

Gutmann, David; Peters, Fabian

Working Paper

Auch alte Schultern können breit sein! Die Einkommensteuer im Spiegel der nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften

Diskussionsbeiträge, No. 69

Provided in Cooperation with:

Research Center for Generational Contracts (FZG), University of Freiburg

Suggested Citation: Gutmann, David; Peters, Fabian (2019) : Auch alte Schultern können breit sein! Die Einkommensteuer im Spiegel der nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften, Diskussionsbeiträge, No. 69, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Forschungszentrum Generationenverträge (FZG), Freiburg i. Br.

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/234740>

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.



DISKUSSIONSBEITRÄGE DISCUSSION PAPERS

Auch alte Schultern können breit sein!

Die Einkommensteuer im Spiegel der nachgelagerten
Besteuerung von Alterseinkünften

David Gutmann & Fabian Peters

No. 69 – Juli 2019



David Gutmann und Fabian Peters*

Auch alte Schultern können breit sein! – Die Einkommensteuer im Spiegel der nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften

Zusammenfassung: Die Verfasser untersuchen, inwiefern die vom Gesetzgeber 2005 verabschiedete und sukzessiv eingeführte nachgelagerte Besteuerung von Alterseinkünften bis 2040 sowohl die Höhe des Einkommensteueraufkommens als auch den Aufkommensanteil von Menschen im Rentenalter beeinflussen wird. Dabei wird zwischen Auswirkungen aufgrund der demografischen Alterung der Bevölkerung und der Steuerrechtsänderung unterschieden. Es zeigt sich, dass zwar insgesamt langfristig mit sinkenden Steuereinnahmen zu rechnen ist, die nachgelagerte Besteuerung diesem Trend allerdings entgegenwirkt. Der Beitrag älterer Menschen zum Gesamtsteueraufkommen wird sowohl aufgrund der Steuerrechtsänderung als auch der demografischen Prozesse ansteigen.

JEL-Klassifikation: D31, H24, J11, J26

Schlüsselwörter: Einkommensteuer, Alterseinkünfte, Einkommensverteilung, Steuerrecht, Demografie

David Gutmann, Forschungszentrum Generationenverträge, Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Rheinstr. 10, 79104 Freiburg, E-mail: david.gutmann@vwl.uni-freiburg.de

***Kontaktperson: Fabian Peters**, Forschungszentrum Generationenverträge, Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Rheinstr. 10, 79104 Freiburg, E-mail: fabian.peters@vwl.uni-freiburg.de,

1. Die Besteuerung von Alterseinkünften

Bereits zum 1. Januar 2005 ist der Gesetzgeber mit der Neuregelung der Besteuerung von Alterseinkünften einer Forderung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2002 nachgekommen. Dieses hat die bis dahin geltende unterschiedliche Besteuerung von Beamtenpensionen und Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung mit dem Gleichheitssatz für unvereinbar angesehen.¹ Die damalige Bundesregierung aus SPD und Grünen hat daraufhin auch die nachgelagerte Besteuerung von Renten eingeführt (Deutscher Bundestag 2004, S. 2). Erstaunlicherweise fehlen bisher Erkenntnisse über die intergenerative Wirkung auf die Lastenverteilung zwischen den Generationen. Diese Lücke schließt der vorliegende Beitrag.

Gemäß dem Alterseinkünftegesetz sollen zukünftig sämtliche Alterseinkünfte – insbesondere auch Leibrenten – in der Phase des Rentenbezugs in voller Höhe steuerlich berücksichtigt werden. Gleichzeitig verkürzen während der Erwerbsphase Vorsorgeaufwendungen – v.a. die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung – in Gänze die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer und wirken sich somit voll steuermindernd aus. Diese grundlegende Umgestaltung erfolgt schrittweise bis zum Jahr 2040. Ausgehend von einem Besteuerungsanteil von 60 Prozent im Jahr 2005 werden die abzugsfähigen Altersvorsorgeaufwendungen schrittweise bis zur vollen Berücksichtigung 2025 jährlich um zwei Prozentpunkte erhöht.² Ab dem Jahr 2040 sind sämtliche Alterseinkünfte in voller Höhe zu versteuern.³ Dabei richtet sich der Besteuerungsanteil nach dem Jahr des Renteneintritts und wird als Rentenfreibetrag individuell und dauerhaft festgeschrieben.⁴ Während der auf Pensionen anrechenbare Versorgungsfreibetrag einschließlich des entsprechenden Zuschlags bis 2040 abgeschmolzen wird, erhöht sich der für alle Steuerpflichtigen geltende Altersentlastungsbetrag bis zum Jahr 2040 entsprechend.⁵

¹ Während die Versorgungsbezüge von Beamten, Richtern und Soldaten nach Abzug eines Versorgungsfreibetrages als nachträgliche Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit in vollem Umfang der Regelbesteuerung unterlagen, waren Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung nur zu einem Teil, nämlich in Höhe des so genannten Ertragsanteils einkommensteuerpflichtig, während die Bezüge im Übrigen als nichtsteuerbarer "Rückfluss" zuvor "angesparten" Kapitals ("Rentenstammrecht") behandelt wurden (BVerfGE 105, 73).

² Im Jahr 2018 gilt ein Höchstbetrag i.H.v. 23.712 Euro, der sich nach dem Höchstbeitrag zur knappschaftlichen Rentenversicherung richtet und im Falle der Zusammenveranlagung verdoppelt wird (Bundesministerium der Finanzen 2017, S. 34).

³ Bis zum Jahr 2020 um 2 Prozentpunkte und danach jedes Jahr um 1 Prozentpunkt.

⁴ Der Rentenfreibetrag bleibt bei den regelmäßig stattfindenden Rentenanpassungen unverändert.

⁵ Bis zum Jahr 2020 um 1,6 Prozentpunkte und danach um 0,8 Prozentpunkte pro Jahr.

Im Gesetzentwurf der Bundesregierung aus dem Jahr 2004 werden trotz der langen Laufzeit des Übergangs auf die nachgelagerte Rentenbesteuerung lediglich die Auswirkungen auf das Steueraufkommen für die Jahre 2005 bis 2010 abgeschätzt. Danach belaufen sich die Steuermindereinnahmen für Bund, Länder und Gemeinden in diesen sechs Jahren auf insgesamt knapp 15 Mrd. Euro, 4,3 Mrd. Euro allein in 2010 (Deutscher Bundestag 2004, S. 3).

Vor Einführung der nachgelagerten Rentenbesteuerung und in Unkenntnis des konkreten Gesetzesentwurfs kommen Bach et al. (2002, S. 87, 95) zu dem Ergebnis, dass aufgrund der demografischen Entwicklung das Aufkommen aus direkten Steuern langfristig sinken wird, die Einführung der nachgelagerten Rentenbesteuerung diesen Rückgang jedoch abmildert. Ihren Berechnungen zufolge ist bis 2050 gegenüber dem Jahr 2005 mit einem Rückgang von 18,2 Prozent (bis 2030: 7,2 Prozent) zu rechnen. Wird statt des Status quo-Steuerrechts die nachgelagerte Besteuerung unterstellt, verringert sich dieser Rückgang 14,5 Prozent (bis 2030: 5,7 Prozent). Langfristig erwarten sie daher durch den Übergang zur nachgelagerten Besteuerung ein erhöhtes Steueraufkommen (Bach et al. 2002, S. 137). Dementgegen berechnen Beznoska und Hentze (2016, S. 87) auf Basis des vorliegenden Gesetzes als finanzielle Auswirkungen der nachgelagerten Rentenbesteuerung für das Jahr 2024, 2030 und 2035 ein um rund 4, 8 und 10 Milliarden Euro reduziertes Aufkommen gegenüber dem Jahr 2016. Im gleichen Jahr untersuchen Calahorrano et al. (2016) in einer Studie den Einfluss ausgewählter Steuertatbestände wie den absetzbaren Rentenversicherungsbeiträgen, der privaten Altersvorsorge, der Besteuerung von Leibrenten mit Kohortenbesteuerung sowie Riester-Renten auf das Steueraufkommen. Sie kommen insbesondere zu dem Ergebnis, dass die absetzbaren Vorsorgeaufwendungen stark an Bedeutung gewinnen (Calahorrano et al. 2016, S. 158). Außerdem bestätigen sie, dass die dafür ursächliche nachgelagerte Besteuerung nach den Berechnungen „trotz des Anstiegs des Anteils von Steuerpflichtigen mit vollständig zu versteuernden Alterseinkünften“ langfristig zu einem negativen steuerlichen Effekt führt (Calahorrano et al. 2016, S. 159).

Über die Aufkommenswirkung hinaus weisen Bach et al. (2002, S. 104) auf die intergenerativen Effekte hin. Durch die Einführung der nachgelagerten Besteuerung der Alterseinkünfte wird die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer gleichmäßiger über den Lebenszyklus verteilt, wodurch die Einkommensteuer weniger von der Altersstruktur abhängig ist (Bach et al. 2002, S. 137). Auch der

Sachverständigenrat (2004, S. 275–288) widmet sich den Wirkungen des Altersentlastungsgesetzes und stellt unter anderem fest, dass vor allem gesetzlich Versicherte mit geringem Einkommen und junge Arbeitnehmer steuerlich entlastet, ledige Arbeitnehmer im mittleren Alter und mit vergleichsweise hohem Einkommen hingegen steuerlich belastet werden.

Der vorliegende Beitrag untersucht, inwiefern sich die aufgrund der nachgelagerten Besteuerung gleichmäßigere Einkommensbesteuerung langfristig auf das Verhältnis des Einkommensteueraufkommensanteils von Menschen während der Erwerbsphase und im Rentenalter sowie das Gesamtsteueraufkommen auswirkt. Dabei werden sowohl der isolierte Einfluss der Steuerrechtsänderung aufgrund der nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften als auch die Auswirkungen der zu erwartenden demografischen Entwicklung identifiziert.

2. Das Mikrosimulationsmodell

2.1 Grundmodell

Zur Berechnung der Steueraufkommens- sowie der intergenerativen Verteilungswirkung wird das in (Peters 2017) beschriebene Mikrosimulationsmodell verwendet. Es wird für die vorliegende Untersuchung sowohl um den bisher fehlenden Hocheinkommensbereich (2.2) als auch die wesentlichen Einflussfaktoren der nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften (2.3) erweitert.

Das Mikrosimulationsmodell verwendet Daten aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamts für das Jahr 2013 (EVS). Gewichtet repräsentiert der Datensatz ca. 77 Mio. Personen und liefert damit „repräsentative Ergebnisse für nahezu alle Haushalte“⁶ der deutschen Bevölkerung.⁷ Abweichend von (Peters 2017) werden die Daten nicht fortgeschrieben. Damit liegt der Mikrosimulation die Alters-, Einkommens- und Familienschichtung des Jahres 2013 zu Grunde.

⁶ Statistisches Bundesamt, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Online verfügbar unter www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/Methoden/Einkommens_Verbrauchsstichprobe.html.

⁷ Für die Gewichtung wird ein der EVS zu Grunde liegender Standard-Hochrechnungsfaktor verwendet. Nicht im Datensatz enthalten sind Haushalte mit monatlichen Nettoeinkommen über 18.000 Euro (vgl. nachfolgende Ziffer 2.2).

Zur Ermittlung der Einkommensteuerschuld wird auf Individualebene – wie in Abbildung 1 vereinfacht dargestellt – zunächst die Summe der Einkünfte um die Summe der abzugsfähigen Ausgaben vermindert und dann – unter Berücksichtigung der Regelungen des Familienleistungsausgleichs des §31 EStG – dem Einkommensteuertarif des §32a EStG unterworfen. Dabei kommt der Status quo des Einkommensteuerrechts 2013 zur Anwendung; die abzugsfähigen Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung werden unter Berücksichtigung der 2013 geltenden Beitragsbemessungsgrundlagen und Beitragssätze berechnet.⁸ Kapitalerträge werden je nach Höhe des individuell geltenden Grenzsteuersatzes maximal mit 25 Prozent besteuert.

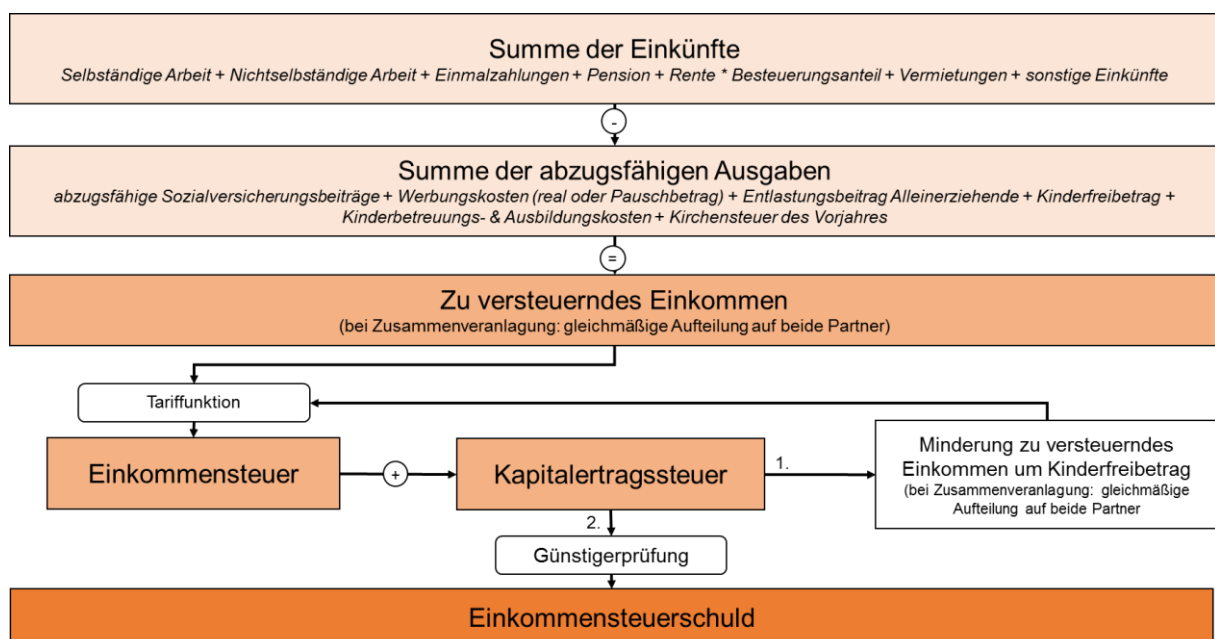


Abbildung 1: Vereinfachtes Schema zur Berechnung der Einkommensteuerschuld nach dem EStG
Quelle: Einkommensteuergesetz (EStG).

2.2 Steuerprofil

Die durchschnittliche alters- und geschlechtsspezifische Einkommensteuerzahlung verläuft entsprechend der typischen lebens- bzw. erwerbsbiografischen Ereignisse. Die Steuerzahlung steigt vom Eintritt in das Berufsleben kontinuierlich an und erreicht die höchsten Steuerzahlungen im Alter zwischen 45 und 50 Jahren. Während der Rentenphase sind die Steuerzahlungen deutlich geringer (vgl. Abbildung 2). Das aus dem Datensatz der EVS abgeleitete Steuerprofil enthält keine Haushalte, deren

⁸ Beamte und andere nicht GRV-Versicherte zahlen keine Beiträge zur gesetzlichen Renten- und Arbeitslosenversicherung.

gemeinsames Nettoeinkommen über 18.000 Euro monatlich beträgt (Statistisches Bundesamt 2016b, S. 2–4). Diese als Hocheinkommensbezieher zu bezeichnenden Haushalte verfügen über ein durchschnittliches Bruttojahreseinkommen von ca. 400.000 Euro. Aus der Einkommensteuerstatistik 2013 ergibt sich, dass Steuerpflichtige mit einem Gesamtbetrag an Einkünften von mehr als 375.000 Euro bundesweit 13,4 Prozent des gesamten Aufkommens der Einkommensteuer leisten. Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung liegt bei ca. 0,1 Prozent (Statistisches Bundesamt 2017; eigene Berechnung). Das, aus der EVS abgeleitete Steuerprofil, bildet daher die tatsächliche Einkommensschichtung Deutschlands unzureichend ab. Abbildung 2 veranschaulicht beim Vergleich der Steuerprofile, die aus der EVS bzw. der Einkommensteuerstatistik abgeleitet wurden, die fehlenden hohen Steuerzahlungen eindrücklich.

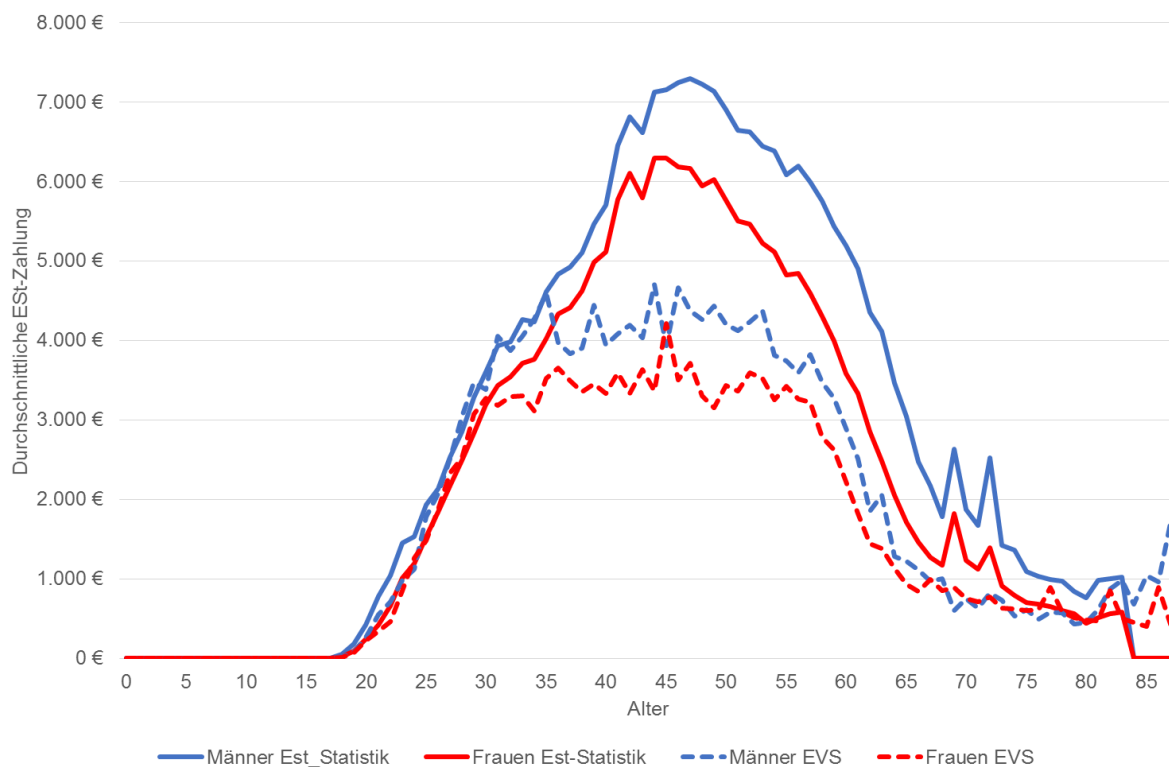


Abbildung 2: Vergleich der Steuerprofile der Einkommensteuerstatistik und der EVS
Quelle: Einkommensteuerstatistik 2013; EVS 2013; eigene Berechnung.

Für die weitere Berechnung im Mikrosimulationsmodell wird das aus der EVS abgeleitete Steuerprofil um den Hocheinkommensbereich ergänzt. Dabei wird die Verteilung der Gesamteinkünfte auf die Steuerpflichtigen gemäß der Einkommensteuerstatistik 2013 zugrunde gelegt. Erst nach dieser modellbasierten Datenergänzung sind belastbare Aussagen über das Einkommensteueraufkommen

sowie dessen Verteilungs- und insbesondere Aufkommenswirkung auf Basis des EVS-Datensatzes möglich.

2.3 Änderungen durch das Alterseinkünftegesetz

Um die Auswirkungen der nachgelagerten Besteuerung bis 2040 zu berechnen, wird zunächst der isolierte Einfluss der Steuerrechtsänderung untersucht. Dazu wird für jedes Jahr $n \in [2014, \dots, 2040]$ die sich aufgrund des Alterseinkünftegesetzes veränderte Bemessungsgrundlage y_n berechnet und dem unveränderten Steuertarif des Jahres 2013 $T(y)$ unterworfen. Die individuelle Steuerschuld $T(y_n)$ ergibt sich als

$$(1) \quad T(y_n) = T(y_{2013} - \Delta VA_n + \Delta RE_n + \Delta VF_n + \Delta Z_n + \Delta AB_n) \quad \forall n \in \{2014, 2015, \dots, 2040\}$$

Als Ausgangspunkt dient dabei die Bemessungsgrundlage des Jahres 2013 y_{2013} . Diese wird während der Erwerbsphase um die gegenüber dem Jahr 2013 erhöhten abzugsfähigen Altersvorsorgebeiträge (ΔVA_n) reduziert⁹ und während der Rentenphase um den seit 2013 erhöhten steuerbaren Teil der Renten (ΔRE_n) sowie den abgeschmolzen Teil des Versorgungsfreibetrags (ΔVF_n), des Zuschlags zum Versorgungsfreibetrag (ΔZ_n) und des Altersentlastungsbetrags (ΔAB_n) erhöht.

Der Anteil der abzugsfähigen Altersvorsorgebeiträge erhöht sich bis zum Jahr 2025 pro Veranlagungsjahr schrittweise um 2 Prozentpunkte. Diese Erhöhung korrespondiert mit dem im Übergangszeitraum jährlich ansteigenden steuerpflichtigen Teil der Rente (Bundesministerium der Finanzen 2017, S. 35). Da der steuerfreie Arbeitgeberanteil zur gesetzlichen Rentenversicherung in voller Höhe angerechnet wird, steigt der Arbeitnehmeranteil jährlich um 4 Prozentpunkte, sodass

$$(2) \quad \Delta VA_n = 0,04 * (n - 2013) * VA_{2013} \quad \forall n \in [2013, 2026]$$

Bei Renteneintritt (RB) bis 2020 wird der jährliche steuerbare Anteil β der Renteneinkommen (RE), ausgehend von 50 Prozent für das Veranlagungsjahr 2005, um 2 Prozentpunkte pro Jahr und bei Renteneintritt nach 2020 um 1 Prozentpunkt pro Jahr erhöht, sodass

$$(3) \quad \Delta RE_n = (\beta_n - \beta_{n-1}) * RE_{2013}$$

wobei

⁹ Neben den Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung sind das insbesondere Beiträge zu Betriebsrenten sowie Riester-Renten.

$$(4) \quad \beta_n = \begin{cases} 0,50 + 0,02 * \max[\min[RB - 2005; n - 2005]; 0] & \forall RB < 2021 \\ 0,50 + 0,02 * \max[\min[RB - 2005; n - 2005]; 0] & \forall RB \geq 2021 \wedge n < 2021 \\ 0,80 + 0,01 * \max[\min[RB - 2020; n - 2020]; 0] & \forall RB \geq 2021 \wedge n \geq 2021 \end{cases}$$

Dabei sei RB das Kalenderjahr in dem das Individuum in den Ruhestand eintritt. Da das Mikrosimulationsmodell pauschal von einem Renteneintrittsalter von 61 Jahren ausgeht,¹⁰ liegt β_{2013} – je nach Lebensalter – zwischen 50 Prozent und 66 Prozent (Bundesministerium der Finanzen 2017, S. 6f.).

Gleichzeitig wird bei Renteneintritt bis 2020 der auf etwaige Arbeitseinkommen (AE) anrechenbare Altersentlastungsbetrag AB um einen jährlich abfallenden Anteil γ , ausgehend von 40 Prozent, und der maximal anzusetzende Altersentlastungsbetrag HA abgeschmolzen.

$$(5) \quad \Delta AB_n = AB_n - AB_{n-1}$$

$$(6) \quad AB_n = \max[\gamma_n * AE_{2013}; HA_n]$$

Gleiches gilt auch für den Versorgungsfreibetrag VF und den ebenfalls jährlich sinkenden Anteil δ einschließlich des maximal anzusetzenden Versorgungsfreibetrags HV , der die Besteuerung von Pensionen der Beamten P abmildert.

$$(7) \quad \Delta VF_n = VF_n - VF_{n-1}$$

$$(8) \quad VF_n = \max[\delta_n * P_{2013}; HV_n]$$

Schließlich wird auch der Zuschlag zum Versorgungsfreibetrag bis 2040 gänzlich abgeschmolzen. Dieser Zuschlag, die Anteile γ und δ sowie die jeweiligen Höchstbeträge HA und HV werden dabei in Analogie zum Rentenbesteuerungsanteil β berechnet (vgl. Formel 4). Für die Berechnung des Altersentlastungsbetrags wird anstelle des Rentenbeginns (RB) das Jahr des 65. Geburtstags herangezogen.¹¹

2.4 Berücksichtigung der demografischen Entwicklung

Dem Mikrosimulationsmodell liegt das Basisjahr 2013 sowohl bezüglich des Altersaufbaus als auch des Steuerprofils zugrunde. Um die Auswirkungen des Altersentlastungsgesetzes auch hinsichtlich der zukünftigen demografischen Entwicklung analysieren zu können, wird die Bevölkerung Deutschlands des Jahres

¹⁰ Das effektive Renteneintrittsalter lag 2013 bei 61,3 Jahren (Deutsche Rentenversicherung Bund 2018, S. 137).

¹¹ Vgl. §24a EStG.

2013 (Statistisches Bundesamt 2016a) unter Berücksichtigung von Geburten, Sterbefällen und Wanderungsbewegung bis 2040 fortgeschrieben, sodass gilt:

$$(9) \quad P_{t+1} = LM_t * P_t + M_t$$

Dabei ist P_t ein Zeilenvektor, der den alters- und geschlechtsspezifischen Aufbau der Gesamtbevölkerung in Deutschland im Jahr t beschreibt. Dieser wird mit der in t gültigen Lesliematrix LM_t multipliziert, die die alters- und geschlechtsspezifischen Geburts- und Überlebenswahrscheinlichkeiten enthält. M_t ist ein Zeilenvektor, der den alters- und geschlechtsspezifischen Saldo aus Zu- und Fortzügen über die Grenzen Deutschlands hinaus beinhaltet.¹²

Für die Vorausberechnung werden Annahmen zur Entwicklung der Geburtenhäufigkeit, der Lebenserwartung und der Außenwanderung getroffen. Diese orientieren sich an den Varianten der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (Statistisches Bundesamt 2015, S. 43). Im Falle von Fertilität und Außenwanderungssaldo wird ein Middle-Case-Szenario der darin enthaltenen Varianten gewählt.¹³ Die Lebenserwartung bei Geburt entspricht der Variante L1 der Bevölkerungsvorausberechnung des Bundes.¹⁴ Um intergenerative Effekte beobachten zu können, wird insbesondere die Entwicklung der 20- bis 61-jährigen sowie der über 61-jährigen Bevölkerung betrachtet.

3. Steuerrechtliche und demografische Effekte

3.1 Veränderung des Steuerprofils durch das Alterseinkünftegesetz

Die steuerrechtlichen Änderungen haben Auswirkung auf die biografische Höhe der Steuerzahlungen. Die durchschnittliche Einkommensteuerzahlung eines Individuums wird sich durch das Alterseinkünftegesetz – wie Abbildung 3 zeigt – während der Erwerbsphase *ceteris paribus* verringern. Die erhöhte Abzugsfähigkeit von Altersvorsorgeaufwendungen führt zu verringerten Bemessungsgrundlagen und folglich auch zu einer Reduzierung der durchschnittlichen Steuerzahlung bis zum Renteneintritt. Im Veranlagungsjahr 2025 können Altersvorsorgeaufwendungen in

¹² Zur Methodik der Bevölkerungsprojektion sei auf Bonin (2001, S. 245–249) verwiesen.

¹³ Unterstellt wird eine konstante Geburtenziffer von 1,5 sowie ein Gesamtwanderungssaldo von 150.000.

¹⁴ Die Lebenserwartung steigt linear bei Männern von 78,3 im Basisjahr 2017 auf 84,8 im Jahr 2060 und bei Frauen von 84,6 (2017) auf 88,8 Jahre (2060).

voller Höhe abgesetzt werden, sodass zu diesem Zeitpunkt die maximale steuerliche Entlastung erreicht ist und sich danach keine weitere Reduzierung mehr ergibt. Im Rentenalter steigen die durchschnittlichen Steuerzahlungen an.

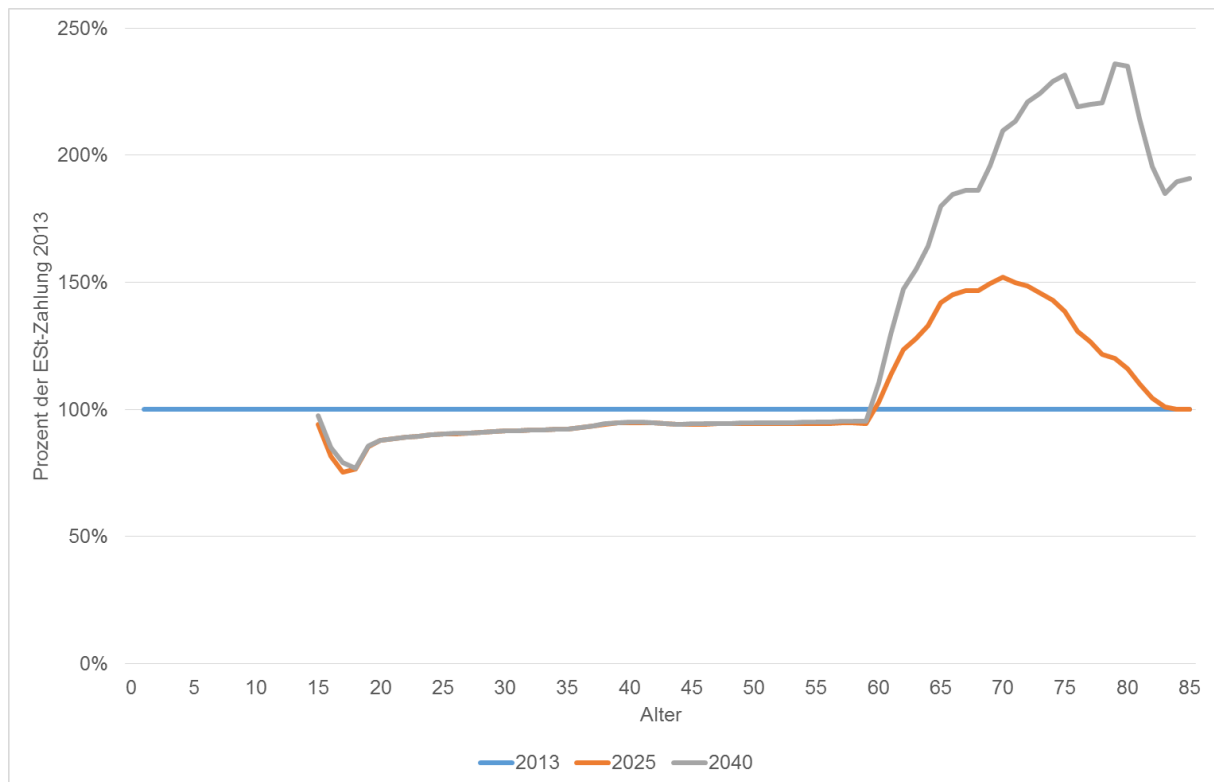


Abbildung 3: Relative Veränderungen des Steuerprofils durch das Alterseinkünftegesetz
 Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2013, Statistisches Bundesamt (2017), eigene Berechnung.

Zwischen dem 20. und dem 59. Lebensjahr beträgt die steuerliche Entlastung ab 2025 zwischen 5 und 12 Prozent. Ab dem 60. Lebensjahr steigt die durchschnittliche Steuerzahlung durch die nachgelagerte Besteuerung für das betrachtete Jahr 2025 um bis zu 52 Prozent gegenüber der Rechtslage 2013; für 2040 um bis zu 135 Prozent.

3.2 Lastenverteilung nach Altersgruppen

Aus dem Steuerprofil für das Jahr 2013 ergibt sich eine durchschnittliche jährliche Steuerbelastung des Einkommens für jedes Individuum in der Altersgruppe der 20- bis 61-Jährigen von 4.500 Euro sowie 1.100 Euro für Personen, die älter als 61 Jahre sind. Ohne Berücksichtigung sonstiger Effekte, wie Lohn- und Gehaltssteigerungen, Rentenerhöhungen oder Preisentwicklungen werden im Simulationsmodell die Auswirkungen der sich im Zeitverlauf ergebenden Änderungen durch sowohl

demografische Effekte, also der quantitativen Veränderung der Alterskohorten, als auch der nachgelagerten Besteuerung der Alterseinkünfte (NGB) berechnet.

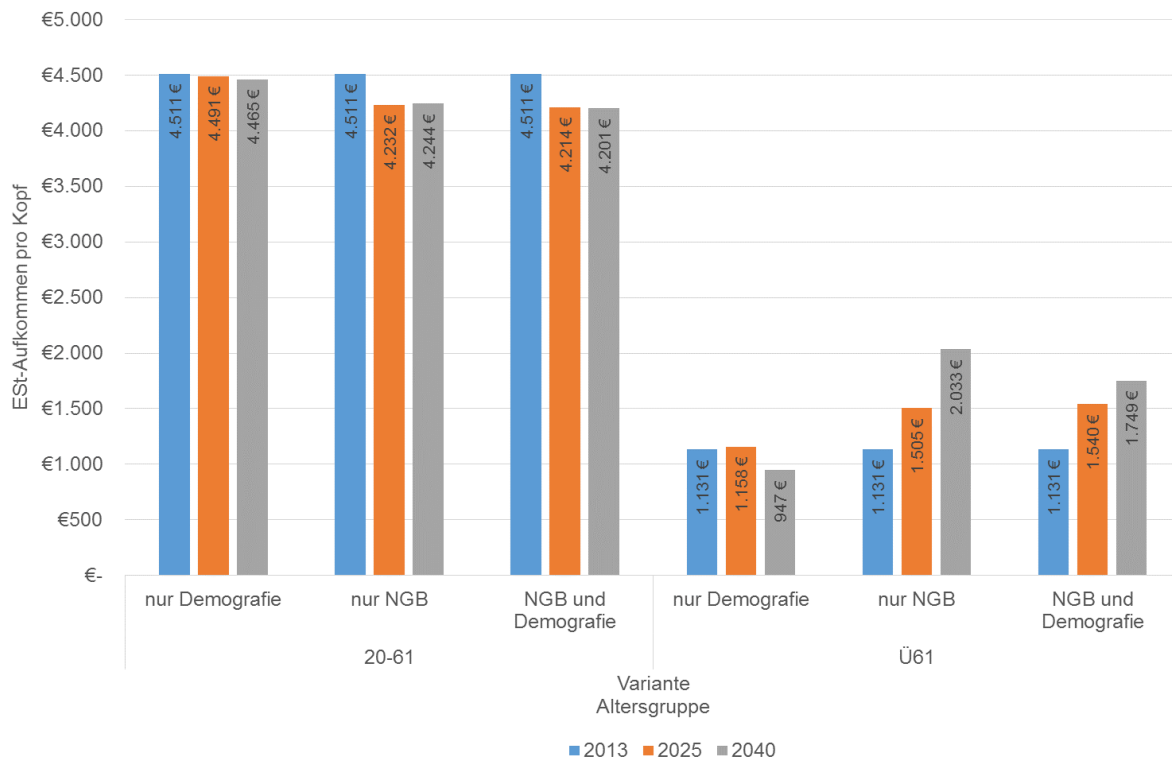


Abbildung 4: Durchschnittliches Einkommensteueraufkommen pro Person in den Altersgruppen
Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2013, Statistisches Bundesamt (2017), eigene Berechnung.

In Abbildung 4 sind die Ergebnisse dieser beiden Einflussfaktoren auf die durchschnittliche Steuerzahlung jeweils isoliert und im Zusammenspiel dargestellt. Während den Varianten „nur Demografie“ und „NGB und Demografie“ im Zeitverlauf die jeweils projizierte Bevölkerung der Jahre 2025 und 2040 zugrunde liegen (vgl. Ziffer 2.4), wird zur Isolierung des Effekts durch die nachgelagerte Besteuerung der Alterseinkünfte („nur NGB“) jeweils auf die Bevölkerung des Basisjahres referenziert.

Ceteris paribus hat die demografische Entwicklung keinen bzw. nur sehr geringen Einfluss auf das durchschnittliche Steueraufkommen der erwerbstätigen Bevölkerung (vgl. Abb. 4 „nur Demografie“). Für die Altersgruppe der Personen über 61 Jahren ergibt sich für 2025 eine minimale Erhöhung, im Jahr 2040 hingegen eine Reduzierung um 16 Prozent. Dies kann mit dem in dieser Zeitspanne erfolgenden Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge in das Rentenalter begründet werden. Dadurch, dass die Anzahl der Rentner steigt, verringert sich ceteris paribus das Einkommensteueraufkommen pro Kopf.

Werden die steuerrechtlichen Auswirkungen der nachgelagerten Besteuerung der Alterseinkünfte isoliert betrachtet (vgl. Abb. 4 „nur NGB“), sinkt die durchschnittliche Steuerzahlung für Personen im Alter der Erwerbsphase bis zum Jahr 2025. Das liegt, wie in Kapitel 3.1 beschrieben, am zunehmenden Anteil der steuerlich berücksichtigungsfähigen Vorsorgeaufwendungen. Ab 2026 bleiben sie ceteris paribus konstant. Bei Personen im Rentenalter steigt die durchschnittliche Steuerzahlung aufgrund des anwachsenden Besteuerungsanteils der Alterseinkünfte von 1.100 Euro in 2013 auf 1.500 Euro im Jahr 2025 (+33 Prozent) und auf 2.000 Euro im Jahr 2040 (+80 Prozent) sukzessive an.

Werden die Effekte der demografischen Entwicklung sowie der nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften zusammen berechnet (Abb. 4 „NGB und Demografie“), zeigt sich, dass diese Variante in den ersten Jahren stark von den steuerrechtlichen Änderungen dominiert wird. Erst mit dem Renteneintritt der geburtenstarken Jahrgänge werden die demografischen Effekte bemerkbar, da sich dann der Anteil der Menschen über 61 Jahren deutlich erhöht (vgl. Tabelle 1).

3.3 Einkommensteueraufkommen und veränderte Aufkommensverteilung

Das Einkommensteueraufkommen insgesamt wird ceteris paribus gegenüber dem Jahr 2013 deutlich abnehmen (vgl. Abb. 5): bis 2025 um 9 Prozent und bis 2040 sogar um 15 Prozent. Aus Abbildung 5 wird deutlich, dass dies im Wesentlichen auf die Bevölkerungsalterung zurückzuführen ist („nur Demografie“). Während voraussichtlich bis zum Jahr 2031 die Effekte der nachgelagerten Besteuerung der Alterseinkünfte den Rückgang des Einkommensteueraufkommens noch verstärken, wirkt der Effekt langfristig positiv auf das Einkommensteueraufkommen („nur NGB“). Langfristig mildert die nachgelagerte Besteuerung der Alterseinkünfte damit die Auswirkungen des demografischen Wandels.

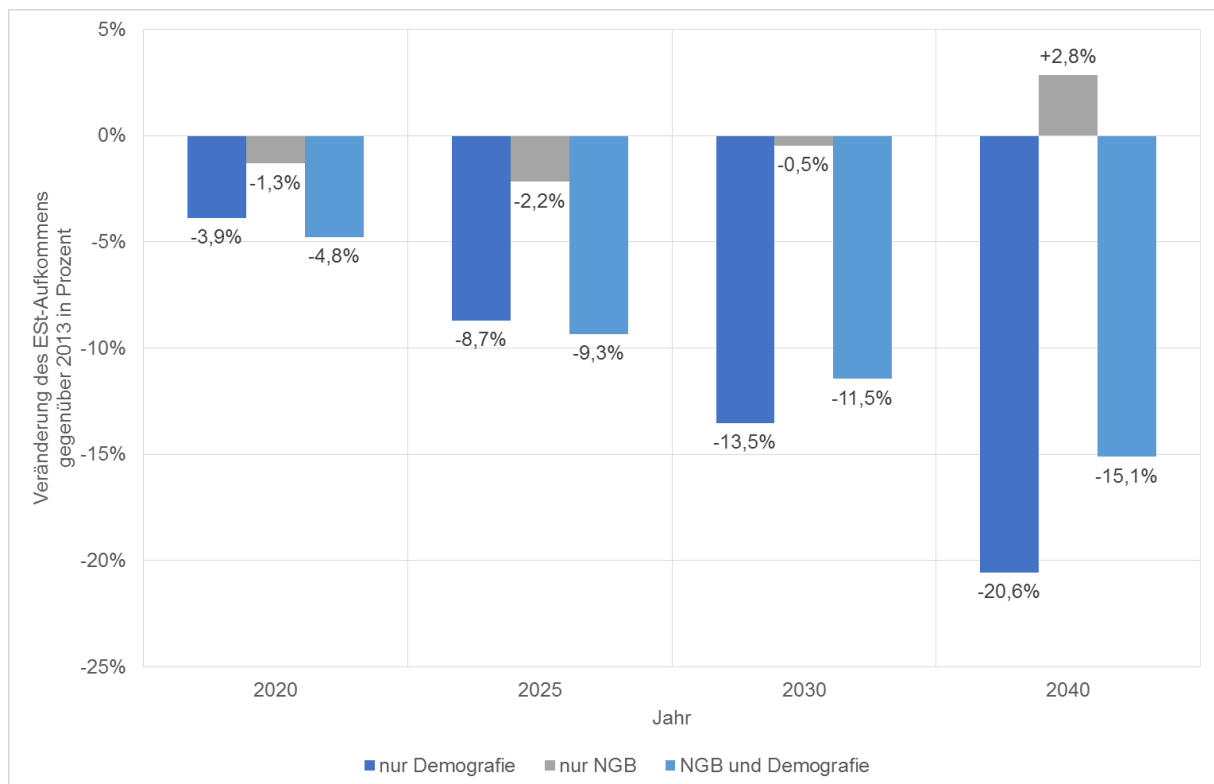


Abbildung 5: Veränderung des Einkommensteueraufkommens

Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2013, Statistisches Bundesamt (2017), eigene Berechnung.

Dieses gegenüber von Beznoska und Hentze (2016, S. 87) abweichende Ergebnis ist auf die unterschiedliche Berechnung der Auswirkungen durch das Alterseinkünftegesetz zurückzuführen. In ihrer Studie berechnen Beznoska und Hentze (2016) das jährliche Einkommen an Lohn- und Einkommensteuer bis zum Jahr 2035 und unterteilen die Veränderungen gegenüber dem Basisjahr 2016 in einen Gesamteffekt und einen Demografieeffekt. Die Differenz zwischen diesen beiden Effekten wird auf die Auswirkungen durch die nachgelagerte Besteuerung zurückgeführt (Beznoska und Hentze 2016). Für den vorliegenden Beitrag werden dagegen die Auswirkungen des Alterseinkünftegesetzes eigens ermittelt. Zudem wurden unterschiedliche Datengrundlagen verwendet. Das Steuer-, Abgaben- und Transfer-Mikrosimulationsmodell des IW Köln basiert auf Daten des Sozio-ökonomischen Panels (Beznoska 2016); das in diesem Beitrag verwendete Mikrosimulationsmodell auf der aktuellen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Bundes, deren Stichprobenumfang zum einen größer und zum anderen auf Grundlage der Einkommensteuerstatistik um fehlende Hocheinkommensbezieher ergänzt wurde.

Tabelle 1 veranschaulicht, wie sich die intergenerative Lastenverteilung zwischen der Bevölkerung im erwerbsfähigen und im Rentenalter verändern wird. Als Referenz dienen dazu die Jahre 2013, 2025, 2030, 2035 und 2040.

	Altersgruppe	2013	2025	2030	2035	2040
Verteilung der Bevölkerung	Unter 20 Jahren	17%	17%	17%	16%	16%
	20 bis 61 Jahre	57%	51%	48%	48%	48%
	Über 61 Jahre	26%	32%	35%	36%	37%
Verteilung des Steueraufkommens in den Varianten:						
nur Demografie	Unter 20 Jahren	0%	0%	0%	0%	0%
	20 bis 61 Jahre	90%	86%	85%	85%	86%
	Über 61 Jahre	10%	14%	15%	15%	14%
nur NGB	Unter 20 Jahren	0%	0%	0%	0%	0%
	20 bis 61 Jahre	90%	86%	85%	83%	82%
	Über 61 Jahre	10%	14%	15%	17%	18%
NGB und Demografie	Unter 20 Jahren	0%	0%	0%	0%	0%
	20 bis 61 Jahre	90%	81%	78%	77%	76%
	Über 61 Jahre	10%	19%	22%	23%	24%

Tabelle 1: Verteilung der Bevölkerung sowie des Einkommensteueraufkommens nach Altersgruppen
Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2013, Statistisches Bundesamt (2017), eigene Berechnung.

Die Entwicklung der Bevölkerung offenbart eindrücklich den demografischen Effekt. Während der Bevölkerungsanteil im erwerbsfähigen Alter bis 2030 deutlich abnimmt, steigt gleichzeitig die Bevölkerung im Rentenalter kontinuierlich an. Ab dem Jahr 2030 ist sowohl der Rückgang der Erwerbsfähigen wie auch die Zunahme des Anteils im Rentenalter weniger stark ausgeprägt. Demografiebedingt wird daher der Anteil am Steueraufkommen, der von den über 61-Jährigen getragen wird, ab 2030 stagnieren bzw. leicht zurückgehen. Werden nur die steuerrechtlichen Auswirkungen des Alterseinkünftegesetzes berücksichtigt, verringert sich erwartungsgemäß der Aufkommensanteil der erwerbsfähigen Bevölkerung. Der Aufkommensanteil der über-61-jährigen Bevölkerung nimmt hingegen zu. Zusammen führen die beiden Varianten zu einem Kopplungseffekt, sodass die über 61-Jährigen im Jahr 2040 nahezu ein Viertel des Steueraufkommens, das Zweieinhalbfache des Anteils im Jahr 2013, zu tragen haben. Dagegen reduziert sich bis 2040 der Anteil, der von Personen im Erwerbsalter am Steueraufkommen zu leisten ist, um 15 Prozent.

4. Dissens zwischen Renten- und Steuerpolitik

Wenn aktuell über die Reform der Rentenversicherung diskutiert wird, dann steht insbesondere die bereits im Koalitionsvertrag vereinbarte und mittlerweile realisierte „doppelte Haltelinie“ zur Debatte, die das Rentenniveau bis zum Jahr 2025 auf dem heutigen Stand von 48 Prozent halten soll (Deutscher Bundestag 2018, S. 3). Bis zum Jahr 2025 sind die geburtenstarken Jahrgänge weitestgehend noch in der Erwerbsphase. Neben der lang anhaltenden Phase der Hochkonjunktur wirkt auch dieser demografische Effekt positiv auf das Steueraufkommen. Allerdings treten die geburtenstarken Jahrgänge in den kommenden fünfzehn Jahren in den Ruhestand, sodass der Blick auf und über das Jahr 2035 hinaus von besonderem Interesse ist. Die Frage, ob das aktuelle Rentensystem – oder anders formuliert – das Rentenfinanzierungssystem diese erhebliche Verschiebung der Beitragszahlenden-Leistungsempfangenden-Relation verkraftet, ist – wenngleich für die Rentenreformdebatte in hohem Maße relevant – nicht Gegenstand dieses Beitrags. Ohne im Detail darauf einzugehen ist – wenn keine Änderungen vorgenommen werden – von einer deutlichen Anhebung des steuerfinanzierten Anteils der Rentenversicherung auszugehen. Gleichzeitig führt allerdings der Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge in den Ruhestand zu einer deutlichen Reduzierung des Einkommensteueraufkommens um mehr als ein Fünftel. Diese negativen finanziellen Auswirkungen des demografischen Wandels werden durch die schrittweise Einführung der nachgelagerten Besteuerung der Alterseinkünfte abgemildert, die langfristig einen positiven Einfluss auf das Einkommensteueraufkommen hat. Während die jüngsten rentenpolitischen Entscheidungen der Bundesregierung zu einer Erhöhung des aus Steuermitteln finanzierten Anteils an der gesetzlichen Rentenversicherung geführt haben und noch führen werden, sorgt die nachgelagerte Besteuerung der Renten langfristig für eine – wenn auch nur geringe – Entlastung der öffentlichen Haushalte.

Neben der Aufkommenswirkung ist auch die Entwicklung der intergenerativen Lastenverteilung, die Relation der Personen in der Erwerbsphase zu den Personen im Ruhestand, von Interesse. Diese wird sich bis 2040 zu Lasten der älteren Generation verschieben. Während die Rentnerinnen und Rentner auf der Individualebene durch die Einführung der „Mütterrente“ und der „Rente mit 63“ in den vergangenen Jahren spürbare Entlastung erfahren haben, wird die gleiche Personengruppe im Gegenzug durch das Alterseinkünftegesetz belastet. Auf der einen Seite Rentenerhöhungen, auf der anderen Seite zunehmende Besteuerung von Renteneinkommen – dies lässt auf

den ersten Blick eine klare politische Richtung vermissen. Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur unterschiedlichen Besteuerung von Alterseinkünften war der Gesetzgeber Anfang des Jahrtausends zum Handeln gezwungen. Gleichzeitig verfolgte die seinerzeit amtierende rot-grüne Bundesregierung mit ihrer „Agenda 2010“ eine Politik der nachhaltigen Konsolidierung der Sozialversicherungssysteme. Die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors, die modifizierte Bruttolohnanpassung und die Rente mit 67 führten de facto zu einer Kürzung des Rentenniveaus – in diesem Sinne ein konsequenter politischer Weg. Erst durch die in der aktuellen und der vorangegangenen Legislaturperiode beschlossenen Gesetze der Koalition aus CDU/CSU und SPD zur Modifizierung der gesetzlichen Rentenversicherung wurde dieser aus Sicht der intergenerativen Gerechtigkeit richtige Weg verlassen. Dadurch kommt es zu der paradoxen Situation, dass die höheren Rentenzahlungen durch die von Jahr zu Jahr stärker wirkende Besteuerung der Einkommen im Rentenalter zumindest teilweise wieder an den Staat zurückfließen.

Unabhängig davon, welchen Weg die Politik hier langfristig beschreiten wird, steht eines bereits heute fest: Zukünftig wird es immer mehr Rentner und immer weniger Erwerbsfähige geben. Um zukünftig Einkommensteueraufkommen zu erzielen, die auch kaufkraftbereinigt dem heutigen Niveau entsprechen, wird die Gruppe der Alten in die Pflicht genommen werden müssen – und das scheint auch gerechtfertigt zu sein, denn: auch alte Schultern können breit sein.

Literaturverzeichnis

- Bach, S., C. Bork, P. Krimmer, B. Raffelhüschen und E. Schulz (2002), *Demographischer Wandel und Steueraufkommen. DIW Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Nr. 16/01*, Berlin.
- Beznoska, M. (2016), *Dokumentation zum Steuer-, Abgaben- und Transfer-Mikrosimulationsmodell des IW Köln (STATS). IW-Report 27/2016*, Köln.
- Beznoska, M. und T. Hentze (2016), Die Wirkung des demografischen Wandels auf die Steuereinnahmen in Deutschland, *IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung* 43(3), S. 77–93.
- Bonin, H. (2001), *Generational Accounting. Theory and Application*, 1. Aufl. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag.
- Bundesministerium der Finanzen (2017), *Besteuerung von Alterseinkünften. Aktualisierung Juli 2017*, Berlin.
- Calahorrano, L., O. Ehrentraut, J. Limbers, L. Rebeggiani, S. Stöwhase und M. Teuber (2016), *Herausforderungen für das Steuerrecht durch die demografische Entwicklung in Deutschland. Analyse einer Problemstellung. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen*, Sankt Augustin, Freiburg.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (2018), *Rentenversicherung in Zeitreihen. Ausgabe 2018. DRV-Schriften Band 22*, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2004), *Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen. (Alterseinkünftegesetz - AltEinkG). Drucksache 15/2563*, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2018), *Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung. (RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz). Drucksache 19/4668*, Berlin.
- Peters, F. (2017), Der Ruf nach Steuersenkungen und seine Folgen. Aufkommens- und Verteilungswirkung aktueller Einkommensteuerreformvorschläge, *Sozialer Fortschritt* 66(6), S. 415–432.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004), *Erfolge im Ausland - Herausforderungen im Inland. Jahresgutachten 2004/05*, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2015), *Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2016a), *Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage des Zensus 2011. 2013. Fachserie 1 Reihe 1.3.*

Statistisches Bundesamt (2016b), *Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. EVS 2013. Qualitätsbericht*, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2017), *Finanzen und Steuern. Lohn- und Einkommensteuer 2013. Fachserie 14 Reihe 7.1*, Wiesbaden.

Forschungszentrum Generationenverträge
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Fon 0761 . 203 23 54

Fax 0761 . 203 22 90

www.generationenvertraege.de

info@generationenvertraege.de

ISSN 1862-913X