

Bork, Christhart; Müller, Klaus

Article — Digitized Version

Reformvorschläge zur Rentenbesteuerung und ihre Verteilungswirkungen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Bork, Christhart; Müller, Klaus (1997) : Reformvorschläge zur Rentenbesteuerung und ihre Verteilungswirkungen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 5, pp. 268-275

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137475>

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.

Christhart Bork, Klaus Müller*

Reformvorschläge zur Rentenbesteuerung und ihre Verteilungswirkungen

Das System der deutschen Rentenbesteuerung wird als inkonsistent und ungerecht kritisiert. Da die Reform der Rentenbesteuerung gleichzeitig genutzt werden könnte, die Steuereinnahmen zu erhöhen, wird im Zusammenhang mit der zur Zeit diskutierten großen Einkommensteuerreform intensiv über entsprechende Veränderungen nachgedacht. Wie wirken sich Reformen bei der Rentenbesteuerung auf die Einkommensverteilung aus? Welche gesellschaftlichen Gruppen würden von ihnen profitieren?

Die wiederaufkeimende politische Diskussion über die Besteuerung von Renteneinkommen¹ erfordert eine empirisch orientierte, finanzwissenschaftliche Analyse der erörterten Vorschläge. Gerade aus dieser Richtung kamen in der Vergangenheit viele Empfehlungen bzw. Hinweise, die eine steuerliche Gleichbehandlung innerhalb der Alterseinkommen und zwischen Alters- und Aktiveneinkommen forderten²; eine aktuelle empirische Untersuchung der Auswirkungen einer stärkeren Rentenbesteuerung fehlt jedoch bislang³.

Bereits am 26. 3. 1980 hat das Bundesverfassungsgericht darauf hingewiesen, daß die steuerlich unterschiedliche Behandlung verschiedener Alterseinkünfte nicht tragbar und eine „ungerechtfertigte steuerliche Benachteiligung der noch Erwerbstätigen“ zu vermeiden sei. Wohl nicht zuletzt aufgrund dieses BVerfG-Urteils hatte die Bundesregierung 1981 die Bildung einer Sachverständigenkommission empfohlen, die die bestehenden Alterssicherungssysteme vergleichen und etwaige Neuregelungen erarbeiten sollte. Die Kommission stellte drei, bisher nicht umgesetzte Lösungsmöglichkeiten zur Diskussion, nämlich (1) das Modell der modifizierten Ertragsbesteuerung, (2) das Modell der Vollbesteuerung mit Sonderfreibeträgen und (3) das Modell der belastungsäquivalenten Rentenformel⁴, wobei letzteres bei den folgenden Simulationen nicht aufgegriffen wird.

Begründet wird das Erfordernis einer stärkeren Besteuerung von Renteneinkommen mit dem Korres-

pondenzprinzip. Diesem Prinzip entsprechend sollten Einkommen einmal – allerdings auch nur einmal – besteuert werden⁵. Dies bedeutet, daß Leistungen entweder beim Beitragsleistenden oder beim Rentempfänger bzw. entweder zum Zeitpunkt der Beitragsleistung oder zum Zeitpunkt der Rentenzahlung steuerlich erfaßt werden. Demnach ist das Korrespondenzprinzip nicht nur bei interpersonellen, sondern auch bei intertemporalen Einkommensübertragungen anzuwenden. Folglich sind im Rahmen der intertemporalen Einkommensübertragung durch die Rentenversicherung entweder die Beiträge in die Rentenkasse steuerlich freizustellen und die spätere Rückübertragung steuerlich zu erfassen oder aber die Beiträge müssen aus versteuertem Einkommen geleistet werden, um damit die spätere Steuerfreiheit der Alterseinkommen zu begründen⁷.

* Für wertvolle Hinweise danken wir Prof. Dr. Hans-Georg Petersen (Universität Potsdam).

¹ Vgl. R. Parsche: Derzeitige Besteuerung der Renten nicht systemgerecht, in: ifo-Schnelldienst, 14/96, S. 9 f.; Institut „Finanzen und Steuern“ e.V. (IFSt): Ökonomische Probleme der Besteuerung von Alterseinkünften, IFSt-Schrift Nr. 340, Bonn 1995.

² Vgl. stellvertretend H.-G. Petersen: Aufkommens- und Verteilungswirkungen alternativer Rentenanpassungs- und -besteuerungsverfahren, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 40, Heft 3, 1982, S. 385 ff.; K. Littmann: Besteuerung von Alterseinkommen, in: Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme (SKA): Darstellung des Alterssicherungssystems und der Besteuerung von Alterseinkommen – Gutachten der Sachverständigenkommission vom 19. November 1983, Berichtsband II, veröffentlicht durch die Bundesregierung – Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Stuttgart 1983, S. 425 ff.; BMF (Hrsg.): Gutachten zur einkommensteuerlichen Behandlung von Alterseinkünften, erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Bonn, 15. 2. 1986, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 38; W. Leibfritz, W. Nierhaus, R. Parsche: Der Beitrag des Steuersystems zur Reform der Alterssicherung – Gutachten im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen, ifo-Studien zur Finanzpolitik, Band 48, München 1990.

³ Eine empirisch orientierte Simulation unterschiedlicher Reformmöglichkeiten des Alterssicherungssystems liefert Petersen, diese Untersuchung basiert jedoch auf Daten aus dem Jahre 1978; vgl. H.-G. Petersen: Aufkommens- und Verteilungswirkungen ..., a.a.O.

Christhart Bork, 28, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft an der Universität Potsdam. Dr. Klaus Müller, 38, ist Privatdozent am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Justus-Liebig-Universität Gießen.

Um die gegenwärtigen systematischen Mängel im Bereich der steuerlichen Behandlung von Alterseinkommen klar herausarbeiten zu können, werden die dem einzelnen Versicherten zugehenden Leistungen in ihre drei Bestandteile – Zinsen, Kapitalrückfluß und versicherungsimmanente Umverteilungen – (theoretisch) zerlegt⁸.

Am einfachsten sind die Zinsanteile zu beurteilen. Diese Kapitalerträge gelten sowohl nach der Quellenals auch nach der Reinvermögenszugangstheorie als voll zu versteuerndes Einkommen⁹. Der Kapitalrückfluß ist differenzierter zu betrachten; er gilt allgemein als Vermögensumstrukturierung, die – soweit die Bildung aus versteuertem Einkommen erfolgte – als einkommensteuerlich irrelevant anzusehen ist. Anders verhält es sich, wenn der Kapitalstock aus unversteuertem Einkommen gebildet wurde. In diesem Fall ist eine Besteuerung angezeigt, da es sich quasi nur um eine zeitliche Verschiebung der Steuerpflicht auf einen späteren Zeitpunkt handelt¹⁰. Schwieriger verhält es sich hingegen bei der Behandlung versicherungsimmanenter Umverteilungsgewinne. Realisiert ein Versicherter aufgrund einer überdurchschnittlichen Le-

bensdauer einen solchen Gewinn, so wäre dieser aus steuersystematischer Sicht zu versteuern. Im Gegenzug müßten allerdings Umverteilungsverluste wegen einer unterdurchschnittlichen Lebensdauer steuerlich berücksichtigt werden. Eine Ex-ante-Quantifizierung der versicherungsimmanenten Umverteilungsgewinne im Rahmen der individuellen Einkommensteuer jedes Versicherten ist jedoch unmöglich, so daß bei versicherungsimmanenten Umverteilungsgewinnen von einer Besteuerung abzusehen ist.

Die gegenwärtige steuerliche Behandlung

Nach dieser abstrakten Analyse stellt sich nun die Frage, ob die gegenwärtigen Regelungen zur steuerlichen Behandlung der Beiträge sowie der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung den normativen Vorgaben des Korrespondenzprinzips genügen. Dabei wird die Phase der Beitragsleistung von der Phase der Rentenzahlung unterschieden, wobei zunächst die geleisteten Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung genauer betrachtet werden.

Der gesamte Beitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung setzt sich zu gleichen Teilen aus dem Beitrag der Arbeitnehmer und -geber zusammen und wird als prozentualer Anteil vom Bruttoeinkommen bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze ermittelt. Der Arbeitgeberanteil stellt für das Unternehmen einen Kostenfaktor dar, der den steuerpflichtigen Gewinn vermindert, so daß die Hälfte der Beitragssumme zur gesetzlichen Rentenversicherung ohnehin aus unversteuertem Einkommen geleistet wird¹¹.

Aber auch der Arbeitnehmeranteil wird nicht vollständig aus versteuertem Einkommen finanziert, da nach § 10 EStG die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung zu den steuerrelevanten Vorsorgeaufwendungen zählen und – im Rahmen bestimmter Höchstbeträge – das zu versteuernde Einkommen

⁸ BVerfGE 54, zitiert nach Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme (SKA): Vergleich der Alterssicherungssysteme und Empfehlungen der Kommission – Gutachten der Sachverständigenkommission vom 19. November 1983, Berichtsband I, veröffentlicht durch die Bundesregierung. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Stuttgart 1983, S. 162. Demgegenüber hält der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger die augenblicklich geltende Rentenbesteuerung für „sachgerecht und verfassungsgemäß“; vgl. W. Heine, H. Rische: Zur unterschiedlichen Besteuerung der Beamtenpensionen und der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung (BVerfGE 54, 11 ff.) – Besteht ein aktueller verfassungsrechtlicher Handlungsbedarf?, in: Deutsche Rentenversicherung, herausgegeben vom Verband deutscher Rentenversicherungsträger, Heft 3, 1984, S. 101-128. Einen aktuellen Beitrag zur Problematik der einkommensteuerlichen Bevorzugung von Renteneinkommen gegenüber Pensionen liefert N. Andel: Die Reform der Rentenbesteuerung ist schon lange überfällig!, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H. 1, S. 21-28.

⁹ Vgl. SKA, a.a.O., Bd. I, S. 163; und zur kritischen Analyse der Empfehlungen der Kommission zur Neuregelung der Besteuerung der Alterseinkommen siehe H.-G. Petersen: Besteuerung von Alterseinkommen – Kritische Anmerkungen zu Vorschlägen des Sozialbeirats und der Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 42, Heft 1, 1984, S. 125-142, insbesondere S. 126 ff.

¹⁰ Vgl. W. Leibfritz, W. Nierhaus, R. Parsche, a.a.O., S. 133. Die Begründung für ein schlüssiges Konzept zur Besteuerung der Alterseinkünfte kann in diesem Beitrag – aufgrund der sehr umfangreichen und seit Jahren andauernden Diskussion – nur verkürzt dargestellt werden. Zur ausführlichen Diskussion sei auf die umfangreiche Literatur hierzu verwiesen; vgl. hierzu W. Schmähl: Teilbesteuerung versus Vollbesteuerung von Renten, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 3-4/1986, S. 101-128.

¹¹ Vgl. K. Littmann, a.a.O., S. 431 ff.; und IFSt, a.a.O., S.28. Zur Diskussion einer distributiv motivierten steuerlichen Begünstigung von Alterseinkommen vgl. K. Littmann, a.a.O.; und N. Andel: Die einkommensteuerliche Behandlung der Beiträge an und der Leistungen von Altersversicherungen, in: H. Haller, L. Kullmer, C. S. Shoup, H. Timm (Hrsg.): Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus – Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, Tübingen 1970, S. 327-344, insbesondere S. 330.

⁹ Vgl. N. Andel: Die einkommensteuerliche Behandlung..., a.a.O., S. 332. Zuordnungsprobleme ergeben sich in diesem Zusammenhang hinsichtlich der Dynamisierung der Renten.

¹⁰ Bei der gegenwärtigen steuerlichen Behandlung der Renten soll dieser Zinskomponente durch die Ertragsanteilsbesteuerung Rechnung getragen werden. Diese Konstruktion erlaubt unter den 1996 geltenden einkommensteuerlichen Rahmenbedingungen bei einem Rentenbeginn ab dem vollendeten 65. Lebensjahr jährliche steuerfreie Rentenzahlungen von ca. 60000 DM (Alleinstehende) bzw. 120000 DM (Zusammenveranlagte) und steuerfreie Einkünfte von – je nach Zusammensetzung der Einkünfte – bis zu 70000 DM bzw. bis zu 140000 DM; vgl. C. Bork, K. Müller: Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Reform der Rentenbesteuerung, Universität Potsdam, Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge, Diskussionspapier Nr. 12, Januar 1997, insbesondere Fußnote 17.

¹¹ Vgl. hierzu und zum folgenden N. Andel: Die einkommensteuerliche Behandlung..., a.a.O., S. 332 f.

¹² Vgl. W. Leibfritz, W. Nierhaus, R. Parsche, a.a.O., S. 83.

vermindern. Inwieweit die Beitragszahlungen zur gesetzlichen Rentenversicherung tatsächlich aus versteuertem Einkommen geleistet werden, läßt sich empirisch untersuchen¹². Hierzu sind die tatsächlich geleisteten Beiträge den gesetzlichen Höchstbeträgen der Vorsorgeaufwendungen gegenüberzustellen. Es zeigt sich folgendes Ergebnis: Im Durchschnitt werden ca. 77% der Arbeitnehmerbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung aus un versteuertem Einkommen geleistet¹³. Als Fazit kann festgehalten werden, daß die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung überwiegend aus un versteuertem Einkommen geleistet werden¹⁴.

Im folgenden ist die steuerliche Behandlung der zweiten Seite des intertemporalen Einkommensausgleichs – nämlich die Rückflußphase in der „nicht aktiven Lebensphase“ – zu analysieren. Da Renten im Einkommensteuerrecht nicht unter die Einkunftsarten aus selb- bzw. unselbständiger Arbeit fallen, sondern den sonstigen Einkünften zugerechnet werden, sieht § 22 EStG eine gesonderte steuerliche Behandlung – die sogenannte Ertragsanteilsbesteuerung – vor. Begründet wird die partielle Besteuerung damit, daß nur

der Zinsanteil des Rückflusses als erstmals zufließendes Einkommen zu sehen ist; bei dem Tilgungsanteil wird unterstellt, daß dieser „steuersystematisch als Rückzahlung eines dem Rentenempfänger bereits gehörenden Vermögenswertes angesehen und deshalb einkommensteuerrechtlich nicht erfaßt wird“¹⁵.

Durch den – entgegen jeder ökonomischen Logik – mit steigendem Rentenzugangsalter sinkenden Ertragsanteil wird der „Standardrentner“ (Rentenzugang mit dem vollendeten 65. Lebensjahr) deutlich schwächer steuerlich belastet als ein Erwerbstätiger mit vergleichbarem Einkommen¹⁶.

Damit liegt derzeit folgende Situation vor: Die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung werden überwiegend aus un versteuertem Einkommen geleistet, und die Rentenzahlungen bleiben steuerlich weitgehend verschont. Dieser Sachverhalt steht im Widerspruch zu den normativen Vorgaben des Korrespondenzprinzips und belegt den bestehenden Reformbedarf.

Die Reformvorschläge und das Simulationsmodell

Nachfolgend werden vier Reformvorschläge zur einkommensteuerlichen Behandlung der Alterseinkommen vorgestellt. Nur die beiden ersten Reformvorschläge verfolgen die konsequente Umsetzung des Korrespondenzprinzips, während der dritte und vierte Vorschlag zwar theoretisch weniger überzeugen, dafür aber das Problem viel pragmatischer angehen¹⁷. Die Identifizierung der einzelnen Vorschläge erfolgt über den jeweiligen Ertragsanteil.

Der erste Reformvorschlag läßt Renteneinkommen steuerfrei (Ertragsanteil sinkt auf null), während die Beiträge aus versteuertem Einkommen geleistet werden müssen (einkommensteuerliche Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen entfällt)¹⁸. Dieser Vorschlag wird im folgenden als „Ertragsanteil = 0 %“ bezeichnet.

Der zweite Reformvorschlag unterwirft Renteneinkommen voll der Einkommensteuer (Ertragsanteil steigt auf 100 %), ermöglicht jedoch gleichzeitig die vollständige steuerliche Abzugsfähigkeit der Beitragszahlungen zur Rentenversicherung¹⁹. Der Vorschlag wird im folgenden mit „Ertragsanteil = 100 %“ identifiziert.

Der dritte Reformvorschlag führt – im Vergleich zur derzeitigen Situation – zu einer stärkeren Besteuerung der Renteneinkommen (Ertragsanteil steigt auf 50 %), wobei die derzeitige steuerliche Behandlung der Beiträge zur Rentenversicherung beibehalten wird. Diese Alternative – die im folgenden als „Ertragsanteil = 50 %“ bezeichnet wird – entspricht dem gegenwärtigen

¹² Zur Vorgehensweise und den genauen Effekten vgl. C. Bork, K. Müller, a.a.O., S. 7 f.

¹³ Dabei wird unterstellt, daß die steuerlich abzugsfähigen Vorsorgeaufwendungen proportional auf die Beiträge zur Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung aufgeteilt werden. Stellt man dagegen den maximal steuerlich abzugsfähigen Vorsorgeaufwendungen ausschließlich die Beitragsleistungen der Arbeitnehmer zur Rentenversicherung gegenüber, so werden ca. 93% der Arbeitnehmerbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung aus un versteuertem Einkommen geleistet. Letzteres wäre steuertheoretisch durchaus begründbar, da nur die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung einen tatsächlichen intertemporalen Einkommensausgleich darstellen. Die Beiträge zur Kranken- und Arbeitslosenversicherung besitzen steuersystematisch lediglich den Charakter von Beiträgen zu einer individuellen Versicherung, welche aus normativer Sicht nicht unbedingt steuerlich zu begünstigen sind.

¹⁴ Dies bestätigt auch eine Expertenkommission des BMF, die sich gegenwärtig mit der Quantifizierung des Anteils der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung aus un versteuertem Einkommen beschäftigt. Sie schätzt den Anteil der aus un versteuertem Einkommen geleisteten Beiträge auf ca. 70%; vgl. Der Spiegel, Nr. 42, 1996, S. 37.

¹⁵ BMA, a.a.O., Kap., 6, S. 221. Prinzipiell könnte zwar in dieser Weise argumentiert werden, dies setzt jedoch voraus, daß die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung aus voll versteuertem Einkommen geleistet wurden.

¹⁶ Der Ertragsanteil erreicht bei einem Zugangsalter nach vollendetem 40./60./65. Lebensjahr eine Höhe von 52/32/27% der Jahresrente; vgl. § 22 EStG.

¹⁷ Des weiteren muß berücksichtigt werden, daß sich durch die Nettoanpassung der Renten im Zuge des Rentenreformgesetzes 1992 eine einfache und rationale Besteuerung im Sinne der konsequenten Einführung des Korrespondenzprinzips im Rahmen der Einkommensteuer schwierig gestaltet, da bei der Dynamisierung nach der Nettolohnorientierung bereits eine implizite Steuer enthalten ist.

¹⁸ Vgl. W. Albers: Die Behandlung von Vorsorgeaufwendungen in der Einkommensteuer, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 40, Heft 1, 1982, S. 23-43, insbesondere S. 37.

¹⁹ Auch diese Möglichkeit ist von Albers vorgeschlagen worden; vgl. hierzu W. Albers, a.a.O., S. 35.

tig im Rahmen der Einkommensteuerreform diskutierten Regierungsvorschlag.

Als vierter Reformvorschlag wird bei einer Beibehaltung der steuerlichen Behandlung der Rentenversicherungsbeiträge der Ertragsanteil der Renteneinkommen auf 75% angehoben²⁰, was als ein weiterer Schritt hin zu einer anzustrebenden Vollbesteuerung begriffen werden könnte²¹. Dieser Vorschlag wird im folgenden als „Ertragsanteil = 75%“ bezeichnet.

Zur Simulation der Auswirkungen einer veränderten Besteuerung der Renten wird auf ein mikroökonomisches Gruppensimulationsmodell zurückgegriffen, das die direkten Auswirkungen (Aufkommens- und Verteilungseffekte) von Reformen analysiert²². Individuelle Anpassungsreaktionen lassen sich im Simulationsmodell nicht untersuchen, dies erfordert umfassendere Verhaltenssimulationsmodelle²³.

In die Berechnungen gehen die auf das Jahr 1995 hochgerechneten Daten der Einkommens- und Transferschichtung des DIW von 1992 ein²⁴. Dieser Datensatz umfaßt ausschließlich die alten Bundesländer; die resultierenden Erkenntnisse betreffen folglich nur die alten Bundesländer und können – wenn überhaupt – nur unter äußerst restriktiven Annahmen auf die gesamte Bundesrepublik Deutschland projiziert werden.

²⁰ Der 75%ige Ertragsanteil bei der Besteuerung der Renteneinkommen kann damit begründet werden, daß die in der Vergangenheit geleisteten Beiträge zu ca. drei Viertel aus unverseuertem Einkommen stammen; vgl. Der Spiegel, Nr. 42, 1996, S. 37.

²¹ Der Reformvorschlag des ifo-Instituts geht ebenfalls von einer schrittweisen Anhebung der Ertragsanteile aus, wobei allerdings der Teilbesteuerungsvorschlag zunächst nur eine hälftige Besteuerung vorsieht, vgl. R. Parsche, a.a.O., S. 10.

²² Eine genaue Modellbeschreibung findet sich in C. Bork: Ein einfaches mikroökonomisches Gruppensimulationsmodell zur Einkommensbesteuerung, Universität Potsdam, Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge, Diskussionspapier Nr. 13, Januar 1997.

²³ Vgl. A. Nakamura, M. Nakamura: Modelling Direct and Indirect Impacts of Tax and Transfer Programs on Household Behavior, in: J. K. Brunner, H.-G. Petersen (Hrsg.): Simulation Models in Tax and Transfer Policy, Frankfurt, New York 1990, S. 461 ff.

²⁴ Zur grundsätzlichen Beschreibung der methodischen Vorgehensweise bei der Einkommens- und Transferschichtung vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Methodische Aspekte und empirische Ergebnisse einer makro-ökonomisch orientierten Verteilungsrechnung, Stuttgart 1982. Ein hinreichend zuverlässiges und differenziertes Hochrechnen der Einkommens- und Transferdaten auf das Jahr 1996 war zur Zeit der Abfassung dieser Arbeit noch nicht möglich.

²⁵ Die Belastungskoeffizienten sind definiert als Quotient aus dem gruppenspezifischen Anteil am Steueraufkommen und dem Gruppenanteil am gesamten Bruttoeinkommen; vgl. hierzu T. Nagel: Umweltgerechte Gestaltung des deutschen Steuersystems. Theoretische und empirische Analyse der Aufkommens- und Verteilungseffekte, Frankfurt, New York 1993, S. 268 ff.

²⁶ Das tatsächliche Aufkommen lag 1995 bei 287 Mrd. DM in den alten Bundesländern. Korrigiert man dieses Aufkommen um das Entlastungsvolumen des Jahressteuergesetzes 1996, erhält man ziemlich genau das simulierte Aufkommen von 275 Mrd. DM.

Als Steuertarif wird der zur Zeit gültige Einkommensteuertarif (T96) zugrunde gelegt.

Die Simulation der distributiven Konsequenzen erfolgt differenziert nach Einkommensklassen (20 Klassen der DIW-Statistik) und nach sozialen Stellungen (Beamte, Arbeiter, Angestellte, Landwirte, Pensionäre, Rentner, Selbständige und Arbeitslose). Um die distributiven Konsequenzen dieser Reformen zu analysieren, wird neben der Veränderung der absoluten Steuerschuld auf die Veränderungen der Belastungskoeffizienten²⁵ zurückgegriffen. Die Ergebnisse werden dabei sowohl in hochaggrierter Form als auch disaggregiert für Rentner und Erwerbstätige dargestellt.

Die Simulationsergebnisse

Die Simulation der Ausgangssituation (Steuertarif: T96) liefert für das Jahr 1995 ein geschätztes Einkommensteueraufkommen von 275 Mrd. DM für die alten Bundesländer²⁶. Alle Reformalternativen erhöhen das geschätzte Steueraufkommen. Bei einer vollständigen Besteuerung der Renten (Ertragsanteil = 100%) resultiert ein Aufkommensanstieg von ca. 31 Mrd. DM, während bei Steuerfreiheit der Renten (Ertragsanteil = 0%) ca. 33 Mrd. DM zusätzlich erzielt würden. Die beiden Teilbesteuerungsvarianten unterscheiden sich erheblich: Ein Ertragsanteil von 50% führt lediglich zu einem Mehraufkommen von etwas mehr als 3 Mrd. DM; demgegenüber würde sich durch einen Ertragsanteil von 75% das Aufkommen um etwa 24 Mrd. DM erhöhen.

Diese Ergebnisse sind vollkommen plausibel, denn gegenwärtig werden die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung aus unverseuertem Einkommen geleistet, während die Renten nahezu steuerfrei bleiben. Bei der vollständigen Besteuerung der Renten wäre folglich eine steigende Steuerbelastung für die Gruppe der Rentner zu erwarten, während die Ausweitung der Abzugsfähigkeit von Vorsorgeaufwendungen nur zu geringen Aufkommenseffekten führen würde, da bereits bisher ca. 75% der Beiträge zur Rentenversicherung aus unverseuertem Einkommen entrichtet wurden. Folglich wären Umverteilungseffekte zu einem großen Teil von den Rentnern hin zu den Zensiten zu erwarten, die derzeit Beiträge zur Rentenversicherung leisten.

Bei einer Steuerfreiheit der Renten steigt das Aufkommen, weil sich dadurch auf der Leistungsseite im Vergleich zur Ausgangssituation nur wenig ändert, auf der Beitragsseite jedoch die Abzugsfähigkeit der steuermindernden Vorsorgeaufwendungen entfällt, was zu einer erheblichen Ausweitung der Bemessungsgrundlage führen würde. Gleichzeitig wären bei einer derartigen Reform Umverteilungseffekte von

den derzeit Beiträge entrichtenden Zensiten hin zu den Rentnern zu erwarten.

Das aus einer Teilbesteuerung der Renten resultierende Mehraufkommen erklärt sich durch den Anstieg der Steuerzahlungen der Rentner bei nahezu unveränderten Steuerzahlungen der Beitragszahler²⁷ zur Rentenversicherung und müßte folglich mit einer Umverteilung von den Rentnern zu den Beitragszahlern in der Rentenversicherung (Erwerbstätigen) einhergehen.

Abbildung 1

Veränderung der durchschnittlichen Steuerschuld

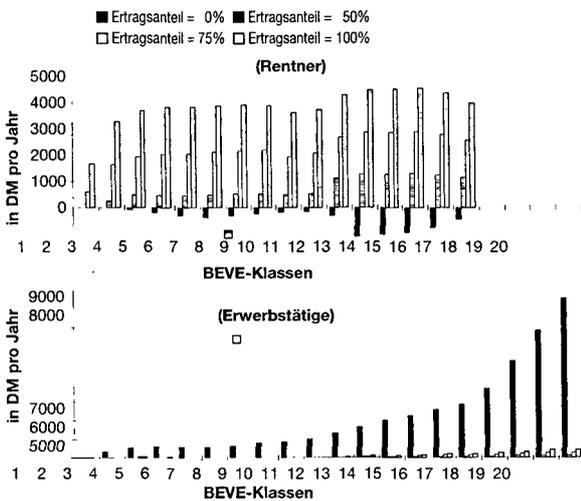
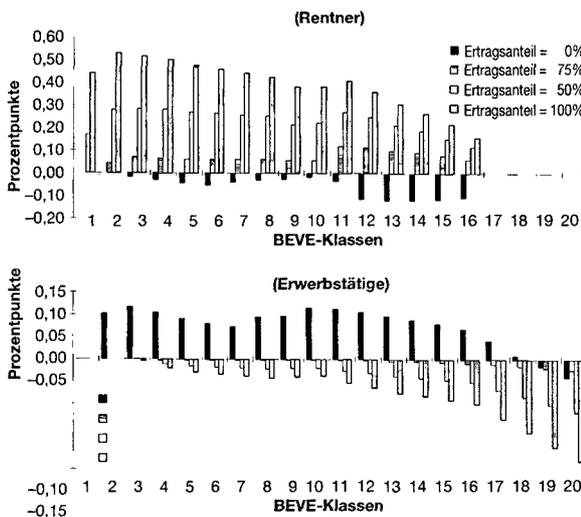


Abbildung 2

Veränderung der Belastungskoeffizienten



Zunächst sollen die Belastungsveränderungen infolge einer Reform der Rentenbesteuerung jeweils getrennt für die Gruppe der Rentner und Erwerbstätigen aufgezeigt werden, da hierfür klare Erwartungen vorliegen. Resultieren aus dieser Analyse plausible Er-

gebnisse, können dann anschließend die distributiven Konsequenzen für alle Zensiten aufgezeigt werden.

In Abbildung 1 werden diese Erwartungen bestätigt. Eine Vollbesteuerung der Renteneinkommen führt ebenso wie eine Erhöhung des Ertragsanteils auf 75% zu einer absoluten und weitgehend einkommensunabhängigen Mehrbelastung der Rentner²⁸. Bei einem Ertragsanteil von 50% ist die (im Vergleich zu den beiden vorangegangenen Alternativen deutlich geringere) steuerliche Mehrbelastung in den Klassen 2 bis 10 weitgehend konstant, steigt dann aber ab der Bruttoerwerbs- und Vermögenseinkommens (BEVE)-Klasse 11 sprunghaft auf ein höheres Niveau. Demgegenüber führt die völlige Steuerfreiheit der Renten zu absoluten Entlastungen, und zwar vor allem bei den Beziehern überdurchschnittlicher Renteneinkommen. Nennenswerte Veränderungen bei der absoluten Steuerbelastung der Erwerbstätigen ergeben sich erwartungsgemäß nur bei einer völligen Steuerfreiheit der Renten (die absolute Mehrbelastung nimmt mit steigenden Bruttoerwerbs- und Vermögenseinkommen zu), da dann die Abzugsfähigkeit von Vorsorgeaufwendungen entfallen würde.

Betrachtet man nicht die absolute Veränderung der Steuerschuld²⁹, sondern die in der Veränderung der Belastungskoeffizienten zum Ausdruck kommenden Belastungsverchiebungen, ergeben sich die in Abbildung 2 zusammengefaßten Erkenntnisse:

Die Reformalternativen „Ertragsanteil = 100%“ und „Ertragsanteil = 75%“ führen für die Gruppe der Rentner zu einem deutlichen Anstieg des Belastungskoeffizienten. Strukturell ähnlich, aber quantitativ schwächer ausgeprägt, sind die Ergebnisse für die Besteuerung der Renteneinkommen mit einem Ertragsanteil von 50%. Die Belastungsveränderung führt dabei innerhalb der Gruppe der Rentner nur zu geringfügigen Umverteilungseffekten, da alle BEVE-Klassen in ähnlicher Weise tangiert werden.

Belastungsverchiebungen

Hinsichtlich der relativen Belastungsverchiebungen innerhalb der Gruppe der Rentner gilt folgendes: Je höher der Ertragsanteil, desto geringer ist tenden-

²⁷ Der geringfügige Anstieg der Steuerzahlungen der Erwerbstätigen in Abbildung 1 beruht darauf, daß diese Haushalte partiell auch Renteneinkommen erhalten.

²⁸ Die BEVE-Klassen 17-20 (größer als 120000 DM p.a.) sind in der Rentnergruppe nicht besetzt.

²⁹ Anmerkung: BEVE-Klassen 1 und 2: Bruttoerwerbs- und Vermögenseinkommen unter 24 000 DM p.a.; BEVE-Klassen 3-10: Bruttoerwerbs- und Vermögenseinkommen von 24000 DM bis 48000 DM p.a.; BEVE-Klassen 11-16: Bruttoerwerbs- und Vermögenseinkommen von 48 000 DM bis 120000 DM p.a.; BEVE-Klassen 17-20: Bruttoerwerbs- und Vermögenseinkommen über 120000 DM p.a.

ziell der Belastungsanstieg bei steigendem BEVE, d.h., eine Vollbesteuerung der Renteneinkommen führt mit steigendem BEVE zu einem tendenziell geringer werdenden Anstieg der Belastungskoeffizienten, aus einer Teilbesteuerung mit einem Ertragsanteil von 75% resultiert ein weitgehend einkommensunabhängiger Anstieg der Belastungskoeffizienten, während bei dem Reformvorschlag „Ertragsanteil = 50%“ die Belastungskoeffizienten mit steigendem Einkommen tendenziell stärker ansteigen.

Dieser Sachverhalt kann jedoch nicht dazu herangezogen werden, eine Erhöhung der Ertragsanteile aus distributiver Sicht zu verwerfen, da dies nichts anderes als eine Korrektur der distributiv problematischen Ausgangssituation darstellt. Der bereits in unteren BEVE-Klassen erkennbare Belastungsanstieg von bis zu 4000 DM (Vollbesteuerung) darf aus distributiver Sicht ebenfalls nicht überbewertet werden, da im Bruttoerwerbs- und Vermögenseinkommen Renteneinkommen überhaupt nicht enthalten sind³⁰ – Renteneinkommen in Höhe des Grundfreibetrags (sowie weiterer potentieller Freibeträge) bleiben auf jeden Fall von der Besteuerung freigestellt. Insofern werden auch durch eine stärkere Besteuerung der Renten keine Rentner in die Sozialhilfe abgedrängt. Aus Verteilungssicht problematisch erscheint dagegen das Ergebnis, daß bei der Reformalternative „Ertragsanteil = 0%“ die Belastungskoeffizienten der Rentner insbesondere in den Haushalten mit überdurchschnittlichem Bruttoerwerbs- und Vermögenseinkommen sinken³¹.

Innerhalb der Gruppe der Erwerbstätigen kollidieren alle Reformalternativen auf den ersten Blick mit dem verteilungspolitischen Ziel einer Umverteilung von höheren in niedrigere Einkommensklassen. Während die mit der Erhöhung des Ertragsanteils der Renteneinkommen einhergehende Finanzierung der Vorsorgeaufwendungen aus unversteuertem Einkommen zu Entlastungen führt, die mit steigender BEVE-Klasse zunehmen, ergeben sich aus einer Steuerfreiheit der Renten (d.h. Finanzierung der Beiträge zur Rentenver-

sicherung aus versteuertem Einkommen) Belastungsanstiege in den unteren und mittleren BEVE-Klassen, und für die höchsten Einkommensklassen resultieren sogar Belastungsrückgänge. Insgesamt zeigt sich bei den Erwerbstätigen – und zwar für jede der vier Reformalternativen – eine Belastungsverschiebung von den oberen zu den mittleren und unteren BEVE-Klassen.

Bei genauerer Betrachtung zeigt sich jedoch, daß auch diese Belastungsverschiebungen lediglich ein derzeit bestehendes Gerechtigkeitsproblem beseitigen: Im gegenwärtigen System sinkt der Anteil der steuerlich anerkannten Vorsorgeaufwendungen tendenziell mit steigendem Bruttoerwerbs- und Vermögenseinkommen, und gleichzeitig werden höhere Renteneinkommen zumindest partiell besteuert. Auf der anderen Seite haben die Bezieher niedrigerer und mittlerer Renteneinkommen ihre Vorsorgeaufwendungen weitgehend aus unversteuertem Einkommen finanziert und die von ihnen bezogenen Renteneinkommen bleiben faktisch steuerfrei. Demzufolge führt eine Belastungsverschiebung hin zu Erwerbstätigenhaushalten mit niedrigen und mittleren Einkommen durch eine Reform der Rentenbesteuerung lediglich zum Abbau derzeit bestehender Gerechtigkeitslücken³². Diese bestehen darin, daß eine weitgehende Steuerfreiheit der Renten mit einer Finanzierung der entsprechenden Vorsorgeaufwendungen aus überwiegend unversteuertem Einkommen kombiniert wird, wodurch ein Teil des Lebenseinkommens nicht der Besteuerung unterliegt.

An den beiden extremen Reformalternativen (Ertragsanteil = 0 bzw. 100%) lassen sich auch die Wechselwirkungen zwischen steuerlicher Belastung der Renteneinkommen und Entlastungen bei den Beitragsleistenden zur Rentenversicherung verdeutlichen. Eine Vollbesteuerung der Renteneinkommen erfordert – sofern theoretische Konsistenz angestrebt wird – die vollständige steuerliche Freistellung der Vorsorgeaufwendungen, wovon bei den Erwerbstätigen insbesondere die Haushalte in oberen BEVE-Klassen (die derzeit nur einen Teil ihrer Vorsorgeaufwendungen steuermindernd geltend machen können) profitieren würden. Eine steuerliche Freistellung der Renteneinkommen sollte dagegen mit einer Finanzierung der Vorsorgeaufwendungen aus voll versteuertem Einkommen einhergehen, wodurch die gegenwärtig Erwerbstätigen vor allem in den unteren bzw. mittleren BEVE-Klassen belastet würden.

Nachdem sich die bisherigen Aussagen ausschließlich auf die Gruppe der Rentner bzw. der Erwerbstätigen bezogen haben, werden im folgenden die Auswirkungen von Reformmaßnahmen auf die Ge-

³⁰ Die Schichtung der DIW-Statistik bezieht sich lediglich auf das Bruttoerwerbs- und Vermögenseinkommen, in dem die Renteneinkommen nicht enthalten sind. Insofern erfordern genauere distributive Aussagen eine Schichtung nach dem gesamten Einkommen (BEVE zuzüglich aller Transfers), welche gegenwärtig jedoch nicht verfügbar ist.

³¹ Gegen diese Alternative spricht ebenfalls, daß eine zukünftige steuerliche Freistellung von Renteneinkommen (bei gleichzeitiger Finanzierung der entsprechenden Vorsorgeaufwendungen aus versteuertem Einkommen) eine Rentnergeneration begünstigen würde, sofern eine Nachversteuerung der von dieser Generation getätigten Vorsorgeaufwendungen ausgeschlossen wird.

³² Sofern die aufgezeigte, im gegenwärtigen System bestehende Begünstigung niedriger und mittlerer Einkommen aus distributiver Sicht gewünscht wird, sollte diese nicht durch das System der Rentenbesteuerung verdeckt, sondern offen im Tarif erfolgen.

samtheit aller Zensiten untersucht. Da alle hier diskutierten Reformmöglichkeiten das Aufkommen erhöhen, stellt sich zunächst die Frage, ob dieses Mehraufkommen aus zusätzlichen Belastungen in allen Einkommensklassen resultiert oder ob absolute Entlastungen in einzelnen Gruppen durch Mehrbelastungen in anderen Einkommensklassen überkompensiert werden.

Bei der völligen Steuerfreiheit der Renteneinkommen, d.h. der Finanzierung der Vorsorgeaufwendungen aus versteuertem Einkommen, ergibt sich ab der 6. Einkommensklasse ein Anstieg der durchschnittlichen Steuerschuld, der in der 19. Einkommensklasse ein Maximum von 4734 DM erreicht (vgl. Abbildung 3). In den unteren Einkommensklassen entstehen durch die Vollbesteuerung, also die steuerliche Berücksichtigung der Vorsorgeaufwendungen, Belastungen von bis zu 2747 DM (3. Einkommensklasse), die sich in den nachfolgenden Klassen deutlich reduzieren. Aus der Teilbesteuerung der Renteneinkommen mit einem Ertragsanteil von 50% ergibt sich ein geringfügiger und weitgehend einkommensunabhängiger Anstieg der durchschnittlichen Steuerbelastung von maximal 342 DM in der 3. BEVE-Klasse. Ein mittlerer Anstieg der durchschnittlichen Steuerschuld in Höhe von 986 DM resultiert aus der Teilbesteuerung der Renteneinkommen (Ertragsanteil = 75%), wobei die Belastungen zunächst mit steigendem Einkommen abnehmen, bevor sie dann ab der 12. BEVE-Klasse wieder tendenziell ansteigen.

Die Veränderung der absoluten Höhe der durchschnittlichen Steuerschuld liefert jedoch nur unbefriedigende Informationen über die genauen Umverteilungseffekte. Deren Erfassung erfordert Informationen über relative Belastungsverschiebungen, welche in der Veränderung der Belastungskoeffizienten zum Ausdruck kommen.

Verteilungseffekte der Rentenbesteuerung

In Abbildung 4 sind die distributiven Konsequenzen sämtlicher Reformmaßnahmen sofort ersichtlich: Relative Entlastungen zeigen sich insbesondere in den obersten BEVE-Klassen, während die unteren (bei Voll- bzw. Teilbesteuerung der Renten) bzw. die mittleren (bei Steuerfreiheit der Renten) Einkommensklassen relativ stärker belastet werden. Gleichzeitig wird deutlich, daß sowohl die Voll- (Ertragsanteil = 100%) als auch die Teilbesteuerung der Renten (Ertragsanteil = 75%) deutlich stärkere verteilungspolitische Auswirkungen als die Abschaffung der Ertragsanteilbesteuerung (Ertragsanteil = 0%) und vor allem die geringfügig erhöhte Teilbesteuerung (Ertragsanteil = 50%) mit sich bringen.

Abbildung 3

Veränderung der durchschnittlichen Steuerschuld

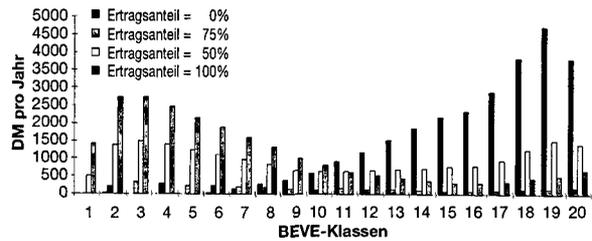
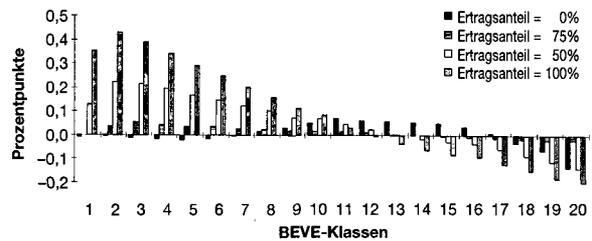


Abbildung 4

Veränderung des Belastungskoeffizienten

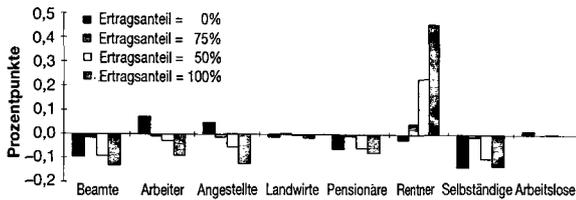


Bei einer Vollbesteuerung der Renten (Ertragsanteil = 100%) steigen die Belastungskoeffizienten in den unteren Einkommensklassen, während diejenigen ab der 12. Einkommensklasse sinken. Strukturell ähnliche, quantitativ aber schwächere Effekte ergeben sich im Fall der Renten-Teilbesteuerung (Ertragsanteil = 75%); von einer weiteren Abschwächung dieser Umverteilungseffekte muß bei einem Ertragsanteil von 50% ausgegangen werden. Abweichende verteilungspolitische Konsequenzen bringt dagegen der Wegfall der Besteuerung von Renteneinkommen (Ertragsanteil = 0%) mit sich: Eine solche Reform führt zu quantitativ bedeutungslosen Entlastungen bis zur 7. Einkommensklasse, ab der 8. Klasse zu Belastungen und in den letzten drei Klassen wiederum zu Entlastungen.

Als nächstes sollen die verteilungspolitischen Konsequenzen für die Gesamtheit der Steuerzahler – differenziert nach der sozialen Stellung – untersucht werden. Betrachtet man zunächst die Veränderung der absoluten Steuerschuld, wird deutlich, daß die Voll- oder Teilbesteuerung (75 bzw. 50%) der Renten zu einem Anstieg der durchschnittlichen Steuerschuld der Rentner um ca. 2650 DM oder 1330 bzw. 240 DM führt. Demgegenüber führt die Einführung der Steuerfreiheit der Renten (also die Finanzierung der Beiträge zur Rentenversicherung aus versteuertem Einkommen) zu einem deutlichen Belastungsanstieg bei den Arbeitern (2100 DM) und Angestellten (2680 DM).

Genauere Aussagen über die Verteilungseffekte einer Reform der Rentenbesteuerung lassen sich jedoch auch für die Umverteilungseffekte zwischen den

Abbildung 5
Veränderung des Belastungskoeffizienten
nach sozialen Stellungen



verschiedenen sozialen Gruppen nur anhand der Veränderung der jeweiligen Belastungskoeffizienten ableiten. In Abbildung 5 ist zu erkennen, daß eine gegenüber heute wesentlich stärkere Besteuerung der Renteneinkommen (Voll- oder Teilbesteuerung mit einem Ertragsanteil von 75%) zu einer deutlichen Umverteilung von den Rentnern (relative Mehrbelastung) hin zu den Erwerbstätigen und Pensionären (relative Entlastung) führt. Demgegenüber bringt die Steuerfreiheit der Renten eine Umverteilung von den Arbeitern und Angestellten hin zu Selbständigen, Beamten, Pensionären und Rentnern. Die geringsten Umverteilungseffekte bringt die Anhebung des Ertragsanteils auf 50% mit sich.

Kritische Bewertung der Ergebnisse

Angesichts der politischen Brisanz sollten – trotz ihrer hohen Plausibilität – die mittels der Simulation abgeleiteten Ergebnisse vor dem Hintergrund ihrer tatsächlichen Aussagekraft gesehen werden. Wie bei allen empirischen Untersuchungen ist auch die vorliegende Analyse mit einigen Schwächen verbunden. Die Schwächen betreffen zum einen die Qualität der Datenbasis, zum anderen das aufgestellte Simulationsmodell.

Datenprobleme liegen zum einen in Defiziten der Einkommens- und Transferschichtung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung und zum anderen in der Hochrechnung der Datenbasis auf das Jahr 1995. Ferner beziehen sich die Daten und damit auch die Ergebnisse ausschließlich auf die alten Bundesländer. Auf eine Hochrechnung auf die gesamte Bundesrepublik wurde verzichtet, da zwischen alten und neuen Bundesländern erhebliche strukturelle Unterschiede bestehen.

Die Schwächen des Simulationsmodells liegen in den zur Modellierung einzelner Zusammenhänge unverzichtbaren Annahmen. So waren beispielweise Annahmen hinsichtlich der Aufteilung der maximal absetzbaren Vorsorgeaufwendungen auf die verschiede-

nen Sozialversicherungsbeiträge etc. erforderlich. Sofern für diese Annahmen sinnvolle Alternativen bestanden, wurden auch diese Alternativen simuliert und die Sensitivität der Ergebnisse gegenüber diesen Annahmen überprüft. Erfreulicherweise zeigten sich die Ergebnisse äußerst stabil. Das Modell erlaubt ferner nur die Simulation von (Um-) Verteilungseffekten zwischen verschiedenen sozioökonomischen Gruppen – individuenbezogene Aussagen zu den Auswirkungen auf die interpersonelle Verteilung sind nicht möglich. Des weiteren lassen sich nur die direkten Auswirkungen auf die Steuerschuld bestimmen: indirekte, aus individuellen Verhaltensanpassungen oder aus makroökonomischen Rückwirkungen resultierende Auswirkungen erfordern andere Modelle.

Diese Einschränkungen legen jedoch lediglich eine gewisse Vorsicht bei der Interpretation und Bewertung der Ergebnisse nahe und können keinesfalls als Begründung für einen Verzicht auf die Auseinandersetzung mit den gewonnenen Erkenntnissen herangezogen werden. Die Analyse hat gezeigt, daß die hier vorgestellten Reformvorschläge teilweise mit gravierenden verteilungspolitischen Konsequenzen verbunden sind. Sämtliche simulierten Reformvorschläge führen zu zusätzlichen Steuereinnahmen und zu einer tendenziellen Umverteilung von unten (Voll- und Teilbesteuerung der Renten) bzw. von der Mitte (Steuerfreiheit der Renten) nach oben. Lediglich die von der Bundesregierung vorgeschlagene Erhöhung des Ertragsanteils auf 50% hat nur geringfügige Auswirkungen auf die personelle Einkommensverteilung.

Während die Teilbesteuerung mit einem Ertragsanteil von 75% ähnlich wie die Vollbesteuerung der Renten mit einer deutlichen Belastungsverschiebung von den Beitragszahlern (Erwerbstätigen) zu den Rentnern im Vergleich zum Status quo verbunden ist, führt die Einführung der Steuerfreiheit der Renteneinkommen bei gleichzeitiger Abschaffung der Vorsorgeaufwendungen zu einer Umverteilung von den Erwerbstätigen zu Beziehern überdurchschnittlicher Renteneinkommen.

Die aus den oben dargestellten Reformvorschlägen resultierenden Umverteilungseffekte müssen jedoch nicht unbedingt im Sinne eines Widerspruchs mit gesellschaftlich akzeptierten distributiven Zielsetzungen interpretiert werden, sondern können auch als logische und unvermeidbare Konsequenz einer Reform der Besteuerung von Renteneinkommen angesehen werden, sofern man die im gegenwärtigen System bestehenden Inkonsistenzen und Ungerechtigkeiten beseitigen möchte.