

Ältere Menschen in Deutschland: Einkommenssituation und ihr möglicher Beitrag zur Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung

Markus M. Grabka
mgrabka@diw.de

Joachim R. Frick
jfrick@diw.de

Volker Meinhardt
vmeinhardt@diw.de

Jürgen Schupp
jschupp@diw.de

In der derzeitigen Debatte zur Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) werden verschiedene Wege zu einer ausgewogenen Beteiligung sowohl der Beitragszahler als auch der Rentenbezieher diskutiert. Neben einer Aussetzung bzw. Reduktion der Rentenanpassung und einer Anhebung der Regelaltersgrenze besteht auch die Möglichkeit, die Vorschriften zur Besteuerung von Renten neu zu gestalten. Ohnehin hat im März 2002 das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) eine Angleichung der Besteuerung von GRV-Renten und Pensionen gefordert. Die „Sachverständigenkommission zur Neuordnung der Altersbesteuerung“ schlägt als Einstieg eine Bemessungsgrundlage von 50 % aller Renteneinkünfte vor; langfristig soll eine Vollbesteuerung erreicht werden.

Jegliche Rentenreform setzt eine möglichst detaillierte Bestandsaufnahme der Einkommenssituation der aktuellen Rentnergeneration in Deutschland voraus. Empirische Analysen auf Basis der repräsentativen Stichprobe des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zeigen, dass die verfügbaren Einkommen der älteren Bevölkerung im Durchschnitt nur wenig unter jenen der erwerbsfähigen Jahrgänge liegen. Insbesondere GRV-Rentner mit sonstigem Einkommen (aus Kapitalerträgen, Vermietung und Verpachtung usw.) profitieren von der niedrigen Besteuerung ihrer Sozialversicherungsrenten aufgrund des derzeit steuerfreien geldwerten Vorteils aus Arbeitgeberbeiträgen und Bundeszuschuss. Modellrechnungen zu den Auswirkungen einer sachgerechten Anhebung der steuerlichen Bemessungsgrundlage von GRV-Renten verdeutlichen, dass aufgrund des geltenden Grundfreibetrages nur wenige gut verdienende alte Menschen von einer systematisch gebotenen Besteuerung aller Alterseinkommen tatsächlich betroffen sein würden. Ein Aussetzen der Rentenanpassung träfe hingegen auch Rentner mit geringen Renten.

Zur Ausgangslage

Die Verschlechterung der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) hat zu Maßnahmen geführt, mit denen kurzfristig die Einnahmenseite verbessert werden soll. Zum ersten wurde der Beitragssatz zur GRV zum 1.1.2003 von 19,1 % auf 19,5 % des Bruttoarbeitsentgeltes angehoben. Zum zweiten wurde die Beitragsbemessungsgrenze, abweichend vom üblichen, gesetzlich vorgesehenen Verfahren, um 13,4 % – von 4 500 Euro auf 5 100 Euro – erhöht. Diese Maßnahmen bedeuten zum Teil sehr erhebliche Belastungen für Arbeitnehmer und Arbeitgeber.

Vor diesem Hintergrund werden auch Maßnahmen zur Reduzierung auf der Ausgabenseite gefordert. Ein häufig – z. B. von den Grünen und den Arbeitgeberverbänden – unterbreiteter Vorschlag läuft darauf hinaus, die nächste Rentenanpassung auszusetzen oder zu reduzieren. Ein solches Vorgehen

wird als Beitrag der Rentner zur Konsolidierung der Finanzen der Rentenversicherung – äquivalent zu der Beitragserhöhung für die Beschäftigten – angesehen. Unberücksichtigt bleibt dabei häufig, dass eine Beitragserhöhung auch die Rentner betrifft, denn eine Erhöhung des Beitragssatzes führt bei dem gegenwärtigen nettolohnbezogenen Mechanismus automatisch zu geringeren Anpassungssätzen.¹ Als Vorteil einer Aussetzung bzw. Reduktion der Anpassung wird angeführt, dass damit sehr schnell die Ausgaben reduziert und das Rentenniveau dauerhaft gesenkt werden können. Als Nachteil gilt, dass die Absenkung des Rentenniveaus jeden Rentner unabhängig von seiner Einkommensposition trifft und damit *ceteris paribus* das Armutsrisiko von Rentnern erhöht.

¹ Allerdings erfolgt diese Reduktion der verfügbaren Einkommen der GRV-Rentner mit einer Verzögerung von etwa eineinhalb Jahren, d. h. die Beitragssatzerhöhung zum 1.1.2003 wirkt sich erst mit der Rentenanpassung zum 1.7.2004 aus.

Ein weiterer Vorschlag zur Dämpfung der Ausgabenentwicklung in der GRV besteht in der Anhebung des gesetzlich vorgesehenen Renteneintrittsalters. Für Personen, die vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausscheiden, bedeutet dies höhere Rentenabschläge. Diese Maßnahme wirkt nur auf Neuzugänge und kann daher nicht kurzfristig, sondern erst auf lange Sicht zu einer deutlichen Entschärfung der Finanzprobleme beitragen. Bevor das gesetzliche Renteneintrittsalter heraufgesetzt wird – was bei angespannter Arbeitsmarktlage für ältere Arbeitnehmer eine Absenkung der Neurenten impliziert –, sollte eine Annäherung des tatsächlichen Renteneintrittsalters an die gegenwärtig geltende Regelaltersgrenze angestrebt werden.²

Als weitere Möglichkeit eines sozial ausgewogenen Beitrags der Bestands- und Zugangsrentner zur Verbesserung der Finanzsituation bietet sich eine Reform der Besteuerungsvorschriften für Alterseinkünfte, insbesondere der GRV-Renten, an. Ein solches Verfahren berücksichtigt die gesamte finanzielle Situation des einzelnen Rentners bzw. Rentnerhaushalts. Da die Rentenversicherungsträger nicht die Hoheit über die im Falle eines solchen Modells zusätzlich erzielten Steuereinnahmen aus den Alterseinkünften haben, müsste durch entsprechende Überleitungsverfahren sichergestellt werden, dass diese der GRV nicht verloren gehen, wenn es darum geht, den Beitragssatz der GRV möglichst niedrig zu halten.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 6. März 2002 festgestellt, dass die unterschiedliche Besteuerung von Beamtenpensionen und Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung seit 1996 mit dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar ist.³ Der Gesetzgeber ist aufgefordert worden, bis spätestens 2005 eine Neuregelung zu treffen.

Pensionäre müssen ihre gesamten Versorgungsbezüge bis auf einen Versorgungsfreibetrag von derzeit höchstens 3 072 Euro als nachträgliche steuerpflichtige Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit versteuern (vgl. § 19 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und Abs. 2 EStG). Demgegenüber bleiben Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung für Arbeiter und Angestellte sowie der Zusatzversorgung weitgehend steuerfrei, da sie nur mit dem Ertragsanteil besteuert werden (vgl. § 22 Nr. 1 Satz 3 EStG), der in den meisten Fällen den Grundfreibetrag (7 235 Euro) nicht übersteigt. Die Höhe des Ertragsanteils richtet sich dabei nach dem Alter bei Renteneintritt und beläuft sich z. B. bei einem 60-Jährigen auf 32 % und bei einem 65-Jährigen auf 27 % der ausgezahlten GRV-Rente.⁴

Zur Lebenslage älterer Menschen⁵

Eine rationale Auseinandersetzung mit alternativen Rentenbesteuerungsmodellen setzt eine möglichst detaillierte Bestandsaufnahme der Einkommenssituation der aktuellen Rentnergeneration voraus. Dazu werden die Daten des vom DIW Berlin in Zusammenarbeit mit Infratest Sozialforschung (München) erhobenen Sozio-oekonomischen Panels (SOEP)⁶ für das Jahr 2001 herangezogen, die u. a. Informationen über die Lebenssituation sowie die Höhe und Zusammensetzung der Einkommen privater Haushalte enthalten.

Im Jahre 2001 lebten in Deutschland in Privathaushalten⁷ knapp 14 Mill. Personen oder 17 % der Gesamtbevölkerung, die 65 Jahre und älter waren (Tabelle 1). Die Mehrzahl dieser Personen (58 %) wohnte in Zweipersonenhaushalten. Rund 6 Mill. (42 %) lebten in Einpersonenhaushalten, davon waren knapp 86 % allein lebende Frauen. Mehrgenerationenhaushalte spielten kaum noch eine Rolle (rund 1 %).

Die Einkommenssituation der Alten, hier gemessen als äquivalenzgewichtetes Jahreseinkommen,⁸ variiert dabei mit dem Haushaltstyp. Bezogen auf das mittlere Einkommen der Gesamtbevölkerung haben Personen über 65 Jahre eine unterdurchschnittliche Position (91 %). Alleinlebende im Al-

² Im Jahre 2001 betrug das durchschnittliche Renteneintrittsalter für Altersrenten, d. h. ohne Rentenzugänge wegen Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit, für Männer 62,4 Jahre und für Frauen 62,5 Jahre (vgl. VDR 2003: <http://www.vdr.de>). Könnte die Differenz zwischen tatsächlichem und gesetzlich vorgesehenem Renteneintrittsalter verringert werden, so verbesserte dies mittel- und langfristig die Finanzsituation der GRV. Allerdings träfe dies wiederum nur die Neuzugänge.

³ Vgl.: BVerfG, 2 BvL 17/99 vom 6.3.2002, Absatz-Nr. (1–241), <http://www.bverfg.de/>. Bereits in zwei früheren Urteilen aus den Jahren 1980 und 1992 hat das BVerfG für die Streitjahre 1969 und 1970 Korrekturbedarf konstatiert. Vgl. Klaus Dieter Bock: Die Urteile des BVerfG von 1980 und 1992 zur Rentenbesteuerung im Argumentationshaushalt der Experten. In: Sozialer Fortschritt, Nr. 1/2001, S. 12–20.

⁴ Das Rentenzugangsalter für Versicherungsrenten (Alters- und Invaliditätsrenten) lag im Jahre 2001 bei rund 60,2 Jahren (VDR 2003: <http://www.vdr.de>).

⁵ Unter Alten bzw. älteren Menschen werden hier im Folgenden Personen im Alter von 65 und mehr Jahren verstanden.

⁶ Das SOEP ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung privater Haushalte, die seit 1984 in Westdeutschland und seit 1990 auch in Ostdeutschland jährlich durchgeführt wird; vgl. SOEP Group: The German Socio-Economic Panel (GSOEP) after more than 15 years – Overview. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung des DIW Berlin, Nr. 1/2001, S. 7–14; auch <http://www.diw.de/deutsch/sop/>.

⁷ Die im SOEP interviewten Personen in Anstalten (insbesondere in Altenwohn- und Pflegeheimen) werden aufgrund der vielfältigen Abgrenzungsprobleme bei der Erfassung von Einkommen und Ausgaben aus den folgenden Analysen ausgeschlossen.

⁸ Hierbei handelt es sich um retrospektiv erfragte Einkommen des Vorjahres. Die Ergebnisse werden auch von der Wahl der Äquivalenzskala bestimmt, mit der die Skaleneffekte des gemeinsamen Wirtschaftens mehrerer Personen in einem Haushalt berücksichtigt werden. Bei der hier verwendeten Äquivalenzgewichtung wird – entsprechend den Analysen zur Einkommensverteilung in Deutschland, die seit 1998 für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vorgenommen werden – die Quadratwurzel der Haushaltsgröße herangezogen, so dass z. B. ein Vier-Personenhaushalt ein Äquivalenzgewicht von 2 statt eines Pro-Kopf-Gewichts von 4 erhält. Vgl. auch: Einkommensverteilung in Deutschland – Stärkere Umverteilungseffekte in Ostdeutschland. Bearb.: Markus M. Grabka. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 19/2000, S. 291.

Tabelle 1

Einkommen und Einkommensposition in Deutschland 2001 nach Haushaltstypen

Haushaltstyp	Personen in Mill.	Anteil in %	Durchschnittl. verfügbares Einkommen ¹ in Euro	Relative Einkommensposition (insgesamt = 100)	Niedrigeinkommensrate ²
Alleinlebende im Alter von unter 65 Jahren	8 532	10,5	18 191	93,8	22,5
Alleinlebende im Alter von 65 bis 74 Jahren	2 537	3,1	16 400	84,6	26,8
darunter: Frauen	2 045	2,5	16 171	83,4	28,3
Alleinlebende im Alter von 75 Jahren und älter	3 352	4,1	14 319	73,9	28,0
darunter: Frauen	3 012	3,7	13 923	71,8	29,6
Zweipersonenhaushalte, älteste Person unter 65 Jahre	13 433	16,6	22 901	118,1	11,7
Zweipersonenhaushalte, älteste Person 65 bis 74 Jahre	5 333	6,6	18 687	96,4	10,3
Zweipersonenhaushalte, älteste Person 75 Jahre und älter	2 680	3,3	19 815	102,2	8,4
Familien mit Kindern unter 17 Jahren	31 742	39,1	17 756	91,6	16,0
Sonstige Haushalte ohne Kinder	10 567	13,0	23 114	119,2	9,3
Sonstige Haushalte mit Rentnern, 65 bis 74 Jahre	1 791	2,2	20 433	105,4	5,0
Sonstige Haushalte mit Rentnern, 75 Jahre und älter	1 191	1,5	20 053	103,4	8,6
Insgesamt	81 158	100,0	19 388	100,0	14,9
darunter:					
Personen unter 65 Jahre	67 222	82,8	19 766	101,9	14,6
Personen 65 Jahre und älter	13 936	17,2	17 569	90,6	16,6

¹ Vorjahreseinkommen (einschließlich des Mietwertes selbstgenutzten Wohneigentums), äquivalenzgewichtet mit dem Kehrwert der Quadratwurzel der Haushaltsgröße.

² Anteil der Personen, deren verfügbares Einkommen weniger als 60% des Medians der Gesamtbevölkerung beträgt.

Quellen: SOEP 2001; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2003

ter von 65 bis 74 Jahren verfügen über knapp 85 % des Durchschnittseinkommens; dieser Wert sinkt für ältere Alleinlebende ab 75 Jahren auf rund 74 %. In beiden Altersgruppen haben Frauen etwas geringere Einkommen als Männer. Ältere in Zweipersonenhaushalten, in der Regel Paare, sind mit einem äquivalenzgewichteten Jahreseinkommen von rund 19 000 Euro deutlich besser gestellt. Dies entspricht etwa dem Durchschnittswert der Gesamtbevölkerung und liegt *erheblich* über den Einkommen von Familien mit minderjährigen Kindern (17 750 Euro).⁹

Bei der Diskussion alternativer Rentenbesteuerungsmodelle sind aus sozialpolitischer Sicht auch Einkommensverteilung und insbesondere Einkommensarmut relevante Indikatoren: Die Niedrigeinkommensrate¹⁰ der Alten insgesamt lag mit 16,6% um 2 Prozentpunkte über dem Gesamtdurchschnitt der Bevölkerung. Überproportional waren dabei die alleinlebenden Alten betroffen (27 % bis 30 %). Alte Menschen in Zweipersonenhaushalten, immerhin rund 58 % aller Alten, leben hingegen deutlich seltener im Niedrigeinkommensbereich. Hier lag der entsprechende Anteil bei den jungen Alten bei rund 10 % und bei den Hochbetagten lediglich bei 8 %. Damit hatte die Mehrzahl der Alten ein knapp halb so hohes Armutsrisiko wie Familien mit Kindern (16 %) oder allein lebende Personen im erwerbsfähigen Alter (23 %).

Tabelle 2

Einkommensverteilung nach Altersgruppen

Alter in Jahren	1. Quintil	2. Quintil	3. Quintil	4. Quintil	5. Quintil	Insgesamt
	Anteil in %					
Unter 35 Jahre	24,1	22,5	19,7	18,5	15,2	100,0
35 bis 45 Jahre	13,4	17,4	23,9	22,2	23,1	100,0
45 bis 55 Jahre	11,3	12,6	20,1	25,5	30,5	100,0
55 bis 65 Jahre	18,4	15,9	17,3	20,8	27,6	100,0
65 bis 75 Jahre	20,5	26,1	20,2	18,6	14,6	100,0
75 Jahre und älter	31,0	25,5	17,6	13,4	12,5	100,0
Bevölkerung insgesamt	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	100,0
Durchschnittl. verfügbares Einkommen in Euro ¹	8 272	13 857	17 669	22 425	34 714	19 388
Anteil am verfügbaren Einkommen in %	8,5	14,3	18,2	23,1	35,9	100,0

¹ Vorjahreseinkommen (einschließlich des Mietwertes selbstgenutzten Wohneigentums), äquivalenzgewichtet mit dem Kehrwert der Quadratwurzel der Haushaltsgröße. Jedes Quintil umfasst 20 % aller nach der Höhe der Einkommen geordneten Personen der Gesamtbevölkerung.

Die Analyse der Einkommensverteilung (Tabelle 2) verdeutlicht, dass nur in der Gruppe der über 74-Jährigen überproportional viele Personen im untersten Quintil¹¹ vertreten sind (31 %), wobei in dieser Gruppe allein lebende Frauen dominieren. Personen im erwerbsfähigen Alter stellen erwar-

⁹ Zur Problematik der Wahl der Äquivalenzziffern vgl. Jürgen Faik: Äquivalenzskalen. Theoretische Erörterung, empirische Ermittlung und verteilungsbezogene Anwendung für die Bundesrepublik Deutschland. Berlin 1995.

¹⁰ Hier wird die international gebräuchliche Definition der Armutsgrenze genutzt. Diese liegt bei 60 % des Medians des verfügbaren Einkommens.

¹¹ Jedes Quintil umfasst 20 % der nach der Höhe ihrer Einkommen geordneten Personen.

Quellen: SOEP 2001; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2003

Tabelle 3

Einkommensquellen von Personen im Alter ab 65 Jahren

Einkommensquintil ¹	Durchschnittliches verfügbares Einkommen		Erwerbseinkommen	Kapitaleinkünfte	Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums/ private Transfers	Staatliche Transferleistungen	Renten der Sozialversicherung, Zusatzversorgung und Pensionen	Betriebs- und sonstige private Renten	Steuern und Sozialversicherungsabgaben
	in Euro	in % des verfügbaren Einkommens							
1. Quintil	8 735	100,0	2,4	3,2	7,0	2,2	90,1	2,0	-6,9
2. Quintil	12 728	100,0	2,4	2,4	7,6	1,8	90,4	2,7	-7,3
3. Quintil	15 665	100,0	4,3	2,6	7,1	1,6	87,3	5,0	-7,9
4. Quintil	19 889	100,0	12,2	5,1	7,7	1,5	78,1	5,3	-9,9
5. Quintil	30 837	100,0	19,5	13,5	8,7	1,0	64,2	8,1	-15,0
Insgesamt	17 569	100,0	11,0	7,0	7,9	1,5	77,8	5,5	-10,7

¹ Vorjahreseinkommen (einschließlich des Mietwertes selbstgenutzten Wohneigentums), äquivalenzgewichtet mit dem Kehrwert der Quadratwurzel der Haushaltsgröße. Jedes Quintil umfasst 20 % aller nach der Höhe der Einkommen geordneten Personen im Alter ab 65 Jahren.

Quellen: SOEP 2001; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2003

tungsgemäß zwar die Mehrheit in den oberen Quintilen, doch immerhin 13 % bis 15 % der Alten (je nach Altersgruppe) finden sich ebenfalls im obersten Fünftel der Einkommenshierarchie.

Zusammensetzung der Einkommen

Primäre Einkommensquellen von Alten sind nach wie vor Renten der Sozialversicherung und der Zusatzversorgung sowie Pensionen (Tabelle 3). In den untersten drei Quintilen der Einkommensverteilung machen diese Komponenten rund 90 % des verfügbaren Einkommens aus. Zweitwichtigste Einkommensquelle der Alten-Haushalte ist mit durchschnittlich 11 % das Erwerbseinkommen, das im Allgemeinen von anderen Haushaltsmitgliedern, z. B. Ehepartnern, eingebracht wird. In den untersten drei Quintilen hat das Erwerbseinkommen faktisch jedoch keine Relevanz.

Mit weiteren jeweils durchschnittlich rund 7 % bis 8 % wird das verfügbare Einkommen aus Kapitaleinkünften (Zinsen, Dividenden, Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung) und aus dem Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums (einschließlich privater Transfers) gespeist. Der Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums ist dabei über alle Einkommensgruppen relativ gleich verteilt und liegt nur im obersten Quintil mit rund 9 % des verfügbaren Einkommens etwas höher. Kapitaleinkünfte sind demgegenüber weitaus ungleichmäßiger über die Population der Alten verteilt. Die untersten drei Quintile erzielen nur rund 3 % ihres verfügbaren Einkommens aus Kapitalerträgen, das oberste hingegen knapp 14%. Eine Einkommensquelle mit künftig steigender Bedeutung sind betriebliche und sonstige private Renten. Diese machten 2001 bei den Alten insgesamt nur 5,5 % des ver-

fügbaren Einkommens aus, im obersten Quintil aber immerhin schon über 8%.¹² Von untergeordneter Bedeutung (1,5 % im Mittel aller Alten) sind staatliche Transferleistungen z. B. in Form von Wohngeld oder Sozialhilfe; mit zunehmendem Einkommen sinkt dieser Wert erwartungsgemäß.

Die Belastung durch Steuern und Sozialabgaben der Alten ist im Vergleich zur erwerbstätigen Bevölkerung ungleich geringer und liegt bei knapp 11 % des verfügbaren Einkommens. Dabei entrichten die untersten drei Quintile der Alten faktisch keine Steuern, sondern nur Sozialversicherungsbeiträge. Eine Steuerbelastung ist erst im obersten Quintil der Alten signifikant; dieses entrichtet etwa 15 % des verfügbaren Einkommens als Steuern und Sozialversicherungsbeiträge.

Nachgelagerte Besteuerung der Renten

Es sind verschiedene Ansätze steuerlicher Gleichbehandlung von Rentnern und Pensionären im Gespräch, mit denen versucht werden soll, den Forderungen des BVerfG gerecht zu werden. Neben dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1986) präferieren auch verschiedene Kommissionen und Sachverständige die nachgelagerte Besteuerung von Renten.¹³

¹² Nach den Daten der ASID '99 beziehen die Personen, die 65 Jahre und älter sind, 4,2 % der Nettoeinkommen aus betrieblichen Renten. Vgl.: BMA (Hrsg.): Alterssicherung in Deutschland 1999 (ASID '99), Tabellenband. München 2001.

¹³ Vgl. Sachverständigenkommission Alterssicherung 1983, Einkommensteuerkommission 1994, Steuerreformkommission 1997 und, wiederholt, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Auch das BVerfG selbst spricht sich in seinem Urteil für eine nachgelagerte Besteuerung aus. Nach der Urteilsverkündung des BVerfG bekräftigte auch Finanzminister Eichel, eine nachgelagerte Besteuerung anzustreben, indem er schrittweise die Beiträge zur Altersvorsorge von der Steuer befreien und im Gegenzug Rentenzahlungen besteuern wolle (Berliner Zeitung vom 7. März 2002).

Steigende Bedeutung betrieblicher und anderer privater Renten

Nachgelagerte Besteuerung: bessere Berücksichtigung der steuerlichen Leistungsfähigkeit

Nach diesem Konzept bleiben Beiträge zur Altersvorsorge grundsätzlich steuerfrei; erst die Altersbezüge unterliegen vollständig der Einkommensteuer. Die nachgelagerte Vollbesteuerung berücksichtigt damit besser die tatsächliche steuerliche Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen. Dieses Konzept ist auch konform mit dem Ausbau der individuellen Altersvorsorge, wonach bereits jetzt Auszahlungen aus einem gemäß § 10 EStG geförderten Altersvorsorgevertrag besteuert werden (§ 22 Absatz 5 EStG).

Ein solcher Systemwechsel in der Steuer- und Rentenpolitik hätte weitreichende Konsequenzen. Mit der vollen steuerlichen Freistellung der Pflichtbeiträge zur GRV kommt es einerseits zu einer Steigerung der Nettoeinkommen der Erwerbstätigen, andererseits aber sinkt infolge der Besteuerung auf lange Frist die Nettorente.¹⁴ Die vollständige Umstellung auf das Prinzip der nachgelagerten Besteuerung für alle Beteiligten (Beitragszahler und Rentempfänger) erfordert lange Übergangszeiten.¹⁵

Als Folge einer sofortigen Umstellung wäre mit intergenerationalen Verteilungswirkungen zuungunsten der derzeitigen Rentnergeneration zu rechnen. Allerdings hat diese Generation vom bisher geltenden Steuerprivileg profitiert, da sowohl der Arbeitgeberanteil bei den Rentenbeiträgen¹⁶ als auch der Bundeszuschuss für die Rentenkasse¹⁷ nie steuerlich belastet worden sind. Prinzipiell ist es möglich, die auf diesen Zahlungen beruhenden Rentenbestandteile ab sofort in die steuerliche Bemessungsgrundlage einzubeziehen. Nur rückwirkend darf keine Belastung der derzeitigen Rentner vorgenommen werden.¹⁸

Modellrechnung zur Verteilungswirkung einer Anhebung der steuerlichen Bemessungsgrundlage von Rentnereinkommen

Gemäß den aktuellen Steuerregeln werden GRV-Renten nur in Höhe des so genannten Ertragsanteils von durchschnittlich 28 % in das zu versteuernde Einkommen einbezogen. In einer Modellrechnung wurde diese steuerliche Bemessungsgrundlage für Bezieher einer Rente der GRV und der Zusatzversorgung angehoben, indem pauschal ein zu versteuernder Anteil dieser Einkünfte von 65 % unterstellt wird.¹⁹

Gegenüber dem Status quo kommt es bei Personen im Alter von 65 und mehr Jahren zu einer Abnahme des durchschnittlich verfügbaren Äquivalenzeinkommens durch zusätzliche Steuern in Höhe von 193 Euro jährlich; das entspricht gut 1 % des verfügbaren Einkommens (Tabelle 4).

Durch diese Reform würden rund 2,5 Mill. GRV-Rentner und gemeinsam mit diesen veranlagte Ehepartner zusätzlich steuerlich belastet.²⁰ Damit würde der Anteil der Einkommensteuer entrichtenden Personen in der Altersgruppe ab 65 Jahren von rund 13 % auf 31 % steigen.

Diese Durchschnittsbetrachtung vernachlässigt jedoch, dass aufgrund von steuerlichem Grundfreibetrag und Progressionseffekt des Steuertarifs vorwiegend GRV-Rentner mit erheblichen Zusatzeinkünften von diesem Systemwechsel betroffen wären. Der überwiegende Teil der Bezieher von GRV-Renten (inklusive Zusatzversorgung) hat keine wesentlichen weiteren Einkommensquellen und bleibt in der Regel wegen der Grundfreibetragsregelung steuerfrei. Erwartungsgemäß zahlen Personen in den untersten beiden Einkommensquintilen weiterhin faktisch keine oder keine zusätzlichen Steuern. Aber selbst im dritten oder vierten Quintil fällt die zusätzliche Belastung mit 50 bzw. 214 Euro jährlich eher gering aus.

Durch die hier simulierte Anhebung der Bemessungsgrundlage bei GRV-Rentnern kommt es daher zu keiner Ausweitung von Altersarmut, da nur diejenigen Alten steuerlich herangezogen werden, die bereits eine ausreichend hohe steuerliche Leistungsfähigkeit aufweisen. Doch selbst in dieser Gruppe beträgt die zusätzliche Steuerlast lediglich gut 2 Prozentpunkte. Damit könnte die Umstellung der Besteuerung von GRV-Renten und der Zusatzversorgung sofort und ohne soziale Verwerfungen vorgenommen werden. Im Gegensatz dazu würde eine alternative Aussetzung der Rentenanpassung und damit eine Senkung des allgemeinen Rentenniveaus alle Sozialrentner unabhängig von der in-

¹⁴ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2001, Ziffer 242.

¹⁵ Eine empirische Abschätzung der gesamtfiskalischen Effekte einer solchen Systemveränderung mit der entsprechenden Quantifizierung der steuerlichen Entlastung für Erwerbstätige erfordert eine Lebenszyklusbetrachtung über mehrere Generationen, die an dieser Stelle nicht geleistet werden kann.

¹⁶ Vernachlässigt man freiwillige Beiträge von Selbständigen und geht davon aus, dass die Sozialversicherungsbeiträge je zur Hälfte von Arbeitgebern und Arbeitnehmern getragen werden, so macht der Arbeitgeberbeitrag rund 37 % der gesamten Beitragseinnahmen in der GRV aus (VDR 2003: <http://www.vdr.de/>).

¹⁷ Der gesamte Bundeszuschuss zur Rentenversicherung machte dabei 2001 rund 53,3 Mrd. Euro aus, was einem Anteil von rund 24 % der gesamten Einnahmen der GRV entspricht (ebenda VDR 2003).

¹⁸ Vgl. BverfG, a. a. O., Absatz 240.

¹⁹ Die Höhe dieser Bemessungsgrundlage berücksichtigt neben den steuerfreien Arbeitgeberbeiträgen auch einen Teil des Bundeszuschusses und liegt daher etwas höher als der Einstiegswert von 50 %, den die Sachverständigenkommission zur Neuordnung der Altersbesteuerung vorschlägt. Eine exakte Simulation erfordert die Berücksichtigung individueller Beitrags- und Versicherungszeiten, was mit dem vorliegenden Datenmaterial nicht möglich ist. Daher wird hier ein konservativer Pauschalwert verwendet.

²⁰ Bei Betrachtung der gesamten Bevölkerung würden weitere 1,5 Mill. jüngere GRV-Rentenbezieher unter 65 Jahren (Vorruhestand, Erwerbsminderung usw.) und mit ihnen gemeinsam veranlagte Personen zusätzlich mit Steuern belastet. Das durchschnittlich verfügbare Einkommen der Gesamtbevölkerung sinkt bei dieser Modellrechnung nur um 71 Euro pro Jahr.

Systemwechsel erfordert lange Übergangszeiten

Tabelle 4

Modellrechnung zur Anhebung der steuerlichen Bemessungsgrundlage bei GRV-Rentnern

	Status-quo-Modell: Ertragsanteil durchschnitt. 28 %, durchschnittlich verfügbares Einkommen ¹	Reformmodell: Durchschnittliche Veränderung gegenüber Status-quo-Modell	
		in Euro	in %
Personen im Alter ab 65 Jahren			
Insgesamt	17 570	-193	1,1
1. Quintil	8 731	0	0
2. Quintil	12 723	-7	0,05
3. Quintil	15 659	-50	0,3
4. Quintil	19 881	-214	1,1
5. Quintil	30 825	-692	2,2
<i>Nachrichtlich:</i> Gesamtbevölkerung	19 388	-71	0,4
		in Tausend	in %
Steuerpflichtige Personen			
Personen im Alter ab 65 Jahren	1 830	2 456	134,2
Gesamtbevölkerung	37 533	3 968	10,6

¹ Vorjahreseinkommen (einschließlich des Mietwertes selbstgenutzten Wohneigentums), äquivalenzgewichtet mit der Quadratwurzel der Haus-

haltsgröße. Jedes Quintil umfasst 20 % aller nach der Höhe der Einkommen geordneten Personen im Alter ab 65 Jahren.

Quellen: SOEP 2001; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2003

dividuellen Einkommenslage treffen. Auch würde damit dem Auftrag des BVerfG nicht Genüge getan.

Zusammenfassung und Ausblick

Ältere Menschen in Deutschland haben im Vergleich zur gesamten Bevölkerung nur ein leicht unterdurchschnittliches Einkommen und tragen im Vergleich zu Familien mit minderjährigen Kindern oder Alleinlebenden im erwerbsfähigen Alter ein deutlich geringeres Armutsrisiko. Immerhin 13 % bis 15 % der Alten befinden sich im obersten Fünftel der Einkommenshierarchie. Grundsätzlich sind Renten der Sozialversicherung und der Zusatzversorgung sowie Pensionen nach wie vor für die Mehrzahl der Alten die wichtigste Einkommensquelle. Zusatzeinkünfte aus Kapitalerträgen, Vermietung und Verpachtung oder aus privaten Renten werden vorrangig von den einkommensstärksten 20 % der Alten erzielt.

Nach dem Urteil des BVerfG aus dem Jahre 2002 verstößt die derzeitige Besteuerung von Renten der Sozialversicherung und der Zusatzversorgung gegen den Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes. Statische Modellrechnungen zu den Auswirkungen einer alternativen verfassungsgemäßen Besteuerung von GRV-Renten zeigen einerseits zwar eine Ausweitung des steuerpflichtigen Personenkreises der über 65-Jährigen um rund 2,5 Mill.

Personen. Andererseits liegt der zusätzlich zu entrichtende Steuerbetrag im Durchschnitt lediglich bei rund 190 Euro pro Jahr. Die untersten 60 % der Einkommensbezieher in der Altenpopulation werden faktisch nicht oder nicht zusätzlich durch diese Reform belastet; nur Rentner mit erheblichen Zusatzeinkünften sind betroffen. Im Ergebnis steigt für „Normalrentner“ wegen des relativ hohen Grundfreibetrages die Steuerschuld nicht.

Eine derartige Beteiligung der gegenwärtigen Rentnergeneration an der finanziellen Entlastung der GRV wäre kurzfristig realisierbar. Darüber hinaus erscheint ein zügiger Umstieg in das System einer nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkommen angebracht. Die derzeitigen Forderungen zielen darauf, sozialversicherungspflichtig Beschäftigte während der Erwerbsphase *ceteris paribus* steuerlich zu entlasten und erst ihre späteren GRV-Renten bei der Bestimmung des zu versteuernden Einkommens zu berücksichtigen. Dabei könnten weitere private Altersvorsorgemaßnahmen ähnlich behandelt werden. Die im Allgemeinen niedrigere steuerliche Bemessungsgrundlage im Alter führt im Zusammenwirken mit Progressionseffekten zur Entlastung aller Steuerpflichtigen und zu einer gleichmäßigeren Steuerzahlung im Lebensverlauf. Insbesondere steuerpflichtige Bezieher von Niedrigeinkommen profitieren aufgrund der steuerlichen Grundfreibetragsregelungen im Alter von einer weitgehenden Steuerfreistellung ihrer dann anfallenden Erträge.

Von verfassungsgemäßer Rentenbesteuerung nur Rentner mit hohen Zusatzeinkünften betroffen



Einladung zu einem Vortrag im DIW Berlin am 3. April 2003

Espen Bratberg

University of Bergen

Assessing Changes in Intergenerational Earnings Mobility

Previous research on changes in intergenerational mobility suggests that the mobility is decreasing over time. One explanation for this pattern is increased cross-sectional income inequality. In contrast to most other OECD countries, the income inequality in Norway has been remarkably stable through large parts of the 1980s and the 1990s, not the least due to a compression of the earnings distribution during the same period. Using longitudinal data for Norwegian children born 1950, 1955, 1960, and 1965 a relatively high degree of earnings mobility can be seen. Furthermore, there is no tendency to increasing inequality along this dimension. This finding supports the hypothesis that intergenerational mobility is positively correlated with a compressed income distribution. Quartile father-child earnings transition matrices, together with nonparametric regressions, indicate quite high mobility in the middle of the distribution and somewhat more persistence at the top and bottom. This approach also reveals increased mobility over time for sons, but a less clear picture for daughters.

Ort: DIW Berlin, Sitzungssaal E 05
Englerallee 40, 14195 Berlin

Zeit: 14 Uhr s. t.

Anmeldungen bitte unter Information@diw.de

Impressum

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
PD Dr. Gustav A. Horn
Dr. Kurt Hornschild
Wolfram Schrettl, Ph. D.
Dr. Bernhard Seidel
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Dr. Hans-Joachim Ziesing

Redaktion

Dörte Höppner
Dr. Elke Holst
Jochen Schmidt
Dieter Teichmann

Pressestelle

Dörte Höppner
Tel. +49-30-897 89-249
presse@diw.de

Verlag

Verlag Duncker & Humblot GmbH
Carl-Heinrich-Becker-Weg 9
12165 Berlin
Tel. +49-30-790 00 60

Bezugspreis

Jahrgang Euro 108,-/sFR 182,-
Einzelnnummer Euro 10,-/sFR 18,-
Zuzüglich Versandkosten
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter www.diw.de

Konzept und Gestaltung

kognito, Berlin

Druck

Druckerei Conrad GmbH
Oranienburger Str. 172
13437 Berlin