

DISKUSSIONSBEITRÄGE

DISCUSSION PAPERS

**Rentenreformen 1998 - 2001: Eine (vorläufige)
Bestandsaufnahme**

Christoph Borgmann

Pascal Krimmer

Bernd Raffelhüschen

92/01

INSTITUT FÜR FINANZWISSENSCHAFT
DER ALBERT-LUDWIGS-UNIVERSITÄT FREIBURG IM BREISGAU



Prof. Dr. A. Oberhauser
Waldackerweg 14
79194 Gundelfingen

Prof. Dr. B. Raffelhüschen
Platz der Alten Synagoge 1
79098 Freiburg i. Br.

Prof. Dr. W. Ehrlicher
Beethovenstrasse 23
79100 Freiburg i. Br.

Prof. Dr. H.-H. Francke
Maximilianstrasse 15
79100 Freiburg i. Br.

Rentenreformen 1998-2001: Eine (vorläufige) Bestandsaufnahme

Christoph Borgmann

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Pascal Krimmer

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

und

Bernd Raffelhüschen

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg,
Universität Bergen, Norwegen

Erstmals eingereicht am: 25.1.2001

Gekürzte Version vom 27.2.2001

Abstract:

Since the current German government has stepped into office, there have been numerous corrections to the paygo-financed Social Security system. The adjustments to both the pressure of the demographics and the labor market will have severe intergenerational impacts, which are reported with the help of generational accounting. Our findings suggest that the recent reform proposals do in fact reduce the burden on future generations. In the early version of the reform proposal mainly the younger generations paid the price, whereas the version which has been passed into law, shifts most of the burden to the elderly.

Korrespondenz an: Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen, Institut für Finanzwissenschaft, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Platz der alten Synagoge, D-79085 Freiburg. Wir danken Karen Feist für nützliche Kommentare und zahlreiche Korrekturen.

1. Einleitung

Der absehbare demographische Alterungsprozess und die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit stellen die finanzielle Nachhaltigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland fundamental in Frage. Bereits im Wahlkampf zur Bundestagswahl 1998 zeichnete sich deshalb ab, dass die Rentenpolitik ein zentrales Thema für den Wahlkampf und die spätere Regierungsarbeit bilden würde. Wie angekündigt setzte die neue Regierung den demographischen Faktor des Rentenreformgesetzes (RRG) 1999 vorerst aus und erließ kurze Zeit später das Haushaltssanierungsgesetz, in dem die Rentenversicherung am Aufkommen der Ökosteuer beteiligt und die Rentenanpassung 2000 auf die Inflationsrate reduziert wurde.

Im Herbst 2000 wurde die Öffentlichkeit mit einer Serie von Reformvorschlägen aus dem Arbeits- und Sozialministerium konfrontiert. Fast wöchentlich änderte sich die im Internet zur Verfügung stehende Datei des Reformentwurfs. Spätestens ab Ende September beinhalteten alle Entwürfe ein Kernelement: Die Neuregelung der Rentenanpassung.¹ Die Nettolohnanpassung soll demnach durch eine „modifizierte Bruttolohnanpassung“ ersetzt werden. Anstelle einer Nettolohnanpassung, die neben der Entwicklung der Produktivität auch die Änderungen der Steuerquote und der Arbeitnehmerbeiträge zu allen Sozialversicherungen beinhaltet, wird laut dem Vorschlag in Zukunft erstens die Bruttolohnentwicklung, zweitens die gesamten Beiträge – also Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge – zur gesetzlichen Rentenversicherung und drittens die Aufwendungen für die geförderte private Altersvorsorge bis maximal vier Prozent des Bruttolohns berücksichtigt. Dieses Element blieb auch in den nachfolgenden Versionen erhalten.

Die weitere Diskussion fokussierte sich auf die „zweite Stufe“ der Reform: Den Ausgleichsfaktor, der später im wesentlichen durch den VDR-Vorschlag ersetzt wurde. Der Ausgleichsfaktor sah eine stufenweise Absenkung des Zugangsrentenniveaus um jährlich 0,3 Prozentpunkte zwischen den Jahren 2011 und 2030 vor. Beim VDR-Vorschlag hingegen wird das Rentenniveau zwar deutlich weniger gesenkt, dafür betrifft die Senkung aber sowohl die Zugangs- als auch die Bestandsrenten. Dies wird durch eine weitere Änderung der modifizierten Bruttolohnanpassung bewirkt. Der Bruttoanpassungsfaktor soll ab 2011 von 100 auf 90 gesenkt werden, so dass eine Steigerung der Beitragssätze sich stärker auf die Rentenanpassung auswirkt.

¹ Ein grobes Konzept für diese Reform wurde erstmals im Mai 2000 von der Regierungskoalition vorgelegt. Vgl. Rürup (2000).

Ziel dieses Beitrags ist eine Bestandsaufnahme der Rentenpolitik der Bundesregierung seit deren Amtsantritt im Herbst 1998. Mit Hilfe der Generationenbilanzierung werden die Auswirkungen der verschiedenen Reformen und Reformkorrekturen auf die Nachhaltigkeit der Fiskalpolitik einerseits und auf die Verteilung der Be- und Entlastungen der einzelnen Jahrgänge andererseits aufgezeigt. Ausgangspunkt ist dabei der gesetzliche Status quo, der im Mittelpunkt des zweiten Abschnitts steht. Dort wird die Generationenbilanz auf Basis des Jahres 1998 unter Einbeziehung der Gesetzeslage zum Jahresbeginn 2001 vorgestellt.

Im weiteren sollen die fiskalischen Folgen zum einen der in der Vergangenheit beschlossenen Maßnahmen (Abschnitt 3) und zum anderen der anvisierten Reformvorschläge analysiert werden. Fazit der Bestandsaufnahme wird sein, dass es zwar im Zeitablauf an einer zielstrebigem Ausrichtung der Politik mangelte und auch die einzelnen Maßnahmen nicht durch Systematik oder Transparenz beeindrucken. Im Ergebnis macht das ursprüngliche Maßnahmenpaket aber einen bedeutenden Schritt in die Richtung einer gerechteren Verteilung der demographischen Last auf die verschiedenen Generationen. Dieser Schritt wäre quantitativ größer gewesen als die ausgesetzte Rentenreform 1999. Die später im Rahmen des VDR-Vorschlags aber auch durch die „Nachbesserungen“ des parlamentarischen Beratungsprozesses beschlossenen Modifikationen haben diesen Schritt jedoch wieder erheblich vermindert. Nichtsdestotrotz stellt die Reform selbst in der „nachgebesserten“ Version einen – längst fälligen – Paradigmenwechsel dar: Weg vom Umlageverfahren, hin zu mehr privater und damit kapitalbildender Altersvorsorge.²

2. Die Gegenwart: Der gesetzliche Status quo im Herbst 2000

Die vorliegende Untersuchung basiert auf der Methodik der Generationenbilanzierung, die Anfang der neunziger Jahre von Auerbach, Gokhale und Kotlikoff in einer Reihe von Artikeln (vgl. Auerbach, Gokhale und Kotlikoff, 1991, 1992, 1994) entwickelt wurde, um eventuelle intergenerative Belastungswirkungen der Fiskalpolitik aufzudecken.³ Mittels dieses

² Der Beitrag schließt an den im November 2000 veröffentlichten Band zur Rentenreform der *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* an, in dem Thum und v. Weizsäcker (2000) zu den damals aktuellen Reformvorschlägen Stellung bezogen. Aufgrund der rasanten politischen Entwicklung ist dieser heute bereits überholt. Weiterhin werden aufgrund der hier verwendeten Methodik der Generationenbilanzierung auch solche Verteilungswirkungen berücksichtigt, die durch die Wechselwirkung von Steuer- und Rentenversicherungssystem zustande kommen. Grundsätzlich liegt hier der entscheidende Vorteil der Generationenbilanzierung: Werden immer häufiger Beitragszahlungen zur gesetzlichen Rentenversicherung durch die Erhebung von Steuern ergänzt oder ersetzt (Ökosteuer oder Mehrwertsteuer), kann die Analyse einer Reform bei isolierter Betrachtung der Rentenversicherung die tatsächlichen intergenerativen Umverteilungen nicht oder nur unscharf widerspiegeln.

³ In Deutschland erfuhr die Generationenbilanzierung relativ frühe Resonanz. Die ersten Studien zur Tragfähigkeit der umlagefinanzierten Sozialversicherung wurden von Boll, Raffelhüschen und Walliser (1994)

Verfahrens ist es möglich, alle zukünftigen Zahlungen eines Individuums an den Staat sowie alle empfangenen Leistungen und Transfers vom Staat gegeneinander aufzurechnen. Als nachhaltig gilt eine Politik immer dann, wenn es möglich ist, die Transferansprüche der heute lebenden Generationen mittels des heutigen Besteuerungsniveaus für alle Generationen aufrecht zu erhalten, ohne dass die Steuer- oder die Transferhöhe für zukünftige Generationen geändert werden muss. Damit wäre die intertemporale Budgetrestriktion des Staates unter Beibehaltung der bisherigen Politik ausgeglichen. Wird hingegen die Budgetrestriktion nicht eingehalten, so führt diese Politik bei vorläufiger Beibehaltung in der Regel zu einer Lastenverschiebung in die Zukunft. Eine solche Fiskal- und Sozialpolitik ist nicht nachhaltig: Sie kann in dieser Form nicht auf Dauer fortgeführt werden.

Im folgenden soll zunächst die Generationenbilanz der gesamten deutschen Fiskalpolitik im Status quo kommentiert werden. Dabei umfasst dieser Referenzfall folgende Komponenten: Der demographische Faktor kommt nicht zum Einsatz, allerdings wird die gesetzliche Rentenversicherung an den Einnahmen der Ökosteuer beteiligt.⁴ Weiterhin beschränkt sich die Anpassung der Renten im Jahr 2000 auf einen Inflationsausgleich. In den folgenden Jahren gilt wieder die seit 1992 angewandte Nettolohnanpassung. In Abbildung 1 werden die Generationenkonto für das Basisjahr 1998 dargestellt. Ein Generationenkonto illustriert den Barwert der Nettosteuerzahlung über das verbleibende Leben eines Durchschnittsindividuums der jeweiligen Jahrgänge. So muss ein repräsentativer 20-Jähriger über den restlichen Lebenszyklus hinweg 481.700 DM mehr Steuern zahlen als er Transfers empfängt. Die Generationenkonto der lebenden Generationen (0-100-Jährige im Basisjahr) werden ermittelt, indem alle zukünftig zu zahlenden Steuern und zu erhaltenden Transfers über die zu erwartende verbleibende Lebenszeit als Barwerte saldiert werden.

Vergangene Zahlungsströme, wie zum Beispiel frühere Sozialversicherungsbeiträge der heutigen Rentner, werden nicht berücksichtigt, da sie keinen Einfluss auf die heutige Haushaltslage haben. Dies hat eine gewichtige Konsequenz: Die Generationenkonto lebender Jahrgänge dürfen keinesfalls miteinander verglichen werden. Dennoch können mit Hilfe von Generationenkonto zwei entscheidende Analysen durchgeführt werden: Zum einen kann die Belastung der einzelnen Jahrgänge durch fiskalische Reformen ermittelt werden,

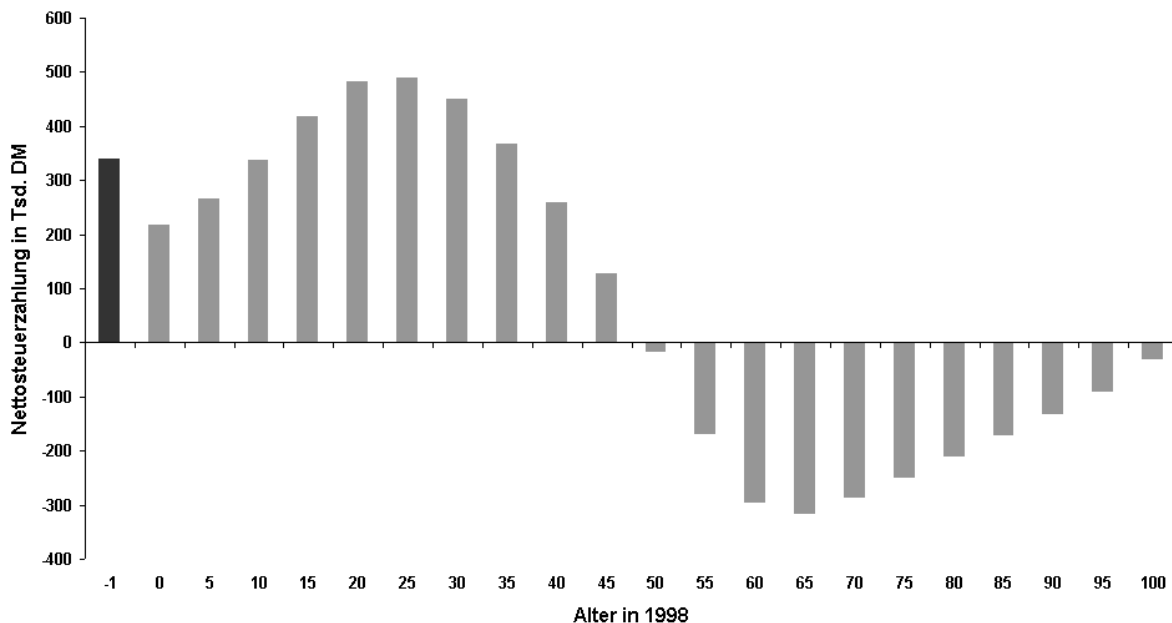
erarbeitet. Eine erste Generationenbilanz, die den gesamten staatlichen Sektor nach der Wiedervereinigung umfasst, findet sich in Gokhale, Raffelhüschen und Walliser (1995).

⁴ Bei der Festlegung des Status quo liegt ein gewisser Ermessensspielraum vor, da der demographische Faktor bisher nur ausgesetzt und noch nicht abgeschafft wurde. Hier wird dem SVR (2000, S. 224, 229) gefolgt, indem das geltende Recht ohne demographischen Faktor als Referenzszenario gewählt wird. Die Auswirkungen des demographischen Faktors sind Gegenstand der Ausführungen im dritten Abschnitt.

indem man die Differenz der einzelnen Konten vor bzw. nach Durchführung der Reform bildet.

Zum anderen ist es möglich, die Nachhaltigkeit der gegenwärtigen oder zukünftigen Fiskalpolitik und die daraus resultierende Belastung zukünftiger Generationen zu ermitteln: Durch Addition der einzelnen Generationenkonten lebender Generationen, gewichtet mit der jeweiligen Jahrgangsstärke, erhält man die implizite Staatsschuld. Diese muss ebenso wie die explizite Staatsschuld von den zukünftigen Generationen bedient werden. Dabei geht man davon aus, dass auch für alle zukünftigen Generationen die heutige Fiskalpolitik gilt, allerdings mit einem Unterschied: Fiktiv müssen allein die zukünftigen Generationen das Defizit der intertemporalen Budgetrestriktion durch erhöhte Steuer- und Beitragszahlungen schließen. Betrachtet man bei gleichmäßiger Lastverteilung unter den zukünftigen Generationen die „1“-Jährigen als deren Repräsentanten, so läge deren Nettosteuerzahlung mit 339.800 DM etwa 56 Prozent über der entsprechenden Zahlung der jüngsten gegenwärtigen Generation, den Nulljährigen.

Abbildung 1: Generationenbilanz 1998, Status quo
($r=3\%$, $g=1,5\%$)



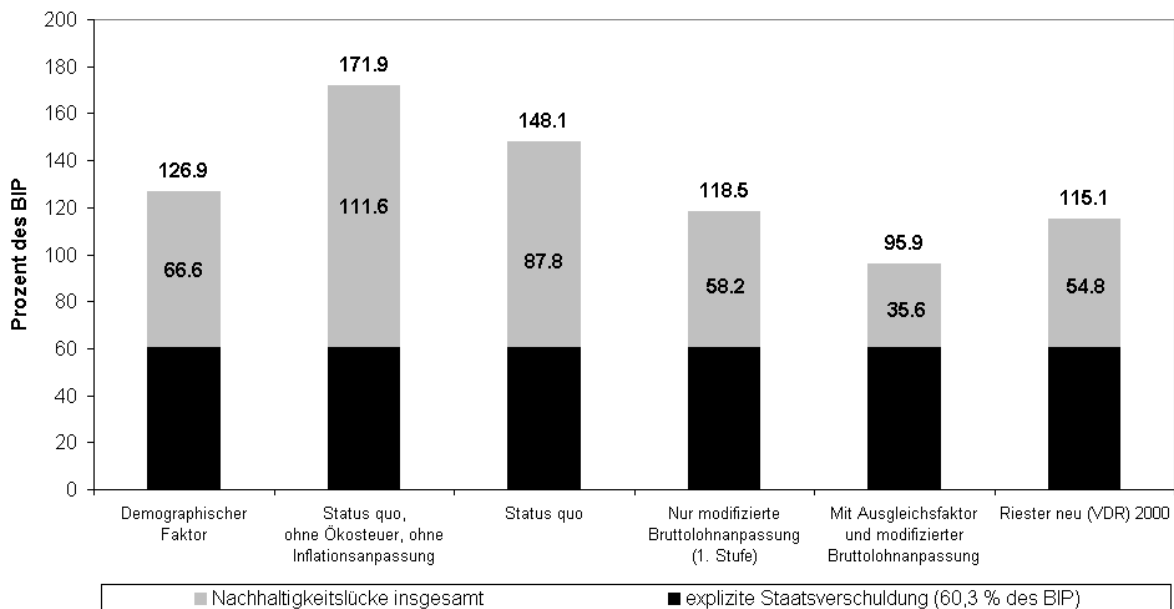
Eine andere Art der Darstellung dieser Mehrbelastung zukünftiger Generationen baut auf dem Konzept der „wahren“ Staatsverschuldung auf. Die gesamte Staatsschuld wird dabei in die explizit verbrieft und in die implizite, aus Generationenverträgen resultierende Komponente zergliedert. Letztere hängt neben einer ganzen Reihe von Parametervorgaben vor allem von

der demographischen Entwicklung ab.⁵ Beide zusammen ergeben genau jene fiskalische Lücke, die zur Aufrechterhaltung des gegenwärtigen Transferniveaus in der Zukunft fehlen wird. Sie wird auch als Nachhaltigkeitslücke bezeichnet (vgl. Raffelhüschen, 1999).

Die implizite Verschuldung aus der Generationenbilanz 1998 beläuft sich auf 87,8 Prozent des BIP und übersteigt damit noch die explizit verbrieftete Staatsschuld, die 1998 60,3 Prozent des BIP ausmachte. Zusammengenommen ergibt sich eine wahre Staatsverschuldung von 148,1 Prozent des BIP. Um diese gesamte Schuld zu bedienen, müssten die Steuern aller zukünftigen Generationen proportional um 16,9 Prozent angehoben werden. Dieses fiktive Gedankenexperiment stellt natürlich nicht die wirkliche Lastverteilung dar, sondern verdeutlicht lediglich, ob die Fiskalpolitik nachhaltig ist. Für Deutschland liegt im Status quo keine Nachhaltigkeit vor, denn die Nettosteuerzahlung der jüngsten lebenden Generation betrüge im Barwert 217.300 DM, während die zukünftigen geborenen Generationen mit einer um 122.500 DM höheren Belastung rechnen müssten (vgl. Abb. 1).

Abbildung 2 ordnet den Status quo in die chronologische Folge der Reformszenarien ein, die im folgenden untersucht werden. Da der Status quo bereits durch frühe Maßnahmen der gegenwärtigen Bundesregierung geprägt ist, werden zunächst deren Wirkungen analysiert, bevor die aktuelleren Reformkonzeptionen betrachtet werden.

Abbildung 2: Zur Nachhaltigkeit der deutschen Fiskalpolitik
($r=3\%$, $g=1,5\%$)



⁵ Kernannahmen sind dabei die 9. koordinierte Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamts und eine Entwicklung des Bundeszuschusses nach Maßgabe des Rentenreformgesetzes 1992. Für eine detaillierte Untersuchung der Auswirkung verschiedener Annahmen zur Bevölkerungsentwicklung vgl. Besendorfer, Bonin und Raffelhüschen (2000).

3. Die Vergangenheit: Von Ökosteuern und demographischen Faktoren

Den Ausgangspunkt bei Amtsantritt der neuen Regierung bildete der sogenannte demographische Faktor. Als Kern des von der scheidenden Bundesregierung beschlossenen Blümschen Rentenreformgesetzes 1999 (RRG 1999) koppelte dieser Faktor die Entwicklung des Nettorentenniveaus (*NRN*) an die Bevölkerungsentwicklung, genauer an die bedingte Lebenserwartung eines 65-Jährigen (*LE*). Demnach hätte sich dann eine Rentenanpassung nach Maßgabe der Formel

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

ergeben. Der Faktor $\frac{1}{2}$ in der Anpassungsformel (1) sollte die „Last“ der Alterung hälftig zwischen Beitragszahlern und Rentnern aufteilen. Diese Beteiligung der Rentner an den Kosten der steigenden Lebenserwartung wurde sowohl mit dem Ziel der Beitragsstabilisierung als auch über eine angestrebte Stärkung des Äquivalenzprinzips zwischen Beiträgen und Leistungen begründet. Dass gerade der Faktor $\frac{1}{2}$ gewählt wurde, ist allerdings ökonomisch nicht zu begründen (SVR, 2000, S. 235).

Das Arbeitsministerium ging davon aus, das Nettorentenniveau bis 2030 auf 64% senken zu können, wobei eine Erhöhung der Lebenserwartung eines(r) 65-Jährigen Mannes (Frau) von 14,9 (18,6) auf 17,5 (21,7) Jahren unterstellt wurde (BMA, 1997). Fällt der Anstieg geringer aus, wäre das Rentenniveau weniger stark gesunken, gleichzeitig aber würde auch die Entlastung der Beitragszahler geringer ausfallen. Das Rentenreformgesetz 1999 wurde schon vor seinem Inkrafttreten von der neuen Regierung, wie im Wahlkampf angekündigt, vorerst für zwei Jahre außer Kraft gesetzt. In diesem Zeitraum musste die Regierung Schröder nun eine eigene Reform vorlegen, da ansonsten die Regelungen des RRG 1999 wieder wirksam würden.

Die neue Regierung hat bisher zwei Schritte zur Sanierung der Rentenversicherungsfinanzen unternommen. Der erste Schritt wurde schon bei der Aussetzung des demographischen Faktors angekündigt und sah den temporären Übergang von der Nettolohnanpassung zu einer Inflationsanpassung für das Jahr 2000 vor.⁶ Der zweite Schritt lag in dem Beschluss, das Aufkommen der Ökosteuerreform größtenteils zur

⁶ Genau genommen wurde zu diesem Zeitpunkt die Inflationsanpassung der Renten für die Jahre 2000 und 2001 festgelegt. Erst im Herbst 2000 wurde die zweite Inflationsanpassung wieder aufgehoben und durch die reguläre Nettolohnindexierung ersetzt. Es mag Zufall sein, dass diese Aufhebung zeitgleich mit dem rasanten

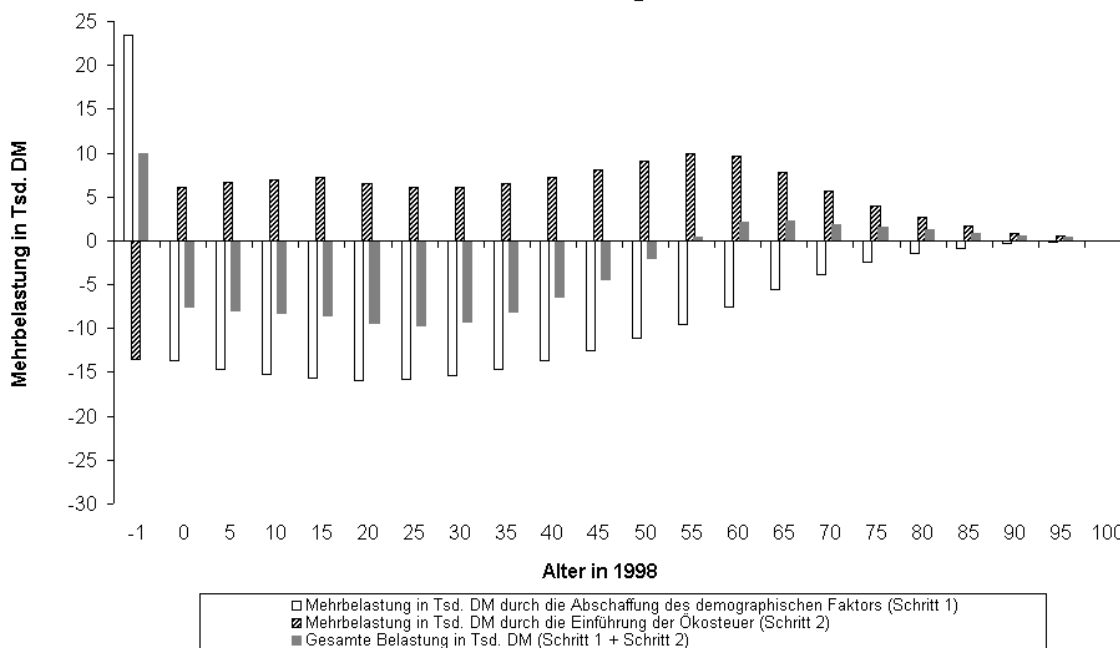
Rentenfinanzierung zu verwenden. Hiervon verspricht sich die Regierung eine Senkung der Beitragssätze um 1,8 Prozentpunkte bis zum Jahr 2003 (BMF 2000, S. 31).

Um die intergenerative Umverteilungswirkung dieser frühen Beschlüsse der neuen Bundesregierung zu analysieren wird zunächst die Aussetzung des demographischen Faktors und sodann die Einführung der Ökosteuer nebst Inflationsanpassung⁷ in jeweils getrennten Szenarien untersucht. Die Gesamtwirkung der Beschlüsse begründet als drittes Szenario den Status quo. Zur Berechnung der Gewinne und Verluste einzelner Jahrgänge durch die Reformmaßnahmen subtrahiert man deren Generationenkonto im Referenzszenario von denen im jeweiligen Alternativszenario, so dass eine positive (negative) Differenz eine entsprechende Mehrbelastung (Minderlastung) im Vergleich zum Referenzszenario anzeigt. Abbildung 3 stellt die intergenerative Gewinn- und Verlustrechnung im absoluten Barwert über die gesamte verbleibende Lebenszeit dar. Die Abschaffung des demographischen Faktors führt zu einer Entlastung der lebenden und Belastung der zukünftigen Generationen, weil das Rentenniveau unverändert hoch bleibt, und die zukünftigen Generationen dieses Rentenniveau durch höhere Beiträge finanzieren müssen. Gegenläufig hierzu sind die kombinierten Auswirkungen der Ökosteuerreform und Inflationsindexierung: Sie führen zu einer Entlastung zukünftiger und einer Belastung lebender Generationen, da letztere als Rentner geringere Ansprüche stellen und als Beitragszahler höhere Steuern zahlen.

Anstieg der Ölpreise zusammen fiel und somit die Gefahr bestand, dass die Inflationsanpassung die Rentenkassen stärker als die Nettolohnanpassung, oder zumindest in gleichem Maße belasten würden.

⁷ Die Einführung der Inflationsanpassung und der Ökosteuer wird im folgenden immer als ein zusammengefasstes Szenario betrachtet.

Abbildung 3: Belastungen durch die Abschaffung des demographischen Faktors und Einführung der Ökosteuer



Insgesamt sind die Auswirkungen der frühen rentenpolitischen Beschlüsse der neuen Bundesregierung ambivalent. Für die zukünftigen Generationen überwiegt die Belastung aus der Abschaffung des demographischen Faktors die Entlastung durch Ökosteuer und Inflationsindexierung. Auch die älteren lebenden Jahrgänge zählen zu den Verlierern, da ihr Rentenniveau sinkt und die Steuerlast steigt. Allein junge und mittlere Jahrgänge, die nicht älter als 50 sind, haben durch die Abschaffung des demographischen Faktors Gewinne, die die höheren Steuerlasten überkompensieren.

Zukünftige Generationen zählen insgesamt zu den Verlierern der frühen Beschlüsse der neuen Bundesregierung, da der negative Effekt aus der Abschaffung des demographischen Faktors die positiven Effekte aus der Ökosteuerreform und der Inflationsindexierung dominiert. Wie in Abbildung 2 verdeutlicht, liegt die Nachhaltigkeitslücke ohne Ökosteuerreform und ohne Inflationsindexierung mit 171,9 Prozent des BIP deutlich oberhalb der Lücke im Status quo (148,1 Prozent). Ganz anders für den Fall des demographischen Faktors: Ohne seine Aussetzung läge die Nachhaltigkeitslücke mit 126,9 Prozent des BIP deutlich unterhalb des gegenwärtigen Status quo. An die Wirkung des demographischen Faktors kommen die frühen Maßnahmen der neuen Regierung nicht heran. Ob und inwieweit dies durch die weiteren Reformschritte gelingt, ist Gegenstand des nächsten Abschnitts.

4. Die Zukunft: Von Ausgleichsfaktoren und modifizierter Rentenanpassung

Arbeitsminister Riester und die jetzige Bundesregierung stehen in der Pflicht, eine Alternative für das bisher nur temporär ausgesetzte RRG 1999 zu verabschieden. Sollte die Regierung keinen Konsens zur Rentenreform finden, so dass das RRG 1999 wieder in Kraft träte, so wäre der politische Schaden immens. Folglich herrscht seit Sommer 2000 eine rege Debatte hinsichtlich der Umgestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung. Im folgenden sollen die Kernelemente der beiden alternativen Vorschläge betrachtet werden: Zum einen die „alte“ Riesterreform mit modifizierter Bruttolohnanpassung und dem Ausgleichsfaktor ab dem Jahr 2011, zum anderen die „neue“ Riesterreform, als „VDR-Vorschlag“ bezeichnet, mit modifizierter Bruttolohnanpassung und Änderung des Bruttolohnanpassungsfaktors (*BAF*) ab dem Jahr 2011.

Die Bruttolohnanpassung kann für beide Fälle anhand folgender Gleichung zur Anpassung des aktuellen Rentenwerts (*AR*) spezifiziert werden:

$$AR_t = AR_{t-1} \cdot \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} \cdot \frac{BAF - RVB_{t-1} - SHS_{t-1}}{BAF - RVB_{t-2} - SHS_{t-2}}, \quad (2)$$

wobei *BE* der Bruttolohn- und Gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigtem Arbeitnehmer, *RVB* dem Beitragssatz zur Rentenversicherung und *SHS* dem Sonderausgabenhöchstbetrag zur Altersvorsorge jeweils in Prozent des Einkommens entspricht (vgl. SVR, 2000 und VDR, 2000).

Der VDR-Vorschlag sieht vor, dass der *BAF* bis einschließlich 2010 bei 100 liegt und ab dem Jahr 2011 auf 90 reduziert wird.⁸ Durch diese Senkung des Bruttolohnanpassungsfaktors reagiert die Rentenanpassung stärker auf die Entwicklung des Beitragssatzes, mit anderen Worten: Je kleiner *BAF*, desto stärker werden die steigenden Beitragssätze nach dem Jahr 2011 das Rentenniveau senken.⁹

Die „alte“ Riesterreform beinhaltet zum einen die in Gleichung (2) dargestellte modifizierte Bruttolohnanpassung mit einem *BAF* in Höhe von 100 und zum anderen den Ausgleichsfaktor, der das Zugangsrentenniveau zwischen den Jahren 2011 bis 2030 um

⁸ Der ursprüngliche VDR-Vorschlag sieht einen *BAF* in Höhe von 75 vor. Mit diesem Faktor wird für das Jahr 2030 ein Nettorentenniveau über 67 Prozent bei einem Beitragssatz in Höhe von 22 Prozent prognostiziert (VDR, 2000 und SVR, 2000, S. 234). Da den Bundestagsfraktionen von SPD und Grünen dies aber zu einer zu starken zukünftigen Absenkung des Rentenniveaus geführt hätte, einigte man sich auf eine Höhe von 90. Mit diesem Wert wird das Rentenniveau über 67 Prozent liegen, aber auch der Beitragssatz über 22 Prozent steigen.

⁹ Der Zeitpunkt der Einführung ist insofern geschickt gewählt, da diese Maßnahme desto stärker durchschlägt, je tiefer der Beitragssatz bei Einführung liegt und laut BMA (2000, S. 5) im Jahr 2010 der Beitragssatz seinen Tiefpunkt erreichen wird. Mathematische Einzelheiten zur Analyse der Eigenschaften der „modifizierten Bruttolohnanpassung“ finden sich unter www.vwl.uni-freiburg.de/fiwi/Neuer_AR.pdf.

jährlich 0,3 Prozentpunkte absinkt. Insgesamt fällt dadurch das Rentenniveau für alle Zugangsrentner ab dem Jahr 2030 um 6 Prozentpunkte gegenüber dem in 2011 erreichten Niveau. Der Ausgleichsfaktor wurde scharf kritisiert (VDR, 2000 und SVR, 2000, S. 234): Einerseits hätte er starke Anreize zum frühzeitigen Renteneintritt ausgelöst und damit die finanzielle Belastung der Rentenversicherung nochmals erhöht. Andererseits bestanden erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken sowohl hinsichtlich des Eigentumsschutzes (Art. 14 Abs. 1 Grundgesetz) als auch im Hinblick auf den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz) wegen der unterschiedlichen Behandlung von Zugangs- und Bestandsrentnern. Als Reaktion auf die Kritik wurde der Ausgleichsfaktor gestrichen und durch die Änderung der Rentenanpassung gemäß dem VDR-Vorschlag ersetzt.

Die vom Arbeitsminister vorgeschlagene private Sparkomponente wird allein im Rahmen der Bruttolohnanpassung in die Analyse einbezogen.¹⁰ Die von wissenschaftlicher Seite seit jeher geforderte Stärkung der privaten Altersvorsorge ist qualitativ angemessen.¹¹ Da sie quantitativ auf die „alte“ Riesterreform zugeschnitten ist, wird sie die zu erwartenden Versorgungslücken in der „nachgebesserten“ Variante sogar überkompensieren. Weil sie allein den privaten Sektor betrifft und damit zugleich marktwirtschaftliche Verzinsungen aufweist, berührt sie aber nicht weiter die Nachhaltigkeit des restlichen, weiterhin nach dem Umlageverfahren organisierten Rentensystems.

Bevor die intergenerativen Verteilungswirkungen und die Nachhaltigkeit der beiden Reformoptionen analysiert werden, sei zunächst kurz auf die Entwicklung des Nettorentenniveaus (*NRN*) in den beiden Varianten eingegangen.¹² Die Einführung der modifizierten Bruttolohnanpassung mit Einbeziehung des Sonderausgabenhöchstbetrages zur Altersvorsorge (*SHS*) führt zu einer deutlichen Verringerung des Anstiegs der Renten zwischen 2003 und 2010 im Vergleich zum bisherigen gesetzlichen Status quo mit Nettolohnanpassung.¹³

¹⁰ Die weiteren Details der zur Zeit diskutierten Reformvorschläge werden in diesem Beitrag nicht weiter berücksichtigt, da sie im wesentlichen soziale Ausgleichskomponenten betreffen, die sich kaum auf die Nachhaltigkeit des Systems auswirken. Eine Ausnahme bildet die Neuregelung der Hinterbliebenenrenten die zu erheblichen Einsparungen führen könnte. Allerdings kann momentan noch nicht exakt abgeschätzt werden wie hoch diese sein werden.

¹¹ Für eine aktuelle Diskussion zur Debatte Kapitaldeckungs- versus Umlageverfahren siehe Breyer (2000) und Sinn (1999).

¹² Bei der Entwicklung des Nettorentenniveaus wurden potentielle Effekte der zu erwartenden breiteren Einbeziehung von Renten in die steuerliche Bemessungsgrundlage gänzlich ausgeklammert, da letztlich nur Spekulationen auf das ausstehende Verfassungsgerichtsurteil zur nachgelagerten Besteuerung möglich wären. Vgl. zu einer Systematik der Rentenbesteuerung Börsch-Supan und Lührmann (2000). Weiterhin sind auch die Aufkommenseffekte der nachgelagerten Besteuerung der privaten Altersvorsorge aus Vereinfachungsgründen nicht berücksichtigt.

¹³ Der Sonderausgabenhöchstbetrag zur Altersvorsorge wird erstmals im Jahr 2002 in Höhe von einem Prozent der Bruttolohnsumme bis zur Beitragsbemessungsgrenze eingeführt. Bis zum Jahr 2008 wird dieser Satz

Bei der Entwicklung des Nettorentenniveaus beider Reformvarianten muss unterschieden werden zwischen der ursprünglichen Definition des tatsächlichen Nettorentenniveaus, also Durchschnittsrente im Verhältnis zum durchschnittlichen Nettoeinkommen, einerseits und dem Rentenniveau gemäß der neuen Definition andererseits. Letztere bezieht die private Altersvorsorge quasi als Pflichtkomponente in die Berechnung des verfügbaren Durchschnittseinkommens ein. Im Falle der „alten“ Riesterreform verharrt das Niveau bis zum Jahr 2011 bei ca. 69 Prozent, um dann nach Maßgabe des Ausgleichsfaktors für alle Zugangsrentner linear zu sinken. Berechnet man allerdings das tatsächliche Nettorentenniveau, so wird deutlich, dass die Einführung der modifizierten Bruttolohnanpassung bis zum Jahr 2010 zu einer Absenkung des Rentenniveaus um fast 4 Prozentpunkte führen wird. Da diese Absenkung sofort wirksam ist und zugleich auch alle Bestandsrenten betrifft, liegt hierin der größte Teilschritt in Richtung stärkerer Nachhaltigkeit.

Zusammen mit dem Ausgleichsfaktor hätte das im Jahr 2030 erreichte tatsächliche Rentenniveau nach ursprünglicher Reformkonzeption nur noch bei etwas über 61 Prozent gelegen. Ohne den Ausgleichsfaktor ist ein tatsächliches Nettorentenniveau von 65 Prozent realistisch, allerdings ist dies zugleich mit einer deutlich geringeren Entlastung der Rentenkassen und damit mit höheren Beiträgen verbunden. Nach neuer Definition bleibt das Nettorentenniveau über die Zeit fast konstant – ein Ergebnis, das eher politische Opportunität als ein Bewusstsein für die rentenpolitische Wirklichkeit widerspiegelt.

Im folgenden sollen ausgehend vom Status quo die altersspezifischen Gewinne und Verluste der „alten“ bzw. „neuen“ Riesterreform mit Hilfe der bereits im dritten Abschnitt dargestellten Methode aufgezeigt werden. Dabei subtrahiert man die Generationenkonten des Status quo von den Generationenkonten der jeweiligen Reform. Liegt eine positive (negative) Differenz vor, so führt diese Reform für den jeweiligen Jahrgang zu einer erhöhten (verringerten) Nettosteuerzahlung über den verbleibenden Lebenszyklus. Abbildung 4a stellt diese Mehrbelastung als absoluten Barwert dar. In Abbildung 4b wird dieser Betrag durch die Anzahl der erwartungsgemäß noch zu lebenden Jahre der jeweiligen Altersklassen geteilt, so dass die Mehrbelastung pro verbleibendem Lebensjahr ermittelt wird.

Aus den Abbildungen 4a und 4b wird deutlich, dass in beiden Reformvarianten die zukünftigen Generationen auf Kosten der heute lebenden Generationen entlastet werden. Folglich liegt die in Abbildung 2 dargestellte Nachhaltigkeitslücke in beiden Fällen tiefer als die im Status quo. Die Ersetzung des Ausgleichsfaktors durch die Senkung des

in Zweijahresschritten auf vier Prozent angehoben. Für die Rentenanpassung wird der *SHS* allerdings so behandelt, als würde er jährlich um 0,5 Prozentpunkte steigen.

Bruttolohnanpassungsfaktors im Jahre 2011 reduziert allerdings die Entlastung der zukünftigen Generationen. Durch die geringere Entlastung zukünftiger Generationen werden einseitig die jungen Jahrgänge begünstigt. Für die im Jahr 1998 über 50-Jährigen verändern sich die Reformlasten praktisch nicht. Hingegen sinkt die Mehrbelastung aller jüngeren Jahrgänge in der „neuen“ Variante deutlich.

Insbesondere bei Betrachtung der Reformlasten pro verbleibendem Lebensjahr (Abb. 4b) zeigt sich, dass die „alte“ Riesterreform die erwerbstätigen Generationen ausgesprochen gleichmäßig belastete: Für alle Jahrgänge zwischen 20 und 60 liegt die Belastung pro Jahr zwischen 430 und 510 DM. Bei der „neuen“ Riesterreform liegen hingegen die Belastungen für alle 35-Jährigen und Jüngeren bereits weit unter 400 DM. Im Gegensatz zur politischen Intention der Regierungsfractionen hat sich die Schräglage in der Belastung der heute lebenden Generationen durch die „Nachbesserungen“ eher verstärkt. Diese Irrationalitäten der legislativen Entscheidungsfindung werden im fünften Abschnitt noch eingehender kommentiert.

Abbildung 4a: Belastungen aus den Riesterreformen im Vergleich zum Status quo

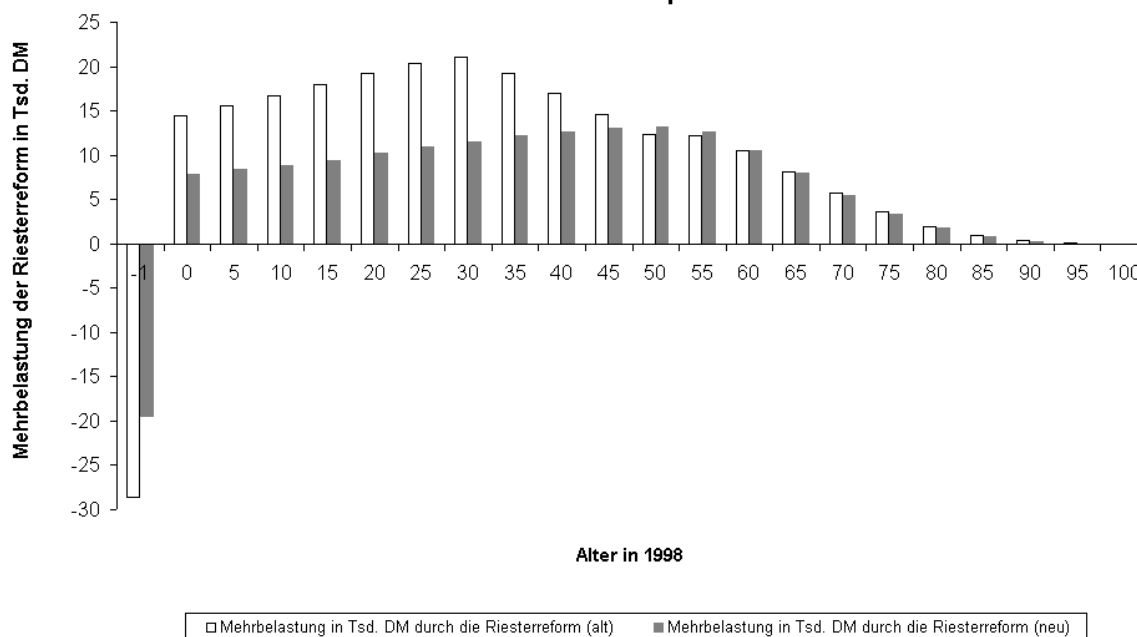
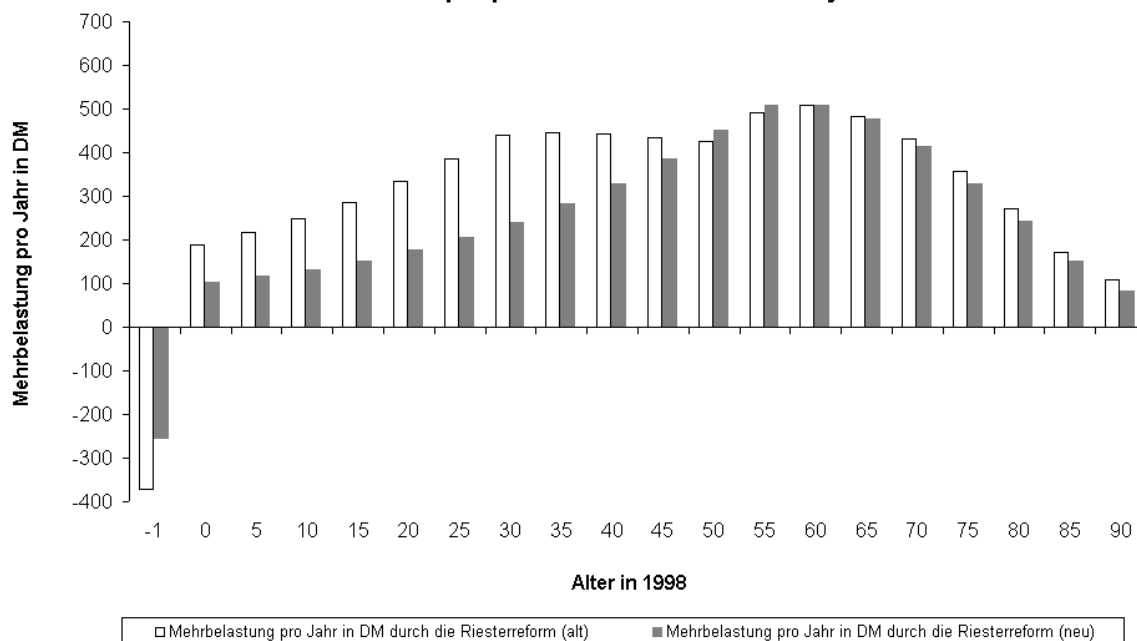


Abbildung 4b: Belastungen aus den Riesterreformen im Vergleich zum Status quo pro verbleibendem Lebensjahr



Hinsichtlich der Frage, ob eher die zukünftigen oder die gegenwärtig lebenden Generationen durch die „Nachbesserungen“ besser oder schlechter gestellt worden sind, bestätigt sich die Inkompatibilitäten der politischen Entscheidung. Dies ist direkt aus Abbildung 2 zu entnehmen: Ausgehend vom Status quo reduziert die „alte“ Riesterreform die implizite Staatsverschuldung um fast zwei Drittel, so dass die Gesamtschuld auf 95,9 Prozent des BIP zurückgeht. Den größten Anteil an der Reduktion hat die modifizierte Bruttolohnanpassung, die für sich genommen die wahre Staatsverschuldung bereits auf 118,5 Prozent des BIP

reduziert. Um weitere 23 Prozent des BIP verringert der Ausgleichsfaktor der „alten“ Riesterreform die Nachhaltigkeitslücke. Demgegenüber bewirkt die alternative Maßnahme im Fall der „neuen“ Riesterreform, die Änderung des Bruttolohnanpassungsfaktors, lediglich eine Reduktion der wahren Staatsverschuldung um 3,4 Prozent des BIP. Damit ist die Nachhaltigkeitslücke bei der „neuen“ Riesterreform mit 115,1 Prozent des BIP wesentlich größer, als dies in der ursprünglichen Konzeption der Fall war. Selbst der ursprüngliche VDR-Vorschlag mit einem Bruttolohnanpassungsfaktor von 75 statt 90 hätte eine schwächere Entlastung zukünftiger Generationen als die „alte“ Riesterreform mit sich gebracht. In dieser Variante läge die Nachhaltigkeitslücke bei 107,4 Prozent des BIP.

5. Riester versus Blüm: Eine Gesamtbilanz

Abschließend sollen die Auswirkungen aller beschlossenen und anvisierten Maßnahmen seit Antritt der neuen Regierung im Überblick aufgezeigt werden. Etwas plakativ könnte man diesen Vergleich mit dem Schlagwort „Blümscher demographischer Faktor versus gesamte Riestersche Rentenpolitik“ illustrieren. Letztere setzt sich, wie bereits beschrieben, aus der Aufhebung des demographischen Faktors, der Inflationsanpassung in Jahr 2000, der Einführung der Ökosteuer (vgl. Abschnitt 3) und – alternativ – den beiden Reformvarianten Riester „alt“ und „neu“ (vgl. Abschnitt 4) zusammen. Wieder seien die Gewinner und Verlierer der Politik im gesamten Barwert (Abb. 5a) und pro verbleibendem Lebensjahr (Abb. 5b) beschrieben.

Abbildung 5a zeigt, dass die Rentenpolitik der jetzigen Regierung bei beiden Reformvarianten eine Entlastung der zukünftigen Generationen bewirkt. Diese Entlastung fällt jedoch bei der „alten“ Riesterreform mit einem Barwert in Höhe von 18.700 DM fast doppelt so hoch aus wie bei der „neuen“ Riesterreform. Auch die Betrachtung der wahren Staatsverschuldung zeigt, dass die Nachhaltigkeitslücke bei „neuer“ Riesterreform in Höhe von 115,1 Prozent des BIP nur geringfügig tiefer liegt als die 126,9 Prozent des BIP im Szenario Blüm („demographischer Faktor“ in Abb. 2). Die Gesamtwirkung sorgt also kaum für eine spürbare Mehrentlastung. Allein die „alte“ Riesterreform hätte zu einer deutlichen Mehrentlastung der zukünftigen Generationen im Vergleich zum demographischen Faktor geführt.¹⁴

Betrachtet man die Mehrbelastungen der verschiedenen Kohorten seit Antritt der neuen Regierung, so zeigt sich folgendes Gesamtbild: Beim „alten“ Riestervorschlag verteilen sich

die zusätzlichen Steuerlasten im absoluten Barwert relativ gleichmäßig auf alle Generationen (vgl. Abb. 5a). Erst bei der Betrachtung pro verbleibendem Lebensjahr fällt auf, dass die Summe der Maßnahmen die älteren Jahrgänge stärker belastet als die jüngeren. Dennoch: Insgesamt dürfte eine verhältnismäßig ausgewogenere Verteilung der Mehrbelastung zwischen den lebenden Jahrgängen vorliegen, zumal die Blümsche Reformvariante die alten Jahrgänge eher zu wenig an den Lasten des Alterungsprozesses beteiligt hätte.¹⁵ Aus Sicht der Generationengerechtigkeit kann mithin der „alten“ Riesterschen Variante nur vorgeworfen werden, dass sie die Nachhaltigkeitslücke noch stärker hätte abbauen können.

Die späteren Modifikationen der Riesterreform in Form des VDR-Vorschlages und insbesondere durch die „Nachbesserungen“ des parlamentarischen Beratungsprozesses haben die Entlastung zukünftiger Generationen erheblich reduziert. Dies geht an sich schon in die falsche Richtung. Hinzu kommt, dass aus der ursprünglich leichten Mehrbelastung der älteren Jahrgänge im Fall der „alten“ Riesterreform durch die „Nachbesserungen“ eine eklatant einseitige Belastung der über 45-Jährigen entsteht (vgl. Abb. 5b). Jahrgänge, die 1998 jünger als 35 Jahre waren, werden bei der „neuen“ Variante kaum schlechter gestellt als bei Antritt der Regierung. Entgegen der öffentlich artikulierten Forderung nach einer gerechten Verteilung zwischen den lebenden Jahrgängen zeigt die Analyse der intergenerativen Verteilungswirkung eine höchst ungleiche Belastung der älteren Generationen auf. Erklärt werden kann dies nur mit der Vermutung, dass sich die Regierungsfractionen über die intergenerativen Verteilungswirkungen der Maßnahmen nicht wirklich bewusst waren: Ein typisches Beispiel dafür, dass Intuition allein oft in die falsche Richtung führt.

Abschließend bleibt zu konstatieren, dass die modifizierte Bruttolohnanpassung grundsätzlich den Vorzug hat, stärker auf Steigerungen der Rentenbeiträge zu reagieren als die bisherige Nettolohnanpassung. Somit weist sie nicht nur eine größere Flexibilität hinsichtlich des bevorstehenden Alterungsprozesses auf, sondern ist zugleich auch mit der zu erwartenden stärkeren Einbeziehung der Renten in die steuerliche Bemessungsgrundlage kompatibel (siehe Fußnote 12). Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass die angebrachte Kritik am Ausgleichsfaktor nicht unbegründet war: Die starken Anreize zum vorzeitigen Renteneintritt und die daraus zu erwartende weitere Senkung des durchschnittlichen Renteneintrittsalters würde zu – hier nicht berücksichtigten – Belastungen der Rentenkassen führen und den Entlastungseffekt der Reform verringern. Diese fehlgeleitete

¹⁴ Um im Rahmen des VDR-Vorschlages einen Entlastungseffekt in ähnlicher Höhe wie den der ursprünglichen Riesterreform zu bewirken, müsste für den *BAF* ein Wert von 62 gewählt werden. Hierin könnte eine rationale Nachbesserung der Reform liegen.

Anreizwirkung könnte allerdings ohne Probleme vermieden werden, indem die Höhe des Ausgleichsfaktors anstelle des tatsächlichen Renteneintritts nach Maßgabe eines standardisierten Rentenzugangsalters festgelegt würde.

Auch die Kritik einer Diskriminierung von Bestands- und Zugangsrentnern durch den Ausgleichsfaktor ist berechtigt. Allerdings wäre auch hier die Lösung denkbar einfach: Man hätte einen etwas verringerten Ausgleichsfaktor von beispielsweise 0,15 Prozentpunkten pro Jahr auf alle Rentner, Bestands- ebenso wie Zugangsrentner, ab dem Jahr 2011 anwenden können – und das Problem wäre generationengerechter gelöst.

¹⁵ Der Blümsche Reformvorschlag hätte die Bestandsrentner nicht berührt und die Zugangsrentner nur zur Hälfte an den finanziellen Lasten der jeweils kohortenspezifisch gestiegenen Lebenserwartung beteiligt.

Abbildung 5a: Belastungen seit Antritt Riester

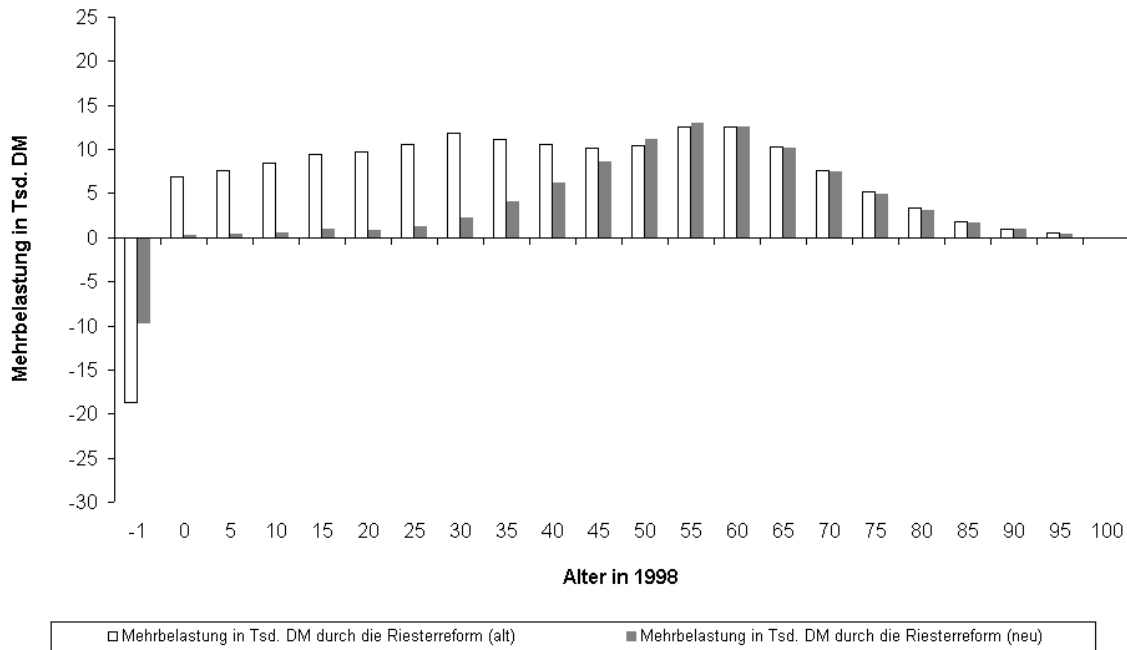
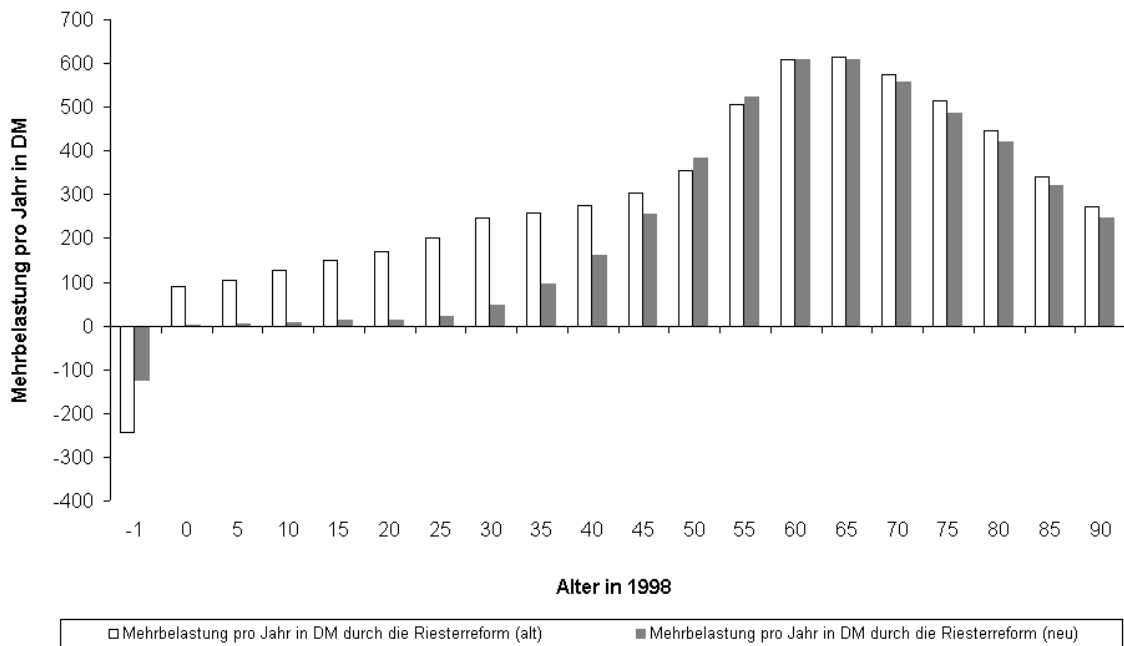


Abbildung 5b: Belastungen pro verbleibendem Lebensjahr seit Antritt Riester



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: MIT Press, 55-110.

Auerbach, A., J. Gokhale, und L. Kotlikoff (1992), Generational Accounting: A New Approach to Understand the Effects of Fiscal Policy on Saving, *Scandinavian Journal of Economics*, 94, 303-318.

- Auerbach, A., J. Gokhale, und L. Kotlikoff (1994), Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy, *Journal of Economic Perspectives*, 8, 73-94.
- Besendorfer, D., H. Bonin und B. Raffelhüschen (2000), Reformbedarf der sozialen Alterssicherung bei alternativen demographischen Projektionen, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 2000*, Hamburg.
- Börsch-Supan, A. und M. Lührmann (2000), *Prinzipien der Renten- und Pensionsbesteuerung*, Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg.
- Boll, S., B. Raffelhüschen und J. Walliser (1994), Social Security and Intergenerational Redistribution: A Generational Accounting Perspective, *Public Choice*, 81, 79-100.
- BMA – Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1997): *Vorschläge der Kommission „Fortentwicklung der Rentenversicherung“*, Bonn.
- BMA – Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2000), *Gesetzesentwurf zum Altersvermögensgesetz vom 30.11.2000*, www.bma.de/download/gesetzesentwuerfe/AVmGGesetzentw3011.pdf.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2000), *Haushaltsaufstellung 2001*, Berlin.
- Breyer, F. (2000), Kapitaldeckungs- versus Umlageverfahren, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 1, 383-406.
- Gokhale, J., B. Raffelhüschen und J. Walliser (1995), The Burden of German Unification: A Generational Accounting Approach, *Finanzarchiv*, 52, 141-165.
- Raffelhüschen, B. (1999), Generational Accounting: Method, Data and Limitations, *European Economy Reports and Studies* 6/1999, 17-28.
- Rürup, B., (2000), Das Rentenreformkonzept der Bundesregierung, in: *Wirtschaftsdienst*, 8/2000, 455-459
- Sinn, H.-W. (1999), Pension Reform and Demographic Crisis: Why a Funded System is Needed and Why It is Not Needed, *CESifo Working Paper*, 195, München.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2000), *Chancen auf einen höheren Wachstumspfad. Jahresgutachten 2000/2001*. Metzler-Poeschel, Stuttgart
- Thum, M. und J. von Weizsäcker (2000), Implizite Einkommensteuer als Messlatte für die aktuellen Rentenreformvorschläge, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 1, 453-468.
- VDR – Verband Deutscher Rentenversicherer (2000), *Stellungnahme des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger vom 1.12.2000*, www.vdr.de/aktuell.