

Dinkel, Reiner

Article — Digitized Version

Umverteilung zwischen den Generationen in der gesetzlichen Rentenversicherung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Dinkel, Reiner (1985) : Umverteilung zwischen den Generationen in der gesetzlichen Rentenversicherung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 65, Iss. 4, pp. 184-190

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136029>

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.

Umverteilung zwischen den Generationen in der gesetzlichen Rentenversicherung

Reiner Dinkel, München

Die häufigen politischen Eingriffe in das System der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) und seine langfristigen Finanzprobleme haben die Befürchtung laut werden lassen, daß die GRV den Charakter einer beitragsfinanzierten Versicherung mehr und mehr verlieren und zu einer sozialstaatlichen Versorgungseinrichtung mit willkürlicher Einkommensumverteilung werden könnte. Ist diese Sichtweise berechtigt? Dr. Reiner Dinkel analysiert die intergenerationale Einkommensumverteilung in der GRV. Dr. Gert Wagner untersucht das Ausmaß der interpersonellen Einkommenschichtung im heutigen Rentenversicherungssystem.

Die intergenerationale (Um-)Verteilungsanalyse befaßt sich mit den Auswirkungen eines Rentenversicherungssystems auf Höhe und Verlauf des Lebenseinkommens einer Versichertenkohorte als Gesamtheit, d. h. eines Geburtsjahrgangs oder einer zum gleichen Zeitpunkt in die Versicherung eingetretenen Personengesamtheit. Das Lebenseinkommen wird durch ein Rentenversicherungssystem in der Regel ja nicht nur zeitlich umgeschichtet, es kann auch zwischen den Kohorten (Generationen) insgesamt verschoben werden. Um die lebenslange (Um-)Verteilung durch eine bestimmte Ausgestaltungsform der gesetzlichen Rentenversicherung messen zu können, benötigt man ein Referenzsystem. Im Prinzip sind zwei solcher Referenzlagen denkbar:

- Erstens könnte man die Lebenseinkommensverteilung der einzelnen Kohorten mit einem Zustand vergleichen, bei dem es keinerlei (Sozial-)Versicherung gäbe. Das Ergebnis wäre ein sehr weitgehender Umverteilungsbegriff.
- Zweitens kann man unter intergenerationaler (Um-)Verteilung durch ein bestimmtes Rentenversicherungssystem jene Differenz im Lebenseinkommen einer Kohorte verstehen, die dadurch entsteht, daß eine ganz bestimmte Ausgestaltungsform (z. B. das momentane deutsche Umlageverfahren) gewählt wurde und nicht ein versicherungsmäßig äquivalenter Vertrag.

Das erste Referenzsystem wurde in der Literatur einheitlich zugunsten des zweiten, engeren Konzeptes aufgegeben. Nach dem in der Regel verwendeten zweiten Vergleichsmaßstab liegt ein versicherungsmäßig äquivalenter Rentenversicherungsvertrag dann vor, wenn (mit oder ohne Einbeziehung des Invaliditätsrisikos) zum Zeitpunkt des Vertragsbeginns der Gegenwartswert der zu erwartenden Beitragszahlungen durch den Versicherten dem Gegenwartswert der zu erwartenden Rentenzahlungen im Alter entspricht. Das versicherungsmäßig vollkommen äquivalente Rentenversicherungssystem dient als Meßplatte zur Beurteilung konkreter Ausgestaltungsformen, genau wie dies das Referenzsystem „Steuerfinanzierung“ bei der Analyse von Wirkungen der Staatsverschuldung tut.

Meßschwierigkeiten

Mit der Wahl des Referenzsystems ist zugleich die Hauptschwäche jedes Meßversuchs zur Ermittlung von intergenerationaler Umverteilung vorgegeben. Der versicherungsmäßig äquivalente Vertrag ist ein rein hypothetisches Konstrukt, das in der Realität nicht zu beobachten ist. Bei einem Vertragsabschluß im Alter von 20 Jahren kann logischerweise das zukünftige Schicksal eines Versichertenjahrgangs noch nicht vorausgesehen und adäquat berücksichtigt werden. Weder die zukünftige Beschäftigungslage noch etwa die besonders wichtige Mortalität dieser Kohorte in höherem Alter sind bekannt.

Auch private Versicherungsunternehmen stehen bei der Prämiengestaltung vor gleichen Fragen, werden von ihrer Aufsichtsbehörde aber zu einer bewußt vorsichtigen Kalkulation angehalten. Im Regelfall sind pri-

Dr. Reiner Dinkel, 38, ist Privatdozent am Strukturwirtschaftlichen Institut der Universität München.

vate Versicherungsverträge nicht annähernd äquivalent, wenn sie neu abgeschlossen werden. Erst eine nachträgliche Gewinnbeteiligung schafft eine gewisse Annäherung¹, auch dann allerdings nicht auf eine bestimmte Kohorte, sondern auf den gesamten Bestand einer Versicherung bezogen. Der von einer privaten Rentenversicherung angebotene Vertrag ist ein ökonomisches Gut mit allokativen Wirkungen, für das ein Preis zu zahlen ist. Das Gut „Versicherung“ dient dazu, Risiken zu verringern. Der Marktpreis des Versicherungsvertrags führt zu Faktoreinkommen in der Versicherungswirtschaft (Löhne, Dividenden etc.).

Dagegen ist in dem als Meßlatte dienenden äquivalenten Vertrag die Mitgliedschaft obligatorisch und der Marktpreis ist Null. In der in der Bundesrepublik realisierten Form kann dieser Vertrag noch dazu als „einen Tag vor der Geburt“ abgeschlossen betrachtet werden². Auf diese Weise ist zu begründen, daß er gegen das Risiko, als Frau oder als Mann geboren zu werden (und damit bei der Hinterbliebenenrente anders behandelt zu werden) ebenso versichert wie gegen zukünftige Bevölkerungsentwicklungen.

Das unsicherste und für empirische Berechnungen zugleich wichtigste Element ist der hypothetische Zins, mit dem in einem äquivalenten Vertrag die im Lauf des Erwerbslebens angesammelten Beiträge verzinst werden. Am Kapitalmarkt existiert ein weites Spektrum von Zinssätzen für alternative Anlageformen. Kein einziger dieser Zinssätze läßt sich a priori als der „richtige“ oder einzig angemessene Zins begründen. Bei einem Betrachtungszeitraum von 60 und mehr Jahren müssen die Annahmen über den Zins, mit dem die lebenslangen Beiträge hypothetisch zu verzinsen sind, notwendigerweise schon bei geringen Differenzen zu erheblichen Beurteilungsunterschieden führen.

Berechnungsversuche

Angesichts solcher Unsicherheitsmomente dürfen die vorhandenen Berechnungsversuche der intergenerationalen Wirkungen des Umlageverfahrens nicht akribisch interpretiert werden. Vergleicht man das tatsächliche Beitrags-Leistungsverhältnis einer in den letzten 20 Jahren in Rente gegangenen Kohorte mit einem hypothetisch lebenslang ausgeglichenen äquivalenten Ver-

trag, ergibt sich jedoch unabhängig von allen Berechnungsvarianten ein einhelliges Ergebnis: In der Bundesrepublik (wie in den USA, wo derartige Berechnungen in großer Zahl durchgeführt werden) haben sich in der Vergangenheit Sozialversicherungsrentner faktisch deutlich besser gestellt, als sie es in einem äquivalenten Vertrag getan hätten. Ebenso einhellig hat sich aber auch die Erkenntnis durchgesetzt, daß zukünftige Rentnerkohorten mit einer deutlichen Verschlechterung dieser Relation und spätestens jenseits der Jahrtausendwende sogar mit einer Umkehrung rechnen müssen.

Dieses für alle heutigen Sozialversicherungsrentner auf den ersten Blick überraschend günstige Ergebnis ist auf ein ganzes Bündel von Ursachen zurückzuführen. Grundsätzlich gilt der Satz, daß für einen einzelnen Versicherten Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren dann gleiche Renten erbringen, wenn die interne Nettoverzinsung des Kapitals der Summe der Wachstumsraten von Bruttoeinkommen und Erwerbspersonen (bzw. Bevölkerung) entspricht³. Jede nach dem Umlageverfahren neu eingeführte Sozialversicherung hält notwendigerweise für die ersten Rentnergenerationen große „Einführungsgewinne“ bereit, da sie Renten praktisch ohne oder nur mit sehr geringen eigenen Beitragszahlungen beziehen. Auch die deutsche Rentenversicherung hat mit der Umstellung auf die dynamische Renten Anpassung für einige Jahrzehnte solche Neueinführungsgewinne beschert. In den vorangegangenen 80 Jahren seit ihrer Gründung waren jeweils nur relativ geringe Beiträge⁴ und geringe Renten gezahlt worden. Mindestens diese Vorteile müssen für alle zukünftigen Rentnergenerationen verschwinden, da sie bereits über Jahrzehnte hohe Beiträge zahlen und noch werden zahlen müssen.

In der Vergangenheit wirkte eine Reihe weiterer begünstigender Faktoren: So haben sich die Überlebensverhältnisse in den letzten 100 Jahren deutlich verbessert. Die Beitragszahler beziehen jeweils über einen viel längeren Zeitraum Rente, als es während ihrer eigenen Erwerbszeit vorauszusehen war. Außerdem stieg die Zahl der Beitragszahler, zuerst durch den erheblichen Zustrom von Flüchtlingen, später durch die Zuwanderung vor allem von Gastarbeitern. Besonders günstig für die Finanzierungssituation der Sozialversicherung war, daß es sich dabei in der Regel um junge, überdurch-

¹ Siehe dazu G. Wagner: Renten-Beitrags-Relation und Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Die Angestelltenversicherung, H. 10, 1984, S. 440-446.

² Siehe dazu G. Wagner: Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung, Frankfurt, New York 1984, S. 99.

³ Zu diesem sogenannten „Sozialversicherungsparadoxon“ siehe H. Aaron: The Social Insurance Paradoxon, in: Canadian Journal of Economics, Vol. 32, 1966, S. 371-374.

⁴ „Beiträge“ schließt hier sowohl den Arbeitgeber- als auch den Arbeitnehmeranteil ein. Auch der Bundeszuschuß wird praktisch zum größten Teil über Steuern der Versicherten finanziert und sollte deshalb im Grunde dazugezählt werden.

⁵ Würden diese Erwerbstätigen, wie dies bei einigen Gastarbeitergenerationen geschah, nach einigen Jahren ohne oder nur mit marginalen Rentenansprüchen wieder nach Hause geschickt, wäre der „Gewinn“ der Sozialversicherung endgültig gesichert.

schnittlich gesunde Arbeitnehmer handelte, deren Ausbildungskosten in anderen Ländern getragen worden waren⁵. Gleichzeitig erhöhte sich die Erwerbsquote vor allem von verheirateten Frauen. Frauen sind seit einigen Jahrzehnten wesentlich besser ausgebildet als früher und haben in den Ehen weniger Kinder zu versorgen, ein Aspekt, auf den wir später zurückkommen.

Rechenhypothese als Verteilungsnorm?

In der allgemeinen öffentlichen und politischen Bewertung der Rentenversicherung setzt sich angesichts düsterer Zukunftsprognosen immer stärker der Eindruck durch, der „eigenverdiente“ Anteil der Rentenversicherungsansprüche sei gewissermaßen qualitativ höherwertig als der (auf Umverteilung basierende) Rest. Diese Beurteilung findet sich selbst in der obersten Rechtsprechung. So hat beispielsweise das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil aus dem Jahr 1980 den Eigentumscharakter der Rentenversicherungsansprüche der eigenverdienten Anteile bekräftigt. Dabei wird unter eigenverdient das verstanden, was hier als versicherungsmäßig äquivalent definiert wurde. Wenn dies nicht schon längst der Fall ist, so wird doch in der Zukunft die Wahrscheinlichkeit immer größer, daß aus der bloßen Rechenhypothese eine Verteilungsnorm abgeleitet wird. Die Rentenversicherung, so könnte man argumentieren, würde fast alle ihrer zukünftigen Probleme nicht haben, wenn sie sich auf den eigenverdienten Anteil beschränken würde und alles andere aus dem „Versicherungsgebäude hinausverweisen“ würde.

Angesichts der Konstruktion unseres deutschen Umlageverfahrens ist eine solche Forderung unabhängig von den Berechnungsmängeln aber aus logischer Sicht unzulässig. Die deutsche Rentenversicherung basiert stringenter als jedes andere bekannte Rentenversicherungssystem auf der Logik, dem Rentner einen konstanten Anteil am aktuellen (Brutto-)Einkommensniveau zu sichern. Die Beiträge der Erwerbstätigen (zusammen mit dem Bundeszuschuß) haben keine andere Funktion, als dieses Ziel jeweils durch einen Budgetausgleich des Versicherungshaushalts erreichen zu helfen. Dazu müssen die Beiträge nach beiden Seiten frei variabel sein. Wenn nun eine Kohorte das Glück hat, mit vielen Mitversicherten nur wenige Renten finanzieren zu müssen, fällt ihr Beitrag niedrig aus, unabhängig davon, was die einzelnen Mitglieder dieser Kohorte als angemessen und notwendig für ihre eigene Alterssicherung zu zahlen bereit gewesen wären. Haben die Versicherten den Budgetausgleich anforderungsgemäß lebenslang hergestellt, darf ihnen im nachhinein nicht der Vorwurf gemacht werden, sie hätten damit nur diesen oder jenen Teil ihrer Altersversorgung „verdient“. Im

Rahmen des geltenden Systems haben sie ihre Aufgabe voll erfüllt.

Nur wenn das Ziel der Beitragszahlungen von Anfang an das Erreichen eines bestimmten späteren Anspruchs gewesen wäre und wenn diesem Ziel folgend über längere Zeiträume große Überschüsse oder Defizite der Rentenversicherung in Kauf genommen würden, könnte man einer Versichertenkohorte nach Ablauf des Lebens (!) vorhalten, „zu gut“ behandelt worden zu sein. Der Beitrag Erwerbstätiger kann nicht alle Ziele zugleich erfüllen. In der bei uns geltenden Ausgestaltungsform ist er explizit als Instrument des Budgetausgleichs bestimmt, so daß nachträgliches Ansetzen anderer Ziele als Norm nicht erlaubt sein sollte. Bei dieser Fragestellung zeigt sich wie in anderen Fällen auch, daß wir in der Bundesrepublik zwar vor einigen Jahrzehnten das konsequente Umlageverfahren mit all seinen Vor- (und Nach-)teilen eingeführt haben, das allgemeine Denken aber noch vollständig dem Privatversicherungsgedanken verhaftet ist.

Intergenerationale Lastverschiebung

Zu unterscheiden von der intergenerationalen Umverteilung ist die *intergenerationale Lastverschiebung*. Intergenerationale Lastverschiebung tritt auf, wenn es einer Kohorte (z. B. den im Jahr 1900 geborenen Versicherten) gelingt, durch in ihrem eigenen Ermessen liegendes Handeln das Beitrags-Leistungsverhältnis vor oder nach ihr geborener Kohorten (z. B. der um 1940 Geborenen) zu verändern. Eine solche Lastverschiebung ist besonders dann schwerwiegend, wenn es sich um eine Verschlechterung der Position nachfolgender Kohorten handelt. Die nachfolgenden Generationen sind zum Zeitpunkt der verursachenden Parametervariation zum größten Teil noch gar nicht geboren und im politischen Machtkampf, der gerade in Fragen der Sozialpolitik besonders stark die Ergebnisse bestimmt, noch völlig wehrlos.

Wird durch Handeln der erwerbstätigen Generation(en) die Position der jetzigen Rentner verändert, was in einem Umlageverfahren typischerweise der Fall ist, ist dies schon deshalb weniger gravierend, weil die jeweilige Rentnergeneration bei einem für sie ungünstigen Verteilungsergebnis ihr politisches Gewicht angemessen einsetzen kann. In einer Demokratie werden die Interessen der aktuellen und potentiellen Rentner eher über- als unterrepräsentiert. Selbst Erwerbstätige im mittleren Alter sehen heute schon eher ihre zukünftige Rente in Gefahr, als daß sie ihre heutige Belastung als Erwerbstätiger negativ bewerten würden.

Umlagefinanzierte Rentenversicherungen sind in vieler Hinsicht der Staatsverschuldung verwandt, wo die

Möglichkeit zur Lastverschiebung ein kontroverser Schwerpunkt der Diskussion ist⁶. Daß „heute schon das Holz verfeuert wird, an dem sich die zukünftigen Generationen wärmen sollen“, ist ein gerne benutztes Schlagwort der Staatsverschuldungsdiskussion. Bei der Rentenversicherung hat die Existenz von Lastverschiebung, die hier eigentlich viel eindeutiger als im Fall der Staatsverschuldung zu konstatieren ist, bislang keinerlei Beunruhigung hervorgerufen.

Arten der Lastverschiebung

Intergenerationale Lastverschiebung (auf vorangehende oder nachfolgende Kohorten) kann im Prinzip durch eine Reihe von Entwicklungen ausgelöst werden. Eine Kohorte beeinflusst das Beitrags-Leistungsverhältnis anderer Kohorten, wenn

- sie produktiver oder weniger produktiv ist,
- sie eine niedrigere oder höhere Mortalität hat,
- ihre Fertilität größer oder geringer ist,
- Mitglieder aus- oder zuwandern,
- sie ihre Erwerbsquote freiwillig oder unfreiwillig verändert,
- sie eine veränderte Invaliditätswahrscheinlichkeit erfährt,
- ihr Renteneintrittsalter oder ihr Eintritt ins Erwerbsleben sich verschieben.

Einige dieser Faktoren können von der Kohorte, bei der die jeweilige Parameteränderung eintritt, nicht beeinflusst werden. In einem solchen Fall sollte man sinnvollerweise den Ausdruck „Lastverschiebung“ meiden. Andere Faktoren dagegen liegen vollständig in ihrem (und nur in ihrem) Ermessen.

Daß gerade in der deutschen Ausgestaltung des Umlageverfahrens Lastverschiebungen auf spätere Generationen möglich sind und in großem Umfang auch stattfinden, soll an einem Beispiel verdeutlicht werden, das auf den ersten Blick völlig unbedenklich erscheint. Wir greifen dazu Faktoren heraus, die tatsächlich voll von der „verursachenden“ Kohorte kontrolliert werden. In der Bundesrepublik (wie in vielen anderen hochentwickelten Staaten) ist in den letzten Jahrzehnten gleichzeitig die Erwerbsquote verheirateter Frauen gestiegen und ihre durchschnittliche Kinderzahl stark zurückgegangen. Beide Entwicklungen gehören zusammen, ohne daß man an dieser Stelle über Kausalität entscheiden müßte.

⁶ Siehe dazu O. G a n d e n b e r g e r: Ist es möglich, durch die Aufnahme von öffentlichem Kredit die Last einer öffentlichen Ausgabe in die Zukunft zu verschieben?, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 21. Jg., 1970, S. 87-98.

Erhöht im deutschen Umlageverfahren eine Kohorte in jungen Jahren ihre Erwerbsquote und bleiben alle anderen Faktoren konstant, so kann als unmittelbare Folge eine gegebene Rentenlast leichter getragen werden. Der Beitragssatz des Umlageverfahrens sinkt. Dies gilt solange, bis die Generation mit der höheren Erwerbsquote das Erwerbsleben verläßt. Man kann zu Recht argumentieren, die verstärkt erwerbstätige Generation habe sich den lebenslang niedrigeren Beitragssatz durch eine erhöhte Erwerbsquote selbst „verdient“. Dies würde solange zutreffen, wie diese Kohorte dann im Rentenalter keine anderen Kosten für die nachfolgenden erwerbstätigen Generationen verursachen würde als alle anderen Rentnergenerationen auch. Immerhin hatten in unserem Beispiel alle aufeinanderfolgenden Beitragszahlergenerationen nichts anderes getan, als eine jeweils angemessenermaßen gleich große Rentnergeneration versorgt.

Im deutschen Umlageverfahren spielt der lebenslang niedrigere Beitrag der stärker erwerbstätigen Generation überhaupt keine Rolle, während sich ihre höhere Erwerbsquote voll in zusätzlichen Rentenansprüchen niederschlägt. Geht diese Kohorte in Rente, müssen die nachfolgenden Generationen deutlich höhere Beiträge zahlen, und zwar nur deshalb, weil die jetzige Rentnergeneration ihre gegebene Alterslast anders aufgeteilt hat als die Kohorten vor- und nachher. Wenn es sich bei den zusätzlichen Rentenansprüchen um Ansprüche von Frauen handelt, die im Durchschnitt länger leben und in der Regel gleichzeitig noch Hinterbliebenenrente beziehen, können allein aufgrund dieses Umstands noch die Enkel der „Verursachergeneration“ Beiträge zahlen müssen, die bis zur Hälfte höher sind, als sie sonst sein könnten.

Fertilitätsveränderungen

Senkt eine Kohorte ihre Fertilität, führt dies für einige Jahrzehnte für die Rentenversicherung zu keinen Reaktionen. Der notwendige Beitragssatz bleibt konstant. Erst nach frühestens 20 Jahren geht die Zahl der Beitragszahler langsam zurück. Das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern wird dann besonders ungünstig (und der notwendige Beitragssatz besonders hoch), wenn die selbst noch „große“ Generation mit geringer Fertilität in Rente geht. Kombiniert man beide eben dargestellten Entwicklungen, so läßt sich schlußfolgern: Eine gleichzeitige Erwerbsquoten-Fertilitätsvariation reduziert für einige Jahrzehnte den Beitragssatz, um ihn später (wenn die verursachende Kohorte Rente bezieht) um so stärker zu erhöhen. Die verursachende Generation erhält den angestrebten (und feststehenden) Anteil an den aktuellen Bruttoeinkommen folglich um

den Preis relativ niedrigerer Beiträge während des eigenen Erwerbslebens. Sie kann ihr eigenes lebenslanges Beitrags-Leistungsverhältnis durch ihre Verhaltensänderung sogar insgesamt verbessern.

Die (relativ kleineren) nachfolgenden Generationen, die dann Beiträge zahlen, wenn die „verursachende“ Kohorte Rente bezieht, müssen lebenslang weitaus höhere Beiträge zahlen, als sie dies ohne die vorangegangene Verhaltensänderung der Verursacherkohorte hätten tun müssen. Sie erhalten dafür aber später – wenn überhaupt – bestenfalls den gleichen relativen Anteil an den aktuellen Bruttoeinkommen als Rente wie ihre Vorgängerkohorten auch. Wahrscheinlich werden sie früher oder später sogar relativ geringere Renten in Kauf nehmen müssen. Ihr lebenslanges Beitrags-Leistungsverhältnis wird (selbst bei gleicher relativer Rente) durch die frühere Verhaltensänderung ganz wesentlich verschlechtert, und Lastverschiebung findet in erheblichem Ausmaß statt⁷. Dieses Ergebnis ist praktisch unbeeinflusst von den Annahmen über den Zinssatz im äquivalenten Rentenvertrag, der die Umverteilungsaussagen im Fall der Ermittlung der intergenerationalen Umverteilung so relativ unsicher machte. Die ungehinderte Möglichkeit zur intergenerationalen Umverteilung ist in der deutschen Ausgestaltung des Umlageverfahrens besonders ausgeprägt. Dies vor allem deshalb, weil man dem Umlageverfahren gegenübertritt, als wäre es eine Privatversicherung. Dort nämlich spielt die Kinderzahl eines einzelnen Versicherten keine Rolle, und wenn neue Verträge geschlossen werden (erhöhte Erwerbsquote), kann es auch neue Renten geben.

Rentenreformkonzeptionen

Ein Blick auf die langfristigen Konsequenzen von Rentenversicherungssystemen führt zugleich zu einer spezifischen Beurteilung von Rentenreformkonzeptionen. Zusätzlich zu allen anderen Zielen sollte bei einer Rentenreform zugleich beachtet werden, ob damit eine intergenerationale Lastverschiebung wenn schon nicht ganz vermieden, so doch möglichst gering gehalten wird. Ein Konzept, das allen denkbaren Anforderungen zugleich gerecht wird, darf realistischerweise nicht erwartet werden. Immerhin aber lassen sich die momen-

tan diskutierten langfristigen Reformideen der umlagefinanzierten Rentenversicherung im Hinblick auf intergenerationale Umverteilungswirkungen diskutieren und nach ihren Wirkungen differenzieren.

Ein von vielen sozialpolitischen Gremien übernommenes und auch für die politische Diskussion relevantes Reformkonzept ist die von Grohmann vorgeschlagene *modifizierte Bruttoanpassung*⁸. Die Grundidee dabei ist, die Rentenformel unverändert zu lassen, bei der allgemeinen Bemessungsgrundlage aber nicht die aktuellen (oder verzögerten) Bruttoeinkommen anzusetzen, sondern um den halben (oder ganzen) Rentenversicherungsbeitrag reduzierte Bruttoeinkommen. Steigen die Beiträge zur Rentenversicherung aufgrund einer der oben diskutierten Parameteränderungen über das jetzige Niveau, würden die Renten weniger stark steigen als im heutigen System. Die jeweiligen Rentner wären von einer Verschärfung der Finanzierungslage somit betroffen. Angesichts weniger stark steigender Renten müßten dann auch die Beiträge der zukünftigen Erwerbstätigen weniger stark steigen als im heutigen System. Die modifizierte Bruttoanpassung würde zwar grundsätzlich alle auch für das heutige System errechneten Entwicklungen durchmachen, insgesamt aber die erwarteten Ausschläge abschwächen.

Lastverschiebung im vorher diskutierten Sinn würde, wenn auch in numerisch geringerem Ausmaß, weiterhin auftreten. Aus intergenerationaler Sicht ist die modifizierte Bruttoanpassung unzweifelhaft ein Schritt in die richtige Richtung, aber im eigentlichen Sinn keine konsequente Lösung. Gleichwohl ist sie natürlich auch aus dieser Sicht dem Status quo überlegen.

Die momentanen demographischen Verschiebungen (Steigerungen der Lebenserwartung, Reduktion der Fertilität etc.) führen nicht nur zu steigenden Rentenla-

⁷ Zu numerischen Berechnungen siehe etwa R. Dinkel: Social Security and Intergenerational Equity, Paper presented at the IIM-Workshop on the Origin and Future of Social Security, Berlin 1984, erscheint demnächst.

⁸ Siehe dazu beispielsweise H. Grohmann: Wege zur Bewahrung der langfristigen Stabilität der Rentenversicherung im demographischen, ökonomischen und sozialen Wandel, in: Deutsche Rentenversicherung, H. 5, 1981, S. 265-290, bes. S. 274 ff.

KONJUNKTUR

VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte
ISSN 0023-3439

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

sten, sie erhöhen mindestens in gleicher Größenordnung die zukünftigen Gesundheitslasten⁹. Der sich langfristig ungefähr verdoppelnde Einkommensanteil von niedrig oder gar nicht besteuerten Rentnern und die steigenden Sozialabgaben werden für die schrumpfende Zahl der Arbeitnehmer eine tendenziell weiter steigende Steuer- und Abgabenlast pro Kopf mit sich bringen, wenn die realen Staatsleistungen im bisherigen Umfang erhalten bleiben sollen. Der Rentenversicherungsbeitrag ist somit nur ein Faktor, der dazu beiträgt, daß die zukünftigen Erwerbstätigeneinkommen und die (Netto-)Renten sich bei Beibehaltung des Status quo langfristig unterschiedlich entwickeln. Falls die Belastungen der Krankenversicherung zu einem anderen Zeitpunkt auftreten sollten als jene der Rentenversicherung (wofür es Anhaltspunkte gibt) oder falls die Arbeitslosenversicherung in einigen Jahrzehnten zu Entlastungen und niedrigeren Beiträgen führen sollte, wäre dies im Grunde genommen nur ein weiteres Argument dafür, zur Verstetigung der Entwicklung nicht nur den Rentenversicherungsbeitrag zu berücksichtigen, sondern konsequent die allgemeine Bemessungsgrundlage auf die *Nettoorientierung* umzustellen, d. h. neben dem Rentenversicherungsbeitrag auch die Beiträge zu Kranken- und Arbeitslosenversicherung und die durchschnittliche Steuerlast¹⁰ zu berücksichtigen.

Spricht man von Nettoorientierung, können zwei unterschiedlich gravierende Konzepte gemeint sein. Praktisch irrelevant ist die Idee, aus der heutigen Bruttoformel direkt in eine Nettoformel umzusteigen, d. h. statt 60 % der Bruttolöhne z. B. 60 % der Nettolöhne zahlen zu wollen. Ein Systemwechsel, der direkte Einbußen für Rentner verursacht, hat keine politische Realisierungschance. Durchführbar dagegen wäre der Vorschlag, die Veränderungsrate entsprechend der Entwicklung der Nettoeinkommen auszugestalten, das Ausgangsniveau aber unverändert zu halten. Angesichts der skizzierten Zukunftsprobleme würde die Nettoanpassung¹¹ langfristig zu niedrigeren Renten führen als selbst die modifi-

zierte Bruttoanpassung. Im Hinblick auf die Möglichkeiten zur intergenerationalen Lastverschiebung gilt für das Nettoanpassungsverfahren sinngemäß das, was vorher schon für die modifizierte Bruttoanpassung gesagt wurde. Erneut werden die denkbaren Ausschläge in beide Richtungen reduziert, aber eine intergenerationale Lastverschiebung (im numerisch reduzierten Ausmaß) weiterhin zugelassen. Auch bei der Nettoformel wird jene Generation, die beispielsweise ihre Erwerbsquote erhöht und gleichzeitig ihre Fertilität senkt, gegenüber den Nachfolgenerationen bevorzugt¹².

Wir können gedanklich den Spieß umdrehen und nach jener Lösung fragen, die jede Form der intergenerationalen Lastverschiebung ganz ausschließt. Ein solches Ergebnis wäre nur bei einer Form des Generationenvertrags denkbar: Die Beitragszahler zahlen individuell unter jeder denkbaren Ausgangslage einen fixen prozentualen Beitrag vom Bruttolohn. Die absolute Höhe der gegebenen Zahl von Rentenansprüchen richtet sich dann ganz nach der verfügbaren Finanzmasse. Bei einer solchen Regelung müßten stets die Rentner die volle Last demographischer Veränderungen tragen, was auf ähnliche Weise ungerecht wäre wie die heutige (umgekehrte) Lösung. Auch der Umstand, daß die reale Rentenhöhe in diesem System kein Parameter mehr wäre, den ein Erwerbstätiger während des Erwerbslebens in seinen Plänen berücksichtigen kann, macht eine solche extreme Lösung ungeeignet.

Ein Kompromiß

Eine mittlere Position, bei der Lastverschiebungen auf zukünftige Generationen zwar nicht ganz beseitigt, aber doch stark eingeschränkt werden, ist in einem wenig beachteten Detail eines Vorschlags von Schreiber¹³ enthalten. Schreiber plädiert grundsätzlich für eine Nettoanpassung, fügt aber noch ein Element hinzu, dessen volle Logik erst in intergenerationaler Sichtweise erkennbar wird. Schreiber schlägt vor, daß der Beitragsatz der Versicherten sich in einem bestimmten Zeitraum (bei ihm in einem Fünfjahresabschnitt) nach beiden Seiten höchstens um x Prozent verändern dürfte. Man könnte für x beispielsweise 5 oder 10 Prozent setzen. Jede darüber hinausgehende Veränderung des Finanzierungsspielraums geht zu Lasten der Rentner. Anders als die vorher diskutierten Vorschläge wird hier nicht ein bestimmter Korridor für die zukünftige Rentenentwicklung festgelegt, sondern für die Beitragsent-

⁹ Ob auch die Arbeitslosenversicherung von einer demographischen Arbeitslosigkeit zusätzlich belastet oder wegen Arbeitskräftemangels in einigen Jahrzehnten entlastet werden wird, ist selbst theoretisch im Moment noch völlig unklar. Siehe dazu beispielsweise A. Wagner: Demographische Ursachen langfristiger Wachstumszyklen? Fragen zur Konzeption ökonomischer Zyklustheorie, in: Historische Konjunkturforschung, hrsg. von H. W. Schröder und R. Spree, Stuttgart 1981, S. 339-358.

¹⁰ Gerade die Berechnung der richtigen Steuerlast bereitet in diesem Konzept allerdings erhebliche Schwierigkeiten. Siehe dazu W. Schmahli: Überlegungen zur Veränderung des Anpassungsverfahrens für Renten in der Bundesrepublik Deutschland: Von der bruttolohn- zur nettolohnbezogenen Anpassung?, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 104. Jg., 1984, S. 269-306.

¹¹ Propagiert wurde die Nettoanpassung in jüngster Zeit vor allem von H. Lampert: Nettoohnorientierung der Altersrenten, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik des Instituts der deutschen Wirtschaft, Nr. 101/102, Köln 1982.

¹² Zu numerischen Berechnungen siehe R. Diekel: Intergenerationale Lastverschiebung in der umlagefinanzierten Rentenversicherung, Vortrag vor dem Sonderforschungsbereich 3, Berlin 1984, erscheint demnächst.

¹³ W. Schreiber: Zur „Reform der Rentenreform“, in: Zeitschrift für Sozialreform, 12. Jg., 1966, S. 1-27.

wicklung. Für die im Mittelpunkt unserer Betrachtung stehende Lastverschiebung hat dies die Konsequenz, daß eine Generation bei ihrem Versuch, Lasten weiterzuwälzen, daran scheitert, daß die Beitragslast der Nachfolgenerationen nicht entsprechend steigen darf und die verursachende Generation mit ihren früheren Parametervariationen sich damit zwangsläufig die eigenen Rentenansprüche reduziert¹⁴.

Das Auftreten intergenerationaler Lastverschiebung ist sicherlich weder das einzige noch unbedingt das

¹⁴ Siehe dazu R. Dinkel: Intergenerationale Lastverschiebung, a.a.O., S. 25 ff.

wichtigste Kriterium, nach dem Rentenreformideen beurteilt werden sollten. Anders als in der bisherigen öffentlichen Diskussion sollte dieser Aspekt aber auch nicht ganz unter den Tisch fallen. Wie auch immer schließlich entschieden wird, es sollte jedenfalls ein langfristig durchhaltbares Konzept gewählt werden, das Renten- und Beitragsbemessung dem politischen Tagesgeschehen entzieht. Das Gewicht der Alterssicherung ist zu groß, um nicht automatisch Ansprüche von allen Seiten hervorzurufen, und das Gebiet ist insgesamt viel zu kompliziert, um täglich neue und widersprüchliche Behandlung durch stimmenmaximierende und wiederwahlorientierte Politiker zu ertragen.

Interpersonelle Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung

Gert Wagner, Frankfurt/Berlin

Zur Messung der interpersonellen Verteilungssituation in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) kann das Konzept der strukturellen Beitragsäquivalenz herangezogen werden¹. Als strukturell beitragsäquivalent wird ein Rentenversicherungssystem dann bezeichnet, wenn für eine Versichertenkohorte die Struktur ihrer Beiträge der Struktur der späteren Leistungen entspricht. Wer im Vergleich zu anderen in seiner Kohorte viel Beiträge gezahlt hat, soll auch entsprechend höhere Leistungen erhalten.

Zwischen den verschiedenen Versichertenkohorten sind Abweichungen im Verhältnis der Renten-Beitrags-Relationen möglich. Dies ist auch bei privaten Lebensversicherungen nicht anders, wenn man bedenkt, daß die Gewinne, die an die Versicherungsnehmer verteilt werden, aufgrund unterschiedlicher Gewinnsituationen von Jahr zu Jahr schwanken.

Aber selbst innerhalb einer Versichertenkohorte ist die strukturelle Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen nicht einfach meßbar bzw. herzustellen, da das konstitutive Element jeder Versicherung der Risikoaus-

gleich ist. Es ist keineswegs leicht, homogene Gruppen gleichen Risikos ökonomisch sinnvoll abzugrenzen: In der öffentlichen Diskussion wird letztlich irrtümlich davon ausgegangen, daß die Erwartungswerte von Prämien und Leistungen aus jedem einzelnen Versicherungsvertrag bekannt seien. Dies ist jedoch keine Selbstverständlichkeit, sondern ein Informationsbeschaffungsproblem, bei dem neben statistischen Gesetzen auch sich ständig ändernde Verhaltensweisen und Zielvorstellungen der Versicherten beachtet werden müssen².

Insbesondere spielt es für eine risikogerechte Beitragsatzdifferenzierung eine Rolle, wann der Versicherungsvertrag im Lebenszyklus abgeschlossen wird. Bei einer allgemeinen Pflichtversicherung könnte man unterstellen, daß der Versicherungsvertrag (implizit) vor der Geburt abgeschlossen wird. Systematische Differenzen, die sich aus Merkmalen ergeben, die nach Vertragsbeginn nicht beeinflussbar sind, wie dem Geschlecht und – in Grenzen – der individuellen Lebenser-

¹ Vgl. Hans-Jürgen Krupp: Grundlagen einer zielorientierten und integrierten Alterssicherungspolitik, Einzelgutachten für die Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats, in: Sozialbeirat, Langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, 3 Bände, veröffentlicht durch den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn, Bd. 2, S. 95-142, hier: S. 124.

² Vgl. auch Walter Karten: Solidaritätsprinzip und versicherungstechnischer Risikoausgleich, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft (1977), Heft 2, S. 185-203, hier: S. 192 f.

Dr. Gert Wagner, 32, ist Geschäftsführer des Sonderforschungsbereichs 3 „Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik“ und Lehrbeauftragter am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Technischen Universität Berlin.