

# **Der Grundsatz der Effizienz**

## **bei der Reform der Rentenversicherung\***

**Wolfgang Wiegard**

**Universität Regensburg**

### **1. Vorbemerkung**

Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit sind die beiden übergeordneten Zielkategorien, die Ökonomen bei der Beurteilung alternativer Zustände oder wirtschaftspolitischer Maßnahmen zugrunde legen. Dabei lässt sich wissenschaftlich nicht eindeutig sagen, ob eine bestimmte Verteilung von Einkommen oder Gütern nun „gerechter“ ist als eine andere. So erklärt sich, dass völlig unterschiedliche Vorschläge etwa zur Steuerreform von ihren Befürwortern jeweils als „fair“ oder „gerecht“ bezeichnet werden können. Ihnen liegen einfach unterschiedliche Wertvorstellungen von Gerechtigkeit zugrunde - die aber in den seltensten Fällen explizit dargelegt werden. Auch kommt den Ökonomen bei der wissenschaftlichen Diskussion über Gerechtigkeit kein besonderer Kompetenzvorsprung zu; sie konkurrieren hier mit anderen Wissenschaftsdisziplinen wie der Philosophie, der Rechtswissenschaft oder der Moraltheologie.

Ganz anders verhält es sich im Hinblick auf das Effizienzkriterium. Hier existiert eine eindeutige und von (fast) allen Ökonomen akzeptierte Definition von Effizienz. Darüber hinaus haben die Wirtschaftswissenschaften gegenüber anderen Fachwissenschaften einen unbestreitbaren komparativen Vorteil, wenn es um die Präzisierung und Anwendung des Effizienzbegriffs geht. Deshalb prüfen Ökonomen auch zunächst einmal, ob wirtschaftspolitische Aussagen unter ausschließlicher Zugrundelegung des Grundsatzes der Effizienz möglich sind. Diese dürften dann nämlich auf allgemeine Zustimmung stoßen.

---

\* Stefan Homburg danke ich für die Durchsicht des Manuskripts und für hilfreiche Kommentare.

In diesem Beitrag soll der Grundsatz der Effizienz im Zusammenhang mit der Debatte um die Reform der Alterssicherung untersucht werden. Konkret geht es um die Frage, ob ein partieller oder vollständiger Übergang von der umlagefinanzierten Rentenversicherung zu einem kapitalgedeckten System der Altersvorsorge mit dem Grundsatz der Effizienz begründet werden kann. Dies wird in der einschlägigen Literatur oft behauptet, trifft aber - wie noch gezeigt wird - für einen Ausstieg aus der umlagefinanzierten Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) in Deutschland nicht zu. Trotzdem kann man einen Übergang vom Umlageverfahren zum Kapitaldeckungsverfahren begründen. Allerdings muss dazu auf intergenerationelle Verteilungsurteile zurückgegriffen werden; Effizienzüberlegungen allein reichen nicht aus.

Nun spielt der Grundsatz der Effizienz auch in anderen Bereichen der Sozialpolitik eine große Rolle, etwa im Gesundheitswesen oder der Sozialhilfe. Allein die vorgegebene Seitenbeschränkung erfordert jedoch eine Begrenzung des Untersuchungsgegenstandes. Die Neugestaltung des Rentensystems wird gegenwärtig am intensivsten diskutiert. Deshalb soll diese Reformdebatte im folgenden näher beleuchtet werden. Dazu wird im nächsten Abschnitt zunächst der aktuelle Diskussionsstand zusammengefasst. Danach werden das Umlage- und das Kapitaldeckungsverfahren genauer beschrieben; außerdem wird ein verbreitetes Missverständnis aufgeklärt. Im Anschluss daran ist zu prüfen, ob und unter welchen Umständen der Übergang von einem umlagefinanzierten zu einem kapitalgedeckten Alterssicherungssystem mit dem Grundsatz der Effizienz begründet werden kann. Schließlich soll kurz auf die aktuelle Diskussion über die Besteuerung der Alterseinkünfte eingegangen werden. Der Beitrag schließt mit einigen zusammenfassenden Bemerkungen.

## **2. Zum Stand der Diskussion**

In die Debatte um die Reform der Rentenversicherung ist Bewegung gekommen. Alle an den „Konsensgesprächen“ zwischen Regierungskoalition und Opposition beteiligten Parteien scheinen einig zu sein, dass die umlagefinanzierte GRV durch eine kapitalgedeckte Altersvorsorge ergänzt werden soll. Strittig sind in erster Linie die Details. So tritt die für Bündnis 90/Die Grünen an der Rentenkonsensrunde beteiligte Politikerin Göring-Eckardt für eine obligatorische kapitalgedeckte Alterssicherung in Höhe von vier Prozent des Bruttoeinkommens ein, während die SPD jetzt 2,5 Prozent auf freiwilliger Basis vorschlägt. Eine weitere heftig diskutierte Frage betrifft die Besteuerung der Altersrenten. Hier hatte der Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU im Bundestag, Friedrich Merz, im Vorgriff auf ein zu erwartendes Urteil des Bundesverfassungsgerichts vorgeschlagen, zu einer „nachgelagerten“ Besteuerung von Altersrenten überzugehen. Dabei können sämtliche Beiträge für die Altersvorsorge

von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abgezogen werden; im Gegenzug unterliegen alle Rückflüsse der Besteuerung. Diese Form der Besteuerung wird auch von anderen Parteien und Organisationen unterstützt.

Der wichtigste Grund für die angestrebte Reform des umlagefinanzierten Rentensystems besteht in dem zu erwartenden Anstieg der Beitragssätze, der seinerseits auf die vorhersehbare demographische Entwicklung in Deutschland zurückzuführen ist. Der Alterslastquotient - hier definiert als Relation der Anzahl der Personen, die 60 Jahre<sup>1</sup> oder älter sind, zur Zahl der zwischen 20- und 59-jährigen - wird von etwa 37 Prozent im Jahre 1995 auf über 70 Prozent im Jahre 2035 ansteigen<sup>2</sup>. Bei unverändertem Rentenrecht würde dies zu einem Anstieg der Beitragssätze von 19,5 Prozent im Jahre 1999 auf 26 bis 30 Prozent im Jahre 2035 führen. Die niedrigere Zahl geht auf Berechnungen des Bundesarbeitsministeriums zurück, die höhere auf Besendorfer et al. (1998), Börsch-Supan (1998a,b) oder eine am Center for Economic Studies (CES) für ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft (1998) durchgeführte Simulationsrechnung. Pikanterweise erweist sich der niedrigere Beitragssatz als die eigentlich schlimmere Prognose. Wie Sinn und Thum (1999) gezeigt haben, ist der niedrigere Anstieg der Beitragssätze in den offiziellen Rechnungen auf die Annahme höherer zukünftiger Lohnsteuern und anderer Abgaben zurückzuführen. Aufgrund der durch die Rentenreform 1992 eingeführten Nettolohnanpassung zieht eine höhere Belastung der Lohneinkommen mit Steuern und Abgaben verminderte Rentenzahlungen nach sich, die dann einen geringeren Anstieg der Beitragssätze bedingen. Betrachtet man nicht nur die Entwicklung der Beitragssätze zur Rentenversicherung, sondern die gesamte, unmittelbar am Faktor Arbeit anknüpfende Steuer- und Abgabelast, so führen die offiziellen Berechnungen zu einer Gesamtbelastungsquote von etwa 44 Prozent im Jahre 2040, während das CES „nur“ einen Wert von 41 Prozent ermittelt.

Letztlich sind beide Belastungsquoten gleichermaßen besorgniserregend. Zu befürchten sind ein Rückgang der Beschäftigung, eine Beeinträchtigung der Attraktivität des Standorts Deutschland und Ausweichreaktionen der Versicherten z.B. in Form vermehrter Schwarzarbeit.

---

<sup>1</sup> Dies entspricht dem gegenwärtigen Rentenzugangsalter.

<sup>2</sup> Zu den unterschiedlichen Entwicklungen des Alterslastquotienten vgl. etwa Börsch-Supan /1998a, S.408-410).

### 3. Grundtypen der Alterssicherung<sup>3</sup> - und ein Missverständnis

Gerade bei vielen älteren Menschen besteht oftmals eine falsche Vorstellung über die Funktionsweise der GRV. Sie gehen davon aus, dass sie ihre in die Rentenkasse eingezahlten Beiträge nebst Verzinsung im Alter zurückerhalten. Das ist bei einer kapitalgedeckten Rentenversicherung der Fall, nicht aber bei der im Umlageverfahren organisierten GRV. Beim Kapitaldeckungsverfahren (KDV) wird mit den Beitragsleistungen - einerlei, ob in Form von Pflichtbeiträgen oder freiwilliger Ersparnisbildung - ein Real- oder Finanzkapitalstock aufgebaut, der während der Ruhestandsphase abgebaut wird. Dabei verzinsen sich die im Rahmen des KDV gebildeten Ersparnisse mit dem Marktzins. Zur Vereinfachung soll von unvollkommenen Kapitalmärkten abgesehen und ein einheitlicher Marktzins unterstellt werden. Zu einer Rentenversicherung wird eine kapitalgedeckte Altersvorsorge dann, wenn ein Risikoausgleich im Hinblick auf die unterschiedliche Lebensdauer vorgesehen ist. Der Einzelne muss dann nicht für den Fall vorsorgen, dass er 100 Jahre oder älter wird. Stattdessen werden die angesparten Beiträge nebst Zins und Zinseszins in Form einer Leibrente ausgezahlt. Nur im Durchschnitt aller Versicherten stimmen die Barwerte von Ein- und Auszahlungen überein; im Einzelfall können sie sich unterscheiden.

Auch bei einer im Umlageverfahren (UV) finanzierten Alterssicherung zahlen die Erwerbstätigen Beiträge in die Rentenkasse. Allerdings wird damit kein individuell zurechenbarer Kapitalstock aufgebaut, der im Alter „verzehrt“ wird. Stattdessen werden die in jeder Periode eingezahlten Beiträge in voller Höhe an die in derselben Periode lebenden Ruheständler ausgeschüttet (oder: umgelegt). Dies gilt jedenfalls in idealtypischer Betrachtung. Tatsächlich umfasst die GRV neben der Altersvorsorge auch Leistungen für Hinterbliebene und bei Frühinvalidität. Auch wird eine geringe Schwankungsreserve (in Höhe eines monatlichen Beitragsaufkommens) zurückgehalten. Schließlich sind nicht alle Leistungen der GRV beitragsfinanziert. Rund 30 Prozent ihrer Ausgaben werden wegen der sog. versicherungsfremden Leistungen über einen Zuschuss des Bundes abgedeckt<sup>4</sup>. Ein sinnvoller Vergleich von KDV und UV ist nun allerdings nur möglich, wenn durch diese beiden Grundtypen der Alterssicherung auch identische Risiken abgedeckt werden. Dann kann man aber jeglichen Risikoausgleich auch ganz vernachlässigen und sich auf die Herausarbeitung der Unterschiede konzentrieren. Die Unterstellung idealtypischer Verfahren der Alterssicherung ist ein methodischer Kunstgriff, der es erlaubt, das Wesentliche vom Unwesentlichen zu trennen.

Das konstitutive Unterscheidungsmerkmal von UV und KDV liegt dann in der Verwendung des Beitragsaufkommens. Während es beim KDV zum Aufbau

---

<sup>3</sup> Vgl. dazu vor allem Homburg (1988) oder Breyer (1990).

<sup>4</sup> Für eine kurze, aber prägnante Beschreibung des Rentensystems in Deutschland vgl. Börsch-Supan (1999).

eines individuell zurechenbaren Kapitalstocks dient, wird es im UV unmittelbar an die Ruheständler ausgeschüttet. Die *Einführung* eines umlagefinanzierten Rentensystems ist für die dann lebenden älteren Generationen also äußerst vorteilhaft. Ihnen fällt ein „Einführungsgewinn“ zu, denn den bezogenen Rentenzahlungen stehen keine oder nur geringe Beitragsleistungen gegenüber. Irgendjemand muss für diesen Einführungsgewinn natürlich aufkommen. Im UV sind es die lange nach seiner Einführung neu in das System eintretenden Beitragszahler, kurz: die zukünftigen Generationen, zu deren Lasten die Gewinne der älteren Generationen gehen. Sie erzielen auf ihre Beitragszahlungen nämlich eine geringere Rendite als es bei Kapitalmarktanlage zu Marktzinsen möglich wäre. Die Differenz zwischen Kapitalmarktzins - der Rendite von Beiträgen im KDV - und der niedrigeren Rendite des UV lässt sich als *implizite Steuer* interpretieren, mit der zukünftige Generationen belastet werden, um die oben erwähnten Einführungsgewinne zu finanzieren. In erster Annäherung entspricht die interne Rendite des UV bei in der Zeit konstanten Beitragssätzen der Wachstumsrate der Lohnsumme, die ihrerseits in etwa mit der Summe von Wachstumsrate der Erwerbsbevölkerung und Wachstumsrate der Lohnsätze übereinstimmt<sup>5</sup>. Seit Einführung der GRV im Jahre 1957 war der Marktzins immer größer als die Wachstumsrate der Lohnsumme. Der Sachverständigenrat (1996) und der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1998) gehen für die 80er und 90er Jahre von einem realen Marktzins von etwas über 4 Prozent aus, während die Lohnsummenwachstumsrate (real) zwischen 1 und 1,5 Prozent lag. Empirisch ist der Unterschied zwischen den im KDV und UV erzielbaren Renditen also beträchtlich<sup>6</sup>. Das bedeutet, dass auch die impliziten Steuern erheblich sind, mit denen zukünftige Generationen als Ausgleich für die hohen Einführungsgewinne belastet werden müssen.

Die Renditedifferenz von KDV und UV ist deshalb zunächst einmal nur Ausdruck der *intergenerativen Umverteilung* zu Lasten der zukünftigen Generationen, die durch das UV im Vergleich zum KDV bewirkt wird. In vielen Literaturbeiträgen wird in der höheren Rendite des KDV allerdings ein *Effizienzvorteil* gegenüber dem UV gesehen. So schreibt Rürup (1998, S.785), sicherlich einer der angesehensten und einflussreichsten Rentenexperten: „Die Effizienz

<sup>5</sup> Es sei  $\tau$  der konstante Beitragssatz, der von der Lohnsumme  $w_t N_t$  in Periode  $t$  erhoben wird. Dabei bezeichnen  $w_t$  den Lohnsatz und  $N_t$  die Anzahl der Erwerbstätigen in einer Periode  $t$ . Unterteilt man den Lebenszyklus einer Generation zur Vereinfachung in nur zwei Phasen  $t$  und  $t+1$ , so sind  $\tau w_t N_t$  die während der ersten Phase, der Zeit der Erwerbstätigkeit, geleisteten Beiträge, und  $\tau w_{t+1} N_{t+1}$  die in der zweiten Lebensperiode, dem Alter, bezogenen Renten. Letztere stimmen im UV mit den Beitragsleistungen der nächsten Generation überein. Die interne Rendite des UV,  $g$ , berechnet sich dann über die Formel:

$$g = \frac{\tau w_{t+1} N_{t+1} - \tau w_t N_t}{\tau w_t N_t} = \underbrace{\frac{w_{t+1} N_{t+1} - w_t N_t}{w_t N_t}}_{\text{Wachstumsrate der Lohnsumme}} \approx \underbrace{\frac{w_{t+1} - w_t}{w_t}}_{\text{Wachstumsrate der Lohnsätze}} + \underbrace{\frac{N_{t+1} - N_t}{N_t}}_{\text{Wachstumsrate der Erwerbsbevölkerung}}$$

<sup>6</sup> Auch theoretisch sprechen zwingende Gründe dafür, dass der Marktzins die Wachstumsrate der Lohnsumme übersteigen muss; vgl. vor allem Homburg (1992).

eines Rentenversicherungssystems kann an der jeweiligen 'internen Verzinsung' gemessen werden ...". An anderer Stelle zählt derselbe Autor „eine höhere Allokationseffizienz“ (S.795) zu den Vorzügen des KDV. Ganz ähnlich argumentiert auch der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 1996/97<sup>7</sup>. In der Textziffer 407 macht er die folgende Rechnung auf. Die Rendite des UV betrage 2 und die des KDV 4 Prozent. Wenn nun ein heute in das Berufsleben eintretender Erwerbstätiger 45 Jahre lang monatlich 820 DM in die Rentenkasse einzahlt, könnte er bei einer Rentenlaufzeit von 15 Jahren im KDV monatlich etwa 11.100 DM, im UV aber nur 5.100 DM als Rentenzahlung beziehen. Daraus wird dann aus „gesamtwirtschaftlicher Sicht ... beim Kapitaldeckungsverfahren im Vergleich zum Umlageverfahren ein Effizienzgewinn für eine Volkswirtschaft insgesamt“ abgeleitet (Tz. 408). Während die Rechnung richtig ist, ist die Schlussfolgerung zumindest voreilig und missverständlich<sup>8</sup>. Klar ist, dass ein junger Erwerbstätiger, wenn er denn die Wahl hätte, ein kapitalgedecktes gegenüber einem umlagefinanzierten Rentensystem vorziehen würde. Denn im KDV sind im Vergleich zum UV bei gleichen Beitragsleistungen die Rentenzahlungen höher oder bei gleichen Rentenzahlungen die Beitragsleistungen niedriger. Klar ist aber auch, dass die jeweils älteren Mitglieder einer Generation die Einführung eines UV gegenüber einem KDV vorziehen würden. Wenn sich einer verbessert, der andere aber verschlechtert, sind eindeutige Aussagen unter Effizienzgesichtspunkten von vornherein nicht möglich. Gleichwohl spricht vieles dafür, ein kapitalgedecktes System zu wählen, wenn es um die *Einführung* eines Alterssicherungssystems geht. Deshalb ist es ja so bedauerlich, dass diese Chance bei der Verabschiedung des Pflege-Versicherungsgesetzes im Jahre 1994 vertan wurde. Trotz der Mahnungen der Wissenschaft<sup>9</sup> und entgegen der Forderung z.B. der FDP hat sich der Gesetzgeber für das Umlageverfahren auch bei der Pflege-Versicherung entschieden.

Bei der Reform der GRV geht es aber nicht um die Entscheidung, welches Verfahren der Alterssicherung *eingeführt* werden soll, sondern um das wesentlich komplexere Problem, ob das existierende UV durch einen partiellen oder vollständigen Übergang zum KDV ergänzt oder abgelöst werden soll. Zur Beantwortung dieser Fragestellung ist die oben referierte Rechnung des Sachverständigenrats nun aber völlig ungeeignet. Von einer solchen Reform sind nämlich alle in und ab der Reformperiode lebenden Generationen betroffen. Man darf also nicht nur die neu in das Berufsleben eintretenden Generationen betrachten. Man muss auch fragen, was mit den in der Umstellungsperiode lebenden älteren Generationen passiert, die durch frühere Beitragszahlungen Ansprüche im UV erworben haben. Von einer *effizienten* Reformmaßnahme kann nur dann ge-

---

<sup>7</sup> Damals war Bert Rürup noch nicht Mitglied des Sachverständigenrats.

<sup>8</sup> Vgl. dazu auch Sinn (2000)

<sup>9</sup> Vgl. etwa die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (1990).

sprochen werden, wenn sich diese Alterskohorten durch den Übergang zum KDV zumindest nicht verschlechtern und die zukünftigen Generationen gewinnen. Dazu sind aber ganz andere Überlegungen erforderlich als sie der Sachverständigenrat angestellt hat. Darauf soll im nächsten Abschnitt eingegangen werden.

#### **4. Ist ein effizienter Übergang vom UV zum KDV möglich?**

Wenn Ökonomen über Effizienz reden (oder schreiben), liegt dem letztlich immer das *Pareto-Kriterium* zugrunde<sup>10</sup>. Danach sind ein Zustand oder eine Maßnahme (A) *effizienter* als eine andere Situation oder Maßnahme (B), wenn es unter A keinem Individuum schlechter, aber mindestens einem besser geht als unter B. *Effizienz* oder *Pareto-Optimalität* liegen dann vor, wenn es nicht mehr möglich ist, irgendjemanden besserzustellen, ohne dass sich gleichzeitig jemand anderer verschlechtert. Von Effizienz spricht man auch dann, wenn es den Gewinnern - also denjenigen, die sich besser stellen - hypothetisch möglich wäre, die Verlierer so zu kompensieren, dass diese sich gegenüber dem Ausgangszustand nicht verschlechtern. Tatsächlich müssen diese Kompensationszahlungen gar nicht geleistet werden; wichtig ist nur, dass sie überhaupt möglich wären. Bei dynamischer Betrachtung sind diese Aussagen nur geringfügig zu modifizieren. Sie müssen dann nur jeweils für jedes Individuum in jeder Generation gelten. Das Pareto-Kriterium stellt ein Werturteil dar, aber es ist ein relativ schwaches Werturteil. Es gibt eigentlich keinen Grund, warum man es nicht akzeptieren sollte. Gerade das macht ja seine große Attraktivität aus. Im übrigen ist die - vermutlich unbewusste - Anwendung des Paretianischen Effizienzkriteriums auch bei Nicht-Ökonomen verbreiteter als man auf den ersten Blick vermuten sollte. So hat der frühere Bundeskanzler Helmut Kohl in einer Rede die Vermutung aufgestellt, dass es nach der Vereinigung der alten und neuen Bundesländer 'vielen besser, aber keinem schlechter gehen werde'. In unserer Terminologie wurde damit von einer Effizienzsteigerung ausgegangen. An der Richtigkeit dieser Aussage dürfte jedenfalls dann kaum ein Zweifel bestehen, wenn man hypothetische Ausgleichszahlungen von den Gewinnern an mögliche Verlierer zulässt. Diese Überlegungen sollen jetzt auf die Reform des Rentensystems angewendet werden.

Der Übergang von einer umlage- zu einer kapitalgedeckten Rentenversicherung soll wie folgt ablaufen. In und ab einer bestimmten Periode zahlen alle neu ins Erwerbsleben eintretenden Personen nur noch Beiträge in das KDV, alle anderen bleiben während einer Übergangszeit im UV. Die Ansparbeträge im KDV sind so bemessen, dass aus dem aufgebauten Kapitalstock später Rentenzahlun-

---

<sup>10</sup> Benannt nach dem Ökonomen und Soziologen Vilfredo Pareto (1848-1923).

gen in genau der Höhe fließen, die sich bei Beibehaltung des UV ergeben hätten. Solange jemand Beiträge in das UV einzahlt, erwirbt er Rentenansprüche nach der geltenden Rentenformel des UV. Finanziert werden die aus dem UV ausbezahlten Renten zum Teil durch die während der Übergangsphase eingehenden Beitragsleistungen. Diese reichen aber nicht aus, da ja ein ständig zunehmender Prozentsatz der Erwerbsbevölkerung nicht mehr in das UV, sondern in das KDV einzahlt. Die das UV organisierende Rentenversicherungsanstalt muss sich deshalb in Höhe der Differenz zwischen Rentenzahlungen und noch eingehenden Beiträgen verschulden. Natürlich müssen diese Kredite bedient und irgendwann getilgt werden. Dies macht die Erhebung von Steuern erforderlich, die (vor allem) diejenigen Generationen belasten, deren Altersvorsorge über das KDV erfolgt. Man könnte sich auch andere Übergangsszenarien vorstellen, aber das würde nichts Grundsätzliches an der Argumentation ändern.

Die zu prüfende Frage lautet nun, ob sich bei diesem Übergang kein Mitglied irgendeiner Generation verschlechtert, aber zumindest einige Generationen verbessern, ob also ein Pareto-effizienter Ausstieg aus dem UV möglich ist. Allgemein lautet die Antwort auf diese Frage: „Es kommt darauf an“. Zum Glück ist aber auch eine sehr viel präzisere Antwort möglich: Von einem an deutschem Recht orientierten umlagefinanzierten Rentensystem ist kein Pareto-effizienter Übergang in ein kapitalgedecktes Verfahren möglich. Anders ausgedrückt: Umlagefinanzierte Rentenversicherungen, die typische Eigenschaften des deutschen Systems aufweisen, sind effizient! Das heißt nicht, dass das gegenwärtige Rentensystem in Deutschland beibehalten werden sollte. Es bedeutet allerdings, dass der Übergang zu einem KDV nicht in erster Linie mit Effizienzargumenten begründet werden kann. Eine Rechtfertigung muss vielmehr auf intergenerationelle Verteilungsüberlegungen zurückgreifen.

Diese doch sehr starke Aussage muss noch begründet werden. Erwähnenswert ist dabei, dass die zentralen Beiträge sämtlich von deutschsprachigen Ökonomen stammen, vor allem von Friedrich Breyer, Stefan Homburg, Johann K. Brunner und Robert Fenge. In einem ersten Schritt soll angenommen werden - so vollzog sich auch der Erkenntnisprozess in der Literatur -, dass das Arbeitsangebot der Erwerbstätigen völlig unelastisch ist und insbesondere nicht auf veränderte, an die Lohnsumme anknüpfende Beitragssätze reagiert. Eine Konsequenz dieser Annahme ist, dass von der Finanzierungsseite des Rentensystems keine „verzerrenden“ Wirkungen auf den Arbeitsmarkt ausgehen. Wenn jetzt das UV in der oben beschriebenen Weise in ein KDV überführt wird, ändert sich für die während der Übergangsphase im UV bleibenden Erwerbstätigen und Ruheständler nichts. Sie zahlen weiterhin ihre Beiträge und beziehen Renten wie vorher auch. Die neu in das Erwerbsleben eintretenden Generationen stellen sich zunächst einmal besser. Sie zahlen in ein KDV ein, aus dem dieselben Renten wie im abgeschafften UV finanziert werden. Allerdings sind

dazu nur geringere Beiträge als im UV erforderlich. Dies liegt daran, dass die Rendite des KDV höher ist als die des UV. Diese Generationen profitieren also pro geleisteter Beitragseinheit in Höhe der Differenz zwischen dem Marktzins - der Rendite des KDV - und der Wachstumsrate der Lohnsumme - der internen Rendite des UV. Aber das ist noch nicht das Ende der Geschichte. Ein Teil der Rentenzahlungen, die noch aus dem UV geleistet werden, ist kreditfinanziert. Zur Bedienung und Tilgung dieser aufgenommenen Kredite müssen später Steuern erhoben werden. Jetzt sei angenommen, dass diese Steuern nur die Personen belasten, die sich bereits im KDV befinden. Man kann jetzt zeigen, dass durch diese Steuerbelastung genau der ursprüngliche Vorteil wieder zunichte gemacht wird, der durch den Wechsel in das KDV erzielt wurde. Damit gewinnen also auch die im Rahmen des KDV versicherten Erwerbstätigen insgesamt nichts. Offensichtlich kann unter den angegebenen Annahmen niemand durch den Übergang vom UV zum KDV besser gestellt werden. Ein Pareto-effizienter Ausstieg aus dem KDV ist also ausgeschlossen. Der formale Beweis ist im Detail ziemlich aufwendig. Er findet sich bei Spremann (1984) und Breyer (1989). Man kann sich die hinter diesem Ergebnis steckende ökonomische Intuition auch durch folgende Überlegung klarmachen. Bei unelastischem Arbeitsangebot bewirken die als Prozentsatz der Lohnsumme erhobenen Beitragszahlungen des UV keinerlei „Verzerrungen“ auf dem Arbeitsmarkt. Das Umlageverfahren ist dann in allokativer Hinsicht neutral. Wenn es dann auch keine anderen, nicht mit dem UV zusammenhängenden allokativen Störungen gibt, besteht keine Möglichkeit, durch Abschaffung oder Ergänzung des UV irgendwelche Effizienzgewinne zu realisieren. Wirtschaftspolitische Maßnahmen können dann intergenerative Umverteilungseffekte, schlimmstenfalls auch Effizienzverluste, aber nie Effizienzgewinne hervorrufen.

Von zentraler Bedeutung für die obige Argumentation war die Annahme eines unelastischen Arbeitsangebots. Diese Voraussetzung soll jetzt aufgegeben werden. Die im UV erhobenen, an die Lohneinkommen anknüpfenden Beiträge verzerren dann die Konsum-Freizeit-Wahl. Aus rein steuerlichen Gründen wird jetzt weniger gearbeitet. Für unsere Zwecke ist es dabei einerlei, ob „offizielle“ Arbeit durch Schwarzarbeit oder durch mehr Freizeit substituiert wird. Wichtig ist allein, dass mit diesen Substitutionseffekten Wohlfahrtsverluste in Form sog. Zusatzlasten einhergehen. Zumindest in Vollbeschäftigungsmodellen ist es im übrigen völlig gleichgültig, wie die Aufteilung der Rentenbeiträge auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer erfolgt. Es kommt nur auf die Höhe des „Keils“ zwischen Bruttolohnkosten der Arbeitgeber und Nettolöhnen der Arbeitnehmer an. Das genaue Ausmaß dieses Keils und der damit verbundenen Wohlfahrtsverluste hängt nun von der Ausgestaltung der Rentenzahlungen ab. Hier sei zunächst angenommen, dass die bezogenen Renten völlig unabhängig von den geleisteten Beiträgen sind. Dies wäre etwa bei einer beitragsfinanzierten einheitlichen Grundrente der Fall. In der Literatur spricht man von einem Pauschalrentensy-

stem. Die im UV Versicherten empfinden dann die gesamten Beitragszahlungen als Steuer. Denn einer höheren Beitragsleistung steht ja keine Gegenleistung in Form höherer Rentenansprüche gegenüber. Und der fehlende Anspruch auf Gegenleistung ist gerade ein Definitionsmerkmal einer Steuer. In einem (privaten) KDV werden die Beiträge hingegen nicht als Steuern empfunden. Wer mehr spart, baut einen größeren Kapitalstock auf und kann dementsprechend höhere Rentenzahlungen beziehen. Im Gegensatz zum UV treibt das KDV also keinen steuerlichen Keil zwischen Brutto- und Nettolöhne. Diesen Unterschied kann man sich bei der Reform des Rentensystems zunutze machen. Wenn jetzt nämlich vom UV zum KDV übergegangen wird, verbessern sich die neu in das Erwerbsleben eintretenden Personen nicht nur deshalb, weil sie im KDV für dieselben Rentenzahlungen wie im UV geringere Beiträge zahlen; hinzu kommt, dass die Beiträge im KDV keinen Steuercharakter mehr haben und deshalb auch die Wohlfahrtsverluste verschwinden, die durch die im UV geleisteten Beiträgen ausgelöst werden. Zwar müssen die im KDV Versicherten auch jetzt wieder Steuern für die Bedienung und Tilgung der Kreditaufnahme zahlen, die zur Erfüllung der im auslaufenden UV erworbenen Rentenansprüche notwendig sind. Und diese Steuern bewirken neben den Einkommenseffekten auch Zusatzlasten, sofern sie am Lohneinkommen oder anderen variablen Bemessungsgrundlagen anknüpfen. Etwas vergrößert betrachtet müssen Steuern allerdings nur in Höhe der Differenz zwischen Marktzins und Wachstumsrate der Staatsverschuldung erhoben werden. Demgegenüber würden bei einem Pauschalrentensystem die gesamten Beiträge (und nicht nur die Differenz zwischen Zinssatz und Wachstumsrate) als Steuern empfunden. Also verbleibt per Saldo ein Wohlfahrtsge winn, der auf die Beseitigung der steuerlichen Eigenschaft der im UV erfolgten Beitragszahlungen zurückzuführen ist. Ab einer bestimmten Periode stellen sich deshalb alle Generationen besser, während alle anderen gleichgestellt sind. Bei variablem Arbeitsangebot und einem Pauschalrentensystem ist demnach ein Pareto-effizienter Übergang zu einem KDV möglich. Dieses Ergebnis wurde in einem bemerkenswerten (und trickreichen) Beitrag von Homburg (1990) gezeigt<sup>11</sup> und später von Breyer und Straub (1993) und Brunner (1994) unter abgeschwächten Annahmen bestätigt.

Für die Diskussion um die Reform der Rentenversicherung in Deutschland ist das von Homburg gezeigte Ergebnis allerdings deshalb nicht relevant, weil die deutsche Rentenversicherung kein Pauschalrentensystem ist. Trotzdem sind die wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen weitreichend. Aus den genannten Beiträgen folgt nämlich, dass ein beitragsfinanziertes Grundrentensystem mit einheitlicher Rente nicht effizient ist.

Das existierende Umlageverfahren in Deutschland ist nach dem Prinzip der sog. *Teilhabeäquivalenz* organisiert. Die Rentenansprüche sind dann proportional zu

---

<sup>11</sup> Vgl. auch die einfachere Darstellung bei Homburg (1997).

den geleisteten Beiträgen. Wer also höhere Beiträge einzahlt, bekommt auch eine höhere Rente. Bei Teilhabeäquivalenz wird in *inter-*, aber nicht in *intra-*generativer Hinsicht umverteilt. Der Proportionalitätsfaktor entspricht im übrigen gerade der internen Rendite des UV, also der Wachstumsrate der Lohnsumme. In einem wichtigen Beitrag hat Fenge (1995), ein Schüler Homburgs, die Möglichkeit eines effizienzsteigernden Übergangs von einem UV mit Teilhabeäquivalenz zu einem KDV untersucht<sup>12</sup>. Entscheidend ist jetzt, dass nicht mehr die gesamten im UV geleisteten Beiträge als Steuer empfunden werden, da die Rentenansprüche mit den Beiträgen variieren. Der implizite Steuersatz, der zu Verzerrungseffekten auf dem Arbeitsmarkt führt, ist kleiner und entspricht der Differenz von Marktzins und Wachstumsrate der Lohnsumme. Die dadurch hervorgerufenen Verzerrungen und Wohlfahrtsverluste sind dementsprechend geringer als bei einem Pauschalrentensystem. Dies bedeutet, dass auch die Gewinne der im KDV Versicherten bei Teilhabeäquivalenz geringer sind als in einem Pauschalrentensystem. Wenn nun in und ab einer Periode zum KDV übergegangen wird, muss sich der Staat wieder verschulden, um die noch im UV erworbenen Rentenansprüche zu finanzieren. Die zur Bedienung und Tilgung in späteren Perioden erforderlichen Steuern belasten die zukünftigen Generationen jetzt wieder in zweifacher Weise. Einmal, weil ihnen in Höhe der Steuern Einkommen entzogen wird. Zusätzlich rufen die Steuern aber auch Verzerrungseffekte und damit Zusatzlasten hervor. Diese Zusatzlasten entsprechen jedoch exakt den Wohlfahrtsgewinnen, die aus der Beseitigung des steuerlichen Charakters der Beiträge im UV mit Teilhabeäquivalenz resultieren. Per Saldo können sich also auch die zukünftigen Generationen von einem Wechsel in ein KDV nicht verbessern, wenn die Rentenansprüche aus dem UV vollständig befriedigt werden. Das heißt aber gerade, dass ein Umlageverfahren mit Teilhabeäquivalenz effizient ist. Ein effizienzsteigernder Übergang zum KDV ist nicht möglich. Das ist ein starkes Ergebnis.

Mit dem Beitrag von Fenge (1995) wurde ein vorläufiger Schlusspunkt hinter eine theoretisch anspruchsvolle Debatte gesetzt. Vorläufig deshalb, weil in den letzten Jahren einige Aufsätze erschienen sind, in denen doch wieder die Möglichkeit eines effizienzsteigernden Übergangs vom UV zum KDV behauptet wird. Die Grundidee ist dabei die folgende. Es wird von irgendwelchen Ineffizienzen in der Ausgangssituation ausgegangen, die aber nicht auf das Umlageverfahren, sondern auf ganz andere Ursachen zurückzuführen sind, etwa auf externe Effekte in der Produktion oder monopolistisches Preissetzungsverhalten. Dann kann es sein, dass ein Wechsel vom UV zum KDV diese Ineffizienzen verringert. Allerdings sind diese Ansätze weniger überzeugend. Zum einen haben die Ineffizienzen nichts mit dem Rentensystem zu tun; zum anderen gibt es in der Regel zieladäquatere Instrumente als die Rentenreform, um solche Allo-

---

<sup>12</sup> Unter anderen Annahmen wurde dieser Fall auch schon von Brunner (1993) behandelt. Die einschlägige Literatur bis etwa 1996 wird in Fenge (1997) zusammengefasst.

kationsstörungen abzubauen. Wenn der Staat diese Instrumente einsetzen würde, wäre ein effizienter Übergang von UV zum KDV wieder ausgeschlossen. Wir wollen deshalb im nächsten Abschnitt auf einen ganz anderen Punkt eingehen, der interessanter und wichtiger erscheint.

## **5. Zur Diskussion um die Besteuerung von Alterseinkünften**

Bei den bisherigen Überlegungen wurde die einkommensteuerliche Behandlung von Rentenbeiträgen einerseits, den aus der GRV bezogenen Altersrenten andererseits ausgeklammert. Dieses Vorgehen ist methodisch sinnvoll, wenn die Rentenbesteuerung im UV und KDV nach denselben steuerlichen Prinzipien erfolgt und man sich auf die Unterschiede der beiden Grundtypen der Alterssicherung konzentrieren will.

Im folgenden geht es nun nicht mehr um den Vergleich zweier unterschiedlicher Alterssicherungsverfahren, sondern um unterschiedliche Regelungen der Rentenbesteuerung innerhalb eines gegebenen Systems der Altersvorsorge. Anlass für diese Ausführungen ist die gerade in jüngster Zeit wieder aufgeflamnte Debatte über eine Reform der Besteuerung von Altersrenten. Bekanntlich hatte sich der kürzlich neu gewählte Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Friedrich Merz, für eine „nachgelagerte Besteuerung“ der Alterseinkünfte ausgesprochen. Laut Presseberichten wurde dieser Vorschlag vom SPD-Parteivorstand als „Schnappsidee“ abgetan (FAZ, 4. April 2000, S.4), die CSU sprach von einem „verfrühten Aprilscherz“ (Handelsblatt, 3. April 2000, S.3). Unterstützung bekam Merz dagegen von Bündnis90/Die Grünen und vor allem aus Reihen der Wissenschaft, von der schon lange eine nachgelagerte Besteuerung der Sozialversicherungsrenten gefordert wurde<sup>13</sup>. Bei einer nachgelagerten Besteuerung werden sämtliche Beiträge zur GRV aus unversteuertem Einkommen geleistet; im Gegenzug unterliegen spätere Rentenzahlungen vollständig, d.h. mit Ertragsanteil und Kapitalrückfluss, der Einkommensteuer.

In diesem Abschnitt soll auf einige Konsequenzen hingewiesen werden, die entweder übersehen oder aber in der Diskussion unterschlagen wurden. Diese werden dann effizienztheoretisch gewürdigt. Zwar gäbe es zur nachgelagerten Besteuerung noch vieles mehr zu sagen, dies ist aber hier schon allein aufgrund der Seitenbeschränkung ausgeschlossen.

Die Besteuerung der aus der GRV bezogenen Altersrenten ist in § 22 Nr.1 EStG geregelt. Sie folgt der sog. Ertragsanteilsbesteuerung. Danach werden Leibrenten in einen Ertrags- oder Zinsanteil und in einen Kapitalrückzahlungsteil zer-

---

<sup>13</sup> So etwa der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1986), der Sachverständigenrat (1996, Tz. 471) oder Andel (1970, 1979, 1997), Seer (1996) und viele andere.

legt. Nur der Ertragsanteil, der für unterschiedliche Rentenlaufzeiten in einer Ertragsanteilstabelle ausgewiesen ist, unterliegt der Besteuerung. Bei einem Renteneintrittsalter von 65 Jahren beträgt dieser 27 Prozent. Bezieht ein Ruheständler seit dem 65. Lebensjahr eine jährliche Altersrente von z.B. 40.000 DM, beläuft sich der als sonstige Einkünfte zu versteuernde Ertragsanteil auf 10.800 (=0.27x40.000) DM. Da dieser unter dem Grundfreibetrag von 12.095 bzw. 13.067 DM (ab 1999) liegt, entsteht keine Einkommensteuerschuld. Zu berücksichtigen ist noch die steuerliche Behandlung der Beiträge zur GRV, die je zur Hälfte vom Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufzubringen sind<sup>14</sup>. Der Arbeitgeberanteil zählt zu den Betriebsausgaben und ist daher steuerfrei. Der Arbeitnehmeranteil kann nach § 10 Abs.3 EStG im Rahmen bestimmter Höchstbeträge als Sonderausgaben geltend gemacht werden. Die genauen Zahlen hängen vom Einzelfall ab. Im Durchschnitt liegt man nicht allzu falsch, wenn man davon ausgeht, dass rund die Hälfte des Arbeitnehmeranteils aus unversteuertem Einkommen stammt. Insgesamt kommen dann 75 Prozent der gesamten Beiträge zur Sozialversicherung aus unversteuertem und 25 Prozent aus versteuertem Einkommen.

Die steuerliche Behandlung der Altersrenten ist damit wesentlich günstiger als die der Beamtenpensionen, die nach § 19 Abs.1 Satz 1 Nr.2 EStG zu den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit zählen und unter Berücksichtigung eines Versorgungs-Freibetrages dementsprechend besteuert werden. In einer Entscheidung vom 26. März 1980 hatte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) schon früh verlangt, die steuerliche Ungleichbehandlung von Sozialversicherungsrenten und Beamtenpensionen zu korrigieren, ohne dem Gesetzgeber aber eine Zeitvorgabe zu machen. Auch in einem Beschluss vom 24. Juni 1992 wurde noch einmal ein Handlungsbedarf bei der Rentenbesteuerung angemahnt, aber unter Hinweis auf den durch die Wiedervereinigung bewirkten legislatorischen Arbeitsanfall wiederum auf eine Fristsetzung verzichtet. Für den Herbst des Jahres 2000 wird nun aber mit einer Entscheidung des Gerichts gerechnet, die den Gesetzgeber zeitlich bindet und einen Übergang zu einer nachgelagerten Besteuerung empfiehlt.

Eine wichtige, aber in der Debatte um die Besteuerung der Alterseinkünfte erstaunlicherweise so gut wie nie erwähnte Konsequenz der nachgelagerten Besteuerung ist, dass sie ökonomisch einer *Konsumsteuer* oder einer *Nichtbesteuerung* von Zinseinkünften entspricht (oder sogar noch günstiger ist als letztere; vgl. Fußnote 16). Diese Behauptung mag auf den ersten Blick Erstaunen hervorrufen, da ja bei nachgelagerter Besteuerung sowohl der Ertragsanteil als auch der Kapitalrückfluss der Einkommensteuer unterliegen. Aber diese Betrachtung greift zu kurz. Dies soll anhand eines einfachen Beispiels verdeutlicht werden.

---

<sup>14</sup> Zur Vereinfachung wird der Bundeszuschuss zur Rentenversicherung vernachlässigt.

Betrachtet wird eine Person, die im Jahr 1 arbeitet und ein Lohneinkommen (unter Einschluss der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung) von 10.000 DM bezieht, danach aus dem Erwerbsleben ausscheidet und im Jahr 2 im Ruhestand ist. Der Steuersatz auf Lohneinkünfte betrage 30 Prozent, der gesamte Beitragssatz zur GRV 20 und die interne Rendite des Rentensystems 10 Prozent. Für die Rentenbesteuerung werden mehrere Varianten betrachtet. Von allen Komplikationen wie Freibeträgen oder progressiven Tarifen wird abgesehen. Man kann dieses Beispiel ohne weiteres auf eine 45-jährige Erwerbstätigkeit und eine 15- oder 20-jährige Rentenbezugszeit erweitern. Der Rechenaufwand würde erheblich, der Erkenntnisgewinn überhaupt nicht zunehmen. Also machen wir uns die Sache so einfach wie möglich. Die Tabelle 1 enthält alle relevanten Informationen und Ergebnisse.

#### TABELLE 1 etwa hier

In der ersten Spalte wird das geltende Steuerrecht betrachtet. Annahm gemäß sollen 75 Prozent der Sozialversicherungsbeiträge, also 1.500 DM, als Sonderausgaben abzugsfähig sein. Im ersten Jahr beläuft sich die Einkommensteuerschuld dann auf 2.550 ( $= 0.3 \times 8.500$ ) DM. Für Konsumzwecke verbleiben nach Abzug der Rentenbeiträge und der Einkommensteuer 5.450 DM. Die Renteneinkünfte im zweiten Jahr betragen 2.200 DM, mit einem Ertragsanteil von 200 und einem Kapitalrückfluss von 2000 DM. Nur der Ertragsanteil unterliegt der Einkommensteuer mit einem Steuersatz von 30 Prozent, so dass von den Renteneinkünften 60 DM Steuern zu zahlen sind. In der zweiten Spalte wird eine Besteuerungsform betrachtet, die in der Literatur als *vorgelagerte Besteuerung* bezeichnet wird. Sie entspricht der Idealkonzeption einer Einkommensteuer vom Schanz-Haig-Simons-Typ. Rentenbeiträge werden wie Ersparnisse aus versteuertem Einkommen geleistet, Zinseinkünfte sind steuerpflichtig. Die für die Jahre 1 und 2 angegebenen Werte erklären sich von selbst. Natürlich ist das geltende Steuerrecht für den Steuerzahler günstiger als die vorgelagerte Besteuerung, da ein Teil der Rentenbeiträge die Bemessungsgrundlage der Steuer auf Lohneinkünfte mindert. Zum Vergleich wird in der dritten Spalte der Fall betrachtet, dass Zinseinkünfte überhaupt nicht besteuert werden. Auch hier besteht kein weiterer Erklärungsbedarf. Bei der nachgelagerten Besteuerung in der vierten Spalte sind sämtliche Rentenbeiträge abzugsfähig, dafür unterliegen die gesamten Renteneinkünfte der Besteuerung. In der fünften Spalte ist schließlich der Fall dargestellt, dass statt einer Einkommensteuer eine Konsumsteuer erhoben wird. Zu berücksichtigen ist, dass die Bemessungsgrundlage der Lohnsteuer die Steuer enthält, während Konsumsteuern in der Regel auf die Umsätze ohne Steuern bezogen werden. Einer 30-prozentigen Lohnsteuer entspricht dann ein

Konsumsteuersatz von  $(3/7) \times 100$ , also etwa 42,86 Prozent<sup>15</sup>. Man sieht sofort, dass Konsummöglichkeiten und Steuerzahlungen bei einer nachgelagerten Besteuerung und einer Konsumsteuer in jeder Periode übereinstimmen. Die Äquivalenz von nachgelagerter Besteuerung und Verzicht auf Zinsbesteuerung wird hingegen erst bei einer Barwertbetrachtung klar. Dazu müssen Zu- und Abflüsse des zweiten Jahres diskontiert werden. Die Diskontrate betrage 10 Prozent<sup>16</sup>. Die Barwerte von Konsum und Gesamtsteuerlast sind im unteren Teil der Tabelle angegeben. Man sieht, dass das geltende Steuerrecht für die Bezieher von Sozialversicherungsrenten die günstigste Form der Besteuerung darstellt. Er-sichtlich ist aber auch, dass die Besteuerungsvarianten 3, 4 und 5 in unserem Beispiel barwertmäßig äquivalent sind. Damit ist die Behauptung verdeutlicht, dass die nachgelagerte Besteuerung steuersystematisch eher einem konsumorientierten Steuersystem entspricht

Nun gibt es alloktionstheoretisch gute Gründe für den Übergang von einer Einkommensteuer zu einer Konsumbesteuerung. Letztere ist neutral im Hinblick auf die intertemporale Konsumallokation, während die traditionelle Einkommensteuer die intertemporale Konsumwahl verzerrt. Dies wird jedenfalls bei einem vollständigen Übergang von der Einkommen- zur Konsumsteuer gelten. Effizienzvorteile dürften aber kaum eintreten, wenn die nachgelagerte Besteuerung nur für bestimmte Sparformen im Rahmen der Altersvorsorge gilt, Zinserträge aber ansonsten weiterhin der Einkommensteuer unterliegen. Dann kommt es nämlich zu erheblichen Fehllenkungen auf dem Kapitalmarkt. Über die aggregierten Effizienzwirkungen sind zwar keine allgemeingültigen Aussagen möglich, aber die allokativen Vorteile einer nur partiell nachgelagerten Besteuerung sind eher zweifelhaft.

In den meisten finanzwissenschaftlichen Beiträgen wird die nachgelagerte Besteuerung der Alterseinkünfte unter Hinweis auf das Leistungsfähigkeitsprinzip begründet. Sofern die Beiträge zur Rentenversicherung zwangsweise erhoben werden, mindern sie die persönliche Leistungsfähigkeit und dürfen deshalb nicht in die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer eingehen. Nun ist dies nicht der geeignete Ort, um über den ökonomischen Sinn (oder Unsinn) des Leistungsfähigkeitsprinzips nachzudenken<sup>17</sup>. Wenn man es in der Auslegung

---

<sup>15</sup> Allgemein lautet die Umrechnungsformel von einem Lohnsteuersatz  $\tau_w$  in einen aufkommensgleichen Konsumsteuersatz:  $\tau_c = \tau_w / (1 - \tau_w)$ .

<sup>16</sup> Da Diskontrate (=Marktzins) und interne Rendite annahmegemäß übereinstimmen, liegt dem Beispiel letztlich ein kapitalgedecktes Rentensystem zugrunde. Ggf. müßte auch der Zinssatz nach Steuern als Diskontrate verwendet werden. Wenn, wie im Unlageverfahren, die Diskontrate die interne Rendite des Rentensystems übersteigt, sind nachgelagerte Besteuerung und Konsumsteuer weiterhin äquivalent, die nachgelagerte Besteuerung ist dann für den Steuerzahler aber noch günstiger als ein vollständiger Verzicht auf eine Besteuerung von Zinseinkünften.

<sup>17</sup> So hat Littmann (1970) das Leistungsfähigkeitsprinzip schon vor langer Zeit mit einem herzlichen „Valet“ verabschiedet.

von z.B. Söhn (1994) akzeptiert, ist die nachgelagerte Besteuerung bei einer Rentenpflichtversicherung in der Tat steuersystematisch angezeigt. Abgesehen von schwierigen Abgrenzungsproblemen steht die konsequente Anwendung des Leistungsfähigkeitsprinzips dann aber im Konflikt mit allokativen Überlegungen. Zu befürchten ist allerdings, dass dieser potentielle Konflikt von vielen Diskussionsteilnehmern überhaupt nicht gesehen wird. Dies gilt jedenfalls für all diejenigen, die sich gleichzeitig für eine konsequente Besteuerung von Zinseinkünften und eine nachgelagerte Besteuerung bei den Alterseinkünften aussprechen<sup>18</sup>. Ökonomisch passt dies nicht zusammen. Die Verfechter der traditionellen Einkommensteuer sollten auf der Hut sein: Die nachgelagerte Besteuerung der Alterseinkünfte ist das trojanische Pferd der gegenwärtig noch sieglosen Befürworter eines konsumorientierten Steuersystems.

## 6. Abschließende Bemerkungen

Ziel dieses Beitrags war es, die Bedeutung des Grundsatzes der Effizienz im Bereich der Sozialpolitik zu verdeutlichen. Als Anwendungsfall wurde die Reform der Rentenversicherung gewählt. Dabei ging es zum einen um die Frage, ob ein Pareto-effizienter Übergang von einem umlagefinanzierten zu einem kapitalgedeckten Rentensystem möglich ist, zum anderen stand die Forderung nach einer nachgelagerten Besteuerung der Sozialversicherungsrenten auf dem Prüfstand.

Anhand eines einfachen Beispiels konnte gezeigt werden, dass die nachgelagerte Besteuerung von Alterseinkünften einer Konsumbesteuerung bzw. einer zinsbereinigten Einkommensteuer entspricht. Es hat nicht den Anschein, dass dieser Zusammenhang von jedem Befürworter einer nachgelagerten Besteuerung durchschaut wird. Sonst müsste erläutert werden, wie die oftmals gleichzeitig erhobene Forderung nach einer konsequenten steuerlichen Erfassung von Zinseinkünften zu der impliziten Nichtbesteuerung von Zinsen im Rahmen einer nachgelagerten Besteuerung passt. Zwar spricht unter Effizienzgesichtspunkten einiges für einen *vollständigen* Übergang zu einem konsumorientierten Steuersystem; ein nur partieller Wechsel bei den Sozialversicherungsrenten ist allokativ aber eher skeptisch zu beurteilen. In jedem Fall wäre darin ein erster Schritt in Richtung eines konsumbasierten Steuersystems zu sehen.

In der Literatur wird oft behauptet, dass ein kapitalgedecktes Rentensystem deshalb effizienter ist als ein umlagefinanziertes, weil es eine höhere Rendite

---

<sup>18</sup> So fordert der ehemalige Grünen-Budestagsabgeordnete und jetzige Umweltminister in Kiel, Klaus Müller, in einem Beitrag „Gerechtigkeit in der Steuerpolitik“ einerseits eine „Effektive Besteuerung von Kapitalerträgen“, im Abschnitt „Förderung der privaten Altersvorsorge“ aber zugleich eine nachgelagerte Besteuerung bei den Renteneinkünften (<http://www.gruene-fraktion.de/uthem/wirtschaft/ger/index.htm>).

aufweist. Diese Aussage ist so nicht haltbar; die ihr zugrunde liegende Argumentation ist bei weitem zu einfach. Wendet man das für den ökonomischen Effizienzbegriff konstitutive Pareto-Kriterium konsequent an, zeigt sich, dass ein nach dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz organisiertes Rentensystem effizient ist. Hingegen wäre ein beitragsfinanziertes System mit einheitlicher Grundrente ineffizient. Es wäre allerdings vorschnell, aus diesen Ergebnissen für die Rentenreform in Deutschland zu folgern, dass ein partieller oder auch vollständiger Wechsel zum Kapitaldeckungsverfahren unterbleiben sollte. Zum einen ist das Prinzip der Teilhabeäquivalenz im deutschen Rentensystem nicht in reiner Form verwirklicht. Es gibt eine 'Rente nach Mindesteinkommen', es gibt Anrechnungszeiten und andere Bestimmungen, die den Äquivalenzcharakter des Systems durchbrechen. Zum anderen ist zu prüfen, ob ein Übergang zu einem kapitalgedeckten Rentensystem, wenn schon nicht mit Effizienzargumenten, dann doch mit intergenerationellen Gerechtigkeitsüberlegungen begründet werden kann. Dies leitet unmittelbar über zu dem Beitrag von Bernd Raffelhüschen in diesem Band. Dort wird gezeigt, dass intergenerationelle Verteilungsurteile durchaus für ein partiell kapitalgedecktes Rentensystem sprechen.

## **Literaturverzeichnis**

Andel, N. (1970), Die einkommensteuerliche Behandlung der Beiträge an und der Leistungen von Altersversicherungen, in: H. Haller et al. (Hrsg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus. Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, Tübingen, 327-344.

Andel, N. (1979), Nettoanpassung und Besteuerung der Renten im Lichte Gleichmäßigkeit, der Verteilungsgerechtigkeit und des Sanierungsbedarfs der Rentenversicherungen, in: P. Bohley und G. Tolkemitt (Hrsg.), Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns. Heinz Haller zum 65. Geburtstag, Tübingen, 165-176.

Andel, N. (1997), Die Reform der Rentenbesteuerung ist schon lange überfällig!, Wirtschaftsdienst, 21-28.

Besendorfer, D., C. Borgmann, B. Raffelhüschen (1998), Ein Plädoyer für intergenerative Ausgewogenheit: Rentenreformvorschläge auf dem Prüfstand, ifo-Studien 44, 209-231

- Börsch-Supan, A. (1998a), Zur deutschen Diskussion eines Übergangs vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren in der gesetzlichen Rentenversicherung, *Finanzarchiv* 55, 400-428.
- Börsch-Supan, A. (1998b), Germany: A Social Security System on the Verge of Collapse, in: H. Siebert (Hrsg.), *Redesigning Social Security*, Tübingen, 129-159.
- Börsch-Supan, A. (1999), Deutschland, in: Deutsches Institut für Altersvorsorge (Hrsg.), *Gesetzliche Alterssicherung. Reform Erfahrungen im Ausland. Ein systematischer Vergleich in sechs Ländern*, Köln, 9-42.
- Breyer, F. (1989), On the Intergenerational Pareto-Efficiency of Pay-As-You-Go Financed Pension Systems, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 145, 643-658.
- Breyer, F. (1990), *Ökonomische Theorie der Alterssicherung*, München.
- Breyer, F., M. Straub (1993), Welfare Effects of Unfunded Pension Systems When Labor Supply is Endogenous, *Journal of Public Economics* 50, 77-91.
- Brunner, J. K. (1993), Transition from a Pay-As-You-Go to a Fully-Funded Pension System: The Case of Differing Individuals and Intragenerational Fairness, *Journal of Public Economics* 60, 131-146.
- Brunner, J. K. (1994), Redistribution and the Efficiency of the Pay-As-You-Go Pension Systems, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150, 511-523.
- Fenge, R. (1995), Paretoefficiency of the Pay-As-You-Go Pension System with Intragenerational Fairness, *Finanzarchiv* 52, 357-363.
- Fenge, R. (1997), *Effiziente Alterssicherung*, Heidelberg.
- Homburg, S. (1988), *Theorie der Alterssicherung*, Berlin u. a.
- Homburg, S. (1990), The Efficiency of Unfunded Pension Systems, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 146, 640-647.
- Homburg, S. (1992), *Efficient Economic Growth*, Berlin.
- Homburg, S. (1997), Old-Age Pension Systems: A Theoretical Evaluation, in: H. Giersch (Hrsg.), *Reforming the Welfare State*, Berlin u.a., 233-246.
- Littmann, K. (1970), Ein Valet dem Leistungsfähigkeitsprinzip, in: H. Haller et al. (Hrsg.), *Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus. Fritz Neumark zum 70. Geburtstag*, Tübingen, 113-134.

- Rürup, B. (1998), Umlageverfahren versus Kapitaldeckung (unter Mitarbeit von P. M. Liedtke), in: E. J. Cramer, W. Förster, F. Ruland (Hrsg.), Handbuch zur Alterssicherung, Frankfurt a. M., 779-798.
- Sachverständigenrat (1996), Reformen voranbringen. Jahresgutachten 1996/97, Stuttgart.
- Seer, B. (1996), Die Besteuerung der Alterseinkünfte und das Gleichbehandlungsgebot (Art. 3 Abs.1 GG), Steuer und Wirtschaft, 323-336.
- Sinn, H.-W. (2000), Why a Funded Pension System Could be Needed and Why It is Not Needed, NBER Working Paper Series, February.
- Sinn, H.-W., M. Thum (1999), Gesetzliche Rentenversicherung: Prognosen im Vergleich, Finanzarchiv 56, 104-135.
- Söhn, H. (1994), Einkommensteuer und subjektive Leistungsfähigkeit. Finanzarchiv 51, 372-409.
- Spremann, K. (1984), Intergenerational Contracts and Their Decomposition, Zeitschrift für Nationalökonomie 44, 237-253.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1990), Stellungnahme „Zur Finanzierung von Pflegekosten“, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Gutachten und Stellungnahmen 1988-1999, Bonn, 91-101.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1986), Gutachten zur einkommensteuerlichen Behandlung von Alterseinkünften, Bonn
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1998), Grundlegende Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung, Gutachten vom Februar 1998, Bonn.

**Tabelle 1: Alternative Formen der Rentenbesteuerung**

	(1) Geltendes Steuerrecht	(2) Vorgelagerte Besteuerung	(3) Nichtbesteuerung von Zinsen	(4) Nachgelagerte Besteuerung	(5) Konsumsteuer
<b><u>Jahr 1</u></b>					
Lohneinkommen	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
Rentenbeiträge	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
Einkommensteuer	2.550	3.000	3.000	2.400	–
Konsumsteuer	–	–	–	–	2.400
<b>Konsum</b>	<b>5.450</b>	<b>5.000</b>	<b>5.000</b>	<b>5.600</b>	<b>5.600</b>
<b><u>Jahr 2</u></b>					
Renteneinkünfte	2.200	2.200	2.200	2.200	2.200
Einkommensteuer	60	60	–	660	–
Konsumsteuer	–	–	–	–	660
<b>Konsum</b>	<b>2.140</b>	<b>2.140</b>	<b>2.200</b>	<b>1.540</b>	<b>1.540</b>
<b><u>Barwerte</u></b>					
<b>Konsum</b>	<b>7.395</b>	<b>6.945</b>	<b>7.000</b>	<b>7.000</b>	<b>7.000</b>
<b>Eink. + Konsumsteuer</b>	<b>2.605</b>	<b>3.055</b>	<b>3.000</b>	<b>3.000</b>	<b>3.000</b>