

Die Besteuerung von Renten als Problem der Sozialpolitik: Einige empirische Befunde

Von Frank Klanberg

In dieser Arbeit werden die quantitativen Auswirkungen mehrerer Vorschläge zur Änderung der Besteuerung von Renten untersucht. Grundlage der Analyse ist ein Mikrosimulationsmodell, in dem alle steuerlichen Einkunftsarten von Rentnern berücksichtigt werden. Insbesondere werden die Auswirkungen folgender Vorschläge untersucht: (a) modifizierte Ertragsanteilsbesteuerung, (b) Besteuerung von Renten wie Arbeitseinkommen oberhalb eines Freibetrages, (c) volle Besteuerung bei uneingeschränkter Anwendung des Korrespondenzprinzips, sowie (d) Angleichung der Besteuerung von Renten an die Besteuerung von Pensionen.

I. Einleitung

Um das Thema „Rentensteuer“ ist es in letzter Zeit in Wissenschaft und Politik wieder etwas ruhiger geworden. Dies verwundert nicht, denn zum einen haben sich zwei kompetente wissenschaftliche Gremien zur Sache geäußert und ein Votum abgegeben: Die *Transfer-Enquete-Kommission*¹ einerseits und der *Sozialbeirat*² bzw. dessen Wissenschaftlergruppe andererseits. Zum anderen ist von Politikern nicht zu erwarten, daß sie angesichts der drängenden beschäftigungspolitischen Probleme in der Bundesrepublik Deutschland ohne Not zusätzliche Diskussionen um Themata entfachten, bei denen sehr kontroverse Beurteilungen sicher und möglicherweise virulente Reaktionen in der Öffentlichkeit zu befürchten sind.

Nichtsdestoweniger schwelen die Kontroversen weiter. Ob die Kompromißformel einer „modifizierten Ertragsanteilsbesteuerung“, auf die sich die zuvor erwähnten Gremien (mehrheitlich) geeignet haben, als Muster einer politischen Kompromißfindung angesehen werden kann, mag dahingestellt bleiben. Auf jeden Fall wird die Inkongruenz der zum Thema Veränderung der Rentenbesteuerung vertretenen Positionen durch die Lektüre der einschlägigen Textstellen überaus deutlich: Von den sieben Mitgliedern der Transfer-Enquete-Kommission

¹ Transfer-Enquete-Kommission (1981), Ziffer 445 f.

² Sozialbeirat (1981), Ziffer 19 sowie Ziffer 130 - 148.

beispielsweise lehnen zwei den Vorschlag, die Besteuerung der Renten zu verändern, in einem Minderheitsvotum rundweg ab. Die Mehrheit der übrigen Kommissionsmitglieder heißt zwar eine Änderung im Prinzip gut, ist sich aber uneins über die Form, in der dies geschehen soll. Ähnlich die Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats: Sie hält den Kompromiß der modifizierten Ertragsanteilsbesteuerung lediglich „aus pragmatischen Gründen“³ für vertretbar.

Man geht nun wohl nicht fehl in der Annahme, daß die Kontroversen zum Thema Rentenbesteuerung ihren Ursprung nicht allein in der offenbaren Unverrückbarkeit finanzwissenschaftlicher und verteilungspolitischer Grundsatze positionen haben. Ein anderer, Unsicherheit schaffender Faktor ist der Mangel an empirischen Informationen, mit deren Hilfe es möglich wäre, vermutete Auswirkungen zumindest in groben Zügen zu quantifizieren. Dieser Umstand ist nicht nur für die Bundesrepublik Deutschland charakteristisch. Er gilt ebenso für andere Länder, einschließlich der USA, in denen Simulationsanalysen der Steuerlastverteilung auf Haushaltsebene (unter Einbeziehung von Transferzahlungen) erst in jüngster Zeit durch die Arbeiten am BROOKINGS MERGE FILE wissenschaftlich stärkeres Profil gewonnen haben⁴. Die vorliegende Arbeit ist der Versuch, das Potential einer Mikrosimulationsanalyse für Fragen der Rentenbesteuerung nutzbar zu machen. Es handelt sich also um eine „*First-Round Distributional Analysis*“, noch mit vielerlei Unzulänglichkeiten behaftet, doch möglicherweise als Schritt in die richtige Richtung interpretier- und einstuftbar.

II. Durchführung der Analyse

Das deutsche Einkommensteuerrecht kennt keine Besteuerung einzelner Einkunftsarten. Das zu versteuernde Einkommen als Grundlage der tariflichen Einkommensteuer setzt sich gemäß der in § 2 EStG festgelegten Systematik aus dem Gesamtbetrag aller Einkünfte zusammen, in den sieben verschiedene Einkunftsarten als Komponenten eingehen. Eine sachlogisch zwingende Aufteilungs- und Zurechnungsmöglichkeit der tariflichen Einkommensteuer auf einzelne Einkunftsarten gibt es nicht, sobald mehrere davon bei einem Steuerpflichtigen zusammenkommen. Diesen grundsätzlichen Sachverhalt gilt es bei einer Analyse des durch die Änderung der Besteuerungsmodalitäten einer bestimmten Einkunftsart — wie beispielsweise Renten — ausgelösten Steuermehr-

³ Sozialbeirat (1981) Ziffer 135. Es muß wohl erwähnt werden, daß zwei der Mitglieder der Transfer-Enquete-Kommission (Krupp, Schmähl) in Personalunion der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats angehört haben.

⁴ Vgl. Minarek (1980) in Fortentwicklung der Pionierarbeiten Okners (1972).

oder -minderaufkommens zu beachten. Erst durch eine Analyse des Zusammenwirkens *aller* Einkunftsarten des Einkommensteuerrechts und der darauf bezogenen steuerlichen Regelungen kann überhaupt erwartet werden, daß einigermaßen realitätsnahe empirische Aussagen hinsichtlich der Veränderung des Steueraufkommens sowie der personellen Verteilungswirkungen zustandekommen.

1. Datengrundlage und Modellspezifikation

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es z. Zt. nur eine einzige Datengrundlage, welche den wichtigsten Erfordernissen einer mikroanalytischen Modellierung der institutionellen Regelungen des Einkommensteuerrechts nachkommt: die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Für die vorliegende Arbeit wurde daher auf die EVS 1973 zurückgegriffen⁵. Der Erhebungszeitpunkt dieser Stichprobe offenbart ein nicht unbeträchtliches Dilemma, das für den Stand der Forschung in bezug auf Mikrosimulationsmodelle charakteristisch ist. Eine Analyse der Auswirkungen von Vorschlägen zur Änderung der Rentenbesteuerung wäre nämlich auf dem Einkommensniveau des Jahres 1973 sowie den 1973 gültigen einkommensteuerrechtlichen Regelungen (also vor der Einkommensteuerreform 1975 und den Steueränderungen 1977) für die politische Entscheidungsfindung ziemlich uninteressant. Andererseits ist an eine Verbesserung der Aktualität der Datengrundlage vorläufig nicht zu denken. Die EVS 1978 wird — wenn überhaupt — erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung (ab 1983?) für Untersuchungen der hier vorliegenden Art zur Verfügung stehen. Folglich blieb nur der Weg der künstlichen Alterung („Aging“) der Ausgangsdatei übrig⁶.

Im vorliegenden Fall wurde das Updating-Verfahren allerdings nur auf den ökonomischen, d. h. den Einkommensbereich, angewandt. Dazu wurden die Einkunftsarten der in der Ausgangsdatei vorhandenen Personen und Haushalte mit Hilfe von Fortschreibungsoperatoren — ökonomischen Multiplikatoren, welche die durchschnittliche (makroökonomische) Einkommensentwicklung im Zeitraum von 1973 bis 1978 widerspiegeln — auf das Einkommensniveau des Jahres 1978 gebracht. Die demographische Struktur der Ausgangsdatei wurde unverändert gelassen.

Dieser Algorithmus einer Fortschreibung unter Bedingungen der Strukturkonstanz ließe sich hilfsweise mit der Hypothese begründen,

⁵ Konkret: Auf eine Datei mit den sogenannten Hauptanschriften (Einkommensdaten) der EVS 1973. Ein an sich wünschenswertes „Merge File“ aus Grundinterview und Hauptanschriften stand nicht zur Verfügung.

⁶ „File-Aging“ ist in Mikrosimulationsmodellen der USA ein erprobtes Verfahren. Siehe z. B. King (1980).

daß die Stichprobenhaushalte am (damals noch vorhandenen) Einkommenswachstum im gleichen Verhältnis teilgehabt haben oder, was hier auf das gleiche hinauslaufen würde, daß sich individuelle Veränderungen der relativen Einkommensposition per Saldo ausgeglichen haben. Aber in Wirklichkeit handelt es sich natürlich nur um einen empirischen Behelf, der aus einer wissenschaftlichen Not eine Tugend zu machen versucht. Das eigentliche Problem liegt auch gar nicht in der Plausibilität einer solchen Hilfhypothese, sondern in der starken Zunahme der *Anzahl* der Rentnerhaushalte in den 70er Jahren. Die Modellierung einer solchen Zunahme des relativen Gewichtes einer bestimmten Bevölkerungsgruppe mit dem Ansatz des ‚File-Aging‘ stößt jedoch noch auf so beträchtliche Schwierigkeiten, daß sie im vorliegenden Fall wegen der ohnehin bestehenden akuten Datenzugangsprobleme nicht in Frage kam.

Das Simulationsmodell liegt in Form eines umfangreichen FORTRAN-Computerprogramms vor. Eine Beschreibung der wichtigsten Schritte des Programmablaufs sowie eine Kurzkomentierung einiger Implementierungsprobleme ist in Anhang I zusammengestellt⁷. Eine grundsätzliche Schwierigkeit in der Analyse muß freilich hervorgehoben werden. Nach § 22 ESTG bemißt sich der Ertragsanteil (in % der gezahlten Rente) einer Rente nach dem Lebensjahr des Rentenberechtigten, welches dieser bei *Beginn* der Rente vollendet hat. In der Stichprobe vorhanden sind hingegen nur die Merkmale Rentenbezug sowie Lebensalter (1973), nicht hingegen das Jahr des Beginns des Rentenbezugs. In der vorliegenden Analyse wurden deshalb hilfsweise für alle Rentenbezieher unter 65 Jahren Lebensalter und Alter bei Beginn des Rentenbezugs gleichgesetzt. Der unvermeidlicherweise hierdurch entstehende Fehler erscheint für 1973er Querschnittsdaten — also vor Einführung der flexiblen Altersgrenze — noch tolerierbar, zumal es im Rahmen der vorliegenden Analyse ohnehin vornehmlich auf die Wirkungen einer Erhöhung des Ertragsanteils unter *ceteris paribus* Bedingungen ankommt. Grundsätzlich muß jedoch an dieser Stelle eine weitere Differenzierung vorgenommen werden, wenn man dem Anspruch eines Mikrosimulationsansatzes gerecht werden will. Erforderlich dazu wäre die Heranziehung von Zusatzinformationen aus anderen Quellen als der EVS und die Erstellung eines MERGE FILE's etwa nach dem Muster des bereits erwähnten BROOKINGS FILE's.

⁷ Ein analoges Besteuerungsmodul ist im früheren SPES-Projekt entwickelt worden. Vgl. Frank (1977). Die technische Durchführung differiert dort in einigen Punkten.

2. Einbezogene Besteuerungsvorschläge

In den empirischen Vergleich einbezogen wurden fünf Vorschläge zur Rentenbesteuerung, die sich durch steuerrechtliche Ausgestaltung und Begründungszusammenhang voneinander unterscheiden. Ausgangspunkt und Vergleichsmaßstab ist selbstverständlich die Regelung gemäß geltendem Rechtsstand. Renten der gesetzlichen Rentenversicherung sind danach gemäß § 22 EStG als „Sonstige Einkünfte“ mit ihrem sogenannten Ertragsanteil zu versteuern. Bei einem Empfänger von Altersruhegeld, der mit Vollendung des 65. Lebensjahres in Rente geht, beträgt dieser Ertragsanteil 20 v.H. der Rente. Wendet man diesen Prozentsatz auf die durchschnittlichen Rentenzahlungsbeträge in der Rentenbestandsstatistik⁸ an, so ergibt sich ein steuerpflichtiger Ertragsanteil, der zum Stichtag 1. Januar 1979 im Schnitt bei 3000 DM jährlich gelegen hat. Dies ist so niedrig, daß daraus *allein* in Ansehung der diversen steuerlichen Frei- und Abzugsbeträge keine positive Steuerschuld resultiert.

Versorgungsbezüge auf Grund beamtenrechtlicher Vorschriften werden steuerrechtlich wie Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit behandelt (§ 19 (2) EStG). Davon bleibt ein Betrag von 40 % der Bezüge, maximal jedoch 4800 DM pro Veranlagungszeitraum steuerfrei. Die *Behandlung von Renteneinkünften wie Versorgungsbezüge* stellt demgemäß die zweite untersuchte Besteuerungsvariante dar. Rechtlich wie faktisch würde dies eine völlige Gleichbehandlung von „Renten“ und „Pensionen“ bedeuten, wobei offen bleiben kann, ob man hier steuersystematisch von einer vollen Besteuerung (à la Lohn und Gehalt) sprechen kann. Es verdient hervorgehoben zu werden, daß die Besteuerung von Renten nach dem Muster von Pensionen — faktisch eine erhebliche steuerliche Mehrbelastung der Rentenempfänger — nur *eine* Möglichkeit der steuerlichen Gleichbehandlung von Alterseinkünften darstellt, wie sie das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26. März 1980 fordert. Im Prinzip sind beliebig viele Mischformen einer Angleichung der Besteuerung von Renten und Pensionen denkbar; die einbezogene Variante ist indessen naheliegend, weil sie der Argumentationslage der Interessenvertretung von Ruhegehaltsempfängern entspricht und weil sie sich qualitativ kaum von der dritten hier untersuchten Variante unterscheidet, der Neuordnung der Besteuerung der Alterseinkünfte gemäß der SPD-Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm“⁹. Ziel des SPD-Vorschlages ist es, Renten steuerlich besser zu

⁸ Der durchschnittliche Rentenzahlungsbetrag betrug am 1. Januar 1979 für Versichertenrenten an Männer (a) in der Rentenversicherung der Arbeiter 1024 DM/Monat (b) in der Rentenversicherung der Angestellten 1426 DM/Monat. Vgl. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (1980).

⁹ SPD (1980).

behandeln als Beamtenpensionen. Erreicht werden soll es durch einen hohen Steuerfreibetrag — 1600 DM monatliche Rente für Ledige bzw. 2000 DM für Verheiratete —, so daß sich die Besteuerung auf die Gruppe von Rentenempfängern konzentriert, die zusätzlich zu ihrer Rente noch andere Einkommen haben. Die SPD-Arbeitsgruppe legt sich nicht ausdrücklich auf die Rentenbesteuerung als politisches Programm fest, sondern betrachtet sie lediglich als (einen) „Eckpunkt eines Bruttomodells für die langfristige Festigung der Generationensolidarität“¹⁰. Ins Deutsche übersetzt heißt dies: Eine Rentenbesteuerung muß nicht unbedingt kommen, aber wenn sie politisch kommen sollte, soll sie so aussehen wie zuvor beschrieben.

Die vierte Variante ist die *modifizierte Ertragsanteilsbesteuerung*. „Modifiziert“ heißt hier zunächst nichts anderes als höher bzw., nach Meinung der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats¹¹, „deutlich höher als der jetzt jeweils zur Anwendung kommende Prozentsatz“. Konkrete Vorschläge zur Höhe des Ertragsanteils (der ja faktisch wie ein proportionaler Freibetrag wirkt) machen weder die Wissenschaftlergruppe noch die Transfer-Enquete-Kommission. Die Höhe des Ertragsanteils wird vielmehr als politischer Steuerungsparameter verstanden, um aus verteilungspolitischen Gründen als adäquat angesehene Ziele zu erreichen. In der vorliegenden Untersuchung wurde der Ertragsanteil verdoppelt, *ceteris paribus*. Als Beispiel beträgt der (steuerpflichtige) Ertragsanteil der Rente eines 65jährigen Zugangsrentners nunmehr 40 %. Diese Art der Modifizierung des Ertragsanteils entspricht der Vorstellung von einem politisch determinierten, u. U. verteilungspolitisch motivierten Willkürakt, der wenig oder nicht danach fragt, wie sich die Vorgehensweise steuersystematisch begründen läßt.

Die fünfte und letzte, hier *volle Besteuerung* genannte Variante entspricht in ihren Grundzügen dem Vorschlag Petersens¹². Renten der gesetzlichen Rentenversicherung (aus erhebungstechnischen Gründen zusammen mit Renten der gesetzlichen Unfallversicherung), Renten aus Zusatzversorgungskassen des öffentlichen Dienstes, öffentliche Pensionen sowie Werksrenten und Werkspensionen wurden zur Variable „Alterseinkommen“ zusammengefaßt. Abzugsfähig davon sind ein Werbungskosten-Pauschbetrag von 200 DM sowie ein Freibetrag für Alterseinkommen in Höhe von 2500 DM für Ledige und 3300 DM für Verheiratete. Der Altersfreibetrag, der Altersentlastungsbetrag sowie der Haushaltsfreibetrag für Alleinstehende aus dem geltenden Steuerrecht entfallen. Bestehen bleibt lediglich der Freibetrag für Allein-

¹⁰ SPD (1980), 14.

¹¹ Sozialbeirat (1981), Ziffer 136.

¹² Petersen (1979), Abschnitt IV.

stehende mit mindestens einem Kind. Die Ertragsanteilsregelung wird ersatzlos gestrichen.

Wichtig im Rahmen dieses Vorschlages ist die Behandlung der Vorsorgeaufwendungen. Als abzugsfähig wurden neben einem Sonderausgaben-Pauschbetrag von 240/480 DM für Ledige/Verheiratete die gesamten Beiträge zur Sozialversicherung sowie zur privaten Krankenversicherung, unter Verzicht auf irgendwelche Höchstbetragsregelungen. Wie immer man diesen Vorschlag auch sozialpolitisch bewerten mag: Daß er eine konsequente Umsetzung bzw. Einführung des finanzwissenschaftlichen Korrespondenzprinzips ist, läßt sich schwerlich bestreiten.

III. Empirische Ergebnisse

1. Vergleich der simulierten und der in der EVS 1973 nachgewiesenen Steuerschuld

Zur Beurteilung der empirischen Befunde zur Wirkung unterschiedlicher Vorschläge zur Rentenbesteuerung ist es erforderlich, zunächst der Frage nach der Realitätsnähe der erzielten Ergebnisse nachzugehen. In der EVS sind die von privaten Haushalten tatsächlich im Erhebungsjahr der Stichprobe gezahlten Beträge an Lohn-, Einkommen- und Kirchensteuer ja ausgewiesen. Inwieweit entsprechen sie den simulierten Ergebnissen, basierend auf dem in der Stichprobe ausgewiesenen Einkommen? Zur Beantwortung dieser Frage wurde aus dem Stichprobeneinkommen die modellmäßige Steuerschuld generiert. Das dazu benutzte Besteuerungsmodul „ESTG 1965“ reflektiert die institutionellen Regelungen des 1973 tatsächlich gültigen Einkommensteuerrechts, also einschließlich des damals noch gültigen Systems von Kinderfreibeträgen anstelle des seit 1975 gezahlten Kindergeldes. Bei diesen Kontrollsimulationen wurde selbstverständlich keinerlei „File-Aging“ vorgenommen. Hiervon abgesehen erfolgte die Generierung der Steuerbemessungsgrundlage bzw. der Steuerschuld nach dem im Anhang I erläuterten Verfahren.

Tabelle 1 (S. 416) zeigt einige Ergebnisse. Betrachtet man zunächst den Durchschnitt aller Haushalte, so ist die Übereinstimmung zwischen modellerzeugter und in der Stichprobe ausgewiesener Steuer geradezu verblüffend gut. Man darf sich von dieser am Gesamtdurchschnitt ausgerichteten „Prognosegüte“ allerdings nicht blenden lassen, denn eine nähere Betrachtung ergibt, daß sich die unvermeidlichen Abweichungen teilweise kompensieren.

**Tabelle 1: Simulierte Steuerschuld privater Haushalte 1973
im Vergleich zur tatsächlich gezahlten Lohn- und Einkommensteuer in der EVS 1973**

Soziale Stellung des Haushaltsvorstandes	Durchschnittl. Summe der Einkünfte DM/Jahr	Durchschnittl. Steuerschuld		Steuer in der EVS in % der simul. Steuer %	Rel. Anteil der Haushalte an allen Haushalten %
		EVS 1973 DM/Jahr	simuliert DM/Jahr		
Haushalte insgesamt	21 204	3 468	3 550	97,7	100,0
Landwirt	18 624	714	2 314	30,9	2,7
Selbständiger	50 136	9 931	12 436	79,9	6,7
Beamter	32 208	5 546	5 818	95,3	6,4
Angestellter	31 920	7 628	5 552	101,4	20,3
Arbeiter	24 108	3 575	3 089	115,7	28,2
Nichterwerbstätiger	5 580	772	791	97,6	35,7
Haupteinkommen im Haushalt aus					
— Landwirtschaft	16 320	480	1 993	24,1	2,8
— Gewerbebetrieb	47 484	9 137	11 345	80,5	5,2
— selbst. Tätigkeit	42 840	9 580	12 120	79,0	1,9
— nichtselbst. Arbeit	27 360	4 474	4 216	106,1	58,6
— Kapitaleinkommen	4 380	454	792	57,3	0,8
— Vermietung und Verpachtung	10 854	1 164	2 280	51,1	1,5
— Renten der gesetzl. Rentenversicherung	1 074	72	60	120,0	23,6
— Pensionen	14 827	2 430	2 704	89,9	5,6

Unter den Ergebnissen des Vergleichs seien nur einige Punkte hervorgehoben. Nimmt man beispielsweise die modellmäßig erzeugte Einkommensteuerschuld als Maßstab, so ergibt sich, daß Haushalte von Voll-Landwirten als Gruppe nur rund ein Viertel dessen an Einkommensteuer zahl(t)en, was sie gemäß ihrem Einkommen eigentlich zahlen mußten. Ganz unplausibel erscheint ein derartiges Resultat nicht. Weitaus besser als erwartet ist die Übereinstimmung zwischen generierter und stichprobenmäßig nachgewiesener Steuer mit rund 80 % bei Haushalten von Gewerbetreibenden und sonstigen Selbständigen. Bei Haushalten mit überwiegendem Einkommen aus Kapitalvermögen sowie Vermietung und Verpachtung zeigt sich eine Schwäche des Mikrosimulationsmodells (bzw. der Daten) in der augenblicklichen Phase. Da das Modell die diversen steuermindernden individuellen Situationen, die gerade bei diesen Einkunftsarten vorherrschen, z. B. nicht abbilden kann, spricht mehr dafür, daß die EVS-Beträge „richtig“ sind als umgekehrt. Unbefriedigend ist die modellmäßige *Unterschätzung* des Steueraufkommens bei Arbeiterhaushalten. Die Gründe hierfür sind nicht ganz klar. Eine Erklärung könnte z. B. darin liegen, daß Arbeiterhaushalte Rückzahlungsansprüche aus dem Lohnsteuerjahresausgleich im nennenswerten Umfang „verschenken“ — die modellerzeugte Steuer ist ja in jedem Fall das Ergebnis einer fiktiven Veranlagung. Ob und inwieweit diese Hypothese zutrifft, ist z. Z. nicht entscheidbar. Bei Haushalten mit überwiegendem Einkommen aus Renten schließlich vermittelt der verhältnismäßig schlechte Wert (120 %) der relativen Übereinstimmung zwischen simulierter und EVS-Steuer ein schiefes Bild, da die absoluten Durchschnittsbeträge der Steuerschuld mit 60 bzw. 72 DM sehr klein sind. Es ist vielmehr der Rückschluß zulässig, daß eine Besteuerung des Einkommens von Rentnerhaushalten im Modell zu annähernd der gleichen Steuerschuld führt wie in der Stichprobe ausgewiesen. Ähnliches gilt für Haushalte von Pensionären.

2. Fiskalische Ergiebigkeit einer Rentenbesteuerung

Es ist unbestritten, daß man die Problematik einer Rentenbesteuerung ausschließlich anhand steuersystematischer Kriterien und Erfordernisse diskutieren kann; und unter Finanzwissenschaftlern herrscht als Quintessenz dieser Diskussion zumindest weitgehend Einigkeit darüber, daß sich eine irgendwie geartete steuerliche Sonderbehandlung von Alterseinkommen (Renten ebenso wie Pensionen usw.) bei Anlegung gängiger finanzwissenschaftlicher Kriterien kaum rechtfertigen läßt¹³. Ebenso klar ist aber auch, daß sich die politische Diskussion

¹³ Eine umfangreiche Literaturdokumentation der Diskussion zu diesem Thema geben *Schmähl et alera* (1980).

zu diesem Thema von ganz anderen Fragen leiten läßt: Was bringt eine Rentenbesteuerung (dem Fiskus) und wen trifft sie?

Eine Übersicht über die fiskalische Ergiebigkeit der verschiedenen simulierten Vorschläge gibt Tabelle 2. Bezogen auf das Steueraufkommen gemäß geltendem Recht als Vergleichsmaßstab ergibt sich bei den anderen Vorschlägen folgende Rangfolge des Steuermehraufkommens: Volle Besteuerung > Besteuerung von Renten nach § 19 Abs. 2 EStG > SPD-Variante \approx modifizierte Ertragsanteilsbesteuerung¹⁴. Hinsichtlich der fiskalischen Ergiebigkeit unterscheiden sich also die letzten beiden Varianten nicht nennenswert voneinander.

Tabelle 2
**Fiskalische Ergiebigkeit verschiedener Vorschläge
zur Besteuerung der Renten**

Besteuerungs- vorschlag („Szenario“)	Aggre- giertes Steuer- auf- kommen Mrd. DM	Steuermehraufkommen gegenüber geltendem Recht	
		Mrd. DM	%
ESTG 1977/79	102,7	—	—
SPD-Vorschlag	106,3	3,6	3,5
Modifizierter Ertragsanteil	106,9	4,2	4,1
Renten nach § 19 Abs. 2 EStG	109,0	6,3	6,1
Volle Besteuerung	112,6	9,9	9,6

Nach den vorliegenden Ergebnissen hätte man also auf dem (modell-erzeugten) Einkommensniveau des Jahres 1978 bei einer Änderung der Rentenbesteuerung gemäß einem der hier untersuchten Vorschläge mit einem Steueraufkommen zwischen vier und zehn Milliarden Mark rechnen können. Diese Werte müssen jeweils als Untergrenze des Mehraufkommens, als sehr konservative Richtwerte angesehen werden. Es ist jedoch sehr schwierig, die vermutliche Größenordnung der Unterschätzung zu beziffern. Nach Ausweis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung betrug die Summe aus Lohnsteuer plus direkte Steuern aus Unternehmertätigkeit und Vermögen *privater Haushalte* (einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbscharakter) 95,2 Mil-

¹⁴ Vorläufige Ergebnisse siehe auch: Klanberg (1982).

liarden DM im Jahre 1973 und 138,6 Milliarden DM im Jahre 1978. Dieses Aggregat, welches auf den ersten Blick eine Unterschätzung des gesamten Steueraufkommens *in der EVS 1973* um etwa ein Viertel nahelegen könnte, ist für Vergleichszwecke jedoch nur bedingt geeignet und an dieser Stelle insofern irrelevant, als die Differenz zwischen VGR- und (hochgerechneten) EVS-Aggregaten hauptsächlich auf Konto der Komponente „direkte Steuern aus Unternehmertätigkeit und Vermögen“ geht, die von einer Änderung der Rentenbesteuerung aller Wahrscheinlichkeit nach nur unterproportional betroffen würde.

Wichtiger für die Einschätzung des Steuermehraufkommens ist ein ganz anderer Gesichtspunkt. Wie die Tabellen 3 und 4 ausweisen, sind in der EVS 1973 rund fünf Millionen Nichterwerbstätigenhaushalte mit Haupteinkommen aus Rente (Rentnerhaushalte im engeren Sinne) nachweisbar. Bekanntlich wurde diese demographische Struktur für die Analyse der Einkommenssituation des Jahres 1978 beibehalten. Nach den Ergebnissen der Transferfrage des Schlußinterviews der EVS 1978 lag die Anzahl der Haushalte dieser Gruppe um rund eine Million höher¹⁵. Nach einer Grobkalkulation kann man also die Größenordnung des Steuermehraufkommens 1978 um rund 25 % höher veranschlagen als in Tabelle 2 ausgewiesen, wobei über die Richtung von Struktureffekten z. Z. nichts ausgesagt werden kann. Aus der bemerkenswert großen Diskrepanz der Anzahl der Rentnerhaushalte (im engeren Sinne) in der EVS 1973 und der EVS 1978 läßt sich freilich eine Lehre ziehen: Es lohnt sich wissenschaftlich nur begrenzt, sehr viel Energie und Akribie in ein „Updating“ alter Daten zu stecken, wenn neuere und bessere (im Prinzip) zur Verfügung stehen. Ein Urteil darüber ist jedoch nicht generalisierbar und muß einer Prüfung im konkreten Einzelfall vorbehalten bleiben.

3. Verteilungswirkungen

Es erscheint zweckmäßig, die Analyse der relativen Belastungsverschiebungen hier auf denjenigen Personenkreis zu konzentrieren, der von einer Änderung der Rentenbesteuerung direkt betroffen wird: die Rentnerpopulation. Tabelle 3 (S. 420) zeigt für diese Bevölkerungsgruppen eine Gegenüberstellung der durchschnittlichen Steuerschuld pro Einkommensklasse unter den verschiedenen Besteuerungsvarianten. Gliederungsmerkmal ist das Haushaltsbruttoeinkommen — nicht etwa die Steuerbemessungsgrundlage —, dem pro Haushalt zwar in der Regel, aber nicht notwendigerweise immer ein Steuerfall entspricht.

¹⁵ Transfer-Enquete-Kommission (1981), Übersicht 5.3. Detailveröffentlichung weiterer Ergebnisse erfolgt bei Euler und Klanberg (1982).

Tabelle 3: Durchschnittliche jährliche Steuerschuld von Nichterwerbstätigenhaushalten mit Haupteinkommen aus Renten^{a)} unter verschiedenen Besteuerungsvorschlägen (Einkommensniveau 1978)

Haushaltsbrutto- einkommen von ... bis unter ... DM/Monat	Haushalte		Durchschnittliche jährliche Steuerschuld bei Besteuerung von Renten gemäß				
	— 1000 —	%	ESTG 1977/79 DM	SPD- Vorschlag DM	Modifi- zierter Ertrags- anteil DM	§ 19 Abs. 2 ESTG (wie Pensionen) DM	Volle Besteue- rung DM
unter 500	27	0,6	0	0	0	0	0
500 - 700	230	4,7	0	0	0	0	43
750 - 1000	574	11,7	0	0	0	0	329
1000 - 1250	764	15,6	0	0	120	152	744
1250 - 1500	726	14,8	0	0	232	342	935
1500 - 1750	621	12,7	0	187	317	556	1 267
1750 - 2000	490	10,0	14	425	408	838	1 610
2000 - 2500	629	12,8	23	1 114	678	1 402	2 335
2500 - 3000	370	7,5	73	1 889	1 100	2 155	3 170
3000 - 3500	210	4,3	192	2 932	1 650	2 984	4 184
3500 - 4000	117	2,4	371	3 695	2 207	3 668	4 906
4000 - 4500	58	1,2	761	4 909	2 906	4 537	5 832
4500 - 5000	41	0,8	1 165	5 656	3 623	5 244	6 820
5000 - 6000	35	0,7	1 747	7 190	4 640	6 582	8 198
6000 - 7000	9	0,2	2 998	11 276	7 024	10 090	11 766
7000 u.m.	5	0,1	5 400	17 400	10 800	16 180	20 659
Insgesamt	4 906	100,0	80	769	566	980	1 688

a) Renten der gesetzlichen Rentenversicherung und der gesetzlichen Unfallversicherung sowie Renten aus Zusatzversorgungskassen des öffentlichen Dienstes.

Man sieht, daß sich nach geltendem Steuerrecht eine ins Gewicht fallende Einkommensteuerschuld bei Rentnerhaushalten erst oberhalb einem Einkommen von monatlich etwa 5000 DM brutto auf 1978er Niveau einstellt. Man darf hier freilich das geringe absolute wie relative Gewicht der Rentnerhaushalte in oberen Einkommensklassen nicht außer acht lassen: nur 2 % der Rentnerhaushalte erreichen derartige Einkommenshöhen.

Alle anderen Besteuerungsvorschläge bringen eine fühlbare Zunahme der Steuerschuld, die sich z. T. besonders in den unteren und mittleren Einkommensbereichen bemerkbar macht. Verteilungspolitisch bedeutsam ist der Unterschied in der Wirkung der beiden Varianten „SPD-Vorschlag“ versus „modifizierte Ertragsanteilsbesteuerung“. In der letzten Variante setzt die Besteuerung bereits bei einer Einkommenshöhe ein, die etwa dem Niveau einer „Durchschnittsrente“ (an Männer) entspricht. Bei höheren Einkommen wirkt sich die Progressionswirkung des Einkommensteuertarifs gewissermaßen mit Verzögerung aus. Beim SPD-Vorschlag hingegen werden Rentenzahlungen oberhalb der Freibetragsgrenze ebenso wie andere Einkommensteile unverzüglich von der Progression betroffen. Die Unterschiede zwischen diesen beiden Varianten, bei denen die politischen Verwirklichungschancen z. Zt. wohl höher als bei den anderen einzuschätzen sind, treten noch deutlicher in Tabelle 4 (S. 422) hervor. Beim SPD-Vorschlag bleiben infolge der Freibetragsregelung rund die Hälfte aller Rentnerhaushalte effektiv steuerfrei. Obwohl sich die durchschnittliche Steuerschuld im Vergleich zum geltenden Recht verzehnfacht, steigt der relative Anteil der steuerbelasteten Rentnerhaushalte nur von 7,7 % auf 17,3 %, also auf rund das Doppelte an. Die modifizierte Ertragsanteilsbesteuerung führt indessen bei der „Masse“ der Rentnerhaushalte in den unteren Einkommensklassen zu einer positiven Steuerschuld. Pointiert gesagt: Der SPD-Vorschlag schont die „armen“ und schröpft die „reichen“ Rentner, der Ertragsanteils-Vorschlag tut das Umgekehrte.

Diese Aussage als uneingeschränktes Plädoyer für den SPD-Vorschlag interpretieren zu wollen, würde allerdings eine sehr verkürzte Problemsicht offenbaren. Denn es ist ja gerade ein Vorteil der modifizierten Ertragsanteilsbesteuerung, daß sie auch bei einer Erhöhung der Steuerlast über den gesamten Einkommensbereich differenzierte Vorleistungen (d. h. einkommensabhängige Beiträge zur Rentenversicherung) zur empfangenen Rente berücksichtigt, eine Tatsache, die im SPD-Vorschlag von vornherein aus der Umverteilungszielsetzung heraus ignoriert wird. Freilich ist das Argument der Aufrechterhaltung einer Leistungs-Vorleistungsbeziehung bei der Variante modifizierte Ertragsanteilsbesteue-

Tabelle 4: Nichterwerbstätigenhaushalte mit Haupteinkommen aus Rente^{a)}, die eine positive Steuerschuld aufweisen, nach Bruttoeinkommensklasse (Einkommensniveau 1978) und Besteuerungsvariante

Haushaltsbrutto- einkommen von ... bis unter ... DM/Monat	Haushalte		Relativer Anteil der Haushalte mit positiver Steuerschuld an den Haushalten der betreffenden Gruppe				
	— 1000 —	%	ESTG 1977/79	SPD- Vorschlag	Modifi- zierter Ertrags- anteil	§ 19 Abs. 2 ESTG (wie Pensionen)	Volle Be- steuerung
		%	%	%	%	%	%
unter 500	27	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
500 - 700	230	4,7	0,0	0,0	0,4	0,0	23,7
750 - 1000	574	11,7	0,0	0,0	11,5	6,6	60,2
1000 - 1250	764	15,6	1,1	0,3	41,7	48,4	72,3
1250 - 1500	726	14,8	1,8	0,1	45,4	50,3	77,4
1500 - 1750	621	12,7	2,8	6,9	48,5	63,7	79,9
1750 - 2000	490	10,0	4,5	13,1	60,5	75,3	89,9
2000 - 2500	629	12,8	7,5	31,2	74,4	88,2	95,1
2500 - 3000	370	7,5	15,1	49,0	89,2	93,9	95,5
3000 - 3500	210	4,3	27,3	66,7	95,9	95,9	97,0
3500 - 4000	117	2,4	43,7	75,3	96,3	97,3	98,5
4000 - 4500	58	1,2	59,4	88,2	96,2	96,1	97,6
4500 - 5000	41	0,8	72,7	88,0	97,7	96,7	97,4
5000 - 6000	35	0,7	80,6	92,1	95,4	95,4	96,0
6000 - 7000	9	0,2	92,1	93,8	100,0	100,0	100,0
7000 u. m.	5	0,1	92,2	100,0	100,0	100,0	100,0
Insgesamt	4 906	100,0	7,7	17,3	52,6	59,1	78,8

a) Renten der gesetzlichen Rentenversicherung und der gesetzlichen Unfallversicherung sowie Renten aus Zusatzversorgungskassen des öffentlichen Dienstes.

rung nicht voll überzeugend. Je größer nämlich das Gewicht von Einkommensbestandteilen, die nicht Rente sind, in Rentnerhaushalten wird, desto schwerer läßt sich eine indirekte Verminderung der darauf bei formaler Zurechnung entfallenden Teilsteuernlast rechtfertigen.

Der Vorschlag, eine Besteuerung von Renten analog der geltenden Regelung der Pensionsbesteuerung durchzuführen, nimmt, wie die Tabellen 3 und 4 ausweisen, hinsichtlich seiner Verteilungswirkung eine Mittelstellung zwischen den zuvor abgehandelten Vorschlägen ein. Im unteren Einkommensbereich ähneln sich die Wirkungen der pensionsanalogen Besteuerung und der Ertragsanteilsvariante; im oberen Einkommensbereich nähern sich die Wirkungen der § 19 Abs. 2 Regelung und des SPD-Vorschlags einander an. Im Prinzip könnte man eine verteilungspolitische „Feinststeuerung“ auch mittels degressiver absoluter Freibeträge erreichen. Aus vielerlei Gründen (Dynamisierungsprobleme, Verwaltungsaufwand u. a.), dürfte dies allerdings kaum empfehlenswert sein.

Was schließlich den Vorschlag der Vollbesteuerung — im zuvor beschriebenen finanzwissenschaftlichen Sinne — betrifft, so muß man zunächst auf die inhaltlich andere Qualität desselben hinweisen. Bildhaft gesprochen sind nämlich die Varianten: SPD-Vorschlag, modifizierter Ertragsanteil und im gewissen Sinne auch die Angleichung der Rentenbesteuerung an § 19 Abs. 2 EStG nur Reparaturmaßnahmen am bestehenden Steuerrecht, geboren aus einer *mixtura mirabilis* von Umverteilungsabsichten, finanziellen Nöten der Rentenversicherungsträger und Gleichbehandlungspostulaten des Bundesverfassungsgerichts. Der Vorschlag „volle Besteuerung“ ist der einzige, der die kurzfristige Perspektive verläßt und steuersystematisch eine Lebenszyklusperspektive anlegt, und zwar mit der *normativen* Vorgabe: Beiträge (und andere finanziellen Aufwendungen der gleichen sachlichen Qualität) zur Alterssicherung bleiben steuerfrei, Leistungen der Alterssicherung sind eine steuerliche Einkunftsart ohne Sondercharakter. Dies führt, wie man aus den hier präsentierten Ergebnissen deutlich sieht, zu einer steuerlichen Belastung der Rentner, die so hoch ist, daß sie aller Wahrscheinlichkeit nach bis auf weiteres politische Utopie bleibt. Nicht nur für Rentnerhaushalte, übrigens; nach den Ergebnissen in Tabelle 5 (S. 424) würde auch die steuerliche Belastung von Pensionärshaushalten nicht unbedeutend steigen. Dieser Belastungswirkung steht natürlich eine korrespondierende Entlastung während der aktiven Lebensphase, d. h. als Beitragszahler in der Rentenversicherung u. ä., gegenüber. Die Analyse der Gesamteffekte bei verschiedenen Ausgestaltungsmöglichkeiten auf beiden Seiten muß einer Folgeuntersuchung vorbehalten bleiben. Auf jeden Fall empfiehlt es sich, bei der Würdigung eines spezifischen Vor-

Tabelle 5: Durchschnittliche jährliche Steuerschuld von Nichterwerbstätigenhaushalten mit Haupteinkommen aus öffentlichen Pensionen unter alternativen Besteuerungsannahmen (Einkommensniveau 1978)

Haushaltsbrutto- einkommen von ... bis unter DM/Monat	Haushalte		Durchschnittliche jährliche Steuerschuld bei Besteuerung von Pensionen gemäß		Relative Erhöhung der Steuerschuld bei voller Besteuerung in %/o
	— 1000 —	%/o	ESTG 1977/79 DM	voller Besteuerung DM	
1000 - 1250	9	0,8	138	895	548,5
1250 - 1500	33	2,9	448	1 409	214,5
1500 - 1750	59	5,1	702	1 892	169,5
1750 - 2000	58		9971	2 328	139,8
2000 - 2500	130	11,3	1 595	2 892	81,3
2500 - 3000	177	15,4	2 386	3 782	58,5
3000 - 3500	146	12,7	3 144	4 892	55,6
3500 - 4000	122	10,6	4 312	5 996	39,1
4000 - 4500	93	8,1	5 371	7 184	33,8
4500 - 5000	79	6,9	6 323	8 264	30,7
5000 - 6000	110	9,5	8 296	10 444	25,9
6000 - 7000	61	5,3	11 132	14 230	27,8
7000 - 8000	38	3,3	13 085	16 452	25,7
8000 - 9000	20	1,7	18 528	22 264	20,2
9000 - 10000	6	0,5	22 025	27 896	26,7
10000 u. m.	11	0,9	30 659	35 342	15,3
Insgesamt	1 152	100,0	4 492	6 805	36,3

schlages nicht nur das politische Ziel, das man mit der Besteuerung erreichen oder ansteuern will, im Auge zu behalten, sondern auch dessen Zeithorizont zu beachten.

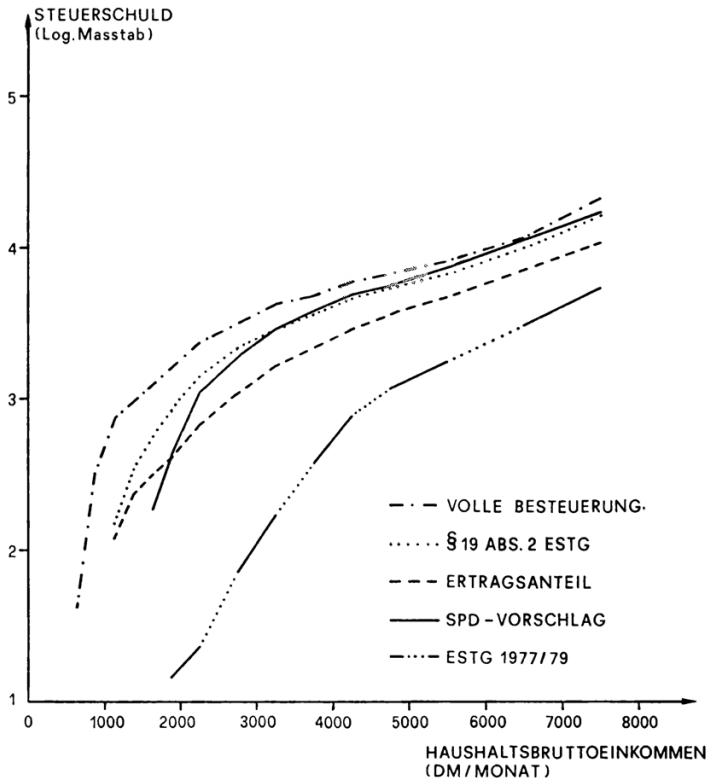


Abb. 1: Variation der durchschnittlichen jährlichen Steuerschuld von Nichterwerbstätigenhaushalten mit Haupteinkommen aus Renten gemäß unterschiedlichen Besteuerungsvorschlägen

Abbildung 1 zeigt die Ergebnisse der Wirkungsanalyse der untersuchten Vorschläge in zusammenfassender Form. Die durchschnittliche jährliche Steuerschuld¹⁶ von Rentnerhaushalten variiert bei den vier Abänderungsvorschlägen im unteren bis mittleren Einkommensbereich mit dem Haushaltsbruttoeinkommen in deutlich voneinander abweichender Art und Weise. Der divergierende Effekt der modifizierten Ertragsanteilsbesteuerung einerseits und der Freibetragsvariante ge-

¹⁶ In DM; zur besseren graphischen Veranschaulichung wurde ein logarithmischer Maßstab gewählt.

mäß SPD-Vorschlag andererseits wird dabei durch die Tatsache unterstrichen, daß sich die beiden Kurvenzüge schneiden. *Qualitativ* dürfte sich an diesem Ergebnis nichts ändern, wenn man anstatt der hier benutzten Verdoppelung des Ertragsanteils (*vide supra*) andere Anhebungsfaktoren wählen würde.

Für die Verteilung des Haushaltseinkommens *nach Steuern* („Haushaltsnettoeinkommen“) der Rentnerhaushalte in den Tabellen 3 und 4 wurden folgende Gini-Koeffizienten berechnet:

— ESTG 1977/79:	0.268
— Modifizierte Ertragsanteilsbesteuerung:	0.259
— SPD-Vorschlag:	0.248
— Volle Besteuerung:	0.243

Diese Werte müssen freilich mit einem methodischen Vorbehalt versehen werden, da infolge der Schwierigkeiten des Datenzugangs und anderer technischer Beschränkungen es in der Regel nicht möglich war, die Ergebnisse der Simulationsläufe sowohl nach den Einkommen vor Steuern als auch nach dem Einkommen nach Steuern zu klassifizieren. Größenordnung und relative Abstufungen der Gini-Koeffizienten erscheinen jedoch plausibel¹⁷.

IV. Abschließende Bemerkungen

Ein Nachteil der in diesem Aufsatz präsentierten Simulationsstudie ist die Beschränkung des Zeithorizonts auf ein einziges Jahr. Diese Beschränkung auf eine quasi-statische Betrachtungsweise war situationsgebunden. Sie ist nicht modellinhärent; im Gegenteil: gerade in diesem Punkt bietet der Simulationsansatz vielfältige Entwicklungsmöglichkeiten. Es ist im Prinzip richtig, daß die fiskalische Ergiebigkeit einer Besteuerungsvariante nicht allein nach der Höhe des Steuermehraufkommens in einem Jahr beurteilt werden kann oder sollte¹⁸. Die Vorausschätzung von Steueraufkommenselastizitäten in einer dynamischen Analyse ist jedoch ein notorisch unsicheres Unterfangen. Von einem partialanalytischen Ansatz kann sie ohnehin kaum sinnvoll geleistet werden. Dies gilt umso mehr, wenn das Gewicht von *nicht* aus Sozialversicherungsrenten stammenden Einkommen in Rentnerhaushalten weiterhin zunimmt. Die letzten 20 Jahre waren von einem derartigen Trend gekennzeichnet.

¹⁷ Nach unveröffentlichten Ergebnissen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung beträgt der Gini-Koeffizient des Haushaltsnettoeinkommens von Rentnerhaushalten für das Jahr 1980 im DIW-Modell 0.297 (Privatmitteilung von K. D. Bedau).

¹⁸ Vgl. dazu *Schmähl et alera* (1980), 418 f.

So notwendig nun quantitative Beurteilungsmaßstäbe konkreter Ausgestaltungsmöglichkeiten einer Rentenbesteuerung auch sind, so wäre es doch ein großer Fehler, die Beurteilung auf eine rein technokratische Ebene zu verlagern. Mit einer Entscheidung über eine (Änderung der bestehenden) Rentenbesteuerung werden sehr langfristig wirkende sozialpolitische und gesellschaftspolitische Weichen gestellt. Beim Thema Rentenbesteuerung geht es ja im Grunde gar nicht um die Bereinigung eines „steuersystematischen Sündenfalls“¹⁹, sondern um eine neue politische Austarierung von Gewichten in der Abgabebelastung der aktiven zu der nicht mehr einem Erwerb nachgehenden Bevölkerung. Nicht so sehr das Steuersystem, so möchte man sagen, ist derangiert, sondern das Alterssicherungssystem gerät aus den Fugen und wird finanziell um so heftiger ins Schlingern geraten, je mehr sich der Trend der letzten Jahre zur Vorverlegung des Rentenalters ausbreitet und gar, merkwürdigerweise, als arbeitsmarktpolitisches Ei des Kolumbus angesehen wird. Wenn man also in der gesetzlichen Rentenversicherung bei den bisherigen Finanzierungsformen bleibt und eine Beitragserhöhung ausschließt, um die Aktiven nicht stärker zu belasten, muß man zunächst den Bundeszuschuß erhöhen, um die Renten überhaupt zahlen zu können und anschließend — so lautet jedenfalls ein gängiger Begründungsstrang²⁰ — bei den Rentnern einen Teil der gezahlten Rente wegsteuern, um die Mittel für den Bundeszuschuß aufzubringen.

Was immer man nun von der Überzeugungskraft dieses „Kreislauf“-argumentes hält, *implizit* ist die Begründung für die Besteuerung eine ganz und gar politische, welche der Tatsache Rechnung trägt, daß das Nettorentenniveau angesichts der sich abzeichnenden Entwicklungen und Tendenzen nicht aufrechtzuerhalten sein wird. Steuersystematisch gibt es keinen vernünftigerweise vorbringbaren Zweifel daran, daß, wenn schon Besteuerung, die Variante „Vollbesteuerung“ die überzeugendste Lösung ist. Im politischen Beurteilungskontext verwischt sich diese Eindeutigkeit, da die Variante allenfalls auf einem aufwendigen Umweg zum Ziel zu kommen versucht. Das sozialpolitische Kernproblem wird nicht in offener Feldschlacht angegangen.

Die Herstellung eines rekurrenten Anschlusses an den bestehenden Zustand, im politischen Alltag etwas nahezu Unverzichtbares, wird von den anderen drei in dieser Arbeit behandelten Änderungsvorschlägen besser gewährleistet. Durch politische Anpassungseleganz zeichnet sich hierbei die Variante modifizierte Ertragsanteilsbesteuerung aus, in der ja die faktische Steuerfreiheit von Beitragszahlungen zur gesetzlichen

¹⁹ So Littmann (1980), 15 über die seit 1957 bestehende Ertragsanteilsbesteuerung von Renten.

²⁰ Z. B. bei Petersen (1979), 75.

Rentenversicherung (via Sonderausgabenabzug) als Subvention einer bestimmten Form der Einkommensverwendung begriffen und eine volle Besteuerung der aus den Beiträgen später fließenden Leistungen mit dem Argument abgelehnt wird, man könne eine solche Subvention nicht rückgängig machen, da das bei der Auflösung anderer Formen eines durch steuer- oder prämienbegünstigtem Sparen angesammelten Vermögens auch nicht geschehe²¹. Gewollt oder ungewollt bedeutet dies den Versuch einer Zementierung des sozialpolitischen *status quo*. Abgesehen von der Tatsache, daß formale Verstöße gegen finanzwissenschaftliche Kriterien steuerlicher Gleichbehandlung auf diese Weise nicht geheilt, sondern gepflegt werden, könnte man sich mit dem gleichen Argumentationsmuster der Betonung des impliziten Höchstbegünstigungsprinzips auch gegen andere nachträgliche Korrekturen des sozialen Besitzstandes, z. B. gegen eine Fehlbelegungsabgabe im sozialen Wohnungsbau wenden.

In der gesamten Alterssicherungsdiskussion gibt es z. Zt. noch zu viele Versuche, auf politischen Umgehungsstraßen einem drohenden Kollaps zu entkommen. Die Besteuerungsdiskussion ist davon nicht ausgenommen. Sie macht das Nachdenken darüber, wie man es schafft, aus den Rentenkassen *von vornherein* nur so viel zu verteilen, wie darin enthalten ist (von rein temporären Schwankungen des Liquiditätsstandes natürlich abgesehen), nicht entbehrlich. Fast sieht es daher so aus, als habe die Diskussion noch gar nicht richtig begonnen.

Zusammenfassung

Die verschiedenen in der Literatur diskutierten und in dieser Arbeit untersuchten Vorschläge zur Änderung der Besteuerung von Renten und anderen Alterseinkommen unterscheiden sich wesentlich hinsichtlich ihrer finanziellen Ergiebigkeit sowie ihrer Verteilungswirkungen. Das steuerliche Mehraufkommen variiert auf dem Einkommensniveau 1978 zwischen vier und zehn Milliarden DM. Die meisten Vorschläge, mit Ausnahme des SPD-Vorschlags, führen zu einer fühlbaren Mehrbelastung von Rentnerhaushalten im unteren bis mittleren Einkommensbereich. Beim SPD-Vorschlag ist die steuerliche Entzugswirkung im oberen Bereich stärker. Die Berücksichtigung steuerlicher Gesichtspunkte und Wirkungen allein führt jedoch zu Beurteilungsmaßstäben, die an den sozialpolitischen Implikationen der Vorschläge vorbeigehen.

Summary

Several proposals to alter the existing tax-laws for taxing old-age pensions in the Federal Republic of Germany are investigated empirically. The proposals differ widely with respect to their tax yield and their redistribu-

²¹ *Transfer-Enquete-Kommission* (1981), Ziffer 460; *Schmähl* (1982).

tional impact. All proposals with one exception increase the tax burden of households of retired persons in the low and middle income bracket. The SPD-proposal accentuates redistribution from the upper income echelon. The implications of these results as well as the ongoing discussion of taxing old-age income is assessed in terms of current and future necessities of 'Sozialpolitik'.

Anhang

Ablauffolge des Mikrosimulationsmodelles zur Rentenbesteuerung

1. Einlesen eines Haushalts aus der Ausgangsdatei mit allen dazugehörigen EVS-spezifischen Informationen
2. Fortschreibung der individuellen Einkunftsarten gemäß der Gleichung

$$(I) \quad EK_{1973}^i = EK_{1978}^i \cdot FAK^i$$

<i>i</i>	Anstiegsfaktor FAK^i	Zahlen- wert	Benutzt für Einkünfte aus
1	Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen	1.3623	Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb, Selbständiger Arbeit, Kapitalvermögen, Vermietung und Verpachtung
2	Bruttolohn- und Gehaltssumme	1.669	Nichtselbständiger Arbeit
3	Renten und Pensionen	1.7459	Versorgungsbezüge sonstige Einkünfte im Sinne von § 22 EStG

3. Feststellung der Summe der Einkünfte gemäß § 2 (2) EStG für jede zum Haushalt gehörende Person. Bei der Ermittlung des Überschusses der Einnahmen über die Werbungskosten wurden für Einnahmen aus Kapitalvermögen und Einnahmen im Sinne von § 22 EStG nur die Pauschbeiträge für Werbungskosten (§ 9 a EStG) berücksichtigt. Problematischer ist die Ermittlung der Werbungskosten bei Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit. Die darüber verfügbaren spärlichen Informationen deuten lediglich darauf hin, daß das relative Gewicht von erhöhten Werbungskosten unter den steuerlichen Abzugsbeträgen bis zu mittleren Bruttolohngruppen zunächst zunimmt, dann aber wieder abnimmt²². Als Approximation dieses noch ungenügend untersuchten Sachverhaltes wurden die Werbungskosten mittels einer gleitenden einkommensabhängigen Funktion errechnet, in der sich die Pauschale von 564 DM in 10 000 DM Schritten bis zu einer Obergrenze um ca. 20 % pro Schritt erhöhte.
4. Ermittlung des *Gesamtbetrages der Einkünfte*
Diese wurden aus der Summe der Einkünfte durch Abzug des Altersentlastungsbetrages (§ 24 a EStG) ermittelt.

²² Renz (1974), 564.

5. Ermittlung der *Steuerbemessungsgrundlage*

Als Sonderfreibeträge gemäß § 32 wurden berücksichtigt (a) der Altersfreibetrag, (b) der Haushaltsfreibetrag für Alleinstehende über 49 Jahre, (c) der Freibetrag für Alleinstehende mit mindestens einem Kind. Außerdem wurde der Tariffreibetrag berücksichtigt. Zur Ermittlung der Sonderausgaben wurden die Vorschriften des § 10 EStG soweit wie möglich, die des § 10 c EStG (Vorsorge-Pauschbetrag, Vorsorge-Pauschale) exakt implementiert. Unter den unbeschränkt abzugsfähigen Sonderausgaben wurde die in der Ausgangsdatei enthaltene gezahlte Kirchensteuer mit dem Anstiegsfaktor der Lohnsteuer zwischen 1973 und 1978 in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung modifiziert. Entsprechend wurden die zur Ermittlung der im Rahmen von Höchstbeträgen abzugsfähigen (privaten) Versicherungsbeiträge dadurch auf das Niveau des Jahres 1978 gebracht, daß die Ausgangswerte mit dem Anstiegsfaktor der Sozialversicherungsbeiträge abhängig Beschäftigter multipliziert wurden. Beiträge zu den gesetzlichen Rentenversicherungen und an die Bundesanstalt für Arbeit wurden aus den Bruttolöhnen und -gehältern des Jahres 1978 errechnet. Die Verminderung der im Rahmen von § 10 Abs. (3) Punkt 1 EStG abzugsfähigen Beiträge für Arbeitnehmer mit lebenslänglicher Versorgung wurde, wie im Gesetz vorgesehen, berücksichtigt.

6. *Tarifliche Einkommensteuer*

Bei der Ermittlung der tariflichen Einkommensteuer gemäß geltendem Einkommensteuertarif (§ 32 a EStG) wurde bei Ehegatten grundsätzlich Zusammenveranlagung gemäß § 266 EStG angenommen. Kinder des Haushaltsvorstandes wurden als separate Steuerfälle behandelt, sofern sie älter als 27 Jahre waren oder über ein eigenes Einkommen von mehr als 500 DM im Monat verfügten. Im Haushalt lebende Verwandte des Haushaltsvorstandes oder sonstige Haushaltsmitglieder wurden durchweg als eigene Steuerfälle behandelt.

7. *Ergebnisauswertung*

In der abschließenden Ergebnisauswertung wurde (in der Regel) die durchschnittliche Steuerschuld pro individuellem Haushalt gebildet und nach diversen sozioökonomischen Merkmalen klassifiziert. Die Summe über alle Haushalte ergibt die Gesamtsteuerbelastung und -verteilung.

Literatur

- Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (1980), Die Rentenbestände in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten in der Bundesrepublik Deutschland.
- Euler, Manfred und F. Klanberg (1982), Personen bzw. Haushalte mit ausgewählten staatlichen Transferzahlungen. Schriften zum Bericht der Transfer-Enquete-Kommission, Band 2, Teilband 1 und 2, Bonn.
- Frank, Gernold (1977), Das Besteuerungsmodell auf Mikrodatenbasis — Konzeption, Ergebnisse und Vergleich — SPES — Arbeitspapier Nr. 81, Frankfurt am Main.
- King, Jill R. (1980), The Comprehensive Human Resources Data System: A Model for Estimating the Distributional Impacts of Energy Policies, in:

- R. H. Haveman und K. Hollenbeck (Hrsg.), *Microeconomic Simulation Models for Public Policy Analysis, Volume I, Distributional Impacts*, New York.
- Klanberg, Frank (1982), Sozialpolitik der praktischen Vernunft — Zu den Ergebnissen der Transfer-Enquete-Kommission. Erscheint in den Referaten des 11. wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren „Grenzen und Möglichkeiten der Staatstätigkeit“.
- Littmann, Konrad (1980), Die Besteuerung von Renten, Pensionen und anderen Altersbezügen als aktuelles Problem steuerlicher Gleichheit und Gerechtigkeit, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut zu Köln, Sonderveröffentlichung Nr. 2.
- Minarek, Joseph (1980), The MERGE 1973 Data File, in: R. H. Haveman and K. Hollenbeck (Hrsg.), *Microeconomic Simulation Models for Public Policy Analysis, Volume I, Distributional Impacts*, New York.
- Petersen, Hans-Georg (1979), Finanzwirtschaftliche Folgen einer Harmonisierung der Belastung von Arbeits- und Alterseinkommen mit öffentlichen Abgaben, Kieler Arbeitspapier Nr. 93.
- Renz, Marianne (1974), Bruttolohn und Lohnsteuer. Ergebnis der Lohnsteuerstatistik 1971, *Wirtschaft und Statistik* 8/1974, 551 - 565.
- Schmähl, Winfried (1982), Elemente einer künftigen Rentenreform: Veränderungen der Anpassung und Besteuerung von Renten, Bonn (in Druck).
- Schmahl, Winfried, D. Göbel, X. Scheil und M. Schreyer (1980), Quantitative Auswirkungen einer veränderten Besteuerung von Renten. Eine Simulationsanalyse für die Bundesrepublik Deutschland, *Die Angestelltenversicherung* 10/80, 348 - 361 und 11/81, 413 - 420.
- Sozialbeirat (1981), Gutachten des Sozialbeirats über langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Bundestagsdrucksache 9/632.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands (1980), Materialien Alterssicherung: Zukunftsgerechte Weiterentwicklung der Alterssicherung, Probleme und Lösungsmöglichkeiten, Bonn.
- Transfer-Enquete-Kommission (1981), Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.