

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Herausgegeben von
Prof. Dr. Kai A. Konrad, Prof. Dr. G. Krause-Junk,
Prof. Dr. K. Littmann, Prof. Dr. A. Oberhauser,
Prof. Dr. D. Pohmer, Prof. Dr. K. Schmidt †

Tobias Arens

Inter- und
intragenerative Umverteilung
im deutschen
Steuer-Transfer-System

118

PETER LANG

1 Einleitung: Untersuchungsgegenstände und -ansatz

Verteilungs- und Anreizeffekte der Steuer- und Sozialpolitik sind Gegenstand zahlreicher Fragestellungen aus verschiedenen ökonomischen Teilgebieten. Umverteilung wird dabei überwiegend als Querschnittsthema untersucht, wie etwa beim Vergleich der Einkommensverteilungen vor und nach staatlichem Eingriff. Unter den Eindrücken zunehmender staatlicher Verschuldung einerseits sowie bereits eingetretener und sich abzeichnender demographischer Veränderungen andererseits fand in den letzten Jahren jedoch auch die Längsschnittperspektive von Umverteilung zunehmend Beachtung. In der politischen und wissenschaftlichen Diskussion um die sozialen Sicherungssysteme, insbesondere um die Alterssicherung, nehmen intergenerative Belastungsvergleiche einen breiten Raum ein, Reformvorschläge orientieren sich häufig am Ziel einer möglichst gleichhohen Belastung verschiedener Kohorten, die als Indikator für eine gerechte Lastenverteilung herangezogen wird. Grundlage von Generationenbetrachtungen sind meist Salden der geleisteten und empfangenen Zahlungen innerhalb des gesamten Lebenszyklus bei bisherigen Kohorten, die mit mutmaßlichen zukünftigen Werten verglichen werden. Ein zentraler Befund solcher Längsschnittbetrachtungen ist eine zunehmende Abgabenbelastung junger und zukünftiger Generationen, die auf Grund fehlender Nachhaltigkeit der bisherigen Fiskalpolitik sowie einer alternden Bevölkerung erforderlich erscheint. Zu den wesentlichen Ergebnissen für Deutschland zählen Prognosen steigender Beitragssätze in einzelnen Zweigen der umlagefinanzierten Sozialversicherung als Folge des demographischen Wandels. Eine Zuspitzung finden solche Resultate in der Ansicht, jüngere Kohorten seien im Vergleich zu älteren benachteiligt.

Gängige Ansätze zur Untersuchung intergenerativer Umverteilung weisen allerdings verschiedene Beschränkungen auf, die der Ableitbarkeit derartiger Aussagen im Wege stehen. Zum einen wird eine Zeitpunktanalyse des Status Quo zu einem Längsschnitt umgedeutet, die tatsächliche Entwicklung der Vergangenheit bleibt jedoch ausgeblendet. Dieses Vorgehen ist etwa bei der Generationenbilanzierung üblich. Empirische historische Zahlungsreihen werden hauptsächlich in mikroökonomischen Analysen zur Rentenversicherung genutzt, dafür wird in diesen aber nur ein Teilbereich des Steuer-Transfer-Systems erfasst. Weiterhin befassen sich Längsschnittanalysen meist nur mit intergenerativen Unterschieden, von intragenerativen Unterschieden etwa zwischen niedrigen und hohen Einkommen oder zwischen Eltern und Kinderlosen wird abstrahiert. Letztere finden sich eher in Querschnittsbetrachtungen, in denen auch die zahlreichen Interdependenzen verschiedener Steuern und Transfers berücksichtigt werden.

Mit der in dieser Arbeit verwandten Methodik werden die skizzierten Probleme aufgegriffen, um zur Quantifizierbarkeit von langfristigen Wirkungen des Steuer-Transfer-Systems im Lebenszyklus beizutragen. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf Vergleichen verschiedener Kohorten, wie insbesondere bei Arbeiten zur Rentenversicherung üblich. Ein weiterer zentraler Aspekt ist die Gegenüberstellung von Status Quo und früheren Rechtsständen, die unter anderem zur vergleichenden Beurteilung der geltenden familienpolitischen Maßnahmen vielversprechend erscheint. Hauptwerkzeug der Analyse ist ein *Steuer-Transfer-Modell* (STM), das Rechtsstände seit 1950 recht umfassend und detailliert abbildet. Das Modell ermittelt unter Vorgabe verschiedener

exogener Merkmale aus Bruttoeinkommensgrößen das verfügbare Einkommen unter dem jeweils geltenden Recht. Eine zentrale Größe ist dabei das Lebenseinkommen vor und nach Umverteilung, dessen Abhängigkeit vom Geburtszeitpunkt und verschiedenen sozioökonomischen Merkmalen wie Kinderzahl und Einkommen bestimmt wird. Die zweite Grundlage des Ansatzes bilden *typisierte Biographien*, aus denen unter Berücksichtigung empirischer Zusammenhänge von Bildung und Einkommen (Brutto-)Lebenseinkommensprofile konstruiert werden. Zukünftige Rechtsstände basieren zum einen auf externen Projektionen zur Sozialversicherung, zum anderen auf einer Fortschreibung des geltenden Rechts, bei der bereits festgeschriebene aber noch nicht vollumfänglich wirksame Gesetzesänderungen (wie der sukzessive Übergang zur nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften) berücksichtigt sind. Grundgedanke ist die mechanistische Anwendung der Gesetzesalgorithmen auf die empirisch gestützten biographischen Eingabegrößen, zu denen das Periodeneinkommen oder die Kinderzahl zählen. Als Ausgabegrößen liefert das STM dann unter anderem die zu leistende Einkommensteuer oder den Kindergeldanspruch. Einschränkungen bestehen beim hier gewählten Ansatz in der Konzentration auf ausgewählte Abgaben und Leistungen, deren Auswahl sich nach ihrer fiskalischen Relevanz und nach ihrer Anwendbarkeit in typisierenden Biographien richtet. Nicht in repräsentativen Biographien abbildbar erscheinen vor allem probabilistisch auftretende bedürftigkeitsorientierte Transfers oder Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Analysiert werden Lebenseinkommensprofile sozialversicherungspflichtiger Arbeitnehmer, die sich in ihrer Qualifikation und in Folge dessen auch in ihren Einkommen unterscheiden. Mit diesem Ansatz werden Ergebnisse zu Fragestellungen aus den Bereichen der Bildungsökonomie, der Familienpolitik, der Alterssicherung sowie zu intergenerativen Belastungsvergleichen ermittelt und mit auf alternativen Methoden beruhenden Befunden verglichen. Schwerpunkt der hier gewählten Vorgehensweise sind langfristige Verteilungswirkungen des Steuer-Transfer-Systems, die sich unter detaillierter Berücksichtigung der institutionellen Berechnungsvorschriften und ihrer historischen Entwicklung ergeben. Zwei Hauptvorteile zeichnen sich aus der Modellierung der Änderungen des Steuer-Transfer-Systems über Jahrzehnte ab: Erstens werden umfassendere Vergleiche älterer und jüngerer Kohorten ermöglicht als in den gängigen Betrachtungen, die sich auf intergenerative Unterschiede in der Alterssicherung konzentrieren. Zweitens lässt sich der Status Quo des Steuer-Transfer-Systems besser einordnen, indem langfristige Wirkrichtungen der Rechtsänderungen seit den 1950er Jahren herausgearbeitet werden.

Ausgangspunkt dieser Arbeit ist somit die Wahl einer methodischen Herangehensweise, die dann auf verschiedene Themen angewandt wird. Gemeinsamkeit der untersuchten Fragestellungen ist, dass gleichzeitig intra- sowie intergenerative Wirkungen des Steuer-Transfer-Systems seit 1950 herausgearbeitet werden. Als Ursachen intragenerativer Unterschiede werden hauptsächlich bildungsabhängige Einkommensverläufe sowie Familienstand und Kinderzahl betrachtet. Die intergenerativen Vergleiche beziehen sich auf die Geburtsjahre von 1930 bis 1990. Eine Folge der recht umfassenden Abbildung von Leistungen und Abgaben ist, dass über Lebenszyklen gebildete Salden eine starke Verdichtung von zum Teil konträr wirkenden Einzelmaßnahmen mit sich bringen. Die im Modell abgebildeten rechtlichen Regelungen sind zudem themenübergreifend relevant, familienpolitische Maßnahmen

etwa reichen sowohl in die Bildungspolitik als auch in die Alterssicherung hinein. Als Konsequenz der Analyse zum Teil identischer Maßnahmen in verschiedenen Kontexten gliedert sich diese Arbeit in zwei Hauptteile. Im ersten Teil werden die „Zutaten“ vorgestellt, im zweiten Teil werden mit diesen verschiedene Fragestellungen untersucht. Zum ersten Teil zählen die Darstellung der im STM erfassten Gesetze, die Beschreibung der Konstruktion der Einkommensprofile sowie der Annahmen zur zukünftigen Entwicklung. Neben der historischen Entwicklung der rechtlichen Regelungen umfasst die Dokumentation im ersten Teil auch zahlreiche Querschnittsvergleiche zur einkommensabhängigen Wirkung verschiedener Rechtsstände. So werden unter anderem die historische Entwicklung der Steuertarife, des Erziehungsgelds und der Ausbildungsförderung nachgezeichnet. Die hierbei beschriebenen Verteilungswirkungen im Querschnitt dienen auch der Nachvollziehbarkeit der stark verdichtenden Lebenszyklusbetrachtungen im zweiten Teil. Die Kapitel des zweiten Teils bestehen aus in sich geschlossenen Betrachtungen zu vier Themengebieten. Auf die Darstellung von Details der dabei relevanten Steuer- und Transfergesetze wird im zweiten Teil weitgehend verzichtet, stattdessen wird dort auf die jeweiligen Abschnitte des ersten Teils verwiesen. Grundsätzlich kann der zweite Teil der Arbeit damit auch unabhängig vom ersten Teil gelesen werden, weitergehende Einzelheiten lassen sich dann bei Bedarf im ersten Teil nachschlagen. Auch bauen die einzelnen Kapitel des zweiten Teils nicht aufeinander auf, so dass sie nicht zwingend in der vorgegebenen Reihenfolge gelesen werden müssen. Allerdings führt das Kapitel 9 verschiedene Teilaspekte der drei anderen Kapitel zusammen, wodurch sich seine Lektüre als Abschluss anbietet. Die Längsschnittbetrachtungen der vier Kapitel des zweiten Teils kombinieren Elemente aus Generationenbilanzen, mikroökonomischen Lebenszyklusanalysen und typischerweise nur im Querschnitt eingesetzten Steuer-Transfer-Modellen. Die Schlussbemerkungen am Ende der Arbeit fassen verschiedene markante Befunde noch einmal knapp zusammen, um daran anschließend einige gemeinsame Schlussfolgerungen aus den einzelnen Teilen zu ziehen. Die vier Kapitel des zweiten Teils behandeln die folgenden Themen:

- (1) **Bildungsrenditen:** Bildungsbedingte Einkommensunterschiede sind vielfach untersucht worden. Methodische Grundlage ist überwiegend eine von Jacob Mincer hergeleitete Einkommensfunktion, deren Parameter sich unter bestimmten Voraussetzungen als Rendite von Humankapitalinvestitionen interpretieren lassen. Mit diesem Ansatz wurden seit den 1970er Jahren zahlreiche Schätzungen vorgenommen, die insgesamt auf recht stabile Bildungsrenditen in Deutschland während der letzten Jahrzehnte hindeuten. Bei den Berechnungen mit dem STM bilden Schätzergebnisse einer Mincer-Gleichung eine zentrale *Inputgröße* zur Bestimmung von Bildungsrenditen. Aus den Mincer-Parametern sowie dem allgemeinen Lohnwachstum ergeben sich qualifikationsabhängige Bruttojahreseinkommen, aus denen das Modell die verfügbaren Einkommen ableitet. Über die Kapitalwertformel werden dann *Brutto- und Nettorenditen* sowie die Renditewirkung einzelner Elemente des Steuer-Transfer-Systems berechnet. Dabei zeigen sich deutliche Renditeschwankungen über die Kohorten von 1930 bis 1990, die Bruttorenditen für die Geburtsjahrgänge von 1930 bis 1945 liegen als Folge des starken Lohnwachstums zu Beginn des Betrachtungszeitraums um mehrere Prozentpunkte über den Renditen später Geborener. Als Renditeeffekte des Steuer-Transfer-

Systems lassen sich zum einen die im Vergleich zu früheren Rechtsständen heute recht niedrige Ausbildungsförderung und zum anderen die abnehmende Besteuerung von Humankapitalinvestitionen hervorheben. Die in der jüngeren Vergangenheit in mehreren Bundesländern eingeführten Studiengebühren mindern in ihrer gegenwärtigen Höhe Bildungsrenditen nur in geringem Umfang.

- (2) **Gesetzliche Rentenversicherung:** Die wiederholten Reformen der letzten Jahre zur Stabilisierung der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung wirken grundsätzlich in Richtung einer Lastenverschiebung von jüngeren zu älteren Kohorten. Ein gebräuchliches Kriterium zur Beurteilung verschiedener Maßnahmen ist die implizite Rendite, die die kohortenspezifischen Renten-Beitrags-Relationen an Hand des Eckrentners, eines stark typisierten Versicherungsverlaufs, erfasst. Mit diesem Vorgehen wird von verschiedenen Umverteilungselementen der Rentenversicherung abstrahiert, wodurch erstens intergenerative Vergleiche zum Teil ungenau sind und zweitens intragenerative Renditedifferenzen ignoriert werden. Mit dem STM berechnete Vergleiche von Eckrentnerrenditen mit den Werten, die sich für empirisch gestützte Biographien ergeben, zeigen zum einen, dass die Renditen der sich bereits im Rentenalter befindenden Kohorten üblicherweise unterzeichnet werden. Unter Berücksichtigung von verschiedenen nicht beitragsäquivalenten Leistungen sowie von Möglichkeiten der frühzeitigen Verrentung fallen die Renditen über die Kohorten von 1930 bis 1945 wesentlich stärker, als der Eckrentner zum Ausdruck bringt. Innerhalb der Kohorten von 1950 bis 1990 zeichnet sich ein Renditeminimum bei den um das Jahr 1965 Geborenen ab, für die sich aus den Übergangsregelungen zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre sowie zur nachgelagerten Besteuerung der Renten eine relativ ungünstige Position ergibt. Intragenerative Vergleiche weisen vor allem auf Renditenachteile von Akademikern hin, die aus ihrer ausbildungsbedingt verkürzten Erwerbsphase resultieren.
- (3) **Monetäre Familienpolitik:** Anhaltend niedrige Geburtenraten und hohe private Kosten von Kindern haben zu einer starken Ausweitung familienpolitischer Leistungen in den letzten Jahren beigetragen, wobei trotz Finanzvolumina in einer Größenordnung von 150 Mrd. Euro jährlich weiterhin vielfach eine Benachteiligung von Familien im Steuer-Transfer-System beklagt wird. Zur Untersuchung der Entwicklung familienpolitischer Transfers während der letzten Jahrzehnte wird mit dem STM das Ausmaß kindbedingter Leistungen als Anteil am Lebensseinkommen von Eltern der Kohorten 1930 bis 1990 betrachtet. Die Lebenszyklusperspektive erlaubt dabei, die auf diverse Einzelmaßnahmen verteilten und in verschiedenen Lebensphasen anfallenden Transfers wie Kindergeld oder kindbedingte Rentenzuschläge in ihrer Gesamtwirkung erfassen zu können. Im intragenerativen Vergleich zeigt sich hiernach, dass der Umfang kindbezogener Leistungen überwiegend mit dem Elterneinkommen anstieg. Nur bei Kindern, die im Zeitraum von 1986 bis 2006 geboren wurden, empfangen Eltern mit niedrigerem Einkommen höhere Transfers. Hauptergebnis intergenerativer Vergleiche ist eine gemessen an der Einkommensentwicklung deutlich überproportionale Zunahme kindbezogener Leistungen.

Besonders stark haben Familien mit wenigen Kindern und niedrigem Einkommen vom Ausbau monetärer Transfers profitiert. Hier hat sich der Anteil der kindbezogenen Mehreinkommen am Lebenseinkommen annähernd verfünffacht, bei Mehrkindfamilien und/ oder höheren Einkommen ergibt sich immer noch rund eine Verdoppelung. Obwohl die geltende Familienpolitik hier nach im historischen Vergleich sehr großzügig erscheint, deckt sie weiterhin nur einen kleinen Anteil der von Eltern getragenen Kosten ab, die vor allem auch Opportunitätskosten durch Erwerbsbeschränkungen umfassen. Die für ein heute geborenes Kind gewährten Leistungen kompensieren je nach Einkommen der Mutter Verdienstaufälle aus Erwerbsunterbrechungen von etwa drei- bis vierjähriger Dauer.

- (4) **Lebensnettosteuersätze:** Neben dem Renditeverfall in der Rentenversicherung dienen vor allem in Generationenbilanzen identifizierte Tragfähigkeitslücken als Indikator für eine intergenerative Umverteilung zu Lasten junger Generationen. Eine Größe zur Illustration von intergenerativen Belastungsunterschieden bilden dabei Lebensnettosteuersätze, definiert als Anteil des Steuer-Transfer-Saldos am Lebenseinkommen. Da Generationenbilanzen in der Regel jedoch nur die Zustände eines Basisjahres unter einer alternden Bevölkerung fortschreiben, geben sie keinen Aufschluss über die Belastungen realer Kohorten. In den Berechnungen mit dem STM werden hingegen Lebensnettosteuersätze unter Berücksichtigung der historischen Entwicklung sowie der zu erwartenden zukünftigen Beitragssatzanstiege in der Sozialversicherung bestimmt. Diese Ergebnisse weisen zwar unter anderem auf Grund fehlender Inzidenzprüfungen Beschränkungen auf. Über die Beitragssatzprojektionen wird jedoch ein Großteil der in Generationenbilanzen ermittelten Tragfähigkeitslücken dem Umlageverfahren entsprechend auf die betroffenen Generationen verteilt, so dass die wesentlichen Ursachen für die erwarteten Nachteile junger Generationen in ihnen erfasst sind. Aus den intergenerativen Vergleichen stechen hiernach zum einen die deutlich niedrigeren Belastungen der bis etwa 1940 Geborenen hervor, zum anderen ergeben sich überraschend geringe Unterschiede zwischen den Jahrgängen von etwa 1950 bis 1990. Während junge Generationen zwar mit weiterhin steigenden Abgaben an die Sozialversicherung zu rechnen haben (wobei die zukünftigen Anstiege im Rahmen der historischen Entwicklung eher moderat erscheinen), zeichnet sich für sie kompensierend eine sehr niedrige steuerliche Belastung ab, die unter anderem aus dem Übergang zur nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften folgt. Durch diesen weiteren Rückbau der progressiven Besteuerung bei Ausweitung der proportional belastenden Sozialversicherung sind in den jüngeren Kohorten Bezieher höherer Einkommen relativ gut gestellt. Daneben weisen intragenerative Vergleiche darauf hin, dass mit dem im vorherigen Kapitel beschriebenen Ausbau der Familienförderung in den jüngeren Kohorten auch Personen mit Kindern relativ geringen Nettobelastungen ausgesetzt sind.