

Wochenbericht

Königin-Luise-Straße 5
14195 Berlin

Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

www.diw.de
postmaster@diw.de

DIW Berlin

Wirtschaft Politik Wissenschaft

Marktkonforme Versicherungspflicht für Naturkatastrophen – Bausteine einer Elementarschadenversicherung

Reimund Schwarze *Die Flutkatastrophe vom Sommer 2002 offenbart ein Dilemma bei der Absicherung gegen Elementarschäden. Während sich die „kühl kalkulierenden“ Privatversicherer angesichts einer wachsenden Zahl von Naturkatastrophen gezielt aus der Deckung von Elementarschäden wie Sturm und Überschwemmung zurückziehen, vermindern Soforthilfen und private Spenden systematisch den Anreiz für die Betroffenen, das Schadensrisiko durch Schutzmaßnahmen möglichst gering zu halten. Gemeinden und Länder vertrauen darauf, dass bei Eintritt eines Schadens der Bund für die Schadensbeseitigung aufkommt, und betreiben daher eine unzureichende Risikovorsorge. Verstärkt wird das Dilemma noch durch die zu beobachtende Überschätzung des Schadensausmaßes unmittelbar nach einer Naturkatastrophe; unnötig hohe private Spenden und überdimensionierte staatliche Ad-hoc-Hilfen sind die Folge. Der damit verbundene Entzug von privater Kaufkraft und staatlichen Investitionsmitteln schädigt die Konjunktur über Gebühr und beeinträchtigt die Glaubwürdigkeit der Wirtschaftspolitik.*

Gert G. Wagner

Mit einer allgemeinen Versicherungspflicht für Elementarschäden könnten die skizzierten Probleme weitgehend gelöst werden. Die Grundidee einer praktikablen Elementarschadenversicherung ist zweigeteilt: Erstens sollten alle wesentlichen Elementarschäden (Sturm, Hochwasser, Erdbeben usw.) gemeinsam versichert werden. Die Zusammenlegung garantiert die Diversifikation der Risiken. Außerdem sorgt sie dafür, dass der Kreis der potentiell Gefährdeten möglichst breit ist. Dies steigert die Akzeptanz der neuen Versicherungsform. Zweitens sollten im Fall von Hochwasser nur „Jahrhundertschäden“ abgesichert werden. Für nicht gefährdete Gebiete ist das praktisch jedes Hochwasser. In gefährdeten Gebieten werden dagegen regelmäßig auftretende Überschwemmungen nicht versichert, da dort Eigenvorsorge vernünftiger ist. Allerdings muss bei sich häufenden Schäden, wie sie im Bereich der Naturkatastrophen üblich sind, der Staat als Letztversicherer aktiv werden. Diese staatliche Mitwirkung sollte jedoch strikt auf die Deckung von Megaschäden beschränkt sein.

Nr. 12/2003

70. Jahrgang / 20. März 2003

Inhalt

Marktkonforme Versicherungspflicht für Naturkatastrophen – Bausteine einer Elementarschadenversicherung
Seite 183

Ältere Menschen in Deutschland: Einkommenssituation und ihr möglicher Beitrag zur Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung
Seite 190

Zahlenbeilage

Deutsches
Institut f. Wirtschaftsforschung

21. März 2003

Zeitschriften

A 22127 C

Schadensbilanz der letzten Hochwasserkatastrophe

Gesamtschaden der Flutkatastrophe vom Sommer 2002 geringer als zunächst befürchtet ...

Die Erfahrungen mit dem Hochwasser vom Sommer letzten Jahres sprechen – wieder einmal – gegen die Ad-hoc-Regulierung von Elementarschäden.¹ Die damalige Flutkatastrophe hat weit weniger Schäden verursacht als zunächst befürchtet. Die Regierungen der betroffenen Bundesländer – Sachsen, Thüringen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein – gehen jetzt von einem vorläufigen Gesamtschaden für ihre Länder von 8,5 Mrd. Euro aus; weitere Schäden in Höhe von 700 Mill. Euro treffen den Bund (Tabelle 1). Unmittelbar nach der Flut war noch mit Schäden in Höhe von bis zu 20 Mrd. Euro gerechnet worden. Für den Schadensausgleich wurden von Bund, Ländern und Gemeinden Soforthilfen im Umfang von fast 10 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt. Diese wurden durch eine Verschiebung der zweiten Stufe der Steuerreform um ein Jahr und durch Umschichtungen von Mitteln im Verkehrshaushalt sowie im EU-Strukturfonds für Deutschland finanziert (Tabelle 2). Zusätzlich stehen 440 Mill. Euro aus dem im November 2002 verabschiedeten Solidaritätsfonds der EU für die vom Hochwasser betroffenen Regionen in Deutschland zur Verfügung. Wenn, wie viele Experten erwarten, die Schadenssummen noch weiter nach unten korrigiert werden müssen, käme es damit zu einer beachtlichen Unterauserschöpfung der bereitgestellten Mittel.

Ganz anders sieht die Bilanz bei den Versicherern aus. Die Schäden, die den Versicherern durch die Flutkatastrophe im vergangenen Sommer entstanden sind, fallen erheblich höher aus als ursprünglich geschätzt. Allein bei der am meisten betroffenen Allianz-Versicherung belaufen sich die Kosten auf 770 Mill. Euro; Ende August 2002 war noch ein Betrag von 550 Mill. Euro genannt wor-

... aber Schäden für die Versicherer höher als ursprünglich geschätzt

Tabelle 1

Schadensbilanz des Hochwassers vom Sommer 2002

Stand Dezember 2002

Region	Schadenssumme
Sachsen	6 Mrd. Euro
Sachsen-Anhalt	1 Mrd. Euro (direkte Schäden) 1 Mrd. Euro (indirekte Schäden)
Brandenburg	219 Mill. Euro
Niedersachsen	158 Mill. Euro
Thüringen	48 Mill. Euro
Mecklenburg-Vorpommern	3,4 Mill. Euro
Schleswig-Holstein	2,0 Mill. Euro
Bund	700 Mill. Euro
Insgesamt	ca. 9,1 Mrd. Euro

Quelle: www.mdr.de vom 11. Dezember 2002.

DIW Berlin 2003

Tabelle 2

Sofort- und Wiederaufbauprogramme für die Hochwasserschäden vom Sommer 2002

Programm	Mittel
Soforthilfe	500 Mill. Euro
Fonds „Aufbauhilfe“	3,6 Mrd. Euro (Bundesanteil) 3,5 Mrd. Euro (Länder und Kommunen)
Umschichtungen im Verkehrshaushalt	ca. 1 Mrd. Euro
EU-Strukturfonds für Deutschland	1,2 Mrd. Euro
Insgesamt	ca. 9,8 Mrd. Euro

Quelle: Bundesministerium für Finanzen, Monatsbericht September 2002.

DIW Berlin 2003

den. Die Allianz ist von der Sommerflut besonders hart betroffen, weil die von ihr im Zuge der Wiedervereinigung übernommenen Haushaltspolice aus DDR-Zeiten Flutschäden mit abdecken. Der Konzern kündigte deshalb kürzlich deutliche Erhöhungen der Prämien (um 7 % im Bestand) und wachsende Selbstbehalte an.² Die bisherigen drei Gefährdungskategorien des elektronischen *Zonierungssystems für Überschwemmungen (ZÜRS)* sollen durch ein feineres Raster ersetzt werden. Als zusätzliche Risikofaktoren, die eine Ablehnung der Versicherung im Einzelfall rechtfertigen können, kommen dann auch Starkregen und Deichschutz hinzu. Dies bedeutet im Vergleich zur Lage vor der Sommerflut einen Rückzug der Versicherer aus bislang als unkritisch angesehenen Deckungen. Der Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) schätzt, dass durch die Einbeziehung dieser Risikofaktoren der Anteil der nichtversicherbaren Gebiete von derzeit 10 % auf 20 bis 25 % steigen würde. Damit würde das Problem der Ad-hoc-Hilfen bei seltenen Ereignissen, z. B. einem „Jahrhunderthochwasser“, verschärft.

Insgesamt zeigen sich die Versicherer angesichts der Häufung von Katastrophenschäden in Deutschland vorsichtiger. Wurde „vor Dresden“ bei der Prämienberechnung ein Höchstschaten durch das Hochwasser im einstelligen Milliardenbereich zugrunde gelegt, wird nunmehr ein zweistelliger Milliardenbetrag kalkuliert.³

¹ Der Begriff „Elementarschäden“ bezeichnet die Folgen von Naturereignissen. Dabei handelt es sich versicherungstechnisch um Schäden durch Vulkanausbrüche, Erdbeben, Erdsenkungen, Erdrutsche, Lawinen, Schneedruck, Stürme, Hagel, Starkregen sowie Hochwasser und Sturmflut. Brände durch Blitzschläge werden von der Feuerversicherung abgedeckt, nicht jedoch Schäden durch „Überspannung“.

² Vgl. ntv vom 17. Februar 2003: Höher als erwartet – Allianz präzisiert Flutschäden.

³ Der mögliche Höchstschaten eines Ereignisses wird größer, wenn bei der Ermittlung ein längerer Zeitraum betrachtet wird. Vor den Flutereignissen im vergangenen Sommer wurde für Hochwasserschäden ein Betrachtungszeitraum von einhundert Jahren zugrunde gelegt; „nach Dresden“ ermittelt sich der Höchstschaten auf Grundlage eines 200- bis 300-jährigen Beobachtungszeitraums. Der deutsche Versicherungsmarkt folgt damit allerdings nur Gepflogenheiten, die im internationalen Rückversicherungsgeschäft schon seit längerem üblich sind.

Brauchen wir eine Versicherungspflicht?

In den geschilderten gegenläufigen Trends drückt sich ein grundlegendes Dilemma des gegenwärtigen Umgangs mit der Gefahr von Naturkatastrophen aus. Während sich die Privatversicherer angesichts einer wachsenden Zahl von Naturkatastrophen zunehmend aus der Deckung von Elementarschäden wie Sturm und Überschwemmung zurückziehen, führen die Ad-hoc-Systeme der staatlichen Soforthilfe in Verbindung mit privaten Spenden häufig zu einer finanziellen Überschätzung der tatsächlichen Schäden. Mit der Überschätzung ist ein unnötig hoher Entzug von privater Kaufkraft und staatlichen Investitionsmitteln verbunden. Dies zwingt die Regierung zur Ad-hoc-Revision der von ihr angekündigten Programme und beeinträchtigt damit das Investitionsklima. Beides zusammen schädigt die Glaubwürdigkeit der Wirtschaftspolitik und hat negative Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Konjunktur.⁴

Staatliche Ad-hoc-Hilfen und private Spenden wirken sich auch noch in anderer Weise nachteilig aus. Sie vermindern systematisch den Anreiz für die vom Flutrisiko Betroffenen, mit Hilfe von Schutzmaßnahmen wie Rückstauvorrichtungen und angepassten Baustoffen das Schadensrisiko möglichst niedrig zu halten.⁵ Auch die „kollektive Prävention“ ist zu niedrig, da Gemeinden und Länder sich auf die Bundeshilfen verlassen.

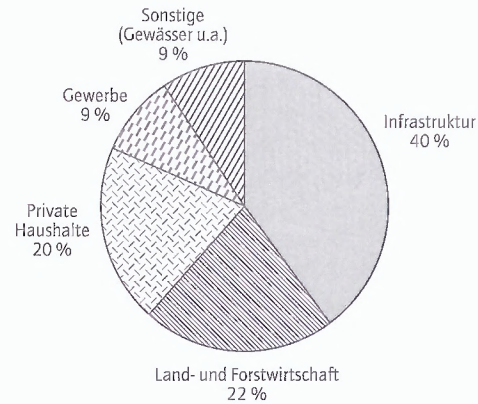
Für Deutschland wurde aus diesen Gründen eine allgemeine Versicherungspflicht für Elementarschäden vorgeschlagen.⁶ Eine solche Versicherung würde für den Versicherten die zu erwartende Entschädigung kalkulierbar machen und ein Angebot von Versicherungen auch in besonders risikoexponierten Zonen ermöglichen. Gleichzeitig setzt sie bei geeigneter Ausgestaltung einen Anreiz zur kollektiven wie auch individuellen Prävention, weil die zu zahlende Prämie durch Schutzmaßnahmen und die Wahl von weniger gefährdeten Baustandorten gesenkt werden könnte. Darüber hinaus minimiert sie die negativen konjunkturellen Effekte infolge ungeplanter Kontraktionen im Staatshaushalt. Die Schäden an der öffentlichen Infrastruktur und an der Natur, die nach ersten Schätzungen bei fast der Hälfte der Gesamtschäden der letztjährigen Hochwasserkatastrophe liegen (Abbildung 1), müssten allerdings auch in diesem Fall vom Staat getragen werden.

Die Versicherungswirtschaft hat angesichts der geschilderten Entwicklungen im Gefolge der „Jahrhundertflut“ ihren früheren Widerstand gegen eine Versicherungspflicht für Elementarschäden aufgegeben.⁷ Der vorliegende Beitrag soll dieser Diskussion mit neuen Detailüberlegungen Impulse geben.

Abbildung 1

Struktur der Hochwasserschäden vom Sommer 2002

Stand Dezember 2002



Quelle: Schätzung des DIW Berlin auf der Grundlage der Meldungen der sächsischen Kreise Delitzsch, Aue-Schwarzenberg, Freiberg, Erzgebirgskreis und des Landes Brandenburg.

DIW Berlin 2003

Katastrophenfonds statt Versicherung?

Im Gefolge großer Naturkatastrophen wird regelmäßig die Forderung laut, es sollten auf nationaler oder internationaler Ebene Katastrophenfonds geschaffen werden. Die achte Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) in Neu-Delhi hat diese Forderung erneut bekräftigt.⁸ Auf europäischer Ebene wurde unmittelbar nach den letztjährigen Hochwasserereignissen in Deutschland und einigen Nachbarländern ein europäischer „Solidaritäts-

Sind Katastrophenfonds auf nationaler oder internationaler Ebene sinnvoll?

⁴ Zurzeit ist immer noch unklar, in welchem Umfang die Sommerflut positive regionale Konjunkturwirkungen in Sachsen und Sachsen-Anhalt ausgelöst hat. Auch ist unsicher, ob der damit verbundene regionale Auftragschub durch Umsatz- und Nachfrageausfälle in anderen Bereichen überkompensiert wurde. Per saldo wird die gesamtwirtschaftliche Konjunktur von den Ad-hoc-Maßnahmen der Bundesregierung in der Steuer- und Haushaltspolitik allerdings negativ beeinflusst.

⁵ Private Prävention kann kollektive „technische“ Vorsorge wie Deregulierung von Flüssen, bessere Deiche und die Schaffung planmäßiger Überflutungsgebiete zwar nicht ersetzen. Private Versicherungen setzen aber auch dafür bei geeigneter Ausgestaltung finanzielle Anreize, da aufgrund hoher Prämien, die in Risikogebieten gezahlt werden müssen, auch der politische Druck wächst, wirksame kollektive Prävention zu betreiben.

⁶ Vgl.: Hochwasserkatastrophe in Deutschland: Über Soforthilfen hinausdenken. Bearb.: Reimund Schwarze und Gert G. Wagner. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 35/2002. Ähnlich auch: Wolfgang Wiegand: Zahlen, bitte. In: Financial Times Deutschland vom 22. August 2002; Thomas Straubhaar: Wer am Fluß wohnt, soll sich versichern. In: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 25. August 2002.

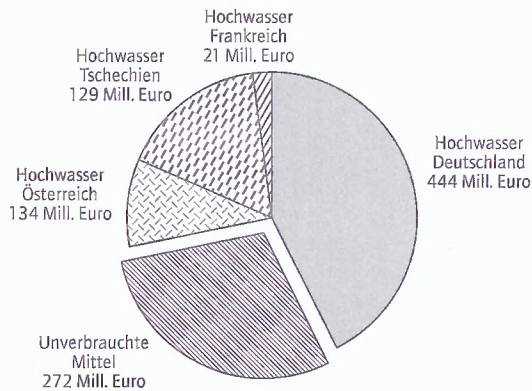
⁷ Vgl. H. Fromme und S. Clausen: Allianz führt neue Flutversicherung ein. In: Financial Times Deutschland vom 17. Februar 2003. Es gibt auch entsprechende Vorschläge der schweizerischen Rückversicherung; vgl. H. Fromme: Swiss Re schlägt neue Flutdeckung vor. In: Financial Times Deutschland vom 24. Oktober 2002.

⁸ Negotiation of a Framework Convention on Climate Change. Document A/AC.237/WG.II/CRP8. Konkrete Modelle erörtert B. Müller: An FCCC Impact Response Instrument as Part of a Balanced Global Climate Change Regime. IED Side Event at FCCC SB 16, Bonn, 11. Juni 2002.

Abbildung 2

EU-Solidaritätsfonds für Naturkatastrophen nach Staaten

Stand November 2002

Quellen: www.europa.eu.int; eigene Zusammenstellung.

DIW Berlin 2003

fonds“ für die Sofort- und Wiederaufbauhilfe bei Großkatastrophen eingerichtet. Der auf maximal 1 Mrd. Euro pro Jahr dotierte Fonds wurde 2002 zu über 70 % allein für die Folgen der Sommerhochwasser in Europa ausgeschüttet (Abbildung 2).

Fondslösungen weisen aber gegenüber einer Versicherungslösung erhebliche Nachteile auf. Versicherungen können z. B. durch das „Hedging“ mit gegenläufigen Risiken wie der Bauwirtschaftskonjunktur oder Kapitalmarktrisiken oder einfach nur durch die Zusammenlegung voneinander unabhängiger Einzelrisiken in wesentlich größerem Umfang Risiken auffangen, als dies durch Fonds möglich ist. Außerdem ermöglicht die Rückversicherungstechnik automatisch den internationalen Risikoausgleich, der im Rahmen von Fonds erst durch langwierige internationale Verhandlungen erreicht werden muss. Die Erfahrungen mit internationalen Ausgleichsfonds – z. B. im Rahmen der EU-Strukturalhilfe oder zuletzt beim europäischen Solidaritätsfonds – zeigen, dass die Nationen in derartigen Verhandlungen streng auf die eigenen Vorteile bedacht sind. Für die Durchsetzung des eigenen Standpunkts entstehen dabei in erheblichem Umfang „Lobbykosten“.

Grundsätze einer Elementarschadenversicherung

Auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen mit der Elementarschaden-Zusatzversicherung in Deutschland⁹ und von Erfahrungen in anderen Ländern¹⁰ wird eine flächendeckende Sicherstellung der Deckung für Naturkatastrophen nicht

ohne Einschränkung der Vertragsfreiheit möglich sein. Der „freie“ Markt schafft im Bereich der Elementarschäden mit Ausnahme von Sturm und Hagel nur eine Versicherungsdichte von weniger als 10 %. Um die oben diskutierten Nachteile einer mangelnden Vorsorge durch Versicherungsschutz zu vermeiden, ist eine Versicherungspflicht erforderlich.

Eine solche Versicherung sollte auf drei Grundsätzen aufgebaut sein:

- Sie sollte die Nachfrage nach und das Angebot von Versicherungsschutz flächendeckend sicherstellen.
- Sie sollte die Prävention von Naturkatastrophen bei den Betroffenen und den öffentlichen Trägern fördern.
- Sie sollte offen sein für neue in- und ausländische Anbieter und einen begrenzten Wettbewerb in der Branche ermöglichen.

Flächendeckende Nachfrage- und Angebots-sicherstellung durch Elementarschadenverbund und Kontrahierungszwang

Der Eingriff in die Vertragsfreiheit durch eine Versicherungspflicht kann durch eine geeignete Gestaltung der Naturkatastrophendeckung auf ein Mindestmaß begrenzt werden. Die Basis für eine Versicherungspflicht kann durch die Zusammenführung von bisher getrennten Bereichen so verbreitert werden, dass die individuelle Risikoexposition im Verbund gewährleistet wäre. Würde das bisher gar nicht versicherbare Risiko einer Sturmflut und sonstiger Elementarereignisse mit den Risiken auf Sturm und Hagel zusammengeführt, wäre jeder versicherungspflichtige Gebäudebesitzer durch mindestens eine dieser Gefahren auch tatsächlich persönlich betroffen. Dieses Pooling würde gleichzeitig den Umfang einer praktisch unvermeidbaren „Quersubventionierung“ zwischen den unterschiedlichen Sparten auf ein vertretbares Maß begrenzen.

Durch eine risikodifferenzierte Prämiengestaltung, etwa die Berücksichtigung von Hochwasserzonen wie im System ZÜRS, würde die Risikoäquivalenz dieser Police zusätzlich gesteigert. Möglicherweise wäre es durch die Verknüpfung von Elementarschaden- und Sturmversicherung nicht einmal

Versicherungslösung bietet Vorteile

⁹ Vgl.: Hochwasserkatastrophe in Deutschland: Über Soforthilfen hinausdenken, a. a. O., S. 598.

¹⁰ T. von Ungern-Sternberg: Gebäudeversicherung in Europa. Die Grenzen des Wettbewerbs. Bern 2002.

nötig, eine gesetzliche Versicherungspflicht einzuführen. Die flächendeckende Sturmversicherung zöge gewissermaßen die sonstigen Elementarschäden mit.

Ergänzt würde dieses System durch gezielte Selbstbehalte in extrem exponierten Lagen, die regelmäßig von Hochwasser betroffen sind. Gezielte Selbstbehalte sind in diesen Regionen auch aus individueller Sicht sinnvoll. Bei einem „absehbaren“ Ereignis ist nämlich die individuelle Rücklagenbildung für die Versicherten billiger als der Kauf einer Versicherung. Die Versicherten würden sonst zusätzlich zu den Kosten der Versicherungsleistung die administrativen Kosten tragen, die für den Versicherungsträger entstehen. In hochexponierten Lagen sollten die Selbstbehalte für die Deckungszusicherung daher so gewählt werden, dass nur seltene Großereignisse durch die Versicherung abgedeckt sind.

Wählt man die Selbstbehalte so, dass dadurch sämtliche Schäden aus regelmäßig wiederkehrenden Überschwemmungen gedeckt sind, dann könnten die Prämien auch in den Hochrisikozonen weniger als 300 Euro pro Jahr für ein Einfamilienhaus betragen.¹¹

Ein Kontrahierungszwang würde sicherstellen, dass es nicht zum „Rosinenpicken“ bei den Versicherern kommt. Vielfach wird befürchtet, dass der Wettbewerb in einer Lage mit unterschiedlichen Risikoexpositionen die Anbieter veranlassen würde, nur die weniger exponierten Risiken zu versichern, nicht aber die hoch exponierten. Auch wenn diese Gefahr durch den hier vorgeschlagenen Risikoverbund und durch risikodifferenzierte Tarife eher gering ist, kann nur ein Kontrahierungszwang auf Seiten der Versicherer das erwünschte flächendeckende Angebot sicherstellen. Dieser könnte auf einfache Weise im Rahmen einer Bindung der Erstversicherer an eine entsprechend gestaltete Rückversicherungspflicht hergestellt werden. Eine Alternative wäre eine entsprechende Selbstverpflichtung der Versicherungswirtschaft in Deutschland.

Staatliche Beteiligung bei Megaschäden nötig

Auch die Versicherungslösung wird allerdings nicht ohne staatliche Beteiligung auskommen. Gerade bei sich häufenden Schäden, wie sie im Bereich der Naturkatastrophen zu erwarten sind, muss der Staat als Letztversicherer aktiv werden. Die staatliche Mitwirkung sollte jedoch strikt auf die Deckung von Megaschäden beschränkt sein. Diese zusätzlichen Mittel würden den einzelnen

Versicherten nach den Regeln ihres Versicherungsvertrags überwiesen werden.

Wichtig ist die enge Verzahnung dieser Ausfalldeckung mit den vorgelagerten Deckungen der Erst- und Rückversicherer. Ein Beispiel für ein solches gestaffeltes System privater und öffentlicher Deckungszusagen ist die neue Versicherung gegen Terrorrisiken („Extremus“). Extremus versichert Sachschäden und Schäden durch Betriebsunterbrechung als Folge von Terroranschlägen ab einem Schaden von 25 Mill. Euro. Die Versicherungswirtschaft stellt dafür eine Erst- und Rückversicherungskapazität von insgesamt 3 Mrd. Euro zur Verfügung. Sollte diese Schadenssumme bei einem Ereignis überschritten werden, sichert der Staat eine zusätzliche Kapazität von bis zu 10 Mrd. Euro als Ausfalldeckung zu.¹²

Dass im Grundsatz Versicherungslösungen mit staatlicher Unterstützung möglich sind, zeigt auch das französische CatNat-Modell. Die Caisse Centrale de Reassurance ist eine fakultative staatliche Rückversicherung, die im Wettbewerb mit anderen privaten Rückversicherungen für Katastrophenschäden (unbegrenzte Deckung mit staatlicher Garantie) angeboten wird.¹³ Aufgrund der Subventionierung ist das französische Modell im Detail allerdings nicht nachahmenswert.

In Deutschland könnte für den Bereich von Naturkatastrophenschäden nach ersten Schätzungen eine Erst- und Rückversicherungskapazität von bis zu 6 Mrd. Euro im Jahresaggregat¹⁴ generiert werden, so dass Bund und Länder nur bei Schäden über 6 Mrd. Euro eintreten müssten. Da versicherte private und gewerbliche Schäden typischerweise weniger als die Hälfte der volkswirtschaftlichen Schäden ausmachen, müsste der Staat also nur bei Extremereignissen eintreten, bei denen die Gesamtschäden deutlich über 12 Mrd. Euro liegen.

Prävention durch Selbstbeteiligung und Vor-Ort-Analysen

Zur Förderung der Prävention sollte die Prämie vom Ausmaß der Vorsorge jedes Einzelnen abhängen. Dies könnte im Bereich der privaten Gebäu-

Staatliche Mitwirkung bei der Schadensdeckung unverzichtbar ...

... aber strikte Beschränkung auf Megaschäden

¹¹ Diese Prämie umfasst die bislang gesondert tarifierten Elementar Risiken (Hochwasser, Erdbeben usw.) und die verbreitete Hagel- und Sturmversicherung. Die bisherige Gebäudeversicherung würde daher bei Abschluss einer Elementarschadenversicherung günstiger.

¹² Vgl. R. Iansch: Assekuranz gründet Terrorversicherung. In: Handelsblatt vom 3. September 2002.

¹³ N. Marcellis-Warin und E. Michel-Kerjan: The Public-Private Sector Risk-Sharing in the French Insurance "Cat.Nat.System". New Economics Papers No. 19. Paris 2001; außerdem CIRANO Working Paper 2001s-60 ([ftp://ftp.cirano.qc.ca/pub/publication/2001s-60.pdf.zip](http://ftp.cirano.qc.ca/pub/publication/2001s-60.pdf.zip)).

¹⁴ Das Jahresaggregat misst die maximale Deckung, die als Summe für eine begrenzte Anzahl von Ereignissen – im Regelfall zwei pro Jahr – zur Verfügung steht.

deversicherung z. B. auf einfache Weise durch eine mit der Risikoexposition (Gefahrenzone) steigende Selbstbeteiligung erfolgen. Die Unterlassung von Vorsorge würde dadurch bei häufig eintretenden Naturereignissen relativ strenger bestraft als in Regionen, wo diese Ereignisse selten sind.

Im Bereich der Industrie sind komplexere Methoden der Risikoanalyse „vor Ort“ nötig, da hier die technischen Vorsorgemaßnahmen betriebsspezifisch sind und sich Industrieanlagen häufig über mehrere Zonen der Risikoexposition ausdehnen. Erfahrungen mit einer solchen risikodifferenzierten Gestaltung der Industrieversicherung gibt es allerdings bereits im großen Umfang beim Brandschutz und in der Umwelthaftpflicht. Bei der Industrie wäre eine flächendeckende Versicherung auch nicht unbedingt anzustreben, da es sich hier im Wesentlichen um unternehmerische Risiken handelt. Eine freiwillige Versicherung erscheint daher in diesem Fall ausreichend.

Öffnung für den Wettbewerb

Ein derart „lose“ reguliertes Versicherungssystem könnte auch für neue inländische oder ausländische Anbieter geöffnet werden, solange diese demselben Kontrahierungszwang im Rahmen der

Rückversicherungspflicht unterworfen sind wie inländische Anbieter. In- und ausländische Anbieter würden jeweils einen festgelegten Teil der Schäden (z. B. 30 %) selbst versichern und den größeren Teil an einen Rückversicherungspool mit Zwangsmitgliedschaft zu festgelegten Prämien durchreichen. Der Wettbewerb auf der Erstversicherungsebene wäre damit beschränkt und ein „Rosinenpicken“ nicht lohnend. Ein begrenzter Wettbewerb auf einem offenen Markt wäre mit Blick auf die angestrebte Vertiefung des EU-Binnenmarkts für Dienstleistungen wünschenswert und mit dem Europarecht vereinbar. In der Marköffnung steckt zugleich die Chance einer dynamischen Fortentwicklung des Versicherungsmodells. Die Erfahrungen mit der industriellen Umwelthaftpflicht („Bodenkasko“) haben z. B. gezeigt, dass durch die Öffnung des Anbieterwettbewerbs für ausländische Versicherer die „Grenzen der Versicherbarkeit“ weit hinausgeschoben werden können.

Fazit

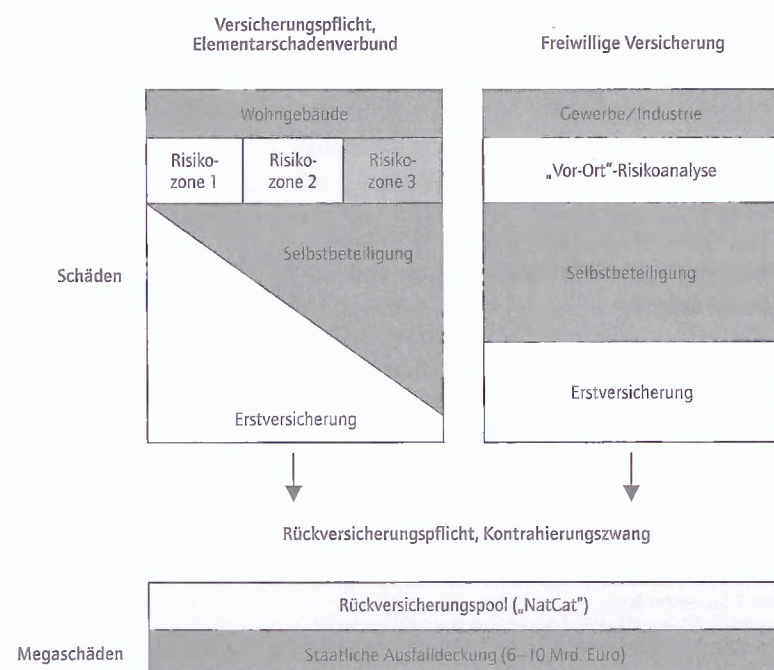
Das hier vorgeschlagene System einer allgemeinen Absicherung gegen Elementarschäden, das auf einer Verknüpfung von gezielten Selbstbeteiligungen in Risikolagen und der Bindung von Erstversicherern an eine Rückversicherungspflicht mit staatlicher Beteiligung und dazu gehörigem Kontrahierungszwang beruht, ist in Abbildung 3 schematisch zusammengefasst. Im Bereich der Wohngebäudeversicherung in der Hochrisikozone 3 steigt der Selbstbehalt stark an, da hier die Versicherung von „regulären“ Hochwasserschäden nicht sinnvoll ist. Eigenvorsorge oder „Selbstversicherung“ sind im Falle regelmäßig wiederkehrender „normaler“ Hochwasser einfach preiswerter.

Eine Versicherungspflicht für Naturkatastrophen ist in einem wettbewerblichen Versicherungssystem effizient machbar, kann allerdings auf eine staatliche Mitwirkung nicht verzichten. Eine staatliche Mitwirkung sollte jedoch strikt auf die Deckung von Megaschäden beschränkt sein. Die Versicherungswirtschaft stellt neben der Erstversicherungskapazität eine Rückversicherungskapazität in Form eines Versicherungspools von Erst- und Rückversicherern mit Zwangsmitgliedschaft für alle Anbieter zur Verfügung. Erst wenn die Erst- und Rückversicherungskapazität im Jahresaggregat überschritten wird, sichert der Staat eine zusätzliche Kapazität als Ausfalldeckung zu.

In Deutschland könnte für den Bereich von Naturkatastrophenschäden nach ersten Schätzungen eine Erst- und Rückversicherungskapazität von bis zu 6 Mrd. Euro generiert werden, so dass Bund

Abbildung 3

Struktur einer Naturkatastrophen-Versicherung



Quelle: Eigene Darstellung.

DIW Berlin 2003

und Länder nur bei versicherten Schäden über 6 Mrd. Euro eintreten müssten. Die Erfahrung mit dem Hochwasser vom Sommer 2002 zeigt, dass eine zusätzliche staatliche Kapazität für Schäden bis zu 10 Mrd. Euro wie in der Terrorschadenversicherung „Extremus“ hinreichend sein müsste, um auch extreme Hochwasserschäden zu decken. Die versicherbaren privaten und gewerblichen

Schäden liegen typischerweise deutlich unterhalb der volkswirtschaftlichen Schäden. Da der Staat die öffentliche Infrastruktur und Schäden in der Natur nicht versichert, müssten sich die Gebietskörperschaften folglich nur bei seltenen Ereignissen an der Deckung beteiligen. Beim Sommerhochwasser 2002 beispielsweise wäre dies nicht der Fall gewesen.

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 netto-lohnbezogenen 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 Beitragssatzanhebung 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 Einkommens- position (ins- gesamt = 100)	Niedrig- einkommens- rate 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 alleinlebende Personen im erwerbsfähigen Alter (23 %).

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-

Tabelle 2

Einkommensverteilung nach Altersgruppen

Alter in Jahren	1. Quintil	2. Quintil	3. Quintil	4. Quintil	5. Quintil	Ins- gesamt
	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.

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 Armuts-
grenze 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

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 Rentenempfänger) 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.

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
Nachrichtlich: 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,-
Einzelnummer 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

Deutschland**Ausgewählte saisonbereinigte Konjunkturindikatoren¹**

		Arbeitslose		Offene Stellen		Auftragseingang (Volumen) ²													
						Verarbeitendes Gewerbe						Vorleistungsgüter- produzenten		Investitionsgüter- produzenten		Gebrauchsgüter- produzenten		Verbrauchsgüter- produzenten	
		Insgesamt		Inland		Ausland													
		in 1 000				1995 = 100													
		mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.
2001	J	3 789		534		128,1		110,5		159,8		120,6		143,1		106,1		103,9	
	F	3 801	3 798	532	532	127,1	126,5	110,0	110,1	158,0	156,2	117,8	118,0	143,9	142,4	104,0	104,2	103,9	102,9
	M	3 815		527		124,4		109,7		150,8		115,7		140,2		102,6		101,0	
	A	3 824		518		123,5		107,5		152,2		115,2		138,3		102,3		103,0	
	M	3 825	3 824	508	514	123,6	123,4	107,1	106,6	153,5	153,6	115,1	115,0	138,8	138,3	101,6	101,4	103,5	103,5
	J	3 832		503		123,2		105,3		155,2		114,8		138,0		100,4		104,2	
	J	3 849		498		122,2		105,8		151,9		113,8		136,7		102,3		103,6	
	A	3 866	3 860	494	497	122,1	121,4	106,4	105,6	150,5	149,9	114,0	113,2	136,2	135,8	101,8	101,4	104,2	102,7
	S	3 897		493		120,0		104,8		147,5		111,7		134,6		100,2		100,3	
	O	3 925		487		119,0		103,5		147,0		112,3		131,4		99,9		102,3	
	N	3 941	3 931	479	483	118,7	119,6	102,5	103,5	148,0	148,6	111,5	112,3	131,8	133,0	97,7	98,6	101,8	102,0
	D	3 954		474		121,2		104,6		150,9		113,2		135,7		98,1		102,0	
2002	J	3 972		473		121,7		104,1		153,3		113,6		136,4		97,4		102,3	
	F	3 970	3 970	474	473	120,1	121,8	101,9	102,9	152,8	155,7	114,9	115,2	132,1	135,0	97,7	98,0	99,7	102,2
	M	3 979		471		123,5		102,6		161,1		117,2		136,6		99,0		104,7	
	A	3 993		470		121,5		101,7		157,1		115,7		134,6		97,0		100,8	
	M	4 045	4 023	465	466	123,2	122,2	101,9	102,4	161,4	157,8	115,4	115,6	138,4	136,0	99,0	99,2	100,2	100,0
	J	4 080		458		121,8		103,4		154,8		115,7		134,9		101,5		98,9	
	J	4 093		449		122,6		103,4		157,1		116,5		136,5		94,8		100,4	
	A	4 100	4 095	444	446	122,1	122,9	102,2	102,9	158,0	158,7	114,8	116,4	137,7	137,3	93,5	94,5	98,4	100,1
	S	4 106		429		123,9		103,2		161,0		117,9		137,8		95,2		101,4	
	O	4 137		423		124,0		104,2		159,7		117,6		138,8		94,4		101,0	
	N	4 182	4 161	417	420	124,6	122,8	103,8	103,3	161,8	157,6	118,9	117,5	138,1	135,8	95,2	95,0	103,0	101,2
	D	4 221		410		119,7		102,0		151,4		116,0		130,4		95,3		99,7	
2003	J	4 292		400															
	F	4 358		380															
	M																		
	A																		
	M																		
	J																		
	J																		
	A																		
	S																		
	O																		
N																			
D																			

¹ Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV4). Dieses Verfahren hat die Eigenschaft, dass sich beim Hinzufügen eines neuen Wertes davor liegende saisonbereinigte Werte in der Zeitreihe auch dann ändern können, wenn deren Ursprungswert unverändert geblieben ist. Die Vierteljahreswerte wurden aus den saisonbereinigten Monatswerten errechnet.

² Außerdem arbeitstäglich bereinigt.

Deutschland**noch: Ausgewählte saisonbereinigte Konjunkturindikatoren¹**

		Beschäftigte im Bergbau und im verarbeitenden Gewerbe		Produktion²										Umsätze des Einzelhandels		Außenhandel (Spezialhandel)²			
				Verarbeitendes Gewerbe		Investitionsgüter- produzenten		Gebrauchsgüter- produzenten		Verbrauchsgüter- produzenten		Bauhaupt- gewerbe				Ausfuhr		Einfuhr	
		in 1 000		1995 = 100										1995 = 100		Mrd. EUR			
		mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.
2001	J	6 412		122,9		137,5		109,5		106,3		80,2		102,9		53,8		47,5	
	F	6 420	6 413	122,6	122,3	137,8	137,4	108,5	109,0	106,2	105,7	78,6	78,7	100,2	101,8	53,8	159,9	47,5	140,0
	M	6 418		121,3		137,0		108,9		104,5		77,2		102,2		52,3		45,0	
	A	6 417		121,5		135,7		108,9		106,0		77,9		101,5		54,5		47,6	
	M	6 412	6 414	120,8	120,9	135,7	135,3	108,6	108,6	104,6	105,2	79,7	79,1	102,3	102,3	53,9	161,8	45,9	139,5
	J	6 408		120,5		134,5		108,5		104,9		79,9		103,1		53,3		46,0	
	J	6 398		119,3		133,1		104,6		105,2		79,6		101,6		54,4		46,1	
	A	6 392	6 394	119,9	119,3	134,1	133,4	108,6	105,9	105,6	105,0	79,8	79,4	102,1	101,5	53,8	161,1	44,5	135,4
	S	6 378		118,8		133,0		104,3		104,2		78,7		100,8		53,0		44,8	
	O	6 365		118,5		132,5		102,7		104,7		80,1		101,6		52,6		43,9	
	N	6 351	6 358	117,2	117,6	130,5	131,1	103,0	103,5	103,4	104,1	77,4	78,5	102,4	101,7	51,8	157,7	43,6	129,9
	D	6 337		117,0		130,3		104,9		104,3		78,0		101,2		53,4		42,4	
2002	J	6 308		117,8		130,7		101,9		104,8		77,4		99,9		52,5		42,3	
	F	6 284	6 298	117,0	118,0	128,7	129,9	99,6	100,7	104,7	105,6	77,6	78,0	100,4	100,1	53,1	160,7	43,5	130,9
	M	6 266		119,3		130,2		100,6		107,3		79,0		100,0		55,1		45,1	
	A	6 249		116,7		130,1		98,0		102,4		76,6		101,3		52,1		42,3	
	M	6 231	6 240	116,8	117,5	127,7	130,1	94,8	97,5	105,3	104,0	72,4	74,3	98,8	99,8	52,8	159,5	42,8	129,1
	J	6 211		118,9		132,6		99,6		104,3		73,9		99,3		54,6		44,1	
	J	6 196		119,0		132,7		101,6		103,6		74,2		101,9		52,7		42,3	
	A	6 176	6 187	118,3	118,7	131,3	131,6	95,7	98,7	103,5	103,8	71,8	73,1	99,8	100,6	54,9	163,8	44,4	131,3
	S	6 166		118,9		130,8		98,7		104,2		73,2		100,2		56,2		44,6	
	O	6 152		118,1		131,2		97,3		102,1		72,5		101,4		54,6		44,2	
	N	6 136	6 144	120,0	118,3	134,1	131,9	97,6	96,8	103,8	102,7	73,3	72,0	98,3	99,1	57,1	166,7	44,6	133,6
	D	6 123		117,0		130,5		95,4		102,4		70,3		97,5		55,1		44,8	
2003	J			118,6		132,6		96,2		102,9		71,7		100,5		56,5		46,8	
	F																		
	M																		
	A																		
	M																		
	J																		
	J																		
	A																		
	S																		
	O																		

¹ Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV4). Dieses Verfahren hat die Eigenschaft, dass sich beim Hinzufügen eines neuen Wertes davor liegende saisonbereinigte Werte in der Zeitreihe auch dann ändern können, wenn deren Ursprungswert unverändert geblieben ist. Die Vierteljahreswerte wurden aus den saisonbereinigten Monatswerten errechnet.

² Außerdem arbeitstäglich bereinigt.