

Petersen, Hans-Georg; Raffelhüschen, Bernd

Working Paper

Die gesetzliche und freiwillige Altersvorsorge als Element eines konsumorientierten Steuer- und Sozialsystems

Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge, No. 30

Provided in Cooperation with:

Chair of Public Finance, University of Potsdam

Suggested Citation: Petersen, Hans-Georg; Raffelhüschen, Bernd (2000) : Die gesetzliche und freiwillige Altersvorsorge als Element eines konsumorientierten Steuer- und Sozialsystems, Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge, No. 30, Universität Potsdam, Lehrstuhl Finanzwissenschaft, Potsdam,
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-8831>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/30762>

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.

UNIVERSITÄT POTSDAM

WIRTSCHAFTS- UND SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

FINANZWISSENSCHAFTLICHE DISKUSSIONSBEITRÄGE

Die gesetzliche und freiwillige Altersvorsorge als Element eines konsumorientierten Steuer- und Sozialsystems

von

Prof. Dr. Hans-Georg Petersen
Universität Potsdam

und

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
Universität Bergen, Norwegen



Diskussionsbeitrag Nr. 30
Potsdam 2000

Prof. Dr. Hans-Georg Petersen
Universität Potsdam
Lehrstuhl für Finanzwissenschaft
August-Bebel-Str. 89
D-14482 Potsdam.
Email: lsfiwi@rz.uni-potsdam.de

und

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
Universität Bergen, Norwegen

**Die gesetzliche und freiwillige Altersvorsorge als Element
eines konsumorientierten Steuer- und Sozialsystems**

April 2000

Mit den Finanzwissenschaftlichen Diskussionsbeiträgen werden Manuskripte von den Verfassern möglichen Interessenten in einer vorläufigen Fassung zugänglich gemacht. Für Inhalt und Verteilung ist der Autor verantwortlich. Es wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an ihn zu wenden und etwaige Zitate aus seiner Arbeit vorher mit ihm abzustimmen. Alle Rechte liegen bei dem Verfasser.

ISSN 0948 - 7549

I. Einleitung

Eine fundamentale Steuer- und Sozialreform, in deren Fokus die Ziele Einfachheit, Transparenz und Akzeptanz stehen, kann sich nicht nur auf eine effiziente Besteuerung der Erwerbstätigenhaushalte und Unternehmen beschränken, sondern muß auf der Haushaltsebene Sorge dafür tragen, daß alle Einkommen auch konsequent erfaßt werden. Einer konsumorientierten Einkommens- und Gewinnbesteuerung entspricht auf der Ebene der Altersvorsorge eine nachgelagerte Besteuerung der Alterseinkünfte, die bei den Erwerbstätigen die Beiträge zur Altersvorsorge von der Einkommensbesteuerung freistellt und bei den Ruheständlern die Rentenzahlungen wie auch alle anderen Formen der Alterseinkünfte in die Bemessungsgrundlage konsequent einschließt. Bei den Alterseinkünften wird die Sparbereinigung implementiert, die wie die Zinsbereinigung dafür sorgt, daß das Lebenseinkommen einer einheitlichen Steuerbelastung unterliegt, unabhängig davon, in welchen Kalenderjahren die Einkünfte erzielt worden sind und wie sich die Einkünfte auf die einzelnen Kalenderjahre verteilt haben.¹

Diese konsequente Erfassung der Alterseinkünfte folgt nicht nur dem Gebot, eine leistungsgerechte Besteuerung der Alterseinkünfte zu implementieren. Sie ist auch notwendiges Element, um die langfristigen Probleme der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) einer Lösung zuführen zu können. Hier geht es vor allem um die Fragestellung, wie auf der einen Seite eine bedarfsgerechte staatliche Grundsicherung gesichert werden kann, die verbunden mit einer leistungsgerechten privaten Zusatzversorgung den heutigen und kommenden Generationen der Erwerbstätigen eine ausreichende Leistungsmotivation beläßt, um die schweren Zukunftslasten auch schultern zu können. Denn in den kommenden Jahrzehnten wird die deutsche Finanz- und Sozialpolitik auf eine harte Bewährungsprobe gestellt. Vor allem zwei Entwicklungen lassen erhebliche Zweifel an der langfristigen Nachhaltigkeit des gegenwärtigen finanzpolitischen Kurses aufkommen.

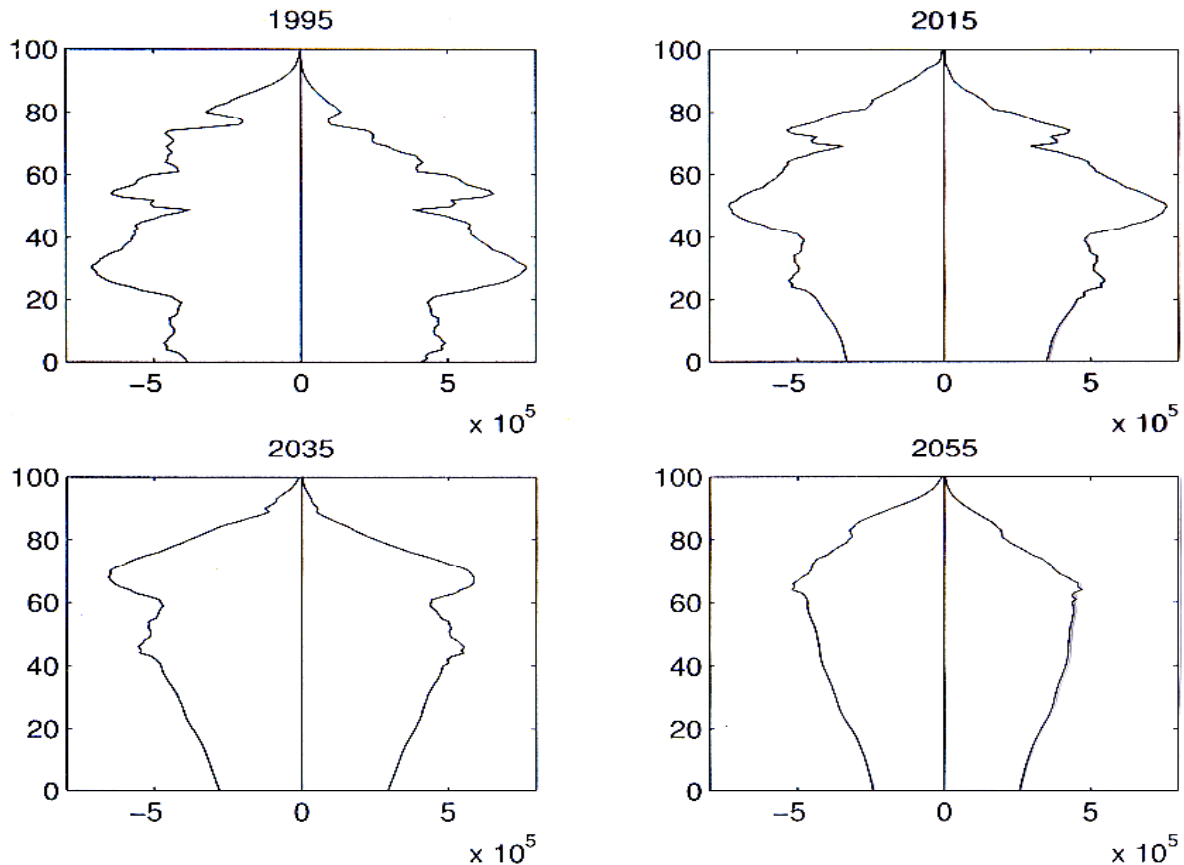
Zum einen wird die vor und vor allem während des Wiedervereinigungsprozesses aufgebaute Staatsverschuldung zukünftige Haushaltsspielräume immer weiter einengen. Im Durchschnitt sind bereits heute über zwölf Prozent aller Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften Zinszahlungen, die damit beispielsweise für den Bund den zweitgrößten, für manche Länder und Gemeinden allerdings schon den größten Ausgabeposten darstellen. Zum Vergleich: Summiert man alle produktiven Sachinvestitionen des Gesamtstaates auf, so kommt man für das Jahr 1998 auf eine Zahl, die nur etwa die Hälfte der Zinsausgaben ausmacht (6,8 % der Gesamtausgaben). Eine Prognose hinsichtlich der Entwicklung der Zinsausgaben ist zwar mit einigen Unsicherheiten verbunden, allerdings dürfte angesichts des historisch einmalig niedrigen Zinsniveaus kaum auf Besserung gehofft werden.

Noch weitaus schärfer als bei der verbrieften Staatsverschuldung stellt sich die Situation hinsichtlich der zukünftigen Zahlungsverpflichtungen unserer Sozialversicherungssysteme dar. Hier wird sich in nicht allzu ferner Zukunft ein dramatischer, doppelter Alterungsprozeß der Bevölkerung auswirken. Aufgrund der niedrigen Geburtenrate und bei weiter steigender Lebenserwartung werden die Erwerbspersonenzahlen sinken und gleichzeitig immer mehr Menschen das Rentenalter erreichen. Darüber hinaus wird der durchschnittliche Rentner zunehmend älter. Während heute etwa zwei tatsächlich Erwerbstätige einen Rentner zu versorgen haben, wird dies im Jahre 2035 ein Erwerbstätiger allein übernehmen müssen. Diese Verdoppelung der Alterslastquote gehört schon fast zum Allgemeinwissen; weithin unbekannt ist

¹ Zu Einzelheiten vgl. den Beitrag von Rose (2000a) in diesem Band. Zur theoretischen Begründung und praktischen Umsetzung vgl. darüber hinaus Rose (1990, 1991, 1999a, 1999b, 2000b), Greß/Rose/Wisweser (1998) und Rose/Wisweser (1998).

jedoch, daß der Anteil der über 75jährigen sich sogar verdreifachen wird. Deutlich erkennbar ist dies an der Entwicklung der deutschen Bevölkerungspyramide, die in Abbildung 1 veranschaulicht ist: Die Verdoppelung der Alterslastquote kann als Hineinwachsen der Pyramide in die Pilzform gedeutet werden, während die Ältestenlastquote im wesentlichen durch das Wachsen des Pilzes nach oben angetrieben wird. Mithin wachsen nicht nur die Rentenausgaben überproportional, auch die Gesundheits- und Pflegeausgaben werden mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit sprunghaft zunehmen [vgl. OECD (1997)].

Abbildung 1: Entwicklung der Bevölkerungsstruktur in Deutschland (1995 - 2055)



Quelle: 8. koordinierte Bevölkerungsprognose, eigene Berechnungen.

All dies muß bezahlt werden und zwar von denjenigen, welche die Staatshaushalte der Zukunft finanzieren. Es sind also im wesentlichen die zukünftigen Generationen von Steuerzahlern, welche die Zinszahlungen auf die ausstehende Staatsverschuldung erwirtschaften müssen. Jene werden auch über ihre Renten-, Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge die zukünftigen Alten (= die heutigen Jungen) versorgen. Wie genau aber verteilen sich die finanziellen Belastungen auf die verschiedenen, teilweise heute schon lebenden, teilweise noch nicht geborenen Generationen? Die traditionelle öffentliche Haushaltsrechnung gibt auf derartige Fragestellungen keine oder nur unzureichende Antworten. Im allgemeinen werden die Lasten zukünftiger Generationen einfach dadurch beziffert, daß man die bestehende Staatsverschuldung pro Kopf hochrechnet und beispielsweise einem Neugeborenen Verbindlichkeiten in Höhe von derzeit etwa 28.000,- DM zuweist. Analog wird häufig auch mit dem jährlichen Haushaltsdefizit verfahren.

Die Staatsverschuldung und das Haushaltsdefizit - darüber herrscht inzwischen Einigkeit - sind schlechte Indikatoren für die Lastverteilung zwischen den Generationen. Zum einen sind

sie in erheblichem Umfang manipulierbar, wie jüngste Beispiele in Zusammenhang mit der Einhaltung der Maastricht-Kriterien belegen. Zum anderen beziffern sie nur einen Teil der wirklichen Schuldenlast bzw. deren Veränderung. Ökonomisch gesehen sind Staatsschulden nichts anderes als Ansprüche gesellschaftlicher Gruppen an zukünftige staatliche Haushalte. Es ist dies beispielsweise der Anspruch auf zukünftige Rückzahlung nebst Verzinsung, der dem Inhaber aus einem verbrieften Staatspapier erwächst. Genauso aber ist der unverbriefte Anspruch eines heutigen Beitragszahlers auf zukünftige Renten-, Kranken- und Pflegeversicherungszahlungen eine Forderung gegenüber zukünftigen Sozialversicherungshaushalten. Solche unverbrieften Forderungen aus einer ganzen Reihe von Generationenverträgen sind daher auch Staatsschulden. Wie die Schulden der Gebietskörperschaften, stellen sie Ansprüche heute lebender Generationen an zukünftige Haushalte dar, die im wesentlichen von zukünftigen Generationen finanziert werden müssen.

Analysiert man die generativen Verteilungswirkungen des heutigen erodierten und ineffizienten Einkommensteuersystems [vgl. Petersen (1986 und 1988)], dann bleibt nur die Feststellung, daß die Steuerlasten im wesentlichen von den Erwerbstätigen getragen werden, während die Alterseinkommen durch Sonderregelungen so privilegiert sind, daß diese weitestgehend von der Besteuerung ausgenommen werden. Bisher sind somit die demographischen Lasten überwiegend von den Erwerbstätigen getragen worden. Fährt man in dieser Weise fort, dann werden sich bei den Erwerbstätigen marginale Steuer- und Sozialbeitragsbelastungssätze einstellen, die aufgrund schwindender Leistungsanreize völlig inakzeptabel sind. Es verbliebe nur noch der Ausweg in Steuervermeidungs- und Hinterziehungsreaktionen, also eine boomende Schattenwirtschaft, welche die Effizienz des Marktsystems weiter in Mitleidenschaft ziehen würde.

Im folgenden sollen die Probleme in gebotener Kürze umrissen und mögliche Lösungen aufgezeigt werden. In Kapitel II werden die finanzpolitischen Konsequenzen der im wesentlichen unabänderbaren demographischen Entwicklung aufgezeigt. Derartig einschneidende Veränderungen vor allem in der Altersstruktur einer Bevölkerung finden ihren tiefen Niederschlag entweder in steigenden Beitragsbelastungen oder aber erheblich sinkenden Rentenniveaus. Um beurteilen zu können, ob die heutigen und zukünftigen Rentnerhaushalte eine höhere Belastung mit Steuern und insbesondere Krankenversicherungsbeiträgen tragen können, wird in Kapitel III kurz das Vier-Säulen-System der deutschen Alterssicherung beschrieben und anhand einer neuen und umfassenden Einkommens- und Verbrauchsschichtung [vgl. Bork (2000)] die tatsächliche Einkommenssituation der Rentnerhaushalte dargestellt. Außerdem werden mittels einfacher Beispielsrechnungen für vergleichbare Arbeitnehmer, Pensionäre und Rentner die Belastung mit Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen transparent gemacht.

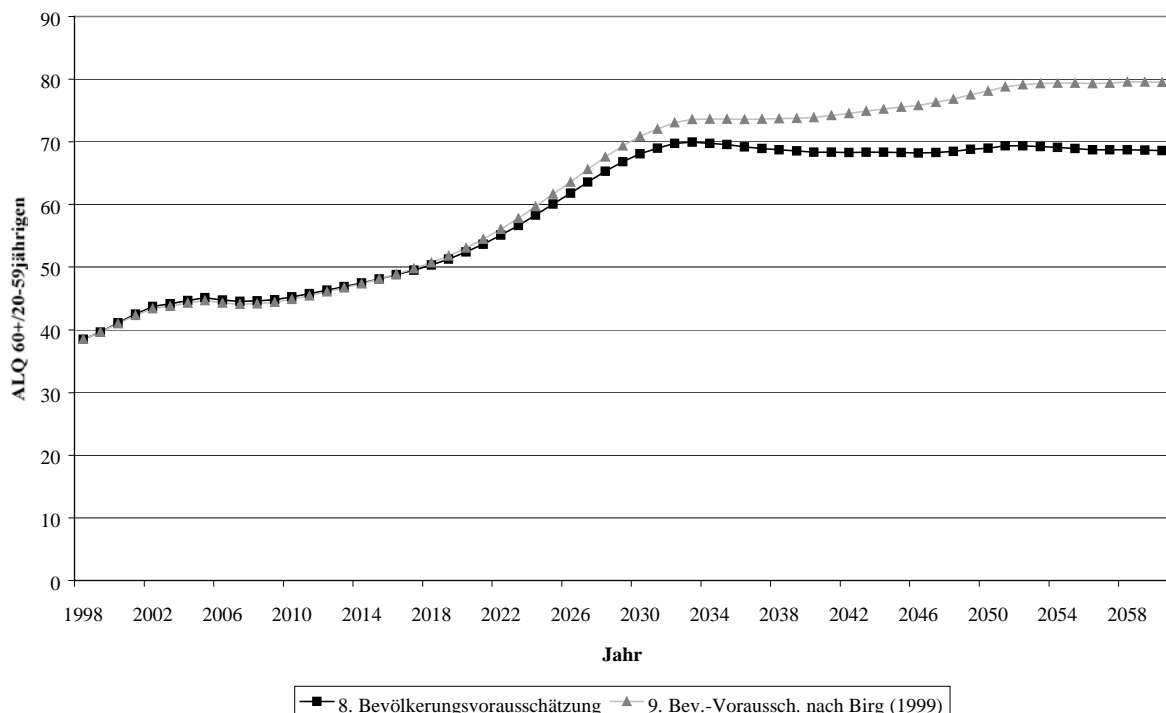
Betrachtet man vor allem die bereits erwähnte Belastungsentwicklung für die zukünftigen Generationen, kann nur verwundern, daß das gegenwärtige Steuer- und Sozialsystem noch mehrheitlich akzeptiert wird. In Kapitel IV wird daher die Frage aufgeworfen, welche politischen Akteure zu sensibilisieren sind, um die absehbare Gefährdung unseres Gesellschaftssystems noch rechtzeitig abwenden zu können, wobei längerfristige Übergangszeiträume vom alten auf ein neues System die Akzeptanz vor allem seitens der Bürger erhöhen sollen. Vorzusehen sind hier also Transformationspfade, die Zeiträume von etwa einer bis eineinhalb Dekaden zu umfassen haben. Es dürfte dabei unumgänglich sein, daß sich das tradierte gesetzliche Rentenversicherungssystem in ein System der Grundsicherung umwandeln muß. In Kapitel V wird daher die bereits in Deutschland existierende Grundsicherungsfunktion beschrieben und die Perspektive für das zukünftige Alterssicherungssystem aufgezeigt.

Eine fundamentale Steuer- und Sozialreform wird zweifellos eine besondere wirtschaftliche Dynamik auslösen. Die verstärkte Kapitalbildung wird ihre tiefen Spuren auf den Arbeitsmärkten hinterlassen. Gelingt eine ausgewogene Verteilung der demographischen Lasten sowohl auf die erwerbstätigen als auch die nicht mehr erwerbstätigen Generationen und eine konsequent ausgestaltete Grundsicherung, die den Übergang aus Sozialhilfe und Arbeitslosigkeit in die Arbeitsmärkte hinein wesentlich erleichtert, dann kann langfristig sogar mit leicht sinkenden Abgabenbelastungen gerechnet werden. Im abschließenden VI. Kapitel werden derartige Dynamiken kurz aufgezeigt und der weitere notwendige Forschungsbedarf umrissen.

II. Finanz- und belastungspolitische Konsequenzen

Übersetzt man die Ergebnisse der in Abbildung 1 gezeigten Veränderungen in der Bevölkerungspyramide in einen Alterslastquotienten, der das Verhältnis der nicht mehr erwerbstätigen Rentenbezieher im Alter 60+ zu den potentiell Erwerbstätigen 20-59jährigen beschreibt, dann zeigt sich im Vergleich zu den 90er Jahren ein scharfer Anstieg dieser Belastungsrelation bis etwa 2030, der langfristig in eine Verdoppelung des Quotienten mündet (vgl. Abbildung 2). Darüber hinaus zeigt sich – wie bereits oben beschrieben – ein durch den doppelten Altersungsprozeß induzierter, noch stärkerer Anstieg der Ältestenlastquote.

Abbildung 2: Entwicklung des Alterslastquotienten in der 8. und 9. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung



Quelle: 8. und 9. koordinierte Bevölkerungsprognose, eigene Berechnungen.

Abbildung 2 verdeutlicht die Entwicklung der Alterslastquote für zwei offizielle Bevölkerungsprognosen, wobei der Verlauf im Fall der achten koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung deutlich unterhalb desjenigen für die - in Kürze erscheinende - neunte Vorausschätzung liegt. Wenn die Informationen über letztere aus Birg (1999) zutreffend sind,

dann liegt dies im wesentlichen daran, dass im Gegensatz zur achten, die neunte nicht von einer konstanten Sterblichkeit nach dem Jahr 2000 ausgeht. In der zukünftig offiziellen Vorausschätzung wird im Gegenteil von einer Erhöhung der Lebenserwartung um 4 (5) Jahren bis zum Jahr 2030 (2050) ausgegangen.

Diese rein zahlenmäßigen Veränderungen in der Belastungsrelation lassen sich nun mit Hilfe intergenerativer Verteilungsrechnungen in finanzielle Belastungsänderungen für die erwerbstätigen bzw. nicht mehr erwerbstätigen Generationen quantitativ erfassen. Zunächst soll unter II.1. die Methodik der Generationenbilanzierung beschrieben werden. In Kapitel II.2. werden dann die Ergebnisse kurz referiert und in Kapitel II.3. auf die Ebene der zukünftigen Beitragsbelastung bzw. Rentenniveaumentwicklung übertragen.

1. Die Methode

Weil die gegenwärtige Haushaltsrechnung allein die explizite Verschuldung bzw. das explizite Defizit reflektiert, ist sie nicht in der Lage, geeignete Indikatoren für die Lastverteilung zwischen den verschiedenen Generationen bereitzustellen. Aus diesem Grund entwickelten Anfang der 90er Jahre die amerikanischen Ökonomen Alan Auerbach, Jagadeesh Gokhale und Lawrence Kotlikoff die Methode der Generationenbilanzierung, das *Generational Accounting*.² Inzwischen liegen für fast alle westlichen Industriestaaten und auch für eine Reihe von sich entwickelnden Ländern entsprechende Analysen zur intergenerativen Lastverteilung vor. Daneben wurden und werden Generationenbilanzen zunehmend zum Bestandteil offizieller statistischer Dokumentationen und fundierter wissenschaftlicher Politikberatung.

In der Grundstruktur ist die Generationenbilanzierung ein dynamisches Buchhaltungssystem, das die zukünftigen Nettozahlungsströme zwischen dem Staat und seinen Bürgern erfasst. Dies geschieht auf der Grundlage von ausschließlich in die Zukunft gerichteten Generationenkonten, die für jeden einzelnen Jahrgang die Nettobelastung durch das gegenwärtige Steuer- und Sozialsystem angeben. Die grundlegende Idee ist einfach: Für jedes durchschnittliche Individuum der heute lebenden Jahrgänge wird ermittelt, was es in jedem Jahr seiner verbleibenden Lebenszeit an den Staat in Form von Steuern, Beiträgen, Gebühren etc. abführen wird. Dem werden alle entsprechenden Transfers der verbleibenden Lebensjahre gegenübergestellt. Hierbei handelt es sich sowohl um Sachleistungen, wie z.B. Bildungs- und Gesundheitsausgaben, als auch um die dominierenden monetären Transfers wie Renten, Kindergeld oder Sozialhilfe. Aus der Summe der Barwerte aller zukünftigen Steuerzahlungen abzüglich des Transfererhalts ergibt sich dann das sogenannte Generationenkonto oder die Nettosteuerzahlung eines jeden Jahrgangs.

Die Grundlagen dieser sehr langfristigen altersspezifischen Steuer- und Transferprojektionen sind eine Vielzahl von Individualdaten sowie die staatliche Einnahmen- und Ausgabenstruktur des jeweiligen Basisjahres. Multipliziert man das Generationenkonto für jeden Jahrgang

² Vgl. Auerbach/Gokhale/Kotlikoff (1991, 1992, 1994). Im Laufe der vergangenen Jahre wurden in einer Vielzahl verschiedener Länder fiskalpolitische Analysen mit Hilfe der Generationenbilanzierung durchgeführt. Das Konzept fand auch schon seinen Niederschlag in den offiziellen statistischen Dokumentationen der Vereinigten Staaten und Norwegens. In Deutschland erfuhr die Generationenbilanzierung bereits eine sehr frühe und zumindest im wissenschaftlichen Bereich auch nachhaltige Resonanz. Erste Studien zur Tragfähigkeit der umlagefinanzierten Sozialversicherung wurden von Boll/Raffelhüschen/Walliser (1994) vorgelegt; eine erste Generationenbilanz, die den gesamten staatlichen Sektor nach der Wiedervereinigung umfaßt, findet sich in Gokhale/Raffelhüschen/Walliser (1995). Die Ergebnisse internationaler Vergleichsstudien werden von Auerbach/Kotlikoff/Leibfritz (1999), Kotlikoff/Raffelhüschen (1999), Raffelhüschen (1999, 2000a) und Gokhale/Raffelhüschen (2000) diskutiert. Kritische Reflexionen finden sich u. a. in Haveman (1994), Diamond (1996), Raffelhüschen/Risa (1997) und Fehr/Kotlikoff (1997).

mit der Anzahl seiner Mitglieder und summiert über alle lebenden Jahrgänge auf, dann erhält man die Gesamtsumme der Nettosteuerzahlungen aller heute lebenden Generationen. Sie dient zur Finanzierung der zukünftigen Staatsausgaben, die nicht altersspezifisch zuzuordnen sind (Infrastruktur etc.) sowie der verbrieften Nettostaatsverschuldung. Der Saldo stellt die gesamte, aus der heutigen Fiskalpolitik resultierende Zahlungsverpflichtung zukünftiger Generationen dar.

Durch die gleichmäßige und wachstumsbereinigte Verteilung dieser Gesamtzahlungsverpflichtung auf alle zukünftigen Jahrgänge, deren Größe in Bevölkerungsprojektionen vorausgeschätzt wird, läßt sich auch für jeden einzelnen zukünftigen Jahrgang ein Generationenkonto errechnen. Allein die Tatsache, daß diese Zahlungsverpflichtung positiv ist, sagt noch nichts aus, denn schließlich erhalten zukünftige Generationen beispielsweise eine staatliche Infrastruktur etc. Aus einem Vergleich zweier Generationenkonten läßt sich allerdings ablesen, ob zukünftige Generationen für dieselben Ansprüche mehr oder weniger zahlen müssen als heute lebende Generationen. Ganz konkret vergleicht man die Nettozahlungsverpflichtung eines im Basisjahr, z.B. 1997, geborenen repräsentativen Individuums mit der eines ein Jahr später geborenen. Ersteres repräsentiert die gegenwärtigen, letzteres die zukünftigen Generationen.

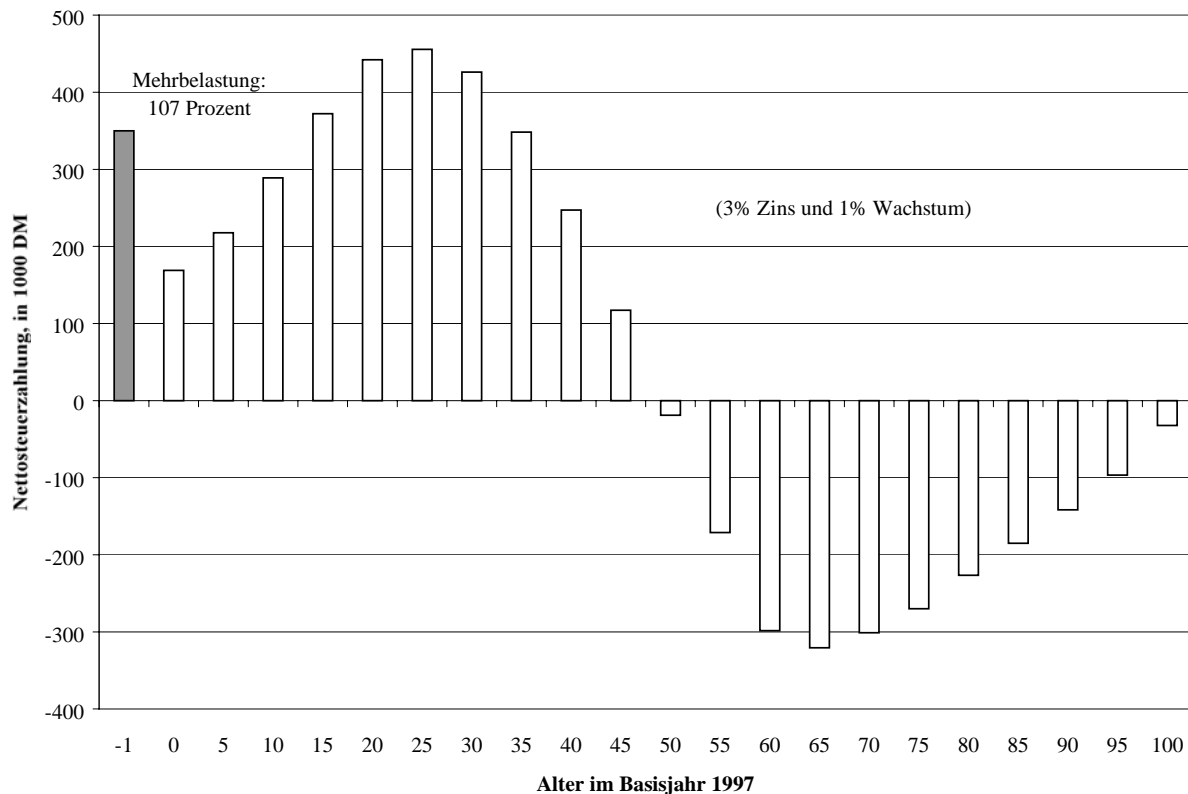
Ist das Generationenkonto der zukünftigen Generationen höher als das der im Basisjahr Neugeborenen, kann auf eine Umverteilung der gegenwärtig herrschenden Fiskalpolitik zu Lasten zukünftiger Generationen geschlossen werden, ist es niedriger, werden diese begünstigt. Eine intergenerativ unausgewogene Fiskalpolitik kann jedoch keinen Bestand haben, oder - um es mit einem Modewort auszudrücken - sie ist nicht nachhaltig. Zu irgendeinem Zeitpunkt muß bei einer Benachteiligung zukünftiger Generationen gegengelenkt werden, weil sonst die zusammengefaßten Ansprüche aller lebenden Generationen an zukünftige staatliche Budgets explodieren. Auch die Zielgenauigkeit einer Reform kann mit Hilfe der Generationenbilanzierung quantifiziert werden: Sinkt die im Ausgangspunkt festgestellte Mehrbelastung zukünftiger Generationen durch die Reformmaßnahmen, so sind diese dazu geeignet, die Nachhaltigkeit der herrschenden Fiskalpolitik positiv zu beeinflussen. Eine alternative Berechnungsmethode besteht darin, die expliziten und impliziten Teile der gesamten Staatsverschuldung sichtbar zu machen. Zu diesem Zweck werden die altersunspezifischen zukünftigen Staatsausgaben als Transfer angesehen und entsprechend vom Generationenkonto eines jeden Jahrganges abgezogen. Multipliziert man diese Generationenkonten mit den jeweiligen Kohortengrößen und summiert gleichzeitig über jene auf, so erhält man die gesamte unverbriefte Staatsschuld, die zusammen mit der expliziten Verschuldung von heute lebenden Generationen an die zukünftigen quasi als nicht abzulehnende negative Erbschaft hinterlassen wird. Im folgenden soll auf beide Methoden zurückgegriffen werden.

2. Die Ergebnisse

Die in Abbildung 3 veranschaulichte deutsche Generationenbilanz basiert auf Daten des Jahres 1997 und folgt zunächst der zuerst beschriebenen traditionellen Methode. Sie zeigt einen für westliche Industriestaaten sehr typischen Verlauf. Da ausschließlich zukünftige und keine vergangenen Zahlungsvorgänge betrachtet werden, sind alle über 48jährigen Nettoempfänger, alle jüngeren Nettozahler. Ein im Basisjahr 1997 geborenes Individuum wird im Durchschnitt seines Lebens in Barwerten etwa 169.000,- DM mehr an den Staat abführen als es im Gegenzug von staatlichen Stellen an Transfers empfängt. Dieser Betrag steigt bis zum Alter von 25 Jahren auf ein Maximum von 455.800,- DM, denn die Lebensphase der steuer- und beitragspflichtigen Erwerbstätigkeit rückt näher. Gleichzeitig fällt die Jugendzeit mit typischerweise hohen staatlichen Transfers aus der Berechnung der Generationenkonten heraus. Für ältere

Erwerbstätige sinkt das Generationenkonto, so daß sich die Barwerte der verbleibenden Steuerzahlung und des Transferempfangs über die restliche Lebenszeit für einen knapp 50jährigen ausgleichen; alle noch älteren realisieren Nettotransferzahlungen, die im Maximum bei 320.300,- DM für einen 65jährigen Durchschnittsrentner liegen.

Abbildung 3: Die deutsche Generationenbilanz 1997



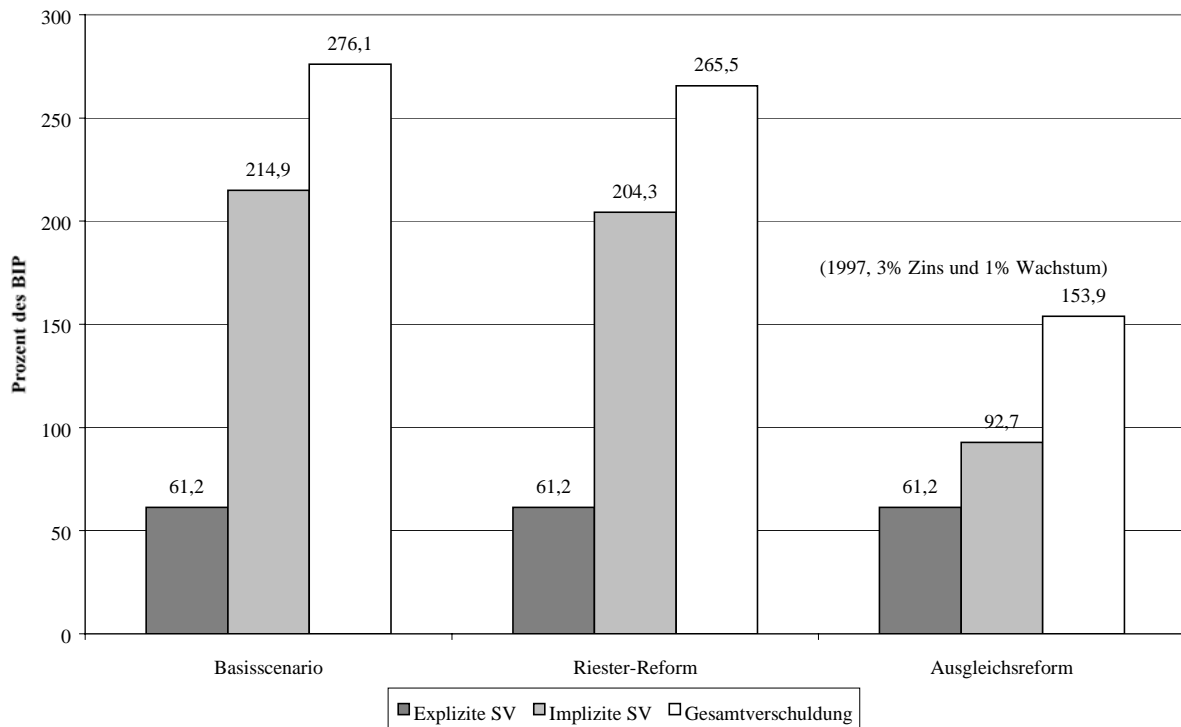
Quelle: Raffelhüschen (2000b).

Jeglicher Vergleich der Generationenkonto heute lebender Jahrgänge untereinander ist unzulässig, da vergangene Zahlungsströme keinerlei Berücksichtigung finden. Ein Vergleich des Generationenkonto eines im Basisjahr Neugeborenen mit dem eines im Jahr 1997 Geborenen ist jedoch zulässig, da beide über ihren gesamten Lebenszyklus hinweg erfaßt werden. Hierbei zeigt sich eine deutliche Mehrbelastung zukünftiger Generationen, denn die Nettosteuerzahlung der zukünftigen Generationen in Höhe von 350.100,- DM übersteigt die der gegenwärtigen Neugeborenen um 107 Prozent. Trotz Haushaltskonsolidierung, Steuer- und Abgabenerhöhung bleibt die deutsche Finanz- und Sozialpolitik also intergenerativ in erheblichem Maße unausgewogen.

Stilisierte Experimente verdeutlichen die relativen Auswirkungen der expliziten Staatsverschuldung und des Alterungsprozesses. Isoliert betrachtet würde die Mehrbelastung für den Fall, daß es keinerlei explizite Staatsschuld gäbe, nur auf 77 Prozent zurückgehen. Demgegenüber läge dieser Wert bei 2 Prozent, also bei einer intergenerativ ausgewogenen Situation, wenn es möglich wäre, die heutige Bevölkerungsstruktur auf lange Sicht konstant zu halten. Das relative dominierende Gewicht der Bevölkerungsstrukturverlagerung wird durch die in Abbildung 4 veranschaulichte Relation von expliziter und impliziter Staatsverschuldung bestätigt. Im Jahr 1997 überstieg die explizite Staatsverschuldung die 60-Prozent Marke des

Maastrichtvertrages nur unwesentlich. Ganz anders sah es jedoch hinsichtlich der schwebenden Staatsverschuldung aus, die bei dem dreieinhalbfachen des expliziten Bestands liegt. Insgesamt sah sich der deutsche Gesamtstaat damit Forderungen in Höhe von fast 280 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) gegenüber. Zwar ist diese Zahl stark von den unterstellten Zins- und Wachstumsannahmen abhängig, jedoch stellt die implizite Staatsschuld in allen denkbaren Kombinationen mindestens ein gleich großes, meistens ein größeres Problem als die explizite Schuld dar.

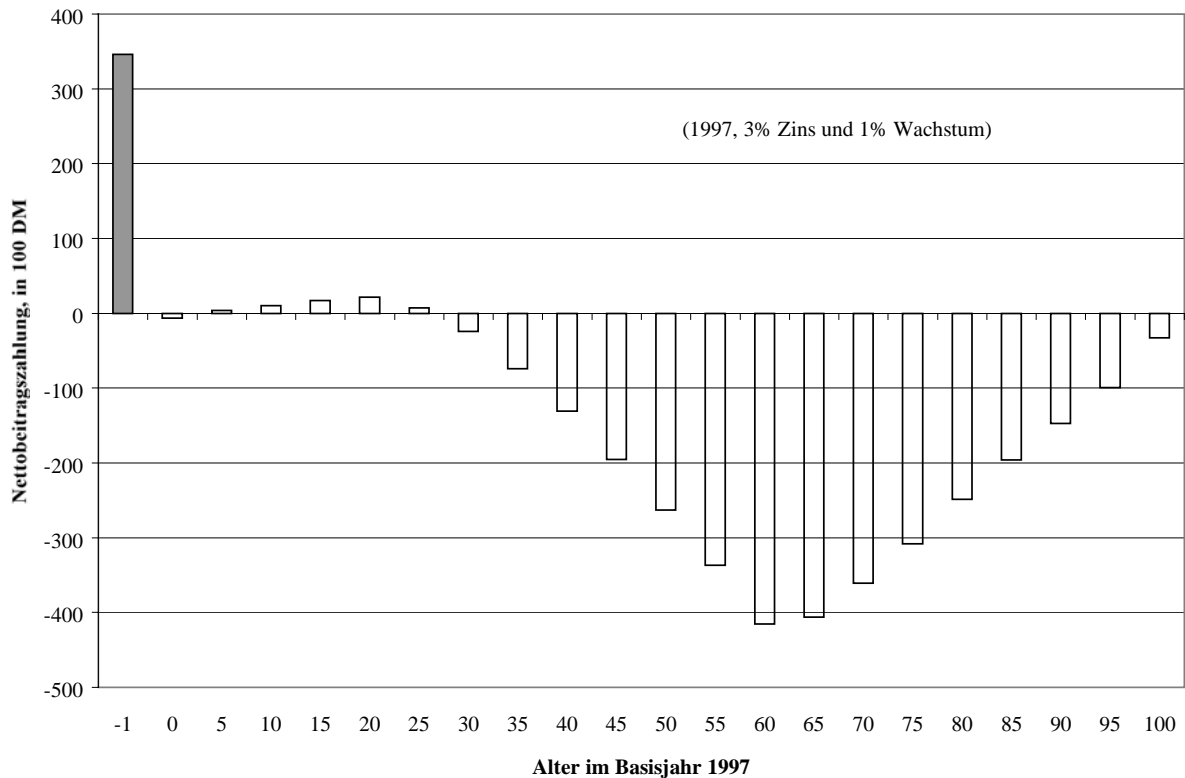
Abbildung 4: Explizite und Implizite Staatsverschuldung



Quelle: Raffelhüschen (2000b).

Eine weitere Tatsache verdeutlicht die Dringlichkeit von wirklich nachhaltigen Reformen: Tatsächlich ist nämlich die heutige Bevölkerungsstruktur eine historisch gesehen – für die Sozialversicherungen – einmalig günstige, denn nie zuvor gab es relativ zu den alten Transferempfängern eine so große Anzahl von Beitragszahlern. Ausgehend von dieser einmalig günstigen Bevölkerungsstruktur werden wir innerhalb der kommenden drei Jahrzehnte eine Wende zur ungünstigsten Struktur überhaupt erleben. Wenn sich also bis zum Jahr 2035 das Verhältnis der Rentner zur erwerbsfähigen Bevölkerung verdoppelt hat und statistisch auf jeden Erwerbstätigen fast ein – zwischenzeitlich deutlich älterer – Rentenempfänger entfällt, dann stehen die umlagefinanzierten Generationenverträge nicht nur vor erheblichen Finanzierungsschwierigkeiten, sondern vor einem fundamentalen Akzeptanzproblem. Die in Abbildung 5 veranschaulichte isolierte Generationenbilanz der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung macht dies besonders deutlich.

Abbildung 5: Generationenbilanz der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung



Quelle: Raffelhüsch (2000b).

Eine Messung einer prozentualen Mehrbelastung zukünftiger Generationen ist gar nicht mehr möglich, weil unter den Bedingungen des Status quo schon Neugeborene des Basisjahres keine Nettobeitragszahler, sondern Nettotransferempfänger sind. Allein die Kohorten des Geburtsjahrganges 1960 bis 1994 würden im Barwert etwas mehr an die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung abführen, als sie selbst über ihren Lebenszyklus erhalten. Alle anderen Kohorten – und dies sind etwa 80 Prozent der Bevölkerung – verzeichnen zum größten Teil erhebliche Nettotransfers, die wiederum für die Mehrheit der Rentner im Barwert zwischen 300.000 und 400.000 DM liegen. Um diese Zahlungen, die ein Nettorentenniveau (Renten nach Steuern dividiert durch das Durchschnittsnettoeinkommen) von 70,8 Prozent gewährleisten, für alle heute lebenden Generationen aufzubringen, müßten alle zukünftigen Generationen eine wachstumsbereinigte Nettozahlung von DM 346.200 an die entsprechenden Sozialversicherungen abführen.

Wie stark das Akzeptanzproblem der Generationenverträge wirklich ist, zeigt sich noch anschaulicher, wenn man die ziemlich abstrakten Barwertzahlungen in entsprechende Beitragsatzprojektionen umrechnet, die notwendig wären, um das derzeitige Anspruchsniveau aufrechtzuerhalten. Vereinfacht ausgedrückt, müßten allein die Rentenversicherungsbeiträge ohne eine fundamentale politische Reaktion von derzeit 20,3 auf über 30 Prozent im Jahr 2035 wachsen (vgl. Status quo Projektion in Abbildung 6). Hinzu kämen sowohl ein Anstieg der Krankenkassenbeiträge von derzeit 14 auf knapp 20 Prozent und der Pflegeversicherungsbeiträge von derzeit 1,7 auf etwa 5 Prozent. Beide Zahlen reflektieren ein recht optimistisches Szenario, denn sie basieren auf der Annahme, daß die Kostensteigerungen im Gesundheitssektor parallel zur allgemeinen Preissteigerungsrate verlaufen. Dieser für die Beitragszahler günstige Fall ist in der Vergangenheit bislang nicht aufgetreten, so daß die tatsächliche Bei

tragsentwicklung bei gegebenen Transfers eher noch drastischer ausfallen dürfte.³ Berücksichtigt man weiterhin einen konstanten Arbeitslosenversicherungsbeitrag von 6,5 Prozent, so addieren sich allein die Sozialversicherungsbeiträge auf etwa 60 Prozent des Bruttolohns unter Einbeziehung der sogenannten Lohnnebenkosten. Von den verbleibenden 40 Prozent sind noch die direkten (Einkommen-) und indirekten (Mehrwert-) Steuern zu zahlen. Die verbleibende Restgröße ist dann das verfügbare Einkommen der zukünftigen Generationen.

3. Die Reformnotwendigkeit

Eine bloße Fortführung der gegenwärtigen Politik muß zukünftige Erwerbstätige dazu zwingen, die Generationenverträge zu kündigen und damit die ihnen hinterlassene negative Erbschaft schlichtweg abzulehnen. Daher muß das oberste Ziel einer nachhaltigen Sozialpolitik darin liegen, zukünftige Generationen überhaupt erst in die Lage zu versetzen, diese ungeschriebenen Verträge einzuhalten. Auch hier kann die Generationenbilanzierung eine Hilfestellung bei der Entwicklung rationaler Politikstrategien leisten. Beispielsweise ist es möglich, alternative Politikoptionen auf den Prüfstand der Generationenbilanz zu stellen.⁴

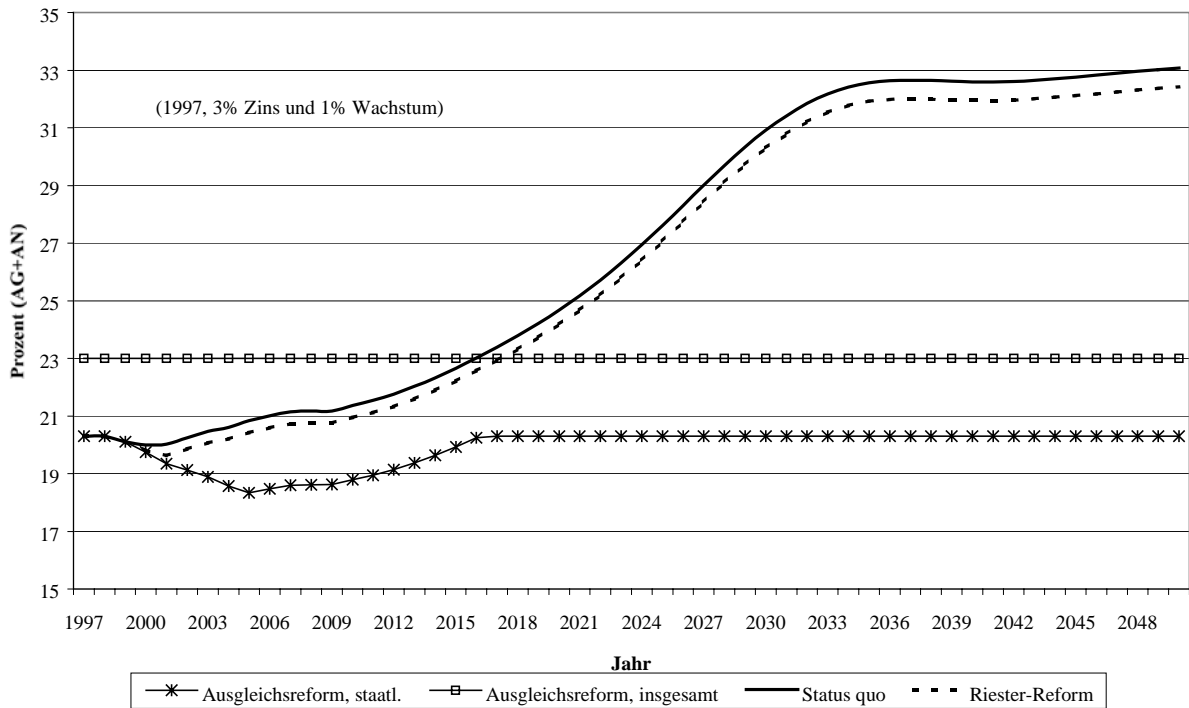
In den Abbildungen 4, 6 und 7 ist dies vergleichend mit dem Status quo sowohl für die Riestersche Rentenreform 1999 als auch für eine alternative Ausgleichsreform [vgl. Raffelhüschen (1997, 2000c)] illustriert. Das derzeit im Gesetzgebungsverfahren stehende Riestersche Reformpaket sieht anstelle einer Nettolohnindexierung der Renten für die Jahre 2000 und 2001 nur eine vorübergehende Inflationsanpassung vor.⁵ Dies führt je nach tatsächlich realisierter Inflations- und Nettolohnzuwachsrate zu einer Absenkung des Nettorentenniveaus auf 66 bis 68 Prozent, wobei im folgenden von der oberen Marge ausgegangen werden soll. Wie aus Abbildung 6 hervorgeht, führt eine derart moderate (wachstumsadjustierte) Rentenkürzung nur zu sehr geringfügigen Senkungen des zur Finanzierung der Gesamtausgaben notwendigen Beitragssatzes. Im Vergleich mit der Entwicklung des Status quo sinken die Beiträge um weniger als einen Prozentpunkt.

³ Vgl. zu den Beitragssatzprojektionen Raffelhüschen (2000b).

⁴ Vgl. auch Raffelhüschen/Walliser (1997, 1999), Besendorfer/Borgmann/Raffelhüschen (1999) oder Bonin/Raffelhüschen/Walliser (2000) für entsprechende deutsche Berechnungen.

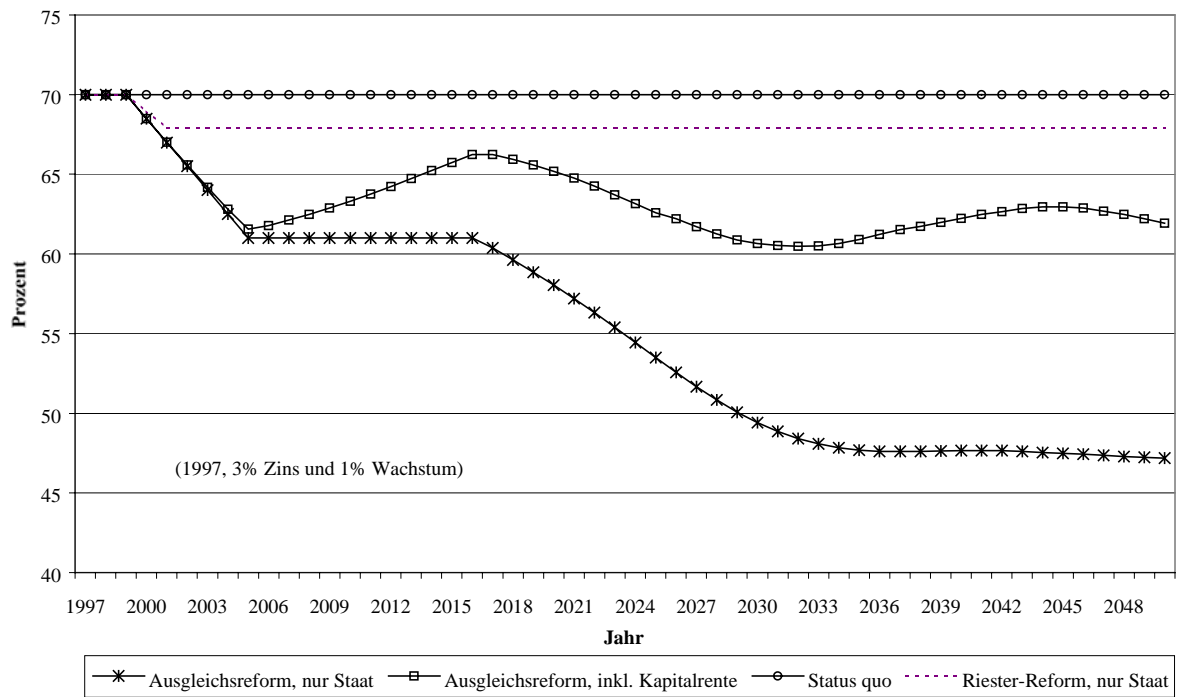
⁵ Bis zur Rentenreform 1992 stiegen die Renten sogar nach Maßgabe der Bruttolöhne, was zur Folge hatte, daß die Nettoeinkommen der Beitragszahler geringere Zuwächse verzeichneten als die Nettorenten und damit das Nettorentenniveau auf sein historisches Maximum von über 70 Prozent anwuchs. Zum Vergleich: Im Jahr 1971 betrug es nur 61,2 Prozent des durchschnittlichen Nettoeinkommens. Seit der Rentenreform 1992 steigen die Renten nach Maßgabe der Nettolöhne, womit im Prinzip das Nettorentenniveau zeitlich unverändert bleiben würde.

Abbildung 6: Entwicklung der Beitragssätze zur Rentenversicherung



Quelle: Raffelhüschen (2000b).

Abbildung 7: Entwicklung des Nettorentenniveaus



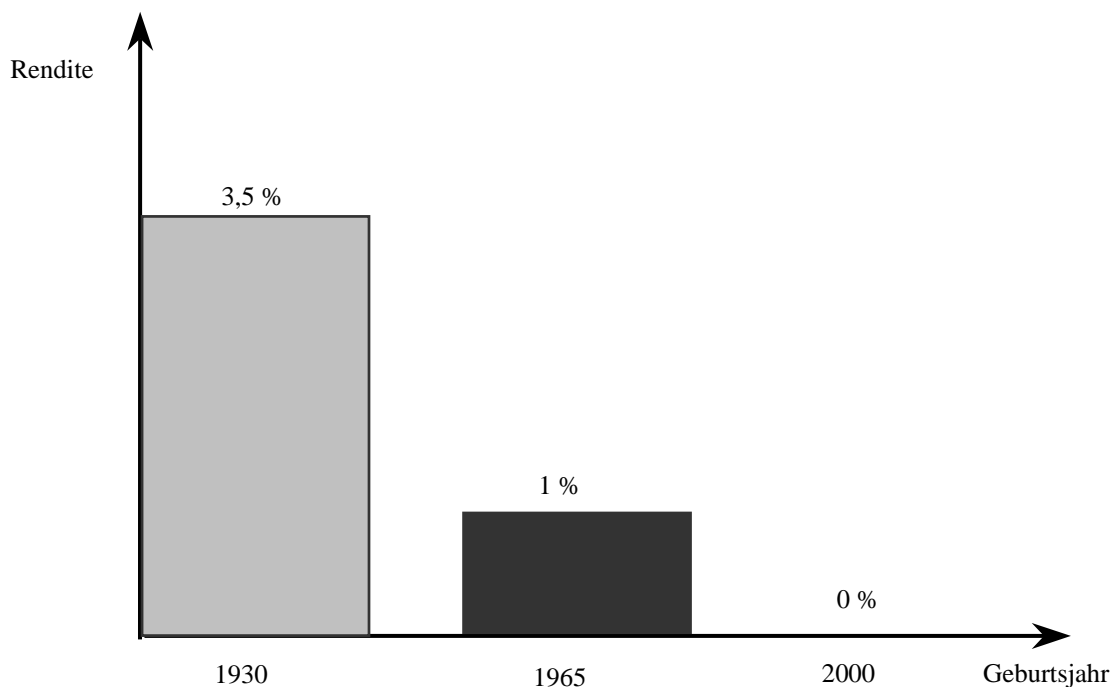
Quelle: Raffelhüschen (2000b).

Allerdings täuscht die Beitragsprojektion eine scheinbare Objektivität vor: Je nachdem, ob man die Anpassung des Bundeszuschusses, die Einbeziehung der zweckgebundenen Mehr

wertsteuererhöhung oder ein – wie auch immer definiertes – Ökosteueraufkommen hinzurechnet, kommt man hinsichtlich der Beitragssatzprojektionen zu extrem unterschiedlichen Ergebnissen.⁶ Tatsächlich variiert dadurch aber nicht unbedingt die Belastung des Steuer- bzw. Beitragszahlers, sondern vornehmlich die Verteilung der Belastung über den Lebenszyklus ist entsprechend unterschiedlich. Um diesem Problem aus dem Weg zu gehen und einen echten Belastungsindikator heranzuziehen, umfaßt Abbildung 4 auch die Generationenbilanz der Riester-Reform, d.h. das Ausmaß an impliziter und gesamter Staatsverschuldung. Beide nehmen absolut um den gleichen Betrag ab, der allerdings im Vergleich zum Status quo bescheiden ausfällt. Tatsächlich vermag die Rentenreform die implizite Staatsschuld nur von 276 auf 266 Prozent des BIP, also nur um zehn Prozentpunkte zu vermindern.

Ob zukünftige Generationen willens und in der Lage sind, derart hohe Schuldenberge zu bedienen, ist fast ausgeschlossen. Immerhin sinkt die interne Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung schon seit geraumer Zeit zunehmend dramatisch ab. Während ein verheirateter Mann, der im Jahr 1930 geboren wurde (1995 also mit 65 Jahren in die Rente gegangen ist), noch mit einer internen Realverzinsung von 3,5 rechnen konnte (vgl. Abbildung 8), ist diese für im Jahr 1965 (also heute 35jährige) Geborene bereits auf 1 % gesunken. Für die im Jahr 2000 Geborenen ist eine Nullverzinsung und für alle später Geborenen eine Negativverzinsung zu verzeichnen.⁷

Abbildung 8: Interne Renditen der gesetzlichen Rentenversicherung (verheirateter Mann)



Quelle: Schnabel (1998), Raffelhüschen (1998).

⁶ Vgl. zu den verschiedenen Szenarien in den alternativen Prognosen der Beitragssatzentwicklungen Sinn/Thum (1999, S. 104 ff.).

⁷ Vgl. zur internen Verzinsung von Sozialversicherungsbeiträgen Schnabel (1998) und Raffelhüschen (1998). Etwas höher liegen die Ergebnisse des VDR, vgl. Eitenmüller (1996).

Um eine Nachhaltigkeit der Generationenverträge zu sichern, ist es notwendig, einen deutlich radikaleren Reformansatz zu entwerfen, der *alle* heute lebenden Generationen – gleich ob noch oder nicht mehr erwerbstätig – gleichmäßig zu einer Entlastung zukünftiger Generationen verpflichtet. Diese Verpflichtung könnte z.B. soweit gehen, daß eine intergenerative Gleichbehandlung gewährleistet wäre. Eine solche intergenerative Ausgleichsreform muß aus einer Kombination von temporär moderaten Rentenkürzungen bei langfristig verstärkter privater Altersvorsorge durch die Erwerbstätigen bestehen.

Im einzelnen müßte man beispielsweise durch Einfrieren der Nominalrenten das Rentenniveau bis zum Jahr 2005 auf etwa 61 Prozent – also das Niveau der frühen 70er Jahre – verringern (vgl. Abbildung 7) und die dadurch entstehenden Spielräume zu temporären Beitragssenkungen auf etwa 18 Prozent nutzen. Erst im Jahr 2016, wenn wegen des einsetzenden Alterungsprozesses wieder 20 Prozent der Löhne an die Rentenversicherung abgeführt werden müssen, wird der Beitragssatz des Basisjahres festgeschrieben und das Rentenniveau nähert sich bis ins Jahr 2030 einer Grundsicherung. Integraler Bestandteil der Ausgleichsreform ist auch die Verpflichtung aller Erwerbstätigen, eine Pflichtaltersvorsorge in Höhe von insgesamt 23 Prozent ihres Einkommens zu leisten. Daher wird der zwischen drei und fünf Prozent des Einkommens liegende private Altersvorsorgeanteil die Lücken im Rentenniveau für fast alle Übergangsgenerationen nicht schließen, aber zumindest auf durchschnittlich 63 Prozent aufüllen können.⁸

Gewinner einer solchen Ausgleichsreform wären vor allem zukünftige und sehr junge heute lebende Jahrgänge, denn die von ihnen zu bedienende implizite Staatsverschuldung würde von 276 auf 154 Prozent des BIP also um weit mehr als ein ganzes BIP, zurückgeführt. Verlierer wären gleichermaßen heutige Rentner als auch heutige Erwerbstätige jeglichen Alters. Aus dem direkten Vergleich der Generationenkonto kann man ablesen, daß die geburtenstarken Jahrgänge der 50er und 60er Jahre am meisten beitragen müßten; allerdings sind dies auch genau diejenigen, die durch ihre niedrigen Geburtenzahlen das Problem entstehen ließen. Die Vorteile einer Ausgleichsreform liegen auf der Hand: Eine höhere kapitalbildende Altersvorsorge fördert das gesamtwirtschaftliche Wachstum, erhöht die Arbeitsproduktivität bzw. reduziert die Arbeitslosigkeit und sichert schließlich über niedrigere Lohnnebenkosten den „Standort Deutschland“. Nur durch solche einschneidende Reformmaßnahmen versetzen wir die zukünftigen Generationen überhaupt erst in die Lage, die Generationenverträge einzuhalten, und dies ist ureigenstes Interesse der heute lebenden Erwerbstätigen.

III. Zur gegenwärtigen Lage der Rentnerhaushalte

Ob eine Belastung der Rentnerhaushalte mit zusätzlichen Einkommensteuern bzw. einem äquivalenten Abbau der Rentenansprüche⁹ aus der gesetzlichen Rentenversicherung überhaupt sozial begründbar ist, kann nur beurteilt werden, wenn man die Einkommenssituation der Rentnerhaushalte umfassend analysiert. Dazu ist es einerseits erforderlich, die gesamten

⁸ Die Frage ob und inwieweit die private Altersvorsorge die entstehenden Versorgungslücken füllen kann, ist natürlich von den unterstellten Parametern und hier insbesondere vom Zinssatz abhängig. Beispielsweise würde bei einem Zinssatz von 5 Prozent eine Gesamtversorgungslücke überhaupt nur für die zwischen 2000 und 2013 in den Ruhestand tretenden Kohorten auftreten. Für diese Kohorten läge das durchschnittliche Rentenniveau bei 66 Prozent, während für Rentenzugangskohorten ab 2013 das gesamte Versorgungsniveau mit 84 Prozent deutlich über dem heutigen Niveau läge.

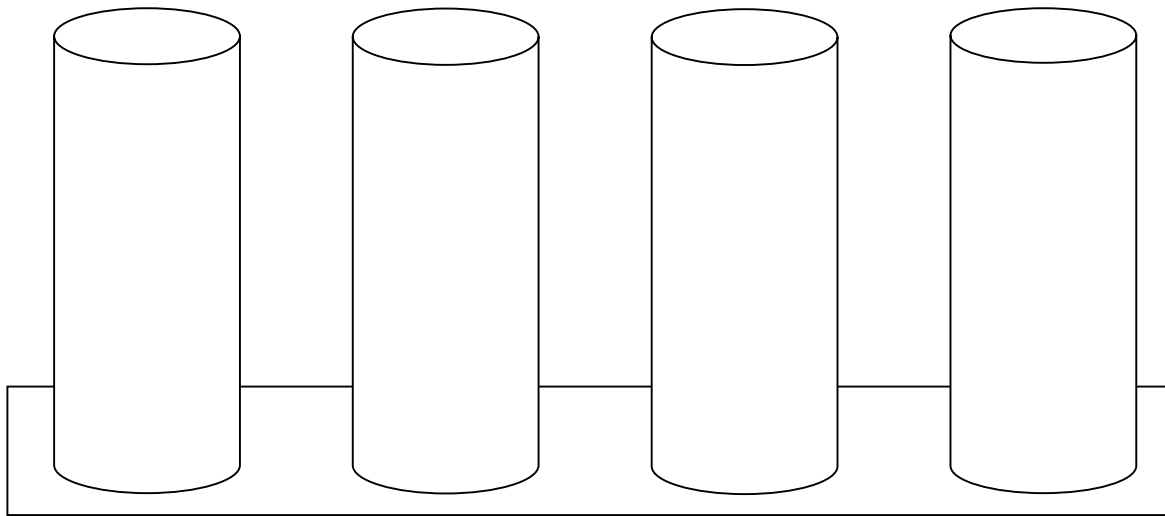
⁹ Einander äquivalent sind – wie von Breyer/Kifmann/Stolte (1997) gezeigt – nicht nur Rentenkürzungen im Sinne eines Übergangs vom Netto- zum Bruttoprinzip, sondern auch solche, die auf eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit hinauslaufen. Auch dieses Instrument wird in eine rationale Reform der Alterssicherung mit einzubeziehen sein.

möglichen Einkommensquellen der Rentnerhaushalte zu erfassen und die kumulative Sicherungswirkung der unterschiedlichen Einkunftsarten befriedigend abzubilden. An diesem Vorhaben sind schon viele Kommissionen [Transfer-Enquete-Kommission (1979 und 1981) und auch die Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“] mehr oder weniger gescheitert. Die oben erwähnte umfassende Einkommens- und Verbrauchschichtung [Bork (2000)] hat es allerdings ermöglicht, die bestehenden Informationslücken in überzeugender Weise zu schließen. Gelingt eine derart umfassende Beschreibung der Alterseinkommen bei den Rentnerhaushalten, ist anschließend zu beurteilen, ob die gegenwärtig praktizierte Art der Besteuerung der Sozialrenten, deren Verfassungsmäßigkeit seit geraumer Zeit zu den Prüfungsaufgaben des Bundesverfassungsgerichts zählt, aus der Sicht einer leistungsgerechten und gleichmäßigen Besteuerung heraus akzeptiert werden kann. Aufgezeigt wird ferner, wie die weitere Grenzbelastung der Arbeitnehmer sich entwickeln würde, wenn am gegenwärtigen Status quo festgehalten würde.

1. Das Vier-Säulen-System der Alterssicherung

Nach herrschender Meinung bilden die Rentenzahlungen der gesetzlichen Rentenversicherung die überwiegende Quelle der Alterseinkommen. Zweifellos spielt vor allem in historischer Sicht die GRV eine dominante Rolle in der Alterssicherung. Neben diese erste Säule der sozialen Alterssicherung sind aber in der Nachkriegszeit gewichtige weitere Säulen getreten, in denen zusätzlich zur staatlich verordneten Zwangsvorsorge überwiegend auf freiwilliger Basis – also die individuellen Sicherungspräferenzen entsprechende – Altersvorsorge betrieben wird. Zu nennen ist hier als zweite Säule vor allem die betriebliche Altersversorgung, zu der auf der Ebene der öffentlichen Bediensteten auch die Versorgungssysteme des öffentlichen Dienstes (Beamtenversorgung und die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder – VBL – für die Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes) hinzugerechnet werden können. Während die GRV und die öffentlichen Versorgungssysteme weitgehend dem Umlageverfahren folgen, basiert die betriebliche Altersversorgung jedoch überwiegend auf dem Kapitaldeckungsverfahren (vgl. Abbildung 9).

Abbildung 9: Vier-Säulen-System



Gesetzliche
Renten-
versicherung

Betriebliche Al-
tersvorsorge (in-
klusive Versor-
gungssysteme
des öffentlichen
Dienstes)

Private Lebens-
versicherungen

- Einkommen
aus Kapital-
vermögen und
Erwerbs-
tätigkeit (steu-
erbegünstigt
über Altersent-
lastungsbetrag
und sonstige
Freibeträge)

Umlageverfahren

Kapitaldek-
kung/Umlage-
verfahren
(Portfolio?)
Arten:
Direktzusage,
Direktversiche-
rung, betrieb-
liche Pensions-
bzw. Unterstüt-
zungskassen,
Pensionsfonds-
Modell (VW)

Kapitaldek-
kungsverfahren
(Portfolio?)

- imputed in-
come aus selb-
stgenutzten
Wohneigentum
(steuerfrei)

Vermögen aus
Kapital-
lebensver-
sicherung (steu-
erfrei, zu ver-
renten)

Steuroptimierte Modelle, überwiegend auf betrieblicher
Ebene und auf der Ebene der Begünstigten von der Einkom-
mensteuer befreite Beiträge und Rentenzahlungen

Quelle: Eigene Darstellung.

Eine enorm wachsende Bedeutung für die freiwillige Altersvorsorge haben auch die privaten Lebensversicherungen erfahren. So ist in Arbeitnehmerhaushalten mit durchschnittlichen Einkommen in der Regel zumindest ein Lebensversicherungsvertrag zu finden, wobei die Vertragssumme ebenfalls im Verlauf der letzten Dekaden deutlich angestiegen ist [vgl. Petersen (1986)]. Überhaupt ist die Summe der abgeschlossenen Lebensversicherungsverträge um ein Mehrfaches stärker angestiegen als das reale Sozialprodukt. Selbstverständlich wenden die privaten Lebensversicherungen das Kapitaldeckungsverfahren an, wobei allerdings kritisch zu vermerken ist, daß zumindest in einzelnen Jahren die Anlage in staatliche Wertpapiere dominant war. Bei einer solchen Anlagestrategie ist also eine gewisse Nähe zum Umlageverfahren nicht zu leugnen.

Neben die Alterseinkünfte aus GRV, betrieblicher Altersversorgung und privater Lebensversicherung treten noch die Einkünfte aus Vermögen im weitesten Sinne, also Einkünfte aus Gewerbebetrieb oder Unternehmensbeteiligungen, Vermietung und Verpachtung sowie aus Kapitalvermögen (Zinserträge). Die empirischen Analysen belegen zudem, daß den Einkünften aus selbständiger und nicht selbständiger Arbeit eine wachsende Bedeutung zukommt, die – wie im übrigen auch die anderen Alterseinkünfte, ausgenommen die Renten – einkommensteuerlich durch den Altersentlastungsbetrag begünstigt werden. Von besonderer Qualität für die Alterssicherung sind darüber hinaus die imputierten Einkünfte, vor allem die fiktiven Mieten für selbst genutzte Eigentümerwohnungen, bei denen im Rahmen der geltenden Einkommensbesteuerung die Konsumgutlösung gilt. Gerade bei Haushalten mit Haushaltsvorständen im Lebensalter von über 55 Jahren ist die Eigentumsquote in bezug auf Wohnbesitz besonders hoch, so daß durch die fiktiven, aber aus Mietvergleichen durchaus ermittelbaren Mieteinnahmen eine nachhaltige Aufstockung der verfügbaren Einkommen von Rentnerhaushalten zu verzeichnen wäre.

Insgesamt verdeutlicht die überblicksartige Darstellung, daß gegenwärtig die Altersvorsorge sowohl bei ihrer Bildung in der aktiven Erwerbstätigkeitsphase als auch bei dem Zufluß im Alter in besonderer Weise steuerlich privilegiert ist. Das schlägt sich vor allem darin nieder, daß die Beiträge zur GRV bei der überwiegenden Anzahl der Steuerpflichtigen durch die Versorgungshöchstbeträge bzw. die Vorsorgepauschale im Rahmen der Einkommensteuer nicht belastet werden. Die Renten- und Vermögenszuflüsse sind ebenfalls überwiegend nicht steuerlich belastet, so daß wesentliche Teile des Lebens Einkommens von der Einkommensteuer befreit bleiben, was in eklatanter Weise gegen das Gebot der Einmalbesteuerung im Lebenszyklus verstößt.

2. *Die Einkommenssituation der Rentnerhaushalte*

Die Analyse der Einkommenssituation der Rentnerhaushalte basiert auf der bereits erwähnten Einkommensschichtung für die Bundesrepublik Deutschland, die auf der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe in Verbindung mit weiteren sekundären Datenquellen beruht. Auch innerhalb der sozialen Stellungen ist die Repräsentativität weitgehend gewahrt; so stehen im Bereich der Rentnerhaushalte über 10.000 Haushalte (ca. 6.000 zusammenveranlagte und 4.000 alleinstehende Rentner) für die Hochschreibung zur Verfügung, so daß sich erstmalig ein verlässliches Bild der Einkommenssituation zeichnen läßt.

Der erzeugte Mikrodatenfile enthält pro Haushalt über 250 Variablen für Einkommen, Konsum sowie Steuer- und Sozialbeitragsbelastung, aber auch über alle wesentlichen Transferzahlungen.¹⁰ Hinzuweisen ist allerdings darauf, daß infolge der Untererfassung der Vermö-

¹⁰ Zu den Details vgl. Bork (2000).

gensbestände in den amtlichen Statistiken – auch in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe – gerade die Vermögenseinkommen nur zu einem wahrscheinlich geringen Teil erfaßt werden. Das gilt bekanntermaßen für die Zinserträge, aber – nicht zuletzt aus Gründen der steuerlichen Privilegierung (Sonderabschreibungen) – in besonderem Maße auch für die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung. Traditionell untererfaßt werden auch die freiwilligen Transfers, die zwischen den Mitgliedern von Mehr-Generationen-Familien fließen, selbst in diesem Datensatz aber verschiedenen Haushalten angehören. Dazu zählen z.B. freiwillige Transfers von Eltern an ihre Kinder, zu welchem Zweck auch immer. Ferner werden – wie bereits erwähnt – die imputierten Einkommen nicht berücksichtigt. Es ist für die Zukunft geplant, diese Einkommensteile zusätzlich an den Datensatz heranzuschätzen, da der Einfluß dieser Einkunftsarten auf das verfügbare Einkommen gerade in Haushalten mit einem vergleichsweise niedrigen Gesamteinkommen eine bedeutsame Rolle spielen dürfte.

In jedem Falle ist es inkorrekt, die soziale Lage von Haushalten allein anhand einer isolierten Einkommensart – z.B. dem am Markt erzielten Arbeitseinkommen - zu beurteilen. Das oft zu vernehmende Vorurteil, daß die Rentnerhaushalte überwiegend arm sind, beruht nicht zuletzt auf der Tatsache, daß in der Rentenstatistik tatsächlich eine große Anzahl von Kleinrenten beobachtet werden kann. Eine solche Partialbetrachtung vernachlässigt allerdings die Möglichkeit, daß sich auch Kleinrenten zusammen mit Alterseinkommen aus anderen Quellen und Erwerbseinkommen durchaus zu einem beachtlichen und deutlich über der Armutsgrenze liegenden gesamten verfügbaren Einkommen aufaddieren können. Diese Kumulationswirkungen aus verschiedenen Einkommensquellen sind bisher nicht empirisch exakt belegbar gewesen.

In Tabelle 1 wird die Einkommenssituation der alleinstehenden Rentner wiedergegeben. Die Darstellung beschränkt sich dabei auf das Bruttoeinkommen, das verfügbare Einkommen, das Renteneinkommen und die Einkommensteuerschuld. Dargestellt werden nicht, wie bei gruppierten Daten üblich, die Gruppenschneidungen, sondern die Perzentilwerte für einige ausgewählte Perzentile. So beschreibt das 1% Perzentil die Einkommenssituation in den 1 % der gemessen an der jeweiligen Einkommensgröße ärmsten Haushalte; das 99 % Perzentile beschreibt hingegen die Situation in den 1 % der reichsten Haushalte. Darüber hinaus sind über die verschiedenen Einkommensarten hinweg nicht wie bei gruppierten Daten dieselben Haushalte anzutreffen. So können beispielsweise im unteren 1 % Perzentil bei den Renteneinkommen durchaus Haushalte auftauchen, die in der Spalte Bruttoeinkommen oder verfügbare Einkommen in höheren Perzentilen zu finden sind. In den Perzentilen mit einem Nullsteueraufkommen können folglich durchaus auch Haushalte aus dem 99 % Perzentil vertreten sein.

Tabelle 1: Einkommenssituation der Alleinstehenden Rentner

| | Alleinstehende | | | |
|------------------|-----------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | Verfügbares Einkommen | Bruttoeinkommen | Einkommensteuer | Renteneinkommen |
| Mittelwert in DM | 35.789 | 39.842 | 266 | 16.267 |
| Perzentile | | | | |
| 1 | 7.989 | 9.391 | 0 | 851 |
| 10 | 15.458 | 17.854 | 0 | 4.095 |
| 25 | 20.779 | 23.802 | 0 | 8.457 |
| 50 | 27.828 | 31.583 | 0 | 15.684 |
| 75 | 38.593 | 43.233 | 0 | 22.451 |
| 90 | 58.227 | 64.202 | 0 | 29.487 |
| 99 | 167.236 | 178.272 | 4.372 | 41.234 |

Nachrichtlich: 4 % der alleinstehenden Rentner haben ein verfügbares Einkommen, das geringer als das Sozialhilfeniveau ist.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Gehen wir im weiteren vom Bruttojahreseinkommen aus, so beläuft sich der Mittelwert in Tabelle 1 auf 39.842 DM. Die Werte für die ausgewählten Perzentile verdeutlichen, daß die Streuung um diesen Mittelwert natürlich groß ist (von 9.391 DM im 1 % Perzentil bis 178.272 im 99 % Perzentil). Das 50 % Perzentil gibt den jeweiligen Medianwert wieder. Der Mittelwert belegt noch deutlicher als der Median, daß das Bruttoeinkommen in den Haushalten der alleinstehenden Rentner nur zu 40,8 % aus Renteneinkommen besteht, während 59,2 % des Bruttoeinkommens aus anderen Einkunftsarten resultieren. Beinahe über alle Perzentile hinweg sind die anderen Einkommensarten von größerem Gewicht, während die Renteneinkommen ihre größte Bedeutung im mittleren Einkommensbereich erreichen (25 % bis 75 % Perzentile). Der Einkommensteuerausweis belegt die bereits erwähnte Tatsache, daß die Belastung der Rentnerhaushalte mit Einkommensteuer vernachlässigbar gering ausfällt. Im Durchschnitt resultiert eine Einkommensteuerschuld von 266 DM im Jahr, die allerdings nur in den höchsten Perzentilen auftritt. Bei einem Bruttoeinkommen von 178.272 im höchsten Perzentil ergibt sich lediglich eine Steuerschuld von 4.372 DM – eine angesichts dieses beachtlichen Einkommens geradezu vernachlässigbare Steuerbelastung.

Unterstellen wir nun das über die Sozialhilfe gesicherte Lebensniveau als das allgemeine Grundsicherungsniveau, kann diese so definierte Armutsgrenze (soziales Minimum für Rentnerhaushalte) mit dem in Tabelle 1 aufgeführten verfügbaren Einkommen verglichen werden. Es muß dann festgehalten werden, daß etwa 4 % der alleinstehenden Rentner ein verfügbares Einkommen erzielen, das unterhalb der Armutsgrenze liegt. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß freiwillige Transfers von Verwandten nur zum Teil¹¹ und fiktive Eigentümermieten überhaupt nicht einbezogen worden sind. Gerade im ländlichen Bereich spielen solche fiktiven Mieteinnahmen zweifellos eine bedeutsame Rolle

Tabelle 2 beschreibt hingegen die Einkommenssituation der zusammen veranlagten Rentner. Der Mittelwert des Bruttoeinkommens fällt mit 83.306 DM mehr als doppelt so hoch aus wie bei den Alleinstehenden, allerdings ist auch die Streuung um den Median (50 % Perzentil = 57.983 DM) von 21.714 im untersten bis zu 441.443 DM im obersten Perzentil deutlich grö

¹¹ Aufgrund der Unterhaltspflicht gemäß BGB steht zu vermuten, daß die verbleibende Einkommenslücke jedenfalls zum Teil über freiwillige Transfers der Verwandten aufgefangen wird.

ber. Im Mittelwert erreichen die Renten nur 36,1 % des Bruttoeinkommens, während die übrigen Einkunftsarten 63,9 % ausmachen. Wiederum spielen im mittleren Einkommensbereich die Rentenzahlungen die bedeutsamste Rolle. Legt man eine zum Haushaltstyp korrespondierende Armutsgrenze fest, dann haben nur rund 2 % der zusammen veranlagten Rentner ein verfügbares Einkommen unterhalb dieser Grenze. Im übrigen verdeutlicht Tabelle 2, daß auch die zusammen veranlagten Rentnerhaushalte nur einer äußerst geringfügigen einkommensteuerlichen Belastung unterliegen, wobei sich hier das Ehegattensplitting zusätzlich steuermindernd auswirkt.

Tabelle 2: Einkommenssituation der Zusammenveranlagten Rentner

| | Zusammenveranlagte | | | |
|------------------|-----------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | Verfügbares Einkommen | Bruttoeinkommen | Einkommensteuer | Renteneinkommen |
| Mittelwert in DM | 71.430 | 83.306 | 3.005 | 30.104 |
| Perzentile | | | | |
| 1 | 18.373 | 21.714 | 0 | 3.756 |
| 10 | 28.600 | 33.856 | 0 | 13.278 |
| 25 | 36.363 | 42.941 | 0 | 20.702 |
| 50 | 49.801 | 57.983 | 0 | 29.730 |
| 75 | 74.107 | 85.752 | 0 | 38.894 |
| 90 | 122.841 | 139.441 | 3.024 | 46.886 |
| 99 | 394.948 | 441.443 | 26.954 | 60.372 |

Nachrichtlich: 2 % der zusammenveranlagten Rentner haben ein verfügbares Einkommen, das geringer als das Sozialhilfeniveau ist.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Nimmt man die Ergebnisse bei alleinstehenden und zusammen veranlagten Rentnern zusammen, dann ist die Altersarmut in Deutschland ein durchaus noch vorhandenes Phänomen, das allerdings keinesfalls eine besondere einkommensteuerliche Begünstigung aller Rentnerhaushalte erfordert. Berücksichtigt man darüber hinaus noch die mehrfach erwähnten unter- bzw. nicht erfaßten Einkommensteile, würden sich die hier aufgezeigten Lücken weiter schließen.

In ersten überschlägigen Simulationen unter Zugrundelegung unserer Einkommenschichtung wurden verschiedene Lücken zur Auffüllung der Alterseinkommen auf das Sozialhilfeniveau berechnet. In der ersten Interpretation wird das Finalprinzip angewendet, d.h. die Lücke zwischen Alterseinkommen (verfügbares Einkommen) und dem Sozialhilfeniveau wird gänzlich ausgefüllt, wobei allerdings – wie in den folgenden Berechnungen – ein Transferabbausatz von 100 % unterstellt wird. Würde also das verfügbare Einkommen aus Renten oder anderen Einkunftsarten um eine Mark steigen, würde sich entsprechend die Sozialhilfeleistung verringern. Die final orientierte Auffüllung der Alterseinkommen in den unteren Perzentilen würde nach diesen Berechnungen im Jahr 1999 etwa 0,8 Mrd. DM kosten.

Würde man hingegen nur die Renten allein betrachten und die Rentenzahlungen unabhängig von den anderen Einkunftsarten auf das Sozialhilfeniveau aufstocken wollen, dann würde die Rentenauffüllung auf eine Mindestrente in Höhe des Sozialhilfeniveaus etwa 25,4 Mrd. DM verschlingen. Es ist bei einer solchen Lösung allerdings zu bedenken, daß eine derartige Mindestrente auch diejenigen begünstigt, die über hohe Nichtrenteneinkommen verfügen. Ferner würde in der Kombination der Mindestrente in Höhe des Sozialhilfeniveaus mit anderen Al

terseinkünften die Armutsgrenze bei weitem überschritten. Sozial- und verteilungspolitisch wäre eine derart fragwürdige Umverteilungswirkung nicht zu rechtfertigen.

Um die Kosten der Grundsicherung im Verhältnis zu den gesamten Rentenleistungen der GRV aufzuzeigen, wird für alle Rentnerhaushalte die Gewährung einer Grundsicherung unterstellt, wobei keine Anrechnung der sonstigen Alterseinkünfte angenommen wurde. In einem solchen Szenario belaufen sich die Kosten der Grundsicherung auf ca. 186,6 Mrd. DM. Die Grundsicherung kostet somit deutlich weniger als 50 % der derzeitigen Rentenzahlungen der GRV, so daß noch ein beträchtliches Volumen für die Auszahlung von Höherversicherungsleistungen verbliebe. Im Status quo wäre also eine Grundsicherung durchaus finanzierbar, wenn sich infolge ihrer Einführung natürlich die Rentenleistungen auch in modifizierter Weise auf die Anspruchsberechtigten verteilen würden. Die Finanzierung einer final orientierten Grundsicherung im Rahmen der Alterssicherung wäre ebenfalls kein einschneidendes finanzielles Problem.

3. Die praktizierte Rentenbesteuerung

Die einkommensteuerliche Behandlung der Leib- und Sozialrenten wird bereits seit langem vehement kritisiert.¹² Die generösen steuerlichen Ertragsanteile tragen in Kombination mit dem infolge des Bundesverfassungsgerichtsurteils deutlich erhöhten steuerlichen Existenzminimum (Grundfreibetrag im Einkommensteuertarif) dazu bei, daß hohe Rentenzahlungen aus der GRV, aber auch aus anderen Säulen der Alterssicherung, nicht der Einkommensbesteuerung unterliegen. Faktisch sind Renten von der Einkommensteuer befreit mit der Folge, daß auch andere Alterseinkünfte in der Regel keiner oder aber nur einer sehr geringen steuerlichen Belastung unterliegen (vgl. Tabelle 1 und 2).

Tabelle 3 gibt einen kurzen Überblick über die einkommensteuerliche Behandlung der alleinstehenden und zusammenveranlagten Rentner, wobei in dem zugrundeliegenden Beispielfall auch bei der Zusammenveranlagung nur der Bezug einer Rente unterstellt ist. Im Vergleich dazu wird die steuerliche Behandlung eines Arbeitnehmer- bzw. Pensionärhaushalts dargestellt, um einerseits die Belastungsrelationen zwischen Rentner- und Erwerbstätigenhaushalten zu illustrieren und andererseits die Ungleichbehandlung innerhalb der Nichterwerbstätigenhaushalte zu dokumentieren.

¹² Vgl. hierzu die frühen Arbeiten von Andel (1970 und 1979), Weise (1979), Petersen (1979, 1981, 1982, 1984, 1986), Littmann (1980), Klanberg (1981) und die Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme (1983). Zur neueren Entwicklung vgl. Andel (1997) und insbesondere Färber (1997) und die dort angegebene Literatur.

Tabelle 3: Steuerlicher Belastungsvergleich zwischen Arbeitnehmern, Rentnern und Pensionären

| | Alleinstehende | | | Zusammenveranlagte | | |
|---|----------------|---------|-----------|--------------------|---------|-----------|
| | Arbeitnehmer | Rentner | Pensionär | Arbeitnehmer | Rentner | Pensionär |
| | In DM pro Jahr | | | | | |
| Grundfreibetrag | 13.499 | 13.499 | 13.499 | 26.998 | 26.998 | 26.998 |
| Werbungskostenpauschbetrag | 2.000 | 200 | 2.000 | 2.000 | 200 | 2.000 |
| Sonderausgabenpauschbetrag | 108 | 108 | 108 | 216 | 216 | 216 |
| Versorgungsfreibetrag | | | 6.000 | | | 6.000 |
| Summe | 15.607 | 13.807 | 21.607 | 29.214 | 27.414 | 35.214 |
| Ertragsanteil = 27 % (65 Jahre) | | 51.137 | | | 101.533 | |
| Höchstes steuerfreies Jahreseinkommen (ohne Vorsorgeaufwendungen) | 15.607 | 51.137 | 21.607 | 29.214 | 101.533 | 35.214 |
| Vorsorgeaufwendungen | 3.915 | 3.915 | 2.214 | 7.830 | 7.830 | 4.428 |
| Höchstes steuerfreies Jahreseinkommen (mit Vorsorgeaufwendungen) | 19.522 | 55.052 | 23.821 | 37.044 | 109.363 | 39.642 |
| Bruttoeinkommen | 55.052 | 55.052 | 55.052 | 109.363 | 109.363 | 109.363 |
| Zu versteuerndes Einkommen | 48.978 | 0 | 44.712 | 99.306 | 0 | 96.714 |
| Steuerschuld | 10.179 | 0 | 8.776 | 20.793 | 0 | 19.926 |
| Grenzsteuersatz | 33,4 % | 0,0 % | 32,3 % | 33,6 % | 0,0 % | 33,3 % |
| Durchschnittssteuersatz | 20,8 % | 0,0 % | 19,6 % | 20,9 % | 0,0 % | 20,6 % |
| Arbeitnehmerbeiträge (20,5 % durchschnittlich) | 11.286 | 4.267 | 4.200 | 19.195 | 8.476 | 8.400 |
| Grenzbelastungen | 53,9 % | 7,8 % | .. | 54,1 % | 7,8 % | .. |
| Durchschnittsbelastungen | 39,0 % | 7,8 % | 23,6 % | 36,6 % | 7,8 % | 25,9 % |
| Verfügbares Einkommen | 33.587 | 50.786 | 42.076 | 69.375 | 100.888 | 81.037 |

Annahmen: Jeweils ein Einkommensbezieher, private Kranken- und Pflegeversicherung für Pensionäre geschätzt, ohne Berücksichtigung eines Altersentlastungsbetrags

Quelle: Eigene Berechnungen.

Dem alleinstehenden (zusammenveranlagten) Rentner steht selbstverständlich das steuerliche Existenzminimum in Höhe von 13.499 DM (26.998 DM) zu. Dieses ist – wie bereits erwähnt – als Grundfreibetrag in den Einkommensteuertarif eingearbeitet. Außerdem erhält der Rentner noch einen Werbungskosten- und Sonderausgabenpauschbetrag angerechnet, so daß sich eine Summe der Freibeträge ergibt, die sich auf 13.807 DM (27.414 DM) beläuft. Im Beispiel wird von einem Renteneintritt mit 65 Jahren ausgegangen, bei dem der Ertragsanteil 27 % beträgt. M.a.W. sind nur 27 % der erhaltenen Rentenzahlung als zu versteuerndes Einkommen in die einkommensteuerliche Bemessungsgrundlage einzustellen. Daraus resultiert ein maximal steuerfreies Jahreseinkommen bei Rentnern in Höhe von 51.137 DM (101.533 DM). Da außerdem noch die effektiven Vorsorgeauswendungen (6,8 % Kranken- und 0,755 % Pflegeversicherungsbeitrag) von der Bemessungsgrundlage absetzbar sind, erhöht sich das höchste steuerfreie Jahreseinkommen mit Vorsorgeaufwendungen auf 55.052 DM (109.363 DM).

Bei diesen Jahreseinkommen resultiert nun bei einen alleinstehenden (zusammenveranlagten) Rentner eine Einkommensteuerschuld von Null. Es sind lediglich die o.a. Versicherungsbeiträge abzuführen, so daß sich eine Grenz- und Durchschnittsbelastung mit Sozialbeiträgen von 7,8 % ergibt. Demgegenüber hat ein alleinstehender (zusammenveranlagter) Arbeitnehmer mit gleichem Bruttoeinkommen wie der Rentner eine Einkommensteuerschuld von 10.179 DM (19.926 DM) zu entrichten; seine Grenzbelastung aus Einkommensteuer und Sozialbeiträgen beträgt 53,9 % (54,1 %), seine Durchschnittsbelastung 39,0 % (36,6 %). Ein vergleichbarer Pensionär wird ähnlich wie ein Arbeitnehmer besteuert; zusätzlich erhält er allerdings einen Versorgungsfreibetrag (40 % der Pension, maximal 6.000 DM) angerechnet, der die Steuerschuld gegenüber dem Arbeitnehmer leicht reduziert. Pensionäre sind darüber hinaus über die Beihilfe gesichert, so daß sie i.d.R. in einem Quotentarif in der privaten Krankenversicherung abgesichert sind. Da diese Tarife risiko- und nicht einkommensabhängig sind, kann bei ihnen sinnvollerweise keine gesamte Marginalbelastung ausgewiesen werden.

Der Belastungsvergleich über die verschiedenen sozialen Stände belegt eindeutig, daß nicht nur die erwerbstätigen Haushalte durch die derzeitigen einkommensteuerrechtlichen Lösungen in einer Weise diskriminiert werden, die dem so häufig vor allem von juristischer Seite angeführten Leistungsfähigkeitsprinzip eklatant widerspricht. Aber auch innerhalb der Altersinkommen hat die Diskriminierung der Pensionäre ein Ausmaß angenommen, welches das Bundesverfassungsgericht wohl kaum noch als verfassungsgemäß wird beurteilen können.

Der einkommensteuerliche Status quo zeitigt aber geradezu absurde Folgen, wenn man ihn bis in die weite Zukunft hinein fortschreiben wollte. Wie bereits oben erwähnt, ergäben sich dann marginale Steuer- und Beitragsbelastungen, die kaum noch auf politische Akzeptanz treffen könnten – ganz abgesehen davon, daß sich wie unter II.2. dargestellt der Status quo gar nicht halten läßt. Rechnet man, wie in Tabelle 4 geschehen, die Arbeitgeberbeiträge dem Bruttoeinkommen hinzu, was aus ökonomischer Sicht einzig sinnvoll ist, dann wird die derzeitige Belastung der Bruttoeinkommen mit Steuern und Sozialbeiträgen erst in ihrer Gesamtbedeutung transparent, wobei hier noch der Solidarzuschlag und die Kirchensteuer zusätzlich Berücksichtigung finden. Beschränken wir uns auf die Betrachtung der Grenz- und Durchschnittsbelastung, so erreicht bereits heute die Grenzbelastung aus Einkommensteuer, Solidarbeitrag und Kirchensteuer bei dem hier unterstellten Arbeitnehmer 38,2 %, die Durchschnittsbelastung 15,3 %. Weitaus höher fallen die Sozialbeitragssätze einschließlich der Arbeitgeberbeiträge aus: der Durchschnittssatz erreicht 34,0 %, der Grenzsozialbeitragsatz 41,0 %. Die gesamte Durchschnittsbelastung aus Steuern und Sozialbeiträgen resultiert mit 51,6 %, die gesamte Grenzbelastung mit 79,2 % - die nicht gerade niedrige steuerliche Belastung aus den indirekten Steuern (Mehrwertsteuer und spezifischen Verbrauchsteuern einschließlich der Ökosteuern) sei einmal vernachlässigt.

Tabelle 4: **Grenzbelastung eines Steuerpflichtigen**

| | |
|---|---------------------|
| Bruttoeinkommen (ohne Arbeitgeberbeiträge) | 55.052 |
| Arbeitgeberbeiträge | 11.286 |
| Bruttoeinkommen | 66.338 |
| Zu versteuerndes Einkommen | 48.978 |
| Steuerschuld | 10.179 |
| Solidaritätszuschlag | 560 |
| Kirchensteuer | 916 |
| Sozialbeiträge | 22.572 |
| Abzüge | 34.227 |
| Durchschnittssteuersatz | 15,3 % |
| Grenzsteuersatz (Est, Soli, KiSt) | 38,2 % |
| Durchschnittlicher Sozialbeitragssatz | 34,0 % |
| Grenzsozialbeitragssatz | 41,0 % |
| Gesamte Durchschnittsbelastung | 51,6 % |
| Gesamte Grenzbelastung | 79,2 % |
| Künftiges Belastungsszenario | |
| Anstieg der Sozialbeitragssätze bis 2030/2040 | |
| Gesetzliche Rentenversicherung: | 8-10 Prozentpunkte |
| Gesetzliche Krankenversicherung (inklusive Pflegeversicherung): | 4-6 Prozentpunkte |
| Insgesamt | 12-16 Prozentpunkte |

Beispiel:

| | 12 Prozentpunkte | 16 Prozentpunkte |
|---------------------------------------|------------------|------------------|
| Bruttoeinkommen | 69.641 | 70.742 |
| Sozialbeiträge | 29.178 | 31.380 |
| Steuern | 10.179 | 10.179 |
| Durchschnittssteuersatz | 14,6 % | 14,4 % |
| Grenzsteuersatz (Est, Soli, KiSt) | 38,2 % | 38,2 % |
| Durchschnittlicher Sozialbeitragssatz | 41,9 % | 44,4 % |
| Grenzsozialbeitragssatz | 53,0 % | 57,0 % |
| Gesamte Durchschnittsbelastung | 56,5 % | 58,7 % |
| Gesamte Grenzbelastung | 91,2 % | 95,2 % |

Quelle: Eigene Darstellung.

Schreibt man diese Entwicklung mit einem Belastungsszenario fort, in dem die Beitragssätze zur Sozialversicherung um 12 bis 16 Prozentpunkte ansteigen (vgl. Tabelle 4), während die einkommensteuerliche Marginalbelastung auf dem heutigen Stand eingefroren wird, nimmt die gesamte Durchschnittsbelastung nochmals zu, während die Grenzbelastung Sätze von deutlich über 90 % erreicht. Da auch die indirekten Steuern das Einkommen mit Grenzbelastungssätzen von deutlich über 7 % in diesem Einkommensbereich belasten, könnten die gesamten marginalen staatlichen Abgabenlasten die 100%-Marke übersteigen – die Folgen für die Leistungsanreize der Erwerbstätigen lassen sich nur spekulativ umreißen.

Diese durchaus fragwürdigen Berechnungen verdeutlichen nochmals, daß es ohne rechtzeitige fundamentale Reformen im Steuer- und Rentensystem bereits auf mittlere Sicht zu erheblichen gesellschaftlichen Verwerfungen kommen kann. Noch sind Lösungsansätze ableitbar, die mit gewissen Übergangsfristen eine allmähliche Anpassung der heutigen Regelungen ermöglichen, so daß ein schrittweises Hineinwachsen der heute noch erwerbstätigen und vor allem der kommenden Generationen in ein neues Steuer- und Sicherungssystem möglich erscheint. Selbstverständlich kann es dabei – wie bereits oben erwähnt – nicht ohne Mehrbelastungen für die Übergangsgenerationen ausgehen. Aber eine ausgewogene und intergenerativ gerechte Verteilung dürfte nicht nur die Systemdynamik erhöhen, sondern auch Anreize für Kapitalbildung und mehr Beschäftigung setzen, so daß die negativen Konsequenzen der demographischen Entwicklung doch entscheidend abgepuffert werden könnten.

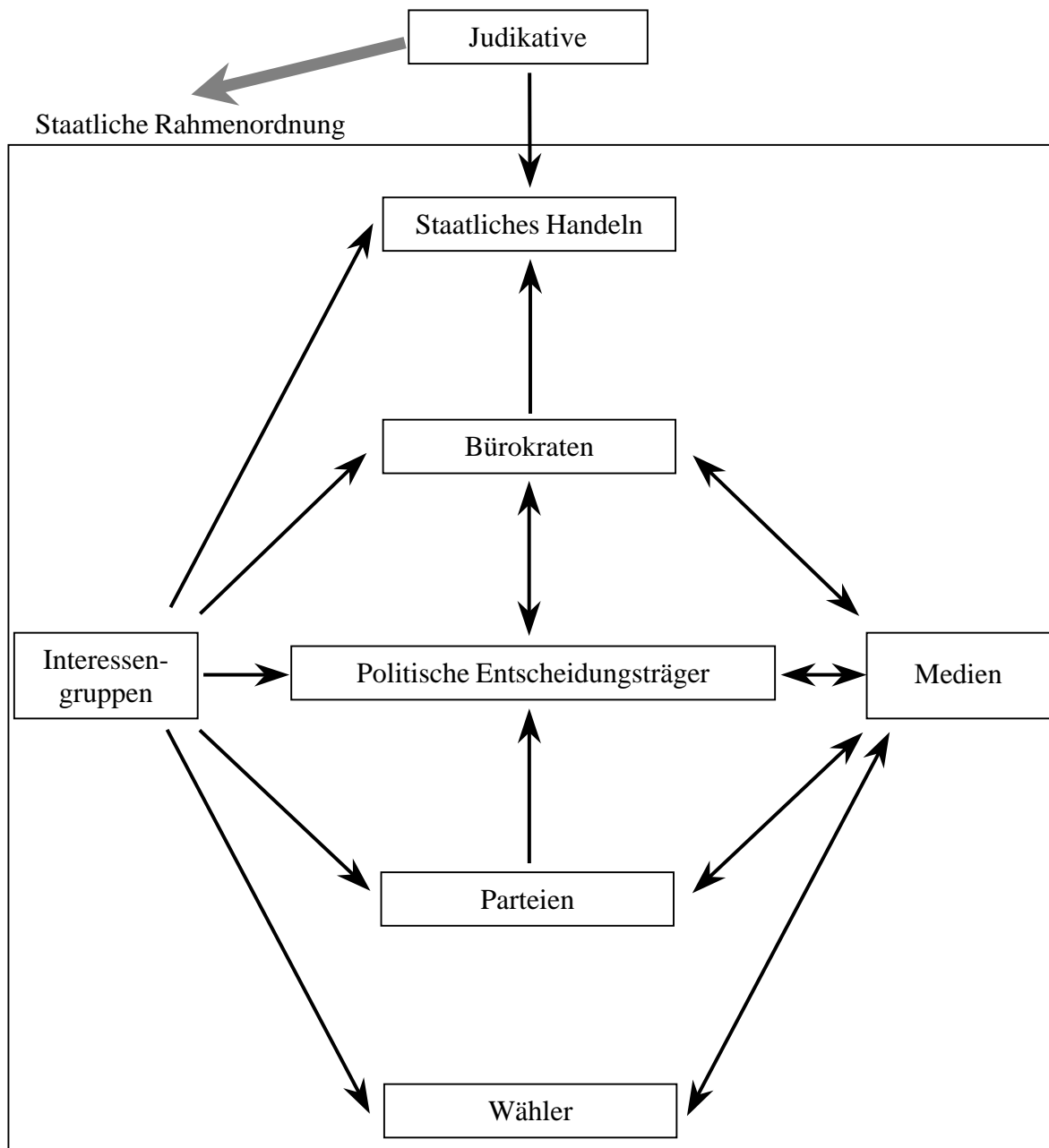
IV. Einfachheit, Transparenz und Akzeptanz

Angesichts der eklatanten steuerlichen Diskriminierung vor allem der erwerbstätigen Generationen mag es vielleicht überraschen, daß das heutige Steuer- und Sozialsystem in Deutschland immer noch für eine Errungenschaft gehalten wird, die offenkundig seitens der Wähler weiterhin auf Akzeptanz trifft. Nun sind natürlich die Wähler über Jahre mit politischen Parolen versorgt worden, von denen die wichtigste immer hieß: „Die Renten sind sicher“, obwohl deren Unsicherheit schon seit langer Zeit thematisiert worden ist [vgl. z.B. Petersen (1979 und 1981) oder Raffelhüschen (1989, 1993)].

Daß politisch notwendige Anpassungsprozesse in Demokratien geraume Zeit verschlingen, hängt nicht zuletzt davon ab, daß in die Entscheidungsprozesse eine Vielzahl von politischen Akteuren involviert sind, die im übrigen nicht immer die notwendigen objektiven Informationen liefern, sondern ebenfalls versuchen, über Informationsverzerrungen Renten abschöpfen zu können (rent seeking). Wenn auch der Bürger und Wähler als politischer Prinzipal natürlich an effizient arbeitenden und reibungslos funktionierenden staatlichen und sozialen Institutionen interessiert ist, gilt das nicht unbedingt uneingeschränkt auch für die übrigen relevanten politischen Akteure, die im demokratischen Gesellschafts- und Wirtschaftssystem letztendlich als Agenten der Wähler handeln sollten (principal-agent Problematik). Die Moderne Politische Ökonomie hat eindringlich belegt, daß Eigeninteressen der Akteure auf allen politischen Ebenen mit handlungsbestimmend sind. Derartige Eigeninteressen können durchaus die Effizienz von Steuer- und Sozialsystemen nachhaltig beeinträchtigen.

Das komplexe Geflecht der politischen Akteure in repräsentativen Demokratien versucht Abbildung 10 wiederzugeben, ohne allerdings die Gesamtheit der Akteure auch erfassen zu können. Idealtypisch sollen in Demokratien die Wählerinteressen gebündelt werden und letztlich die politischen Entscheidungen prägen. Die Wähler haben allerdings nur einen indirekten Einfluß über die Wahlen der Parteienvertreter auf die politischen Entscheidungsträger (Regierung). Sowohl die Abgeordneten als auch die Regierungspolitiker bringen darüber hinaus eigene Präferenzen in den politischen Prozeß ein, die jedenfalls teilweise den Wählerpräferenzen entgegengerichtet sein mögen. Umgesetzt in konkretes Verwaltungsverhalten wird dann die politische Programmatik durch die Bürokraten, die erneut eigene Interessen in die Umsetzung einfließen lassen. So wird also in repräsentativen Demokratien die Wählerpräferenz mehrfach gefiltert, so daß letztendlich das staatliche Handeln diese zumindest in Teilen nur noch in geringem Maße reflektiert.

Abbildung 10: Geflecht der politischen Akteure



Quelle: Eigene Darstellung.

Begleitet wird der politische Prozeß auf der einen Seite durch die Interessengruppen, die natürlich an der politischen Privilegierung (z.B. über Steuervergünstigungen für ihre jeweilige Klientel) ein besonderes Interesse haben. Sie werden natürlicherweise interessengesteuerte Informationen in den politischen Prozeß einbringen, um politische Entscheidungen in ihrem Sinne (bzw. im Sinne ihrer Mitglieder, aber auch hier gibt es ein principal-agent Problem) zu unterstützen. Das existierende Steuer- und Sozialrecht, aber auch die Subventionierung sind nur einige beredete Beispiele für ihr Wirken. In der Kumulation derartiger Begünstigungen über die Zeit liegt die eigentliche Problematik, so daß auch anfangs effiziente Systeme allmählich erodieren. Ihren stärksten Einfluß üben sie auf die Parteien, Regierungen und Bürokratien aus, weil die Beeinflussung der Wähler häufig mit erheblichen Aufwendungen ver-

bunden ist. Vor allem da sie über gewichtiges know how auf ihrem spezifischen Sachgebiet verfügen, werden sie oft schon auf der Ebene der Gesetzgebung in die Ausgestaltungsfragen einbezogen. Fundamentale Reformen und Systembrüche haben allein deshalb keine Chance, weil diese gerade die kumulierten Privilegien zerstören und somit auf den erbitterten Widerstand der Interessengruppen treffen.

Demgegenüber erfüllen die Medien wichtige Informations- und Kontrollfunktionen. Neben den drei staatlichen Gewalten Legislative, Judikative und Exekutive wird ihnen – insbesondere der Presse – häufig die Funktion einer „vierten Gewalt“ in der Demokratie zugestanden. Sie übernehmen damit gleichermaßen eine öffentliche Aufgabe, obwohl sie überwiegend privatrechtlich organisiert sind. Ihre Kontrollfunktion erstreckt sich dabei auf die Gesamtheit der politischen Akteure, während die Informationsfunktion vor allem auf die Öffentlichkeit gerichtet ist. In bezug auf eine Steuer- und Sozialreform hängt die Qualität der Medienarbeit nicht zuletzt von der Expertise ab, die sich die Medien in dem komplexen Feld der Steuer- und Sozialpolitik erworben haben. Insbesondere die Wirtschaftspresse verfügt hier über gesicherte Fundamente.

Die Judikative – hier insbesondere die höchstrichterliche Rechtsprechung – überwacht selbstverständlich die staatliche Rahmenordnung, beurteilt aber auch das alltägliche staatliche Handeln. Für anstehende Steuer- und Sozialreformen hat sie eine besondere Relevanz, legt sie doch die allgemeinen Leitlinien für verfassungsgemäßes gesetzgeberisches Gestalten, aber auch politisches Handeln fest. Die nicht in der Abbildung 10 präsente Wissenschaft nimmt eine ähnliche Position wie die Judikative ein. So beurteilt die Wirtschaftswissenschaft sowohl die Rahmenordnung als auch das staatliche Handeln in bezug auf die ökonomische Effizienz, liefert aber zugleich auch Maßstäbe dafür, ob die diskutierten Maßnahmen mit den Kriterien von Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit im Einklang stehen, wobei interpersonelle, intertemporale und intergenerative Verteilungswirkungen in das Blickfeld einzuschließen sind.

Wenn Gerechtigkeitsfragen mit Forderungen nach detaillierten, individuellen Lösungen verbunden werden, kann eine exzessive Einzelfallgerechtigkeit allerdings mit erheblichen Komplexitäten verbunden sein. So dürfte ein Steuerrecht, das wirklich jedem eine unbegrenzte subjektive Gerechtigkeit wiederfahren lassen wollte, in einem unüberschaubaren, völlig intransparenten Gesetzeswerk enden. Steuergesetze, Durchführungsverordnungen und Richtlinien wie Gesetzeskommentare nehmen dann einen solchen Umfang an, daß dieser Dschungel nur noch von Experten durchdrungen werden kann. Die Steuerformulare werden für den Normalbürger zu einem Buch mit sieben Siegeln. Auch die Interpretation der sozialrechtlichen Regelungen erfordert die Einbeziehung von erfahrenen Beratern. Der einzelne Bürger steht vor einem Regulierungswerk und einer Institutionenvielfalt, die ihn einfach überfordert und den Eindruck entstehen läßt, letztendlich doch ungerecht behandelt worden zu sein. Überzogene Einzelfallgerechtigkeit steht damit in einem inneren Widerspruch zur Einfachheit, die allein es dem Bürger erleichtert, die Wirkungen staatlicher Regulierungen auch nachzuvollziehen und damit kontrollieren zu können.

Das bestehende Steuer- und Sozialrecht hat auf Seiten der Bürger bereits erhebliche Dissonanzen ausgelöst, die sich bereits in einer veränderten Staatsauffassung, aber auch Steuer- und Transfermoral niedergeschlagen haben. Insofern ist die Forderung nach einer Einfach-Steuer nichts anderes als das Verlangen nach einem transparenten System, das auch von dem normalen Steuerzahler verstanden werden kann und seine Belastung ihm jederzeit verdeutlicht. Einfachheit und Transparenz sind also demokratische Grundforderungen, die auch im Sozialrecht bestimmend sein müssen.

Der Wirtschaftswissenschaft kommt also in diesem Zusammenhang die wichtige Aufgabe zu, einen Wissenschafts- und Wissenstransfer zu vollziehen, der auf der Ebene der Öffentlichkeit eine sinnvolle Diskussionsmöglichkeit eröffnet. Dabei sind die wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Erkenntnisse der letzten Dekaden auf ihre notwendigen Inhalte zu begrenzen, um den Bürgern ein Verständnis der Gesamtzusammenhänge zu ermöglichen und zu erleichtern. Es ist sicherlich eine schwierige, wenn auch wissenschaftstheoretisch durchaus anspruchsvolle Aufgabe, eine solche Aufklärungsarbeit zu leisten, auch wenn diese von den Wissenschaftlern wie den Wissenschaftsinstitutionen nicht allzu hoch bewertet wird. Aber eine Vereinfachung und Verkürzung der Darstellung komplexer Zusammenhänge ohne Verzerrung und Verfälschung ist durchaus ein anspruchsvolles Vorhaben. Übersetzt auf die Ebene der staatlichen Regulierungen heißt das, zum einen die notwendigen Gesetzestexte und Verordnungen auf das absolut notwendige Maß zu reduzieren, zum anderen beispielsweise die Steuerformulare auf die *Größe einer Postkarte* zu limitieren. Nur wenn durch eine nachhaltige Vereinfachung die Bürger wieder das Steuer- und Sozialrecht zu durchschauen vermögen, werden die Gefühle, betrogen und ausgebeutet zu sein, überwunden werden können. Erst wenn von einer langfristigen Konstanz einer neuen Rahmenordnung ausgegangen werden kann, dürfte sich die für die demokratischen Prozesse absolut notwendige Bürgerakzeptanz wieder herstellen lassen, wenn auch die Überwindung wachsender Steuerwiderstände und eines zunehmenden Transferbetrugs sicherlich einen längeren Zeitraum einnehmen dürfte.

Fundamentale Reformmodelle können daher nur Aussicht auf Erfolg haben, wenn diese von der Mehrzahl der Bürger auch akzeptiert werden können. Daher ist es erforderlich, den heute lebenden Bürgern ihre Verpflichtung gegenüber den kommenden Generationen in das Bewußtsein zu rufen, zumal diese in unseren repräsentativen Demokratien ihr Wahlrecht nicht ausüben können. Hilfreich kann natürlich auch die Presse sein, die über die notwendige Expertise verfügt. Um hier durchzudringen, muß die Darstellung auch populär-wissenschaftlich gehalten sein. Aber auch die Politiker und die Finanz- und Sozialverwaltung muß zu den Adressaten von Reformvorschlägen zählen. Letztere ist vor allem interessiert an der Rolle, die sie in dem neuen System zu spielen hat. Die Verwaltung ist also nicht interessiert, formal wissenschaftlich aufbereitete Texte und Modelle zu studieren, sondern ganz pragmatisch die vorgelegten Gesetze und Verordnungen auf ihre praktische Durchführbarkeit zu beurteilen. Die Verwaltungen sind nur dann zu überzeugen, wenn also ein durchformulierter Gesetzesentwurf vorliegt.

Das allein wird aber nicht ausreichend sein. Verwaltung wie Politiker werden ein endgültiges Urteil über derartige Reformen erst dann sprechen, wenn auch empirisch exakt nachgewiesen ist, daß das Steueraufkommen aus solchen Reformmodellen ausreichend sprudelt bzw. die Kosten einer Reform der Alterssicherung auch finanzierbar bleiben. Außerdem benötigen sie Informationen darüber, wie sich zukünftige Belastungen bzw. Entlastungen auf die Wählergruppen verteilen werden und ob aus der Sicht der Umverteilungswirkungen der Reformmodelle diese bei den Bürgern auf Akzeptanz treffen können.

All diese Aufgaben müssen von denjenigen bewältigt werden, die ernsthafte Reformvorschläge unterbreiten und zugleich deren politische Umsetzung nachhaltig unterstützen wollen. Das erfordert zum einen besondere personelle, aber auch finanzielle Kapazitäten, die im Bereich der Wirtschaftswissenschaft oft nur schwerlich zu finden sind, zumal die berufsmäßigen Berater entweder in ihrer Routinearbeit erstarrt sind, oder aber darin soviel Erfüllung finden, daß für das an sich notwendige Nachdenken über Reformen keine Zeit mehr bleibt. Die folgenden Ausführungen zu einer fundamentalen Steuer- und Sozialreform werden belegen, wie fruchtbar derartige Überlegungen sein können, zumal uns die Zeit zur Umsetzung dieser so notwendigen Reformen zunehmend zwischen den Fingern zu zerrinnen beginnt.

V. Grundsicherung, Alterssicherung und Rentenbesteuerung

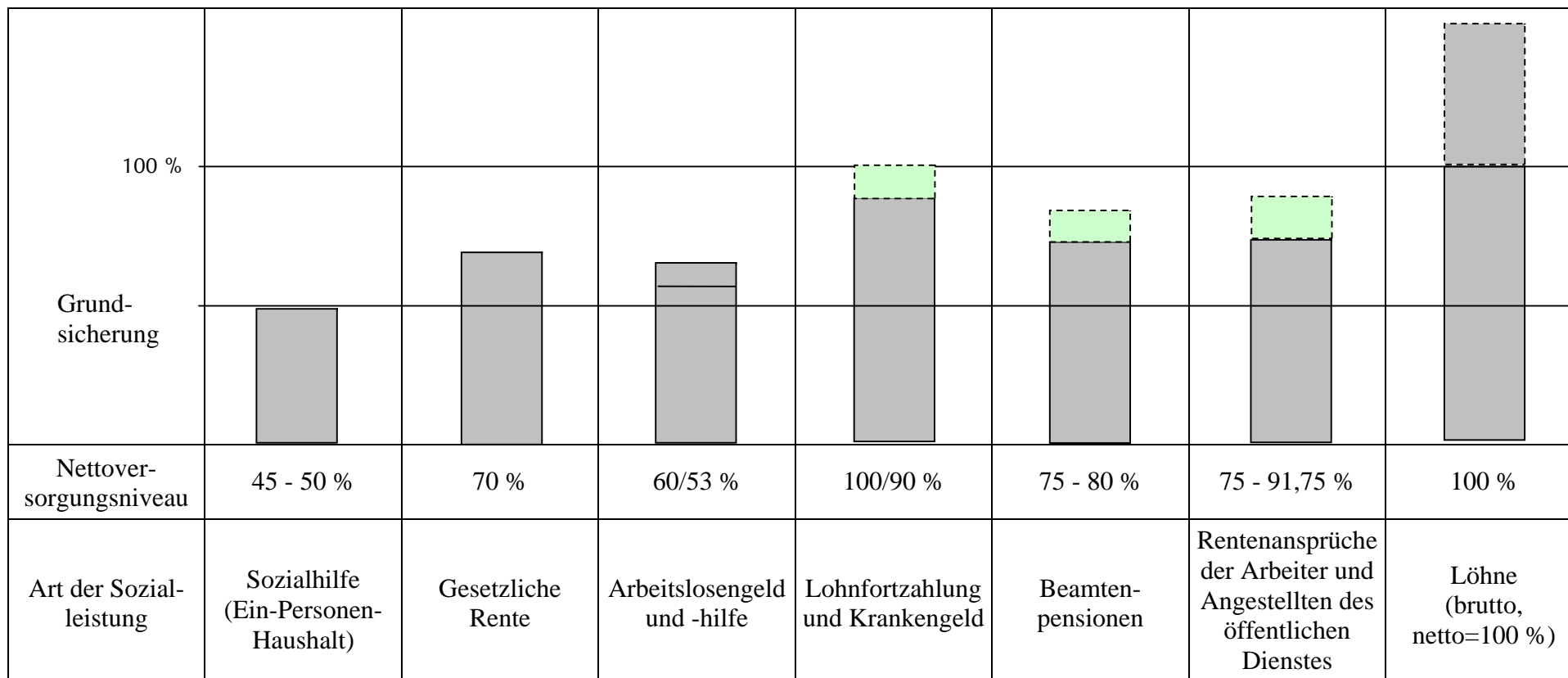
Die unabdingbaren Reformnotwendigkeiten im Bereich der Alterssicherung sind bereits unter Kapitel II.3. eindringlich aufgezeigt worden. Im folgenden geht es vor allem darum, die Grundsicherung im Verhältnis zur Alterssicherung zu konkretisieren, den Übergang auf ein eigenverantwortliches System der Alterssicherung zu skizzieren und die Behandlung der Alterseinkommen in einem neuen System der Einkommensbesteuerung zu umreißen.

1. Grundsicherung und Alterssicherung

Obwohl verschiedentlich schon detaillierte empirische Studien über Grundsicherungsmodelle vorgelegt worden sind [vgl. Hüther (1990) sowie Petersen, Hüther und Müller (1992)], gilt immer noch die vorherrschende Auffassung, daß eine Grundsicherung allein an den Finanzierungsnotwendigkeiten scheitern müßte. Selbstverständlich würde eine Grundsicherung, die zusätzlich zu den heute gewährten Sozialleistungen implementiert würde, weder finanzierbar noch verteilungspolitisch zu rechtfertigen sein. Faßt man allerdings in einem leicht stilisierten Ansatz alle heute in Deutschland existierenden Sozialleistungen zusammen, bleibt nur zu konstatieren, daß eine derartige Grundsicherung schon in weiten Bereichen existent ist [vgl. Petersen (2000)].

In Abbildung 11 wird diese Tatsache anhand eines Ein-Personen-Haushalts verdeutlicht. Die dort angegebenen Nettoversorgungsniveaus beziehen sich auf den ebenfalls ausgewiesenen Nettolohn, der mit 100 % als Vergleichsmaßstab dient. Das Nettoversorgungsniveau ist also bestimmt als Verhältnis aus Transfer bzw. Renten- oder Sozialleistung zum durchschnittlichen Nettoeinkommen der Ein-Personen-Haushalte in Deutschland, wobei die Werte unserer o.a. Einkommensschichtung entnommen worden sind. Die Sozialhilfeleistung des Ein-Personen-Haushalts setzt sich zum einen aus den monatlichen Regelsätzen sowie den gesamten sonstigen Sozialhilfeleistungen (Aufwendungen für Wohnung und Kleidung) zusammen. Das Nettoversorgungsniveau eines alleinstehenden Sozialhilfeempfängers beläuft sich – in Abhängigkeit von den tatsächlichen Wohnungskosten - auf etwa 45 bis 50 % des durchschnittlichen Nettolohns.

Abbildung 11: Grundsicherung und Versorgungsniveaus



Quelle: Petersen (2000), eigene Berechnungen.

Als Nettoversorgungsniveau eines alleinstehenden Rentners wurde der fiktive Eckrentner herangezogen, der nach 45 Versicherungsjahren ein Niveau von etwa 70 % erreicht. Die Nettoversorgungsniveaus von Arbeitslosengeld und –hilfe sowie Lohnfortzahlung und Krankengeld sind jeweils gesetzlich fixiert (im Verhältnis zum letzten Nettolohn) auf 60 % bzw. 53 % und 100 % bzw. 90 %. Die Beamtenpensionen sind nach 40 Berufsjahren auf 75 % des letzten Bruttoeinkommens bezogen; infolge des abnehmenden Progressionseffekts und der Wirkung des Versorgungsfreibetrags (vgl. Tabelle 3) bewegt sich das Nettoversorgungsniveau der Beamten zwischen ca. 75 % bis 80 %. Die Rentenansprüche der Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes werden aus der GRV und VBL geleistet; da die Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes anders als die Pensionäre sozialversicherungspflichtig sind, fallen bei ihnen im Zeitpunkt der Verrentung sowohl der Rentversicherungs- als auch der Arbeitslosenversicherungsbeitrag fort, so daß ihr Nettoversorgungsniveau – tarifvertraglich begrenzt – 91,75 % erreichen kann.

Wie die verschiedenen Nettoversorgungsniveaus inhaltlich auch immer begründet sein mögen, so macht die Abbildung 11 in jedem Fall deutlich, daß die Sicherungsniveaus aller hier aufgeführten Transfer- und Sozialleistungen eindeutig oberhalb des Sozialhilfeniveaus angesiedelt sind. Nimmt man das Sozialhilfeniveau – wie in unseren oben aufgeführten Berechnungen zur Grundsicherung bei den Rentnerhaushalten ebenfalls unterstellt - als Bezugspunkt, wird deutlich, daß die existierenden Sozialversicherungseinrichtungen wie die Versorgungseinrichtungen des öffentlichen Dienstes eine Grundsicherungsaufgabe mit erfüllen. Während aber die Sozialhilfe eine allgemeine Garantie für ein soziales Minimum bei Bedürftigkeit setzt, also ohne jegliche Gegenleistung als reiner Transfer jedem Bürger in einer persönlichen Notlage garantiert wird, werden die in der Sozialversicherung eingeschlossenen Grundsicherungsleistungen aus dem Beitragsaufkommen finanziert, sofern man von der Existenz der steuerfinanzierten Bundeszuschüsse abstrahiert. So wird also einerseits eine Grundsicherungsleistung als reiner Transfer gewährt, andererseits können diesen Leistungen – sofern sie aus der Sozialversicherung gewährt werden – eigene Beitragszahlungen zugrunde liegen.

Die hierin zum Ausdruck kommende besondere Problematik soll an einem einfachen Beispiel illustriert werden. Unterstellt sei auf der einen Seite einen Sozialhilfeempfänger, der sein gesamtes Leben nicht gearbeitet hat. Er erhält im Rentenalter weiterhin Sozialhilfe, bei einem allerdings um 30 % erhöhten Regelsatz. Auf der anderen Seite sei ein Rentner betrachtet, der eine vielleicht durch Arbeitslosigkeit und Krankheit unterbrochene Berufskarriere in einer der unteren Lohngruppen hinter sich hat. Erreicht dieser nicht das Versorgungsniveau des Eckrentners, ist es möglich, daß er nur eine Rentenleistung bezieht, die gerade so groß oder möglicherweise sogar leicht geringer ist als die gewährte Sozialhilfeleistung. Im Unterschied zu dem Sozialhilfeempfänger hat dieser Rentner allerdings über seine Beitragszahlung auf wesentliche Einkommensteile verzichtet, ohne daß er davon irgendeinen Vorteil hat. Ein solches Beispiel belegt die Fragwürdigkeit, die in einem völlig unkoordinierten Sozialhilfe- und Sozialversicherungssystem begründet liegt.

Es wäre folglich konsequent und verteilungspolitisch transparent, die Grundsicherungsleistung allen Bürgern zu gewähren und diese aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren. Das könnte entweder in einem umfassenden Grundsicherungssystem erfolgen, oder aber den Sozialversicherungen müßten für ihre Grundsicherungsleistungen entsprechende steuerfinanzierte Bundeszuschüsse gewährt werden. Aus den Beiträgen wären dann nur noch die tatsächlichen Höherversicherungsleistungen zu bestreiten. Eine solche Systemumstellung würde beinhalten, daß man die Beitragsfinanzierung stark zurückfahren könnte, dafür allerdings die Grundsicherung über eine Erhöhung der Mehrwertsteuer oder aber der Ökosteuer

finanzieren müßte. Insgesamt würde die Entlastung bei den Lohnnebenkosten wieder neue Spielräume für mehr Beschäftigung eröffnen.

2. Gesetzliche und freiwillige Alterssicherung

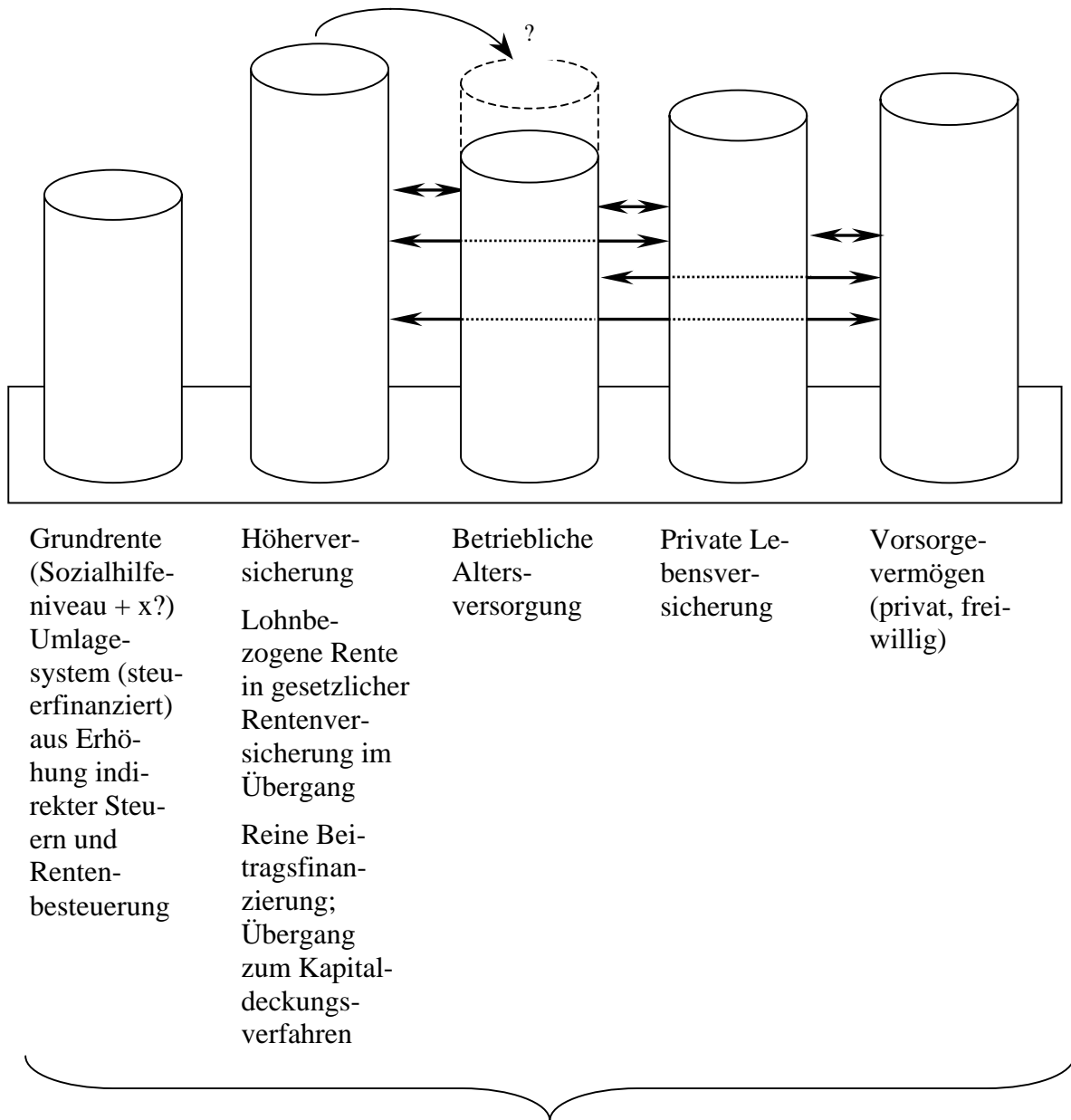
Es wurde bereits verdeutlicht, daß aufgrund der demographischen Trends sich die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung ohnehin in Richtung auf eine Grundsicherung entwickeln werden. Auch die Ergebnisse unserer Einkommensschichtung haben bestätigt, daß schon heute andere Alterseinkommen gewichtige Sicherungsfunktionen übernehmen, die früher der Sozialrente zukamen. Insofern ist es nur konsequent, die zukünftige Entwicklung in derartigen Bahnen zu kanalisieren. Da die Rente nicht mehr die entscheidende Rolle spielt, verlieren auch die politisch fixierten Brutto- oder Nettoversorgungsniveaus erheblich an Bedeutung. Schon heute haben diese fragwürdigen Niveaus nur für diejenigen praktische Relevanz, die ausschließlich Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung beziehen.

Das ist aber, wie die Ergebnisse unserer Einkommensschichtung zeigen, nur ein verschwindend kleiner Anteil der Rentnerhaushalte. Die überwältigende Mehrheit nutzt auch andere Sicherungseinrichtungen bzw. Vorsorgevermögen, um das Alterseinkommen insgesamt auf ein höheres Niveau zu bringen. Ihr Spar-, Vorsorge- und Vermögensbildungsverhalten entspringt also ihren individuellen Präferenzen, und darüber fixieren sie auch ihre persönlich gewünschten Versorgungsniveaus. Der paternalistisch motivierte politische Eingriff in die Versorgungsniveaus erweist sich in der empirischen Praxis als überflüssig.

Angesichts dieser Tatsache erweisen sich die politischen Auseinandersetzungen um das Versorgungsniveaus eines fiktiven Eckrentners geradezu als Spiegelfechtereien; die Sozialpolitiker belasten sich hier mit einem Auseinandersetzungspotential, welches aufgrund der eigenverantwortlichen Verhaltensweisen der eigentlich Betroffenen schon längst jeglicher Relevanz entbehrt. Es wäre also an der Zeit, die eigentlichen Probleme im System der GRV anzupacken. Denn durchaus gewichtige Fragen stellen sich im Hinblick auf die Weiterentwicklung dieses Systems. Dabei steht außer Frage, daß die erworbenen Ansprüche an die GRV auch in Zukunft angemessen bedient werden müssen, obwohl natürlich eine normale einkommensteuerliche Behandlung zum einen und auch demographische Rentenabschläge zum anderen bereits den heutigen Rentnern *in Maßen* durchaus zugemutet werden können.

Will man das Alterssicherungssystem durch ein Grundsicherungssystem ergänzen, dann tritt das Grundrentensystem als zusätzliche neben die bereits existierenden Säulen (vgl. Abbildung 9 und 12). Eine Grundrente könnte anknüpfen an das Sozialhilfeniveau und in Abhängigkeit von der Lebensarbeitsleistung und Lebenseinkommen differenziert werden. Möglich erschiene aber auch die Trennung in eine Grundsicherungsleistung und eine Höherversicherung, wobei sich die demographischen Abschläge nur auf die Höherversicherungsleistungen auswirken könnten. Zur Entscheidung der hiermit verbundenen Fragen müssen Simulationsrechnungen durchgeführt werden. Erst dann können die konkreten Transformationspfade in Richtung auf ein neues Alterssicherungssystem im Detail beschrieben werden.

Abbildung 12: Fünf-Säulen-System der Alterssicherung (im Übergang)



In der zweiten Säule: Im Übergang Nebeneinander von Alt- und Neuansprüchen (Besitzstandswahrung), allerdings demographische Abschläge zur Minderung der Übergangslast der Erwerbstätigen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Übergang würde das GRV-System also erhalten bleiben, allerdings zunehmend im Sinne des versicherungstechnischen Äquivalenzprinzips modifiziert werden, wobei selbstverständlich partiell zum Kapitaldeckungsverfahren übergegangen wird.¹³ Parallel dazu wird den Systemen der betrieblichen Altersversorgung und der privaten Lebensversicherung als freiwilligen Alterssicherungsinstrumenten zusätzlich Raum verschafft. Die GRV könnte langfristig in diesen Sicherungssäulen aufgehen, insbesondere dann, wenn sie institutionell reformiert und damit wettbewerbsfähig geworden ist. Auch die private Vermögensbildung (Haus- und Grundvermögen, aber auch Beteiligungsbesitz) gewinnt aus der Perspektive der Altersversorgung eine verstärkte Bedeutung. Diese Anlageformen dürfen vor allem nicht einkommensteuerlich diskriminiert werden, wobei sich allerdings durchaus einige praktische Abgrenzungsprobleme zu anders motivierten Arten der Vermögensbildung ergeben können.

Das Versorgungsniveau in der Ruhestandsphase ergibt sich dann als Summe der Versorgungsleistungen aus den in Abbildung 12 gezeigten fünf Säulen. Die Frage nach einer Unter- oder Überversorgung der nicht mehr erwerbstätigen Generationen ist dann letztlich keine politische mehr, weil der Staat über die Grundsicherung und Grundrente seiner sozialen Verpflichtung nachgekommen ist. Wie hoch sich die Versorgungsniveaus tatsächlich darstellen, bleibt dann eine Frage der individuellen Präferenzen, nämlich ob der Wunsch dominiert, mehr während der Erwerbstätigkeit oder aber im Alter konsumieren zu wollen. Wird nun eine konsumorientierte Besteuerung angestrebt, dann wird der Konsumzeitpunkt im Lebenszyklus bedeutsam. Wird der Konsum auf das Alter verlagert, ist die Sparbereinigung in diesem Kontext das angemessene Verfahren.

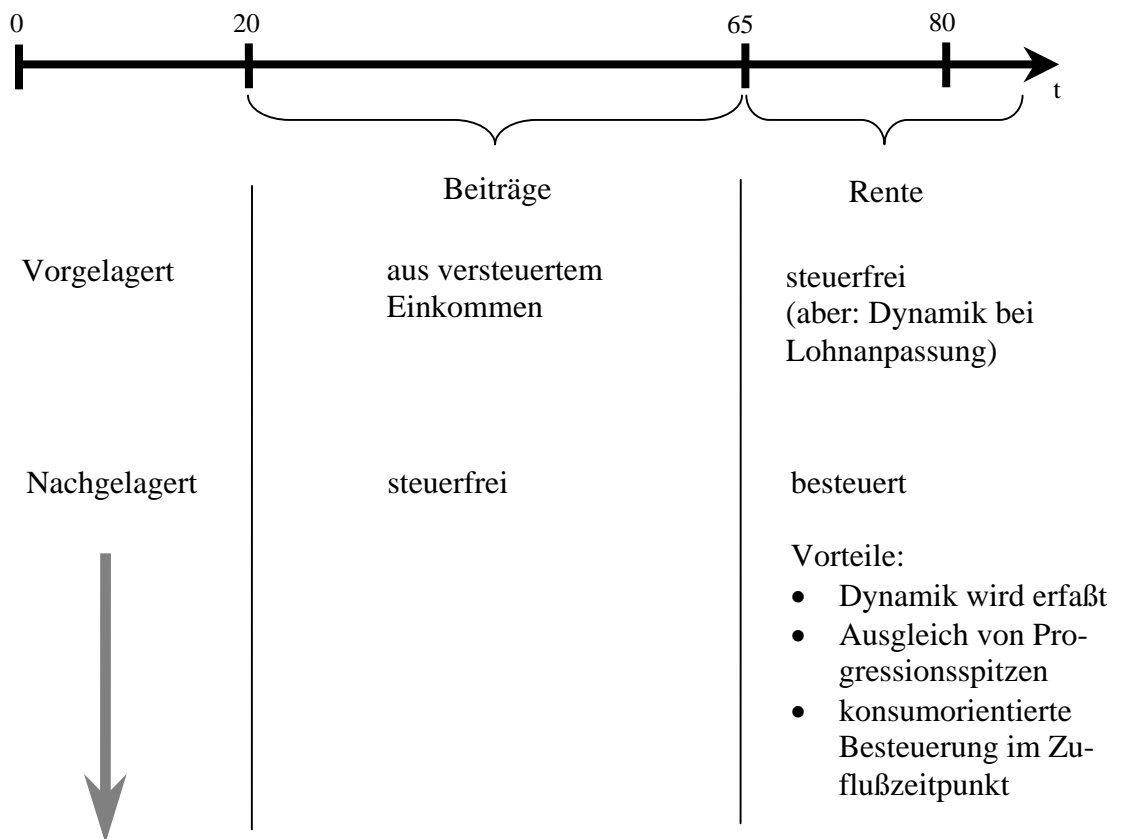
3. Korrespondenzprinzip und Rentenbesteuerung

Die Forderung nach der einmaligen steuerlichen Belastung aller Teile des Lebenseinkommens drückt sich in dem Korrespondenzprinzip aus. In Abbildung 13 wird verdeutlicht, daß das Korrespondenzprinzip in zwei Ausprägungen diskutiert wird, wobei die Zeitachse zum einen die aktive Lebensphase und zum anderen die Ruhestandsphase charakterisiert. In der aktiven Lebensphase werden Beiträge zur Alterssicherung akkumuliert. Es wird gleichermaßen ein Altersversorgungsvermögen geschaffen, das in der GRV aufgrund des angewendeten Umlageverfahrens allerdings rein fiktiv ist und zu der oben erwähnten impliziten Staatsverschuldung führt. In den privaten Vorsorgeformen sind diese Vermögenswerte aber durchaus real. Eine einmalige Besteuerung kann man nun erreichen, in dem man entweder die Beiträge zur Altersvorsorge oder aber die Rentenzuflüsse bzw. Vermögensauflösungen im Alter besteuert.

¹³ Vgl. Homburg (1990), Breyer/Straub (1993) und Raffelhüsch (1993) zur Analyse der mit einem Übergang verbundenen Effizienzgewinne und Börsch-Supan (1998) zu einem Überblick über die theoretische Diskussion.

Abbildung 13: Korrespondenzprinzip und Rentenbesteuerung

Korrespondenzprinzip: Einmalbesteuerung aller Teile des Lebenseinkommens



Konsumorientierte Rentenbesteuerung

Quelle: Eigene Darstellung.

Häufig werden diese vorgelagerten bzw. nachgelagerten Formen des Korrespondenzprinzips für äquivalent gehalten. Sie sind allerdings nur in ihrer Wirkung gleich, wenn es keinen progressiven Einkommensteuertarif gibt und die Rentendynamik bereits adäquat in den Beitragszahlungen zum Ausdruck kommt. Beides ist in der Realität nicht gegeben. So würde die Tarifprogression dazu beitragen, daß ein auf die Erwerbstätigkeitsphase konzentriertes Lebenseinkommen einer höheren steuerlichen Belastung unterliegen würde, als wenn das Lebenseinkommen auf die gesamte Lebensphase (also einschließlich der Ruhestandsphase) verteilt würde. Zudem unterlägen die Erwerbstätigen dann einer noch höheren Steuerbelastung, die bei ihnen wiederum die Leistungsanreizproblematik evident werden läßt.

Auf der anderen Seite bliebe die Rentendynamik (insbesondere eine lohnbezogene Rentenanpassung) bei einer Besteuerung der Beiträge unberücksichtigt, so daß diese Einkommensteile keiner steuerlichen Belastung unterlegen hätten. Aus der Sicht einer leistungsgerechten Besteuerung ist folglich nur das nachgelagerte Korrespondenzprinzip akzeptabel; durch dieses werden die Progressionsspitzen vermieden, die Dynamik eines Rentensystems angemessen erfaßt und darüber hinaus die Einkünfte im Zeitpunkt des Zuflusses bzw. des Konsums besteuert. Nur dieses Prinzip entspricht daher einer sparbereinigten, konsumorientierten Besteuerung.

Für die Einfach-Einkommensteuer würde eine solche Lösung also bedeuten, daß in bestimmten Grenzen die Beiträge zu Einrichtungen der Altersvorsorge bzw. zur Bildung von Vorsorgevermögen von der Steuerbemessungsgrundlage abzuziehen wären. Auf der anderen Seite wären in der Konsequenz die Rentenzuflüsse und entsprechende Vermögensauflösungen der Steuerbemessungsgrundlage im Zuflußzeitpunkt zuzurechnen. Im übrigen wären diese Konsumeinkommensbestandteile wie alle übrigen Einkunftsarten steuerlich zu behandeln, die nicht gerechtfertigte Ertragsanteilsbesteuerung und die weiteren an des Lebensalter gebundenen Steuerbegünstigungen also zu eliminieren. Die derzeitigen Diskriminierungen der Erwerbstätigenhaushalte wären damit vollständig beseitigt. Im Bereich der Pensionäre könnte ebenfalls der Versorgungsfreibetrag gestrichen werden, so daß eine weitgehend gleichmäßige Besteuerung dieser Haushaltsformen und sozialen Stände erreicht und zugleich der Steuervereinfachung und Transparenz genüge getan würde.

VI. Ausblick

Die Einführung einer spar- und zinsbereinigten und damit konsumorientierten Einkommensteuer wird infolge der vorgesehenen Senkung der Grenzsteuersätze (Drei-Stufen-Tarif mit 15, 25 bzw. 35 %igen Grenzsteuersätzen) mit steuerlichen Mindereinnahmen verbunden sein, die zusätzlich noch durch die verstärkte Freistellung der Beiträge zur Altersvorsorge erhöht werden. Auf der anderen Seite wird allerdings durch die Abschaffung der zahllosen Steuerbegünstigungen und Freibeträge die Bemessungsgrundlage wesentlich erweitert. Vor allem die angemessene Rentenbesteuerung wird auch die älteren Generationen in gerechter Weise an den demographischen Lasten beteiligen, so daß allein aus dieser Quelle mit starken Steueraufkommenszuwächsen zu rechnen sein wird [vgl. Petersen (1982)].

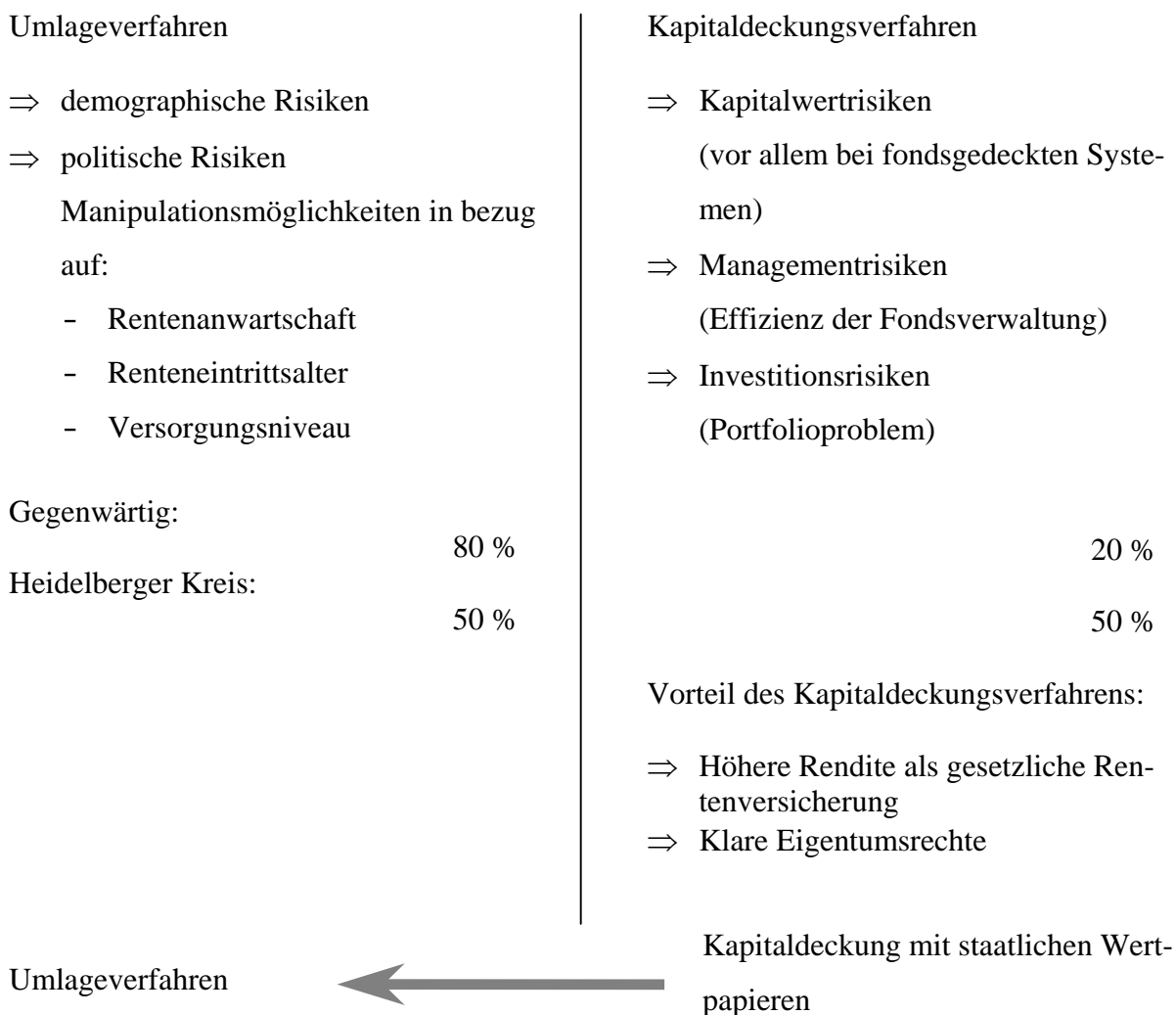
Positiv auf die Leistungsanreize wird sich außerdem die Ablösung der beitragsfinanzierten Zwangsversicherung auswirken. Eine ausgewogenen Belastung der erwerbstätigen Generationen und der Rentnergenerationen bei Vermeidung der Altersarmut schafft darüber hinaus die notwendige gesellschaftliche Akzeptanz. So werden nicht nur die Arbeits-, sondern auch die Kapitalbildungs- und Investitionsanreize deutlich wachsen. Eine verstärkte langfristig ausgerichtete Kapitalbildung und die erhöhte Produktivität schaffen die Voraussetzung für einen nachhaltigen Abbau der heutigen Massenarbeitslosigkeit, weil durch einen Abbau der Beitragssätze zur Sozialversicherung und des Eingangsgrenzsteuersatzes auch der Übergang aus Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe wieder wahrscheinlicher wird. Wird dieses Vorhaben des Heidelberger Kreises noch durch ein sinnvolles System der negativen Einkommensteuer¹⁴ mit Arbeitszwangselementen unterstützt, dürfte der Abbau der Arbeitslosigkeit noch weiter voranschreiten.

Gelingt ein Abbau der Arbeitslosigkeit infolge einer solchen Fundamentalreform beispielsweise in einer Größenordnung von etwa 2 Millionen Arbeitslosen bzw. Sozialhilfeempfängern, würde das nicht nur eine erhebliche Entlastung der Sozialbudgets bedeuten, sondern zugleich die Aufkommensdynamik des Einfach-Steuersystems nachhaltig stärken. Dann würden auch die demographischen Zukunftslasten so drastisch reduziert, daß längere und insgesamt weniger schmerzhaft Übergangspfade beschritten werden könnten. Aufgabe des zukünftigen Forschungsprojektes ist es nun, die möglichen Transformationspfade empirisch aufzuzeigen, d.h. die Steueraufkommensentwicklungen zu dokumentieren, die Kosten der Alterssicherung zu bestimmen und die Verteilungswirkungen dieser einschneidenden Reformprozesse offenzulegen.

¹⁴ Vgl. hierzu Petersen (1997).

Dazu ist es erforderlich, schnellstmöglich die notwendigen gesetzlichen Änderungen zu formulieren. Nur wenn man das Endziel genau fixiert hat, wird man auch die Übergangspfade definieren und beschreiben können. Das alles ist mit verlässlichen Simulationsrechnungen und Generationenbilanzen zu belegen, die dann letztlich die Probleme der politischen Akzeptanz mit überwinden helfen sollen. Das heute weitgehend praktizierte Umlageverfahren trägt nicht nur ein demographisches Risiko in sich, sondern auch gewichtige politische Risiken. Es eröffnet politische Manipulationsmöglichkeiten in bezug auf die Rentenanwartschaften, das Renteneintrittsalter und das Versorgungsniveau. Natürlich ist auch ein Kapitaldeckungsverfahren nicht per se risikolos; neben den allgemeinen Kapitalwertrisiken spielen auch Management- und Investitionsrisiken eine bedeutsame Rolle.

Abbildung 14: Risiken des Umlage- und Kapitaldeckungsverfahrens



Quelle: Eigene Darstellung.

Deshalb schlägt der Heidelberger Kreis auch kein utopisches Kapitaldeckungsverfahren im Bereich der gesamten Alterssicherung vor. Grundsicherung und Grundrente sollen auch weiterhin umlagefinanziert bleiben, so daß sich die Kapitaldeckung von gegenwärtig etwa 20 % auf ca. 50 % über die nächsten 30 bis 40 Jahre erhöhen soll. Unbestreitbare Vorteile dieses Verfahrens sind zum einen die höheren internen Renditen, aber insbesondere der klare Eigentumscharakter der Anwartschaften, die politische Manipulationen weitgehend unmöglich machen. Es dürfte allerdings unbestritten sein, daß ein solches Kapitaldeckungsverfahren auf produktiven Anlageformen beruhen muß, zu dem Staatsschuldtitel keinesfalls zu rechnen sind. Das Banken- und Versicherungssystem steht also vor einer besonderen Aufgabe, hier auch attraktive Anlagemöglichkeiten für jedermann zu schaffen.

Wir stehen zweifellos vor großen Herausforderungen, die nur durch den Einsatz moderner wirtschaftswissenschaftlicher Instrumente einer Lösung zugeführt werden können. Die Mikrosimulation wird dabei eine gewichtige Rolle spielen. Die dynamischen Effekte auf die Arbeits- und Kapitalmärkte wird man nur über die Anwendung eines allgemeinen Gleichgewichtsmodells für Deutschland abschätzen können. Die langfristigen Auswirkungen werden über die Generationenbilanzierung ermittelt. So ist das Projekt des Heidelberger Kreises nicht nur empirisch, sondern auch theoretisch äußerst ambitionös, schafft es zumindest in Deutschland erstmalig die notwendigen Links zwischen diesen an sich recht heterogenen Modellansätzen.

Natürlich haben alle diese Modellansätze ihre Schwachpunkte. Kritiker betonen beispielsweise die Ungenauigkeit solch langfristiger Projektionen, die im Prinzip darauf aufbauen, die Gegenwart einfach fortzuschreiben. Richtig ist, daß sowohl eine Mikrosimulation als auch eine Generationenbilanz definitionsgemäß „falsch“ sein muß, weil die Zukunft keinesfalls mit der Gegenwart übereinstimmt. Allerdings bietet nur die Gegenwart die notwendigen Informationen, um vorausschauend planen zu können. Sollte man davon ausgehen, daß bestimmte Rahmenbedingungen sich in der Zukunft zum Besseren wenden, dann ist es ohne weiteres möglich, Alternativrechnungen durchzuführen. Herkömmliche Haushaltsrechnungen machen erst gar nicht den Versuch, intergenerative Umverteilungen oder auch die Nachhaltigkeit der heutigen Finanz- und Sozialpolitik zu untersuchen. Unsere verwendeten Modellansätze sind sicherlich nicht perfekt, aber welcher Kurzsichtige wird schon mit dem Hinweis, daß die Brillen des nächsten Jahrhunderts besser sein werden, die Benutzung der heutigen ablehnen, um dann schnurgerade in den Abgrund zu laufen?

Pilotprojekte von vergleichenden Länderstudien mit Hilfe der Generationenbilanz werden derzeit sowohl weltweit als auch speziell für die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union durchgeführt [vgl. Fußnote 2]. Generell zeigt sich, daß Deutschland gemeinsam mit Österreich, Japan, Schweden und Finnland die wohl schwersten intergenerativen Ungleichgewichte aufweist, während man in Ländern wie Irland, die Vereinigten Staaten, Dänemark, die Niederlande oder auch Belgien weitaus ausgewogenere Generationenbilanzen vorfindet. Der Grund liegt klar auf der Hand: Deutschland leistet sich eines der großzügigsten Systeme der sozialen Alterssicherung. Gleichzeitig ist unsere Gesellschaft eine derjenigen mit der wohl ausgeprägtesten Bevölkerungsalterung in der industrialisierten Welt. Will man vermeiden, was in den Medien als Krieg der Generationen bezeichnet wird, so machen gerade in Deutschland die politischen Herausforderungen der Zukunft den schnellen und effizienten Umbau des sozialen Sicherungssystems zur *conditio sine qua non*. Bloßes Negieren des Problems kann leicht zu einer vorzeitigen und fristlosen Kündigung des Generationenvertrages seitens der zukünftigen Generationen führen.

Literatur

- Andel, N. (1970), Die einkommensteuerliche Behandlung der Beiträge an und der Leistungen von Altersversicherungen, in: H. Haller u. a. (Hrsg.), *Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus*. J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen: 324-344.
- Andel, N. (1979), Nettoanpassung und Besteuerung der Renten im Lichte der Gleichmäßigkeit der Besteuerung, der Verteilungsgerechtigkeit und des Sanierungsbedarfs der Rentenversicherungen, in: P. Bohley und G. Tolkemitt (Hrsg.), *Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns*. J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen: 165-176.
- Andel, N. (1997), Die Reform der Rentenbesteuerung ist schon lange überfällig! In: *Wirtschaftsdienst*: 21-28.
- Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1991), Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting, in: David Bradford (ed.), *Tax Policy and the Economy*, Vol. 5, Cambridge, Mass.: 55-110.
- Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1992), Generational Accounting: A New Approach for Understanding the Effects of Fiscal Policy on Saving, *Scandinavian Journal of Economics*, 94: 303-318.
- Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1994), Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy, *Journal of Economic Perspectives*, 8: 73-94.
- Auerbach, A., L. Kotlikoff und W. Leibfritz (1999), *Generational Accounting Around the World*, NBER series, Chicago University Press.
- Besendorfer, D., C. Borgmann, und B. Raffelhüschen (1998), 'Ein Plädoyer für intergenerative Ausgewogenheit: Rentenreformvorschläge auf dem Prüfstand', *Ifo-Studien*, 44: 209-231.
- Besendorfer D., H. Bonin und B. Raffelhüschen (2000), Reformbedarf der sozialen Alterssicherung bei alternativen demographischen Prognosen, Diskussionspapier Nr. 87, Instituts für Finanzwissenschaft, Universität Freiburg.
- Birg, H. (1999), Langlebigkeit, Geburtenrückgang und Migrationsprozeß - Trends der demographischen Alterung in Deutschland im 21. Jahrhundert, Mimeo, Universität Bielefeld.
- Börsch-Supan, A. (1998), Zur deutschen Diskussion eines Übergangs vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren in der gesetzlichen Rentenversicherung, *Finanzarchiv*, 55: 400-428.
- Boll, S., B. Raffelhüschen und J. Walliser (1994), Social Security and Intergenerational Redistribution: A Generational Accounting Perspective, *Public Choice*: 81: 79-100.
- Bonin, H., B. Raffelhüschen und J. Walliser (2000), Can Immigration Alleviate the Demographic Burden?, *Finanzarchiv*, erscheint demnächst.
- Bork, C. (2000), Steuern, Transfers und private Haushalte. Eine mikroanalytische Simulationsstudie der Aufkommens- und Verteilungswirkungen. Dissertation, Potsdam.

- Breyer, F., M. Kifmann und K. Stolte (1997), Rentenzugangsalter und Beitragssatz zur Rentenversicherung, *Finanzarchiv*, 54: 187-202.
- Breyer, F. und M. Straub (1993), Welfare Effects of Unfunded Pension Systems When Labor Supply is Endogenous, *Journal of Public Economics*, 50: 77-91.
- Brunner, J. K. und H.-G. Petersen (1990) Simulation Models in Tax and Transfer Policy. Proceedings of an International Symposium, Campus, Frankfurt/New York.
- Diamond, P. (1996), Generational Accounts and Generational Balance: An Assessment, *National Tax Journal*, 49: 597-607.
- Eitenmüller, S. (1996), Die Rentabilität der gesetzlichen Rentenversicherung, *Deutsche Rentenversicherung*, 784-798.
- Färber, G. (1997), Besteuerung von Alterseinkünften – ein überfälliger Regimewechsel! In: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 42: 183-207.
- Fehr, H. und L. Kotlikoff (1997), Generational Accounting in General Equilibrium, *Finanzarchiv*, 53: 1-27.
- Gokhale, J., B. Raffelhüschen und J. Walliser (1995), The Burden of German Unification: A Generational Accounting Approach, *Finanzarchiv*: 52: 141-165.
- Gokhale, J. und B. Raffelhüschen (2000), Population Aging and Fiscal Policy in Europe and the United States, *Economic Review*, Vol. 36 No. 1, Federal Reserve Bank of Cleveland: 10-20.
- Greß, M., M. Rose und R. Wisweser (1998): Marktorientierte Einkommensteuer. Verlag Vahlen, München.
- Haveman, R. (1994), Should Generational Accounts Replace Public Budgets and Deficits? *Journal of Economic Perspectives*, 8(1): 95-111.
- Homburg, S. (1990), The Efficiency of Unfunded Pension Schemes, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 146: 640-647.
- Hüther, M. (1990), Integrierte Steuer-Transfer-Systeme für die Bundesrepublik Deutschland. Normative Konzeption und empirische Analyse. Duncker & Humblot, Berlin.
- Klanberg, F. (1981), Sozialpolitik der praktischen Vernunft – Zu den Ergebnissen der Transfer-Enquete-Kommission, *Institut für Finanzen, Steuern und Sozialpolitik der FU Berlin*, Arbeitspapier Nr. 8, Berlin.
- Kotlikoff, L. und B. Raffelhüschen (1999), Generational Accounting Around the Globe, *American Economic Review*, 89: 161-166.
- Littmann, K. (1980), Die Besteuerung von Renten, Pensionen und anderen Altersbezügen als aktuelles Problem der steuerlichen Gleichheit und Gerechtigkeit, *Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln*, Sonderveröffentlichung Nr. 2, Köln.

- Müller, K., T. Nagel und H.-G. Petersen (1997), Mineralölsteuererhöhung und kompensatorische Einkommensteuersenkung, *Konjunkturpolitik (Applied Economics Quarterly)*, 43: 107-139.
- OECD 1997, Ageing in OECD countries - a critical policy challenge, *Social Policy Studies*, no 20, Paris.
- Petersen, H.-G. (1979), Finanzwirtschaftliche Folgen einer Harmonisierung der Belastung von Arbeits- und Alterseinkommen mit öffentlichen Abgaben, *Institut für Weltwirtschaft*, Kieler Arbeitspapier Nr. 93, Kiel.
- Petersen, H.-G. (1981), Sicherheit der Renten? Die Zukunft der Altersversorgung (Hintergründe Bd. 4), Physica Verlag, Würzburg, Wien.
- Petersen, H.-G. (1982), Aufkommens- und Verteilungswirkungen alternativer Rentenanpassungs- und -besteuerungsverfahren, *Finanzarchiv*, 40: 385-417.
- Petersen, H.-G. (1984), Besteuerung der Alterseinkommen – Kritische Anmerkungen zu Vorschlägen des Sozialbeirats und der Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, *Finanzarchiv*, 42: 126-142.
- Petersen, H.-G. (1986), Theorie und Praxis der Alterssicherung – Stand, Ansatzpunkte für Reformen und ihre Auswirkungen in der Bundesrepublik Deutschland, *Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere*, Nr. 6, Gießen.
- Petersen, H.-G. (1988), Wer trägt die Einkommensteuerlast? Aufkommens- und Verteilungswirkungen der Lohn- und Einkommensteuer 1965 – 1990, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz.
- Petersen, H.-G. (1997), Pros and Cons of Negative Income Tax, in: H. Giersch (ed.), *Reforming the Welfare State*, Springer, Berlin/Heidelberg/New York: 51-82.
- Petersen, H.-G. (2000), The German Tax and Transfer System: A Problem Oriented Overview, in: H.-G. Petersen and P. Gallgher (ed.), *Tax and Transfer Reform in Australia and Germany*, Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, Berlin: 13-40.
- Petersen, H.-G., M. Hüther und K. Müller (1992), Wirkungsanalyse alternativer Steuer- und Transfersysteme. Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, Campus Verlag, Frankfurt/New York.
- Raffelhüschchen, B. (1989), Anreizwirkungen des Systems der sozialen Alterssicherung. Eine dynamische Simulationsanalyse, Peter Lang Verlag, Frankfurt/Main u.a.O.
- Raffelhüschchen, B. (1993), Funding Social Security Through Pareto-optimal Conversion Policies, *Journal of Economics*, Suppl. 7: 105-131.
- Raffelhüschchen, B. (1997), Sanfte Umstellung, *Finanzen*, 12: 21-22.
- Raffelhüschchen, B. (1998), Interne Renditen gemäß der Generationenbilanz, in: R. Schnabel, B. Raffelhüschchen und M. Miegel: Renditen der gesetzlichen Rentenversicherung im Vergleich zu alternativen Anlageformen, Deutsches Institut für Altersvorsorge, Frankfurt: 36-49.

- Raffelhüschchen, B. (1999), Generational Accounting in Europe, *American Economic Review*, 89: 167-170.
- Raffelhüschchen, B. (2000a), Aging, Fiscal Policy and Social Insurances: A European Perspective, in: Auerbach, A. und R. Lee (Hrsg.): *Demographic Change and Fiscal Policy*, Cambridge University Press, Cambridge MA, erscheint demnächst.
- Raffelhüschchen, B. (2000b), Eine Generationenbilanz der deutschen Wirtschafts- und Sozialpolitik, in: Otto Graf Lambsdorff (Hrsg.): *Grundsätze liberaler Sozialpolitik*, erscheint demnächst.
- Raffelhüschchen, B. (2000c), Aging and Intergenerational Equity: From PAYGO to Funded Pension Systems, in: H.-G. Petersen und P. Gallagher, *Tax and Transfer Reform in Australia and Germany*, Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, Berlin: 263-284.
- Raffelhüschchen, B. und A. Risa (1997), Generational Accounting and Intergenerational Welfare, *Public Choice*, 93: 149-163.
- Raffelhüschchen, B. und J. Walliser (1997), Was hinterlassen wir zukünftigen Generationen? Ergebnisse der Generationenbilanzierung, in: Knappe, E. und A. Winkler (Hrsg.): *Sozialstaat im Umbruch*, Campus Verlag, Frankfurt/New York: 65-89.
- Raffelhüschchen, B. und J. Walliser (1999), Unification and Aging in Germany: Who Pays and When? in: Auerbach, A., Kotlikoff, L. und Leibfritz, W. (Hrsg.), *Generational Accounting Around the World*, NBER series, Chicago University Press: 277-297.
- Rose, M., ed. (1990): *Heidelberg Congress on Taxing Consumption*. Springer, Berlin et. al.
- Rose, M., ed. (1991): *Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems*. Springer, Berlin et. al.
- Rose, M, ed. (1999a): *Tax Reforms for Countries in Transition to Market Economies*. Lucius & Lucius, Stuttgart.
- Rose, M., ed. (1999b): *Steuern einfacher machen! Vorträge des Dritten Heidelberger Steuerreformkongresses 1998*. Schriften des Betriebs-Beraters. Verlag Recht und Wirtschaft, Heidelberg.
- Rose, M. (2000a), *Das Einfachsteuersystem mimeo*, Universität Heidelberg.
- Rose, M. (2000b), An Analytic System of Taxing Income: A Proposal Based on the Theory of Taxing Income According to the Lifetime/Consumption Approach, in: H.-G. Petersen and P. Gallagher (eds.), *Tax and Transfer Reform in Australia and Germany*. Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, Berlin: 167-182.
- Rose, M. and R. Wisweser (1998), Tax Reform in Transition Economies: Experience from Participating in the Croatian Tax Reform Process of the 1990s', in: P. Sorensen (ed.), *Public Finance in a Changing World*, Macmillan Press, Houndsmills: 257-278.
- Sachverständigenkommission Alterssicherungssystem (1983), Vergleich der Alterssicherung und Empfehlungen der Kommission. Gutachten der Sachverständigenkommission, Berichtsband 1, Veröffentlicht durch die Bundesregierung/Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn.

- Sachverständigenkommission Alterssicherungssystem (1983), Darstellung der Alterssicherungssysteme und der Besteuerung von Alterseinkommen, Berichtsband 2, Veröffentlicht durch die Bundesregierung/Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn.
- Schnabel, R. (1998), Rates of Return of the German Pay-As-You-GO Pension System, *Finanzarchiv*, 55: 374–399.
- Sinn, H.-W. und M. Thum (1999), Gesetzliche Rentenversicherung: Prognosen im Vergleich, *Finanzarchiv*, 56: 104–135.
- Transfer-Enquete-Kommission (1979), Zur Einkommenslage der Rentner – Zwischenbericht der Kommission. Bonn.
- Transfer-Enquete-Kommission (1981), Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz.
- Weise, H. (1979), Rentenfinanzierung und Rentenbesteuerung. Das Besteuerungspotential der Renteneinkommen in der Bundesrepublik Deutschland, *Finanzarchiv*, 37: 390-436.

Der Heidelberger Kreis

Der interdisziplinäre Heidelberger Kreis hat sich gebildet, um steuer- und sozialpolitischen Fehlplanungen wirkungsvoll zu begegnen. Ihm gehören der Steuerrechtler Prof. Dr. Joachim Lang (Universität Köln) sowie die Finanzwissenschaftler Prof. Dr. Hans-Georg Petersen (Universität Potsdam), Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen (Universität Freiburg) und Prof. Dr. Manfred Rose (Universität Heidelberg) an. Sie haben sich zum Ziel gesetzt, eine zukunftssträchtige Neukonzeption der Einkommens- und Gewinnbesteuerung sowie der Generationenverträge zur Alters- und Grundsicherung vorzulegen. Um dem Vorschlag einer stärkeren Marktorientierung und Eigenverantwortlichkeit zum Durchbruch zu verhelfen, ist eine reibungslos umsetzbare und detaillierte Formulierung der entsprechenden Gesetzestexte bis hin zu den Durchführungsverordnungen und Steuerformularen notwendig.

Also published in this series:

Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge

| | | | |
|--------|-------|---|--|
| Nr. 1 | 7/95 | H.-G. Petersen | Economic Aspects of Agricultural Areas Management and Land/Water Ecotones Conservation |
| Nr. 2 | 7/95 | H.-G. Petersen | Pros and Cons of a Negative Income Tax |
| Nr. 3 | 7/95 | C. Sowada | Haushaltspolitische Konsequenzen steigender Staatsverschuldung in Polen |
| Nr. 4 | 8/95 | C. Bork | Die Elektrizitätswirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland - Das Tarifpreisgenehmigungsverfahren und seine Auswirkungen auf eine potentielle Netzübernahme nach Ablauf von Konzessionsverträgen |
| Nr. 5 | 10/95 | H.-G. Petersen | Transformation Process After Five Years: Behavioral Adaptation and Institutional Change - The Polish Case |
| Nr. 6 | 11/95 | C. Bork K. Müller H.-G. Petersen S. Wirths | Wider den Sachzeitwert - Untersuchung zur Frage des angemessenen Übernahmepreises von Elektrizitätsversorgungsnetzen |
| Nr. 7 | 1/96 | C. Sowada | Sozialpolitik im Transformationsprozess am Beispiel Polens |
| Nr. 8 | 4/96 | K. Müller T. Nagel H.-G. Petersen | Ökosteuerreform und Senkung der direkten Abgaben: Zu einer Neugestaltung des deutschen Steuer- und Transfersystems |
| Nr. 9 | 6/96 | H.-P. Weikard | The Rawlsian Principles of Justice Reconsidered |
| Nr. 10 | 9/96 | H.-G. Petersen | Effizienz, Gerechtigkeit und der Standort Deutschland |
| Nr. 11 | 10/96 | H.-P. Weikard | Sustainable Freedom of Choice - A New Concept |
| Nr. 12 | 2/97 | C. Bork K. Müller | Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Reform der Rentenbesteuerung mit einem Kommentar von H.-P. Weikard zu Rentenbesteuerung und Korrespondenzprinzip |
| Nr. 13 | 2/97 | C. Bork | Ein einfaches mikroökonomisches Gruppensimulationsmodell zur Einkommensbesteuerung |
| Nr. 14 | 3/97 | H.-G. Petersen | Das Neuseeland Experiment: Ist das die zukünftige Entwicklung des deutschen Sozialstaats? |
| Nr. 15 | 4/97 | H.-P. Weikard | Contractarian Approaches to Intergenerational Justice |
| Nr. 16 | 8/97 | H.-G. Petersen C. Bork | Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Steuerreformgesetzes (StRG) 1999 der Fraktionen CDU/CSU und F.D.P. |
| Nr. 17 | 10/97 | H.-P. Weikard | Property Rights and Resource Allocation in an Overlapping Generations Modell |
| Nr. 18 | 10/97 | C. Sowada | Wieviel Staat braucht der Markt und wieviel Staat braucht die Gerechtigkeit? Transformation des polnischen Sozialversicherungssystems im Lichte der deutschen Erfahrungen |
| Nr. 19 | 12/97 | C. Bork K. Müller | Effekte der Verrechnungsmöglichkeit negativer Einkünfte im deutschen Einkommensteuerrecht |
| Nr. 20 | 01/98 | C. Bork H.-G. Petersen | Ein Vergleich möglicher Datensätze zur Eignung für steuerpolitische Simulationsrechnungen |

| | | | |
|----------|-------|--|---|
| Nr. 21 | 02/98 | S. Gabbert H.-P. Weikard | Food Deficits, Food Security and Food Aid: Concepts and Measurement |
| Nr. 22 | 01/99 | H.-G. Petersen C. Bork | Finanzpolitischer Reformbedarf jenseits der Besteuerung Konsequenzen für die Aufgabenseite |
| Nr. 23 | 02/99 | C. Sowada | Soziale Reformen in Polen. Zwischen Bewahrung und Neuanfang. |
| Nr. 24 | 06/99 | G. Leßmann | Zur Theorie der Einstellungen zur Staatstätigkeit – Möglichkeiten und Grenzen der Erfassung - |
| Nr. 25 | 07/99 | H.-G. Petersen | The German Tax and Transfer System: A Problem Oriented Overview |
| Nr. 26 | 07/99 | C. Bork H.-G. Petersen | Revenue and Distributional Effects of the Current Tax Reform Proposals in Germany – An Evaluation by Microsimulation |
| Nr. 27 | 11/99 | H.-G. Petersen | Arbeit organisieren – Sozialstaat erneuern |
| Nr. 28 | 11/99 | U. Paschen | Die Regionalisierte Ökologische Gesamtrechnung: Mittel zur Darstellung regionaler umweltökonomischer Tatbestände -Hintergrund, Konzeption und Anwendungsmöglichkeiten im Rahmen des interdisziplinären GRANO-Projektes |
| Nr. 29 a | 04/00 | H.-G. Petersen S. Anton C. Bork C. Sowada | Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg: Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung: Mischfinanzierungen und Gemeinschaftsaufgaben (Teil a, Text des Gutachtens) |
| Nr. 29 b | 04/00 | s. Nr. 29 a | Titel s. Nr. 29 a (Teil b, tabellarischer Anhang) |

Specials Series:

Industrial and Social Policies in Countries in Transition

| | | | |
|---------|-------|---|--|
| No. S-1 | 12/97 | H.-P. Weikard | Industrial Policies and Social Security: Investigating the Links |
| No. S-2 | 06/98 | H.-G. Petersen C. Sowada | On the Integration of Industrial and Social Policy in the Transition Process |
| No. S-3 | 06/98 | B. Czasch A. Balmann M. Odening T. Sobczak M. Switlyk | Die Umstrukturierung landwirtschaftlicher Unternehmen beim Übergang zur Marktwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung des Faktors Arbeit |
| No. S-4 | 06/98 | R. Bakardjieva C. Sowada | Soziale Sicherung in Bulgarien 1991-1997. Entwicklung - Stand - Perspektiven |
| No. S-5 | 06/98 | R. Bakardjieva | Der Privatisierungsprozeß in Bulgarien - Strategien, Widersprüche und Schlußfolgerungen |
| No. S-6 | 06/98 | M. Bednarski | Privatisation Policy and Industrial Policy in Poland in the Period of Transformation |
| No. S-7 | 06/98 | G. D. Demopoulos E. K. Fratzekos | Macroeconomic Developments and Problems in the Transition Process of the Bulgarian Economy |
| No. S-8 | 10/98 | P. Kurowski | Scope and Forms of State Support to Enterprises in Poland in |

| | | | Period of Transition |
|----------|-------|---|--|
| No. S-9 | 11/98 | S. Golinowska | Public Social Expenditures in Poland in the Period of Transition |
| No. S-10 | 03/99 | M. Switlyk | The Economic Standing of the Partnership Companies which Lease Agricultural Real Estate from the Agricultural Property Agency of the State Treasury in Gorzów Voivodeship in 1996 and 1997 |
| No. S-11 | 05/99 | B. Czasch A. Balmann M. Odening | Organisation und Effizienz landwirtschaftlicher Unternehmen während der Umstrukturierung des Agrarsektors - Eine empirische Analyse für Brandenburg - |
| No. S-12 | 06/99 | M. Bednarski P. Kurowski | Industrial Policy and Social Strategy at the Corporate Level in Poland: Qestionnaire Results |
| No. S-13 | 06/99 | H.-G. Petersen A. Naydenov | The Tax and Social Contribution System in Bulgaria: Formal Structure and Possible Impacts |
| No. S-14 | 07/99 | R. Bakardjieva C. Sowada | The Employment Crisis, Pensions and Poverty in Bulgaria 1990-1998. Trends Consequences – Preventative measures |
| No. S-15 | 07/99 | R. Rusielik T. Sobczak M. Switlyk | Organisation and Efficiency of Agricultural Enterprises in Transformation: An Empirical Analysis of the Gorzów Voivodeship |
| No. S-16 | 07/99 | R. Bakardjieva C. Sowada | Privatisation in Bulgaria. Strategies, Methods, Results and Conclusions |
| No. S-17 | 07/99 | A. Christev H.-G. Petersen | Privatisation and Ownership: The Impact on Firms in Transition Survey Evidence from Bulgaria |
| No. S-18 | 07/99 | A. Christev H.-P. Weikard | Social Benefits and the Enterprise: Some Recent Evidence from Bulgaria and Poland |
| No. S-19 | 07/99 | A. Christev F. FitzRoy | Employment and Wages in Transition: Panel Evidence from Poland |