtlich der Wirkungen nichts anderes dar, als eine relativ pauschal ausgestaltete Einkommensteuer, deren Aufkommen allerdings unmittelbar der Rentenversicherung zufließt, wodurch bei der Besteuerung erwartete Finanzausgleichsprobleme umgangen werden. Da auch hier das steuerlich relevante Gesamteinkommen ermittelt werden muß, bleibt zu fragen, warum nicht offen die Besteuerung gewählt wird. Als Argument kann dabei u. a. die Einschätzung von Bedeutung sein, daß Nettoanpassungsregelungen zur Zeit eher verständlich zu machen sind und möglicherweise eher akzeptiert werden (also politisch eher durchsetzbar sind), als ein direkter verstärkter Einbezug von Renten in die Einkommensbesteuerung. Kein Unterschied besteht prinzipiell aber darin, daß es – ähnlich wie bei Formen der Nettoanpassung – realistischerweise auch bei einer Besteuerung von Renten (unter Berücksichtigung der Einführungsmodalitäten) vor allem darum geht, daß *Veränderungen* der Abgabenbelastung Berücksichtigung finden.

Rentenbesteuerung und bestimmte Formen der Nettoanpassung schließen sich nicht a priori (wie häufig angenommen) aus. Sollte neben der Besteuerung ein individueller Krankenversicherungsbeitrag eingeführt werden, so bliebe als direkte Abgabe im Hinblick auf eine *modifizierte Nettoanpassung* faktisch nur noch der Rentenversicherungsbeitrag, da eine Beteiligung der Rentner an der Arbeitslosenversicherung wohl schwerlich begründbar wäre. Allerdings kann man auch bei den Rentenversicherungsbeiträgen durchaus fragen, ob die Rentner an der Veränderung

dieser Abgabe beteiligt werden sollen, so wie man gleichzeitig auch überlegen sollte, inwieweit z. B. durch Bevölkerungsstrukturänderungen „verursachte“ Beitragserhöhungen ausschließlich von der Gruppe der Versicherten (Beitragszahler, Rentner) und nicht auch von anderen Gruppen der Bevölkerung finanziert werden sollen oder warum Bemessungsgrundlage für die Deckung dieses finanziellen Mehrbedarfs nur der beitragspflichtige Lohn und/oder die individuelle Rente sein sollen, nicht aber das jeweilige Gesamteinkommen.

Entscheidungsbedürftige Fragen

Solche Fragen stellen heißt nicht, sich a priori für oder gegen die eine oder andere Variante auszusprechen. Vielmehr soll dadurch deutlich gemacht werden, welche entscheidungsbedürftigen verteilungspolitischen Probleme hinter einzelnen Formeln, wie beispielsweise der Nettoanpassung stehen. So ist beispielsweise stets zu entscheiden, welche Abgabenarten im Falle ihrer Veränderung auch auf die Rentner durchschlagen sollen. Dies sollte offen und bewußt entschieden werden. Ein Argumentationsraster, wie es am Beispiel der Auffächerung der verteilungspolitischen Zielvorstellungen dargestellt wurde, kann daher zur Aufdeckung solcher entscheidungsbedürftigen verteilungspolitischen Fragen sehr hilfreich sein.

In diesem Beitrag ging es also weder um das möglichst vollständige Gegenüberstellen noch um das Abwägen der Argumente für oder gegen diejenigen Maßnahmen, die hier aus einer Fülle politisch beachteter Änderungsvorstellungen herausgegriffen wurden. Vielmehr sollte gezeigt werden, daß eine isolierte, jeweils nur auf einen Aspekt ausgerichtete Beurteilung von Maßnahmen unzureichend ist, da es sich um komplexe Zusammenhänge handelt, die zudem die Beachtung der Auswirkungen auf unterschiedliche Zielsetzungen erfordern. Zugleich sollte an einigen Punkten exemplarisch verdeutlicht werden, daß es m.E. noch mancher konzeptioneller und empirisch orientierter Vorbereitung bedarf, bevor solche Entscheidungen in annähernder Kenntnis der mit ihnen verbundenen Wirkungen gefaßt werden sollten. Vorbedingung dafür ist aber die Klärung dessen, was angestrebt wird. Erst dann kann sinnvoll über die Auswahl der Instrumente – wie z. B. einer veränderten Rentenbesteuerung und/oder einer Nettoanpassung – entschieden werden. Vorschnelle, unter dem Diktat von Wahlterminen und Wahlperioden getroffene Festlegungen und Selbstbindungen sollten im Interesse durchdachter, zieladäquater und damit längerfristig beständigerer Regelungen vermieden werden.

¹⁷ Vgl. Achim Seiffen: Zur langfristigen Sicherung der Rentenversicherung – Probleme und Lösungsansätze, in: Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung, Informationsdienst 125, Oktober 1979, S. 7.