

Buslei, Hermann; Steiner, Viktor

Article

Reform der Besteuerung von Alterseinkünften: kurz- und mittelfristig negative Aufkommenswirkungen, langfristig auch zunehmende Einkommensungleichheit

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Buslei, Hermann; Steiner, Viktor (2006) : Reform der Besteuerung von Alterseinkünften: kurz- und mittelfristig negative Aufkommenswirkungen, langfristig auch zunehmende Einkommensungleichheit, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 73, Iss. 5, pp. 57-63

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/151422>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Wirtschaft Politik Wissenschaft

Reform der Besteuerung von Alterseinkünften

**Kurz- und mittelfristig negative Aufkommenswirkungen,
langfristig auch zunehmende
Einkommensungleichheit**

Hermann Buslei
hbuslei@diw.de

Viktor Steiner
vsteiner@diw.de

Die Besteuerung der Alterseinkünfte in Deutschland wurde mit dem Alterseinkünftegesetz 2004 grundsätzlich neu geregelt. Bisher wurden Altersvorsorgeaufwendungen zusammen mit anderen Vorsorgeaufwendungen bis zu bestimmten Höchstbeträgen als Sonderausgaben berücksichtigt. Diese Regelung hatte zur Folge, dass bei hohen Einkommen nur ein geringer Anteil der Aufwendungen als Sonderausgaben abgezogen werden konnte. Aufgrund der relativ geringen Ertragsanteilsbesteuerung bei Leibrenten blieben diese im Regelfall steuerfrei, sofern nicht hohe weitere Einkünfte vorlagen. Nach dem Alterseinkünftegesetz wird zum einen der Umfang der Freistellung von Altersvorsorgeaufwendungen stufenweise erhöht; die volle Freistellung wird im Jahre 2025 erreicht. Zum anderen wurde der Ertragsanteil für Leibrenten beginnend mit dem Jahr 2005 für alle Bezieher auf 50 % festgelegt; für Neurentner steigt dieser bis zum Jahr 2040 sukzessive auf 100 %.

Durch den vorgesehenen stufenweisen Übergang auf die nachgelagerte Besteuerung von Altersvorsorgeaufwendungen ist langfristig mit deutlichen Veränderungen des Steueraufkommens und mit Effekten auf die Einkommensverteilung zu rechnen. In einer aktuellen Studie des DIW Berlin wurden diese Aufkommens- und Verteilungseffekte mittels eines Mikrosimulationsmodells auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) untersucht.¹ Die Simulationsergebnisse zeigen, dass die Aufkommens- und Verteilungseffekte in der mittleren und langen Frist ganz wesentlich von der zu erwartenden Bevölkerungs- und Einkommensentwicklung abhängen. In der Übergangsphase ergeben sich bei allen Szenarien zum Teil erhebliche Steuerausfälle, da diese aufgrund der stärkeren Freistellung der Vorsorgeaufwendungen nicht durch das zusätzliche Aufkommen als Folge der verstärkten Besteuerung der Alterseinkünfte kompensiert werden können.

Die Reform hat auch eine Zunahme der Ungleichheit in der Verteilung der Nettohaushaltseinkommen² zur Folge. Dies ist aber nur zu einem relativ geringen Teil auf das Alterseinkünftegesetz zurückzuführen. Die Bevölkerungsentwicklung und insbesondere die nach dem Rentenversicherungsnachhaltigkeitsgesetz zu erwartende geringere Zunahme der Renteneinkommen – relativ zum Anstieg der Erwerbseinkommen – tragen wesentlich stärker zur längerfristigen Zunahme der Einkommensungleichheit bei.

¹ Vgl. dazu Hermann Buslei und Viktor Steiner: Aufkommens- und Verteilungseffekte der Besteuerung von Alterseinkünften – Eine Mikrosimulationsanalyse für Deutschland. In: C. Seidl (Hrsg.): Steuern und Soziale Sicherung in Deutschland. Reformvorschläge und deren finanzielle Auswirkungen. Heidelberg (im Erscheinen).

² Gemeint sind damit die Nettohaushaltsäquivalenzeinkommen. Zur Definition vgl. Fußnote 10.

Nr. 5/2006

73. Jahrgang/1. Februar 2006

Inhalt

Reform der Besteuerung von Alterseinkünften: Kurz- und mittelfristig negative Aufkommenswirkungen, langfristig auch zunehmende Einkommensungleichheit
Seite **57**

Kasten 1

Reform der Besteuerung der Alterseinkünfte

Die Neuregelungen nach dem Alterseinkünftegesetz umfassen sowohl die Vorsorgeaufwendungen als auch die vollständige nachgelagerte Besteuerung der Alterseinkünfte und betreffen neben sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmern und Rentnern der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) die Beamten und Selbständigen.¹

Vorsorgeaufwendungen

Hinsichtlich der Vorsorgeaufwendungen ist nach der Neuregelung zwischen Altersvorsorgeaufwendungen und den übrigen Vorsorgeaufwendungen zu unterscheiden. Als Sonderausgaben beschränkt abziehbar sind bei den Altersvorsorgeaufwendungen Beiträge zur GRV und zu bestimmten Versorgungseinrichtungen. Beibehalten wird die Anwendung einer Vorsorgepauschale und eines Vorsorgehöchstbetrages in geänderter Form. Die Neuregelung bei der Vorsorgepauschale wird in Schritten bis zum Jahr 2025 eingeführt. Nach Abschluss der Übergangsphase werden die Arbeitnehmerbeiträge zur GRV vollständig steuerfrei gestellt. Während der Übergangsphase steigt die Vorsorgepauschale von 20 % der Arbeitnehmerbeiträge im Jahre 2005 auf 100 % bis zum Jahr 2025. Da die Vorsorgepauschale für niedrige Einkommen zunächst geringer als nach altem Recht wäre, gibt es für die Jahre 2005 bis 2019 eine Günstigerprüfung zwischen dem neuen und dem alten Recht des Jahres 2004, wobei der erste Höchstbetrag für die Vorsorgepauschale ab 2011 bis zum Jahr 2019 jährlich reduziert wird.

Der Vorsorgehöchstbetrag ergibt sich als Summe der anrechenbaren Altersvorsorgeaufwendungen und der anrechenbaren übrigen Vorsorgeaufwendungen. Wie bei der Vorsorgepauschale wird die endgültige Regelung erst im Jahre 2025 erreicht. Danach werden Altersvorsorgeaufwendungen bis zu einem Höchstbetrag von 20 000 Euro bei Alleinstehenden bzw. 40 000 Euro bei zusammenveranlagten Ehegatten vollständig steuerfrei gestellt.

Zusammengenommen ergeben die beiden Teilregelungen nach Abschluss der Übergangsphase im Jahre 2025 für Arbeitnehmer mit mittleren und höheren Einkommen eine deutliche zusätzliche steuerliche Entlastung im Vergleich zum alten Recht. Diese ist für Alleinstehende mit hohem Einkommen und insbesondere für Selbständige am höchsten.

Neben der Neuordnung des Sonderausgabenabzugs von Altersvorsorgeaufwendungen sieht das Alterseinkünftegesetz auch eine steuerliche Freistellung von Beiträgen zu Direktversicherungen bis zu einer Höhe von 4 % der Beitragsbemessungsgrenze in der Rentenversicherung vor. Aus Gründen der Vereinfachung wurde in den hier durchgeführten Simulationsrechnungen diese Regelung vernachlässigt.

Besteuerung der Alterseinkünfte

Bei der Besteuerung der Alterseinkünfte kommt es zu folgenden Änderungen: Nach Abschluss der Übergangsphase unterliegt der überwiegende Teil der *Leibrenten* der vollen Besteuerung. Für das Jahr 2005 wird der Ertragsanteil für Bestandsrentner und Neurentner einheitlich auf 50 % festgelegt. Bis zum Jahr 2020 erhöht sich der Ertragsanteil für neu in Rente tretende Personen in jährlichen Schritten von 2 Prozentpunkten auf dann 80 %, anschließend in Schritten von einem Prozentpunkt bis auf 100 %. *Pensionen* unterliegen auch nach der Neuregelung der Besteuerung; langfristig entfallen die besonderen Regelungen zur Werbungskostenpauschale und zum Versorgungsfreibetrag. Der Versorgungsfreibetrag für Beamtenpensionen und Werkspensionen wird schrittweise für jeden ab 2006 neu in den Ruhestand tretenden Jahrgang verringert und entfällt vollständig für Personen, die von 2040 an erstmals eine Pension beziehen.

Nach der Neuregelung wird der Altersentlastungsbetrag im Zeitablauf generationenspezifisch reduziert. Für Jahrgangskohorten, die in den Jahren 2006 bis 2020 das 65. Lebensjahr vollenden, liegt der maßgebliche Anteil der Einkünfte jeweils um 1,6 Prozentpunkte unter dem Wert der Vorgängerkohorte, danach bis zum Jahr 2040 um 0,8 Prozentpunkte. Der Höchstbetrag sinkt ebenfalls auf null.

¹ Die folgenden Ausführungen geben die Regelungen in stark vereinfachter Form wieder; eine detaillierte Darstellung der Regelungen nach

altem und neuem Recht findet sich in Hermann Buslei und Viktor Steiner, a. a. O., 2. Kapitel.

Die Auswirkungen der geänderten Besteuerung der Alterseinkünfte (vgl. Kasten 1) auf das Steueraufkommen wurden im Vorfeld bzw. während des Gesetzgebungsverfahrens durch die Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (im Folgenden Sachverständigenkommission) sowie das Bundesministerium für Finanzen (BMF) abgeschätzt.³ Beide Berechnungen umfassen den Zeitraum bis zum Jahr 2010; die Sachverständigenkommission gibt darüber hinaus die Auswirkungen der Reform auf das Steueraufkommen nach ihrer vollen Einführung an. Nach diesen Berechnungen ergibt sich sowohl in der kurzen als auch in der langen Frist ein deutliches Steuerminderaufkommen, wobei allerdings eine konstante

Bevölkerung und Einkommensverteilung unterstellt wurden. Von der Sachverständigenkommission wurden auch ansatzweise Verteilungseffekte der Reform untersucht, indem die Anzahl der be- und entlasteten Steuerpflichtigen sowie die durchschnittliche Veränderung ihres Nettoeinkommens für die Jahre bis 2010 berechnet wurden.⁴

³ Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen. Abschlussbericht, Berlin, 11. März 2003; Bundesministerium der Finanzen: Finanzielle Auswirkungen der Beschlüsse des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zum Gesetz zur Neuordnung der einkommensteuerlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (Alterseinkünftegesetz), 28. April 2004. In: Deutscher Bundestag, Drucksache 15/2004, S. 27-36.

⁴ Vgl. Sachverständigenkommission ..., a. a. O., S. 74 ff.

Kasten 2

Mikrosimulationsmodell mit Berücksichtigung der zukünftigen Bevölkerungs- und Einkommensentwicklung

Das verwendete Simulationsmodell baut auf dem Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodell STSM auf.¹ Die berechneten Aufkommens- und Verteilungseffekte des Alterseinkünftegesetzes ergeben sich durch den Vergleich der simulierten Entwicklung nach dem Status quo und nach Einführung der Reform. Für die vorliegende Fragestellung wurden die Neuregelungen zur Rentenbesteuerung und zur Freistellung der Vorsorgeaufwendungen im Zeitablauf in das Modell einbezogen. Bei der Abbildung der Neuregelung der Besteuerung der Alterseinkünfte werden sowohl die Veränderungen bei den Leibrenten als auch jene bei der Besteuerung der Beamtenpensionen berücksichtigt. Da in den Simulationen ein sehr langer Zeitraum (bis zum Eckjahr 2050) betrachtet wird, muss die zukünftige Bevölkerungs- und Einkommensentwicklung im Simulationsmodell abgebildet werden.

Hinsichtlich der *Bevölkerungsentwicklung* wird hier das Verfahren der „statischen Alterung“ der Bevölkerungsfortschreibung („static ageing“) verwendet. Bei diesem Verfahren wird von Verhaltensanpassungen bei der Bevölkerungsentwicklung abgesehen; die Fortschreibung der Bevölkerung ist auf eine Umgewichtung der Hochrechnungsfaktoren der Datenbasis entsprechend einer Bevölkerungsprognose für den gesamten Simulationszeitraum begrenzt.² Infolge dieser Umgewichtung erhalten z. B. Personen einer bestimmten Altersgruppe, deren Anteil an der Gesamtpopulation im Ausgangsjahr der Simulation p_0 und deren Hochrechnungsfaktor x_0 beträgt, im Simulationsjahr t bei einem dann zu erwartenden Bevölkerungsanteil von p_t einen Hochrechnungsfaktor $x_t = x_0 \times (p_t / p_0)$ zugewiesen. Dadurch repräsentieren Personen, deren Bevölkerungsanteil zwischen dem Basis- und einem gegebenen Eckjahr der Simulation gestiegen (gesunken) ist, bei der Hochrechnung für das betreffende Eckjahr einen entsprechend größeren (geringeren) Teil einer exogen gegebenen Bevölkerung. Die hierbei verwendete Bevölkerungsprognose entspricht der Variante 5 der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung³, wobei der Haushaltshochrechnungsfaktor unter Beachtung der Veränderungen von Niveau und Altersstruktur der Bevölkerung angepasst wurde.

Hinsichtlich der *Einkommensentwicklung* wird in dem hier betrachteten Szenario für die Alterseinkünfte aus der GRV eine relativ zur Entwicklung der Erwerbseinkommen geringere Wachstumsrate angenommen. Diese Annahme ergibt sich aus der zu erwartenden Entwicklung des aktuellen Rentenwerts entsprechend der aktuellen Rentenanpassungsregel. Unter vereinfachenden Annahmen wurden dabei die verschiedenen Komponenten der Rentenanpassungsregel (Veränderung der Bruttolohn- und Gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer, Veränderung des Altersvorsorgeanteils, Nachhaltigkeitsfaktor) berücksichtigt.

¹ Das STSM ist dokumentiert in Viktor Steiner, Peter Haan und Katharina Wrohlich: Dokumentation des Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodells STSM 1999-2002. DIW Berlin Data Documentation, Nr. 9, Berlin 2005.

² Vgl. dazu z. B. Stefan Bach und Erika Schulz: Fortschreibungs- und Hochrechnungsrahmen für ein Einkommensteuer-Simulationsmodell. Projektbericht 1 zur Forschungskooperation „Mikrosimulation“ mit dem

Bundesministerium der Finanzen. Materialien des DIW Berlin, Nr. 26, 2002 (www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/materialien/docs/papers/diw_rn03-05-26.pdf)

³ Statistisches Bundesamt: Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2003.

Tabelle 1

Aufkommenswirkungen des Alterseinkünftegesetzes

In Mrd. Euro

	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Berechnungen des DIW Berlin						
Gesamtreform (GR)	-1,2	-4,9	-10,7	-10,1	-3,2	2,2
Alleinige Besteuerung der Alterseinkünfte (RB)	1,6	2,7	8,5	16,7	26,3	34,4
Alleinige Veränderung bei den Vorsorgeaufwendungen (VA)	-2,8	-7,5	-19,3	-26,9	-29,7	-32,3
Bundesministerium der Finanzen						
Gesamtreform (GR)	-0,7	-5,8	/	/	/	/
Alleinige Besteuerung der Alterseinkünfte (RB)	1,5	1,7	/	/	/	/
Alleinige Veränderung bei den Vorsorgeaufwendungen (VA)	-2,1	-7,5	/	/	/	/
Sachverständigenkommission						
Gesamtreform (GR)	-0,1	-4,6	/	/	/	/
Alleinige Besteuerung der Alterseinkünfte (RB)	2,0	2,2	/	/	/	/
Alleinige Veränderung bei den Vorsorgeaufwendungen (VA)	-2,1	-6,8	/	/	/	/

Anmerkungen:

Die Summe aus RB und VA muss mit der für die GR ausgewiesenen Größe nicht übereinstimmen, da sich die Veränderung der Regelung zur Abzugsfähigkeit der Vorsorgeaufwendungen unter altem und neuem Recht unterschiedlich auswirkt.

/ : Werte nicht verfügbar.

Bundesministerium der Finanzen: Zusammenfassung aus den Effekten folgender Änderungen: Neuregelung der steuerlichen Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen mit stufenweiser Verbesserung des Abzugs von Altersvorsorgebeiträgen und Abgleich mit dem bisherigen Recht (§ 10 Abs. 1 Nr. 2 und 3, Abs. 3, § 10c EStG), Steuerfreiheit der Beiträge zu Direktversicherungen (§ 3 Nr. 63 EStG), Anpassung des Arbeitnehmerpauschbetrags für Pensionäre an den allgemeinen Werbungskostenpauschbetrag (§ 9a EStG), Einführung eines Zuschlags zum Versorgungsfreibetrag, Stufenplan zur Abschmelzung des Versorgungsfreibetrags und des Zuschlags (§ 19 Abs. 2 EStG), Stufenplan zur Besteuerung von Leibrenten (§ 22 Nr. 1 Satz 3 a) aa) EStG), Senkung der Ertragsanteile für Leibrenten, die aus versteuertem Einkommen erworben wurden (§ 22 Nr. 1 Satz 3 a) bb) EStG), stufenweises Abschmelzen des Altersentlastungsbetrags (§ 24a EStG), Senkung der Ertragsanteile für Leibrenten, die auf eine bestimmte Zeit beschränkt sind (§ 55 EStDV); 2005: volle Jahreswirkung, 2010: Kassenaufkommen.

Sachverständigenkommission: ohne Berücksichtigung der Bevölkerungs- und Einkommensentwicklung und ohne Berücksichtigung der geänderten Regelung zur Besteuerung von Pensionen.

Quellen: Berechnungen auf Basis des BMF und der Sachverständigenkommission (vgl. Fußnote 3 des Textes); Berechnungen des DIW Berlin mit dem Mikrosimulationsmodell.

DIW Berlin 2006

Wegen der langen Einführungsphase der Neuregelung werden im Mikrosimulationsmodell des DIW Berlin im Gegensatz zu den erwähnten Studien auch die voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2050 und die langfristig zu erwartende Entwicklung der Erwerbseinkommen und Alterseinkünfte berücksichtigt (vgl. Kasten 2). Insbesondere wird in dem hier zugrunde gelegten Szenario beachtet, dass unter der geltenden Rentenanpassungsregel die Renten in Zukunft geringer steigen werden als die Bruttoerwerbseinkommen.

Auf Basis dieses Simulationsmodells können die Aufkommens- und Verteilungseffekte des Alterseinkünftegesetzes in die jeweiligen Effekte, die sich zum einen aus den geänderten Regelungen bei den Vorsorgeaufwendungen und zum anderen aus der Besteuerung der Alterseinkünfte ergeben, unterteilt werden. Zudem können in der Verteilungsanalyse die in der Zukunft zu erwartenden Änderungen der Einkommensungleichheit nach den bestimmenden Faktoren Bevölkerungsentwicklung, Entwicklung von Erwerbs- und Renteneinkommen und Auswirkungen des Alterseinkünftegesetzes getrennt werden.

Die Aufkommens- und Verteilungswirkungen der Reform wurden für verschiedene Szenarien zur

Bevölkerungs- und Einkommensentwicklung berechnet. Hier werden nur die Ergebnisse für das vom DIW Berlin als plausibel betrachtete Szenario dargestellt. Dieses geht von der Variante 5 der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes⁵ und einem Einkommenswachstum von jährlich 1,5 % aus und berücksichtigt, dass unter der geltenden Rentenanpassungsregel die Renteneinkommen geringer steigen werden – im Durchschnitt um gut 0,3 Prozentpunkte pro Jahr – als die Erwerbseinkommen.⁶

Aufkommenswirkungen

In Tabelle 1 sind sowohl die Aufkommenswirkungen der Gesamtreform (Besteuerung der Alterseinkünfte und geänderte Regelungen bei den Vorsorgeauf-

⁵ Statistisches Bundesamt: Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2003.

⁶ Darüber hinaus wurden die Aufkommens- und Verteilungswirkungen der folgenden drei Szenarien berechnet: Renteneinkommen steigen gleich wie die übrigen Einkommen mit einer einheitlichen jährlichen Wachstumsrate von 1,5 % (Szenario 2), ohne Einkommenswachstum / mit Bevölkerungswachstum (Szenario 3) und ohne Einkommenswachstum / ohne Bevölkerungswachstum (Szenario 4); vgl. Hermann Buslei und Viktor Steiner, a. a. O.

Tabelle 2

Verteilungseffekte des Alterseinkünftegesetzes

Zahl der Haushalte in Mill.

	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Haushalte insgesamt	39,64	40,64	41,42	40,80	39,96	38,19
Belastete Haushalte	2,96	3,93	7,86	9,74	11,81	12,53
Belastung < 100 Euro	0,36	0,58	0,97	0,47	0,60	0,36
Belastung ≥ 100 Euro und < 1000 Euro	2,10	3,93	4,21	4,32	4,32	4,09
Belastung ≥ 1000 Euro	0,50	0,90	2,68	4,96	6,89	8,07
Nachr.: Durchschnittliche Belastung in Euro ¹	587	665	1055	1635	2162	2672
Entlastete Haushalte	13,30	17,15	17,77	16,61	15,77	14,83
Entlastung < 100 Euro	5,77	2,07	1,05	0,65	0,58	0,48
Entlastung ≥ 100 Euro und < 1000 Euro	6,95	13,61	9,45	6,51	5,48	4,51
Entlastung ≥ 1000 Euro	0,58	1,47	7,26	9,45	9,72	9,48
Nachr.: Durchschnittliche Entlastung in Euro ¹	224	438	1067	1569	1819	2107
Gini-Koeffizient nach altem Recht	0,3031	0,3078	0,3140	0,3179	0,3209	0,3242
Gini-Koeffizient nach neuem Recht	0,3039	0,3095	0,3174	0,3224	0,3262	0,3302

¹ Je Haushalt mit Be- bzw. Entlastung.

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

wendungen) als auch die Effekte, die sich jeweils aus den beiden einzelnen Komponenten ergeben, dargestellt.

Im Jahre 2005 ergibt sich für die *Gesamtreform* ein Defizit von etwa 1,2 Mrd. Euro. Dieses Defizit ist deutlich höher als nach den Berechnungen der Sachverständigenkommission und etwas höher als nach den Berechnungen des BMF, die im unteren Teil von Tabelle 1 ausgewiesen sind.⁷ Wie die Simulationsergebnisse für die beiden Komponenten *Besteuerung der Alterseinkünfte* und *Freistellung der Vorsorgeaufwendungen* zeigen, beruht das hier ermittelte höhere Defizit auf höheren Steuerausfällen aufgrund der stärkeren Freistellung der Vorsorgeaufwendungen. Bis zum Jahr 2010 steigt das Defizit nach diesen Berechnungen wie auch nach denen der Sachverständigenkommission und des BMF deutlich. Der etwas höhere Anstieg in der Berechnung des BMF dürfte neben der geringeren erwarteten Zunahme des Aufkommens aus der Besteuerung der Alterseinkünfte auf der Berücksichtigung der hier vernachlässigten Einführung der Steuerfreiheit für Beiträge zu Direktversicherungen beruhen.

In den Folgejahren ergeben sich nach diesen Berechnungen weiterhin niedrigere Steuereinnahmen im Vergleich zum Steueraufkommen unter Fortbestand des bis zum Jahr 2004 geltenden Rechts. Bis 2020 steigt das Defizit auf knapp 11 Mrd. Euro. Während die Freistellung der Beiträge in jenem Jahr bereits annähernd erreicht ist, wird ein hoher Teil der Renten noch nicht voll besteuert. Nach 2025 geht das Defizit zurück, da dann die Freistellung der Vorsorgeaufwendungen abgeschlossen ist, die höhere Besteuerung der Renten jedoch noch nicht. Nach dem weitgehenden

Abschluss der Übergangsphase im Eckjahr 2050 ergibt sich ein positiver Effekt der Gesamtreform in Höhe von rund 2 Mrd. Euro. Dies resultiert aus einem positiven Aufkommenseffekt durch die Reform der Besteuerung der Alterseinkünfte in Höhe von gut 34 Mrd. Euro und einem negativen Aufkommenseffekt infolge der veränderten Abzugsfähigkeit der Vorsorgeaufwendungen von etwa 32 Mrd. Euro.

Verteilungswirkungen

In Tabelle 2 sind für das hinsichtlich der Bevölkerungs- und Einkommensentwicklung hier betrachtete Szenario die simulierten Verteilungswirkungen der Gesamtreform (Rentenbesteuerung und Ausweitung der Absetzbarkeit von Vorsorgeaufwendungen) ausgewiesen.⁸ Dies betrifft die simulierte Anzahl der Be- und Entlasteten, die Höhe ihrer Be- bzw. Entlastung und als Maßzahl der Ungleichheit den Gini-Koeffizienten⁹. Um unterschiedliche Haushaltsgrößen zu berücksichtigen, werden die Berechnungen des

⁷ Sachverständigenkommission ..., a. a. O.; Bundesministerium der Finanzen, a. a. O. Ein Grund für die Abweichungen könnte in unterschiedlichen Annahmen über die Höhe des Ertragsanteils liegen.

⁸ Zu den jeweiligen Verteilungseffekten der beiden Komponenten der Reform sowie zu detaillierten Simulationsergebnissen für die übrigen Szenarien vgl. Hermann Buslei und Viktor Steiner, a. a. O., Tabelle 3. Zu Berechnungen unter alternativen Annahmen vgl. Markus M. Grabka, Joachim M. Frick, Volker Meinhardt und Jürgen Schupp: Ältere Menschen in Deutschland: Einkommenssituation und ihr möglicher Beitrag zur Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 12/2003.

⁹ Der Gini-Koeffizient ist ein normiertes Verteilungsmaß mit Werten zwischen null (Gleichverteilung) und eins (Konzentration der gesamten Merkmalssumme auf eine Person); zum Vergleich mit anderen Verteilungsmaßen vgl. Irene Becker und Richard Hauser: Anatomie der Einkommensverteilung. Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichproben 1969–1998. edition sigma, Kap. 3.2 und Anhang, S. 293 f., Berlin 2005.

Tabelle 3

Entwicklung der Ungleichheit der Nettohaushaltsäquivalenzeinkommen nach Einflussfaktoren

Gini-Koeffizient

	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Gesamtentwicklung ¹	0,0007	0,0064	0,0143	0,0193	0,0230	0,0271
Beitrag des Alterseinkünftegesetzes ²	0,0007	0,0017	0,0034	0,0046	0,0052	0,0060
Beitrag der Bevölkerungsentwicklung ³	0,0000	0,0031	0,0068	0,0055	0,0065	0,0085
Beitrag des verminderten Rentenanstiegs ⁴	0,0000	0,0016	0,0040	0,0092	0,0113	0,0126

1 Differenz der Gini-Koeffizienten bei variabler Bevölkerung, vermindertem Rentenanstieg und mit Einführung des Alterseinkünftegesetzes in den Eckjahren und dem Gini-Koeffizienten ohne Einführung des Alterseinkünftegesetzes im Jahre 2005.

2 Differenz der Gini-Koeffizienten mit und ohne Einführung des Alterseinkünftegesetzes in den Eckjahren, jeweils bei variabler Bevölkerung und vermindertem Rentenanstieg.

3 Differenz der Gini-Koeffizienten bei variabler und konstanter Bevölkerung in den Eckjahren, jeweils bei konstanten Löhnen und Renten sowie ohne Einführung des Alterseinkünftegesetzes.

4 Differenz der Gini-Koeffizienten bei vermindertem Rentenanstieg und Rentenanstieg entsprechend der Lohnentwicklung in den Eckjahren, jeweils bei variabler Bevölkerung und ohne Einführung des Alterseinkünftegesetzes.

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

Gini-Koeffizienten auf der Basis von Nettohaushaltsäquivalenzeinkommen¹⁰ durchgeführt.

Die Zahl der durch die Gesamtreform (Besteuerung der Renten und Freistellung der Beiträge) *belasteten* Haushalte steigt von rund 3 Mill. im Jahre 2005 auf etwa 12,5 Mill. im Jahre 2050. Diese Zahl setzt sich zusammen aus den belasteten Haushalten mit Alterseinkünften sowie den Haushalten, die geringere Vorsorgeaufwendungen abziehen können. Zu Letzteren zählen Haushalte, die im Wesentlichen nur Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung leisten. Die durchschnittliche Belastung je zusätzlich belastetem Haushalt steigt von etwa 600 Euro im Jahre 2005 auf knapp 2 700 Euro im Jahre 2050.

Die Zahl der *entlasteten* Haushalte erhöht sich von gut 13 Mill. im Jahre 2005 auf zunächst knapp 18 Mill. im Jahre 2020 und geht anschließend wieder zurück: bis zum Jahr 2050 auf unter 15 Mill. Haushalte. Die durchschnittliche Entlastung je Haushalt vergrößert sich im Zeitraum 2005 bis 2050 von gut 220 Euro auf rund 2 100 Euro jährlich.

Die durch den Gini-Koeffizienten gemessene Ungleichverteilung der Nettohaushaltsäquivalenzeinkommen steigt über den gesamten Betrachtungszeitraum. Dies ist im Vergleich zur langfristigen Entwicklung der Einkommensungleichheit ein deutlicher Anstieg.¹¹ Die Auswirkungen der Gesamtreform auf die Einkommensverteilung auf der Basis der Simulationsergebnisse können auf drei Faktoren zurückgeführt werden: auf das Alterseinkünftegesetz sowie auf die Bevölkerungsentwicklung und die unterschiedliche Entwicklung der Renten- und Erwerbseinkommen. Als Ausgangsbasis für diese Zerlegung der Verteilungswirkungen dient das Jahr 2005 bei gegebener Verteilung der Einkommen. Die Veränderungen gegenüber dem Jahr 2005 (Gesamtänderung) ergeben sich dann als Differenz der Gini-Koeffizienten im hier betrachte-

ten Szenario mit künftigen Veränderungen der Bevölkerung, einem gegenüber der Lohnentwicklung verminderten Rentenanstieg sowie der Einführung des Alterseinkünftegesetzes und dem Gini-Koeffizienten unter unverändertem Recht im Jahre 2005. Die für die einzelnen Eckjahre in Tabelle 3 ausgewiesene Gesamtänderung setzt sich zusammen aus den Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung, der Veränderung der Renteneinkommen und den Neuregelungen durch das Alterseinkünftegesetz.

Wie Tabelle 3 zeigt, ist der Beitrag der Bevölkerungsentwicklung in den einzelnen Eckjahren größer als der Beitrag des Alterseinkünftegesetzes. Langfristig noch größer ist allerdings der Beitrag des verminderten Rentenanstiegs (geringere Entwicklung der Renten relativ zu den Erwerbseinkommen). So entfällt knapp die Hälfte des gesamten Anstiegs des Gini-Koeffizienten um 0,0264 im Zeitraum 2005 bis 2050 auf diese Komponente, während der Beitrag des Alterseinkünftegesetzes nur knapp ein Viertel zum Gesamtanstieg beiträgt.

Fazit

Die Aufkommens- und Verteilungseffekte der Neuregelungen des Alterseinkünftegesetzes in der mittleren und langen Frist hängen entscheidend von der angenommenen Bevölkerungs- und Einkommensentwicklung ab. Wird die Bevölkerungsentwicklung vernachlässigt, resultieren in der Übergangsphase erhebliche Budgetdefizite; deren Maximum wird

10 Das Nettohaushaltsäquivalenzeinkommen wird definiert als Nettohaushaltseinkommen dividiert durch die Quadratwurzel der Anzahl der Haushaltsmitglieder. Zur Begründung der Verwendung von Nettohaushaltsäquivalenzeinkommen und zu den unterschiedlichen Gewichtungen vgl. z. B. Irene Becker und Richard Hauser, a. a. O., Kap. 3.1.2.

11 Vgl. Joachim R. Frick et al.: Zur langfristigen Entwicklung von Einkommen und Armut in Deutschland. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 4/2005.

um das Jahr 2025 erreicht, wenn die Freistellung der Beiträge bereits in vollem Umfang erfolgt ist, die Besteuerung der Renten dagegen noch nicht.

Wird die zu erwartende Bevölkerungsentwicklung einbezogen, ist die Reform langfristig mit einem höheren Steueraufkommen verbunden. Der Anstieg ist aber relativ gering, wenn berücksichtigt wird, dass die Renteneinkünfte unter der geltenden Rentenanpassungsregel in der Zukunft weniger steigen dürften als die Lohneinkommen. In dem hier betrachteten Szenario ergibt sich im Eckjahr 2050, in dem die Übergangsphase der Reform weitgehend abgeschlossen ist, ein durch die Gesamtreform resultierender Überschuss von rund 2 Mrd. Euro. In der Übergangsphase resultieren daraus auch bei diesem Szenario zum Teil erhebliche Defizite, da die Steuerausfälle aufgrund der stärkeren Freistellung der Vorsorgeaufwendungen das zusätzliche Aufkommen aus der höheren Besteuerung der Alterseinkünfte bei weitem übersteigen.

Die Reform hat auch eine größere Ungleichheit in der Verteilung der Nettohaushaltsäquivalenzeinkommen zur Folge. Dies ergibt sich aus gegenläufigen Effekten der stärkeren Besteuerung der Renten einerseits und der Freistellung der Beiträge andererseits. Die stärkere Besteuerung von Renten sowie die Absenkung des Versorgungsfreibetrags bei Pensionen führen zu einem Rückgang der Ungleichheit vor allem zu Beginn der Einführungsphase, da hier nur Haushalte mit hohem Einkommen stärker besteuert werden. Die stufenweise Freistellung der

Beiträge hingegen begünstigt eindeutig Haushalte mit einem überdurchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen und führt damit zu einer ungleicheren Einkommensverteilung.

Insgesamt nimmt die Ungleichheit der Nettohaushaltsäquivalenzeinkommen im Simulationszeitraum – gemessen am Gini-Koeffizienten – deutlich zu. Diese Zunahme ist aber nur zu einem relativ geringen Teil auf das Alterseinkünftegesetz zurückzuführen. Die Bevölkerungsentwicklung und insbesondere die nach dem Rentenversicherungsnachhaltigkeitsgesetz relativ zum Anstieg der Erwerbseinkommen zu erwartende geringere Zunahme der Renteneinkommen tragen wesentlich stärker zur längerfristigen Zunahme der Einkommensungleichheit bei.

Bei der Interpretation der Ergebnisse zu den Verteilungseffekten sollte berücksichtigt werden, dass die Reform der Besteuerung der Alterseinkünfte nicht aufkommensneutral ist. Sofern Defizite nicht durch Schulden gedeckt werden, haben Veränderungen der Steuern oder der Staatsausgaben wiederum einen Einfluss auf die Verteilung der Einkommen. Eine Möglichkeit zur Verringerung des Defizits infolge des Alterseinkünftegesetzes bestünde in einer Anhebung des Ertragsanteils auch bei Bestandsrentnern.¹²

12 Vgl. Markus M. Grabka et al., a. a. O.



Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Heft 4/2005

Europäische Finanzmarktarchitektur

Inhalt

Europäische Finanzmarktarchitektur – Fundament für Wachstum. Von *Dorothea Schäfer* und *Mechthild Schrooten* • Bankenlandschaft Europa: Eigentum, Wettbewerb und Integration. Von *Hella Engerer* • The Privatization of Italian Savings Banks – A Role Model for Germany? Von *Elena Carletti*, *Hendrik Hakenes* und *Isabel Schnabel* • Switzerland's Financial Infrastructure: Today and Tomorrow. Von *Martin Gisiger* und *Werner Weber* • Europäische Finanzmarktintegration: Vorrang für Wettbewerb und Vielfalt. Von *Klaus Möller*, *Björn Stein* und *Patrick Steinpaß* • Die Struktur des Finanzsystems und der Finanzierungszugang für kleine Unternehmen. Von *Eva Terberger* • Der osteuropäische Markt – Chance und Herausforderung für Finanzdienstleister. Von *Ansgar Belke* und *Andreas Schaal* • Auswirkungen der neuen Basler Eigenkapitalvereinbarung auf die Finanzierung von KMU. Von *Jan Henneke* und *Stefan Trück* • Stock Exchanges and Issuers: A Changing Relationship. Von *Felix Treptow* und *Stefan Wagner* • Strukturanalyse des deutschen Marktes für Beteiligungskapital. Von *Christian Hopp* und *Finn Rieder* • Neue Transparenzregeln für den Wertpapierhandel in Europa. Von *Peter Gomber* und *Jochen Seitz* • A Proposal for the Governance of Financial Regulation and Supervision in Europe. Von *Armin J. Kammel*

182 Seiten, 74,- Euro

Weitere Informationen zu den Vierteljahrsheften – zu Preisen, über Print- und Online-Ausgaben, zur Bestelladresse – erhalten Sie unter:

www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/vierteljahrshefte/index.html

Impressum

DIW Berlin
Königin-Luise-Str. 5
14195 Berlin

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
Prof. Dr. Georg Meran (Vizepräsident)
Dr. Tilman Brück
Dörte Höppner
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Dr. Bernhard Seidel
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Alfred Steinherr
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Axel Werwatz, Ph.D.
Prof. Dr. Christian Wey

Redaktion

Kurt Geppert
Dr. Elke Holst
Jochen Schmidt
Manfred Schmidt
Dr. Mechthild Schrooten

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 – 30 – 89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805 – 198888, 12 Cent/min.

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,-
Einzelheft Euro 7,- (jeweils inkl. Mehrwertsteuer und
Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements spätestens 6 Wochen
vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter leserservice@diw.de

Konzept und Gestaltung

kognito, Berlin

Satz

eScriptum, Berlin

Druck

on the fly GmbH
Adalbertstraße 7–8
10999 Berlin