

Schmähl, Winfried

Article — Digitized Version

## Bevölkerungsentwicklung und Alterssicherung

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Schmähl, Winfried (1979) : Bevölkerungsentwicklung und Alterssicherung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 59, Iss. 4, pp. 172-178

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135303>

**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.*

## RENTEN

# Bevölkerungsentwicklung und Alterssicherung

Winfried Schmähl, Berlin

Nachdem 1978 das Defizit der gesetzlichen Rentenversicherung geringer ausfiel als noch vor Jahresfrist erwartet, wird vielfach auch auf mittlere Sicht bis 1982 die finanzielle Situation der Rentenversicherung günstiger eingeschätzt<sup>1)</sup>. Dies legen auch die Ergebnisse der – auf Annahmen der Zielprojektion der Bundesregierung basierenden – mittelfristigen Vorausberechnung im Renten Anpassungsbericht 1979 nahe. Allerdings sollten die möglichen Risiken der weiteren Entwicklung nicht unterschätzt werden. Hierauf weist auch der Sozialbeirat in seinem neuesten Gutachten hin.

Wenn zur Zeit keine akuten Finanzprobleme im Bereich der Rentenversicherung bestehen, so sollte diese „Atempause“ für Überlegungen über die weitere Entwicklung und Gestaltung des Rentenversicherungssystems genutzt werden: In der nächsten Legislaturperiode steht die Neuordnung der Hinterbliebenenversorgung an, mit der auch Ansätze zu einer Neugestaltung der sozialen Sicherung von Frauen verbunden sind. Und für 1982 ist die Rückkehr zum System der Brutto-lohnbezogenheit der Renten vorgesehen, wenn auch durch eine individuelle Beitragszahlung der Rentner zur Krankenversicherung modifiziert.

Außerdem haben in der Bundesrepublik in jüngster Zeit zunehmend die sich für die Zukunft abzeichnenden Veränderungen der Altersstruktur der Bevölkerung Aufmerksamkeit gefunden. Die

---

<sup>1)</sup> Auf „die Rentenversicherung (scheint) eine ‚finanzielle Atempause‘ zuzukommen...“ (Otfried Geyer, Jürgen Genzke: Die voraussichtliche finanzielle Entwicklung der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten bis zum Jahre 1982, in: Die Angestelltenversicherung, 26. Jg. (1979), H. 3, S. 110.)

---

*Prof. Dr. Winfried Schmähl, 36, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Freien Universität Berlin und Mitglied der „Transfer-Enquête-Kommission“. Seine Hauptarbeitsgebiete sind die Verteilungs- und Sozialpolitik, die Finanz- und Konjunkturpolitik sowie die Einkommensverwendung privater Haushalte.*

damit verbundenen möglichen wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen in verschiedenen Politik- und Lebensbereichen, die durch im Zeitablauf „wandernde Probleberge“ ausgelöst werden, haben bereits Überlegungen vielfältiger Art angeregt. Vor allem Ergebnisse von Modellberechnungen über die Belastungsentwicklung durch die gesetzliche Rentenversicherung in der Zeit eines – sich nach der Jahrtausendwende abzeichnenden – neuen „Rentenbergs“ haben zum Teil große Beunruhigung hervorgerufen<sup>2)</sup>. So werden unter bestimmten Annahmen, insbesondere einem unveränderten Leistungsrecht, für das Jahr 2030 Beitragssätze für die gesetzliche Rentenversicherung in Höhe von 30 bis 35% oder sogar mehr errechnet.

### Lang andauernde Übergangsprobleme

Daß mögliche Konsequenzen und gegebenenfalls auch Voraussetzungen der Altersstrukturverschiebungen zunehmend und relativ frühzeitig Aufmerksamkeit erfahren, ist zu begrüßen. Denn gerade im Bereich der Alterssicherung haben Ver-

---

<sup>2)</sup> „... ein anhaltender Bevölkerungsrückgang (muß) das ganze System der Solidargemeinschaft und des Generationenvertrages als Grundlage der Alterssicherung vor schwerste Belastungen stellen...“ (Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Materialien zu den Folgen des Bevölkerungsrückgangs: Wenig Kinder – wenig Kosten?, Mainz 1978, S. 23.) Andere Äußerungen klingen geradezu dramatisch: „Im ungünstigsten Fall wächst die Belastung so rasch, daß das ganze System zusammenbricht...; das Volk wird dann als Ganzes exponentiell schrumpfend verschwinden.“ (Theodor Schmidt-Kaler: Rentengesetzgebung als Instrument zur rationalen Steuerung und Rückkoppelung des Bevölkerungsprozesses, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 1/1978, S. 87.)

änderungen häufig lang andauernde Wirkungen, und die Leistungsrechtsänderung und die Finanzierung können zeitlich weit auseinanderfallen. Es werden Ansprüche angesammelt, deren Höhe nicht beliebig veränderbar ist; die Maßnahmen sind aus vielerlei Gründen vielfach schwer reversibel. Dies hat zur Folge, daß Reformmaßnahmen im Bereich der Alterssicherung oftmals lang andauernde Übergangsprobleme zur Folge haben und Übergangsregelungen erfordern. Diese werden sich wohl auch im Zusammenhang mit der Neugestaltung der Hinterbliebenenversorgung stellen<sup>3)</sup>. Allerdings sollte der Diskussion über mögliche Konsequenzen der Bevölkerungsbewegung und -struktur eine sorgfältige Analyse zugrunde liegen.

Es kann nicht Aufgabe dieses kurzen Beitrages sein, die Vielfalt der mit dem Fragenkreis verbundenen Aspekte auch nur andeutungsweise zu behandeln. Vielmehr werden wir anhand von kürzlich vorgelegten langfristigen Modellberechnungen zu zeigen versuchen, daß die Ergebnisse solcher „Lageanalysen“, d. h. der Untersuchung der gegenwärtigen Situation und vor allem der künftigen Entwicklung, einer sorgfältigen Interpretation und angesichts der vielfältigen verwendeten Annahmen auch noch einer weiteren Verbesserung bedürfen, wenn sie als Grundlage der Entscheidungsvorbereitung und -findung dienen sollen. Daß darüber hinaus im Bereich der Zielkonkretisierung besonders große Defizite bestehen, ist eine häufig beklagte Tatsache. Aber auch im Zusammenhang mit Auswahl und Gestaltung von Mitteln, vor allem im Hinblick auf die Beurteilung ihrer Wirkungen, ist noch ein erhebliches Maß an Klärung erforderlich<sup>4)</sup>. Darauf kann hier nur am Rande hingewiesen werden.

**Vorausschätzung der Bevölkerung**

Die neueste Modellberechnung über die mögliche künftige Belastungsentwicklung für die gesetzliche Rentenversicherung enthält eine Anfang 1979 veröffentlichte Arbeit von Kaltenbach und Orsinger. Sie basiert auf Ergebnissen der Fünften koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung<sup>5)</sup>. Wir beziehen uns hier nur auf die auch von Kaltenbach und Orsinger verwendete Variante der Bevölkerungsvorausschätzungen, in der die Reproduktionsrate der Bevölkerung des Jahres 1977 mit 0,65 für die Zukunft als konstant unterstellt wird. Die deutsche Bevölkerung würde dann von 57,94 Mill. Personen im Jahre 1975 auf 39,44 Mill.

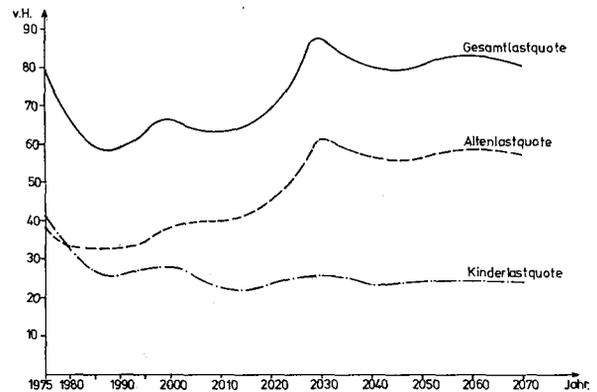
<sup>3)</sup> Vgl. zu Problemen des Übergangs Winfried Schmähl: Systemänderung in der Altersvorsorge, Opladen 1974.

<sup>4)</sup> Vgl. hierzu Winfried Schmähl: Zur verteilungspolitischen Beurteilung von Rentenanpassungsverfahren, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 56. Jg. (1976), H. 12, S. 610-621; ders.: Zur konjunkturpolitischen Beurteilung von Rentenanpassungsverfahren, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 134 (1978), S. 73-125. Beide wiederabgedruckt in Ulrich Teichmann (Hrsg.): Probleme der Wirtschaftspolitik, 2. Bd., Darmstadt 1978, S. 401-499.

im Jahre 2030 und rund 22 Mill. Personen im Jahre 2070 sinken<sup>6)</sup>. Die Altersstruktur würde sich in diesem Zeitraum signifikant verschieben.

Gliedert man die Bevölkerung in drei „Generationen“ – in die bis unter 15jährigen „Kinder“, die im erwerbsfähigen Alter stehenden Personen zwischen dem 15. und dem 60. Lebensjahr (manchmal wird als Altersgrenze auch das 65. Lebensjahr

**Verlauf von Kinder- und Altenlastquoten 1975–2070**



Altenlastquote:  $\frac{\text{Personen im Alter von 60 und mehr Jahren}}{\text{Personen im Alter von 16 bis 59 Jahren}}$

Kinderlastquote:  $\frac{\text{Personen im Alter bis 15 Jahren}}{\text{Personen im Alter von 16 bis 59 Jahren}}$

Gesamlastquote:  $\text{Altenlast-} + \text{Kinderlastquote}$   
(stets nur deutsche Bevölkerung)

Quelle: Ermittelt nach Angaben in Bundestags-Drucksache 8/680 (Langfristige Bevölkerungsentwicklung), Tab. 2, Modell a (Nettoreproduktionsrate ab 1977 = 0,65).

verwendet) und in die über 60 (bzw. 65)jährigen „Alten“, so entwickeln sich der Kinder- und der Altenanteil an der deutschen Gesamtbevölkerung gegenläufig: Der Anteil der Kinder sinkt bis 2030 fast um die Hälfte (von 23% 1975 auf rd. 13%), und der der Alten steigt demgegenüber um die

<sup>5)</sup> Helmut Kaltenbach, Carla Orsinger: Bevölkerungsentwicklung und Rentenversicherung, in: Die Angestelltenversicherung, 26. Jg. (1979), S. 1-9. Weitere Beispiele für solche Modellrechnungen aus jüngster Zeit: Horst Löwe: Finanzielle Aspekte der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung bis ins 21. Jahrhundert, in: Die Rentenversicherung, 1974, H. 1/2; Gerhard Laszkowski: Lebensversicherung im System der Daseinsvorsorge, Referat auf der Mitgliederversammlung des Verbandes der Lebensversicherungsunternehmen, Mal 1975 (hektographiert), basierend auf einer Studie der Prognos im Auftrag des Verbandes der Lebensversicherungsunternehmen (Langfristige Perspektiven für die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung); Peter Glab: Eine Modellrechnung zur langfristigen Entwicklung der finanziellen Situation in der gesetzlichen Rentenversicherung, Frankfurt/Main, Bern, Las Vegas 1977; Balduz Wagner: Vom Generationenvertrag zum Generationenkonflikt? Kranken- und Rentenversicherung im Jahre 2000, in: W. Dettling (Hrsg.): Schrumpfende Bevölkerung – wachsende Probleme?, München-Wien 1978; Horst Löwe: Demographisch bedingte Probleme der Versorgung alter Menschen, in: Konsequenzen des Geburtenrückgangs für ausgewählte Politikbereiche, Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Bd. 58, Stuttgart u. a. 1978.

<sup>6)</sup> Angaben über die Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen bei verschiedenen Annahmen über die Nettoreproduktionsrate der Bevölkerung finden sich in übersichtlicher Form in einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage: „Langfristige Bevölkerungsentwicklung“, Bundestags-Drucksache 8/680, insbes. Tab. 2

Hälfte (von rd. 21 auf über 31 %). Allerdings – dies wird häufig übersehen – wäre 2030 der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter mit über 53 % kaum geringer als 1975 mit rd. 56 %, in der Zwischenzeit (1985–1990) stiege er auf fast 63 % und würde sich unter der Annahme einer konstanten (!) Nettoerproduktionsrate nach 2030 bei 55,5 % stabilisieren.

Auch in den letzten Jahrzehnten haben sich aus mannigfachen Gründen große Altersstrukturveränderungen ergeben. So betrug z. B. um 1890 im Deutschen Reich der Anteil der über 60jährigen nur 8 % (!), der von Kindern im Alter bis 15 Jahren rd. 35 %. Der Anteil der – vereinfachend einmal als „ökonomisch Abhängige“ bezeichneten – „Kinder“ und „Alten“ an der Gesamtbevölkerung war damit aber 1890 fast ebenso hoch wie 1975 (rd. 43 gegenüber 44 %). 2030 läge er mit knapp 47 % etwas höher.

### Zusammensetzung der Gesamtlastquote

Häufig wird die Zahl der Kinder bzw. der alten Menschen auf die mittlere Generation im erwerbsfähigen Alter bezogen. Diese spezifischen Beziehungszahlen werden – mit einer eher negative Assoziationen weckenden Wortwahl – zumeist als „Kinderlast-“ und „Alters-“ bzw. „Altenlastquote“ bezeichnet. Ihre Entwicklung wird in der Abbildung wiedergegeben<sup>7)</sup>. Die „Gesamtlastquote“ (Abhängigenquote) sinkt zwar bis 1990 um nahezu 20 Prozentpunkte, steigt dann aber wieder an, liegt aber noch im Jahre 2020 um 11 Prozentpunkte unter dem Wert von 1975 und übersteigt ihn nur in ihrem Maximum im Jahre 2030. Die Zusammensetzung der Gesamtlastquote unterscheidet sich allerdings grundlegend von der des Ausgangsjahres der Betrachtung. 1975 kamen auf 100 Deutsche im erwerbsfähigen Alter 42 Kinder und 38 Alte; 2030 werden es unter den gemachten Annahmen nur noch 26 Kinder, aber 62 alte Menschen sein. Solche Strukturänderungen und nicht so sehr die absolute Größe der Bevölkerung stellen die Wirtschafts- und Sozialpolitik in hochentwickelten Volkswirtschaften vor mannigfache Probleme. Allerdings sollte nicht vorschnell aus derartigen *demographischen Strukturdaten* auf die finanzielle Belastungsentwicklung geschlossen werden.

Schriebe man beispielsweise den Rentenversicherungs-Beitragssatz von 18 % im Jahre 1978 mit der Entwicklung der Altenlastquote fort, so ergäbe sich im Jahre 2030 ein Beitragssatz von fast

<sup>7)</sup> Eine steigende Alterslastquote kann sich aber auch bei wachsender Bevölkerung ergeben, so z. B. in den USA – gleichfalls in den Jahren zwischen 2010 und 2030 – als „Echoeffekt“ des Baby-Booms der Nachkriegszeit. Vgl. z. B. Joseph J. Spen gl e r : Population Aging and Security of the Aged, in: Atlantic Economic Journal, Vol. 6 (1978), S. 1–7.

<sup>8)</sup> H. Kaltenbach, C. Orsinger, a. a. O., S. 4.

32 %<sup>8)</sup>. Dabei ist allerdings – worauf Kaltenbach und Orsinger nicht hinweisen – u. a. der Anteil der Bundeszuschüsse, aber auch der Anteil der Vermögensauflösungen an den Gesamteinnahmen für die Zukunft implizit als konstant unterstellt.

### Bilanzgleichung der Rentenversicherung

Um nun solche und ähnliche Aussagen hinsichtlich ihrer sozial- und wirtschaftspolitischen Bedeutung beurteilen zu können, ist es – von der Berücksichtigung in demographischen Vorausrechnungen enthaltener Annahmen über altersspezifische Geburten- und Sterbeziffern usw. einmal abgesehen – nützlich, sich anhand einer vereinfachten Bilanzgleichung der Rentenversicherung zu verdeutlichen, daß nicht (allein) die Altenlastquote für die künftige Finanz- bzw. Belastungsentwicklung entscheidend ist, sondern Annahmen über eine Fülle anderer Größen zu treffen sind, wenn man aussagekräftige Informationen über mögliche finanzielle Belastungsverläufe gewinnen will<sup>9)</sup>.

Aus Gründen der Vereinfachung gehen wir von einem innerhalb einer Periode ausgeglichenen Rentenversicherungshaushalt aus und berücksichtigen nur die Rentenausgaben und Beitragseinnahmen:

$$(1a) \quad \text{Einnahmen} = \text{Ausgaben}$$

$$(1b) \quad b \cdot ZL \cdot L^d = ZR \cdot R^d,$$

wobei  $b$  für den Beitragssatz,  $ZL$  und  $ZR$  für die Anzahl der Beitragszahler bzw. Rentenempfänger sowie  $L^d$  und  $R^d$  für die durchschnittliche Höhe des (versicherungspflichtigen) Bruttolohns bzw. der Rentenzahlungen steht. Als erforderlicher Beitragssatz ergibt sich

$$(2) \quad b = \frac{ZR}{ZL} \cdot \frac{R^d}{L^d} = \text{„Rentnerquote“} \times \text{„Rentenniveau“}$$

Diese „Rentnerquote“ und die oben erwähnte „Altenlastquote“ unterscheiden sich sowohl durch die jeweilige Zähler- als auch die Nennergröße:

Im Zähler kommt es vor allem auf die „Rentnerdichte“ in den Altersjahrgängen an, also den Anteil der Rentner an der Gruppe der „Alten“, wenn man alle Rentenbezieher im Alter unter 60 Jahren außerhalb der Betrachtung läßt. Die Zahl der Rentner ist allerdings in der Bundesrepublik nur näherungsweise zu ermitteln. Eine offizielle Statistik besteht nur über die Zahl der Rentenfälle. Wegen des Mehrfachbezuges von Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung, z. B. im Falle von Frauen, die gleichzeitig eine Hinterbliebenen- und eine eigene Versichertenrente erhalten, ist allerdings die Zahl der Rentner kleiner als die der

<sup>9)</sup> Vgl. zum folgenden auch Winfried S ch m ä h l : Zur weiteren Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Heinz Mü l l e r (Hrsg.): Fortentwicklung der sozialen Sicherung, Limburg 1978, insbes. S. 51–63.

Rentenfälle<sup>10)</sup>. Die Zahl der Rentenfälle wird bis 1985 voraussichtlich wegen der höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen, der verstärkten Inanspruchnahme von Altersruhegeld vor Erreichung des 65. Lebensjahres u. a. m. sogar zunehmen und nicht etwa, wie die Zahl der alten Menschen, sinken<sup>11)</sup>. Folglich können sich cet. par. auch keine dem Verlauf der Altenlastquote entsprechenden Minderungen des Beitragssatzes ergeben, abgesehen davon, daß ja für 1981 eine Erhöhung des Beitragssatzes in der gesetzlichen Rentenversicherung um 0,5 Prozentpunkte durch das 21. Renten Anpassungsgesetz in Aussicht genommen wurde.

### Einfluß politischer Entscheidungen

Die Unterschiede zwischen der Altenlast- und der Renten- bzw. Rentnerquote in den Nennergrößen, also zwischen der Zahl an Beitragszahlern und den (deutschen) Personen im erwerbsfähigen Alter sind vielfältig. Erwähnt seien hier nur die Erwerbs- und Arbeitslosenquote, die Zahl ausländischer Beschäftigter, die Beschäftigtenstruktur (einschließlich der Abgrenzung des Kreises der Beitragszahler) und das Durchschnittsalter bei Eintritt und bei Ausscheiden aus dem Erwerbsleben.

Gerade der letzte Punkt macht deutlich, daß die Entwicklung der Zahl von Personen im erwerbsfähigen Alter und der entsprechenden Belastungsquoten zum erheblichen Teil von *politischen* Entscheidungen abhängt und nicht nur als demographisch bedingt angesehen werden kann<sup>12)</sup>. Eine – z. B. aus arbeitsmarktpolitischen Gründen vorgenommene – Senkung der Altersgrenze würde die Rentnerquote im Zweifel auf doppelte Weise erhöhen, durch eine Zunahme der Rentner und eine Abnahme der Beitragszahler – selbst wenn man unterstellt, was überaus zweifelhaft ist, daß freiwerdende Arbeitsplätze fast vollständig durch sonst arbeitslos gebliebene Personen besetzt werden<sup>13)</sup>. Schwankungen der Arbeitslosenquote sind einerseits in ihrer Bedeutung für die Finanzentwicklung der Rentenversicherung neuerdings durch die Zahlung von Rentenversicherungsbeiträgen der Bundesanstalt für Arbeit für deren Leistungsempfänger zum überwiegenden Teil ausge-

schaltet. Daraus erwachsen andererseits für die Bundesanstalt zusätzliche finanzielle Belastungen, die entweder über Beiträge oder Zahlungen des Bundes, d. h. cet. par. durch Steuern, zu finanzieren sind. Hierdurch wird deutlich, daß auch eine Verbindung der verschiedenen Sozialleistungsbereiche untereinander im Hinblick auf die Gesamtbelastung berücksichtigt werden muß.

### Phänomene bei der Beamtenversorgung

Veränderungen der Beschäftigtenstruktur wurden bisher in diesem Zusammenhang wenig beachtet: Nimmt beispielsweise der Anteil der Beamten an der Zahl unselbständig Beschäftigter – bei annähernder Konstanz des Anteils der Selbständigen an der Gesamtheit aller Erwerbstätigen – zu, dann steigt cet. par. zunächst einmal die Rentnerquote, da weniger Beitragszahler zur Verfügung stehen. Erst später vermindert sich – wie auch bei einer Abnahme der Zahl ausländischer Arbeitnehmer – die Zahl der Rentenfälle.

In diesem Zusammenhang sei auf folgendes hingewiesen: Während im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung die Altersstrukturänderung in ihren möglichen Folgen für die Höhe des Beitragssatzes relativ starke Aufmerksamkeit findet, werden vergleichbare Phänomene im Bereich der Beamtenversorgung sowie der Zusatzversorgungseinrichtungen im öffentlichen Dienst bislang nicht beachtet. Bezieht man die Versorgungsbezüge auf die Summe der Beamtengehälter, so ergibt sich ein proportionaler Belastungssatz – je nach Abgrenzung der einbezogenen Größen – zwischen rd. 35 bis 45 %, immerhin eine Relation, die über der für die Rentenversicherung liegt<sup>14)</sup>. Künftige Änderungen des Altersaufbaus der Bevölkerung werden auch für diesen Zweig der Alterssicherung finanzielle Konsequenzen haben. Würde allerdings der Anteil der Beamten an den unselbständig Beschäftigten steigen, verminderte sich die auf die Beamtengehälter bezogene finanzielle Alterssicherungbelastung, während die Belastung in der gesetzlichen Rentenversicherung stiege.

Auch hieran wird deutlich, daß die verschiedenen Alterssicherungssysteme nicht isoliert voneinander gesehen werden können<sup>15)</sup>. Allgemein sei

<sup>10)</sup> Aus den Angaben der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1973 sind 8,887 Mill. Bezieher von Renten der gesetzlichen Renten- und (leider nicht davon zu trennen) der Unfallversicherung zu ermitteln. Vgl. hierzu den Zwischenbericht der Transfer-Enquete-Kommission, „Zur Einkommenslage der Rentner“, Ziff. 113 ff. Kaltenbach und Orsinger (Bevölkerungsentwicklung, S. 7) weisen für 1975 allein für die Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung 10,718 Mill. Versicherten- und Hinterbliebenenrenten aus.

<sup>11)</sup> Auch im Renten Anpassungsbericht 1979 der Bundesregierung werden im Vergleich zum Vorjahr höhere Rentenausgaben in Ansatz gebracht, die sich aus neuen Strukturaktoren für deren Berechnung ergeben.

<sup>12)</sup> Vgl. ausführlicher dazu Winfried S c h m ä h l : Intergenerationale Verteilungswirkungen der Rentenversicherung, in: Martin P f a f f (Hrsg.): Problembereiche der Verteilungs- und Sozialpolitik, Berlin 1976, insbes. S. 144–150. So lag beispielsweise 1890 die Altersgrenze in der Rentenversicherung für Arbeiter bei 70 Jahren, und das durchschnittliche Berufseintrittsalter war deutlich niedriger als heute.

<sup>13)</sup> Deutlich werden hieran auch mögliche Zielkonflikte unterschiedlicher Art, so zwischen kurz- und mittelfristig im Vergleich zu längerfristig orientierten Zielen und zwischen verschiedenen Dimensionen von Verteilungszielen (u. a. interpersoneller und intertemporaler Art sowie zwischen Generationen).

<sup>14)</sup> Dies gilt selbst dann, wenn man berücksichtigt, daß der Beitragssatz von 18 % in der Rentenversicherung nur auf individuelle Lohnbestandteile unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze angewendet wird und zusätzlich der Bundeszuschuß gezahlt wird. Allerdings werden von Versorgungsbezügen insbesondere noch direkte Steuerzahlungen abgeführt, was die Netto-Belastungsquote mindert.

<sup>15)</sup> Ausführlicher zum Aspekt der Beziehungen verschiedener Bereiche untereinander vgl. Winfried S c h m ä h l : Rentenversicherung – Gegen eine isolierte Betrachtung der Finanzierungsprobleme, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 58. Jg. (1978), H. 2, S. 78–86.

darauf hingewiesen, daß weitere öffentliche Ausgaben im Zusammenhang mit der Alterssicherung, auch wenn sie nicht das quantitative Gewicht der Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung erreichen, bei überschlägiger Rechnung immerhin noch einmal etwa die Hälfte der Ausgaben dieser beiden Versicherungszweige ausmachen und bei derartigen Modellüberlegungen nicht berücksichtigt werden<sup>14)</sup>.

### Allzu vereinfachende Argumentation

Kaltenbach und Orsinger weisen auf einen – im Vergleich zur Altenlastquote – schwächeren Anstieg der Relation von alten Menschen zu Erwerbspersonen hin, der insbesondere auf die bis 1990 steigenden Erwerbsquoten von Frauen im Alter von 30–55 Jahren zurückzuführen ist. Auf der anderen Seite unterstellen sie zwar bis 1985 einen relativen Anstieg der Zahl von Rentnern bezogen auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, halten diese Quote dann jedoch konstant und schreiben die Zahl der Renten mit der Entwicklung der Altenbevölkerung fort. Sie verweisen allerdings ausdrücklich darauf, daß sie mit diesen Berechnungen „keinen Anspruch auf Wissenschaftlichkeit erheben“ (S. 7).

Es wäre aber zu prüfen, ob diese Annahme über die Entwicklung der Anzahl von Renten mit der gleichzeitig verwendeten Annahme über die Veränderung der Erwerbsbeteiligung kompatibel ist<sup>17)</sup>. Uns erscheint es fraglich, daß sich bei diesen Annahmen bis 1985 ein „Beharrungszustand“ eingestellt hat und daß sich keine weitere Steigerung dieser Quote ergibt.

Die von Kaltenbach und Orsinger vorgelegten Ergebnisse basieren somit auf vielen zusätzlichen – teilweise explizit genannten, zum Teil impliziten – Annahmen, die allerdings deutlich machen, daß eine Argumentation mit der Altenlastquote allzu vereinfachend ist.

### Unberücksichtigte Komponenten

Wichtig ist im Zusammenhang mit diesen Modellberechnungen über die künftige Belastungsentwicklungen aber noch folgendes: Wie Gleichung 2 zeigt, sind für die *Vorausberechnung der finanziellen Belastungen* – also des „finanziellen Rentenberges“ im Vergleich zum „demographischen Rentnerberg“ – weitere Komponenten zu berücksichtigen,

<sup>14)</sup> Einbezogen sind dabei Ausgaben der knappschaftlichen Rentenversicherung, der Altershilfe für Landwirte und weiterer Versorgungssysteme, der Zusatzversicherungseinrichtungen, der Kriegspferversorgung, des Lastenausgleichs und Pensionen. Abgrenzungsprobleme, Verrechnungen u. ä. erschweren allerdings eine genaue Berechnung.

<sup>17)</sup> Immerhin steigt in der Modellrechnung die gemeinsame durchschnittliche Erwerbsquote von Männern und Frauen von 42,2% 1975 auf 46,6% 1990, bleibt bis 2015 auf über 46% und sinkt erst im Jahre 2030 auf das Niveau des Jahres 1975. Annahmen über Erwerbsquoten, insbesondere von Frauen, sind allerdings besonders umstritten.

die sich zusammengefaßt in dem durchschnittlichen (Brutto-)Rentenniveau niederschlagen<sup>18)</sup>.

Kaltenbach und Orsinger unterstellen implizit, zumindest soweit Beitragsätze ausgewiesen werden, daß dieses Rentenniveau konstant bleibt. Zwar kann mit Recht darauf hingewiesen werden, daß für solche Berechnungen über den *cet. par.* erforderlichen Finanzbedarf sinnvollerweise von einem konstanten Leistungsrecht ausgegangen wird, doch ist damit noch nicht gesagt, daß auch das Rentenniveau konstant bleibt. Selbst wenn Maßnahmen ausgeschaltet werden, wie z. B. Änderungen des Rentenanpassungsverfahrens auf der Basis von unterschiedlich definierbaren Nettoanstelle von Bruttoentgelten, wie jüngst u. a. von der FDP zur Diskussion gestellt, so wären – bei einem *time lag* der allgemeinen Bemessungsgrundlage im Vergleich zur aktuellen Lohnentwicklung – die Höhe der jeweiligen Lohnzuwachsrate und das Rentenniveau negativ korreliert, d. h. je höher die Lohnzuwachsrate, um so niedriger ist das Rentenniveau.

Darüber hinaus können Veränderungen der Erwerbsbeteiligung neben den Auswirkungen auf die Zahl der Renten auch die durchschnittliche Rentenhöhe beeinflussen. Hingewiesen sei z. B. auf eine möglicherweise steigende Bedeutung von Teilzeitbeschäftigung bei damit verbundener geringerer Entlohnung, auf ein steigendes Ausbildungs- und Qualifikationsniveau von Frauen mit Konsequenzen für die relative Lohnhöhe, aber auch für die allgemeine Bemessungsgrundlage. Hier liegen noch vielfältige Aufgaben für empirische Forschungen, um beispielsweise zu prüfen, ob und in welchem Ausmaß sich aus den Angaben für die unterschiedlichen Altersjahrgänge relevante Effekte für den Rentenbestand und die Anspruchsentwicklung abzeichnen<sup>19)</sup>. Hierfür dürften insbesondere Untersuchungen auf der Basis von Versicherungsverläufen nützlich sein, um dadurch erkennbare Änderungen besser vorausberechnen und für langfristige Modellberechnungen nutzbar machen zu können. Darüber hinaus können auch unterschiedliche Formen der Arbeitszeitverkürzung das Rentenniveau beeinflussen.

Durch diese wenigen Hinweise sollte verdeutlicht werden, daß im Bereich der „Lageanalyse“ zur

<sup>18)</sup> Diese Definition des Rentenniveaus ist allerdings nicht identisch mit derjenigen, die in der politischen Diskussion üblicherweise verwendet wird: Bei ihr wird auf der Basis eines bestimmten Rentenfalles (40 Versicherungsjahre und eine persönliche Bemessungsgrundlage von 100%, d. h. der Eck- oder Standardrente) ein Eckrenten- oder „theoretisches“ Rentenniveau abgeleitet. Hier ist dagegen die durchschnittliche Höhe der tatsächlich gezahlten Rentenbeträge relevant. Vgl. zur Aussagefähigkeit unterschiedlicher Rentenniveau-Abgrenzungen Winfried S c h m ä h l : Das Rentenniveau in der Bundesrepublik, Frankfurt und New York 1975; G.-U. B i s c h o f f : Das Rentenniveau, in: Arbeits- und Sozialstatistik, H. 9 und 10/1977.

<sup>19)</sup> Untersuchungen zur Veränderung der Rentenstruktur im Zeitablauf finden sich bei Winfried S c h m ä h l : Alterssicherung und Einkommensverteilung, Tübingen 1977, Kapitel III.

künftigen Entwicklung weitere Untersuchungen notwendig, aber auch möglich sind, um den Nutzen solcher Vorausberechnungen für die politische Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsfindung zu erhöhen. Dies betrifft aber auch andere Formen der Lageanalyse, wie z. B. die Durchleuchtung der Einkommenssituation von Personen und Haushalten, was für die Ziel- und Mitteldiskussion von großer Bedeutung ist<sup>20)</sup>.

Darüber hinaus sollte neben der Aussagekraft solcher Ergebnisse deren Charakter als *Modell*-berechnungen nicht vergessen werden, denn die Wahl wichtiger Annahmen erfolgt häufig nicht unabhängig von den zuletzt gemachten Erfahrungen und der jeweiligen Situation. Die Energie-, Bevölkerungs- oder Wirtschafts-„Prognosen“ unterscheiden sich hierin nicht grundlegend.

### Interdependenz von Wirtschafts- und Sozialpolitik

Veränderungen der Bevölkerungsstruktur lenken (bei aller gebotenen Vorsicht hinsichtlich der Interpretation von Modellberechnungen) aber die Aufmerksamkeit auf die Interdependenz von Wirtschafts- und Sozialpolitik. Die Beziehungen zwischen den verschiedenen „Teilbereichen“ werden dabei um so offenkundiger, je stärker die Veränderungen im Bevölkerungsbereich sind. Verteilungspolitisch stehen damit insbesondere Höhe, Entwicklung und Verteilung der Gesamtbelastung zur Diskussion.

Wenn man die Entwicklung der beiden Lastquoten in der Abbildung betrachtet, liegt es nahe, Umschichtungen der Belastungsverteilungen für verschiedene Aufgaben, Funktionen oder Lebensbereiche zu diskutieren. Mit einem Anstieg der Altenlastquote werden aber nicht nur Veränderungen von Renten- und Pensionszahlungen verbunden sein, sondern auch Auswirkungen im Rahmen der Gesundheitsversorgung einschließlich der Pflegedienste. So wie in diesen Bereichen demographische und finanzielle Entwicklung nicht parallel verlaufen müssen, so gilt dies in gleicher Weise hinsichtlich der sinkenden Kinderlastquote. Nicht ohne weiteres wird mit einem relativ gleich starken Rückgang der für Kinder verwendeten Einkommensteile gerechnet werden können: Beispielsweise werden Bildungspolitiker darum bemüht sein, die Qualität von Leistungen (bei gegebenen Kapazitäten) zu erhöhen, und die Diskussion um eine finanzielle Entlastung von Familien beginnt offenbar erst. Dabei ist zu beachten, daß sich die Ausgaben für Kinder und alte Menschen

<sup>20)</sup> Vgl. dazu ausführlich — mit Vorschlägen zur Verbesserung der Situation — Winfried S c h m ä h l : Zur Einkommenssituation alter Menschen in der Bundesrepublik Deutschland, in: H. P. W i d m a i e r (Hrsg.): Zur Neuen Sozialen Frage, Berlin 1978, S. 185 bis 249, sowie d e r s . : Zur Einkommenssituation von Rentnern in der Bundesrepublik Deutschland, in: Die Angestelltenversicherung, 25. Jg. (1978), S. 417–431 und S. 483–496. Vgl. insbesondere jetzt auch den Zwischenbericht der Transfer-Enquête-Kommission: Zur Einkommenslage der Rentner, Februar 1979 (hektographiert).

— von ihrer absoluten Höhe einmal ganz abgesehen — möglicherweise in unterschiedlicher Relation aus privaten und öffentlichen (monetären und Real-)Ausgaben zusammensetzen<sup>21)</sup>. Es kann folglich nicht von einer einfachen und reibungslosen Substitutionsbeziehung zwischen Ausgaben für Kinder und alte Menschen ausgegangen werden.

### Diskutierte Anpassungsmaßnahmen

Viele Maßnahmen wurden bereits zur Diskussion gestellt, um die Höhe des Einkommensanteils für die Alterssicherung zu mindern oder die damit verbundene Belastung auf unterschiedliche Weise zu verteilen, so z. B. eine Orientierung des Rentenanpassungsverfahrens an der Entwicklung (unterschiedlich abgrenzbarer) Nettolöhne, eine (über den Ertragsanteil hinausgehende) Besteuerung von Renten und eine Erhöhung des Bundeszuschusses. Sogar Vorstellungen über einen nach der Kinderzahl gestaffelten Rentenversicherungsbeitrag wurden entwickelt. Wie in den USA gehören aber auch ein hinausgeschobenes Ausscheiden aus dem Erwerbsleben durch Anreize und/oder andere Maßnahmen oder erhoffte zukünftige Erleichterungen durch erhöhte Vermögensansammlung zur Altersvorsorge in das zur Diskussion gestellte Maßnahmenpektrum.

„Extremlösungen“, bei denen die Lösung durch eine Maßnahme allein gesucht wird — wie z. B. eine Finanzierung der erhöhten Alterssicherungsausgaben ausschließlich über Beitragserhöhungen, den Ersatz „fehlender“ deutscher durch ausländische Beitragszahler oder eine Vermeidung des relativen Ausgabenanstiegs durch Senkung des Rentenniveaus<sup>22)</sup>, machen Zielkonflikte verstärkt deutlich und lassen damit die Durchsetzbarkeit solcher Lösungen bzw. ihre erhofften Wirkungen fraglich erscheinen<sup>23)</sup>.

<sup>21)</sup> So schreibt G. Muhr: „Das Problem ist jetzt, einen Teil derjenigen Aufwendungen, die bisher für die Kinder aufgebracht wurden, durch höhere Transferströme aus den Haushalten wegzuleiten und hin zu den Sozialleistungsträgern, die diese Ausgaben dann für die alten Menschen zur Verfügung stellen.“ (Gerd Muhr: Soziale Rentenversicherung vor schwierigen Problemen (I), in: Soziale Sicherheit, 25. Jg. (1979), H. 1, S. 6).

<sup>22)</sup> Vgl. hierzu auch Helmut M e i n h o l d : Ökonomische Probleme der sozialen Sicherheit, Tübingen 1978, insbes. S. 8–15.

<sup>23)</sup> Um nur die drei erwähnten Beispiele (in einfachster Form) zu illustrieren: So wäre das Brutto-Rentenniveau im Jahre 2030 auf etwa ein Viertel des durchschnittlichen Bruttolohns zu mindern, so daß die dann eintretende Einkommensänderung bei Ausscheiden aus dem Erwerbsleben — nach einem vollen Arbeitsleben als Arbeiter oder Angestellter, selbst wenn man die Renten auf den letzten Nettolohn bezieht — wohl schwerlich noch ein Aufrechterhalten des bis dahin erreichten Lebenshaltungsniveaus ermöglichen könnte, wie dies ja häufig als Zielvorstellung postuliert wird. Wollte man dagegen die Altenlastquote im Jahre 2030 auf den Wert des Jahres 1975 mindern, wäre — nach der oben verwendeten Modellvariante — eine Zahl an ausländischen Arbeitnehmern erforderlich, die dann um 60 % höher wäre als die Zahl der Deutschen im erwerbsfähigen Alter überhaupt. Eine Erhöhung des Abgabensatzes für Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung auf das Doppelte des bisherigen Standes würde — bei relativer Konstanz aller anderen direkten Abgaben — zu einer Steigerung der direkten Abgabenbelastung für einen durchschnittlich verdienenden Arbeitnehmer (verheiratet ohne Kind) von etwa 26 % des Bruttolohns 1975 auf 34% 2030 führen — bezogen auf das Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit ist das ein Anstieg von etwa 36 % auf 47 % —, wodurch sich allerdings das Netto-Rentenniveau deutlich erhöhen würde.

Ob beispielsweise Erhöhungen der Abgabenbelastung überhaupt durchsetzbar sind, hängt nicht zuletzt davon ab, inwieweit der damit verbundene Ausgabenzweck bejaht wird, d. h. ob er beispielsweise im Zeitablauf den sich wandelnden Präferenzen entspricht, und inwieweit die Abgabepflichtigen die bestehende Belastungsverteilung akzeptieren. So würden bei ausschließlicher Wahl von Beitragserhöhung und/oder Rentenniveaulenkung Konsequenzen der Altersstrukturverschiebung und des Geburtenrückgangs allein von den Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung zu finanzieren sein, und zwar – was uns wichtig erscheint – auf der Basis einer stets nur einen Teil des Einkommens erfassenden Bemessungsgrundlage, dem versicherungspflichtigen Lohn bzw. den Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung.

### Transparenz der Verteilungsvorgänge

Zur Beurteilung der jeweiligen Belastungsverteilung ist aber Transparenz der Verteilungsvorgänge erforderlich. Um sie z. B. im Bereich der Rentenversicherung zu erhöhen und auch mit den verteilungspolitischen Zielvorstellungen eher in Übereinstimmung zu bringen, wäre eine finanzierungsmäßige Trennung in der Art wünschenswert, daß der den versicherungsmäßigen Bedingungen entsprechende Ausgabenanteil, der der reinen intertemporalen Umverteilung dient (Sparen einschließlich Risikoausgleich), aus Beiträgen und der der interpersonellen Umverteilung gewidmete Ausgabenanteil demgegenüber aus dem Steueraufkommen entsprechend den verteilungspolitisch akzeptierten Lastverteilungsregeln finanziert wird<sup>24)</sup>.

Welche Wirkungen ein solches Offenlegen von Verteilungseffekten und Belastungen auf die Durchsetzbarkeit von Abgabenerhöhungen hat, aber auch auf Reaktionen z. B. hinsichtlich des Arbeitsangebots, der Konsum- und Sparscheidungen, läßt sich allgemein – und zudem für kommende Jahrzehnte – wohl kaum beantworten. Gegenwärtig scheint allerdings eher eine Tendenz zu bestehen, die Finanzierung „unmerklich“ zu gestalten, also den Anteil indirekter Steuern zu erhöhen, um so die Abgabewiderstände zu mindern. Dabei werden regressive Belastungseffekte, insbesondere auch eine stärkere Abgabenbelastung der Rentner, im Zweifel in Kauf genommen.

<sup>24)</sup> Vgl. zu diesem Vorschlag, der sich mit Überlegungen zu einer Neufestsetzung und entsprechenden Begründung des Bundeszuschusses verbinden läßt, z. B. Helmut Meinhold: Grenzen und Konsequenzen für das Wachstum des Sozialbudgets, in: Arbeit und Sozialpolitik, 29. Jg. (1975), und Wilfried Schmähl z. B. in dem Beitrag über Einkommensumverteilung durch Einrichtungen der sozialen Sicherung, in: B. Külp und H. D. Haas (Hrsg.): Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Berlin 1977, S. 551–558. Zum Problem der Transparenz in der Rentenversicherung vgl. meinen Beitrag: Rentenversicherung – Wenig Klarheit, kaum Bürgernähe, in: Wirtschaftswoche, 33. Jg. (1979), Nr. 13, S. 78–83.

Entscheidungen über die Höhe bzw. die Verteilung der Gesamtbelastung bedingen die Klärung folgender Fragen:

- Welche *Gruppen* sollen
- auf der Basis welcher *Bemessungsgrundlage*
- nach welchem *Tarifverlauf* belastet werden?

Voraussetzung für die Zieladäquanz derartiger Entscheidungen ist allerdings die Klärung der angestrebten Verteilungsziele, aber auch eine hinreichende Abschätzung der Wirkungen der entsprechenden Mittel, und zwar nicht nur im Hinblick auf ihre einkommensmäßigen Verteilungseffekte, sondern auch wegen ihrer konjunktur- und insbesondere wachstumspolitischen Auswirkungen. Denn Verteilungsentscheidungen sind in der Regel zugleich auch Entscheidungen über die Verwendung des Sozialprodukts. Da Belastungsänderungen eher durchsetzbar erscheinen, wenn den Einkommensbeziehern positive Einkommenszuwächse verbleiben, und allgemein Strukturänderungen – wie auch Umschichtungen im Sozialbudget oder im Gesamthaushalt – im Zuge des Wachstumsprozesses leichter realisierbar sind, sind Auswirkungen von Maßnahmen auch im Hinblick auf die Produktivitätsentwicklung und das verteilungsfähige Sozialprodukt zu berücksichtigen.

### Ziel- und Interessenkonflikte

Die Betrachtung der aus der Bevölkerungsentwicklung resultierenden Fragen macht deutlich, daß Ziel- und Interessenkonflikte nicht nur zwischen verschiedenen Teilbereichen auftreten, sondern auch zwischen kurz-, mittel- und längerfristigen Zielen. Entscheidungen im Bereich der Altersversicherung – und dies gilt verstärkt für die Rentenversicherung allein – dürfen somit nicht isoliert getroffen werden, und zwar weder isoliert von anderen Zielen und Bereichen staatlicher Sozial- und Verteilungspolitik noch von den übrigen Zielen wirtschaftspolitischen Handelns.

Ob Maßnahmen allerdings heute schon *gezielt* im Hinblick auf die *et. par.* insbesondere zwischen 2020 und 2030 eintretende Erhöhung der Alten- und Gesamlastquote ergriffen werden sollten, bedürfte noch der Erörterung – und dies nicht nur angesichts der Tatsache, daß solche „Prognosen“ mit Unsicherheit behaftet sind. So wie einerseits die ableitbare Entwicklung nicht dramatisiert werden sollte, so sollten andererseits – schon wegen der bereits erwähnten, sich über lange Zeit erstreckenden Umstellungs- und Übergangsphasen bei Leistungsminderungen – keine Entscheidungen ohne Berücksichtigung ihrer längerfristigen Konsequenzen getroffen werden.