

Hans Fehr

Die Vorschläge zur Rentenbesteuerung: Eine Bewertung der Verteilungswirkungen

Die von der Bundesregierung eingesetzte Sachverständigenkommission zur Neuordnung der Altersbesteuerung hat am 17. März ihren Abschlussbericht vorgelegt. Welche Veränderungen schlägt die Kommission für die künftige steuerrechtliche Behandlung von Vorsorgeaufwendungen und Altersbezügen vor? Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für Arbeitnehmer, Beamte und Selbständige?

Gegenwärtig werden in der Bundesrepublik die Beiträge und Leistungen der verschiedenen Alterssicherungssysteme steuerrechtlich völlig unterschiedlich behandelt. Bei Sozialversicherungsrenten und Leibrenten aus berufsständischen Versorgungswerken wird lediglich der so genannte Ertragsanteil besteuert, wodurch der Kapitalrückfluss (im Idealfall) steuerfrei bleibt, während Beamtenpensionen unter Berücksichtigung eines speziellen Versorgungsfreibetrags vollständig besteuert werden. Da jedoch vor allem die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung in hohem Maße nicht besteuert werden, ergibt sich eine Begünstigung von Sozialrenten im Vergleich zu gleich hohen Versorgungsbezügen von Beamten. Die Verfassungsmäßigkeit der Besteuerung von Alterseinkommen wurde deshalb immer wieder angezweifelt und als Konsequenz eine grundlegende Reform der Rentenbesteuerung gefordert¹. Mit seinem Urteil vom 6. März 2002 hat das Bundesverfassungsgericht die unterschiedliche Besteuerung von Pensionen und gesetzlichen Renten für verfassungswidrig erklärt und den Gesetzgeber verpflichtet, spätestens bis zum 1. Januar 2005 eine Neuregelung zu entwickeln.

Die Bundesregierung hat daraufhin eine Sachverständigenkommission unter der Leitung von Bert Rürup eingesetzt, welche Vorschläge für die Neuregelung der steuerlichen Behandlung aller Altersvorsorgeaufwendungen und Alterseinkünfte entwickeln sollte. Die Expertenkommission hat nun ihre Ergebnisse vorgelegt². Wie allgemein erwartet, empfiehlt sie eine vollständige steuerliche Freistellung der Altersvorsorgebeiträge bei gleichzeitiger Besteuerung des gesamten Rentenzufusses. Aus Gründen des Vertrauensschutzes und um die kurzfristigen Steuerausfälle zu begrenzen, ist jedoch eine Übergangszeit zum System

der nachgelagerten Besteuerung bis zum Jahre 2040 vorgesehen.

Die Kommission präsentiert in ihrem Bericht umfangreiche Berechnungen über die Auswirkungen der Reformvorschläge für unterschiedliche Erwerbstätige und Rentner. Die Abschätzung der Verteilungswirkungen beschränkt sich jedoch im Wesentlichen auf das Reformjahr 2005. Die mittel- und langfristigen Gesamtwirkungen der Reform für eine bestimmte Generation und/oder für bestimmte Haushaltstypen werden im Kommissionsbericht nicht quantifiziert. Für eine solche Analyse benötigt man ein Lebenszyklusmodell, welches die gesamte Erwerbs- und Rentenphase eines Haushalts nach der Reform berücksichtigt.

Der vorliegende Beitrag liefert eine solche Verteilungsanalyse der Kommissionsvorschläge. Dazu werden zunächst die Unterschiede bei der gegenwärtigen und (nach den Kommissionsvorstellungen) künftigen Besteuerung der Altersvorsorge herausgearbeitet. Anschließend wird ein einfaches Mikrosimulationsmodell entwickelt, welches die inter- und intragenerativen Be- und Entlastungswirkungen der anvisierten Reform quantifiziert.

Steuerliche Behandlung von Vorsorgeaufwendungen

Für die folgende Betrachtung der steuerlichen Behandlung von Vorsorgeaufwendungen während der Beitragsphase wird (wie im Kommissionsbericht) unterstellt, dass lediglich Vorsorgeaufwendungen zur gesetzlichen oder privaten Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung anfallen. Derzeit können diese nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 EStG als Teil der Sonderausgaben vom zu versteuernden Einkommen

¹ Vgl. N. A n d e l: Die Reform der Rentenbesteuerung ist schon lange überfällig!, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H. 1, S. 21-28; K. L i t t m a n n: Besteuerung von Renten und anderen Alterseinkünften, in: WSI Mitteilungen, 50. Jg. (1997), H. 6, S. 396-404.

² Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen, Abschlussbericht, Berlin, den 11. März 2003.

Prof. Dr. Hans Fehr, 41, ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Universität Würzburg.

RENTENBESTEUERUNG

Tabelle 1
Steuerliche Behandlung der Beiträge im
Einführungsjahr 2005
(in Euro)

	Arbeitnehmer	Beamte	Selbständige
(1) Bruttoeinkommen	50 000	50 000	50 000
(2) Sozialbeitrag ¹	9 978	1 900	16 705
(3a) Vorsorgeaufwendungen	2 001	1 617	5 069
(4) Arbeitnehmer-Pauschbetrag	1 044	1 044	1 044
(5) Sonderausgaben-Pauschbetrag	36	36	36
Zu versteuerndes Einkommen [(1)-(3a)-(4)-(5)]	46 919	47 303	43 851
(6a) Einkommensteuer (einschl. Solidaritätszuschlag)	12 506	12 666	11 246
(3b) Vorsorgeaufwendungen (Reform)	2 475	1 617	7 350
Zu versteuerndes Einkommen [(1)-(3b)-(4)-(5)]	46 445	47 303	41 570
(6b) Einkommensteuer (einschl. Solidaritätszuschlag)	12 309	12 666	10 340
(6a)-(6b) Entlastung	197	0	906

¹ Beitragssatz zur Rentenversicherung 19,5%, Arbeitslosenbeitragsatz 6,5%, Gesamtsozialversicherungsbeitragsatz 42,1%, Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge von Beamten 1900 Euro.

abgezogen werden. Der Vorsorgeabzug wird nach § 10 Abs. 3 EStG in einem mehrstufigen Verfahren berechnet. Auf der ersten Stufe erfolgt ein Vorwegabzug in Höhe von 3 068 Euro (bzw. 6 136 Euro bei zusammen veranlagten Ehegatten), der allerdings nach § 10 Abs. 3 Satz 2 EStG bei Beamten und Arbeitnehmern, bei denen der Arbeitgeber eine Versorgung zusagt bzw. Beiträge zur Alterssicherung zahlt, um 16% der Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit gekürzt wird. Selbständigen dagegen steht der Vorwegabzug in voller Höhe zu. Auf der zweiten Stufe werden die verbleibenden Vorsorgeaufwendungen im Rahmen des Grundhöchstbetrages von 1334 Euro (bzw. 2668 Euro) sowie eventuell vorliegende freiwillige Pflegeversicherungsbeiträge im Rahmen des zusätzlichen Höchstbetrages von 184 Euro berücksichtigt. Darüber hinausgehende Aufwendungen können auf der dritten Stufe noch zur Hälfte abgezogen werden, allerdings ist dieser Abzug auf die Hälfte des Grundhöchstbetrages beschränkt.

Beispiel zu den Vorsorgeanforderungen

Tabelle 1 orientiert sich an Beispielrechnungen im Abschlussbericht der Sachverständigenkommission (S. 45 f.) und verdeutlicht die Berechnung bei einem Bruttoeinkommen von 50 000 Euro für Arbeitnehmer,

Beamte und Selbständige. Für das Jahr 2005 unterstellt die Kommission einen Rentenversicherungsbeitrag von 19,5% sowie eine Beitragsbemessungsgrenze in Höhe von 63 600 Euro. Letztere gilt auch für Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, für die der Beitragssatz 6,5% beträgt. Für die Kranken- und Pflegeversicherung schließlich wird ein Gesamtbeitragsatz in Höhe von 16,1% sowie eine Beitragsbemessungsgrenze von 43 200 Euro angenommen. Damit beläuft sich der Arbeitnehmeranteil der Sozialbeiträge auf $(0,13 \times 50\,000 + 0,0805 \times 43\,200)$ 9978 Euro. Beamte zahlen keine Beiträge zur Renten- und Arbeitslosenversicherung. Sie müssen lediglich Beiträge zur privaten Kranken- und Pflegeversicherung entrichten, da die Beihilfe nur einen Teil der Krankheits- und Pflegekosten abdeckt. Im Beispiel wird unterstellt, dass für einen ledigen Beamten jährliche Beiträge in Höhe von 1900 Euro anfallen.

Selbständige schließlich zahlen keine Beiträge für die Arbeitslosenversicherung, bei der Kranken- und Pflegeversicherung können sie zwischen privater und gesetzlicher Versicherung wählen. Analog zum Kommissionsbericht wird auch im Zahlenbeispiel angenommen, dass Selbständige eine gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung wie die Arbeitnehmer wählen. Die Sozialversicherungsbeiträge der Selbständigen fallen in Tabelle 1 jedoch höher aus, weil bei den Arbeitnehmern der Arbeitgeberanteil nicht erscheint. Hinsichtlich der Altersvorsorge wird bei den Selbständigen unterstellt, dass sie ab ihrem 30. Lebensjahr denselben Betrag wie Arbeitnehmer (einschließlich Arbeitgeberanteil) in ein berufständisches Versorgungswerk einzahlen, so dass sie nach dem Renteneintritt eine Leibrente erhalten. Die gesamten Vorsorgeaufwendungen eines Selbständigen belaufen sich dann auf $(0,195 \times 50\,000 + 0,161 \times 43\,200)$ 16 705 Euro.

Tabelle 1 zeigt für die drei betrachteten Haushalte den gegenwärtigen und den von der Kommission anvisierten Vorsorgeabzug für das Jahr 2005. Bei Arbeitnehmern und Beamten wird der Vorwegabzug auf Null gekürzt. Arbeitnehmer können somit auf der zweiten und dritten Stufe die jeweiligen Höchstbeträge geltend machen, welche sich auf $(1334 + 667 =)$ 2001 Euro belaufen. Wegen ihrer geringeren Aufwendungen können Beamte auf der dritten Stufe lediglich den hälftigen Differenzbetrag $(0,5 \times [1900 - 1334] =)$ 283 Euro abziehen, so dass sie Gesamtaufwendungen in Höhe von $(1334 + 283 =)$ 1617 Euro absetzen. Selbständige können dagegen auf allen Stufen die vollen Höchstbeträge geltend machen, welche sich auf $(3068 + 1334 + 667 =)$ 5069 Euro summieren.

Kommissionsvorschlag zu den Vorsorgeaufwendungen

Die Kommission schlägt nun vor, dass im Jahre 2005 60% der Altersvorsorgebeiträge von der Besteuerung befreit werden. Da bei Arbeitnehmern bereits gegenwärtig 50% der Beiträge durch den steuerfreien Arbeitgeberanteil abgedeckt sind, werden im Jahre 2005 lediglich 20% des Arbeitnehmeranteils von der Steuer befreit. In den folgenden Jahren soll dieser Prozentsatz dann um jeweils 2 Prozentpunkte (bzw. 4 Prozentpunkte beim Arbeitnehmeranteil) angehoben werden, bis im Jahre 2025 alle Altersvorsorgebeiträge freigestellt sind. Gleichzeitig wird mit dem Jahre 2005 die Abzugsfähigkeit aller sonstigen Vorsorgeaufwendungen (also z.B. Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge) auf 1500 Euro (bzw. 3000 Euro) begrenzt. Um sicherzustellen, dass durch die Neuregelung niemand schlechter gestellt wird, schlägt die Kommission eine Günstigerprüfung mit dem alten Recht vor (S. 43). Diese Günstigerprüfung soll nach zehn Jahren auf ihre weitere Notwendigkeit hin überprüft werden. In den nachfolgenden Berechnungen wird daher unterstellt, dass die Günstigerprüfung ab 2015 abgeschafft wird.

Zeile (3b) in Tabelle 1 zeigt, wie sich durch diesen Vorschlag die abzugsfähigen Vorsorgeaufwendungen im Jahre 2005 verändern. Arbeitnehmer können nun $(0,2 \times 0,0975 \times 50\,000 + 1500 =)$ 2475 Euro Steuer mindernd ansetzen. Beamte dürfen nun lediglich 1500 Euro abziehen, da sie aber unter dem bisherigen System besser gestellt waren, ändert sich aufgrund der Günstigerprüfung für sie nichts. Die Selbständigen schließlich verbessern sich durch den Kommissionsvorschlag. Ihre abzugsfähigen Aufwendungen belaufen sich nun auf $(0,6 \times 0,195 \times 50\,000 + 1500 =)$ 7350 Euro. Wie die letzte Zeile in Tabelle 1 zeigt, beläuft sich die steuerliche Entlastung im Jahr 2005 für das gewählte Zahlenbeispiel bei Arbeitnehmern und Selbständigen auf 197 Euro bzw. 906 Euro. Zu beachten ist, dass diese Entlastungen in den folgenden Jahren zunehmen werden, bis im Jahre 2025 die volle Freistellung der Altersvorsorgebeiträge erreicht ist. Umgekehrt läuft im Jahre 2015 die Günstigerprüfung aus, so dass sich für das gewählte Zahlenbeispiel Beamte ab diesem Jahr verschlechtern.

Bei zusammen veranlagten Ehepartnern verdoppeln sich gegenwärtig die Höchstbeträge der absetzbaren Vorsorgeaufwendungen. Sofern man unterstellt, dass bei den in Tabelle 1 betrachteten Haushalten nur ein Ehepartner erwerbstätig ist, stellen sich alle Haushalte, deren Mitglieder verheiratet sind, zumindest im Jahr 2005 unter dem geltenden System besser

als bei Übergang zu den neuen Regelungen. Infolge der Günstigerprüfung hat im Jahre 2005 die Reform für Haushalte mit Verheirateten und 50 000 Euro Jahreseinkommen damit keinerlei Auswirkungen. In den Jahren danach gilt dies aber in der Regel nicht mehr. Entweder profitieren auch die Haushalte mit Verheirateten von höheren Abzügen in künftigen Jahren oder sie verschlechtern sich durch die Absetzung der Günstigerprüfung ab dem Jahr 2015.

Steuerliche Behandlung der Altersbezüge

Nun werden Arbeitnehmer, Beamte und Selbständige betrachtet, welche im Jahr 2005 im Alter von 65 in den Ruhestand wechseln. Ausgangspunkt ist das Niveau der Bruttorente bzw. -pension. Für das Zahlenbeispiel könnte man Letztere natürlich (wie die Kommission) völlig willkürlich festsetzen, indem man beispielsweise einen Standardrentner betrachtet. Aufgrund der anschließenden intertemporalen Gesamtbetrachtung ist es jedoch bereits an dieser Stelle sinnvoll, das Einkommen in der Ruhestandsphase endogen aus dem Einkommen (und den daran anknüpfenden Vorsorgebeiträgen) der Erwerbsphase abzuleiten.

Arbeitnehmer erhalten in ihrer Ruhestandsphase Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Bei einem Renteneintrittsalter von 65 Jahren bestimmt sich das Niveau der gesetzlichen Rente aus dem Produkt von aktuellem Rentenwert und Summe der Entgeltpunkte, die während der Erwerbsphase erworben wurden. Die im Kommissionsbericht genannte Standardrente im Jahre 2005 von 14 432 Euro (S. 54) impliziert einen aktuellen Rentenwert von 26,726 Euro. Da von einer Dynamisierung abgesehen wird, bleibt dieser Wert auch in Zukunft konstant. Die jährlichen Entgeltpunkte ermittelt man aus dem Verhältnis von Bruttoeinkommen zum Durchschnittseinkommen, wobei als Obergrenze die Beitragsbemessungsgrenze zu beachten ist. Das Durchschnittseinkommen ab dem Jahr 2005 wird in den Berechnungen in Höhe von 31 200 Euro festgelegt, so dass man maximal 2,04 Entgeltpunkte pro Jahr erhalten kann. Die Beitragsbemessungsgrenze wurde allerdings erst im Jahre 2003 drastisch angehoben. Deshalb können in den Jahren bis 2003 lediglich maximal 1,8 Entgeltpunkte erworben werden. Für das im Zahlenbeispiel betrachtete Einkommensniveau von 50 000 Euro spielt die Obergrenze allerdings keine Rolle. Als Bruttojahresrente erhält man in diesem Fall $(45 \times 12 \times 50\,000 / 31\,200 \times 26,726 =)$ 23 128 Euro.

Bei Beamten wird angenommen, dass mit Eintritt in den Ruhestand im Alter von 65 mindestens 40 Dienstjahre vollendet wurden. Bisher erhielten Beamte in diesem Falle eine Pension in Höhe von 75% der

RENTENBESTEUERUNG

Tabelle 2
Steuerliche Behandlung der Altersbezüge im
Einführungsjahr 2005
(in Euro)

	Arbeit- nehmer	Beamte	Selb- ständige
(1) Bruttorente bzw. -pension	23 128	35 875	38 242
(2) Kranken-/Pflegeversicherungsbeitrag ¹	1 862	1 900	6 157
<i>Geltendes Recht:</i>			
(3a) Ertragsanteil Rente, Pension	6 244	35 875	10 325
(4a) Versorgungs-Freibetrag	0	3 072	0
(5) Vorsorgeaufwendungen	1 862	1 900	5 069
(6a) Werbungskosten-Pauschbetrag	102	1 044	102
(7) Sonderausgaben-Pauschbetrag	36	36	36
Zu versteuerndes Einkommen [(3a)-(4a)-(5)-(6a)-(7)]	4 244	29 823	5 116
(8a) Einkommensteuer (mit Solidaritätszuschlag)	0	6 067	0
<i>Kommissionsvorschlag:</i>			
(3b) Besteuerungsanteil Rente, Pension	11 564	35 875	19 121
(4b) Versorgungs-Freibetrag	0	4 000	0
(6b) Werbungskosten	102	102	102
Zu versteuerndes Einkommen [(3b)-(4b)-(5)-(6b)-(7)]	9 564	29 837	13 914
(8b) Einkommensteuer (mit Solidaritätszuschlag)	316	6 073	1 343
(8a)-(8b) Belastung	-316	-6	-1 343

¹ Beitragssatz zur Kranken- und Pflegeversicherung 8,05% (Arbeitnehmer) bzw. 16,1% (Selbständige).

ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge im letzten Beschäftigungsjahr. Das gegenwärtige Versorgungsniveau wird jedoch für künftige Pensionäre abgeschmolzen, so dass ab dem Jahre 2010 der Höchstruhegehaltsatz 71,75% beträgt³. Zur Vereinfachung wird dieser Satz auch für das Zahlenbeispiel im Jahre 2005 unterstellt, so dass die Pension eines 65-jährigen Beamten ($50\,000 \times 0,7175 =$) 35 875 Euro beträgt.

Selbständige schließlich zahlen 35 Jahre lang Beiträge in Höhe von ($0,195 \times 50\,000 =$) 9750 Euro z.B. in ein berufständisches Versorgungswerk ein. Die Beiträge werden mit 3% verzinst, so dass im Alter 65 der Kapitalwert 607 190 Euro beträgt. Bei einer unterstellten Lebenserwartung von 20 Jahren ergibt sich daraus

eine Leibrente in Höhe von $(607\,190 \times (1-1/1,03))/(1-(1/1,03)^{21} =$) 38 242 Euro.

Beispiel zu den Renten und Pensionen

Tabelle 2 zeigt die so ermittelten Bruttorenten und -pensionen bei einem unterstellten Erwerbseinkommen von 50 000 Euro. Dann wird für jeden Haushaltstyp die Steuerzahlung vor und nach der Reform ermittelt. Während der Ruhestandsphase fallen lediglich Vorsorgeaufwendungen für die Kranken- und Pflegeversicherung an. Bei der gesetzlichen Versicherung zahlen Rentner den halben Beitragssatz in Höhe von 8,05% der Bruttorente. Bei den Selbständigen wird der doppelte Satz abgezogen. Beamte zahlen weiterhin ihre Beiträge in die private Kranken- und Pflegeversicherung.

Für Sozial- und Leibrenten bestimmt sich die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer nach dem Ertragsanteil gemäß § 22 Nr. 1 EStG. Bei einem Renteneintrittsalter von 65 Jahren beträgt dieser 27%. Beamte müssen dagegen ihre gesamte Pension versteuern, sie können allerdings einen Versorgungs-Freibetrag geltend machen. Dieser beläuft sich nach § 19 Abs. 2 EStG auf 40 % der Bezüge bis zu einer Höchstgrenze von 3072 Euro, die im Zahlenbeispiel erreicht wird. Bei den absetzbaren Vorsorgeaufwendungen muss beachtet werden, dass bei Alterseinkünften keine Kürzung des Vorwegabzugs mehr erfolgt. Deshalb können Arbeitnehmer und Beamte nun ihre gesamten Aufwendungen geltend machen, während bei Selbständigen – wie in Zeile (5) dargestellt – auch weiterhin die Höchstgrenze greift.

In Zeile (6a) wird noch ein wichtiger Unterschied bei den absetzbaren Werbungskosten deutlich. Da es sich bei Renten um sonstige Einkünfte gem. § 22 Nr. 1 EStG handelt, kann gem. § 9a Nr. 3 EStG nur ein Pauschbetrag von 102 Euro abgezogen werden. Pensionen dagegen gelten als Einnahmen aus nicht-selbständiger Arbeit, so dass gem. § 9a Nr. 1 EStG der Arbeitnehmer-Pauschbetrag in Höhe von 1044 Euro abgesetzt werden kann. Das zu versteuernde Einkommen bei Arbeitnehmern und Selbständigen liegt damit unter dem Grundfreibetrag von 7664 Euro, bei den Beamten dagegen beläuft sich die Einkommensteuer auf 6067 Euro.

Kommissionsvorschlag zu den Renten und Pensionen

Die Sachverständigenkommission schlägt nun vor, im Jahre 2005 den Besteuerungsanteil für Renten auf 50% anzuheben, „und zwar für den Rentenbestand sowie für diejenigen, die im Jahr 2005 erstmalig Altersrente erhalten“ (S. 50). Für das Zahlenbeispiel in

³ Vgl. dazu Bayerisches Staatsministerium der Finanzen: Private Altersvorsorge für Beamtinnen und Beamte des Freistaats Bayern, München 2003.

Tabelle 2 steigt damit bei ehemaligen Arbeitnehmern und Selbständigen das zu versteuernde Einkommen über den Grundfreibetrag. Mit der Anhebung des Besteuerungsanteils von Renten fällt auch die bisherige Begründung für den Versorgungs-Freibetrag und die Anerkennung des Arbeitnehmer-Pauschbetrags bei Beamten. Bis zum Ende der Übergangsphase im Jahre 2040 soll deshalb der Versorgungs-Freibetrag abgeschafft werden und bei Pensionären der Werbungskosten-Pauschbetrag auf 102 Euro gesenkt werden. Für die konkrete Ausgestaltung des Übergangs schlägt die Kommission vor, für den Zugangsjahrgang des Jahres 2005 den Werbungskosten-Pauschbetrag auf 102 Euro abzusenken und dafür als Ausgleich einen Zuschlag zum Versorgungs-Freibetrag zu gewähren, der bei allen Versorgungsbezügen vorzunehmen ist (S. 69).

Aus Praktikabilitätsgründen wird im ersten Jahr der Übergangsphase ein Betrag von 1000 Euro festgesetzt. Gleichzeitig wird im Jahre 2005 der einkommensabhängige Versorgungs-Freibetrag auf maximal 3000 Euro begrenzt. Im Zahlenbeispiel von Tabelle 2 steigt durch diese eher kosmetische Umstellung im Jahre 2005 die Steuerzahlung eines Pensionärs nur geringfügig um 6 Euro. Die zusätzlichen Steuerbelastungen der Arbeitnehmer und Selbständigen belaufen sich dagegen auf 316 Euro bzw. 1343 Euro.

Die in Tabelle 2 aufgemachte Rechnung gilt sowohl für den Renten- und Pensionsbestand als auch für den Zugang im Jahr 2005. Für den Pensionsbestand und den ersten betroffenen Zugangsjahrgang hat die Reform damit kaum Auswirkungen. Bei den künftigen Pensionszugängen wird aber der gewährte Freibetrag in zwei Zeitintervallen abgesenkt. In den ersten 15 Jahren (also bis 2020) sinkt der relative Anteil der absetzbaren Versorgungsbezüge (bisher 40%) um jährlich 1,6 Prozentpunkte, die Höchstgrenze (2005: 3000 Euro) sinkt um jährlich 120 Euro und der absolute Freibetrag (2005: 1000 Euro) reduziert sich um jährlich 40 Euro. Nach 2020 werden diese jährlichen Beträge auf 0,8%, 60 Euro und 20 Euro halbiert, so dass für den Zugang des Jahres 2040 erstmals kein Freibetrag mehr anfällt. Neben diesen künftigen Veränderungen muss noch beachtet werden, dass bei den Vorsorgeaufwendungen der Rentner und Pensionäre ab dem Jahre 2015 keine Günstigerprüfung mehr durchgeführt wird. Künftige Rentenzugänge mit einem Bruttoerwerbseinkommen von 50 000 Euro können also lediglich 1500 Euro absetzen.

Auch hier stellt sich die Frage, welche Auswirkungen sich im Jahre 2005 für verheiratete Rentner und Pensionäre ergeben. Durch das Ehegattensplitting werden

verheiratete Arbeitnehmer und Selbständige mit nicht berufstätigen Ehepartnern und einem Bruttoeinkommen von 50 000 Euro in der Erwerbsphase auch nach der Reform keine Einkommensteuer zahlen. Bei den verheirateten Pensionären halbiert sich zwar der Einkommensteuerbetrag, aber die zusätzliche Belastung durch die Reform bleibt nahezu unverändert.

Lebenszyklusanalyse der Reform

Die bisherige Analyse folgte den Berechnungen im Kommissionsbericht und beruhte deshalb auf jährlichen Daten. Wie bereits eingangs dargelegt, liefert eine solche Querschnittsbetrachtung keine Abschätzung der Verteilungswirkungen, weil nicht die gesamte Wirkung der Reform für einen bestimmten Haushalt berücksichtigt wird⁴. Im Folgenden wird deshalb eine Lebenszyklusbetrachtung entwickelt, welche die gesamten Erwerbs- und Ruhestandsjahre eines Haushalts nach der Reform erfasst.

Für das einfache Mikrosimulationsmodell werden die zentralen Einflussfaktoren wie Alter im Jahr 2003, Haushaltstyp, Einkommensniveau, Familienstand sowie die Rentenbezugsdauer vorgegeben. Basierend auf diesen Eingabedaten berechnet das Modell ab dem Jahr 2005 Renten, Pensionen, Sozialbeiträge und Steuerzahlungen während der verbleibenden Erwerbs- und Ruhestandsjahre. Wie im obigen Zahlenbeispiel unterstellen die Berechnungen einen Renteneintritt im Alter von 65 und eine Rentenbezugsdauer von 20 Jahren. Alle Haushaltsmitglieder sterben daher im Alter von 85 Jahren. Zur Vereinfachung wird von einer Dynamisierung der Einkommen, Rentenwerte, Steuertarife etc. abgesehen. Zunächst wird eine Basissimulation mit den gegenwärtig geltenden Regelungen durchgeführt, dann werden in einer zweiten Simulation die Vorschläge der Sachverständigenkommission implementiert.

Die Gewinner und Verlierer der Reform identifiziert man schließlich anhand des Barwerts der aufsummierten steuerlichen Veränderungen. Für die in Tabelle 2 betrachteten Haushalte ist die Bestimmung dieser Barwerte besonders einfach, wenn man annimmt, dass die betrachteten Rentner/Pensionäre im Jahre 2003 gerade 83 Jahre alt sind. Für sie hätte die Reform dann nur im letzten Lebensjahr Auswirkungen und die gesuchten Barwerte erhält man durch Abdiskontieren der in Tabelle 2 ausgewiesenen Entlastungen auf das Jahr 2003. Bei jüngeren Haushalten erhöht sich dann natürlich die Gesamtbelastung. Haushaltsmitglieder,

⁴ Trotz dieser offensichtlichen Schwächen werden die Verteilungswirkungen einer Reform der Rentenbesteuerung häufig auf Basis von Jahresdaten quantifiziert, vgl. etwa C. Bork, K. Müller: Reformvorschläge zur Rentenbesteuerung und ihre Verteilungswirkungen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H. 5, S. 268-275.

RENTENBESTEUERUNG

Tabelle 3
Verteilungswirkungen der Kommissionsvorschläge
(in Euro)

Alter Im Jahre 2003	Lediger			Verheirateter Alleinverdiener		
	Arbeitnehmer	Beamte	Selbstän- dige	Arbeit- nehmer	Beamte	Selbstän- dige
Bruttoeinkommen in der Erwerbsphase 20 000 Euro						
70	0	-24	0	0	0	0
60	11	-1 123	0	0	0	0
40	2 797	-5 274	-5 942	-17	-645	0
20	5 201	-4 433	-4 801	-17	-1 260	0
Bruttoeinkommen in der Erwerbsphase 30 000 Euro						
70	0	-48	0	0	0	0
60	176	-1 808	-2 938	0	0	0
40	1 659	-7 481	-14 516	384	-4 838	-4 091
20	7 687	-5 701	-4 755	1 629	-6 656	-6 461
Bruttoeinkommen in der Erwerbsphase 50 000 Euro						
70	-3 772	-48	-16 033	0	-72	0
60	-7 292	-2 287	-24 013	140	-1 780	0
40	-4 617	-9 385	-25 663	4 054	-8 242	-21 756
20	14 001	-7 166	166	12 857	-6 408	-10 165
Bruttoeinkommen in der Erwerbsphase 100 000 Euro						
70	-6 542	-84	-32 411	0	-72	-3 510
60	-11 569	-2 999	-43 789	555	-2 328	-10 597
40	-7 220	-12 002	-32 649	8 133	-10 975	-2 551
20	17 923	-8 993	6 220	22 886	-8 566	-27 581

Zinssatz 3%; Belastung (-), Entlastung (+).

welche beispielsweise im Jahre 2005 in den Ruhestand gehen, müssen während ihrer gesamten Rentenphase die höheren Belastungen schultern. Bei 63-jährigen Arbeitnehmern mit dem in Tabelle 2 unterstellten Bruttoeinkommen von 50 000 Euro summiert sich der Barwert der Gesamtbelastungen auf -4729 Euro, bei Beamten auf -90 Euro und bei Selbständigen auf -20 099 Euro. Bei jüngeren Haushalten schlagen dann wieder die Entlastungen während der Erwerbsphase zu Buche, welche durch zusätzliche Belastungen infolge des späteren Renteneintritts möglicherweise kompensiert werden. Tabelle 3 weist deshalb die Barwerte für unterschiedliche Einkommensklassen und Altersgruppen sowie getrennt nach Familienstand aus.

Arbeitnehmer im unteren Einkommensbereich zahlen aufgrund der niedrigen Sozialrente selbst nach der Reform keine oder nur geringe Einkommensteuern. Deshalb dominieren die Entlastungen aufgrund der höheren Abzüge während der Erwerbsphase. Je länger die Erwerbsphase dauert, desto höher die Entlastungen. Bei höherem Einkommen steigen mit der Reform die Steuerbelastungen während des Rentenbezugs. Bei den 60-jährigen wirkt sich dies am stärksten aus, weil sie noch die gesamte Ruhestandsphase vor sich haben. Bei den jüngeren Jahrgängen fallen die Entlastungen während der Erwerbsphase

immer stärker ins Gewicht, so dass die Verluste immer weiter sinken und die Berufsanfänger des Jahres 2003 schließlich insgesamt entlastet werden.

Sofern die Arbeitnehmer mit niedrigem Einkommen verheiratet sind, fallen die Entlastungen schwächer aus. Wie bereits erläutert, können gegenwärtig zusammen veranlagte Alleinverdiener höhere Vorsorgeaufwendungen geltend machen, als dies künftig geplant ist. Durch den Wegfall der Günstigerprüfung ab 2015 werden sich diese Haushalte dann verschlechtern. Umgekehrt werden bei hohem Einkommen verheiratete Arbeitnehmer im Vergleich zu ledigen durch die Reform tendenziell besser gestellt, weil ihre zusätzlichen Belastungen während der Ruhestandsphase wesentlich niedriger ausfallen.

Verlierer der Reform

Beamte zählen zu den eindeutigen Verlierern der Reform. In vielen Fällen werden sie sowohl während ihrer Erwerbs- als auch ihrer Ruhestandsphase zusätzlich belastet. Grundsätzlich steigt die Belastung mit sinkendem Alter, denn einerseits müssen mehr Jahre ohne Günstigerprüfung während der Erwerbsphase bewältigt werden und andererseits sinken mit späterem Renteneintritt die Freibeträge in der Rentenphase. Bei den jüngeren Jahrgängen liegen aber

auch die besonders belasteten Rentenjahre in weiter Zukunft. Aufgrund dieses positiven Barwerteffektes sind in Tabelle 3 die 40-jährigen Beamten am stärksten belastet und nicht – wie man auf den ersten Blick erwarten würde – die 20-jährigen. Auch verheiratete Beamte werden durch die Reform weniger stark belastet als die entsprechenden ledigen Beamten. Die Differenzen sind im unteren Einkommensbereich besonders ausgeprägt, weil hier die Reform bei verheirateten Pensionären keine Konsequenzen hat.

Die Selbständigen verlieren schließlich durch die Reform am stärksten. Da sie unter den gesetzten Annahmen vergleichsweise hohe Renten erzielen, werden sie durch die dramatische Anhebung des Besteuerungsanteils der Renten besonders belastet. Dieser Effekt steigt natürlich mit zunehmendem Einkommen drastisch. Während ihrer Erwerbsphase werden die Selbständigen dagegen entlastet. Bei den jüngeren Jahrgängen mit hohem Einkommen kompensiert dieser Entlastungseffekt die Belastungen während des Ruhestands. Natürlich muss auch hier wieder gelten, dass bei gemeinsamer Veranlagung die Belastungen während der Ruhestandsphase ebenso wie die Entlastungen während der Erwerbsphase geringer ausfallen.

Zu beachten ist, dass bei allen Berechnungen in Tabelle 3 von zusätzlichen Einkünften (z.B. aus Vermietung) während der Ruhestandsphase abgesehen wurde. Gerade ehemalige Selbständige verfügen als Rentner häufig über solche Zusatzeinkünfte. Es sollte klar sein, dass zusätzliche Einkünfte die Belastungswirkungen der Reform während der Rente aufgrund des Progressionseffektes verstärken. In Tabelle 3 würden dann etwa auch die 20-jährigen Selbständigen mit hohem Erwerbseinkommen schnell zu den Verlierern der Reform zählen.

Bewertung der Ergebnisse

Das im letzten Abschnitt entwickelte Mikrosimulationsmodell ist ein erster Versuch, die Verteilungswirkungen der Kommissionsvorschläge zur Reform der Rentenbesteuerung methodisch sauber zu quantifizieren. Da der gesamte verbleibende individuelle Lebenszyklus erfasst und die Übergangsphase der Reform modelliert wird, kann der hier verwendete Ansatz ein wesentlich genaueres Bild der Verteilungswirkungen liefern als die übliche Analyse auf Basis von Jahresdaten.

Nach den hier vorgestellten Berechnungen sind die Arbeitnehmer im unteren Einkommensbereich und die zusammen veranlagten Arbeitnehmer im oberen Einkommensbereich die eindeutigen Gewinner der Reform. Beamte und Selbständige verlieren jedoch durch die Reform. Im untersten Einkommensbereich hat die

Reform keinerlei Auswirkungen, danach steigen die Gewinne bzw. Verluste tendenziell mit zunehmendem Einkommen. In intergenerativer Hinsicht werden vor allem die mittleren Jahrgängen durch die Reform verlieren, während die jüngeren Jahrgänge tendenziell besser gestellt werden.

Problematisch ist allerdings, dass die gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen der Kommissionsvorschläge bei der Analyse vollständig ausgeblendet werden. Das verwendete Mikrosimulationsmodell bildet nur auf der einzelwirtschaftlichen Ebene die Reform ab und quantifiziert nicht die aggregierten Steueraufkommenseffekte. Die Kommission dagegen prognostiziert für das Jahr 2005 Steuerausfälle in Höhe von 100 Mill. Euro, welche bis zur Endstufe der Reform (also im Jahre 2040) auf 7,8 Mrd. Euro ansteigen (S. 74). Die kurzfristigen Steuerausfälle mögen durchaus realistisch sein, die mittel- und langfristigen sind jedoch völlig abwegig, weil für die Berechnung der künftigen Jahre die Bevölkerungsstruktur des Jahres 2005 unterstellt wurde. Da künftig der Altenquotient drastisch steigt, wird die Reform mittel- und langfristig eher zu Steuermehreinnahmen führen.

Die kurzfristig zu erwartenden Steuermindereinnahmen müssen entweder durch Erhöhung anderer Steuern oder durch Ausgabenkürzungen kompensiert werden. Umgekehrt kann man davon ausgehen, dass durch die Reform mittel- und langfristig andere Steuern gesenkt oder die Ausgaben erhöht werden. Die kurzfristigen Rückwirkungen der Reform belasten eher die älteren Generationen während die Jüngeren tendenziell von den mittel- und langfristigen Steuerensenkungen profitieren. Die Berücksichtigung solcher gesamtwirtschaftlicher Rückwirkungen wird deshalb die bereits in Tabelle 3 erkennbare intergenerative Umverteilung von den mittleren und älteren Generationen hin zu den jüngeren Jahrgängen verstärken. Die in Tabelle 3 ausgewiesenen Werte unterschätzen daher wohl eher die intergenerativen Verteilungswirkungen der Reform.

Schließlich sollten neben den Verteilungs- auch die Effizienzwirkungen der Reform nicht unterschätzt werden. Um diese zu ermitteln benötigt man ein numerisch spezifiziertes dynamisches Gleichgewichtsmodell, das auch die Verhaltensreaktionen der Akteure mit berücksichtigt⁵. Da dies weit über den hier verwendeten Modellrahmen hinausgeht, bleibt die Untersuchung der Effizienzwirkungen der Kommissionsvorschläge künftigen Arbeiten vorbehalten.

⁵ Vgl. etwa H. Fehr, H. Jess: Effizienz- und Verteilungswirkungen einer nachgelagerten Besteuerung von Renten, in: Schmollers Jahrbuch, 121 (2001), S. 561-580.