

**Ein Plädoyer für intergenerative Ausgewogenheit:
Rentenreformvorschläge auf dem Prüfstand**

**Addressing Intergenerational Balance:
Social Security Reforms on a Yardstick**

Daniel Besendorfer

Christoph Borgmann

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
und

Bernd Raffelhüschen

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
Universität Bergen, Norwegen

Zusammenfassung

Mit dem Beschluß des Rentenreformgesetzes 1999 sollen die mittel- und langfristigen demographischen Belastungen ausgewogen auf heute lebende und zukünftige Beitragszahler und Rentenempfänger verteilt werden. Ein Anspruch, der sich auf dem Prüfstand der Generationenbilanz 1996 nicht halten läßt. Anhand dieser intergenerativen Verteilungsrechnung zeigt der Beitrag weiterhin, daß eher Grundrenten-, vor allem aber Teilfundierungsvorschläge für die dringend gebotene Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit in der Rentenpolitik sorgen könnten.

Abstract

The Social Security Reform of 1999 in Germany aimed towards a more balanced intergenerational redistribution of the long-run burdens implied by the severe aging of the population. Employing the method of generational accounting, we show that this aim cannot be met by the reform. We examine alternative reform proposals such as providing a basic pension and partially funding the Social Security scheme. Only the latter ensures a system that is both sustainable and intergenerational balanced.

August 1998

Korrespondenz: Bernd Raffelhüschen, Institut für Finanzwissenschaft, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Platz der Alten Synagoge 1, D-79085 Freiburg, +49-761-203-2354, E-mail: raffelhu@vwl.uni-freiburg.de

1 Einleitung

Die auf dem Umlageverfahren beruhende gesetzliche Rentenversicherung (GRV) ist in ihrer heutigen Form nicht tragfähig. Ihre finanzielle Nachhaltigkeit wird schon mittelfristig durch die zu erwartenden demographischen Herausforderungen fundamental bedroht. Während seit nunmehr drei Dekaden die Alterslastquote gemessen als Relation von Personen im Alter zwischen 20 und 60 an den über 60jährigen relativ konstant blieb, wird sie sich in den kommenden drei Dekaden verdoppeln.

Bei unveränderten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen müßten die Beitragssätze von derzeit 20,3 auf über 30 Prozent ansteigen, um das derzeitige Nettorentenniveau von rund 70 Prozent halten zu können.¹ Wenn hingegen zukünftige Generationen mit dem Hinweis auf intergenerative Gleichheitsgrundsätze bereit sind, wie ihre Elterngenerationen "nur" 20,3 Prozent ihres Einkommens an die Rentenversicherung abzuführen, dann wird das Nettorentenniveau in den Jahren 2030–2050 bei etwa 40 Prozent liegen. Dies erscheint angesichts der während des Erwerbslebens geleisteten hohen Beitragszahlungen der Baby-Boomer-Generationen, die in diesem Zeitraum im Ruhestand sind, eine nur dürftige Sicherung.

Jede Reform der GRV befindet sich in der Zwickmühle: Einerseits verschärfen weitere Erhöhungen der ohnehin schon zu hohen Abgabenlast das Standortproblem Deutschlands und belasten überwiegend junge und vor allem zukünftige Jahrgänge von Beitrags- und Steuerzahlern. Andererseits führt eine zu schnelle und extreme Absenkung des Rentenniveaus angesichts der mangelnden privaten Alterssicherung weiter Teile der älteren Bevölkerung zu einer Verlagerung der Lasten von der GRV auf die Sozialhilfe und belastet damit sehr viel stärker gegenwärtig lebende Jahrgänge von älteren Arbeitnehmern und natürlich Rentnern. Demnach muß eine intergenerativ ausgewogene Reform der sozialen Alterssicherung, die am Prinzip der umlagefinanzierten Sozialversicherung festhalten will, auf eine "gerechte" Mischung beider Instrumente zurückgreifen.

Hinsichtlich der Abgabenerhöhung ist dies zumeist keine bewußt getroffene politische Entscheidung, sondern — angesichts finanzieller Engpässe — einfach nur eine zwingende Notwendigkeit und zwar unabhängig davon, ob es sich um die Erhöhung der Beiträge oder der Mehrwertsteuern handelt. Im Endeffekt muß der Beitrags- oder Steuerzahler relativ schnell auf Ansprüche, sprich verfügbares Einkommen, verzichten. Weitaus langwieriger gestaltet sich der politische Prozeß, wenn es sich um Absenkungen des Rentenniveaus, also um die Senkung der Ansprüche auf Renteneinkommen handelt. Jüngstes Beispiel

hierfür ist die Anpassung des Rentenniveaus an die verlängerten Lebens- und damit Rentenbezugszeiten im Vorschlag der Rentenreformkommission [BMA (1997a)]: Bereits seit geraumer Zeit wird darüber diskutiert, ob die Absenkung des Rentenniveaus von 70 auf 64 Prozent des Nettodurchschnittseinkommens über einen Zeitraum von 30 Jahren eine zumutbare Belastung darstellt.

Das eigentliche Problem jedes Reformversuchs stellt sich aber weitaus grundsätzlicher und damit auch für solche Vorschläge, die — wie beispielsweise die steuerfinanzierten Grundrentenmodelle — das gegenwärtige System generell ablösen wollen: Es geht immer um die Umverteilung von Konsummöglichkeiten zwischen den Generationen und zwar sowohl solchen, die bereits heute leben als auch den kommenden Generationen von Beitragszahlern, denn aus heutigen Beiträgen werden quasi via Generationenvertrag morgen Ansprüche, die von zukünftigen Generationen zu erfüllen sind.

Wie genau aber verteilen sich die Lasten aus der notwendigen Revision des Generationenvertrags "Alterssicherung"? Genügen die Vorschläge der Rentenreformkommission dem Anspruch der intergenerativen Ausgewogenheit bei gleichzeitiger Sicherung der finanziellen Nachhaltigkeit oder sind Grundrenten- bzw. Fundierungsvorschläge hierfür ein geeigneteres Mittel? In diesem Beitrag soll eine umfassende Beurteilung dreier Reformvorschläge hinsichtlich der intergenerativen Verteilungswirkungen und der zukünftigen Beitragssatz- bzw. Rentenniveauentwicklung vorgenommen werden. Diese Vorschläge sind: (a) die Rentenreform 1999, (b) das Grundrentenmodell vom IWG Bonn und (c) eine Ausgleichsreform, die eine Stärkung der privaten Vorsorge und damit einen teilweisen Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren vorsieht.²

Die Überprüfung der Reformvorschläge hinsichtlich ihrer intergenerativen Ausgewogenheit soll auf der Grundlage der Generationenbilanz des Basisjahres 1996 durchgeführt werden. Solche Generationenbilanzen ("Generational Accounting") wurden Anfang der 90er Jahre von Auerbach/Gokhale/Kotlikoff (1991, 1994) entwickelt, um die intergenerativen Wirkungen der Fiskalpolitik auf der Basis aller Zahlungsströme zwischen dem Staat und den Individuen über deren verbleibende Lebenszeit abzubilden. Mithin zeigt die Generationenbilanz, welchen Nettobelastungen die einzelnen Geburtsjahrgänge auf ihrem restlichen Lebensweg durch das Steuer- und Sozialsystem ausgesetzt sind.³ Aus dem Vergleich einer Generationenbilanz des Status Quo und der einer durchgeführten Rentenversicherungsreform können dann Schlüsse auf den jahrgangsspezifischen Gewinn oder Verlust abgeleitet werden.

2 Generationenbilanz 1996: Methodik und Ergebnisse

Die grundlegende Idee der Generationenbilanzierung besteht darin, daß jede Ausgabenerhöhung des Staates durch spätere Ausgabensenkungen oder durch Steuererhöhungen finanziert werden muß. Diese Maßnahmen können sowohl die heute lebenden als auch zukünftige Generationen treffen. Diejenigen Lasten aber, die nicht von den heutigen Generationen getragen werden, müssen auf zukünftige Generationen fallen. Die Generationenbilanz macht genau diese relative Lastverteilung sichtbar. Im Gegensatz zum Grundprinzip, das relativ einfach verständlich zu machen ist, erschließen sich die empirischen Details dieser Methodik nur nach eingehender Betrachtung, die im folgenden zumindest angerissen werden soll.

Für die empirische Umsetzung der Generationenbilanzierung ist es zunächst notwendig, ein Basisjahr zu wählen, typischerweise das aktuellste Jahr, für das alle relevanten Daten verfügbar sind. Somit sind die in und vor dem Basisjahr (1996) geborenen die gegenwärtig lebenden Generationen und alle danach geborenen entsprechend die zukünftigen Generationen. Der nächste Schritt besteht nun in der Errechnung des Barwerts aller nach dem Basisjahr erfolgenden Nettosteuerzahlungen für jede der lebenden Generationen. Diese Größe sei mit $N_{1996,k}$ bezeichnet, wobei $k \leq 1996$ das Geburtsjahr der jeweiligen Generation angibt. Zur Berechnung wird der Barwert zunächst in einzelne Komponenten zerlegt

$$N_{1996,k} = \sum_{s=1996}^{k+100} T_{s,k} P_{s,k} (1+r)^{1996-s}, \quad (1)$$

wobei $T_{s,k}$ die durchschnittliche Nettosteuerzahlung im Jahr s durch ein im Jahr k geborenes Individuum bezeichnet, $P_{s,k}$ die Anzahl der Überlebenden einer Kohorte k im Jahr s darstellt und vereinfachend eine maximale Lebenszeit von 100 Jahren unterstellt wird. Da in aller Regel keine Informationen über die zukünftige Entwicklung des Zinssatzes vorliegen, wird ein konstanter Diskontierungssatz r unterstellt.

Alle durchschnittlichen altersspezifischen Nettozahlungen für das Basisjahr ($T_{1996,k}$) werden dann typischerweise aus mikroökonomischen Paneldaten als Summe ihrer einzelnen Komponenten ermittelt. Hierzu zählen insbesondere die über den gesamten Lebenszyklus gezahlten Arbeits- und Kapitaleinkommensteuern, Sozialversicherungsabgaben, Mehrwert- und speziellen Verbrauchsteuern sowie alle erhaltenen Transfers wie beispielsweise Renten-, Krankenversicherungs- und Arbeitslosengeldzahlungen, aber auch Sozialhilfe-, Mutterschafts-, Wohngeldbezüge u.v.m. Für die deutsche Generationenbilanz

wurden u.a. das Sozioökonomische Panel (SOEP) und die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe herangezogen. Die ermittelten altersspezifischen Durchschnitte jeder Steuer und jedes Transfers werden dann so reskaliert, daß die Summen der Zahlungen aller Wirtschaftssubjekte im Basisjahr gerade den in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ausgewiesenen Gesamtsummen der jeweiligen Zahlungskategorien entsprechen.

Weiterhin wird angenommen, daß die durchschnittlichen Nettosteuerzahlungen in allen auf das Basisjahr folgenden Perioden mit einer konstanten Wachstumsrate g ansteigen. Auf diese Weise können somit die $T_{s,k}$ für die Jahre $s > 1996$ berechnet werden und zwar unter Berücksichtigung aller in regierungsamtlichen Planungszahlen vorgesehenen zukünftigen Ausgaben- und Einnahmenvariationen, die sich aus bereits beschlossenen Gesetzesänderungen ergeben. Aus den genannten Größen läßt sich dann unter Zuhilfenahme einer weitreichenden Bevölkerungsprojektion der Barwert der Nettozahlungen jeder lebenden Generation ($N_{1996,k}$) errechnen, wobei dann

$$GA_{t,k} = \frac{N_{t,k}}{P_{t,k}} \quad (2)$$

den Barwert der zukünftigen Nettosteuerzahlung eines durchschnittlichen Individuums, mithin das Generationenkonto des in k geborenen Jahrgangs darstellt.

Dies allerdings ist nur ein Teil der benötigten Informationen für die Ermittlung der Umverteilungswirkungen des Budgets, denn es verbleibt natürlich die Bestimmung der Nettozahlungsströme zukünftiger Generationen. Zu diesem Zweck muß auf die intertemporale Budgetrestriktion des Staates zurückgegriffen werden, denn die Summe der Barwerte zukünftiger Nettosteuerzahlungen lebender und zukünftiger Generationen muß zusammen mit dem staatlichen Nettovermögen ausreichen, den Barwert des zukünftigen Staatsverbrauchs zu finanzieren. Kennzeichnet man mit W und G das Nettovermögen bzw. den Staatsverbrauch, so folgt formal:

$$\sum_{s=0}^{100} N_{1996,1996-s} + \sum_{s=1}^{\infty} N_{1996,1996+s} + W_{1996} = \sum_{s=1996}^{\infty} G_s (1+r)^{1996-s}. \quad (3)$$

Wie bereits oben erwähnt, verdeutlicht die intertemporale Budgetrestriktion, daß jede Verminderung der Steuerlast heutiger Generationen bei konstantem Ausgabenverhalten eine höhere Steuerlast zukünftiger Generationen impliziert und umgekehrt. Will heißen: Eine Generation, die fiskalpolitisch "über ihren Verhältnissen" lebt, tut dies immer zugleich auf Kosten kommender Generationen.

Zurück zur formalen Darstellung: Die erste Summe in Gleichung (3) reflektiert die Summe der Barwerte von Nettosteuerzahlungen aller lebender Gene-

rationen, deren Berechnung oben illustriert wurde. Sowohl das "Nettovermögen" des Staates W_{1996} als auch der auf der rechten Seite von Gleichung (3) ausgewiesene Barwert des zukünftigen Staatsverbrauchs können der offiziellen Statistik bzw. amtlichen mittelfristigen Finanzplanungen entnommen werden, wobei generell ein exogener Anstieg mit der Wachstumsrate g unterstellt wird. Der zweite Summand in Gleichung (3), der Barwert der Nettosteuerzahlungen aller nach dem Jahr 1996 geborenen Generationen, kann dann als Residuum der intertemporalen Budgetrestriktion errechnet werden.

Um Nettozahlungen der zukünftigen Jahrgänge zu bestimmen, muß diese Restgröße nun auf die zukünftigen Generationen im einzelnen verteilt werden. Dabei wird unterstellt, daß jede zukünftige Generation denselben wachstumsbereinigten Anteil trägt und damit alle Generationenkonto zukünftiger Generationen bis auf den Wachstumsfaktor g identisch sind und beispielsweise die Nettozahlung der im Jahr 1997 – also gleich nach dem Basisjahr – geborenen Generation die Last der zukünftigen Generationen gleichermaßen repräsentiert. Dieses Vorgehen verdeutlicht den illustrativen Charakter der GA's, denn es beschreibt nicht die tatsächliche Verteilung der Lasten auf zukünftige Generationen im einzelnen, sondern liefert nur die Grundlage für die Beurteilung der Belastung all dieser Generationen insgesamt.

Vergleicht man die Nettosteuerzahlungen der Neugeborenen des Basisjahres mit dem wachstumsbereinigten Generationenkonto der ein Jahr später geborenen Generation mit Hilfe eines Indexes

$$\pi = \frac{(1+r)GA_{1996,1997}}{(1+g)GA_{1996,1996}}, \quad (4)$$

so läßt sich direkt ablesen, ob und in welchem quantitativen Ausmaß der Staat durch die herrschende Fiskalpolitik intergenerativ umverteilt: Ist die wachstumsbereinigte Nettozahlung des für die zukünftigen Generationen repräsentativen Jahrgangs größer als die der Neugeborenen des Basisjahres ($\pi > 1$), wird zugunsten lebender Generationen umverteilt. $\pi < 1$ indiziert entsprechend eine Umverteilung zugunsten zukünftiger Generationen. Verändert sich π aufgrund fiskalpolitischer Maßnahmen, so lassen sich Rückschlüsse hinsichtlich der mit dieser Politik verbundenen Umverteilungswirkungen ziehen. Steigt (sinkt) nämlich dieser Indikator beispielsweise aufgrund einer bestimmten Rentenreform, so ist diese entsprechend vorteilhaft für lebende (zukünftige) Generationen.

Direkte Vergleiche der Generationenkonto verschiedener gegenwärtig lebender Jahrgänge sind natürlich unzulässig, weil diese unterschiedliche Restlebenszeiten aufweisen und vergangene Zahlungsströme in der Generationenbilanzierung keinen Eingang finden. Dennoch ist auch eine kohortenspezifische Umverteilungsanalyse einer fiskalpolitischen Option wie z.B. eines Rentenre-

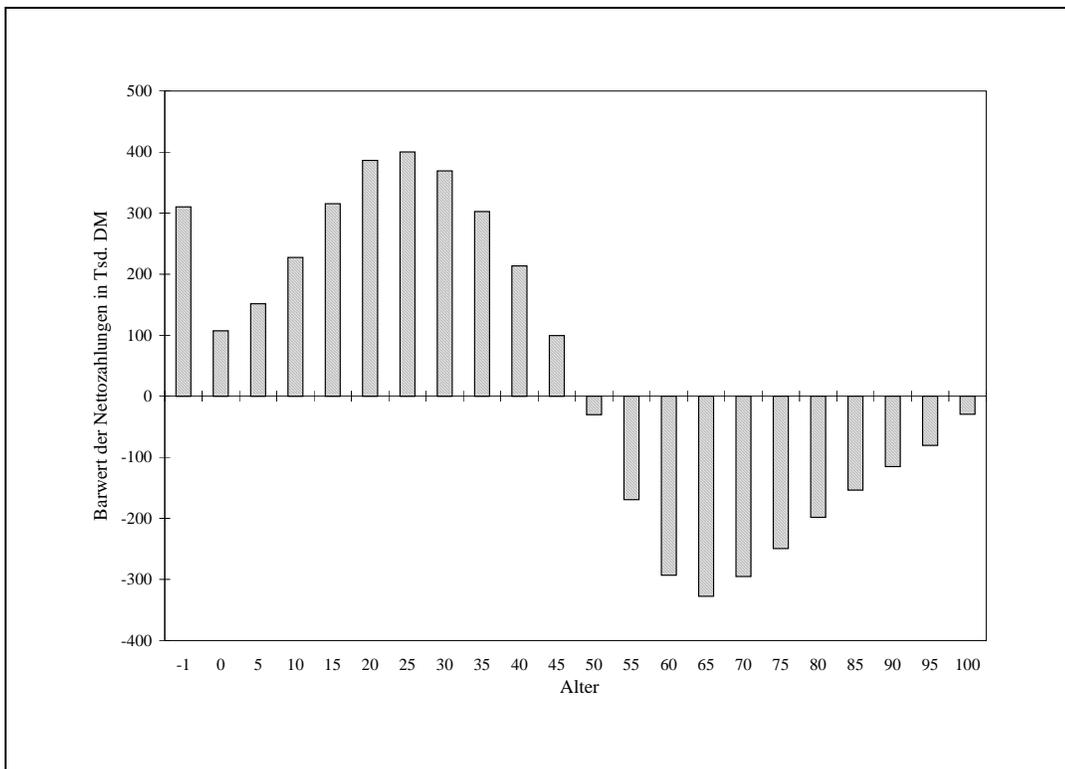


Abbildung 1: Generationenbilanz 1996

formvorschlages unter den heutigen Generationen möglich, indem man die Nettozahlungsströme eines in k geborenen Jahrgangs im Falle des Status Quo und nach Einführung der Reform vergleicht. Ist die Differenz positiv (negativ), vermindern (erhöhen) sich die Zahlungen und der Jahrgang zählt mithin zu den Gewinnern (Verlierern) dieser Reform.

Abbildung 1 illustriert die wesentlichen Ergebnisse der deutschen Generationenbilanz des Basisjahres 1996, die im folgenden als fiskalpolitischer Status Quo den Referenzfall für die zu untersuchenden Rentenreformszenarien widerspiegeln soll.⁴ Da ausschließlich zukünftige Zahlungsvorgänge betrachtet werden, leisten alle unter 50jährigen Individuen Nettozahlungen, während die älteren entsprechend Nettotransferempfänger sind. Ein im Basisjahr geborenes durchschnittliches Individuum wird im Laufe seines Lebens im Barwert 107.000,- DM mehr an den öffentlichen Sektor zahlen, als es von ihm empfangen wird. Je höher das Alter in 1996, desto höher sind zunächst die zu erwartenden Nettozahlungen, da der Lebensabschnitt der Erwerbstätigkeit mit Lohn- und Einkommensteuerzahlungen sowie Sozialversicherungsbeiträgen näherrückt. Zudem fallen typische Jahre des Nettotransferempfangs teilweise fort (Jugendphase), oder sie liegen noch in der fernerer Zukunft und werden daher relativ stark abgezinst (Altersphase).

Für die 25jährigen erreichen die über das verbleibende Leben zu leistenden Nettozahlungen ihr Maximum mit 400.000,- DM, während für den 65jährigen die Transferansprüche die verbleibenden Steuerzahlungen im Barwert um 328.000,- DM übersteigen. Mit fortschreitendem Alter sinken dann die Ansprüche an die Sozialversicherungen nach Maßgabe der ebenfalls sinkenden bedingten Lebenserwartung. Die wachstumsbereinigte Zahlung der im Jahr 1997 geborenen, ersten "zukünftigen" Generation beträgt 310.000,- DM und liegt damit um 189 Prozent über der Zahlungsverpflichtung eines Neugeborenen des Basisjahres ($\pi = 2,89$). Trotz der massiven Steuer- und Abgabenerhöhungen der vergangenen Jahre ist die deutsche Fiskalpolitik also intergenerativ unausgewogen: Zukünftige Generationen werden sehr viel stärker belastet als gegenwärtig lebende, wenn das gegenwärtige Fiskalgebaren weiter fortgesetzt wird.

Vergleicht man die aus der intertemporalen Budgetrestriktion des Staates resultierende Gesamtbelastung zukünftiger Generationen mit den offiziellen und verbrieften Staatsschulden, so zeigt sich, daß letztere nur einen kleinen Teil des Problems erfassen. Implizite Ansprüche an zukünftige staatliche Budgets, wie sie durch die Generationenverträge begründet werden, stellen ebenso wie "nicely printed bonds" eine Schuld dar. Zu der für 1996 ausgewiesenen Staatsverschuldung von 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts muß man nochmals denselben Betrag hinzuzählen, um die gesamten Ansprüche heutiger Generationen an zukünftige staatliche Budgets zu erfassen. Da aber die Beitragsleistungen der lebenden Generationen auf Grundlage der im Basisjahr geltenden Abgabenlast fortgeschrieben werden, sind es allein die zukünftigen Generationen, die die in den Generationenverträgen schwebende implizite Staatsverschuldung tilgen.

Genau hier setzen die im folgenden zu diskutierenden Rentenreformvorschläge an. Gemeinsam ist ihnen der Versuch, eine einseitige Überwälzung der demographischen Lasten auf einzelne Generationen zu vermeiden. Methodisch wird dies in allen Vorschlägen durch die Endogenisierung des Beitragsniveaus bei gleichzeitig exogen vorgegebener Entwicklung des Versorgungsniveaus gesichert. Aus diesem Grund sollen die aus den spezifischen Reformvorschlägen resultierenden Ergebnisse im folgenden nicht nur hinsichtlich der Veränderung in den Generationenkonten, sondern zuvor auch kurz hinsichtlich der zeitlichen Entwicklung von Abgabenlast und Versorgungsniveau dokumentiert werden.

3 Die Reformvorschläge

3.1 Rentenreform 1999

Mit der zum 1. Juli in Kraft tretenden Rentenreform 1999 werden eine Vielzahl einzelner Maßnahmen Bestandteil des geltenden Rentenrechts [Vgl. BMA (1998)]. Hauptzielsetzung dieser Reform ist die mittel- und langfristige Sicherung der Rentenfinanzierung unter zwei Nebenbedingungen: Einerseits sollen weitere Steigerungen der Lohnnebenkosten vermieden werden, andererseits ist die intergenerative Balance zwischen Beitragszahlern und Rentnern zu bewahren. Genau diesen Nebenbedingungen entsprechen die beiden wichtigsten Reformmaßnahmen: Zum einen wird bereits zum 1.4.1998 der Zuschuß des Bundes an die GRV erhöht und somit ein weiterer dauerhafter Anstieg der Beitragsätze in demselben Jahr vermieden. Finanziert wird dies durch die Anhebung der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt von 15 auf 16 Prozent.

Zum anderen wird das Rentenniveau, d.h. das Verhältnis von Renten zu den Nettoeinkommen aller abhängig Beschäftigten, abgesenkt. Die Verminderung des Nettorentenniveaus erfolgt nach Maßgabe eines demographischen Faktors, mit dem berücksichtigt wird, daß sich die Rentenbezugszeiten aufgrund der allgemein steigenden Lebenserwartung verlängern und damit gleichzeitig das relative Gewicht der aktiven Erwerbs- und damit Einzahlungsphase vermindert. Ab 1. Juli 1999 wird sich das Nettorentenniveau (NRN) dann der Veränderung der bedingten Lebenserwartungen eines 65jährigen (LE) folgendermaßen anpassen [Vgl. § 68 SGB]:

$$NRN_t = NRN_{1998} \cdot \left[1 + \frac{1}{2} \left(\frac{LE_{t-9} - LE_{t-8}}{LE_{t-8}} \right) \right]. \quad (5)$$

Steigt beispielsweise die bedingte Lebenserwartung eines spezifischen Rentenzugangsjahrgangs um zwei Prozent (4 Monate), so sinkt deren Rentenniveau um entsprechend ein Prozent. Die Halbierung stellt sicher, daß die "Last" der steigenden Lebenserwartung jeweils zur Hälfte von Beitragszahlern und Leistungsempfängern geteilt wird, wobei ein ökonomischer Grund für dieses Verhältnis nicht deutlich gemacht wird. Mit der Rentenreform soll das Nettorentenniveau von heute 70% auf 64% im Jahr 2030 abgeschmolzen werden [Vgl. BMA (1997a)]. Implizit geht der Gesetzgeber davon aus, daß die Lebenserwartung eines(r) 65jährigen Mannes (Frau) von 14,9 (18,6) auf 17,5 (21,7) Jahre ansteigt. Steigt die Lebenserwartung weniger stark, so fällt die reale Rentenkürzung und damit aber auch der Entlastungseffekt auf die Beitragszahler weniger stark aus.

Die zeitliche Entwicklung des Rentenniveaus ist der Abbildung 2a zu ent-

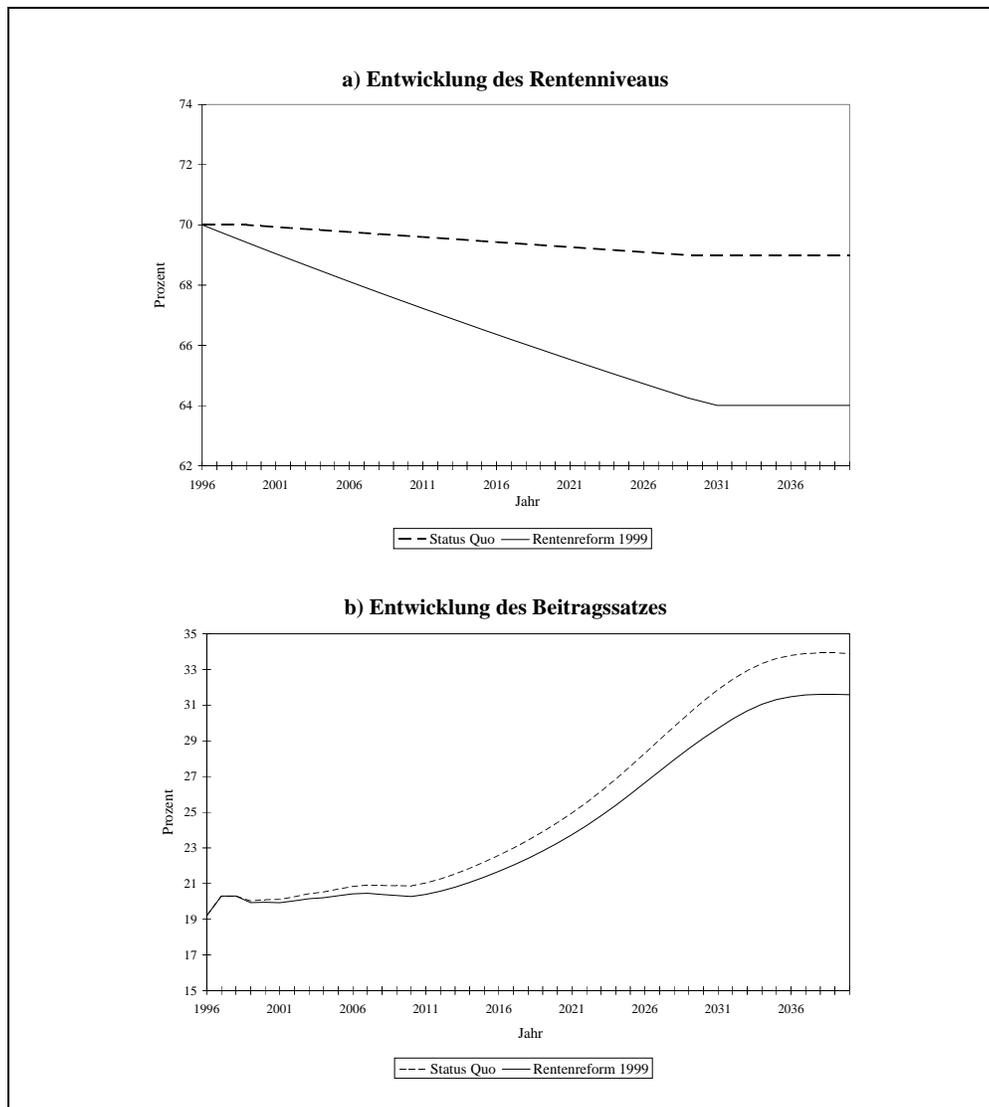


Abbildung 2: Rentenreform 1999

nehmen. Ohne die Rentenreform (RR) 1999 würde das Rentenniveau in den nächsten drei Jahrzehnten von 70 auf etwa 69 Prozent abfallen. Dies reflektiert allein die Nettolohnindexierung der Renten nach Maßgabe des Rentenreformgesetzes 1992. Durch die demographische Komponente der Rentenreform 1999 impliziert der unterstellte lineare Anstieg der Lebenserwartung eine ebenfalls lineare Absenkung des Nettorentenniveaus auf 64 Prozent im Jahr 2030.

Abbildung 2b zeigt die Entwicklung der Beitragssätze, die zur Finanzierung des entsprechenden Rentenniveaus im Status Quo bzw. der Rentenreformszenarios notwendig sind. Deutlich erkennbar ist in beiden Fällen die kurze demographische "Verschnaufpause" bis ins Jahr 2010. Danach steigt die Abgabenlast extrem stark an. Ohne Rentenreform würde eine Projektion, die die gegenwärtigen ökonomischen Rahmenbedingungen fortschreibt, Beitragssätze von 33,9

Prozent in den Zeiten der höchsten Belastung (2038) ausweisen. Die Rentenreform 1999 vermindert diese Spitzenbelastung aufgrund des geringeren Rentenniveaus auf etwa 31,6 Prozent. Angesichts ebenfalls steigender Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge dürften die Sozialversicherungsabgaben (unter Einschluß der Arbeitslosenversicherung) selbst unter den Bedingungen der Rentenreform 1999 im Jahr 2038 fast 60 Prozent der Lohnsumme ausmachen.

Ganz offensichtlich ist die Rentenreform damit nicht in der Lage, die langfristige Finanzierung der GRV und damit eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen. Inwieweit das zweite Ziel der Rentenreform, d.h. die Wahrung der Generationengerechtigkeit in der GRV, erreicht wurde, soll an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt werden, sondern verbleibt Gegenstand der vergleichenden Generationenbilanzierung im vierten Kapitel.

3.2 Grundrente

Angesichts des Ausmaßes der zu erwartenden demographischen Belastungen des sozialen Alterssicherungssystems ist es nicht verwunderlich, daß in der jüngeren Vergangenheit auch immer wieder die Frage diskutiert wurde, ob denn die GRV als System Bestand haben könne. Zu den prominentesten Reformvorschlägen, die diese Frage verneinen und mithin nicht systemimmanent argumentieren, gehören vor allem die steuerfinanzierten Grundrentenmodelle, wie sie verschiedentlich vom IWG Bonn vorgeschlagen wurden.⁵ Die Vorzüge einer Grundsicherung liegen auf der Hand. Einerseits wird aufgrund der niedrigeren Absicherung der privaten, kapitalgedeckten Vorsorge mehr Platz eingeräumt, andererseits wird nicht mehr der Produktionsfaktor Arbeit einseitig zur Finanzierung herangezogen.

Im einzelnen sieht das hier zugrundegelegte Grundrentenmodell folgende Regelungen vor: Alle Personen, die mehr als 25 Jahre nach Volljährigkeit in Deutschland steuerpflichtig gewesen sind, erwerben einen Anspruch auf eine Grundrente in Höhe von 55% des durchschnittlichen Volkseinkommens ab Vollendung des 65. Lebensjahres. Für 1996 entsprach dies beispielsweise einem Betrag von 1540,- DM pro Monat. Die Hinterbliebenen-, Waisen- und Erwerbsunfähigkeitsrenten sollen nach diesem Reformvorschlag analog gewährt werden. Für den vollständigen Übergang von der GRV zur Grundrente sieht der Vorschlag eine sehr langfristige Einphasung vor, nach der bereits erworbene Ansprüche der über 40jährigen vollständig erhalten bleiben sollen.

Für alle Personen dieser Gruppe, deren Anspruch an die GRV bereits die Grundrentenhöhe überschreitet, bedeutet dies, daß die entsprechende spätere Rentenzahlung vorgenommen wird und ihnen gleichzeitig für jedes weitere Jahr

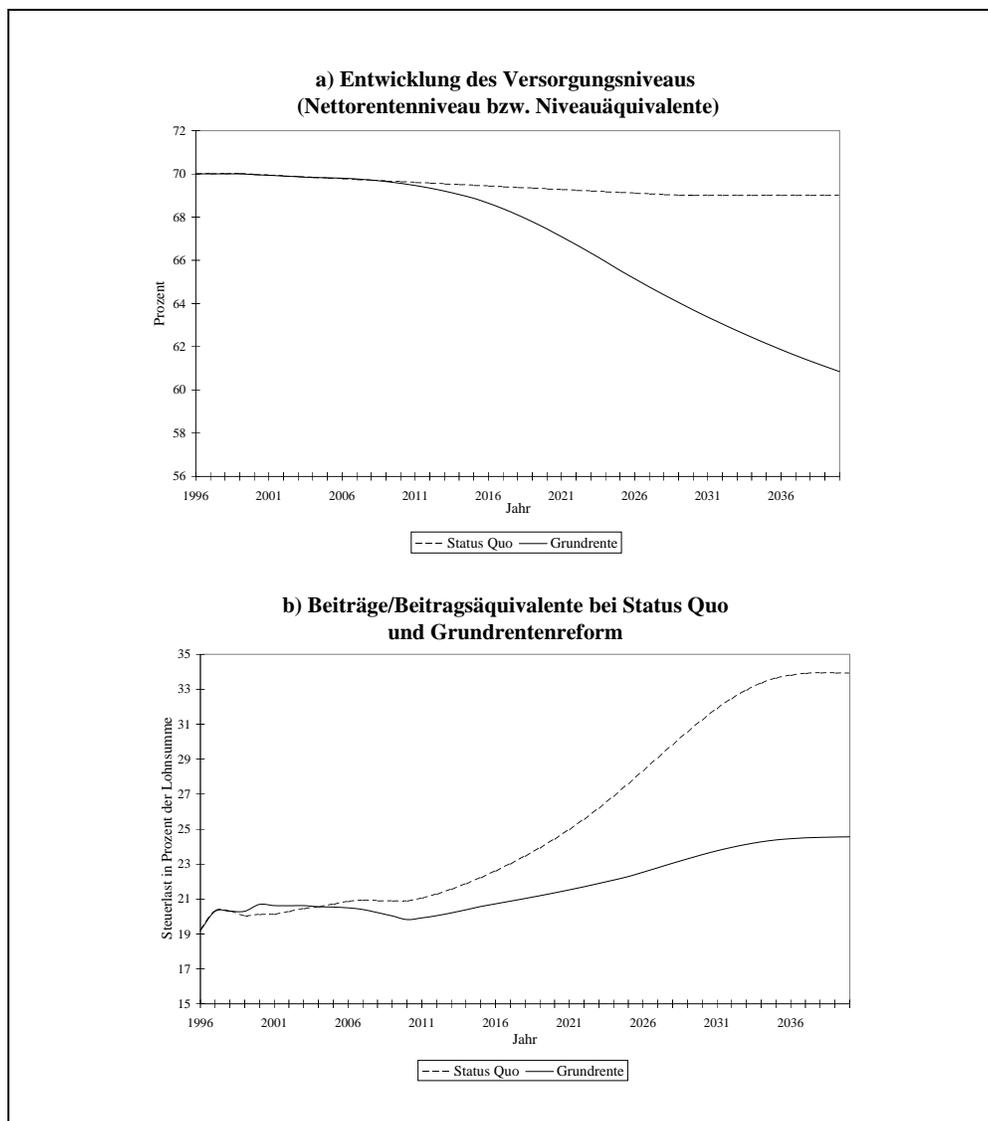


Abbildung 3: Grundrentenvorschlag

bis zum Renteneintritt ein Zuschlag in Höhe von zwei Prozentpunkten gewährt wird. Für alle anderen über 40jährigen bauen sich die zusätzlichen Ansprüche an die Grundrente mit jährlich 4 Prozentpunkten der Grundrente auf, bis sie den Grundrentenbetrag erreichen. Danach werden für jedes weitere Jahr ebenfalls zwei Prozentpunkte hinzugerechnet. Die Ansprüche aller Personen unter 40 Jahren bleiben nur dann erhalten, wenn sie die Höhe der Grundrente bereits übersteigen. Alle Ansprüche, sowie der eigentliche Grundrentenbetrag wachsen mit der exogen unterstellten Wachstumsrate des Volkseinkommens in Höhe von 1,5 Prozent.

Die Finanzierung der Versorgungszahlungen erfolgt nicht mehr über lohnbezogene Beiträge, sondern über das allgemeine Steueraufkommen und zwar durch eine Erhöhung der indirekten und direkten Steuern im Verhältnis 60:40. Da-

durch wird zugleich gewährleistet, daß alle Individuen zur Finanzierung dieses Systems beitragen. Abbildung 3a zeigt die langfristige Entwicklung des exogen vorgegebenen Versorgungsniveaus bezogen auf das Nettoeinkommen für den Grundrentenvorschlag und den Fall des Status Quo. Deutlich erkennbar ist, daß durch die Bedienung aller bereits erworbenen Ansprüche bis in das Jahr 2010 für die Rentnerkohorten keinerlei Einbußen zu verzeichnen sind. In den darauf folgenden Jahrzehnten kommt es dann zu einem annähernd linearen Abfall des Versorgungsniveaus. Langfristig entspricht dieses einem Nettorentenniveau von etwa 55 Prozent bei allerdings deutlich ausgeweitetem Kreis der anspruchsberechtigten Personen.

Das sowohl im Verhältnis zum Status Quo aber auch in Relation zur Rentenreform 1999 deutlich niedrigere Versorgungsniveau impliziert, wie aus Abbildung 3b hervorgeht, eine spürbare Dämpfung der Finanzierungslasten. Aufgrund des ausgeweiteten Kreises der Anspruchsberechtigten steigt die Steuerlast gemessen in Beitragsäquivalenten — d.h. in Prozent der Lohnsumme — kurzfristig leicht über das Niveau des Status Quo bzw. der Rentenreform 1999 an. Bereits ab dem Jahr 2005 bzw. 2007 ist die Belastung niedriger als im Fall des Status Quo bzw. der Rentenreform 1999. In der langen Frist erfordert der Grundrentenvorschlag eine fast 40prozentige Anhebung der direkten und eine 56prozentige Anhebung der indirekten Steuern.⁶ Dies entspricht etwa 25,4 Prozent der Lohnsumme und liegt damit 8,5 (6,2) Prozentpunkte unterhalb des erforderlichen Beitragssatzes im Fall des Status Quo (der Rentenreform 1999). Sowohl mit der Ausweitung des anspruchsberechtigten Personenkreises als auch mit der partiellen Verlagerung der Finanzierungslasten von den Arbeitnehmern zu den Konsumenten sind natürlich erhebliche intergenerative Verteilungswirkungen verbunden. Beide Aspekte sind Gegenstand der ausführlichen vergleichenden Analyse im vierten Kapitel.

3.3 Ausgleichsreform

Bevor wir uns explizit den intergenerativen Umverteilungswirkungen der Rentenreformvorschläge zuwenden, soll im folgenden ein Vorschlag vorgestellt werden, der ebenfalls auf eine Stärkung der privaten Vorsorge durch eine Teilfundierung des Umlagesystems abzielt. Ausgangspunkt dieses Reformvorschlags ist die Tatsache, daß künftige Generationen die Belastung des heutigen oder auch des nach Maßgabe der Rentenreform 1999 modifizierten Alterssicherungssystems zu tragen bereit sind. Wenn sich die Beitragssätze in dem Bereich entwickeln, der in Abbildung 2b aufgezeigt wurde, dann wird zukünftigen Beitragzahlern nichts anderes übrigbleiben, als die "fristlose Kündigung" des Ge-

nerationenvertrags.

Mithin liegt es im ureigensten Interesse auch und gerade der heutigen Beitragszahler, deren niedrige Fertilität Auslöser der steigenden Alterslastquote ist, das Rentensystem für zukünftige Generationen tragfähig zu machen. Angesichts der Größenordnung und auch im Hinblick auf die politische Umsetzbarkeit sollte die unumgängliche Entlastung zukünftiger Generationen allerdings ausgewogen auf alle heute lebenden Jahrgänge verteilt werden. Eine wie in der Rentenreform 1999 erst ab dem Jahr 2020 spürbar werdende Absenkung des Rentenniveaus käme zu spät und beließe weite Teile der heutigen Rentnerkohorten unberührt. Aus diesem Grund besteht eine Ausgleichsreform eher in einer Kombination aus zunächst moderaten Rentenkürzungen und langfristig verstärkter privater Altersvorsorge anstelle von extrem erhöhten Zwangsbeiträgen.

Die Eckpunkte der von Raffelhüschen (1997) vorgeschlagenen Ausgleichsreform illustrieren die Abbildungen 4a und 4b. Zunächst werden die Nominalrenten auf das Niveau des Jahres 1998 eingefroren, so daß über den entfallenden Produktivitäts- und Inflationsausgleich das reale Rentenniveau (AR-Staat) innerhalb eines Zeitraums von sechs Jahren (1999–2004) von derzeit 70 auf 61 Prozent gesenkt werden kann. Wie aus Abbildung 4b hervorgeht, ist es dadurch möglich, die zum Budgetausgleich notwendigen Beitragssätze von 20,3 sukzessiv auf 18,2 Prozent im Jahr 2004 zu senken und somit die Lohnnebenkosten zu vermindern. Ab 2005 steigt der Beitragssatz zur Finanzierung des nunmehr konstant gehaltenen Nettorentenniveaus von 61 Prozent langsam wieder an und erreicht im Jahr 2017 das heutige Niveau von 20,3 Prozent. In der darauf folgenden Zeit werden die Beiträge konstant gehalten und somit sinkt das Nettorentenniveau der GRV weiter ab, bis es im Jahr 2038 sein absolutes Minimum von 42 Prozent erreicht und danach wieder geringfügig ansteigt.

Parallel zur Rückführung der sozialen Alterssicherung unterliegen alle Beitragspflichtigen einer Pflicht zur privaten Altersvorsorge freier Wahl. Das zu dokumentierende Zwangssparen stellt sicher, daß in jeder Periode genau 23 Prozent des Gesamteinkommens in die Alterssicherung fließen. Im Zeitraum von 1998 bis 2018 werden damit zwischen 2,7 und 4,8 Prozent des Gesamteinkommens, nach 2018 genau 2,7 Prozent in die private Altersvorsorge überführt und erwirtschaften dort eine reale Rendite in Höhe vom exogen unterstellten Zinssatz.

Abbildung 4a illustriert die Schere, die sich im Laufe der kommenden Jahrzehnte zwischen der Entwicklung des Rentenniveaus beim Renteneintritt im Ausgleichsszenario und im Falle der Rentenreform 1999 öffnet. Die Abbildung verdeutlicht aber zugleich, welche Rolle der privaten Altersvorsorge zufällt.

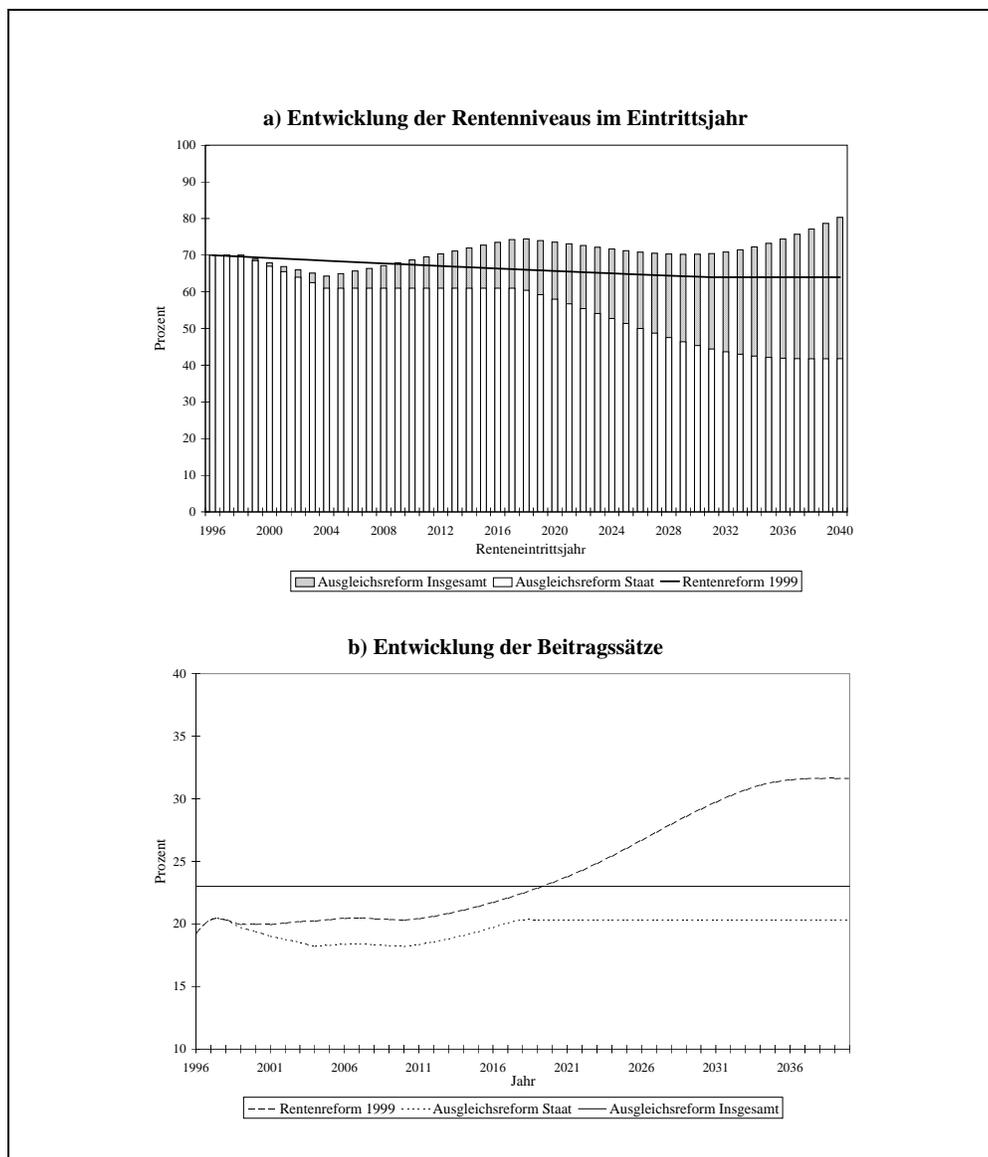


Abbildung 4: Ausgleichsreform

Überträgt man nämlich die aus der privaten Anlage resultierenden Erträge in Rentenniveauäquivalente, so zeigt sich, daß die immer stärker ausreifende private Alterssicherung ab 2010 die Ausfälle aufgrund der Rückführung der staatlichen Alterssicherung mehr als kompensieren kann. Dieser Effekt ist so stark, das trotz einer Rückführung der GRV auf Sozialhilfeniveau die Gesamt-sicherung sogar etwas oberhalb der Entwicklung des Rentenniveaus im Falle der Rentenreform 1999 liegt. Beispielsweise wird für einen Eckrentner im Jahr 2030 die GRV und die private Vorsorge mit 70 Prozent (45 plus 25) das Niveau der Rentenreform 1999 um sechs Prozentpunkte übersteigen.

Offensichtlich gelingt es in dem Ausgleichsszenario, das Beitragsniveau auf seinem derzeitigen Niveau zu halten bzw. vorübergehend sogar zu senken. Der

Preis ist jedoch eine erhebliche Reduktion der aus dem staatlichen Sicherungssystem finanzierten Renten. Dies belastet sowohl heutige Rentnerkohorten als auch heutige Beitragszahler in ihrer Eigenschaft als zukünftige Rentner. Gleichzeitig werden letztere gezwungen, Teile ihres Einkommens in die private Vorsorge einfließen zu lassen. Sind damit also heutige Beitragszahler doppelt belastet? Die Antwort steht weiterhin aus, denn bislang wurden noch keine wirklichen intergenerativen Vergleiche gezogen. Nur diese im folgenden durchzuführende Analyse zeigt, daß das Ausgleichsszenario tatsächlich eine ausgleichende Lastverteilung über die heutigen und zukünftigen Generationen impliziert.

4 Intergenerative Umverteilungswirkungen

Um die Verteilungswirkungen der einzelnen Reformszenarien zwischen den Generationen darstellen zu können, wurden in allen drei Fällen die obigen Vorgaben hinsichtlich der Entwicklung von Beitragssätzen und Nettorentenniveau in die Generationenbilanz eingeführt und die entsprechenden kohortenspezifischen Nettosteuerzahlungen für alle heutigen und zukünftigen Generationen spezifiziert. Die für jede einzelne Kohorte berechnete Differenz dieser Zahlungsströme mit der in Tabelle 2 dargestellten Generationenbilanz des Status-Quo-Zustands mit endogener Beitragssatzentwicklung im Basisjahr 1996 entspricht dann den Gewinnen bzw. Verlusten, die jeder einzelne Jahrgang durch die entsprechende Rentenreform realisieren wird. Diese Gewinne bzw. Verluste sind für alle drei Reformszenarien in Abbildung 5 zusammengefaßt.

Zumindest ein qualitatives Ergebnis ist allen Reformvorschlägen gemeinsam: Immer kommt es zu einer Besserstellung der zukünftigen und der jüngsten bereits lebenden Jahrgänge, während Rentner- und ältere Erwerbstätigenjahrgänge in jedem Fall zu den Verlierern zählen. Dies ist aber auch die einzige Gemeinsamkeit aller Rentenreformvorschläge, denn deren quantitative Auswirkungen unterscheiden sich erheblich.

Die geringsten intergenerativen Umverteilungseffekte ergeben sich im Fall der Rentenreform 1999. Vor dem Hintergrund einer Nettozahllast von 140.000,- DM macht eine Entlastung in Höhe von knapp 3.700,- DM für den Basisjahrgang 1996 gerade eine Entlastung von 2,7 Prozent aus. Von ähnlich geringer Größenordnung sind auch die Verluste dieses Reformvorschlages. Sie belaufen sich im Maximum auf 8.000,- DM für ein durchschnittliches 55jähriges Individuum. Relativ zur verbleibenden Restlebenszeit ergibt sich sowohl für alle älteren Erwerbstätigen- als auch für alle Rentnerkohorten ein geringer Nettotransferverlust von etwa 400,- DM in 1996er Kaufkraft pro Jahr. Da auch

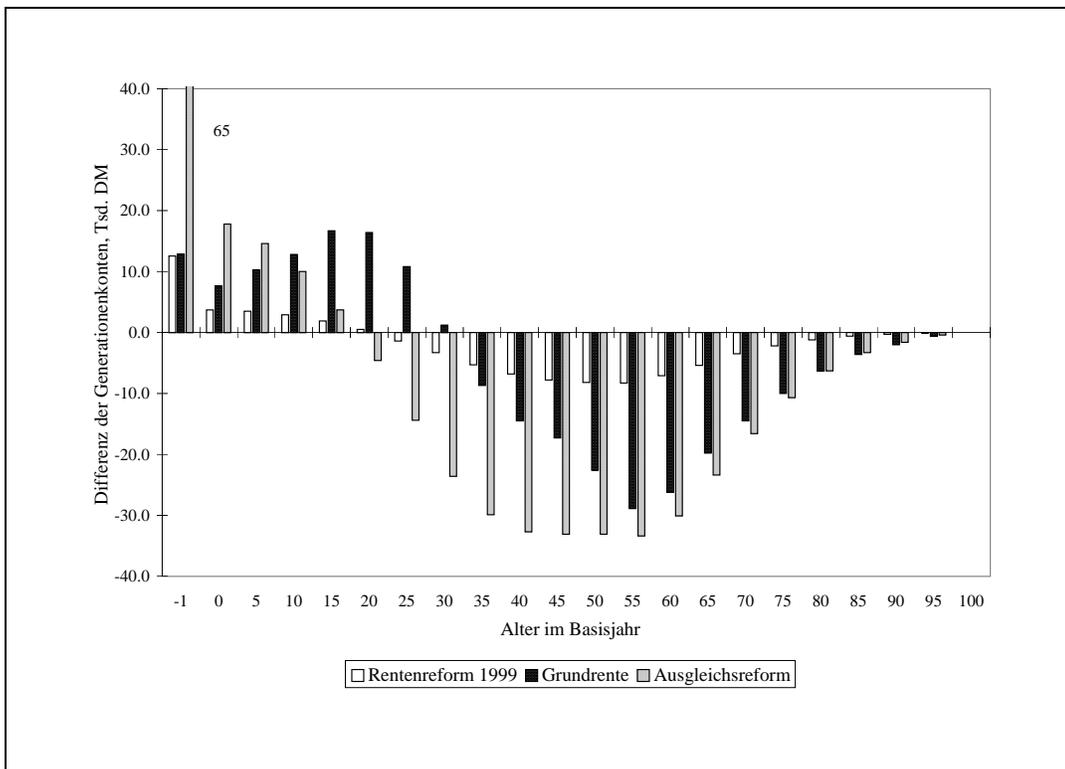


Abbildung 5: Intergenerative Umverteilung der Reformvorschläge

die Gewinne der zukünftigen Generationen mit 12.500,- DM bei einer Gesamtzahllast von 294.000,- DM eine ähnliche relative Größenordnung wie die der im Basisjahr geborenen Personen erreichen, wird die Mehrbelastung zukünftiger Generationen durch die Rentenreform 1999 nur unwesentlich von 189 auf 166 Prozent sinken. Hierbei bezieht sich der Index der intergenerativen Umverteilung jeweils auf die Generationenbilanzen mit exogener Beitragssatzentwicklung.

Sehr viel einschneidender sind die intergenerativen Verteilungswirkungen des Grundrentenmodells. Im Vergleich zur Rentenreform 1999 sind die Gewinne der jüngsten heute lebenden Generationen um ein Vielfaches größer. Beispielsweise verdoppelt sich der Gewinn für den im Basisjahr geborenen Jahrgang und die absoluten Gewinne befinden sich im Fall einer Grundrentenreform gerade für jene Generationen im Maximum, die genau vor dem Eintritt ins Erwerbsleben stehen. Diese Kohorten realisieren einen Gewinn von fast 17.000,- DM, weil sie keine Beiträge zur Alterssicherung zu leisten haben und durch die Steuerzahlung allein den Grundrentenanspruch begründen. Aber auch die 20- bis 30jährigen, die bei der Rentenreform 1999 leichte Verluste realisieren, würden im Fall der Grundrentenreform zu den (leichten) Gewinnern zählen.

Negativ wirkt sich die Grundrentenreform vor allem auf die im Erwerbsle-

ben stehenden älteren Kohorten und natürlich auf die Rentnerkohorten aus. Da bestehende Ansprüche abgegolten werden, verbleiben die Rentenzahlungen der GRV zwar auf dem alten Niveau, allerdings müssen nunmehr auch die Rentnerkohorten via Erhöhung der direkten Steuern, vor allem aber aufgrund der noch stärkeren Erhöhung der indirekten Steuern, Teile ihres verfügbaren Einkommens an den Staat abführen. Für einen 65jährigen Rentner macht dies einen Verlust von 20.000,- DM über die verbleibende Lebenszeit aus. Noch etwas höher liegen absolut gesehen die Verluste für die 50- bis 60jährigen Individuen, die genauso durch die indirekten, aber stärker durch die direkten Einkommensteuererhöhungen getroffen werden.

Im Vergleich zur Rentenreform 1999, deren intergenerative Umverteilungseffekte sehr gering ausfallen, verteilt eine Grundrentenreform im Sinne von Biedenkopf und Miegel sehr viel stärker zu Lasten von älteren und zugunsten von jüngeren Generationen um. Damit ist die Grundrentenreform weitaus besser geeignet, eine nachhaltigere soziale Alterssicherung zu gewährleisten als das reformierte Umlageverfahren. Dennoch wird einem Aspekt der intergenerativen Lastenverteilung nicht in hinreichendem Maße Rechnung getragen: Die Gewinne der zukünftigen Generationen fallen im Grundrentenfall mit 13.000,- DM absolut gesehen genauso gering aus wie im Fall der Rentenreform 1999. Zwar verringert sich dennoch die relative Mehrbelastung zukünftiger Generationen, allerdings wird eine Grundrente in der Größenordnung von 55 Prozent des Volkseinkommens latent gefährdet bleiben, wenn nicht größere Anstrengungen zur Entlastung zukünftiger Generationen unternommen werden.

Will man zukünftige Generationen jedoch nicht von vornherein zu einer Kündigung des Generationenvertrags zwingen, ist eine sehr viel deutlichere Entlastung ihrer Nettozahlungsverpflichtungen geboten. Genau darin liegt der Vorzug der Ausgleichsreform. Im Verhältnis zu den beiden anderen Reformvorschlägen beziffern sich die Gewinne der zukünftigen Generationen auf 65.000,- DM und belaufen sich somit auf mehr als das fünffache. Auch die jüngsten im Basisjahr lebenden Jahrgänge werden durch die Ausgleichsreform bessergestellt als in den beiden anderen Szenarien. Zwar erhalten sie aus der staatlichen Alterssicherung eine extrem verminderte Rentenzahlung, allerdings realisieren sie auch nicht Beitragssätze von deutlich über 30 Prozent, da der Beitragssatz ja auf maximal 20,3 Prozent eingefroren wird. Mit steigendem Lebensalter der betrachteten Kohorte schmilzt der Gewinn aus der Ausgleichsreform stark zusammen und verkehrt sich schon für die über 20jährigen in einen Verlust.

Nicht nur in Hinblick auf die zukünftigen Generationen, sondern auch innerhalb der Gesamtheit aller heute lebender Generationen sorgt die Ausgleichsreform im Vergleich zu den beiden anderen Reformvorschlägen für eine weit

stärkere Umverteilung. Zum einen gilt dies für die stärker bevorteilten jüngeren Kohorten, zum anderen müssen dann aber auch die Verluste der heute lebenden Generationen sehr viel höher ausfallen, um die entsprechenden Entlastungen für zukünftige bzw. sehr junge Jahrgänge zu finanzieren.

Für alle bereits im Ruhestand befindlichen Personen beziffern sich die Verluste des sukzessiv von 70 auf 61 Prozent verringerten Rentenniveaus nahezu deckungsgleich mit den Verlusten, die ihnen aus der höheren Steuerzahllast im Grundrentenszenario erwachsen. Beiden Reformvorschlägen ist mithin gemeinsam, daß sie im Gegensatz zur Rentenreform 1999 heutige Rentnerkohorten also mit in die Pflicht nehmen, wenn es um die Entlastung zukünftiger Generationen geht. Im Ausgleichsszenario sind es dann auch vor allem die heute lebenden Erwerbstätigenkohorten, die im Vergleich zum Grundrentenfall noch stärkere Verluste hinnehmen müssen. Beispielsweise werden die 40jährigen während ihrer Ruhestandszeit ein Absinken der staatlichen Rentenzahlungen auf ein Niveau geringfügig oberhalb der Sozialhilfe erleben und das, obgleich sie ein Fünftel ihres Erwerbseinkommens an die GRV abgeführt haben: Ihre Verluste belaufen sich dann insgesamt auf 33.000,- DM.

Ein solch drastisches Absinken des sozialen Alterssicherungsniveaus erscheint zunächst nicht realisierbar. Dies ist jedoch insofern zu relativieren, als der Bereich der privaten Pflichtvorsorge die Versorgungslücken schließen kann [Vgl. Abbildung 4b]. Ohne diese kapitalgedeckte Pflichtsicherungskomponente, die alle Freizügigkeit hinsichtlich der Anlageentscheidungen den Individuen beläßt, ist die Rückführung der staatlichen Altersvorsorge auf ein tragfähiges Maß nicht denkbar. In gleicher Weise undenkbar ist allerdings die Aufrechterhaltung des bestehenden Versorgungsniveaus bzw. die im Rentenreformgesetz vorgesehene langsame und geringe Absenkung des Rentenniveaus. In den beiden Fällen wären zukünftige Generationen gezwungen, entweder mehr als oder fast ein Drittel ihres Einkommens an die dann alte Generation abzuführen. Will man dennoch am Sozialversicherungsprinzip festhalten, so muß es zwangsläufig auf eine ausgewogene Mischung von Rentenniveausenkungen und Beitragserhöhungen hinauslaufen. Genau darin liegt der Kern des Ausgleichsszenarios, wobei jedoch statt einer Beitragserhöhung in staatlicher Hand eher auf eine Stärkung der privaten Vorsorge vertraut wird, um entsprechend höhere Ertragsraten der Ersparnisbildung realisieren zu können.

5 Zusammenfassung

Der Generationenvertrag der sozialen Alterssicherung ist revisionsbedürftig. Angesichts einer sich bereits in der mittleren Frist verdoppelnden Quote zwischen Beitragszahlern und Rentenempfängern kann das derzeitige Rentenniveau nicht gehalten werden. Jeder Versuch würde die zukünftigen Beitrags- oder auch Steuerzahler zur Aufkündigung des Generationenvertrags zwingen.

Obgleich hierüber kaum ein Zweifel bestehen kann, beinhaltet die Rentenreform 1999 für das grundlegende Problem der Schräglage in der Generationengerechtigkeit und damit auch hinsichtlich der Nachhaltigkeit des umlagefinanzierten Alterssicherungssystems keine wirkliche Lösung. Die Absenkung des Rentenniveaus ist zu gering und selbst diese zu geringe Absenkung wird erst in 30 Jahren voll wirksam. Anhand der Generationenbilanz 1996 konnte gezeigt werden, daß der Anteil, den alte erwerbstätige bzw. heute lebende Rentnerjahrgänge an der notwendigen Entlastung zukünftiger Generationen tragen, verschwindend gering ist. Da die Rentenreform aber auch die Ansprüche heutiger Beitragszahler nicht wirklich antastet, werden diese als zukünftige Rentner davon abhängig sein, ob die dann lebenden Beitragszahler bereit sind, ein Drittel ihres Einkommens an die Rentenversicherung und ein weiteres Drittel an die anderen Sozialversicherungssysteme bzw. als Steuern abzuführen. Inwieweit weitere Mehrwertsteuererhöhungen angesichts der Tatsache, daß diese aus dem letzten Drittel zu finanzieren sind, realisierbar wären, sei an dieser Stelle offen gelassen.

Sehr viel weitgehender ist der Reformvorschlag vom IWG Bonn. Durch eine Abkehr vom umlagefinanzierten Sozialversicherungsprinzip hin zu einer steuerfinanzierten Grundrente, die ein Versorgungsniveau von 55 Prozent des durchschnittlichen Volkseinkommens sichert, ist die Tragfähigkeit der Altersversorgung weitaus besser gesichert. Auch wären die intragenerativen Umverteilungswirkungen dieses Reformvorschlages weitaus stärker als im Fall der Rentenreform 1999. Junge Kohorten zählen zu den Gewinnern, ältere Kohorten müßten ihre Ansprüche an zukünftige Staatsbudgets entsprechend zurücknehmen. Obgleich die Grundrentenreform sehr viel stärker zwischen den heute lebenden Generationen ausgleicht als die Rentenreform 1999, weisen beide Reformvorschläge dennoch eine gemeinsame Schwäche auf: Die Entlastungswirkungen auf die zukünftigen Generationen sind zu gering.

Zur Sicherung einer wirklich nachhaltigen Entwicklung muß aber nicht nur von alt an jung sondern zugleich von den heute lebenden an die zukünftigen Generationen umverteilt werden. Nur so versetzt man letztere überhaupt in die Lage, die aus der demographischen Entwicklung resultierenden Lasten

zu tragen. Will man gleichfalls eine systemimmanente Reform, die am Sozialversicherungsprinzip festhält, so muß es zwangsläufig auf eine intergenerativ ausgewogene Mischung von Rentenviveausenkungen und Beitragserhöhungen hinauslaufen. Hierin liegt der Kern des dritten untersuchten Reformvorschlags von Raffelhüschen (1997).

Die Ausgleichsreform sorgt für eine wirkliche Entlastung zukünftiger Generationen, deren Beiträge die heutige Größenordnung nicht überschreitet. Gleichzeitig belastet die Reform heutige Rentner und ältere Erwerbstätige durch eine schon kurzfristig wirkende Absenkung des Rentenniveaus auf 61 Prozent. Noch stärker werden heutige Beitragszahler belastet, denn sie müssen mit einer noch deutlicheren Rentenkürzung rechnen und werden gleichzeitig gezwungen, etwa drei Prozentpunkte ihres Einkommens für die private Altersvorsorge zu investieren. In der Zukunft kann diese Teilfundierung die Versorgungslücke auch für die Baby-Boomer-Generationen vollständig abdecken.

Durch die Ausgleichsreform wird der Generationenvertrag erst wirklich auf zukünftige Generationen ausgedehnt; die einfache Fortführung des bestehenden Versorgungsniveaus dagegen ist ihrem Wesen nach ein "Vertrag zu Lasten zukünftiger Generationen". Dabei sind die Risiken der "Vertragskündigung" für die geburtenstarken Jahrgänge selbstverständlich am größten. Dies erscheint insofern gerechtfertigt, als eben jene Jahrgänge die Hauptlast zu tragen haben, die das Problem durch die niedrigen Geburtenhäufigkeiten ihrerseits erzeugten.

Fußnoten

¹Vgl. z.B. Raffelhüschen/Walliser (1997) oder BMWi (1998). Die deutlich günstiger ausfallenden Schätzungen des Prognos Gutachtens [Eckerle/Schlesinger/Blaha (1995)] resultieren im wesentlichen aus sehr optimistischen Annahmen hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung der Arbeitslosigkeit sowie der Erwerbsbeteiligung von Frauen. Die neuesten Zahlen des Bundesarbeitsministeriums, nach denen trotz demographischen Übergangs keinerlei Finanzierungsprobleme für die Rentenversicherung zu erwarten sind, beruhen auf absurd optimistischen Annahmen wie etwa dem Verschwinden der Arbeitslosigkeit innerhalb kürzester Frist, etc.

²Vgl. Raffelhüschen (1997). Die Grundzüge dieser Ausgleichsreform finden sich bereits in der ersten deutschen Generationenbilanzierung von Boll/Raffelhüschen/Walliser (1994). Einen ähnlichen Vorschlag mit Teilkapitalisierung und variabler Zwangssparquote machte jüngst der wissenschaftliche Beirat beim BMWi (1998).

³Im Laufe der vergangenen Jahre wurden in einer Vielzahl verschiedener Länder fiskalpolitische Analysen mit Hilfe der Generationenbilanzierung durchgeführt. Das Konzept fand auch schon seinen Niederschlag in den offiziellen statistischen Dokumentationen der Vereinigten Staaten und Norwegens. In Deutschland erfuhr die Generationenbilanzierung bereits eine sehr frühe und zumindest im wissenschaftlichen Bereich auch nachhaltige Resonanz. Erste Studien zur Tragfähigkeit der umlagefinanzierten Sozialversicherung wurden von Boll/Raffelhüschen/Walliser (1994) vorgelegt; eine erste Generationenbilanz, die den gesamten staatlichen Sektor nach der Wiedervereinigung umfaßt, findet sich in Gokhale/Raffelhüschen/Walliser (1995). Kritische Reflektionen finden sich in Haveman (1994) und Raffelhüschen/Risa (1997).

⁴Zu den Annahmen im einzelnen bzw. Datenvorgaben vgl. Raffelhüschen/Walliser (1997) sowie Sommer (1994), BLK (1997), BMA (1997b), BMF (1997) und Statistisches Bundesamt (1997a,b). Die vorliegende Bilanz umfaßt alle bis dato beschlossenen Gesetzesänderungen hinsichtlich des Steuer- und Ausgabenrechts, klammert jedoch die bereits beschlossene Rentenreform 1999 aus, um auch für diese einen Referenzfall bilden zu können. Sie basiert zudem auf geschlechtsspezifischen Generationenbilanzen für West- und Ostdeutschland, wobei hier allein die Durchschnittsergebnisse für einen Realzins von 5 und einer realen Wachstumsrate von 1,5 Prozent präsentiert werden. In Ergänzung zu den Generationenkosten insgesamt zeigt Tabelle 1 im Anhang auf, welche Steuern, Abgaben und Transfers die Nettosteuerzahlungen in verschiedenen Altersstufen maßgeblich bestimmen.

⁵Ein sehr früher Vorschlag findet sich bereits in Miegel und Wahl (1985). Die hier vorgestellten Ergebnisse der Generationenbilanzierung eines Grundrentenvorschlags basieren auf einer aktuelleren Version von Biedenkopf (1997).

⁶Dies liegt oberhalb der in Biedenkopf (1997) angegebenen Steigerungen von jeweils 30 und 45 Prozent. Die hier vorliegenden Projektionen decken sich allein in der kurzen Frist mit diesen Werten.

Alter in 1996	Steuerzahlungen										Transferzahlungen					
	Nettost.- zahl.	Arbeits- einkommenst.	Kapital- miorage	Seig- steuer	Mehrwert steuer	Verbr.- st. u.a.	Sozialv.- beiträge	GRV & UV	GKV	ALV	Sozial- hilfe	Fam.- hilfe	Aus- bildung			
0	107,1	75,3	25,8	1,6	87,3	32,1	148,4	42,2	60,6	12,9	10,4	51,0	86,3			
5	151,6	89,7	30,7	1,9	88,8	38,1	176,6	50,4	60,6	15,2	9,0	46,6	92,1			
10	227,5	106,6	35,7	2,3	90,9	44,8	209,2	60,1	65,7	18,0	7,9	36,2	74,1			
15	315,4	124,9	41,3	2,8	92,5	52,1	246,5	70,7	71,1	22,1	7,2	22,8	50,8			
20	386,3	142,5	40,3	2,6	93,1	58,0	279,1	81,5	76,0	26,6	7,0	9,1	29,1			
25	400,1	148,5	39,7	2,6	91,1	56,8	283,6	96,2	80,2	24,8	6,8	4,8	9,2			
30	369,1	142,2	40,7	2,6	88,2	53,6	271,2	115,1	83,8	22,0	6,4	2,0	0,0			
35	302,5	129,0	39,3	2,5	86,0	48,8	245,4	136,1	87,4	18,4	6,0	0,7	0,0			
40	213,6	109,5	37,7	2,4	82,8	42,9	210,4	159,7	91,0	15,6	5,7	0,1	0,0			
45	99,5	84,6	33,5	2,2	77,6	36,7	165,0	185,9	94,4	14,1	5,7	0,0	0,0			
50	-30,1	55,0	27,7	1,8	70,3	30,7	114,0	215,2	96,6	11,9	5,9	0,0	0,0			
55	-169,5	26,4	23,4	1,5	61,3	24,6	63,0	257,6	97,8	8,3	6,0	0,0	0,0			
60	-293,1	7,8	19,3	1,3	52,0	19,1	19,4	303,4	98,8	3,7	6,1	0,0	0,0			
65	-327,7	1,0	16,4	1,1	42,5	14,2	2,4	301,1	98,0	0,0	6,0	0,0	0,0			
70	-295,2	0,0	14,1	1,0	33,4	10,1	0,2	253,5	94,2	0,0	6,2	0,0	0,0			
75	-249,5	0,0	11,6	0,8	24,7	7,1	0,0	201,5	86,8	0,0	5,5	0,0	0,0			
80	-198,2	0,0	9,0	0,6	18,4	5,1	0,0	150,4	76,4	0,0	4,4	0,0	0,0			
85	-153,6	0,0	6,9	0,5	13,0	3,5	0,0	109,5	64,6	0,0	3,5	0,0	0,0			
90	-115,1	0,0	5,6	0,4	9,3	2,6	0,0	79,3	51,0	0,0	2,7	0,0	0,0			
95	-80,5	0,0	4,1	0,3	6,7	1,9	0,0	55,7	35,7	0,0	2,0	0,0	0,0			
100	-29,4	0,0	1,3	0,1	2,0	0,6	0,0	22,6	10,2	0,0	0,6	0,0	0,0			

in Tsd. DM, Gegenwartswert 1996

Tabelle 1: Generationenbilanz 1996, Status Quo — exogener Beitragssatz

Alter in 1996	Steuerzahlungen										Transferzahlungen					
	Nettost.- zahl.	Arbeits- einkommenst.	Kapital- miorage	Seig- steuer	Mehrwert steuer	Verbr.- st. u.a.	Sozialv.- beiträge	GRV & UV	GKV	ALV	Sozial- hilfe	Fam.- hilfe	Aus- bildung			
0	139,7	75,3	25,8	1,6	87,3	32,1	181,0	42,2	60,6	12,9	10,4	51,0	86,3			
5	183,2	89,7	30,7	1,9	88,8	38,1	208,1	50,4	60,6	15,2	9,0	46,6	92,1			
10	256,3	106,6	35,7	2,3	90,9	44,8	238,1	60,1	65,7	18,0	7,9	36,2	74,1			
15	339,9	124,9	41,3	2,8	92,5	52,1	271,0	70,7	71,1	22,1	7,2	22,8	50,8			
20	405,2	142,5	40,3	2,6	93,1	58,0	298,0	81,5	76,0	26,6	7,0	9,1	29,1			
25	413,5	148,5	39,7	2,6	91,1	56,8	297,0	96,2	80,2	24,8	6,8	4,8	9,2			
30	377,6	142,2	40,7	2,6	88,2	53,6	279,7	115,1	83,8	22,0	6,4	2,0	0,0			
35	307,1	129,0	39,3	2,5	86,0	48,8	250,0	136,1	87,4	18,4	6,0	0,7	0,0			
40	215,7	109,5	37,7	2,4	82,8	42,9	212,5	159,7	91,0	15,6	5,7	0,1	0,0			
45	100,3	84,6	33,5	2,2	77,6	36,7	165,7	185,9	94,4	14,1	5,7	0,0	0,0			
50	-29,9	55,0	27,7	1,8	70,3	30,7	114,2	215,2	96,6	11,9	5,9	0,0	0,0			
55	-169,6	26,4	23,4	1,5	61,3	24,6	63,0	257,6	97,8	8,3	6,0	0,0	0,0			
60	-293,1	7,8	19,3	1,3	52,0	19,1	19,4	303,4	98,8	3,7	6,1	0,0	0,0			
65	-327,7	1,0	16,4	1,1	42,5	14,2	2,4	301,1	98,0	0,0	6,0	0,0	0,0			
70	-295,2	0,0	14,1	1,0	33,4	10,1	0,2	253,5	94,2	0,0	6,2	0,0	0,0			
75	-249,5	0,0	11,6	0,8	24,7	7,1	0,0	201,5	86,8	0,0	5,5	0,0	0,0			
80	-198,2	0,0	9,0	0,6	18,4	5,1	0,0	150,4	76,4	0,0	4,4	0,0	0,0			
85	-153,6	0,0	6,9	0,5	13,0	3,5	0,0	109,5	64,6	0,0	3,5	0,0	0,0			
90	-115,1	0,0	5,6	0,4	9,3	2,6	0,0	79,3	51,0	0,0	2,7	0,0	0,0			
95	-80,5	0,0	4,1	0,3	6,7	1,9	0,0	55,7	35,7	0,0	2,0	0,0	0,0			
100	-29,4	0,0	1,3	0,1	2,0	0,6	0,0	22,6	10,2	0,0	0,6	0,0	0,0			

in Tsd. DM, Gegenwartswert 1996

Tabelle 2: Generationenbilanz 1996, Status Quo — endogener Beitragsatz

Literatur

Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1991): Generational Accounting: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting, in: D. Bradford (Hrsg.), Tax Policy and the Economy, Vol. 5, Cambridge, MA; MIT Press, S. 55–110.

Auerbach, A., J. Gokhale and L. Kotlikoff (1994): Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy. Journal of Economic Perspectives, Vol. 8, S. 73–94.

Biedenkopf, K. (1997): Von der Arbeitnehmerrente zur Bürgerrente, Mimeo, IWG Bonn.

Boll, S., B. Raffelhüschen und J. Walliser (1994): Social Security and Intergenerational Redistribution: A Generational Accounting Perspective, Public Choice, 81, S. 79–100.

BLK – Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (1997): Ausgaben der Gebietskörperschaften für Bildung und Wissenschaft in den Jahren 1994 (Ist), 1995 und 1996 (Soll), Bonn.

BMA — Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1998): Die Rente: Von Generation zu Generation, Bonn.

BMA — Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1997a): Vorschläge der Kommission "Fortentwicklung der Rentenversicherung", Bonn.

BMA — Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1997b): Arbeits- und Sozialstatistik, Hauptergebnisse, Bonn.

BMF – Bundesministerium für Finanzen (1997): Finanzbericht 1998, Bonn.

BMWi — Bundesministerium für Wirtschaft (1998): Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Gutachten des wissenschaftlichen Beirats, Bonn.

Eckerle, K., M. Schlesinger und G. Blaha (1995): Prognos Gutachten 1995, Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung für Gesamtdeutschland vor dem Hintergrund veränderter politischer und ökonomischer Rahmenbedingungen, Herausgegeben vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Basel.

Gokhale, J., B. Raffelhüschen and J. Walliser (1995): The Burden of German Unification: A Generational Accounting Approach, Finanzarchiv, Vol. 52, S. 141–165.

Haveman, R. (1994): Should Generational Accounts Replace Public Budgets and Deficits? *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 8, S. 95–111.

Miegel, M. und S. Wahl (1985): *Gesetzliche Grundsicherung, Private Vorsorge – Der Weg aus der Rentenkrise*, Bonn.

Raffelhüschchen, B., 1997, *Sanfte Umstellung*, *Finanzen*, Vol. 12, S. 21–22.

Raffelhüschchen, B. und A. Risa (1997): *Generational Accounting and Intergenerational Welfare*, *Public Choice*, Vol. 93, S. 149–163.

Raffelhüschchen, B. und J. Walliser (1997): *Was hinterlassen wir zukünftigen Generationen? Ergebnisse der Generationenbilanzierung*, in: Knappe, E. und A. Winkler: *Sozialstaat im Umbruch*, S. 65–90.

Sommer, B. (1994), *Entwicklung der Bevölkerung bis 2040, Ergebnis der achten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung*. *Wirtschaft und Statistik*: 497-503.

Statistisches Bundesamt (1997a): *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen*, Fachserie 18, Reihe 1.3, Hauptbericht, Stuttgart.

Statistisches Bundesamt (1997b): *Statistisches Jahrbuch*, Stuttgart.