

Familien in der gesetzlichen Rentenversicherung:

Das Umlageverfahren auf dem Prüfstand

Prof. Dr. Martin Werding,
Lehrstuhl für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen, Ruhr-Universität Bochum
Im Auftrag der Bertelsmann Stiftung



Familien in der gesetzlichen Rentenversicherung:

Das Umlageverfahren auf dem Prüfstand

Prof. Dr. Martin Werding,
Lehrstuhl für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen, Ruhr-Universität Bochum
Im Auftrag der Bertelsmann Stiftung

Inhalt

Vorwort	6
1. Das Wichtigste in Kürze	8
2. Einleitung	16
3. Rentenfinanzierung im Umlageverfahren	20
3.1 Umlagefinanzierung als „Humankapital-Deckungsverfahren“	21
3.2 Wirkungen herkömmlicher Umlagesysteme	25
<i>Box 1: Umlagerenten und Investitionen in Kinder: Stand der Forschung</i>	27
3.3 Absehbare Entwicklung der Rentenfinanzen in Deutschland	29
4. Der finanzielle Wert eines Kindes für die gesetzliche Rentenversicherung	32
4.1 Der Lebenslauf eines „durchschnittlichen Kindes“	33
4.2 Rentenbeiträge, Leistungen und ihr Netto-Effekt	38
<i>Box 2: Die fiskalische Bilanz eines Kindes: Aktualisierte Berechnungen</i>	43
4.3 Zwischenfazit: Reformbedarf und Handlungsmöglichkeiten	49
5. Reformoption „Kinderrente“	53
5.1 Reformpaket für eine demographiefeste Alterssicherung	54
5.2 Entwicklung der Rentenfinanzen	59
5.3 Auswirkungen auf Familien und Kinder	62
<i>Box 3: Familienphasen und wirtschaftliche Situation: stilisierte Verläufe</i>	63
6. Reformoption „familiengerechte Beiträge“	71
6.1 Ausgestaltung der Reform und Entwicklung der Rentenfinanzen	73
6.2 Auswirkungen auf Familien und Kinder	77
7. Schlussfolgerungen	84
8. Anhang: Annahmen für die Referenzvariante des Simulationsmodells	88
9. Literatur	90
10. Abstract	96
Über den Autor	97
Impressum	98



Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1	Durchschnittliche verfügbare Jahreseinkommen vor und nach einer Reform – Reformoption „Kinderrente“	11
Abbildung 2	Durchschnittliche verfügbare Jahreseinkommen vor und nach einer Reform – Reformoption „familiengerechte Beiträge“	12
Abbildung 3	Ökonomische Grundlagen der Rentenfinanzierung	22
Abbildung 4	Rentenniveau und Beitragssatz der GRV unter dem geltenden Recht (1990–2060)	29
Abbildung 5	Geschlecht und Überlebenswahrscheinlichkeit	34
Abbildung 6	Erwerbsbeteiligung und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung	35
Abbildung 7	Lohnprofile während der Erwerbsphase	36
Abbildung 8	Gesetzliche Rentenversicherung: Beiträge und Leistungen	39
Abbildung 9	Gesetzliche Rentenversicherung: Kumulierte Salden	40
Abbildung 10	Gesetzliche Rentenversicherung: Effekte weiterer Nachkommen	40
Abbildung 11	Fiskalische Effekte im Lebenszyklus	46
Abbildung 12	Rentenniveau und Beitragssatz bei Einführung der Kinderrente (1990–2060)	61
Abbildung 13	Rentenniveau von Basis- und Kinderrente nach Kinderzahl (1990–2060)	62
Abbildung 14	Verfügbares Einkommen im Lebenslauf (2-Kind-Familie, geltendes Recht)	64
Abbildung 15	Verfügbares Einkommen im Lebenslauf (2-Kind-Familie, Kinderrente)	66
Abbildung 16	Verfügbares Einkommen im Lebenslauf (Kinderrente, variierende Lohnniveaus)	68
Abbildung 17	Rentenniveau und Beitragssatz bei Einführung familiengerechter Beiträge (1990–2060)	76
Abbildung 18	Verfügbares Einkommen im Lebenslauf (2-Kind-Familie, familiengerechte Beiträge)	79
Abbildung 19	Verfügbares Einkommen im Lebenslauf (familiengerechte Beiträge, variierende Lohnniveaus)	80
Tabelle 1	Fiskalische Bilanz eines Kindes (*2000) im deutschen Steuer-Transfer-System	47
Tabelle 2	Fiskalische Bilanz eines Kindes (*2000) bei Einführung der Kinderrente	69
Tabelle 3	Fiskalische Bilanz eines Kindes (*2000) bei Einführung familiengerechter Beiträge	82

Vorwort

In Deutschland gibt es laut Bundesfamilienministerium 156 ehe- und familienbezogene Leistungen, die Familien gezielt entlasten und unterstützen sollen. Zugleich kommen Investitionen in Kitas, Schulen und andere öffentliche Einrichtungen natürlich auch Familien zu Gute. So entsteht auf den ersten Blick der Eindruck, dass der Staat Familien umfangreich unterstütze und fördere. Schaut man aber genauer hin, so entpuppt sich dieser Eindruck in Teilen als Trugbild: Zum einen kommen viele Leistungen gar nicht bei allen Familien an, zu wenige fördern gezielt Kinder bzw. Familien in prekären Lebenslagen. Zum anderen führt gerade die Funktionsweise unserer Sozialversicherungssysteme dazu, dass Familien in unserem Land in erheblichem Maße belastet werden. Das zeigt diese Studie von Martin Werding, Professor für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen an der Ruhr-Universität Bochum. Er beziffert auf der Grundlage umfangreicher Berechnungen, welche finanziellen Belastungen insbesondere das deutsche Rentensystem, aber auch die öffentlichen Haushalte insgesamt Kindern und Familien auferlegen. Diese „Familienpolitik mit negativem Vorzeichen“ findet in den Debatten über die Wirkung sowie den Umfang familienpolitischer Instrumente bisher kaum Berücksichtigung. Mit Martin Werdings Studie wollen wir hier eine Lücke schließen.

Unser umlagefinanziertes Rentensystem erkennt die Leistungen von Müttern und Vätern nicht angemessen an. Die Kinder von heute sorgen als nachwachsende Generation und zukünftige Beitragszahler dafür, dass das Rentensystem dauerhaft aufrecht erhalten werden kann. Indem sie Kinder erziehen und für sie sorgen, bedienen Eltern zwei Generationenverträge gleichzeitig: Neben ihren eigenen Rentenversicherungsbeiträgen, die an die heutigen Rentner ausgezahlt werden, leisten sie einen zusätzlichen „generativen“ Beitrag durch ihre Kinder und damit für den Erhalt dieses Systems. Trotzdem richten sich die individuellen Rentenansprüche überwiegend nach den finanziellen Beiträgen, die in der Erwerbsphase geleistet wurden und viel zu wenig danach, ob Kinder erzogen und betreut wurden. Das ist ein Konstruktionsfehler in unserem Rentenversicherungssystem, der im Ergebnis dazu führt, dass Familien systematisch benachteiligt und finanziell belastet werden.

In vielen Familien kommt es nicht zuletzt dadurch zu finanziellen Engpässen. Kinder sind – trotz der Vielzahl an familienpolitischen Leistungen – in Deutschland ein Armutsrisiko. Ist ein Elternteil allein verantwortlich oder haben Familien mehr als zwei Kinder, werden die finanziellen Belastungen besonders schwerwiegend. Die erschreckend hohen Zahlen von Kinder- und Familienarmut belegen, dass die Politik insbesondere Familien mit niedrigem Einkommen und in schwierigen Lebenslagen nicht ausreichend unterstützt. Dies hat erhebliche negative Auswirkungen auf die Lebensbedingungen, das Aufwachsen und die Bildungs- und Teilhabechancen von Kindern.

Kinderarmut wirksam zu bekämpfen und Familien als Lebens- und Bildungsorte von Kindern – egal in welcher gewählten Lebensform – zu unterstützen, ist eine Aufgabe, die über die Zukunfts-fähigkeit unserer Gesellschaft entscheiden wird. Sie geht weit über die eingangs erwähnten familien- und ehebezogenen Maßnahmen hinaus, erfordert vielmehr u.a. gravierende Reformen in unseren Sozialversicherungssystemen – die angesichts des demografischen Wandels ohnehin



vor massiven Herausforderungen stehen. Das macht die vorliegende Studie von Martin Werding deutlich. Ein tragfähiges und familiengerechtes Rentensystem könnte einen dauerhaften Beitrag für eine kinder- und familienfreundliche Gesellschaft leisten, in der Kinder zu bekommen kein Armutsrisiko mehr darstellt – weder in der aktiven Familienphase noch im Alter. Es wäre Teil einer neuen Familienpolitik, die Wohlergehen und Bildungschancen von Kindern in den Vordergrund rückt.

Ein solches Rentenversicherungssystem müsste

- gesellschaftliche Leistungen von Familien stärker anerkennen,
- Väter und Mütter in der aktiven Familienphase finanziell entlasten, damit Kinder in größerer finanzieller Sicherheit aufwachsen können, und
- Familien Zeit füreinander ermöglichen, indem Familien- und Erwerbsarbeit anerkannt wird und sich auf die spätere Rente auswirkt.

Martin Werding zeigt in der Studie Wege auf, wie ein solches Rentensystem aussehen könnte. Es würde erheblich dazu beitragen, dass mehr Familien von ihrem selbst erwirtschafteten Einkommen leben können – insbesondere in der frühen Familienphase. Gerade die Entlastungswirkungen für Familien in den unteren Einkommensbereichen der beiden vorgestellten Lösungswege belegen dies. Welche Auswirkungen solche Reformen auf die Systeme, die Belastung von kinderlosen Haushalten sowie spätere Rentenansprüche haben, wird in verschiedenen Szenarien berechnet.

Mit dieser Studie und den präsentierten Reformalternativen möchten wir eine Diskussion anstoßen, wie eine wirksame Politik für Familien gestaltet werden könnte, die allen Kindern faire Bildungs- und Teilhabechancen eröffnet. Dabei ist das Rentenversicherungssystem natürlich nur ein Baustein einer solchen „neuen Familienpolitik“ – angesichts der in der Studie aufgezeigten Belastungen für Kinder aber ein bedeutender. Solche Reformen sind eine große politische Herausforderung. Wege zu einer zukunftsfähigen und nachhaltigen Gesellschaft erfordern Mut und langen Atem. Wir können aber nicht weiter die Lasten unserer Gesellschaft auf Familien und die nachwachsende Generation abwälzen. Gerade im Rentensystem wird ein „Weiter so“ auf Dauer nicht funktionieren.



Dr. Jörg Dräger,
Mitglied des Vorstands
der Bertelsmann Stiftung



Anette Stein,
Programmdirektorin
Wirksame Bildungsinvestitionen

1. Das Wichtigste in Kürze

Problembeschreibung

Familien und Kinder werden durch die derzeitige Ausgestaltung des gesetzlichen Rentensystems benachteiligt. Eltern erbringen durch die Erziehung und Ausbildung von Kindern zwar entscheidende Vorleistungen für die dauerhafte Finanzierbarkeit umlagefinanzierter Alterssicherungssysteme. Bei der Bemessung ihrer eigenen Rentenansprüche werden diese Beiträge aber nur sehr begrenzt berücksichtigt. Effektiv erhalten Eltern aufgrund betreuungsbedingter Einschränkungen ihrer Erwerbsbeteiligung sogar tendenziell geringere Renten als Personen, die keine Kinder erziehen. Gleichzeitig trägt die hohe Belastung von Familien durch die Rentenversicherungsbeiträge dazu bei, dass immer mehr Familien finanziell in Bedrängnis kommen und Kinder in unserer Gesellschaft zu einem Armutsrisiko werden. Das hat gravierende Folgen für das Aufwachsen und die Entwicklungschancen von Kindern. Nicht zuletzt werden die Kinder über ihr gesamtes Leben stark belastet, weil das gesetzliche Rentensystem – trotz aller bereits erfolgten Reformen – immer noch nicht als langfristig tragfähig anzusehen ist.

Tatsächlich steht die Ausgestaltung des deutschen Rentenversicherungssystems im Widerspruch zu seiner eigentlichen ökonomischen Grundlage: Umlagesysteme zur Altersvorsorge basieren auf einem Austausch zwischen jeweils zwei aufeinander folgenden Generationen, von denen die ältere für die Erziehung und Ausbildung der jüngeren aufkommt und von dieser dafür im Alter versorgt wird. In Kinder zu investieren, stellt in solchen Systemen daher die entscheidende Vorleistung dar, durch die Mitglieder der jeweils aktiven Generation im Alter Renten erhalten können. Die laufenden Beitragszahlungen an die Rentenversicherung schaffen im Umlageverfahren dagegen, anders als bei einer Kapitaldeckung, keinerlei Werte bzw. Vorsorgeersparnisse, die für die Finanzierung zukünftiger Renten zur Verfügung stehen. Sie werden vielmehr unmittelbar verwendet, um laufende Renten zu zahlen, und sind eine Rückzahlung der derzeitigen Erwerbstätigen an die Generation der eigenen Eltern.

Dieser grundlegende Systemfehler in der Konstruktion des Rentenversicherungssystems führt dazu, dass Familien – anders als kinderlose Erwerbstätige – neben ihrem finanziellen Beitrag an die Rentenversicherung einen zusätzlichen Beitrag durch Investitionen von Zeit und Geld in ihre Kinder leisten. Diese Kinder werden später sowohl die Renten ihrer eigenen Eltern, als auch die Renten kinderlos Gebliebener finanzieren. Dadurch entstehen positive „externe Effekte“ von Kindern, die jeweils der gesamten nächst-älteren Generation zu Gute kommen.

Die in der Studie angestellte Untersuchung der Auswirkungen des deutschen Rentensystems auf die wirtschaftliche Situation von Familien und Kindern dient dazu, diese Zusammenhänge näher zu beleuchten und ihre Effekte möglichst auch zu beziffern. Sie liefert folgende Befunde:



1. Die Beiträge, die ein im Jahre 2000 geborenes Kind bei in jeder Hinsicht durchschnittlichem Erwerbsverhalten im Laufe seines gesamten Lebens unter dem geltenden Recht an die gesetzliche Rentenversicherung zahlen wird, übersteigen die dadurch erworbenen Rentenansprüche voraussichtlich um rund 158.300 Euro (Barwert für 2010). Berücksichtigt wird dabei auch die von einem solchen Kind im Durchschnitt zu erwartende Zahl von Kindeskindern, die die Rente des ersten Kindes im Wesentlichen selbst finanzieren werden.
2. Dagegen belaufen sich die Rentenansprüche, die die Betreuungsperson – im Regelfall: die Mutter – durch die Anrechnung von Erziehungszeiten für ein solches Kind erhält, bei vergleichbarer Berechnung nur auf 17.100 Euro (Barwert für 2010). Für vor 1992 geborene Kinder, deren rentenrechtliche Berücksichtigung aktuell diskutiert wird, sind solche Ansprüche sogar noch weit niedriger. Weil sie ihre Erwerbstätigkeit zur Erziehung von Kindern oft einschränken, fallen die Renten von Eltern unter dem geltenden Recht insgesamt zumeist niedriger aus als Renten von Personen ohne Betreuungspflichten mit ansonsten vergleichbarer Versichertenbiographie.
3. Durch öffentlich finanzierte Ausgaben für Gesundheit, Bildung und familienpolitische Leistungen beteiligt sich die Gesellschaft an der Erziehung und Ausbildung eines heute noch jungen Kindes. Der „externe Effekt“, den das Kind im Rahmen des Rentensystems zugunsten der nächst-älteren Generation erzeugt, wird dadurch aber bei weitem nicht ausgeglichen. Insgesamt ergibt sich für ein durchschnittliches Kind aus heutiger Sicht ein Überschuss aller von ihm geleisteten Sozialbeiträge und Steuern über die von ihm in Anspruch genommenen Geld- und Sachleistungen in Höhe von 103.400 Euro (Barwert für 2010).

Diese Zahlen weisen auf ein Gerechtigkeitsproblem hin, das sich unmittelbar auf die wirtschaftliche Situation von Familien und damit auf die Bedingungen auswirkt, unter denen Kinder in Deutschland heute aufwachsen. Darüber hinaus kann das bestehende Ungleichgewicht in der gesetzlichen Rentenversicherung und im gesamten deutschen Steuer-Transfer-System zu Lasten von Familien und Kindern auch zum in der Vergangenheit eingetretenen Geburtenrückgang beigetragen haben. Damit verschärft es unter Umständen die demographische Alterung, die das Rentensystem zusehends unter Druck setzt.

Trotz aller Reformen, die in den letzten Jahren bereits ergriffen wurden, ist die gesetzliche Rentenversicherung unter dem aktuell geltenden Recht langfristig nicht tragfähig. Wegen der demographischen Alterung ist absehbar, dass die Beitragssätze des Systems in Zukunft deutlich angehoben werden müssen, selbst wenn das Rentenniveau ständig sinkt. Nach 2030 lassen sich die bis dahin geltenden, gesetzlich geregelten Ober- und Untergrenzen für Beitragssätze bzw. Rentenniveau aus heutiger Sicht nicht mehr gleichzeitig einhalten. Die finanzielle Anspannung des Systems wird sich bis 2060 immer weiter verschärfen und bei unveränderten demographischen Trends auch danach nicht wieder zurückgehen.*

* Langfristprojektionen zur Entwicklung des Rentensystems und weitere Berechnungen für die Studie wurden mit dem Simulationsmodell „SIM.11“ (*Social Insurance Modell*, Version 2011) erstellt, das der Verfasser im Auftrag der Bertelsmann Stiftung entwickelt hat. Verwendet werden dabei überwiegend Annahmen für die (mittlere) „Referenzvariante“ des Modells.

Handlungsmöglichkeiten

Aus ökonomischer wie aus sozialpolitischer Sicht besteht Anlass, der derzeitigen Benachteiligung von Familien und Kindern in der gesetzlichen Rentenversicherung entgegen zu wirken und auch der mangelnden Tragfähigkeit des Systems zu begegnen. Reformen sollten bewirken, dass die bestehenden Fehlanreize gegen eine Familiengründung korrigiert werden und es nicht länger eines der wichtigsten Armutsrisiken darstellt, Kinder zu bekommen – weder für die aktive Familienphase noch für das Alter. Um diese Probleme zu lösen, können zwei auf den ersten Blick recht unterschiedliche Reformstrategien ergriffen werden. Familienorientierte Reformen können entweder bei den Leistungen ansetzen, die das gesetzliche Rentensystem gewährt, oder bei den zuvor fälligen Beiträgen bzw. allgemeiner bei der finanziellen Lage von Familienhaushalten in der Phase der Betreuung und Erziehung ihrer Kinder. Genauer untersucht werden in der Studie daher zwei konkrete Refoptionen: (1) die Einführung einer neuen, umlagefinanzierten „Kinderrente“ für alle Eltern, (2) die Erhebung „familiengerechter Beiträge“ bei der Finanzierung des gesetzlichen Rentensystems.

(1) Kinderrente

Das Konzept der Kinderrente ist Teil eines umfassenden Reformpakets für ein demographiefestes Alterssicherungssystem. Dieses Paket umfasst folgende Komponenten:

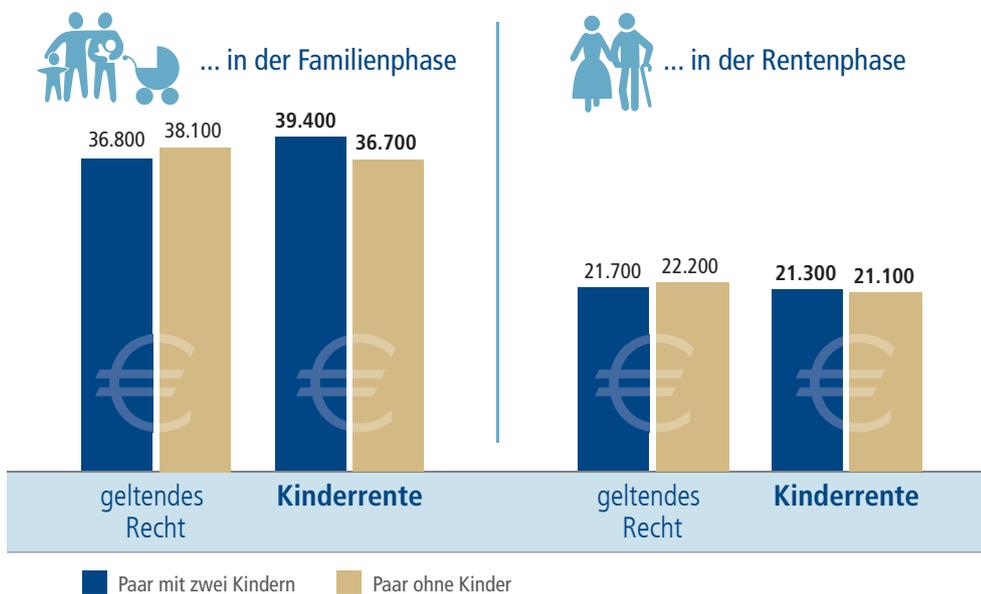
- **Basisrente:** Das bestehende Rentensystem wird in eine umlagefinanzierte Basissicherung überführt, indem die Beitragssätze auf dem gegenwärtigen Niveau eingefroren werden. Die Basisrente trägt dazu bei, den Umfang umlagefinanzierter Altersvorsorge zu begrenzen. Mitglieder der heutigen Kindergeneration müssen daher in Zukunft geringere Beiträge zur Finanzierung von Umlage-Renten entrichten.
- **Kinderrente:** Neben der Basisrente wird ein weiteres umlagefinanziertes Rentensystem geschaffen, in dem die Rentenansprüche allein von der Kinderzahl abhängen. Finanziert wird es aus Beiträgen auf alle Erwerbseinkommen oder aus Steuern. Für Eltern von drei und mehr Kindern werden dadurch die demographisch bedingten Senkungen des Rentenniveaus ausgeglichen, so dass sie keine kapitalgedeckte Zusatzrente benötigen.
- **Sparrente:** Aufgrund der niedrigeren Basisrente werden Mitglieder der heute aktiven Generation grundsätzlich verpflichtet, eine ergänzende, kapitalgedeckte Vorsorge zu betreiben. Wer ein Kind bekommt, für den entfällt bis zum dritten Kind jedoch jeweils ein Drittel dieser Pflicht, da Kinder einen Beitrag zum Erhalt des umlagefinanzierten Systems darstellen. Mit der Geburt eines Kindes wird daher auch ein Teil des bereits gebildeten Vorsorgevermögens frei. Dieser Betrag wird an die Familien ausgezahlt, so dass sich ihre wirtschaftliche Situation verbessert.



Welche Effekte dieses Reformpaket, einschließlich der Kinderrente, für das verfügbare Einkommen im Lebenslauf einer 2-Kind-Familie im mittleren Einkommensbereich im Vergleich zu einem kinderlosen Paar hat, zeigt Abbildung 1. Aufgrund etwas niedrigerer Rentenbeiträge, des frei werdenden Vorsorgevermögens und reduzierter Vorsorge-Ersparnisse verbessert sich die Einkommenssituation der Familie in der Phase von der Geburt des ersten Kindes bis dieses das 18. Lebensjahr vollendet. Ein kinderloses Paar gleichen Alters verfügt aufgrund der höheren Pflicht-Ersparnis während der Erwerbsphase hingegen über ein etwas geringeres Einkommen als unter dem derzeit geltenden Recht. Sobald beide Eltern das Rentenalter erreicht haben, gleichen sich die verfügbaren Einkommen für Eltern und gleichaltrige Kinderlose an. Sie fallen aufgrund der zugleich angezielten Stabilisierung des Rentensystems allerdings etwas geringer aus als bisher. Da die Kinderrente einkommensunabhängig ist, hat sie bei Familien mit niedrigem Einkommen jedoch stärkere Effekte als bei mittlerem oder höherem Einkommen. Daher stehen sich speziell Familien mit niedrigem Einkommen im Alter durchgängig besser als unter dem geltenden Recht – und auch besser als lebenslang Kinderlose

Abbildung 1: Durchschnittliche verfügbare Jahreseinkommen vor und nach einer Reform – Reformoption „Kinderrente“

Angaben in Euro



Hinweise: Mit dem Stichwort „Kinderrente“ wird hier eine Umsetzung des gesamten Reformpakets für ein demographiefestes Alterssicherungssystem bezeichnet. Die Angaben basieren auf detaillierteren Modellrechnungen für Haushalte mit durchschnittlichen Einkommen, die in Kapitel 5 der Studie genauer dargestellt werden. Alle Zahlen werden in Euro zu Preisen und Realwerten des Jahres 2012 angegeben, d.h. von möglichen Änderungen des Preisniveaus und der realen Einkommensentwicklung wird abgesehen.

Quellen: SIM.11 (Werdning 2013b).

| BertelsmannStiftung

Im Ergebnis konzentriert das Modell der Kinderrente die Leistungen umlagefinanzierter Versorgungssysteme stärker auf diejenigen, die tatsächlich Kinder erzogen und unterhalten haben. Sie entlastet Eltern im Vergleich zu Kinderlosen bereits in der Phase der Betreuung und Erziehung ihrer Kinder. Zudem erhöht das Modell die langfristige Tragfähigkeit des Rentensystems und trägt dafür Sorge, dass alle Personen ein vergleichbares Niveau der Altersvorsorge erreichen.

(2) familiengerechte Beiträge

Zur familiengerechten Erhebung werden bei der Bemessung der Beiträge zum ansonsten unveränderten gesetzlichen Rentensystem Kinderfreibeträge eingeführt. Höhe und Ausgestaltung der Freibeträge werden vereinfachend aus dem Einkommensteuerrecht übernommen. Sie vermindern die Rentenbeiträge der Eltern, bis die Kinder nicht mehr in Ausbildung sind (maximal bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres). Ob die derzeitigen einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge das Existenzminimum eines Kindes richtig erfassen, wird hier nicht problematisiert.

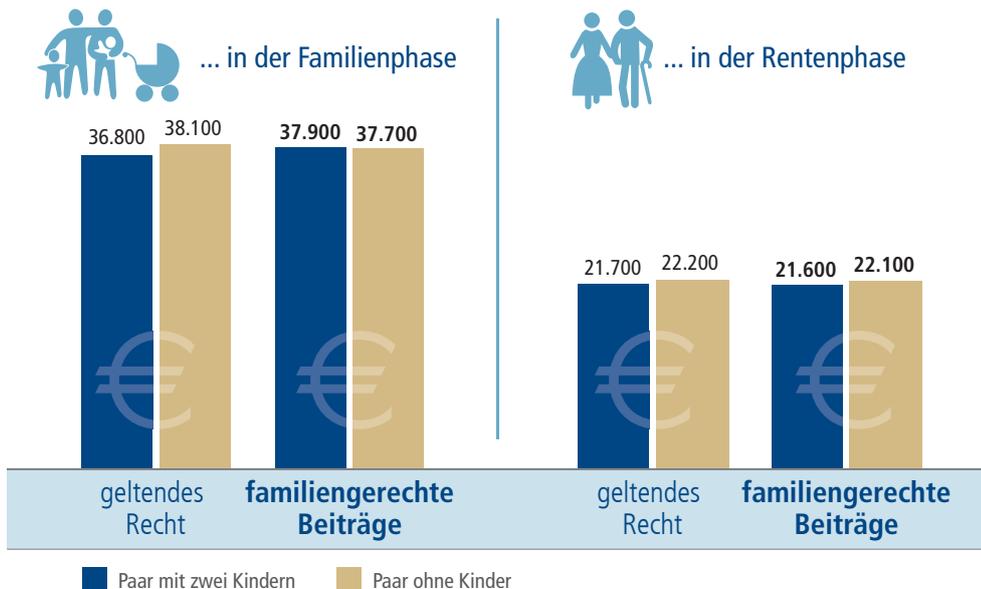
Im Ergebnis bewirken die familiengerechten Beiträge in jedem Fall eine sofortige Entlastung für Familien in der aktiven Familienphase. Für Kinderlose gleichen Alters verringert sich das verfügbare Einkommen dagegen durch steigende Rentenbeitragssätze ein wenig. Für den Erwerb von Rentenansprüchen ist weiterhin die Höhe des sozialversicherungspflichtigen Bruttoentgelts der Eltern maßgeblich, und Erziehungszeiten werden unverändert angerechnet. Trotz der geringeren Beitragszahlungen sinken daher die Rentenleistungen für Eltern im Alter praktisch nicht. Die Effekte einer solchen Beitragserhebung für das verfügbare Einkommen im Lebenslauf einer vierköpfigen Familie im mittleren Einkommensbereich zeigt Abbildung 2.

Bei den familiengerechten Beiträgen handelt es sich um eine Lösung innerhalb des Systems umlagefinanzierter Altersvorsorge. Sie trägt den ökonomischen Grundlagen solcher Systeme aber nicht im gleichen Maße Rechnung wie eine Kinderrente. Da die Beiträge der jeweils aktiven Generation notwendig sind, um die laufenden Rentenansprüche zu erfüllen, müssen die Beitragssätze, die unter dem derzeit geltenden Recht langfristig ohnedies stark ansteigen dürften, bei verringerter Beitragsbemessungsgrundlage weiter erhöht werden (oder das Niveau der Rentenansprüche müsste durch zusätzliche Reformen gezielt abgesenkt werden). Zudem werden nur Eltern in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und ihre Kinder erreicht, von denen noch nicht feststeht, ob und in welchem Umfang sie später selbst Beitragszahler im gesetzlichen Rentensystem werden.



Abbildung 2: Durchschnittliche verfügbare Jahreseinkommen vor und nach einer Reform – Reformoption „familiengerechte Beiträge“

Angaben in Euro



Hinweise: Die Angaben basieren auf detaillierteren Modellrechnungen für Haushalte mit durchschnittlichen Einkommen, die in Kapitel 6 der Studie genauer dargestellt werden. Alle Zahlen werden in Euro zu Preisen und Realwerten des Jahres 2012 angegeben, d.h. von möglichen Änderungen des Preisniveaus und der realen Einkommensentwicklung wird abgesehen.

Quellen: SIM.11 (Werdning 2013b).

| BertelsmannStiftung

Da die Verringerung der Beiträge nur Familien erreicht, in denen mindestens ein Elternteil sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist, könnte man statt dessen auch über eine Geldleistung an alle Eltern („Familiengeld“) nachdenken, die in ihrer Höhe den Entlastungen Versicherter durch Kinderfreibeträge bei der Rentenfinanzierung entspricht. Denkbar wären schließlich auch erhöhte Sachleistungen für Kinder, etwa durch Ausgaben für eine qualitativ verbesserte Tagesbetreuung oder den Ausbau von Ganztageschulen. Damit würde den Belastungen von Familien und Kindern, die im Rahmen des umlagefinanzierten Rentensystems verursacht werden, durch weitere staatliche Interventionen, nämlich zusätzliche familienpolitische Leistungen, entgegen gewirkt. Zu klären wäre bei solchen Lösungen außerhalb des gesetzlichen Rentensystems allerdings, wie die dafür erforderlichen Mittel aufgebracht werden sollen. Je nach Ausgestaltung könnten auch zusätzliche, nicht-intendierte Verteilungs- und Anreizeffekte entstehen. Auch der oben beschriebene Konstruktionsfehler der gesetzlichen Rentenversicherung würde durch solche Maßnahmen nicht beseitigt, ebenso wenig wie das Problem der fehlenden Tragfähigkeit des Systems. Daher werden solche Alternativen in der Studie nicht näher betrachtet.

Die genauere Prüfung der Reformoptionen einer „Kinderrente“ und „familiengerechter Beiträge“ führt zu folgenden Schlussfolgerungen:

1. Die Erziehung und Ausbildung von Kindern stellen die ökonomische Grundlage umlagefinanzierter Alterssicherungen dar. Daher erscheint eine familienorientierte Differenzierung der Leistungen solcher Systeme als nächstliegende und schlüssigste Lösung. Da sie erst in der Altersphase der jeweiligen Eltern voll wirksam wird, unterliegt sie jedoch gewissen politischen Risiken. Wenn zu befürchten ist, dass solche Reformen später widerrufen werden, verringern sich ihre erwarteten Effekte für die wirtschaftliche Situation von Familien mit jungen Kindern sowie auf Entscheidungen über die Gründung oder Erweiterung von Familien.
2. Prinzipiell erscheinen daher auch familienorientierte Differenzierungen der Beiträge zum Rentensystem in der Betreuungs- und Erziehungsphase von Kindern als geeignete Reformschritte, da sie für die Familien unmittelbar wirksam werden. Allerdings müssen auch solche Reformen jeweils dauerhaft durchgehalten werden, um ihre Auswirkungen voll zu entfalten.
3. Die finanziellen Rahmenbedingungen, unter denen Kinder in Deutschland aufwachsen, werden durch beide betrachteten Reformoptionen mittelbar oder unmittelbar verbessert. Familien werden dabei sowohl im Vergleich zum geltenden Recht als auch im Vergleich zu Kinderlosen besser gestellt. Letzteres gilt aufgrund weiterer Elemente des Vorschlags, die letztlich ein Reformpaket zugunsten einer demographiefesten Alterssicherung bilden, insbesondere für die Kinderrente. Beide Optionen tragen daher, wenn auch in unterschiedlichem Maße, dazu bei, bei der Finanzierung von Renten im Umlageverfahren gleichzeitig für mehr Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit zu sorgen.
4. Sichtbar wird dies unter anderem daran, dass der Überschuss aller von einem durchschnittlichen, heute noch jungen Kind geleisteten Sozialbeiträge und Steuern über die von ihm in Anspruch genommenen Geld- und Sachleistungen jeweils deutlich sinkt (bei der Kinderrente: auf 60.400 Euro; bei der Erhebung familiengerechter Beiträge: auf 55.000 Euro; Barwerte für 2010).
5. Die tendenziell ähnlichen Verteilungswirkungen der dargestellten Reformoptionen in Bezug auf Familien mit unterschiedlich hohem Einkommen erscheinen ebenfalls als angemessen: Da die Kinderrente nur von der Kinderzahl, nicht von der Höhe des beitragspflichtigen Einkommens der Eltern abhängt, erhöht sie die Renten einkommensschwacher Eltern relativ stärker als die Renten einkommensstarker Eltern. Letztere müssen zur Sicherung ihres Lebensstandards daher in stärkerem Maße ergänzende Vorsorge betreiben, wozu sie prinzipiell auch leichter in der Lage sein sollten. Auch die Entlastungswirkungen familiengerechter Beiträge fallen für alle betroffenen Eltern gleich hoch aus und wirken bei einkommensschwachen Eltern daher relativ stärker. Durch die genauere Ausgestaltung lassen sich diese Verteilungswirkungen jeweils noch modifizieren.



6. Die Reformoption einer Kinderrente ist zugleich darauf angelegt, die langfristige Tragfähigkeit des Rentensystems zu verbessern und den erwarteten Anstieg der Beitragssätze zu begrenzen, denen heutige Kinder später unterliegen. Um dies auch im Falle der familiengerechten Beiträge zu erreichen, müssten daneben weitere Reformschritte ergriffen werden, die die langfristige Finanzierbarkeit des Rentensystems verbessern und dabei insbesondere den absehbaren Anstieg der Beitragssätze dämpfen. Soweit dies durch weitere Absenkungen des Rentenniveaus geschieht, müssten Eltern wie Kinderlose in ihrer aktiven Phase entsprechend stärker auf anderem Wege – etwa durch ergänzende private Vorsorge – für ihr Alter vorsorgen, wobei ihre Spielräume dafür typischerweise verschieden groß sind.

Die letzten Schlussfolgerungen zeigen, dass sich verschiedene Phasen im Lebenszyklus von Familien und allen anderen Haushalten letztlich nicht so klar trennen lassen, wie es bei der Unterscheidung der beiden, hier betrachteten Reformstrategien erscheint. Entscheidend für die Wahl zwischen den bestehenden Handlungsmöglichkeiten sollte daher sein, welcher Vorschlag am verlässlichsten für bessere wirtschaftliche Rahmenbedingungen für Familien, für mehr Investitionen in die Erziehung und Ausbildung von Kindern sowie für ein langfristig tragfähiges Rentensystem sorgt. Möglicherweise werden das Bundessozialgericht oder das Bundesverfassungsgericht im Rahmen eines aktuell laufenden Verfahrens in absehbarer Zeit aus juristischen Gründen eine Lösung der hier herausgearbeiteten Probleme einfordern und die Diskussionen damit vorantreiben.

2. Einleitung

Das Funktionieren umlagefinanzierter Alterssicherungssysteme wird ganz elementar von der Altersstruktur der Versicherten, vor allem von ihrer Einteilung in Aktive und Rentner, sowie von deren Verschiebungen beeinflusst. Die demographische Alterung, die durch anhaltend niedrige Geburtenzahlen und ständig steigende Lebenserwartung getrieben wird, beunruhigt Politik und Öffentlichkeit in Deutschland daher schon seit geraumer Zeit. In den letzten zehn Jahren hat sie zu einer ganzen Reihe von Reformen geführt, die die zukünftigen Rentensteigerungen gezielt dämpfen, die Lebensarbeitszeit der aktiven Versicherten verlängern und die Rentenfinanzen dadurch auf Sicht einigermaßen stabilisieren sollen. Doch selbst als die Auswirkungen der alternden Bevölkerung auf das Umlageverfahren zur Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung schon relativ gut absehbar waren, wurde kaum beachtet, dass dadurch auch grundsätzliche Fragen nach Gerechtigkeit für Familien und nach richtigen Anreizen zur Erziehung und Ausbildung von Kindern berührt werden und dass dies nicht zuletzt auch verfassungsrechtliche Fragen aufwirft.

Mit seinem aufsehenerregenden „Pflegerurteil“ vom 3. April 2001 (1 BvR 1629/94) hat das Bundesverfassungsgericht die bis dahin einheitliche Beitragsbemessung für Eltern und Kinderlose in der sozialen Pflegeversicherung für verfassungswidrig erklärt, weil die Leistungen von Eltern bei der Betreuung und Erziehung ihrer Kinder dort nicht angemessen berücksichtigt werden, die für die Funktionsfähigkeit des Systems konstitutiv sind. Zugleich forderte das Gericht den Gesetzgeber auf, die Bedeutung des Urteils für andere Zweige der Sozialversicherung zu prüfen, und gab ihm daher bis Ende 2004 Zeit, verfassungskonforme Neuregelungen zu finden. In der Pflegeversicherung, auf die sich die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts unmittelbar bezog, wurde dieser Auftrag mit der Einführung des Beitragszuschlags für Kinderlose in Höhe von 0,25 Prozentpunkten zum 1. Januar 2005 bestenfalls halbherzig umgesetzt. Dass das Urteil auch Bedeutung für die gesetzliche Renten- und Krankenversicherung habe, wies die Bundesregierung dagegen in einem von ihr vorgelegten Bericht (BT-Drs. 15/4375) zurück.

Eine Klage gegen die Nicht-Übertragung auf die Rentenversicherung wies das Bundessozialgericht (B 12 KR 20/04 R) ab; eine dagegen gerichtete Verfassungsbeschwerde wurde vom Bundesverfassungsgericht aus formellen Gründen nicht zur Entscheidung angenommen (1 BvR 2973/06). Derzeit liegt dem Bundessozialgericht aber erneut ein Verfahren (B 12 KR 5/12 R, B 12 KR 6/12 R und B 12 KR 15/12 R) vor, in dem die Kläger eine weiter gehende Umsetzung des Pflegerurteils und vor allem eine Übertragung auf die Renten- und Krankenversicherung verlangen. Unabhängig davon, ob das Gericht in dieser Sache in absehbarer Zeit entscheidet oder ob es das Verfahren aussetzt und einen Vorlagebeschluss trifft, wird sich wohl bald auch das Bundesverfassungsgericht wieder damit befassen müssen, welche Bedeutung elterliche Betreuungs- und Erziehungsleistungen bzw. unter förderlichen Bedingungen aufwachsende, gut ausgebildete Kinder für die umlagefinanzierten Sozialversicherungen haben.



Die vorliegende Studie ist kein Rechtsgutachten, in dem die juristischen Aspekte dieser Fragestellung behandelt werden. Vielmehr betrachtet sie die Grundlagen umlagefinanzierter Alterssicherungen aus ökonomischer Sicht. Im Kern basieren solche Systeme auf einem direkten Austausch jeweils zweier, aufeinander folgender Generationen. Aus der Sicht der aktiven Mitglieder sind sie daher stets auf die Existenz, die Qualifikationen und die Erwerbsbeteiligung einer neuen Kindergeneration angewiesen. Die dazu angestellten Überlegungen gelten *mutatis mutandis* auch für andere Sozialversicherungen, die der Absicherung von Risiken dienen, die stark mit dem Lebensalter verbunden sind, wie dies bei der Kranken- und Pflegeversicherung der Fall ist.¹ Aufgrund des anders ausgestalteten Leistungsrechts können die politischen Schlussfolgerungen, die hier für das Rentensystem diskutiert werden, allerdings unter Umständen nicht unmittelbar auf diese anderen Sozialversicherungszweige übertragen werden.

Mit einer umlagefinanzierten Absicherung eines Großteils der Bevölkerung bei Alter, Krankheit und Pflegebedürftigkeit greift der Staat tief in das Verhältnis der Generationen und in die Sphäre der Familie ein – weit tiefer als etwa im Feld der Familien- und Bildungspolitik. Letztlich betreibt er damit eine „Familienpolitik mit negativen Vorzeichen“, die in den aktuellen Debatten über Umfang und Wirkungen der offiziellen Familienpolitik weitgehend unberücksichtigt bleibt. So enthält die derzeit jüngste „Bestandsaufnahme der familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen des Staates“ für das Jahr 2010 (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2013a) bei einer denkbar weiten Abgrenzung insgesamt 156 Einzelmaßnahmen mit einem finanziellen Gesamtvolumen von 200,3 Mrd. Euro. Lässt man Maßnahmen wie das Ehegattensplitting unberücksichtigt, die nicht familien-, sondern ehebezogen gewährt werden, verbleiben Ausgaben in Höhe von 125,5 Mrd. Euro, von denen 52,9 Mrd. Euro als verfassungsrechtlich zwingender Familienlastenausgleich und 55,4 Mrd. Euro als vom Gesetzgeber aktiv gestaltete Familienförderung klassifiziert werden (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2013b: 4). Als „Lastenausgleich“ – und somit immerhin nicht als „Familienförderung“ – werden dabei auch die Ausgaben für die Mitversicherung von Kindern in der Kranken- und Pflegeversicherung (zusammen 17,1 Mrd. Euro) verbucht. Dasselbe gilt für die Beiträge des Bundes für die Anrechnung von Kindererziehungszeiten im Rentensystem (11,6 Mrd. Euro). Da die laufenden Ausgaben für daraus resultierende Rentenansprüche nur 6,4 Mrd. Euro betragen, erweist sich der Rest allerdings als allgemeine Subvention des Rentenbudgets.

All diesen Ausgaben für Familien und Kinder stehen jedoch Ausgaben der umlagefinanzierten Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung entgegen, die sich im Jahr 2010 insgesamt auf nicht weniger als 441,6 Mrd. Euro beliefen. Davon entfielen 249,2 Mrd. Euro allein auf das Rentensystem (Deutsche Rentenversicherung 2012: 245), weitere 197,9 Mrd. Euro auf Leistungen bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit (Bundesministerium für Gesundheit 2011: 30; 2013: 2), wobei letztere allerdings nicht allein der jeweils älteren Generation zukamen. Die Ausgaben dieser Systeme,

¹ Zur Situation von Familien und Kindern in Bezug auf die Finanzierung und die Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung vgl. auch Niehaus (2013).

die die heute staatlich „geförderten“ Kinder in ihrer aktiven Lebensphase finanzieren müssen, belaufen sich Jahr um Jahr voraussichtlich noch auf ein Vielfaches dieser Beträge. Bei einer sachgerechten Gegenüberstellung solcher Zahlen zeigt sich, dass der deutsche Staat Familien bzw. die in ihnen aufwachsenden Kinder lebenslang finanziell deutlich stärker belastet als er in Form diverser Geld- und Sachleistungen gewährt. Dies liegt vor allem am Umfang der Leistungen der Sozialversicherungen, insbesondere der gesetzlichen Rentenversicherung.

Das Übergewicht der durch staatliche Maßnahmen erzeugten Belastungen von Familien und Kindern gegenüber ihrer Förderung hat weit reichende Folgen. Unmittelbar beeinträchtigt werden dadurch die wirtschaftliche Situation der Familien und damit die Bedingungen, unter denen Kinder aufwachsen. Das trägt dazu bei, dass Kinder in Deutschland derzeit eines der gewichtigsten Armutsrisiken darstellen. Diese Aussicht kann zurückwirken auf die Bereitschaft junger Menschen, Familien zu gründen und weitere Kinder zu haben, obwohl oder eigentlich gerade weil ihre Existenz effektiv allen Mitgliedern der Elterngeneration zu Gute kommt. Denjenigen Kindern, die gleichwohl in unserer Gesellschaft aufwachsen, werden dadurch für die Zukunft weiter steigende Lasten aufgebürdet. Angesichts des absehbaren Ausmaßes der demographischen Alterung sind weitere Maßnahmen zur Stabilisierung des gesetzlichen Rentensystems dringend notwendig, die die in der vorliegenden Studie aufgezeigten Zusammenhänge beachten. Dies kann dazu beitragen, günstigere Bedingungen für Familien und bessere Lebensperspektiven und Teilhabechancen für Kinder zu schaffen.

Um dies zu zeigen, wird hier zunächst die Mechanik und die tiefer liegende Logik der Rentenfinanzierung im Umlageverfahren genauer betrachtet. Vor diesem Hintergrund wird auch die absehbare Entwicklung der Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung unter ihren derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen dargestellt (Abschnitt 3). Anschließend werden die Auswirkungen berechnet, die ein durchschnittliches Kind durch die von ihm zu erwartenden Beitragszahlungen und seine späteren Rentenansprüche unter diesen Bedingungen auf die Rentenfinanzen hat (Abschnitt 4). Dabei werden Probleme sichtbar, die auf eine fehlende intergenerationelle Balance des Rentensystems hindeuten und aus dessen fehlender Tragfähigkeit resultieren. Um diese Probleme zu lösen, gibt es verschiedene Handlungsoptionen. Vertieft behandelt werden in der Studie zum einen konkrete Ansätze dazu, das existierende Rentensystem auf der Leistungsseite zu reformieren (Abschnitt 5), zum anderen mögliche Änderungen auf der Finanzierungsseite oder allgemein im Bereich familienpolitischer Leistungen (Abschnitt 6). Die Studie schließt mit einem Vergleich beider Typen von Lösungsansätzen und einer Diskussion ihrer Reichweite und Grenzen (Abschnitt 7).

Die in der Studie vorgestellten Szenarien zur zukünftigen Entwicklung des gesetzlichen Rentensystems – sowohl in seiner derzeitigen Form als auch unter Berücksichtigung der betrachteten Reformen – basieren auf Langfristprojektionen zu demographischen Daten, zur Arbeitsmarktlage, zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie zu weiteren Zweigen des Sozialsystems und der gesamten öffentlichen Finanzen in Deutschland. Sie wurden mit dem Simulationsmodell „SIM.11“



(*Social Insurance Model*, Version 2011) erstellt, das der Verfasser mit Unterstützung der Bertelsmann Stiftung entwickelt hat. Gestützt auf grundlegende theoretische Zusammenhänge und deren empirische Kalibrierung ist das Modell dazu gedacht, langfristige Entwicklungstrends in allen relevanten Feldern konsistent fortzuschreiben und ihre wirtschaftlichen und finanzpolitischen Auswirkungen aufzuzeigen. Die Annahmen für die hier ganz überwiegend verwendete „Referenzvariante“ des Modells werden im Anhang dieser Studie zusammengefasst. Für eine umfassende Darstellung von Datengrundlagen, Methodik und Analysemöglichkeiten des Modells vergleiche Werding (2013a).

3. Rentenfinanzierung im Umlageverfahren

Die deutsche gesetzliche Rentenversicherung gilt als das älteste öffentliche Alterssicherungssystem der Welt (Börsch-Supan und Wilke 2005: 3). Einige Merkmale, die heute als prototypisch für ein Bismarcksches Rentensystem angesehen werden, hat sie zwar erst im Lauf der Zeit entwickelt. Sie geht aber zurück auf die 1889 im Rahmen der Sozialversicherungsgesetzgebung unter Reichskanzler Bismarck geschaffene „Alters- und Invaliditätsrente“ mit einkommensabhängigen Beiträgen und tendenziell beitragsbezogenen Leistungen (vgl. Frerich und Frey 1993: Bd. 1, 99-101; Umlauf 1980; Haerendel 2000).²

Die Bismarcksche Rente war wie ihre Nachfolgesysteme als selbstverwalteter Para-Fiskus mit eigenem, vom Staatshaushalt getrenntem Budget organisiert. Anders als später war sie jedoch auf eine Kapitaldeckung der beitragsbezogenen Rentenansprüche angelegt. Daneben erhielt sie laufend einen nennenswerten Zuschuss aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Staates für von ihr gleichfalls gewährte Mindestrenten (Döring 2000: 168f. und 181). Die im Laufe der Zeit aufgebauten finanziellen Reserven des Systems gingen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts – vor allem in der Folge zweier Weltkriege, der Hyperinflation von 1923 und der Weltwirtschaftskrise von 1929 – allerdings weitestgehend verloren. In der unmittelbaren Nachkriegszeit musste sie daher faktisch durch laufende Beitragseinnahmen und Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. Obwohl sie aus heutiger Sicht eher geringe Leistungen gewährte, stand sie ständig unter finanziellem Druck (Manow 2000: 151-158; Döring 2000: 177f. und 182).

Die Rentenreform von 1957 gab der gesetzlichen Rentenversicherung ihre im Prinzip bis heute gültige Form. Wichtigste Neuerung war der Übergang zu einer „dynamischen Rente“, die als nennenswerter Beitrag zur Lebensstandardsicherung im Alter gedacht war und Jahr um Jahr an die Entwicklung der (damals: Brutto-)Löhne der aktiven Versicherten angepasst werden sollte. Aus diesem Anlass wurde seinerzeit auch intensiv über die Frage „Umlagefinanzierung oder Kapitaldeckung“ diskutiert (vgl. etwa Mackenroth 1952, Nell-Breuning 1956 sowie – als Kritiker – Willgerodt 1956). Gesetzlich vorgeschrieben wurde seinerzeit ein „Abschnittsdeckungsverfahren“ mit 15-jährigem Zeithorizont, das heißt eine Mischform mit relativ ausgeprägter Kapitaldeckung. Effektiv kam es in der Folgezeit aber nie zum nachhaltigen Aufbau der dafür erforderlichen Reserven. 1969 wurde dies mit einer Änderung des Rentenrechts gleichsam endlich offen eingestanden und das Umlageverfahren zum gesetzlichen Standard erhoben (Frerich und Frey 1993: Bd. 3, 52f.; Manow 2000: 166f.). Seither hält die Rentenversicherung lediglich eine eher geringe „Schwankungs-“ oder „Nachhaltigkeitsreserve“, die nur zum Ausgleich gewisser konjunktureller Schwankungen der Einnahmen dienen kann.

² 1891 folgte in Dänemark die Einführung eines Rentensystems, das als erster Vertreter der Grundrentensysteme gelten kann, die heute mit dem Namen von William Beveridge verbunden werden und – geographisch somit nicht ganz zu Unrecht – als angelsächsischer Alternativentwurf angesehen werden (Werding 2003: 11; Pestieau 2006: 102–105).



Die gesetzliche Rentenversicherung reiht sich damit ein in den Kreis öffentlicher Regelalterssicherungssysteme entwickelter Volkswirtschaften, die seit der Nachkriegszeit praktisch ausnahmslos ganz überwiegend im Umlageverfahren finanziert werden (vgl. Fenge et al. 2003: insbes. Kap. 4). Erst in jüngerer Zeit wird in einigen dieser Systeme wieder verstärkt eine ergänzende Kapitaldeckung getrieben, etwa in Form „demographischer Puffer-Fonds“, die derzeit aufgebaut und im Zuge der demographischen Alterung in den kommenden Jahrzehnten wieder abgebaut werden sollen, um die Beitragsentwicklung in dieser Phase zu dämpfen.

Vor diesem Hintergrund soll hier zunächst die grundlegende Funktionsweise umlagefinanzierter Alterssicherungen dargestellt werden (Abschnitt 3.1). Anschließend wird diskutiert, welche Wirkungen es hat, dass die existierenden Umlagesysteme weitgehend ohne Rücksicht auf ihre tatsächliche ökonomische Grundlage ausgestaltet sind (Abschnitt 3.2). Schließlich werden die Perspektiven für die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung unter ihren derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen aufgezeigt (Abschnitt 3.3).

3.1 Umlagefinanzierung als „Humankapital-Deckungsverfahren“

Zentrale Funktion von Rentensystemen ist es, Mitgliedern jeder Generation eine Grundlage dafür zu bieten, dass sie auch in ihrer Nach-Erwerbsphase Anteil am laufenden Sozialprodukt erhalten, an dessen Erstellung sie dann nicht mehr unmittelbar als Erwerbstätige mit einem Arbeitseinkommen beteiligt sind. Damit eine solche Grundlage für ihr Alterseinkommen verlässlich ist, können und müssen die Beteiligten vorab vorsorgen. Sie erbringen dabei in der Erwerbsphase Vorleistungen, für die sie – juristisch und vor allem auch ökonomisch abgesichert – als Gegenleistung ihre spätere Rente erwarten können. Anderenfalls wären sie im Alter auf Transferleistungen und damit im Wesentlichen auf die Mildtätigkeit der nächsten Generation angewiesen.

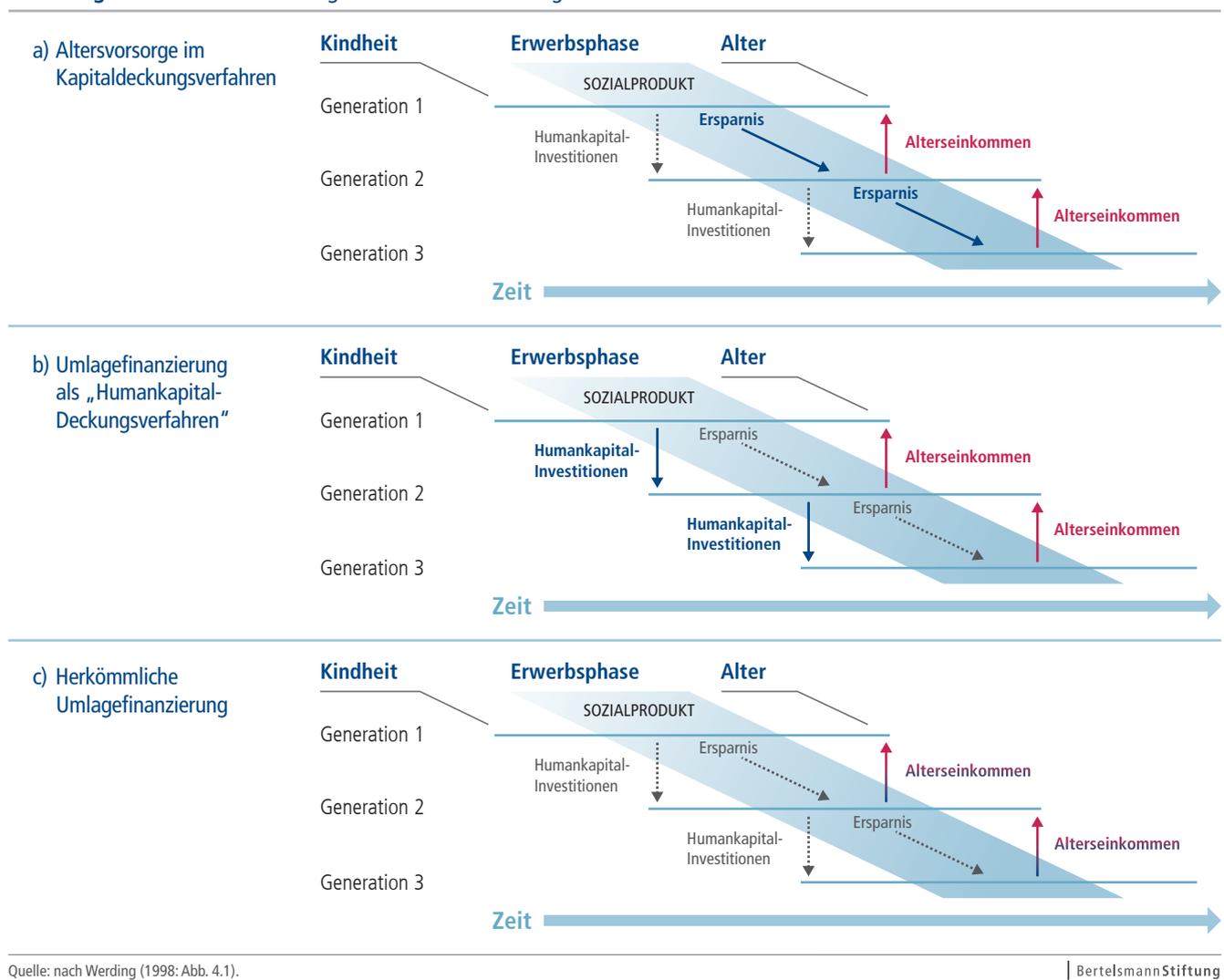
Aus ökonomischer Sicht gibt es letztlich zwei Wege, solche Beziehungen von Leistung und Gegenleistung zu schaffen und auf dieser Basis verlässliche Rentenzahlungen zu begründen (vgl. Werding 1998: insbes. Abschnitt 4.2). Das laufende Sozialprodukt entsteht jeweils aus der Kombination von zwei Produktionsfaktoren, nämlich von (Sach-)Kapital und Arbeit.³ Ersteres besteht aus den für die Produktion verwendeten Maschinen, Gebäuden und sonstigen Anlagegütern. Letztere wird von den jeweiligen Erwerbstätigen geleistet. Berücksichtigt man deren unterschiedliche Erfahrungen und Qualifikationen wird der Faktor Arbeit in der zeitgenössischen Wissenschaft auch als „Humankapital“ bezeichnet (vgl. Mincer 1958; Becker 1962).

Erwerbstätige, die auch im Alter einen Teil des dann produzierten Sozialprodukts erhalten wollen, können in ihrer aktiven Phase einen Teil ihres Arbeitseinkommens sparen und damit Anteile am Kapitalstock erwerben, der nach ihrem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben eingesetzt wird. In der

³ Ein dritter Faktor – Boden oder natürliche Ressourcen – wird hier vereinfachend weggelassen. Im Hinblick auf Möglichkeiten zur Altersvorsorge gilt für ihn im Kern dasselbe wie für den Faktor Kapital.

Regel geschieht dies indirekt, vermittelt über Finanzmärkte, die diese Beteiligung organisieren und die dabei auftretenden Ertragsrisiken streuen und umformen können. Die so gebildeten Vorsorgevermögen können außerdem in auf Lebenszeit gewährte Renten überführt werden, um das für die Alterssicherung zentrale Lebenserwartungsrisiko zu versichern. Letztlich erhalten die Anleger dabei Anspruch auf einen Teil des in ihrem Alter anfallenden Kapitalertrags, und sie können ihre Beteiligung außerdem beizeiten an eine nächste Generation erwerbstätiger Sparer verkaufen. Aus diesen beiden Quellen speist sich dann ihre Rente, die auf diesem Wege im Kapitaldeckungsverfahren finanziert wird (vgl. Abbildung 3a für eine schematische Darstellung der dahinter stehenden Leistungs-Gegenleistungs-Beziehungen für die Mitglieder mehrerer, aufeinander folgender Generationen).

Abbildung 3: Ökonomische Grundlagen der Rentenfinanzierung



Quelle: nach Werding (1998: Abb. 4.1).



Alternativ dazu können Mitglieder der im Erwerbsalter stehenden Generation auch einen Teil ihres laufenden Einkommens verwenden, um in die Erziehung und Ausbildung der nächsten Generation Erwerbstätiger zu investieren. Diese ist gleichfalls eine entscheidende Grundlage zukünftiger Produktivität und wirtschaftlicher Entwicklung. Aus ökonomischer Sicht können sie als Gegenleistung dafür einen Teil des in ihrer Altersphase entstehenden Arbeitseinkommens beanspruchen, das in der Regel einen deutlich höheren Anteil des Sozialprodukts ausmacht als das Kapitaleinkommen. Der äußeren Form nach erhalten die jeweils Alten dabei Renten, die unmittelbar aus dem laufenden Arbeitseinkommen der nächsten Generation und somit im Umlageverfahren finanziert werden (vgl. Abbildung 3b). Wegen der dahinter stehenden Vorleistungen durch die Erziehung und Ausbildung der nächsten Generation und der offenkundigen Analogie zur Kapitaldeckung kann man diesen Weg der Altersvorsorge auch als „Humankapital-Deckungsverfahren“ bezeichnen (Werding 1999).

Kapitaldeckung und Umlagefinanzierung sind als Wege zu einer verlässlichen Altersvorsorge im Prinzip gleichwertig und damit etwa aus der Sicht einzelner Mitglieder einer Generation wechselseitig substituierbar.⁴ Die Wahl zwischen den beiden Verfahren hängt dann vor allem von erwarteten Erträgen und Risiken der einen wie der anderen Form der Vorsorge ab. Die Tatsache, dass sie hinsichtlich der jeweils erreichbaren Produktivitätsgewinne und der dabei zu beachtenden Risiken (z.B. Inflation oder Arbeitslosigkeit als zentrale gesamtwirtschaftliche Probleme) unterschiedliche Eigenarten aufweisen, spricht *per se* für eine Mischung beider Verfahren. Aus ökonomischer Sicht sind Kapital wie Arbeit als Produktionsfaktoren unverzichtbar und in Bezug auf ihre Erträge auch voneinander abhängig. Einseitige Lösungen zu vertreten, ergibt daher mindestens auf gesamtwirtschaftlicher Ebene kaum einen Sinn. Von Belang ist allerdings – speziell mit Rücksicht auf aktuelle Diskussionen über die zukünftige Rentenfinanzierung –, dass ein umlagefinanziertes Alterssicherungssystem letztlich von der demographischen Entwicklung innerhalb der jeweiligen Volkswirtschaft abhängt, während kapitalgedeckte Systeme internationale Anlagemöglichkeiten eröffnen, durch die sich auch etwaige Rückwirkungen der demographischen Alterung auf die Kapitalerträge umgehen oder zumindest abmildern lassen. Umgekehrt stellt eine gut ausgebildete nächste Generation, die produktive Sachkapitalinvestitionen anzieht, eine der entscheidenden Voraussetzungen für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung eines Landes dar.

Eine kapitalgedeckte Altersvorsorge setzt voraus, dass Kapitalgüter für die Produktion des Sozialprodukts eine nennenswerte Rolle spielen und dass für ihre Finanzierung entwickelte Finanzmärkte mit breiten Zugangsmöglichkeiten existieren. Effektiv ist der zweite Weg zur Altersvorsorge, mit einem direkten Austausch der Angehörigen jeweils zweier, aufeinander folgender

⁴ Unzutreffend ist die in diesem Kontext oft vertretene Sicht, die beiden Finanzierungsverfahren seien nur eine Frage der juristischen Begründung von Rentenansprüchen, ökonomisch gebe es immer nur ein Umlageverfahren. Zwar stimmt die dahinter stehende „Mackenroth-These“ (Mackenroth 1952: 41-43), zumindest mit einigen präzisierenden Modifikationen: Renten und aller sonstige „Sozialaufwand“ müssen im Nachhinein immer aus dem laufenden Bruttonationaleinkommen, zuzüglich etwaiger Leistungsbilanzüberschüsse, gedeckt werden. Trotzdem hängt der jeweils bestehende Spielraum für die Rentenfinanzierung immer auch von der Wahl des Finanzierungsverfahrens ab, da dynamische Prozesse der Sach- und Humankapitalbildung vorab die Höhe des jeweils verfügbaren Nationaleinkommens beeinflussen.

Generationen auf der Basis ihrer Arbeitseinkommen, daher das weitaus ältere Verfahren. Es war auch unter Bedingungen aus vorindustrieller Zeit funktionsfähig, etwa im Rahmen einer (Groß-) Familie und gestützt auf soziale Normen, die sicherstellten, dass die Aktiven ihre (Gegen-)Leistungspflichten gegenüber jeweils den Alten auch einlösten, lange nachdem sie die entsprechenden Vorleistungen erhalten hatten. Wirtschaftliche Entwicklung und wachsende berufliche, regionale und soziale Mobilität der Jüngeren gefährdeten die Verlässlichkeit dieses Systems jedoch und ließen die Altersvorsorge für die Masse der Erwerbstätigen im Zeitablauf zum Problem werden. Daher ist es leicht erklärlich, dass die soziale Lage der städtischen Arbeiterschaft am Ende der Industrialisierung die Notwendigkeit erkennbar werden ließ, öffentliche Alterssicherungssysteme zu errichten, in denen bei der Erhebung von Beiträgen und der Bemessung von Leistungsansprüchen hoheitlicher Zwang zum Tragen gebracht werden konnte. Außerdem erscheint es alles andere als zufällig, dass diese Systeme weltweit rasch in Richtung einer Umlagefinanzierung der jeweils gewährten Renten tendierten.

Die ökonomischen Grundlagen öffentlicher Rentensysteme, die im Umlageverfahren finanziert werden, sind genau dieselben wie sie zuvor skizziert wurden: Jede aktive Generation entrichtet in solchen Systemen Beiträge aus ihrem Arbeitseinkommen, die unmittelbar zur Finanzierung der laufenden Renten der Alten verwendet werden. Mit diesen Beiträgen werden also – anders als bei einer Kapitaldeckung – keinerlei Werte geschaffen, die für die Finanzierung zukünftiger Renten genutzt werden können. Vielmehr hängt die zukünftige Alterssicherung der Aktiven davon ab, dass sie gleichzeitig in die Erziehung und Ausbildung der nächsten Generation investieren, damit deren Mitglieder später ihrerseits ausreichende Arbeitseinkommen erzielen und einen Teil davon zur Rentenfinanzierung abgeben können.

Bei genauerem Hinsehen fällt jedoch auf, dass umlagefinanzierte Rentensysteme in öffentlicher Trägerschaft in ihrer gängigen Form die zugrunde liegenden Leistungs-Gegenleistungs-Beziehungen nicht vollständig abbilden (vgl. Abbildung 3c). Die Renten der Mitglieder einer Generation werden dort ganz überwiegend⁵ nach der Dauer und oft auch nach der Höhe der Beitragszahlungen berechnet, die sie in ihrer Erwerbsphase geleistet haben. Zwar stellen die Renten im Prinzip Gegenleistungen für die vorherige Beteiligung der Rentner an der Humankapitalbildung dar. Durch diese Vorschriften werden aber die früheren Beitragszahlungen zugleich als Vorleistung für eigene Rentenansprüche interpretiert. Echte Vorsorge in Form neuerlicher Humankapitalinvestitionen ist daneben zumindest aus individueller Sicht nicht mehr nötig. Sie kann sogar hinderlich sein, wenn Versicherte eine beitragspflichtige Erwerbstätigkeit für die Betreuung und Erziehung von Kindern einschränken. Umlagesysteme, die auf diese Weise gestaltet sind, gewähren Renten somit ohne Rücksicht auf ihre ökonomischen Grundlagen und letztlich ohne jede Vorleistung. Dies kann die Stabilität und Finanzierbarkeit der Systeme auf Dauer gefährden.

⁵ Kinderbezogene Rentenansprüche, wie sie in Deutschland und einigen anderen Ländern seit geraumer Zeit ebenfalls existieren (vgl. Cigno und Werding 2007: Kap. 4), korrigieren tendenziell die Probleme, die aus der hier verdeutlichten Konstruktion „herkömmlicher“ Umlagesysteme resultieren können. Auf ihre Funktion wird daher später zurückgekommen (vgl. insbes. Kapitel 5). Sie sind jedoch nirgends so stark ausgebaut, dass sie die Logik einer an finanziellen Beiträgen orientierten Rentenbemessung außer Kraft setzen.



3.2 Wirkungen herkömmlicher Umlagesysteme

Die Abkoppelung der Finanzierung von Renten im Umlageverfahren von ihrer ökonomischen Grundlage trennt das, was individuell als vorteilhaft erscheint, von dem, was volkswirtschaftlich notwendig ist. Trotz ihrer abweichenden Bestimmungen zur Bemessung individueller Rentenansprüche sind umlagefinanzierte Alterssicherungssysteme für die verlässliche Gewährung von Renten auf zukünftige Beitragszahler mit ausreichenden Möglichkeiten zur Einkommenserzielung angewiesen. Nur durch die Kinder von heute, die die zukünftigen Erwerbspersonen darstellen, sind diese Systeme langfristig funktions- und tragfähig. Dass dies für aktive Beitragszahler nicht direkt spürbar wird, erzeugt zum einen ein Gerechtigkeitsproblem. Zum anderen kann es auch Probleme mit dem Wachstum und der Effizienz der betroffenen Volkswirtschaften nach sich ziehen.

Das Gerechtigkeitsproblem resultiert daraus, dass ein herkömmliches Umlagesystem einen Gutteil der finanziellen Erträge von Investitionen in die Erziehung und Ausbildung der nächsten Generation sozialisiert und an alle Mitglieder der jeweiligen Rentnergeneration ausschüttet – weitestgehend ohne Rücksicht darauf, ob und in welchem Maße sie sich im Einzelnen an der Finanzierung dieser Investitionen beteiligt haben. Die Belastung, die Kindern in ihrem weiteren Lebenszyklus in Form von Rentenbeiträgen auferlegt wird, wird damit zugleich zur Belastung von Familien (mit überdurchschnittlicher Zahl von Kindern), denen bei Personen ohne Kinder (bzw. mit unterdurchschnittlicher Kinderzahl) nicht ohne weiteres eine vergleichbare Belastung zur Vorsorge für ihr Alter gegenübersteht. Dies gilt völlig unabhängig von den Gründen, die individuell zu Kinderlosigkeit oder geringer Kinderzahl führen. Es impliziert damit auch keinerlei Urteil über unterschiedliche Lebensentwürfe oder Lebensläufe. Entscheidend ist allein, dass die jeweils vorhandenen Kinder im Rahmen umlagefinanzierter Alterssicherungssysteme allen Angehörigen der Rentnergeneration zugutekommen. Ohne einen entsprechenden Ausgleich bei der Verteilung der Kosten der Erziehung und Ausbildung der Kinder entsteht dadurch eine verteilungspolitische Schieflage, in der Familien unter finanziellen Druck gesetzt werden und immer mehr Kinder in wirtschaftlich beengten Verhältnissen aufwachsen.

Darüber hinaus gehende Probleme mit den Wachstumsmöglichkeiten und letztlich mit der Effizienz von Volkswirtschaften, die die Erträge von Humankapitalinvestitionen durch herkömmlich gestaltete Umlagerenten umverteilen, resultieren vor allem aus den Rückwirkungen solcher Systeme auf den Prozess der Humankapitalbildung. Sie beginnen damit, dass Familien, die durch diese Umverteilung belastet werden, wirtschaftlich nicht in der Lage sind, im wünschenswerten und volkswirtschaftlich auch lohnenden Maße in die Ausbildung ihrer Kinder zu investieren. Beeinflusst werden können dadurch aber auch Entscheidungen über die Zahl der jeweiligen Kinder und damit über die Größe der jeweils nächsten Generation. Dies schränkt wiederum die zukünftigen Möglichkeiten zur Rentenfinanzierung ein. Da die Größe der nächsten Generation und ihre im Rahmen zukünftiger Erwerbstätigkeit nutzbaren Qualifikationen das eigentliche Deckungskapital umlagefinanzierter Rentensysteme sind, destabilisieren sich Umlagesysteme herkömmlicher

Prägung selbst durch die Anreize, die sie – abweichend von ihren ökonomischen Grundlagen – in Bezug auf Humankapitalinvestitionen erzeugen.

Ob diese Effekte hervortreten und wie stark sie gegebenenfalls werden, hängt davon ab, inwieweit potenzielle Eltern bei Entscheidungen über die Zahl sowie die Erziehung und Ausbildung ihrer Kinder ein Altersvorsorgemotiv verfolgen würden, wenn es keine anderen Formen der Altersvorsorge, speziell kein öffentliches Rentensystem im Umlageverfahren gäbe. Der Gedanke, dass Eltern bei solchen Entscheidungen verschiedene Motive verfolgen, darunter auch ein Investitionsmotiv mit Bezug zur Altersvorsorge, ist in der „ökonomischen Theorie der Familie“ früh vertreten worden (Leibenstein 1957: 161-165; vgl. auch Nugent 1985). Unter den zeitgenössischen Rahmenbedingungen entwickelter Volkswirtschaften, in denen der für Umlagerenten konstitutive Zusammenhang zwischen Kindererziehung und Altersvorsorge individuell nicht mehr spürbar wird oder sogar tendenziell zum Widerspruch geworden ist, lässt sich dies nicht mehr ohne weiteres beobachten. Genau dies ist aber ein Teil des Problems. Ob solche Effekte vorrangig die Kinderzahl oder die Investitionen je Kind beeinflussen, hängt zudem an der relativen Stärke der Präferenzen potenzieller Eltern für diese beiden Dimensionen ihrer Entscheidungen über Kinder (vgl. dazu Becker 1960). Verbindet man das analytische Instrumentarium dieser Theorie mit einer vergleichenden Analyse verschieden ausgestalteter Alterssicherungssysteme, erscheint es jedenfalls als schlüssig, dass die international gängige Form umlagefinanzierter Rentensysteme die volkswirtschaftliche Humankapitalbildung behindert (vgl. Box 1). Sie begrenzt damit allseits vorteilhafte Wachstumsmöglichkeiten und untergräbt auch die langfristige Tragfähigkeit der an das Humankapital geknüpften Alterssicherung.

Mit der Einführung und dem Ausbau umlagefinanzierter Rentensysteme lässt sich zwar keinesfalls der gesamte Geburtenrückgang erklären, der sich in entwickelten Volkswirtschaften während des 20. Jahrhunderts vollzogen hat und teilweise schon erkennbar früher einsetzte. Empirische Analysen legen allerdings nahe, dass zumindest ein Teil dieser Entwicklung auf die Fehlanreize zurückgeführt werden kann, die Umlagesysteme herkömmlicher Art erzeugen (vgl. erneut Box 1). Der Rückgang der Geburten trägt – neben der ständig steigenden Lebenserwartung – jedoch maßgeblich zur demographischen Alterung und damit zu den für die nächsten Jahrzehnte absehbaren Finanzierungsproblemen der gesetzlichen Rentenversicherung bei.



BOX 1: Umlagerenten und Investitionen in Kinder: Stand der Forschung

Gerechtigkeits- und Effizienzprobleme, die von umlagefinanzierten Rentensystemen erzeugt werden können (vgl. Abschnitt 3.2), werden in Öffentlichkeit und Politik der betroffenen Länder bislang kaum beachtet. Sie sind jedoch Gegenstand einer lebhaften Fachdebatte in der einschlägigen ökonomischen Forschung, die in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder geführt und theoretisch sowie empirisch vorangetrieben wurde. Da Ökonomen Gerechtigkeitsfragen mit Rücksicht auf mögliche unterschiedliche Werturteile zumeist mit großer Zurückhaltung begegnen, stehen im Mittelpunkt dieser Debatte vor allem die Effizienzprobleme, die aus den Verhaltenseffekten der gängigen Form öffentlicher Umlagerenten resultieren können.

Aus ökonomischer Sicht erzeugen solche Systeme „externe Effekte“ der Erziehung und Ausbildung von Kindern, wenn ein Gutteil der Erträge der dabei vorgenommenen Humankapitalinvestitionen nicht den Finanziers (etwa den Eltern, soweit diese die Kosten der Erziehung und Ausbildung der Kinder überwiegend selbst tragen), sondern Dritten (nämlich allen Angehörigen der Rentnergeneration, unabhängig von ihrer individuellen Beteiligung an der Humankapitalbildung) zugutekommen. Eine grundlegende Einsicht der ökonomischen Theorie ist, dass Aktivitäten, die mit externen Effekten verbunden sind, nicht im volkswirtschaftlich optimalen Umfang unternommen werden. Vielmehr werden sie im Falle negativer Effekte für Dritte (z.B. durch Umweltverschmutzung) übermäßig, im Falle positiver Effekte (z.B. durch die Finanzierung zukünftiger Renten) dagegen zu wenig ausgeübt. Aufgrund naturwissenschaftlich-technischer Zusammenhänge hat die Produktion vieler Güter Auswirkungen auf die Umwelt, die man als „reale Externalitäten“ klassifiziert und deren optimale Verminderung im Feld der Umweltökonomie analysiert wird. Dagegen sind es bei Umlagerenten staatliche Eingriffe, mit denen diese Systeme geschaffen und konkret ausgestaltet werden, die eine sogenannte „fiskalische Externalität“ erzeugen. Die negativen Auswirkungen auf die Humankapitalbildung lassen sich daher im Prinzip einfach vermindern oder sogar ganz vermeiden, nämlich durch eine Umgestaltung dieser Systeme oder durch weitere staatliche Eingriffe (etwa eine finanzielle Unterstützung der Eltern für die Erziehung und eine öffentliche Finanzierung der Ausbildung von Kindern), die die externen Effekte reduzieren bzw. kompensieren.

Beiträge, die den aktuellen Stand der theoretischen Forschung zu den hier dargelegten Effekten umlagefinanzierter Rentensysteme prägen bzw. umfassend dokumentieren, sind etwa Cigno (1993), Rosati (1996), Werding (1998: insbes. Kap. 5), Ehrlich und Lui (1998), Sinn (2004), oder Cigno und Werding (2007: insbes. Kap. 5). In zahlreichen weiteren Forschungsarbeiten, werden Teilaspekte der Problematik vertiefend behandelt, etwa Kolmar (2001), Cigno et al. (2003), Cigno (2006), Groezen et al. (2003), Abio et al. (2004), Fenge und Meier (2005), Meier und Wrede (2010), Cremer et al. (2006; 2008; 2011).

Unter Ökonomen, die sich in die grundlegende Struktur der fiskalischen Externalität hineingedacht haben, die in dieser Literatur – teils mit abweichender Begrifflichkeit, aber in der Sache übereinstimmend – diskutiert wird, gibt es wohl niemanden, der nicht folgern würde, dass es hier aus theoretischer Sicht

und somit zumindest potenziell ein Problem gibt. Abweichende Auffassungen kann es jedoch darüber geben, ob bzw. wie sehr dieses Problem auch praktisch bedeutsam ist. Dies wäre tendenziell dann nicht der Fall, wenn elterliche Entscheidungen über die Zahl oder die Erziehung und Ausbildung von Kindern auf unterschiedliche Formen der Alterssicherung empirisch kaum oder sogar gar nicht reagieren – technisch ausgedrückt: wenn die Ertragselastizität elterlicher Humankapitalinvestitionen nicht signifikant von Null verschieden ist.

Mittlerweile gibt es aber auch eine Reihe empirischer Analysen verschiedener Forschergruppen, die – sicherlich mit Daten unterschiedlicher Qualität und methodischen Ansätzen von unterschiedlich großer Aussagekraft – letztlich einhellig die empirisch-praktische Bedeutung des Problems bestätigen. Als wichtigste Arbeiten dieser Art sind Cigno und Rosati (1996), Cigno et al. (2003), Ehrlich und Zhong (1998), Ehrlich und Kim (2007), Boldrin et al. (2005) oder jüngst Fenge und Scheubel (2013) zu nennen.

Fachliche Kritik richtet sich gelegentlich darauf, dass eine umfassende ökonomische Analyse der vorliegenden Problematik nicht so weit getrieben werden darf, dass dabei die Position „potenzieller Kinder“ mitberücksichtigt wird, über deren Existenz erst entschieden werden soll (darauf weisen Konrad und Richter 2005: 122f. hin). Dies verstößt gegen grundlegende Axiome der Wohlfahrtsökonomie, speziell den „methodischen Individualismus“ des dort angewandten Paradigmas, und führt, je nach genauer Formulierung der Problemstellung, unter Umständen auch zu widersprüchlichen Resultaten in Bezug auf eine „optimale Bevölkerungsentwicklung“ (vgl. dazu bereits Werding 1998: Kap. 3). Dies steht der hier entwickelten, kritischen Sicht auf umlagefinanzierte Rentensysteme aber nicht entgegen. Vielmehr lassen sich die Probleme verzerrter Anreize zur Erziehung und Ausbildung von Kindern auch innerhalb der methodischen Grenzen des zeitgenössischen ökonomischen Ansatzes aufzeigen, bei denen entsprechende Entscheidungen der Eltern wie ganz normale Konsum- und Investitionsentscheidungen behandelt werden (und über „Interessen“ der Kinder und viele Aspekte der zukünftigen gesellschaftlichen Entwicklung geschwiegen wird).

Für weitere Überlegungen in dieser Studie ist schließlich noch die Feststellung von Belang, dass bei der Lösung des theoretisch klar benennbaren Problems – in Abhängigkeit von seiner empirischen Relevanz – auch noch andere Aspekte und Effekte umlagefinanzierter Rentensysteme zu berücksichtigen sind (vgl. erneut Konrad und Richter 2005: 123-125; Fenge und Weizsäcker 2010). So können die in solchen Systemen erhobenen Beiträge auch die Arbeitsanreize aktiv Versicherter negativ beeinflussen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Höhe dieser Beiträge kaum oder gar nicht für die Höhe späterer Rentenansprüche maßgeblich ist. Effektiv müssen bei der Aus- oder Umgestaltung solcher Systeme demnach mehrere mögliche Verzerrungen gegeneinander abgewogen und ihre Gesamteffekte möglichst minimiert werden. Neben einer solchen, im Hinblick auf Effizienzfragen im Idealfall optimalen Lösung sind außerdem die Gerechtigkeitsprobleme im Blick zu behalten, die dabei noch nicht zwingend angemessen gelöst werden.



3.3 Absehbare Entwicklung der Rentenfinanzen in Deutschland

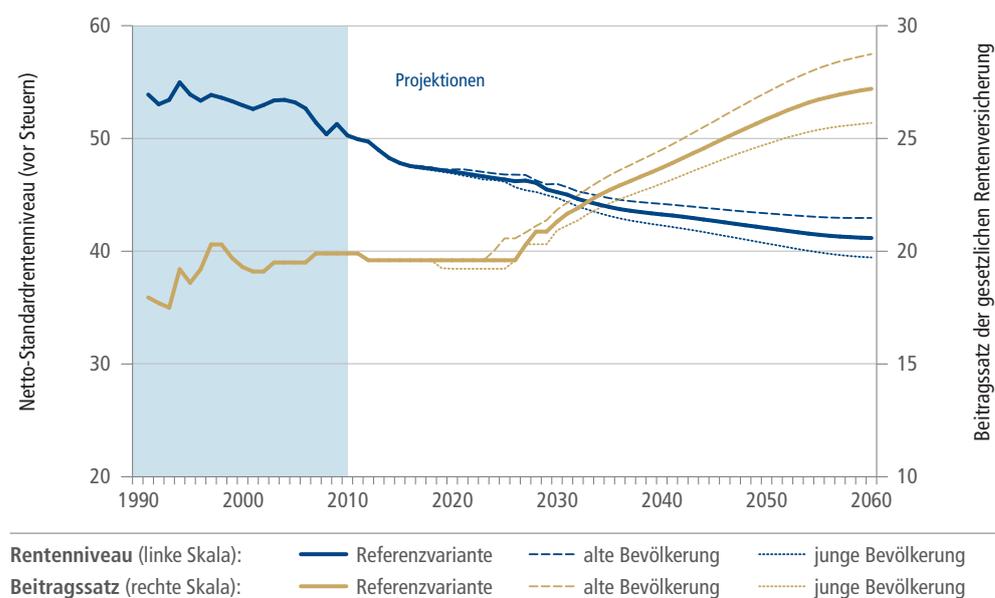
Unabhängig davon, ob man den Überlegungen zustimmt, dass es einen negativen Zusammenhang zwischen Umlage-Rentensystem und Humankapitalinvestitionen bzw. der Erziehung und Ausbildung von Kindern gibt, steht das gesetzliche Rentensystem durch die demographische Alterung vor einer enormen Herausforderung. Bei insgesamt plausiblen, „mittleren“ Erwartungen über die zukünftige Entwicklung von Geburtenzahlen, Lebenserwartung und Wanderungen wird die Wohnbevölkerung tendenziell ab sofort und mit wachsender Geschwindigkeit bis 2060 schrumpfen (Werding 2013b: Abschnitt 3.1). Für die Rentenfinanzierung noch entscheidender ist, dass sich der Altenquotient, das heißt das zahlenmäßige Verhältnis der Personen im Alter ab 65 Jahren zu den 15- bis 64-Jährigen, unter denselben Annahmen bis 2035 annähernd verdoppelt und danach bis 2060 mit verringerter Geschwindigkeit weiter steigt. Variiert man die zugrunde liegenden Annahmen mit einer als realistisch erscheinenden Schwankungsbreite in günstiger und ungünstiger Richtung, so zeigt sich, dass der absehbare Anstieg des Altenquotienten bis etwa 2030 kaum davon berührt wird. Erst für die fernere Zukunft ergibt sich die Möglichkeit, dass der Altenquotient nach seinem Anstieg bis 2035 im günstigsten Fall annähernd konstant bleibt, im ungünstigsten Fall aber weiter deutlich steigt (vgl. Werding 2013b: Abb. 1).

Kombiniert man solche Annahmen zur demographischen Entwicklung mit gleichfalls möglichst plausiblen, „mittleren“ Annahmen zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und einigen weiteren relevanten Trends, kann man Langfrist-Projektionen für die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung bis 2060 anstellen. Zwei wesentliche Kennziffern dafür, nämlich den Beitragssatz als Maß für die Belastung der jeweiligen aktiven Versicherten und das sogenannte „Netto-Standardrentenniveau vor Steuern“ als Maß für die Leistungen an Rentner, zeigt Abbildung 4. Neben Resultaten für die auf „mittleren“ Annahmen basierende Referenzvariante des verwendeten Simulationsmodells (vgl. Werding 2013a) werden dort auch alternative Verläufe von Beitragssatz und Rentenniveau gezeigt, die sich – bei ansonsten unveränderten Annahmen – für das günstigste („junge Bevölkerung“) und das ungünstigste („alte Bevölkerung“) der verschiedenen demographischen Szenarien ergeben.⁶

⁶ Von den Annahmen für die „Referenzvariante“ (vgl. die Angaben dazu im Anhang) weichen die Annahmen für die demographischen Alternativvarianten auf folgende Weise ab: Die Geburtenziffer erhöht sich bzw. sinkt bis 2060 um 0,2 Kinder je Frau, die Lebenserwartung erhöht sich bis 2060 um 2 Jahre weniger bzw. mehr und die jährliche Netto-Zuwanderung wird ab 2020 um 100.000 Personen erhöht bzw. gesenkt.

Abbildung 4: Rentenniveau und Beitragssatz der GRV unter dem geltenden Recht (1990–2060)

Angaben in Prozent



Lesehilfe: Im Jahr 2010 lag das Niveau einer Netto-Standardrente vor Steuern (blaue Linie, linke Skala) bei 50,3 Prozent der durchschnittlichen Nettoentgelte aktiver Versicherten (abzüglich Sozialversicherungsbeiträge, vor Steuern). Der Beitragssatz (rote Linie, rechte Skala) betrug 19,9 Prozent der beitragspflichtigen Bruttoentgelte. Bis 2030 sinkt das Rentenniveau unter den Annahmen der „Referenzvariante“ auf 45,2 Prozent, der Beitragssatz steigt auf 21,3 Prozent. Unter günstigen (in Klammern ungünstigen) Annahmen über die zukünftige demographische Entwicklung verringert sich das Rentenniveau weniger stark (noch stärker), der Beitragssatz erhöht sich ebenfalls weniger stark (noch stärker).

Quellen: Ist-Daten: Deutsche Rentenversicherung; Projektionen: SIM.11 (Werdung 2013b: Abb. 2).

Bertelsmann Stiftung

Effektiv kann wohl keine der hier projizierten Entwicklungen wirklich günstig genannt werden. Die finanzielle Anspannung des Rentensystems aufgrund der demographischen Alterung wird lediglich verschieden stark. Wegen der zuletzt recht günstigen Arbeitsmarktentwicklung ist die Situation der Rentenfinanzen aktuell zwar nicht schlecht. Der Beitragssatz kann aus heutiger Sicht aber nur wegen der im geltenden Recht angelegten Rentenniveausenkungen durch den „Nachhaltigkeitsfaktor“ in der Rentenanpassungsformel und wegen der gerade angelaufenen Heraufsetzung der Regelaltersgrenze noch geraume Zeit konstant gehalten werden. Spätestens zwischen 2025 und 2030 muss er nach dem derzeit geltenden Recht deutlich angehoben werden. Er steigt dann bis 2060 ungebrochen, auf zuletzt rund 27,2 Prozent in der Referenzvariante, auf Werte zwischen 25,7 Prozent und 28,7 Prozent unter Berücksichtigung der gesamten, demographisch bedingten Schwankungsbreite der Projektionen. Gleichzeitig sinkt das Rentenniveau ab 2030, nach dem Auslaufen der Erhöhung der Regelaltersgrenze, beschleunigt weiter ab, auf Werte von zuletzt 39,4 Prozent bis 43,0 Prozent.



Offizielle Langfrist-Projektionen zur zukünftigen Entwicklung des gesetzlichen Rentensystems (vgl. etwa Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2012) reichen – seit geraumer Zeit unverändert – derzeit nur bis 2030. Auf diesen Zeitraum beziehen sich auch die im Rentenrecht verankerten Vorgaben für die finanzielle Entwicklung des Rentensystems: Das Netto-Standardrentenniveau vor Steuern soll bis 2020 nicht unter 46 Prozent, bis 2030 nicht unter 43 Prozent sinken; der Beitragssatz soll bis 2020 nicht über 20 Prozent, bis 2030 nicht über 22 Prozent steigen (vgl. § 154 Abs. 3 SGB VI). Anderenfalls ist die Bundesregierung jeweils aufgefordert, Vorschläge zum Nachsteuern zu entwickeln. Abbildung 4 lässt erkennen, dass diese Vorgaben aus heutiger Sicht mehr oder weniger knapp, aber insgesamt doch eingehalten werden können. Durch die absehbare Entwicklung nach 2030 wird die Obergrenze für den Beitragssatz dagegen rasch und massiv überschritten. Würde man die Beitragssatzentwicklung daher dämpfen wollen, müsste dies unweigerlich zu weiteren Senkungen des Rentenniveaus führen, die die dafür geltende Untergrenze dann eindeutig verletzen würden.

Die zukünftige Entwicklung der Rentenfinanzen lässt sich auf vielfache Weise beeinflussen, nicht zuletzt indem die Dynamik des Arbeitsmarktes und die Erwerbsbeteiligung mit Hilfe zahlreicher Stellschrauben erhöht wird (vgl. dazu Werding 2013b, mit Projektionen zu zahlreichen weiteren Szenarien). Selbst eine Kombination aller günstigen Wirkungen, die sich auf diesen Wegen erreichen ließen, kann die fundamentalen Effekte der demographischen Alterung, die ein Umlagesystem wie die gesetzliche Rentenversicherung ganz unmittelbar treffen, jedoch nie außer Kraft setzen. Bei Überlegungen zu weiteren, rentenpolitischen Handlungsmöglichkeiten ist zu berücksichtigen, dass die demographisch bedingte Anspannung der Rentenfinanzen aus heutiger Sicht keine Phase ist, die irgendwann wieder überwunden wird. Dies gilt zumindest, solange die Lebenserwartung weiter steigt und die Geburtenziffer auf ihrem aktuellen, in Westdeutschland seit rund 40 Jahren nahezu unveränderten Niveau verharrt, so dass jede Kindergeneration um rund ein Drittel kleiner ist als die jeweilige Elterngeneration. In Deutschland müssen daher auf Dauer Rahmenbedingungen für eine tragfähige Alterssicherung bei schrumpfender und immer weiter alternder Bevölkerung gesucht werden. Mit den Projektionen für den Zeitraum bis 2060 gibt Abbildung 4 einen Eindruck davon, wie sich das gesetzliche Rentensystem in seiner heutigen Form unter solchen Bedingungen entwickeln würde. Angesichts dessen kann und sollte die Diskussion über mögliche Alternativen für die zukünftige Ausgestaltung des gesamten Alterssicherungssystems wohl frühzeitig aufgenommen werden.

4. Der finanzielle Wert eines Kindes für die gesetzliche Rentenversicherung

Umlagefinanzierte Alterssicherungssysteme wie die gesetzliche Rentenversicherung haben massive Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation von Familien und die dort aufwachsenden Kinder. Dies lässt sich auf einfache Weise veranschaulichen. Ausgehend von Langfrist-Projektionen zur finanziellen Entwicklung dieser Systeme (vgl. Abschnitt 3.3) kann man den erwarteten finanziellen „Wert“ eines Kindes für das Budget solcher Systeme bestimmen, indem man einerseits alle seine Beiträge, andererseits alle von ihm in Anspruch genommenen Leistungen abschätzt und den Netto-Effekt beider Zahlungsströme errechnet. Hinzuzufügen sind dabei auch die Beiträge und Leistungen aller Kindeskinde, das heißt der erwarteten Nachfahren des betrachteten Kindes. Dies gilt zum einen, weil diese ohne das erste Kind ebenfalls nicht geboren würden und das umlagefinanzierte Rentensystem nicht ihrerseits auf Dauer stabilisieren könnten. Zum anderen lässt sich zeigen, dass eine dem bevölkerungsweiten Durchschnitt entsprechende Zahl von Kindeskindern durch ihre Beiträge im Kern jeweils die Rente ihrer Eltern finanziert, so dass als relevanter Netto-Effekt tendenziell die gesamten Beitragszahlungen des ersten Kindes verbleiben (Sinn 2001).

Berechnungen dieser Art zielen darauf, die Höhe der fiskalischen Externalität (vgl. Kap. 3, Box 1) zu ermitteln, die die Entscheidung der Eltern für ein zusätzliches Kind im Rahmen des gesetzlichen Rentensystems zugunsten aller anderen Versicherten auslöst. Eine Abschätzung dieses rechnerischen Wertes eines neu geborenen Kindes, der sich nur auf finanzielle Transaktionen mit dem Rentensystem bezieht, lieferte erstmalig Sinn (2001). Auf der Basis vergleichsweise stark stilisierter Berechnungen kommt er zu einem externen Effekt in Höhe von 175.000 DM (ca. 89.500 Euro; Barwert für das Jahr 1997), den ein durchschnittliches Kind im Rahmen des gesetzlichen Rentensystems an andere Versicherte mit sich bringt. Gestützt auf realitätsnähere Annahmen und detailliertere Fortschreibungen von Ist-Daten – etwa für Löhne, Beitragssätze und das Renteniveau – legten Werding und Hofmann (2005) eine neue Berechnung vor. Für ein durchschnittliches Kind ermitteln sie dabei einen externen Effekt im Rahmen des Rentensystems in Höhe von 139.300 Euro (Barwert für das Jahr 2000). Daneben errechnen sie auch analoge Effekte im Rahmen aller anderen Zweige der Sozialversicherung, insbesondere der Kranken- und Pflegeversicherung, beziehen daneben auch Einkommen- und Verbrauchsteuerzahlungen des Kindes ein und berücksichtigen im Gegenzug die dem Kind unmittelbar zurechenbaren, steuerfinanzierten Leistungen in Form öffentlich finanzierter Kinderbetreuung und Bildung, familienpolitischer Leistungen⁷ sowie staatliche Leistungen („öffentliche Güter“), die allen Bürgern lebenslang zugutekommen. Als Netto-Effekt dieser umfassenden „fiskalischen Bilanz“ eines neu geborenen Kindes ergibt sich dabei ein Überschuss der Beitrags- und Steuerzahlungen über die zu erwartenden Leistungen, das heißt eine fiskalische Externalität im Rahmen des gesamten Steuer-Transfer-Systems in Höhe von 76.900 Euro (erneut berechnet als Barwert für das Jahr 2000).

⁷ Berücksichtigt werden in diesem Zusammenhang auch Mindereinnahmen an Sozialbeiträgen und Steuern, die aus betreuungsbedingten Einschränkungen der Erwerbstätigkeit der Eltern resultieren, das heißt die damit verbundene, öffentliche Beteiligung an den „Opportunitätskosten“ der Erziehung des Kindes.



Diese Berechnungen werden im Folgenden aktualisiert und um einige Details ergänzt, die mit Hilfe des für die vorliegende Studie verwendeten Simulationsmodells mittlerweile genauer erfasst werden können. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den lebenslangen Transaktionen des betrachteten Kindes mit dem gesetzlichen Rentensystem, das eine der wesentlichen Quellen der externen Effekte von Kindern zugunsten anderer Mitglieder der Gesellschaft ist. Daneben werden aber auch die Berechnungen für die gesamte fiskalische Bilanz des Kindes aktualisiert (vgl. Box 2). Zu diesem Zweck werden zunächst einige Berechnungsgrundlagen und -ansätze erläutert (Abschnitt 4.1). Danach werden die aktualisierten Resultate vorgestellt und die daran erkennbar werdenden Probleme der Rentenfinanzierung in Deutschland verdeutlicht (Abschnitt 4.2). Anschließend werden in allgemeiner Form die Handlungsoptionen diskutiert, die sich zur Lösung dieser Probleme ergeben (Abschnitt 4.3).

4.1 Der Lebenslauf eines „durchschnittlichen Kindes“

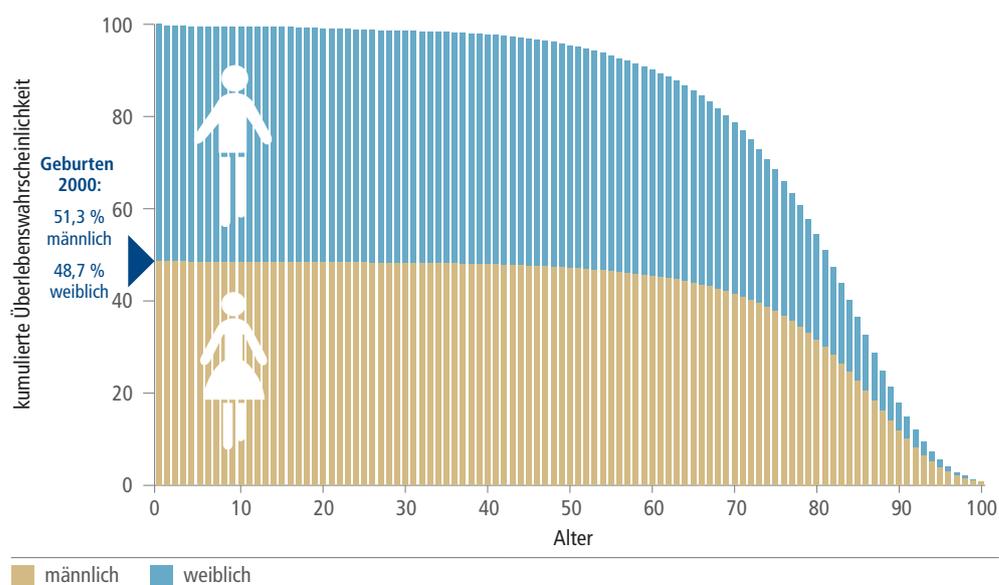
Ziel der nachfolgenden Berechnungen ist es, den externen Effekt zu beziffern, den ein im Jahre 2000 geborenes Kind im Rahmen des umlagefinanzierten gesetzlichen Rentensystems (und darüber hinaus auch im Rahmen der gesamten öffentlichen Finanzen) aufgrund der von ihm geleisteten Beiträge und der von ihm in Anspruch genommenen Leistungen aus heutiger Sicht haben wird. Die zu diesem Zweck angestellten Simulationen beziehen sich auf ein in jeder relevanten Hinsicht durchschnittliches Kind. Dies gilt insbesondere für folgende Aspekte:

- Geschlecht und Lebenserwartung
- Bildungsbeteiligung, Qualifikationen und Arbeitseinkommen
- Erwerbsbeteiligung und Versichertenstatus in der Rentenversicherung

Mit anderen Worten: Bei den Berechnungen wird die Tatsache, dass voraussichtlich nicht alle Kinder in ihrem weiteren Lebenslauf überhaupt erwerbstätig und sozialversicherungspflichtig beschäftigt werden, ebenso berücksichtigt wie alle geschlechtsspezifischen Unterschiede, die sich dabei und in anderer Hinsicht bemerkbar machen. Die in diesem Sinne „unvollständige“ bzw. „anteilige“ Erwerbsbiographie schlägt sich allerdings auch in entsprechend geringeren Rentenanträgen nieder, so dass der letztlich ermittelte externe Effekt insgesamt proportional geringer ausfällt als bei einer Person mit lückenloser Vollzeit-Versicherungsbiographie. Zudem beziehen sich die Berechnungen auf ein mittleres Qualifikations- und Lohnniveau und basieren auf einem möglichst realitätsnahen Abbild des altersmäßigen Verlaufs des Lebenszyklus' des Kindes.

Abbildung 5: Geschlecht und Überlebenswahrscheinlichkeit

Angaben in Prozent



Quellen: Statistisches Bundesamt (Bevölkerungsdaten); SIM.11- Berechnungen.

| BertelsmannStiftung

Im Hintergrund der Berechnung steht von Anfang an die – typischerweise nicht völlig symmetrische – Geschlechterproportion bei Geburt des Jahrgangs 2000 sowie deren weitere Entwicklung auf der Basis unterschiedlicher, geschlechtsspezifischer Lebenserwartungen (vgl. Abbildung 5). Als mittlere Lebenserwartung werden dabei anhand der amtlichen Sterbetafel des Statistischen Bundesamtes (2012a) für die Jahre 1999 bis 2001 bei neugeborenen Mädchen 81,1 Jahre, bei neugeborenen Jungen 75,1 Jahre unterstellt.⁸

Nach der Geburt durchläuft das betrachtete Kind zunächst eine Phase früher Bildung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen sowie das Schulsystem in all seinen Stufen vom Primar- bis zum Tertiärbereich. Die Partizipationsraten des Kindes in allen entsprechenden Einrichtungen ergeben sich aus einschlägigen Ist-Daten bzw. deren Fortschreibung im Rahmen des Simulationsmodells SIM.11 (vgl. Werding 2013a: insbes. Kap. 6; Werte für die Referenzvariante). Berücksichtigt werden dabei hier variierende alters- und geschlechtsspezifische Werte für den Geburtsjahrgang 2000.

Ab einem Alter von 15 Jahren nimmt das Kind zugleich mit einer gewissen, wiederum alters- und geschlechtsspezifischen Wahrscheinlichkeit eine Erwerbsbeteiligung auf. Die im Rahmen des ver-

⁸ Aus heutiger Sicht erscheint es als wahrscheinlich, dass die Lebenserwartung der Geburtskohorte des Jahres 2000 auf der Basis solcher Querschnittsdaten unterschätzt wird. Der so ermittelte externe Effekt innerhalb des gesetzlichen Rentensystems würde sich bei höherer Lebenserwartung durch eine entsprechend längere Rentenbezugsdauer tendenziell vermindern. Durch die später noch zu erläuternde Bestimmung von Barwerten beim Zusammenfassen zeitlich gestaffelt anfallender Zahlungen erhalten später im Lebenszyklus geleistete oder erhaltene Zahlungen allerdings generell ein geringeres Gewicht.

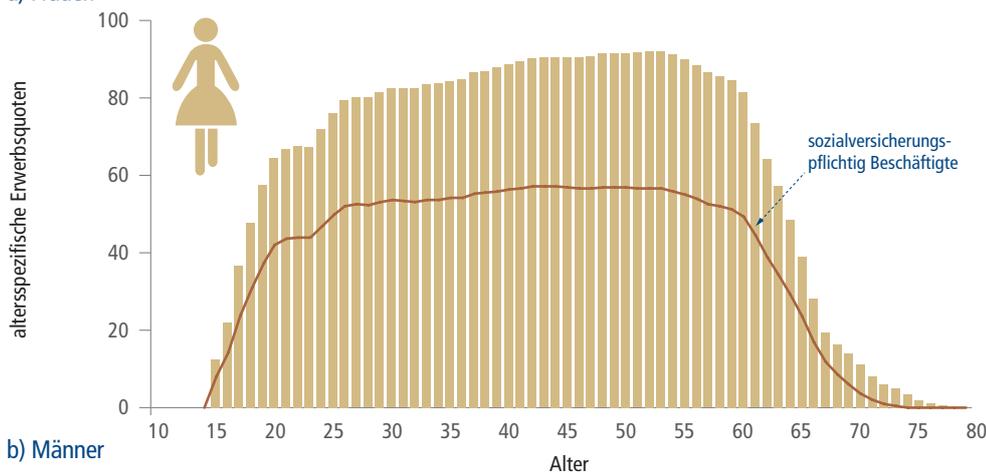


wendeten Simulationsmodells (vgl. Werding 2013a: insbes. Kap. 4; Werte für die Referenzvariante) unterstellten Erwerbsquoten für die Alterskohorte der im Jahre 2000 Geborenen, differenziert nach Geschlecht, zeigt Abbildung 6. Die Erwerbsbeteiligung vollzieht sich dabei, wiederum mit alters- und geschlechtsspezifischer Variation, auch in diversen Formen der Beschäftigung, die nicht sozialversicherungspflichtig sind (insbesondere in Minijobs, als Selbständige oder als Beamte). Zu beachten ist außerdem, dass ein Teil der Erwerbspersonen jeweils erwerbslos sind, wobei der zeitliche Verlauf der Erwerbslosenquote aus der Referenzvariante des Modells SIM.11 (Werding 2013a: insbes. Kap. 5) übernommen wird. Abbildung 6 zeigt daher auch die aus diesen Simulationen resultierenden, alters- und geschlechtsspezifischen Anteile sozialversicherungspflichtig Beschäftigter des Geburtsjahrgangs 2000 im Rahmen ihres weiteren Lebenslaufs.

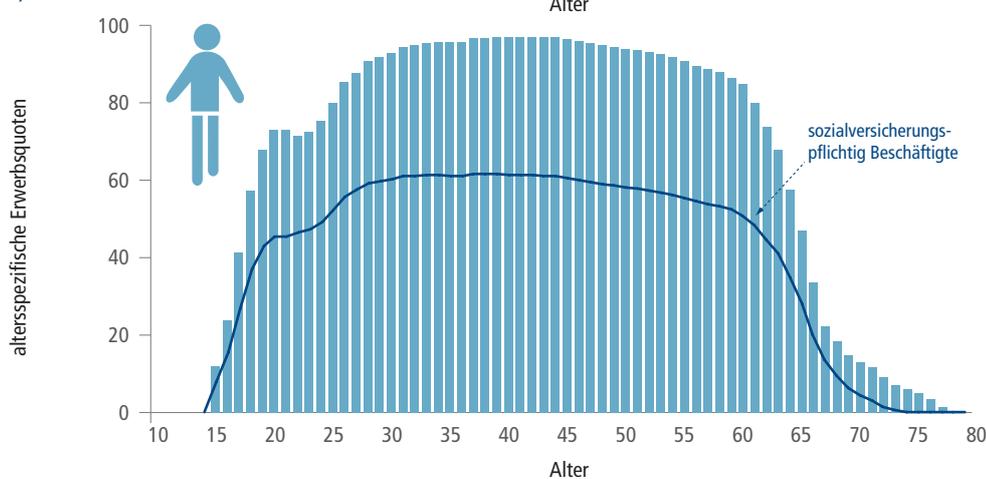
Abbildung 6: Erwerbsbeteiligung und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

Angaben in Prozent

a) Frauen



b) Männer



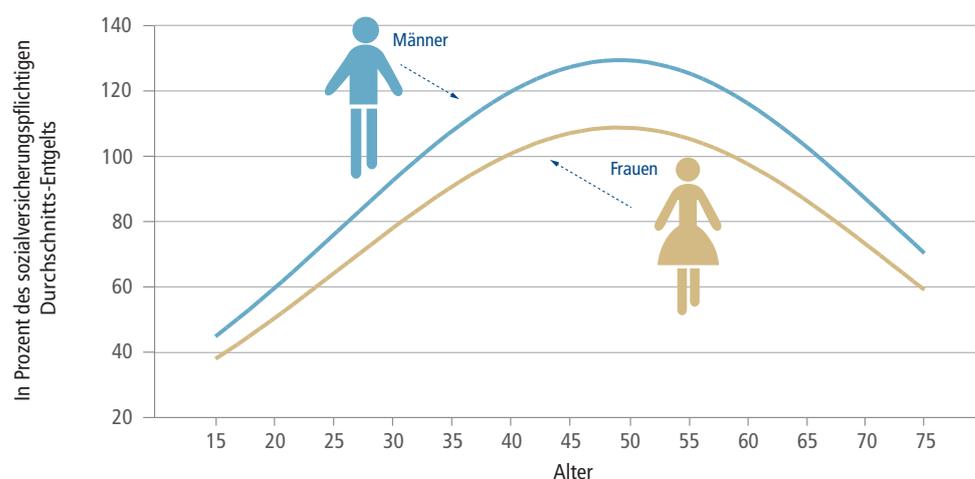
Quellen: Statistisches Bundesamt (Mikrozensus); SIM.11-Projektionen.

| BertelsmannStiftung

Von großer Bedeutung für die Versichertenbiographie des betrachteten Kindes in der gesetzlichen Rentenversicherung sind schließlich noch die in jedem Jahr erzielten sozialversicherungspflichtigen Bruttoarbeitsentgelte. Hierfür werden im Rahmen des verwendeten Simulationsmodells stilisierte, aber auf empirische Daten gestützte Lohnprofile verwendet (vgl. erneut Werding 2013a: insbes. Kap. 5). Diese beziehen sich jeweils auf eine Vollzeit-Beschäftigung, sind nach Geschlecht und insgesamt fünf Qualifikationsstufen differenziert und werden der Vergleich- und Übertragbarkeit halber in Prozent des jeweiligen durchschnittlichen, versicherungspflichtigen Bruttoentgelts aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gemessen. Für die Zwecke der hier angestellten Berechnungen werden zunächst sowohl für Frauen als auch für Männer durchschnittliche Lohnprofile über alle Qualifikationsstufen hinweg gebildet (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 7: Lohnprofile während der Erwerbsphase

Angaben in Prozent



Quelle: SIM.11-Berechnungen.

| BertelsmannStiftung

Anschließend können die dadurch ermittelten relativen Lohnprofile mit dem Durchschnittsentgelt jedes Jahres multipliziert und mit dem entsprechenden alters- und geschlechtsspezifischen Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter gewichtet werden. Auf dieser Basis ergeben sich dann sowohl die jeweils fälligen Beitragszahlungen an die gesetzliche Rentenversicherung – unter Berücksichtigung der jeweils projizierten Beitragssätze (vgl. Abbildung 4) – als auch die dadurch erworbenen Entgeltpunkte als Grundlage späterer Rentenansprüche. Einbezogen werden in die Berechnungen dabei sowohl die Arbeitnehmer- als auch die Arbeitgeberanteile der Rentenversicherungsbeiträge. Die Unterscheidung zwischen diesen Anteilen ist im Wesentlichen juristischer



Natur. Aus ökonomischer Sicht knüpfen beide am Arbeitseinkommen der Versicherten an und müssen aus der Sicht der Arbeitgeber durch deren Produktivität gedeckt sein, damit die Einrichtung eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses als lohnend erscheint.⁹

Während des Erwerbslebens unterliegen Beschäftigte dem Risiko, vorzeitig erwerbsgemindert zu sein. Die daraus resultierenden Ansprüche auf Erwerbsminderungsrenten werden in den Berechnungen mit den alters- und geschlechtsspezifischen Anteilen der Bezieher solcher Renten berücksichtigt. Allerdings erreichen diese Anteile erst ab einem Alter von etwa 60 Jahren eine nennenswerte Größenordnung. Gleichzeitig beginnen in dieser Phase – vor Erreichen der gesetzlichen Regelaltersgrenze, die für Angehörige des Jahrgangs 2000 nach geltendem Recht bei 67 Jahren liegt – mit rasch wachsender Bedeutung vorzeitige Eintritte in gesetzliche Altersrenten, während ein eher geringer Teil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auch nach Erreichen der Regelaltersgrenze in einer Beschäftigung dieser Form verbleibt (vgl. erneut Abbildung 6). Mit dem Tod Versicherter – sowohl vor als auch nach dem Eintreten in eine Altersrente – entstehen in der gesetzlichen Rentenversicherung unter Umständen schließlich auch Ansprüche auf Hinterbliebenenrenten. Für die Wahrscheinlichkeit der Entstehung solcher Ansprüche wird von einer im Simulationsmodell hinterlegten Haushaltsstruktur ausgegangen (vgl. Werding 2013a: insbes. Kap. 15) und es werden die alters- und geschlechtsspezifischen Sterbe- und Überlebenswahrscheinlichkeiten beachtet. Die Bestimmung der jeweiligen Ansprüche auf Erwerbsminderungs-, Alters- und Hinterbliebenenrenten stützt sich unter Berücksichtigung der erworbenen Entgeltpunkte auf die einschlägigen Vorschriften des derzeit geltenden Rentenrechts.

Alle finanziellen Größen werden im Rahmen der Berechnungen zunächst einheitlich in Preisen des Jahres 2010 ausgedrückt. Mögliche inflationäre Steigerungen der Geldbeträge werden damit ausgeblendet. Das erwartete reale Wachstum der Beträge orientiert sich im Wesentlichen an den im Simulationsmodell ermittelten realen Steigerungsraten von Arbeitsproduktivität und Löhnen, die im Projektionszeitraum immer im Bereich zwischen 1,5 Prozent und 2,3 Prozent p.a. liegen (vgl. Werding 2013a: insbes. Kap. 7; Werte für die Referenzvariante). Um Zahlungen, die zu verschiedenen Zeitpunkten im Lebenszyklus anfallen, miteinander vergleichbar zu machen, werden sie anschließend in Barwerte für das Jahr 2010 umgewandelt. Dazu werden sie mit den im Simulationsmodell bestimmten Zinssätzen für inländische Staatsschuldtitel abdiskontiert, die im Projektionszeitraum überwiegend im Bereich zwischen 2,5 und 3 Prozent p.a. liegen (vgl. erneut Werding 2013a: insbes. Kap. 7; Werte für die Referenzvariante). Grundidee einer solchen Diskontierung ist, dass zukünftige Zahlungen aus heutiger Sicht den selben Wert haben wie der Betrag, den man ab sofort verzinslich anlegen müsste, um zu gegebener Zeit über die dann erforderlichen Mittel zu verfügen. Weiter in der Zukunft liegende Zahlungen erhalten dabei durch Zinseszins-

⁹ Nicht erfasst werden hier hingegen zunächst diejenigen Zahlungen, die der Rentenversicherung aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Bundes zufließen und faktisch vor allem mit Einnahmen aus der Mehrwertsteuer und der sogenannten „Ökosteuer“ (mindestens anteilig aber auch aus der laufenden Kreditaufnahme des Bundeshaushalts) finanziert werden. Diese Steuern wurden bei der letzten größeren Neuregelung der Höhe solcher Bundesmittel gezielt erhöht. Diese Zahlungen, die sich nicht so klar in Beziehung zu den jeweils erworbenen Ansprüchen setzen lassen wie die Rentenbeiträge, gehen allerdings in die umfassenderen Berechnungen zur fiskalischen Bilanz des hier betrachteten Kindes im gesamten deutschen Steuer-Transfer-System ein (vgl. Box 2).

effekte ein immer geringeres Gewicht. In Form solcher Barwerte lassen sich alle im Lebenszyklus des betrachteten Kindes anfallenden Beitragszahlungen an die gesetzliche Rentenversicherung und auch alle Leistungen des Systems addieren bzw. saldieren.

Neben den Effekten des Kindes, die während seiner Lebensspanne anfallen, sind auch die Beitragszahlungen und Rentenleistungen aller seiner Kindeskinde zu berücksichtigen. Ohne das betrachtete Kind würden sie nicht existieren, sie gewährleisten aber die zukünftige Stabilität des umlagefinanzierten Rentensystems und finanzieren effektiv die Rente des ersten Kindes zu gewichtigen Teilen selbst.¹⁰ Um diese zusätzlichen, aber erst in immer fernerer Zukunft anfallenden Effekte einzubeziehen, wird von einer in Zukunft konstanten Kinderzahl (1,4 je Frau) und einer festen Geburtenfolge (Alter der Mutter bei Geburt ihres ersten Kindes: 30 Jahre; mittlerer Altersabstand weiterer Geburten zum ersten Kind: 5,5 Jahre) ausgegangen. Die finanziellen Effekte von Kindeskindern fallen damit zeitversetzt in vergleichbarer Höhe wie beim ersten Kind an, werden durch die stärkere Diskontierung jedoch von Generation zu Generation rasch vernachlässigbar klein. Auf diese Weise ergibt sich für eine im Prinzip unendliche Reihe zu erwartender Nachkommen ein endlicher Gegenwartswert der von ihnen ausgelösten, zusätzlichen Netto-Effekte von Rentenbeiträgen und -leistungen. Unter den hier getroffenen Annahmen belaufen sie sich stets auf das 1,05-Fache der finanziellen Effekte, die für das erste Kind ermittelt werden.¹¹

4.2 Rentenbeiträge, Leistungen und ihr Netto-Effekt

Aus den Elementen, die im vorangegangenen Abschnitt erläutert wurden, kann die gesamte Versichertenbiographie des betrachteten durchschnittlichen Kindes rekonstruiert werden. Insbesondere lassen sich alle seine lebenslangen Beitragszahlungen und die von ihm erworbenen beitragsbezogenen Rentenansprüche berechnen. Abbildung 8 veranschaulicht die Lebenszyklus-Profile dieser Zahlungen zunächst in realen Größen jedes Jahres (in Preisen von 2010). Dabei wird optisch differenziert zwischen Zahlungen des Kindes an das Rentensystem und Zahlungen in umgekehrter Richtung, die jeweils oberhalb bzw. unterhalb der Zeitachse gezeigt werden. Ausgewiesen wird in der Graphik außerdem der Verlauf der jährlichen Salden von Beiträgen und Leistungen in Barwerten für das Jahr 2010, die in ihrer Größenordnung direkt miteinander vergleichbar sind. Der Verlauf der abdiskontierten Salden in Abbildung 8 lässt im Prinzip schon erkennen, dass der Barwert der Beiträge, die das Kind lebenslang entrichtet, den Barwert der daraus resultierenden Rentenansprüche deutlich übersteigt, obwohl die jährlichen Rentenzahlungen wegen des zwischenzeitlichen realen Wachstums im Vergleich zu den früheren Beitragszahlungen durchaus

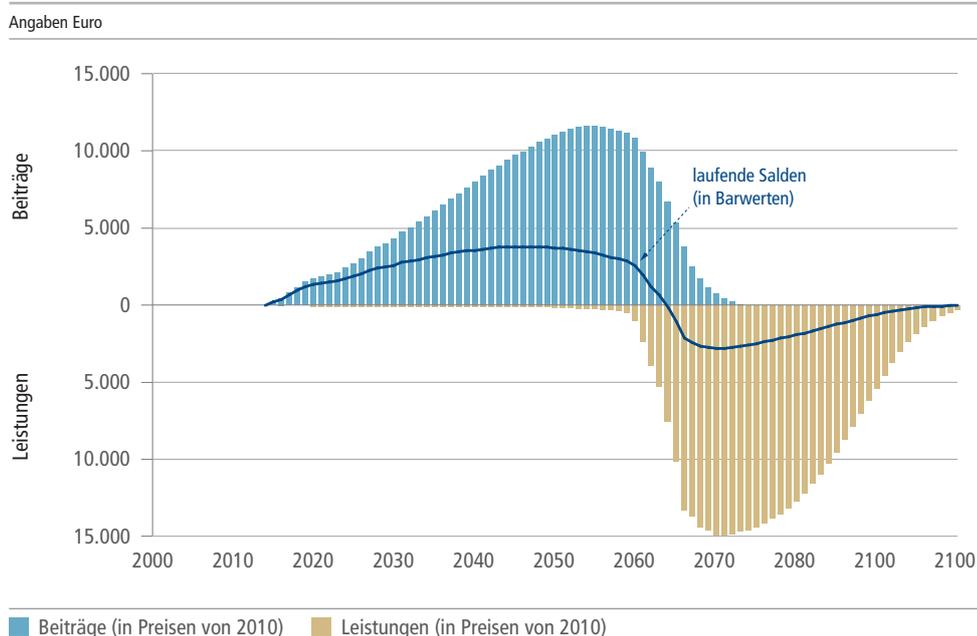
¹⁰ Das plakative Resultat, dass jede Generation von Kindeskindern exakt die Rente des ersten Kindes bzw. ihrer von diesem abstammenden Eltern finanziert, so dass die Beitragszahlungen des ersten Kindes zugleich dessen externer (Netto-)Effekt sind (vgl. Sinn 2001), ergibt sich nur unter stilisierten Annahmen zur Dauer der relevanten Erwerbs- und Rentenbezugsdauern. Daher wird der externe Effekt hier, vor dem Hintergrund eines realitätsgerechteren Timings aller Lebenszyklen, etwas umständlicher, nämlich als echter Netto-Effekt von Beiträgen und Leistungen jeder Generation errechnet (vgl. dazu auch Werding und Hofmann 2005: 31-34).

¹¹ Sollte das betrachtete Kind hingegen seinerseits kinderlos bleiben, reduziert sich seine fiskalische Externalität – nach einigen kleineren Korrekturen, die an den Berechnungen in diesem Fall vorgenommen werden könnten – im Wesentlichen auf die deutlich kleineren Beträge, die sich in unmittelbarem Zusammenhang mit seinem eigenen Lebenszyklus ergeben.



als hoch erscheinen. Die Barwerte zeigen jedoch an, dass die implizite Verzinsung der Beiträge im Umlagesystem der gesetzlichen Rentenversicherung deutlich niedriger ausfällt als die vergleichsweise risikoarme Verzinsung inländischer Staatsschuldtitel. Im Vergleich zu einer versicherungsmathematisch fair kalkulierten, kapitalgedeckten Altersvorsorge mit gleich hohen Beitragszahlungen liegt darin ein Verlust für die Mitglieder eines Umlagesystems, den sie wegen der gesetzlichen Versicherungspflicht, die das System stützt, auf sich nehmen müssen.

Abbildung 8: Gesetzliche Rentenversicherung: Beiträge und Leistungen



Quelle: SIM.11-Projektionen.

| BertelsmannStiftung

Dieser Verlust stellt zugleich den externen Effekt des betrachteten Kindes dar, soweit dieser während seines eigenen Lebenszyklus' anfällt. Er lässt sich als kumulierter Wert der abdiskontierten jährlichen Salden von Beiträgen und Leistungen des Kindes bestimmen. Nach den hier angestellten, aktualisierten Berechnungen beläuft er sich als Barwert für das Jahr 2010 auf 77.230 Euro (vgl. Abbildung 9). Fügt man noch die Effekte aller Kindeskiner hinzu, die mit jeder weiteren Generation barwertmäßig stark abnehmen (vgl. Abbildung 10), ergibt sich insgesamt ein externer Effekt des Kindes innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung in Höhe von rund 158.300 Euro (Barwert für 2010).¹²

¹² Die Effekte, die sich allein während des Lebenszyklus' des betrachteten Kindes ergeben, stellen somit auch den gesamten externen Effekt von Kindern dar, die ihrerseits kinderlos bleiben. Korrigierend ließe sich dabei berücksichtigen, dass sowohl ihr Erwerbsumfang und damit ihre Beiträge als auch ihre Rentenansprüche etwas höher ausfallen dürften als wenn sie später Kinder erziehen würden. Berücksichtigt man solche Differenzierungen (so wie im Folgenden betreuungsbedingte Erwerbseinschränkungen der Eltern des hier betrachteten Kindes berücksichtigt werden; vgl. Box 2), liegt der externe Effekt eines kinderlosen Kindes bei rund 78.100 Euro (Barwert für 2010). Hat das betrachtete Kind später hingegen seinerseits ein oder zwei Kinder (mit jeweils konstanter Kinderzahl), ergeben sich externe Effekte in Höhe von rund 122.900 Euro bzw. 278.800 Euro.

Abbildung 9: Gesetzliche Rentenversicherung: Kumulierte Salden

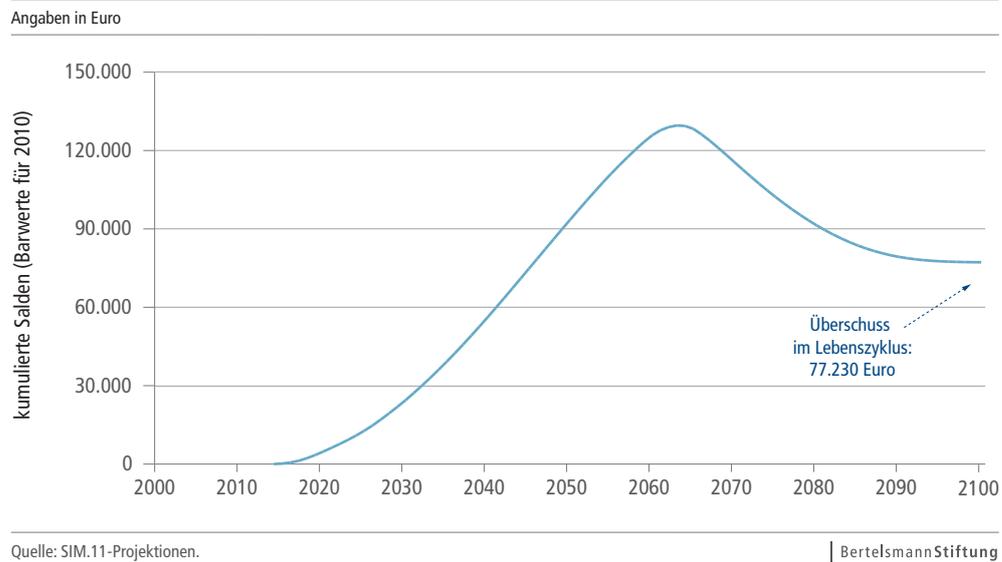
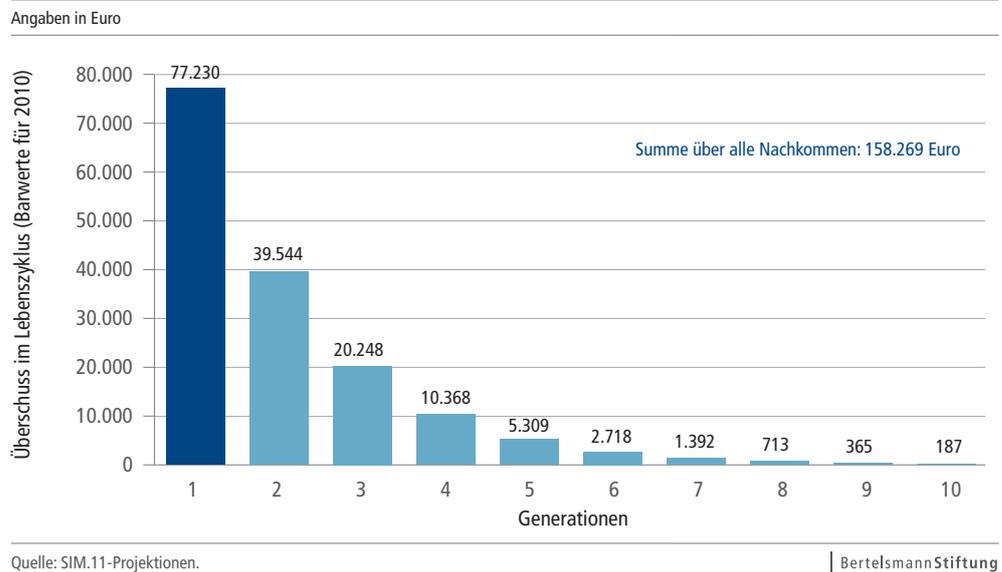


Abbildung 10: Gesetzliche Rentenversicherung: Effekte weiterer Nachkommen



Das Resultat fällt betragsmäßig somit höher aus als nach den früheren Berechnungen von Werdning und Hofmann (2005), die – gleichfalls für ein im Jahre 2000 geborenes Kind – in Barwerten für 2000 zu einem Effekt gleicher Art in Höhe von 139.300 Euro gelangten. Allerdings fällt der Anstieg geringer aus als die aktuellere Preisbasis und die Abdiskontierung auf ein näher an der Gegenwart liegendes Jahr erwarten lassen. Dies liegt vor allem daran, dass in den hier angestell-



ten Berechnungen nun auch die Effekte der Heraufsetzung der Regelaltersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung berücksichtigt werden, die erst 2007 rechtlich geregelt wurde. Dieser Reformschritt verlängert auf Dauer zwar die Phase der Beitragszahlungen, senkt dafür aber die jeweils zu entrichtenden Beitragssätze. Außerdem verkürzt er zwar die erwartete Rentenlaufzeit (bzw. dämpft deren erwarteten Anstieg), dafür führt er aber zu einem höheren Rentenniveau (vgl. Werding 2013b: Box 1). Alles in allem erhöht die jüngste Reform des Rentenrechts die langfristige Tragfähigkeit der Rentenfinanzen. Dies geht folgerichtig mit einer tendenziellen Verringerung der externen Effekte des hier betrachteten Kindes einher.¹³

Bei der Interpretation dieser Resultate ist eines zu beachten: Überraschend ist eigentlich nicht, dass ein im Jahr 2000 geborenes Kind – wie im Prinzip jedes lebenslange Mitglied – innerhalb eines umlagefinanzierten Alterssicherungssystems einen positiven externen Effekt zugunsten des Rentenbudgets auslöst. Überraschend und zugleich störend ist aber, wie hoch dieser Effekt nach den hier angestellten Berechnungen ausfällt.

Die interne Rendite eines Umlagesystems mit beitragsbezogenen Rentenansprüchen entspricht – wenn man von der Möglichkeit ständiger Änderungen der Beitragssätze absieht – grundsätzlich der Wachstumsrate der Lohnsumme (Aaron 1966). Diese fällt typischerweise kleiner aus als der Kapitalmarktzins,¹⁴ so dass ein umlagefinanziertes Rentensystem im Vergleich zu einem kapitalgedeckten System oberflächlich betrachtet einen Verlust mit sich bringen muss. Ein solcher reiner Renditevergleich wäre jedoch unvollständig, weil dabei vernachlässigt wird, dass ein Umlagesystem automatisch mit einer intergenerationellen Umverteilung einhergeht, ein kapitalgedecktes System dagegen nicht ohne Weiteres (Sinn 2000). Ablesbar ist dies daran, dass ein Umlagesystem bei seiner Errichtung sofort beginnen kann, Renten an eine Generation auszus zahlen, die selbst noch keine Beiträge entrichtet hat – oder ihre anderweitig vorgenommene Altersvorsorge verloren hat –, während ein kapitalgedecktes System auskömmliche Renten immer erst nach einer ausreichenden Phase des Ansparens gewähren kann. Dieser Unterschied ist wohl einer der wesentlichen Gründe dafür, dass öffentliche Rentensysteme spätestens seit der Nachkriegszeit ganz überwiegend umlagefinanziert sind. Für diesen Vorteil der ersten Generation von Rentnern leisten alle nachfolgenden Generationen allerdings einen Renditeverzicht, der hier als externer Effekt gemessen wird, der im Rahmen des Lebenszyklus' des betrachteten Kindes anfällt. Dieser Verzicht muss jeder jüngeren Generation zugunsten der nächst-älteren neu auferlegt werden, damit ein umlagefinanziertes Rentensystem fortgesetzt werden kann.

¹³ Ergänzend wurden hier außerdem externe Effekte berechnet, die sich innerhalb des gesetzlichen Rentensystems für 1990 und 2010 Geborene ergeben. Bei einheitlichem Bezugsjahr (Barwerte für 2010) fallen sie mit 156.800 Euro bzw. 156.900 Euro sehr ähnlich, beiderseits jedoch etwas kleiner aus als für ein im Jahre 2000 geborenes Kind. Ein zehn Jahre früher geborenes Kind unterliegt zu jedem Zeitpunkt seines Lebenszyklus etwas günstigeren Beitragssätzen und einem etwas höheren Rentenniveau. Bei einem zehn Jahre später geborenen Kind gilt zwar das Gegenteil; bezogen auf den Lebenszyklus dieses Kindes werden die jährlichen Zahlungen aber zugleich stärker abdiskontiert. Festhalten lässt sich somit, dass die Größenordnung der hier betrachteten Effekte mit dem Geburtsjahr des betrachteten Kindes nicht stark variiert.

¹⁴ Bei effizienten Sparentscheidungen muss dies sogar notwendig so sein. Sonst würden die Sparer einen höheren Konsumverzicht leisten als sich für sie lohnen kann, mit der Konsequenz enormer Anomalien der Preisbildung und des Wachstums einer Volkswirtschaft (vgl. dazu Abel et al. 1989).

Trotzdem könnte der externe Effekt eines neu geborenen Kindes, der aus dem allgemeinen Mechanismus intergenerationaler Umverteilung in einem Umlagesystem resultiert, um einiges geringer sein als derjenige, der hier für die deutsche Rentenversicherung bei einem erst vor wenigen Jahren geborenen Kind ermittelt wird. Die derzeit anlaufenden demographischen Verschiebungen bewirken nämlich, dass ein solches Kind in seinem Erwerbsleben laufend steigenden Beitragssätzen unterliegt, am Ende aber nur Renten auf einem relativ niedrigen Niveau erhält. Wäre die Altersstruktur der Bevölkerung stabil und könnten aktuelle Beitragssätze und aktuelles Rentenniveau der gesetzlichen Rentenversicherung auf Dauer konstant gehalten werden, würde sich der in diesem System entstehende externe Effekt für ein im Jahr 2000 geborenes Kind mehr als halbieren, auf rund 74.000 Euro (Barwert für 2010, inkl. der Effekte von Kindeskindern). Könnten die Beitragssätze und das Rentenniveau ab 2030 durchgängig konstant gehalten werden, würde der externe Effekt des Kindes im Rentensystem immerhin substantiell zurückgehen, auf rund 100.100 Euro. Der deutlich höhere Betrag, der zuvor errechnet wurde, zeigt demnach an, dass die Folgen des demographischen Wandels für die Rentenfinanzierung in Deutschland stark zu Lasten der nächsten Generation verteilt werden. Betroffen werden davon somit Familien, nämlich die heute aufwachsenden Kinder sowie – wegen der Vernachlässigung ihrer Vorleistungen für die Stabilisierung des umlagefinanzierte Rentensystems – auch ihre Eltern.

Ein vollständiger Ausgleich solcher externen Effekte innerhalb eines umlagefinanzierten Rentensystems ist gleichwohl nicht möglich und im Übrigen auch gar nicht erforderlich. Dem Charakter als Humankapital-gedecktes Alterssicherungssystem entsprechend (vgl. Abschnitt 3.1) müssten diesen Effekten, die sich im Austausch jeweils zweier aufeinander folgender Generationen im Bereich der Rentenfinanzierung ergeben, jedoch ausreichend hohe Ströme von Humankapitalinvestitionen gegenüber stehen, die jede Generation vor ihrem Eintritt ins Erwerbsleben empfängt. Erforderlich sind dafür zudem nicht höhere Aufwendungen der Eltern für ihre Kinder, sondern öffentliche Investitionen, die alle Angehörigen der aktiven Generation finanzieren, die ihre Alterssicherung von den Rentenbeiträgen der Kinder erwarten. Sicher zu stellen ist dabei außerdem, dass die Gesamtaufwendungen für Kinder auf Eltern und Dritte angemessen verteilt werden – auch mit Rücksicht darauf, welche Investitionen in Kinder Eltern typischerweise direkt tätigen.

Ob in Deutschland gegenwärtig ausreichend hohe Humankapitalinvestitionen getätigt werden bzw. ob sie im angemessenen Umfang öffentlich finanziert sind, ist vor diesem Hintergrund somit eine entscheidende Frage, um die Ergebnisse zur Höhe externer Effekte von Kindern innerhalb des Rentensystems beurteilen zu können (vgl. Box 2). Selbst wenn dies aktuell der Fall wäre oder in der Vergangenheit der Fall war, müssten solche öffentlichen Ausgaben für Kinder mit Investitionscharakter aber auch in Zukunft Schritt halten mit den stark wachsenden Belastungen jüngerer Generationen, die sich bei der Finanzierung des Rentensystems im Zuge der demographischen Alterung ergeben. Ob dies geschieht oder überhaupt geschehen kann, ist daher eine weitere Frage, der bei der Diskussion konkreter Lösungsmöglichkeiten nachgegangen werden muss (vgl. Abschnitte 4.3 sowie 5 und 6).



BOX 2: Die fiskalische Bilanz eines Kindes: Aktualisierte Berechnungen

In öffentlichen Diskussionen über die Belastung nachwachsender Generationen durch das Rentensystem und über die damit verbundenen Nachteile für Familien wird häufig darauf hingewiesen, dass Familien und Kinder in Deutschland zugleich zahlreiche öffentliche Leistungen erhalten und auch anderen steuerlichen Regelungen unterliegen als Kinderlose. Neben der Bilanzierung der finanziellen Effekte von Kindern für das Rentensystem muss daher im Grunde auf die gesamte fiskalische Bilanz eines Kindes geschaut werden, die sich unter Berücksichtigung aller Beiträge und Steuern und aller dem Kind zurechenbaren öffentlichen Ausgaben ergibt. Berechnungen dazu wurden, wiederum für ein in jeder Hinsicht durchschnittliches Kind (vgl. Abschnitt 4.1) und im Bemühen um Vollständigkeit der erfassten Zahlungen und Sachleistungen zwischen dem Kind bzw. seiner Familie und den öffentlichen Haushalten, ebenfalls schon von Werding und Hofmann (2005) angestellt. Gestützt auf das hier verwendete Simulationsmodell lassen sich auch diese Berechnungen, methodisch weitgehend unverändert, aktualisieren.

Neben den bereits beschriebenen Effekten des gesetzlichen Rentensystems (vgl. Abschnitt 4.2) sind dabei an erster Stelle die Effekte der anderen Zweige der Sozialversicherung zu beachten, in denen jeweils ein vergleichsweise transparentes Gegenüber von Beiträgen und Leistungen herrscht, die zusammengefasst und direkt saldiert werden können.¹⁵ Zu beachten sind dafür die jeweiligen Beitragssätze und deren zukünftige Entwicklung sowie die abweichende Bemessungsgrundlage (mit niedrigerer Beitragsbemessungsgrenze) in der Kranken- und Pflegeversicherung. Die zeitliche Struktur der Beitragszahlungen ist ähnlich wie in der Rentenversicherung, wobei Rentner in der Kranken- und Pflegeversicherung allerdings ebenfalls beitragspflichtig sind. Die auf das betrachtete Kind entfallenden Leistungen der anderen Sozialversicherungen ergeben sich aus den alters- und geschlechtsspezifischen Wahrscheinlichkeiten, arbeitslos oder pflegebedürftig zu werden, sowie aus den dadurch jeweils entstehenden Ausgaben je Leistungsfall oder direkt aus den durchschnittlichen alters- und geschlechtsspezifischen Ausgaben der Krankenversicherung. Szenarien für die Entwicklung aller Größen, die für die Berechnungen erforderlich sind, enthält wiederum das hier verwendete Simulationsmodell (vgl. Werding 2013a: insbes. Kap. 9, 10 und 11; Werte für die Referenzvariante). Leistungen der Arbeitslosenversicherung (inkl. der damit verbundenen Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik) entfallen allein auf die Phase aktiver Erwerbsbeteiligung. Leistungen der Kranken- und Pflegeversicherung können dagegen bereits in der Kindheits- und Jugendphase in Anspruch genommen werden. Die Eintrittswahrscheinlichkeiten der versicherten Risiken bzw. die entstehenden Ausgaben weisen aber auch hier Zeitprofile auf, die erst im Übergang zum Rentenalter oder noch später im Lebenszyklus stark ansteigen. Effektiv werden demnach auch in diesen beiden Sozialversicherungszweigen im Umlageverfahren Risiken versichert, die stark mit dem Lebensalter korreliert sind. Per saldo kommen daher

¹⁵ Mit den hier angestellten Berechnungen zu „fiskalischen Externalitäten“ (vgl. Abschnitt 2, Box 1), die über den gesamten Lebenszyklus von Kindern im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung entstehen, ergänzt die vorliegende Studie die Überlegungen und Querschnitts-Berechnungen von Niehaus (2013: insbes. Abschnitt 4).

auch hier vor allem Personen im Erwerbsalter für die deutlich höheren Ausgaben für Personen in der Nach-Erwerbsphase auf.¹⁶

Weitere Finanzierungsbeiträge des hier betrachteten Kindes zu den öffentlichen Haushalten entstehen insbesondere durch die von ihm entrichteten Einkommen- und Verbrauchsteuern. Diese werden im Modell SIM.11 explizit erfasst (vgl. Werding 2013a: insbes. Kap. 15). Auf dieser Basis werden sie hier somit etwas anders modelliert als in den Berechnungen von Werding und Hofmann (2005: 60-66). Dabei wird unterstellt, dass das betrachtete Kind ab Beginn seiner Erwerbsphase Lohn- oder Einkommensteuer auf sein laufendes Arbeitseinkommen und später auch auf seine Alterseinkommen, einschließlich seiner Rente, zahlt. Außerdem wird das laufende Nettoeinkommen in der Erwerbsphase um Ersparnisse bereinigt, die zum Aufbau einer ergänzenden privaten Altersvorsorge dienen. Die verbleibenden Mittel werden als laufender Konsum interpretiert, der der durchschnittlichen Belastung des privaten Konsums mit allen Arten von Verbrauchsteuern – vor allem, aber nicht nur der Mehrwertsteuer – unterliegt.

Diesen Steuerzahlungen stehen im Lebenszyklus des betrachteten Kindes eine ganze Reihe steuerfinanzierter Leistungen gegenüber. Von besonderer Bedeutung sind dabei staatliche Ausgaben im Bereich der Familien- und Bildungspolitik, die sich dem Kind direkt zurechnen lassen. Als familienpolitische Leistungen werden dabei das Erziehungs- (erst seit 2007: Eltern-)geld, das Kindergeld (inkl. der darin enthaltenen, steuermindernden Effekte der Kinderfreibeträge, die das Existenzminimum des Kindes von der Einkommensbesteuerung bei den Eltern freistellen), die Verminderung der den Eltern auferlegten Beitragssätze in der sozialen Pflegeversicherung sowie die spätere Gewährung von Renten aus Erziehungszeiten an die Eltern erfasst.¹⁷ Die Zurechnung aller dieser Maßnahmen erfolgt entsprechend den jeweiligen gesetzlichen Vorschriften. Öffentliche Ausgaben für das betrachtete Kind im Bereich der Bildungspolitik werden unter der Annahme einer alters- und geschlechtsspezifisch durchschnittlichen Beteiligung des Kindes im Bereich der frühen Bildung und Betreuung sowie der schulischen und sonstigen Bildung von der Primarstufe bis zum Tertiärbereich erfasst (vgl. Abschnitt 4.1). Wegen ihrer durchaus nennenswerten Höhe und des relativ frühen Anfalls im Lebenszyklus des Kindes haben alle diese Leistungen in den hier angestellten Berechnungen sowohl absolut gesehen als auch barwertmäßig ein nennenswertes Gewicht.

¹⁶ Die Tatsache dass Kinder und Jugendliche insbesondere in der gesetzlichen Krankenversicherung als Mitversicherte bereits gewisse Leistungen erhalten, wird oft als familienpolitische Maßnahme angesehen. Innerhalb der Logik umlagefinanzierter Sozialversicherungen (vgl. Abschnitt 3.1) wird ihnen damit von den zu dieser Zeit beitragspflichtigen Versicherten allerdings lediglich ein Kredit gewährt, der ihr Humankapital sichert oder erhöht. Dies geschieht in der Erwartung, dass sie diesen Kredit später als Beitragszahler rasch tilgen und durch Beiträge, die ihre laufend in Anspruch genommenen Leistungen klar übersteigen, dann vor allem die Gesundheitskosten älterer Versicherter decken. Lebenslang leisten sie somit wiederum einen Transfer zugunsten der jeweils nächst-älteren Generation.

¹⁷ Als Gegenwert der Rentenansprüche, die aus der Anrechnung von Erziehungszeiten für das betrachtete Kind resultieren, ergibt sich ein Betrag von 8.300 Euro (unter Berücksichtigung gleichartiger Effekte durch Kindeskinde: 17.100 Euro, Barwerte für 2010). Dies ist weniger als die durch die unterstellten Einschränkungen der Erwerbstätigkeit entgangenen Rentenansprüche der Betreuungsperson. Es steht in keinem Verhältnis zum externen Effekt, den das Kind im gesetzlichen Rentensystem erzeugt.



Berührt werden die öffentlichen Finanzen in Folge der Geburt des Kindes auch durch Mindereinnahmen an Sozialbeiträgen und Steuern, die durch betreuungsbedingte Erwerbseinschränkungen der Eltern ausgelöst werden. Aus ökonomischer Sicht handelt es sich dabei um eine Beteiligung der öffentlichen Hand an den elterlichen Opportunitätskosten. Diese Beteiligung ist zwar nicht ohne weiteres als gezielte familienpolitische Maßnahme anzusehen, sondern sie ergibt sich zwangsläufig im Rahmen eines Abgabensystems, das vor allem aus Praktikabilitätsgründen auf die jeweils erzielten Ist-Einkommen abstellt. Trotzdem müssen diese fiskalischen Effekte hier der Vollständigkeit halber erfasst werden. Für den Umfang der unterstellten Erwerbseinschränkungen wird wie in Werding und Hofmann (2005: 40-43) auf ein typisches Muster von jeweils einige Jahre dauernden Phasen der Nicht-Erwerbstätigkeit und der Teilzeitbeschäftigung mit wachsendem Erwerbsumfang im Anschluss an die Geburt des Kindes zurückgegriffen. Neben den dadurch ausgelösten Mindereinnahmen werden auch die reduzierten Rentenansprüche der Betreuungsperson erfasst, die aus den verminderten Beitragszahlungen in diesem System später resultieren.

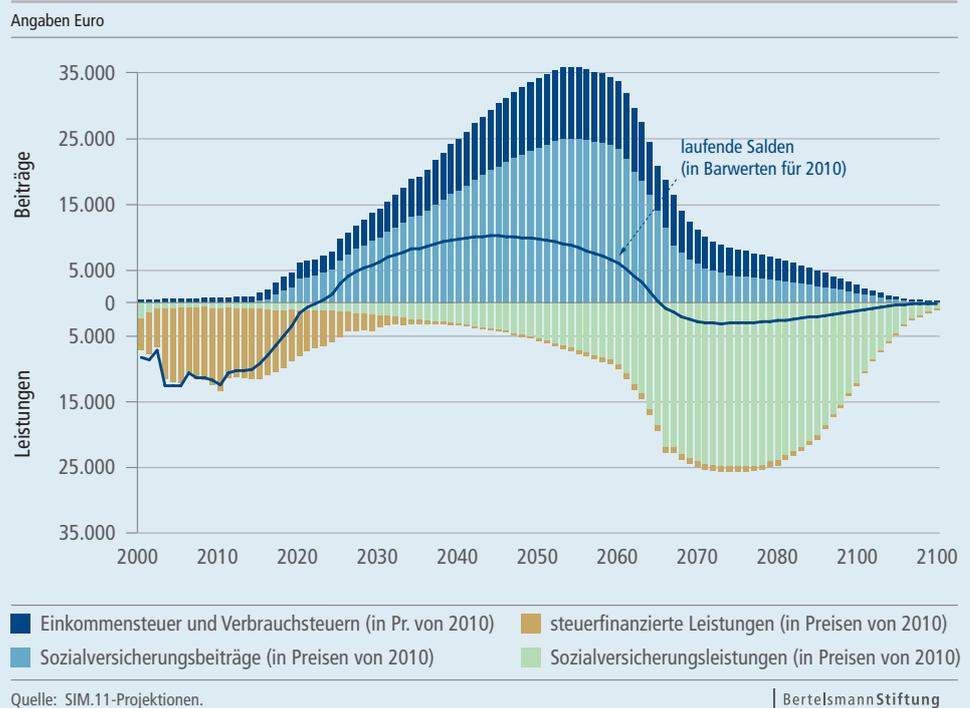
Neben steuerfinanzierten öffentlichen Ausgaben, die sich dem Kind direkt zurechnen und zeitlich recht klar in seinem Lebenszyklus verorten lassen, ist außerdem der Gegenwert staatlicher Leistungen zu berücksichtigen, die letztlich allen Bürgern zugleich zugutekommen („öffentliche Güter“). Wie in Werding und Hofmann (2005: 74-79) wird dafür hier ein vergleichsweise einfacher Ansatz gewählt: Dabei werden die gesamten inländischen Ausgaben der Gebietskörperschaften – konsolidiert für Bund, Länder und Gemeinden – in den Aufgabenbereichen „politische Führung und zentrale Verwaltung“, „Verteidigung“, „öffentliche Sicherheit und Ordnung“, „Wissenschaft, Forschung und Entwicklung“, „Gesundheit, Umwelt und Erholung“ (ohne Zuschüsse an die Sozialversicherungen), „Wirtschaftsförderung und Wirtschaftsunternehmen“, „Verkehrs- und Nachrichtenwesen“ sowie „Allgemeine Finanzverwaltung“ Jahr um Jahr und ohne Differenzierung nach dem Alter mit ihren Pro-Kopf-Beträgen einzelnen Personen wie dem hier betrachteten Kind zugerechnet.¹⁸ Die Fortschreibung der Ausgaben über den Lebenszyklus des Kindes erfolgt dabei, in Übereinstimmung mit den Annahmen im verwendeten Simulationsmodell zur zukünftigen Entwicklung aller nicht explizit in Einzelprojektionen erfassten öffentlichen Ausgaben, gemäß der jährlichen Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts (so dass die BIP-Anteile dieser Ausgaben im Zeitablauf konstant bleiben; vgl. Werding 2013a: insbes. Kap. 7 und 16).

Schließlich ist zu beachten, dass die gesamtstaatlichen öffentlichen Finanzen in Deutschland aus heutiger Sicht nicht langfristig tragfähig sind. Mit anderen Worten, bei gegebenen öffentlichen Einnahmen werden dem betrachteten Kind hier öffentliche Ausgaben zugerechnet, die in Zukunft gar nicht finanzierbar sein werden, oder es werden umgekehrt Einnahmen von ihm erhoben, die bei gegebenen Ausgaben zu gering bemessen sind. Gemessen werden kann dieses Phänomen mit Hilfe der auf EU-Ebene als Indikator entwickelten „Tragfähigkeitslücke“ (EU Economic Policy Committee 2003). Sie zeigt

¹⁸ Ist-Daten dazu werden den Angaben des Statistischen Bundesamtes (2012b) entnommen. Eine ökonomische Begründung für diesen einfachen Rechenansatz wird in Werding und Hofmann (2005: 76f.) gegeben.

an, um welchen Prozentsatz des laufenden Bruttoinlandsprodukts die gesamtstaatlichen öffentlichen Ausgaben – über alle hier erfassten Zweige hinweg – ab sofort und auf Dauer gesenkt werden müssen, damit die öffentlichen Haushalte keine explodierende Schuldenlast erzeugen, sondern die intertemporale Budgetbeschränkung des Staates einhalten. Berechnungen dazu liefert das verwendete Simulationsmodell (Werding 2013a: insbes. Kap. 17). Für die Referenzvariante der Simulationen beträgt diese Lücke 4,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Wenn entsprechende Konsolidierungsanstrengungen in die Zukunft verschoben werden, würde sie sich immer weiter erhöhen. Die erforderliche Schließung der Tragfähigkeitslücke wird hier daher, wie in Werding und Hofmann (2005: 81f.), exakt so modelliert wie sie gemessen wird, nämlich als laufende Verminderung aller gesamtstaatlichen Ausgaben im gesamten Simulationszeitraum. Die daraus resultierende Verringerung der gesamtstaatlichen Pro-Kopf-Ausgaben aller öffentlichen Haushalte kann dabei direkt mit den staatlichen Ausgaben für öffentliche Güter saldiert werden.

Abbildung 11: Fiskalische Effekte im Lebenszyklus



Die Resultate, die sich für alle hier betrachteten Bereiche öffentlicher Einnahmen und Ausgaben im direkten Zusammenhang mit dem Lebenszyklus eines im Jahr 2000 geborenen Kindes ergeben, werden in Abbildung 11 zusammengefasst. Veranschaulicht werden sie dort sowohl in Gestalt der erwarteten jährlichen Absolutbeträge (in Preisen von 2010), als auch in Form diskontierter jährlicher Salden von



Einnahmen und Ausgaben (in Barwerten für 2010). Wiederum deutet bereits der Verlauf der saldierten Barwerte an, dass die Summe aller Beiträge und Steuern, die das Kind lebenslang entrichtet, die Summe aller von ihm in Anspruch genommenen öffentlichen Leistungen tendenziell übersteigt. Die endgültigen Ergebnisse der Berechnungen, einschließlich der gleichfalls zu berücksichtigenden Effekte der Kindeskinde des betrachteten Kindes, fasst Tabelle 1 zusammen. Unterschieden wird dabei zwischen denjenigen Effekten, die unmittelbar im Lebenszyklus des Kindes entstehen, und denjenigen Effekten, die sich unter Berücksichtigung der erwarteten Zahl seiner Kindeskinde ergeben. Letztere fallen zwar erst in fernerer Zukunft an. Sie gehören aber definitiv in die fiskalische Bilanz des ersten Kindes, weil es durch die Erziehung von Kindern letztlich für seine eigene Sicherung im Alter sorgt. Der externe Effekt dieses Kindes innerhalb des gesamten deutschen Steuer-Transfer-Systems beläuft sich somit auf 103.400 Euro (Barwert für 2010).

Tabelle 1: Fiskalische Bilanz eines Kindes (*2000) im deutschen Steuer-Transfer-System

Alle Beträge in Euro (Barwerte für 2010)

	Fiskalischer Effekt ^{a)}	
	im Lebenszyklus des Kindes	inkl. der Effekte von Kindeskindern
Beiträge und Leistungen der Sozialversicherungen	123.400	252.800
gesetzliche Rentenversicherung	77.200	158.300
gesetzliche Krankenversicherung	33.600	68.800
soziale Pflegeversicherung	12.300	25.300
Bundesagentur für Arbeit	200	400
Steuern	167.200	342.600
Einkommensteuern	71.300	146.200
Verbrauchssteuern	95.800	196.400
steuerfinanzierte staatliche Maßnahmen	-240.100	-492.000
Kinderbetreuung und Bildung	-92.000	-188.500
familienpolitische Maßnahmen ^{b)}	-59.700	-122.300
Beteiligung an elterlichen Opportunitätskosten ^{c)}	-59.600	-122.200
öffentliche Güter ^{d)} .\ . Tragfähigkeitskorrektur ^{e)}	-28.800	-59.000
Saldo	50.500	103.400

a) Unter Berücksichtigung durchschnittlicher Geschlechterproportionen und Überlebenswahrscheinlichkeiten, durchschnittlicher altersspezifischer Bildungs- und Erwerbsbeteiligung und durchschnittlicher Erwerbs- und Alterseinkommen; rechte Spalte: einschließlich der Effekte durchschnittlich zu erwartender Kindeskinde.

b) Erziehungs-/Elterngeld, Kindergeld bzw. einkommensteuerliche Kinderfreibeträge, Beitragsermäßigung für Eltern in der sozialen Pflegeversicherung und Anrechnung von Erziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung.

c) Verminderte Steuern und Sozialversicherungsbeiträge durch betreuungsbedingte Erwerbseinschränkungen der Eltern.

d) Pro-Kopf-Anteil der inländischen Ausgaben der Gebietskörperschaften für „politische Führung und zentrale Verwaltung“, „Verteidigung“, „öffentliche Sicherheit und Ordnung“, „Wissenschaft, Forschung und Entwicklung“, „Gesundheit, Umwelt und Erholung“, „Wirtschaftsförderung“, „Wirtschaftsunternehmen“, „Verkehrs- und Nachrichtenwesen“ sowie „Allgemeine Finanzverwaltung“.

e) Pro-Kopf-Anteil der nach dem „Tragfähigkeitslücken“-Konzept des EU Economic Policy Committee erforderlichen Haushaltskonsolidierungen.

Quelle: SIM.11-Berechnungen.

| BertelsmannStiftung

Ausgehend von diesem Resultat lässt sich etwa auch die fiskalische Bilanz eines Kindes beziffern, das seinerseits kinderlos bleibt. Sie beläuft sich auf rund 53.100 Euro (Barwert für 2010). Hat das betrachtete Kind später hingegen seinerseits ein oder zwei Kinder (mit jeweils konstanter Kinderzahl), ergeben sich externe Effekte in Höhe von rund 80.300 Euro bzw. 182.400 Euro.¹⁹ Unberücksichtigt bleibt dabei zum Beispiel noch die Tatsache, dass Kinder die Pflege ihrer Eltern mit wesentlich größerer Wahrscheinlichkeit mindestens teilweise selbst übernehmen. Die damit einhergehenden Ausgaben der Pflegeversicherung für ambulante Pflege und Pflegegeld fallen daher deutlich geringer aus als im Falle von kinderlosen pflegebedürftigen Personen, die häufiger eine stationäre Pflege benötigen.

Der hier ermittelte Betrag für ein Kind mit durchschnittlicher Zahl von Nachkommen fällt höher aus als in Werding und Hofmann (2005). Dies liegt vor allem am aktualisierten zeitlichen Bezug.²⁰ Ansonsten lassen sich die Abweichungen auf etwas andere Rechenansätze bei einigen der berücksichtigten Einzelpunkte zurückführen, auf materielle Auswirkungen der letzten Rentenreform (Heraufsetzung der Regelaltersgrenze) sowie auf einen etwas stärkeren Ausbau der Kinderbetreuung bzw. stärkere Anhebungen familienpolitischer Leistungen wie des Kindergelds als seinerzeit zu erwarten war. Hinsichtlich seiner Größenordnung bleibt der externe Effekt eines Kindes im deutschen Steuer-Transfer-System gleichwohl unverändert. Er wird hier lediglich auf eine Weise gemessen, die sich besser mit anderen Geldbeträgen in gegenwärtiger Kaufkraft vergleichen lässt.

Im gesamten Steuer-Transfer-System unter seinen heutigen rechtlichen Rahmenbedingungen erzeugt ein derzeit noch im Jugendalter stehendes Kind demnach einen externen Effekt in Höhe von nicht weniger als 103.400 Euro. Dieser Effekt hat den Charakter eines (Netto-)Transfers an die nächst-ältere Generation, der sich vor allem aus den intergenerationellen Verteilungseffekten des gesetzlichen Rentensystems, in geringerem Maße aber auch der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung ergibt. Der kumulierte Überschuss der Beiträge des betrachteten Kindes über die Leistungen all dieser umlagefinanzierten Sozialversicherungen beträgt nach den hier angestellten Berechnungen 252.800 Euro (Barwert für 2010). Durch den Saldo aus lebenslang gezahlten Steuern und der Inanspruchnahme von steuerfinanzierten Transfers und Realleistungen zugunsten des Kindes – nicht zuletzt durch staatliche Maßnahmen in den Bereichen Bildung und Familienpolitik in dessen Kindheits- und Jugendphase – wird dieser Effekt um insgesamt 149.400 Euro (Barwert für 2010) vermindert, aber keinesfalls kompensiert.

¹⁹ Für Hinweise zu den dafür zu treffenden Annahmen vgl. Fußnote 12.

²⁰ Werding und Hofmann (2005) bezifferten den Saldo der fiskalischen Bilanz eines im Jahr 2000 geborenen durchschnittlichen Kindes auf 77.600 Euro (als Barwert für 2000). Diskontiert man den hier für 2010 ermittelten Betrag auf das Jahr 2000 ab, so entspricht er für dieses Jahr einem Barwert von 69.800 Euro.



4.3 Zwischenfazit: Reformbedarf und Handlungsmöglichkeiten

Sinn der hier angestellten Berechnungen ist es, die Belastungen zu veranschaulichen, die das Rentensystem und letztlich auch der gesamtstaatliche öffentliche Haushalt Kindern und Familien in Deutschland auferlegen. Zu diesem Zweck wurden im vorangegangenen Abschnitt zuerst der externe Effekt eines Kindes innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung (vgl. Abschnitt 4.2) und dann die fiskalische Bilanz des Kindes innerhalb des gesamten deutschen Steuer-Transfer-Systems (vgl. Box 2) bestimmt. Dabei zeigt sich, dass die finanziellen Auswirkungen der umlagefinanzierten Alterssicherung (sowie der anderen Zweige des Sozialversicherungssystems) durch anderweitige öffentliche Maßnahmen und Leistungen bei weitem nicht ausgeglichen werden. Wichtig war diese Frage, weil solche Maßnahmen und Leistungen nicht zuletzt der Bildung von Humankapital bei den Kindern dienen und damit entsprechend hohe Belastungen im Rahmen der Rentenversicherung rechtfertigen könnten. Stattdessen unterstreichen die Resultate der Berechnungen aber, dass das Steuer-Transfer-System im Ganzen ein Ungleichgewicht zu Lasten von Kindern aufweist.

Die enorme Netto-Belastung von Familien und Kindern innerhalb des gesamten Systems der öffentlichen Finanzen (vgl. Box 2) entsteht durch die umlagefinanzierten Sozialversicherungen, insbesondere durch das gesetzliche Rentensystem (vgl. Abschnitt 4.2). Dieses weist einen grundlegenden Konstruktionsfehler auf, weil die Bemessung von Rentenansprüchen dort nicht den eigentlichen ökonomischen Grundlagen des Umlageverfahrens entspricht (vgl. Abschnitt 3.1). Obwohl umlagefinanzierte Renten volkswirtschaftlich gesehen eine Gegenleistung für Investitionen in die Erziehung und Ausbildung der nächsten Generation von Erwerbstätigen sind, richten sich individuelle Rentenansprüche ganz überwiegend nach den finanziellen Beiträgen, die jede Generation in ihrer aktiven Phase entrichtet hat. Die Leistungen, die Eltern für die zukünftige Finanzierbarkeit des Systems erbringen, werden dabei nicht angemessen berücksichtigt. Vielmehr werden die Erträge dieser Leistungen zu großen Teilen sozialisiert und umverteilt. Das daraus resultierende Ungleichgewicht wird auch außerhalb des Rentensystems – etwa durch steuerfinanzierte Maßnahmen zugunsten von Familien und Kindern in den Bereichen der Familien- und Bildungspolitik – bei weitem nicht ausgeglichen. Damit erweisen sich die von der heute wirtschaftlich aktiven Generation erworbenen Ansprüche gegenüber dem staatlichen Umlagesystem zur Alterssicherung insgesamt als nicht ausreichend gedeckt. Dies deutet darauf hin, dass im Rentensystem oder an anderer Stelle des gesamten Steuer-Transfer-Systems Reformbedarf besteht.

Die Befunde verdeutlichen zugleich noch einmal, dass hier sowohl ein Effizienzproblem im Hinblick auf ein ausreichendes Maß an volkswirtschaftlichen Humankapitalinvestitionen als auch ein Verteilungsproblem in Bezug auf die Bedarfssituation von Familien und Kindern (vgl. Abschnitt 3.2) auftritt. Eine Lösung dieses Problems verspricht daher nicht nur unter Effizienzgesichtspunkten Vorteile, sondern auch mit Rücksicht auf die Leitlinien der Leistungs- und der Bedarfsgerechtigkeit. Dies ist eine bemerkenswerte Übereinstimmung zwischen ganz unterschiedlichen Zielen, die mit Reformen des derzeit bestehenden Systems verfolgt werden können. Normalerweise ergeben sich

zwischen den Anforderungen der beiden Gerechtigkeitskriterien oder auch zwischen Effizienz- und Bedarfsüberlegungen ganz überwiegend Konflikte, die schwierige Abwägungen erfordern.

Um die hier aufgezeigten Probleme zu lösen, gibt es letzten Endes zwei Strategien, die auf den ersten Blick recht unterschiedlich erscheinen:

- Zum einen können Reformen auf der Leistungsseite des gesetzlichen Rentensystems ansetzen, um damit eine angemessene Altersvorsorge im Rahmen eines Umlagesystems zu ermöglichen, die dessen ökonomischen Grundlagen wirklich entspricht (vgl. Abschnitt 5).
- Zum anderen können Reformen auf der Beitragsseite ansetzen, um Eltern bei den von ihnen geleisteten Investitionen in das Humankapital ihrer Kinder zu unterstützen und effektiv auch alle anderen Angehörigen ihrer Generation (stärker als bisher) daran zu beteiligen, da diese Investitionen auch deren umlagefinanzierte soziale Sicherung im Alter gewährleisten (vgl. Abschnitt 6).

Finanzielle Beiträge an das Rentensystem und die Erziehung und Ausbildung von Kindern haben für ein umlagefinanziertes Rentensystem aus ökonomischer Sicht verschiedene Funktionen. Sie dienen einerseits dazu, die laufenden Renten zu zahlen, andererseits dazu, zukünftige Rentenansprüche zu decken (vgl. Abschnitt 3.1). Beide Leistungen sind jedoch erforderlich, um das System heute und in Zukunft weiter führen zu können. Die Tatsache, dass beide konstitutiv sind für die Funktionsfähigkeit des gesetzlichen Rentensystems und anderer Sozialversicherungen, die im „Pflegerurteil“ des Bundesverfassungsgerichts vom 3. April 2001 anerkannt wurde (1 BvR 1629/94, Tz. 56,61), wird in der juristischen Literatur auch als „konditionale Äquivalenz“ bezeichnet (Borchert 1981: insbes. 143–151; 1993: 282–286; 2003: 108f.; Lenze 2007: insbes. 408f.).²¹ Verbunden sind beide Leistungen außerdem über den Konsumverzicht, den Personen in der mittleren Lebensphase erbringen müssen, um einerseits ihrer Beitragspflicht gegenüber dem Rentensystem und damit ihren Pflichten gegenüber der vorangegangenen Generation nachzukommen und andererseits eine nächste Generation heranzuziehen und damit die ökonomische Grundlage für ihre eigene, spätere Rente zu schaffen.

Diese Zusammenhänge eröffnen gewisse Wahlmöglichkeiten, die derzeitige ungleiche Verteilung der finanziellen Lasten und Nutzen von Kindern durch Änderungen entweder auf der Leistungs- oder auf der Beitragsseite des Rentensystems zu korrigieren. Konkret könnten die besonderen Vorleistungen, die Eltern bei der Erziehung und für die Ausbildung ihrer Kinder erbringen, in diesem System durch Differenzierung der Rentenansprüche (stärker als bisher) honoriert werden.

²¹ Diese in Borchert (1981) entwickelte Sicht war bereits im „Trümmerfrauenurteil“ des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Juli 1992 (1 BvL 51/86, 1 BvL 50/87, 1 BvR 873/90, 1 BvR 761/91) Teil der Begründung einer der zugrunde liegenden Verfassungsbeschwerden (vgl. Tz. 41, 48f.). Das Verfassungsgericht selbst betonte seinerzeit allerdings noch funktionale Unterschiede zwischen finanziellen und „generativen“ Beiträgen (Tz. 135). Im „Pflegerurteil“ erkennt es die „konstitutive Bedeutung“ von Erziehungsleistungen für umlagefinanzierte Sozialversicherungen dann uneingeschränkt an (s. Nachweise im Text).



Die daraus resultierenden Entlastungen von Familien werden allerdings erst in der Altersphase der jeweiligen Eltern unmittelbar wirksam und nicht, wenn die Kinder aufwachsen. Dazu braucht es unter Umständen weitere Reformelemente. Alternativ dazu könnten Eltern mit Rücksicht auf ihre realen Vorleistungen für die zukünftige Rentenfinanzierung aber auch Erleichterungen bei der Finanzierung der laufenden Renten gewährt oder die allgemeine finanzielle Unterstützung von Familien ausgebaut werden. Die Wirkungen solcher Reformen für die Lebensbedingungen von Kindern werden in jedem Fall schon in der eigentlichen Familienphase unmittelbar wirksam. In diesem Fall bedarf es aber zusätzlicher Reformelemente, um auch die zukünftige Tragfähigkeit des Systems zu gewährleisten.

Beide Reformstrategien wirken sich gegebenenfalls günstig – im Sinne einer Verringerung – auf die externen Effekte eines Kindes innerhalb des Rentensystems bzw. auf die gesamte fiskalische Bilanz eines Kindes aus. Zu beachten ist dabei allerdings, dass der externe Effekt jedes neuen Mitglieds im Rahmen eines Umlagesystems zur Altersvorsorge generell nicht Null werden kann (Abschnitt 4.2). Vielmehr führt ein solches System per se immer zu einer gewissen Umverteilung zugunsten der jeweils nächst-älteren Generation.

Der intergenerationellen Umverteilung, die mit einem Umlagesystem verbunden ist, sollten jedoch ausreichende Investitionen in das Humankapital der dadurch belasteten Kinder – vor allem in ihre Bildung, aber auch in ihre Gesundheit, ihre sozialen Kompetenzen etc. – gegenüberstehen. Außerdem erscheint das Ausmaß dieser Umverteilung im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung derzeit als überhöht. Dies liegt an der Art und Weise, wie die Folgen des demographischen Wandels durch die Regeln zur Bemessung und Anpassung gesetzlicher Renten (und auch in den anderen Zweigen des Sozialversicherungssystems) zwischen den betroffenen Generationen aufgeteilt werden: Sie werden weiterhin viel zu sehr auf die heute Jungen und zukünftigen Generationen abgewälzt. Dieses Ungleichgewicht bei der intergenerationellen Verteilung der Lasten, die aus dem demographischen Wandel resultieren, sollte bei den anzustrebenden Reformen daher möglichst überwunden werden.

Auch die gesamte fiskalische Bilanz eines heute noch jungen Kindes muss durch solche Reformen nicht unbedingt vollständig ausgeglichen werden. Zwar kann man es als Postulat der „Generationengerechtigkeit“ ansehen, dass keine Generation der nächsten per saldo eine Belastung auferlegt, insbesondere wenn die Lebensbedingungen zukünftiger Generationen als unsicher erscheinen (Werdning 2013c). Wenn dieses Postulat bisher verletzt wurde, können für seine Einhaltung ab sofort aber so rasche und radikale Reformen notwendig sein, dass diese nicht nur politisch schwer durchsetzbar sind, sondern auch einen angemessenen Vertrauensschutz für bestehende sozial- und finanzpolitische Regelungen verletzen. Außerdem gibt es für die Resultate der hier angebotenen Berechnungen einige Quellen von Ungewissheit – etwa in Bezug auf weitere Erhöhungen der Lebenserwartung heute junger Geburtsjahrgänge –, aufgrund derer ein exakter Ausgleich der zuvor ermittelten fiskalischen Effekte realistische Ansprüche auf Genauigkeit überfordern dürfte. Anzustreben ist daher, den externen Effekt eines Kindes im Rahmen des gesetzlichen

Rentensystems auf ein Maß zu reduzieren, das als normal angesehen werden kann, und/oder sonstige Maßnahmen zugunsten von Familien und Kindern so auszubauen, dass außerhalb des Rentensystems ausreichend hohe Gegenbuchungen entstehen.²²

In den nachfolgenden Abschnitten der Studie werden die beiden Strategien zur Lösung der in den Abschnitten 3 und 4 herausgearbeiteten Probleme genauer beleuchtet. Behandelt wird dabei, vor dem Hintergrund etwas allgemeinerer Überlegungen zur jeweiligen Lösungsstrategie, zum einen die Option einer stärkeren Differenzierung der Ansprüche auf umlagefinanzierte Renten nach der jeweiligen Kinderzahl („Kinderrente“; Abschnitt 5). Zum anderen wird die Option diskutiert, die Benachteiligung von Eltern bzw. Familien im Rahmen der Beitragserhebung für Umlage-Rentensysteme zu verringern („familiengerechte Beiträge“; Abschnitt 6); ergänzend wird dabei auch die Variante erwogen, eine vergleichbare Entlastung von Familien außerhalb des Rentensystems zu schaffen („Familiengeld“). Anschließend werden die beiden Strategien und die Optionen ihrer konkreten Umsetzung hinsichtlich ihrer absehbaren Vor- und Nachteile verglichen. Deutlich werden dabei allerdings auch Zusammenhänge zwischen Fragen der Alterssicherung von Eltern und der wirtschaftlichen Situation ihrer Kinder in der vorherigen Familienphase. Die Effekte beider Strategien müssen sich daher am Ende nicht unbedingt substantiell unterscheiden.

²²Eine Orientierung für eine „normale“ Belastung von Kindern im Rahmen eines Umlage-Rentensystems geben etwa die Berechnungen in Abschnitt 4.2 dazu, wie hoch der externe Effekt eines Kindes im Rahmen des gesetzlichen Rentensystems ausfallen würde, wenn dessen Finanzen unter dem geltenden Recht nicht durch die Auswirkungen des demographischen Wandels auf Beitragssätze und Rentenniveau in Anspannung geraten würden. Die Ergebnisse beeinflussen jeweils auch die gesamte fiskalische Bilanz des betrachteten Kindes. Der dabei ermittelte Überschuss zugunsten der öffentlichen Haushalte würde unter solchen Umständen von derzeit etwas mehr als 100.000 Euro (in Barwerten für 2010, vgl. Box 2) auf Werte zwischen 35.000 Euro und 55.000 Euro zurückgehen.



5. Reformoption „Kinderrente“

Der Gedanke, dass das gesetzliche Rentensystem im Hinblick auf die Situation von Familien und Kindern nicht richtig ausbalanciert ist, wurde bereits anlässlich seiner Neukonzeption für die Nachkriegszeit vorgetragen (Schreiber 1955). Vorschläge für eine Umgestaltung des Systems, die diesem Problem Rechnung tragen, wurden später etwa von Borchert (1981; 1989; 2003: 106-111), Resch und Knipping (1982) sowie Schmidt et al. (1985) vorgelegt. Gemeinsam ist allen diesen Arbeiten, dass sie Reformen auf der Leistungsseite des Systems fordern, und zwar jeweils eine mehr oder weniger stark ausgeprägte Differenzierung der Renten nach der Kinderzahl. Zentrales Argument dafür ist jeweils die Überlegung, dass umlagefinanzierte Alterssicherungssysteme ökonomisch gesehen durch das Humankapital dieser Kinder gedeckt werden (vgl. Abschnitt 3.1). Dieser Ansatz wird in Werding (1998; 1999) systematisch entfaltet.

In dem Maße, wie ein solcher Ansatz die Ausgestaltung eines Umlagesystems zur Altersvorsorge in Übereinstimmung mit seinen ökonomischen Grundlagen bringt, stellt er zugleich die näherliegende Lösung zur Verminderung der externen Effekte von Kindern im Rahmen dieser Systeme (vgl. Abschnitt 4.2) und der damit verbundenen Belastungen von Familien dar. Alternativ dazu können aber auch Änderungen bei der Beitragserhebung oder andere Formen der Unterstützung von Familien bzw. Kindern erwogen werden, die den externen Effekten im Rentensystem innerhalb des gesamten Steuer-Transfer-Systems ausreichend hohe Gegenbuchungen gegenüber stellen (vgl. Abschnitt 4.3 sowie Abschnitt 6).

Die Anknüpfung an die reine Kinderzahl stellt sicherlich auf ein vergleichsweise grobes Maß für die von den Eltern übernommenen Humankapitalinvestitionen ab. Allerdings sind Vorschläge dazu, wie im Rahmen des Rentensystems auch die jeweiligen Investitionen je Kind bzw. der Erfolg der elterlichen Leistungen für die Erziehung und Ausbildung der Kinder honoriert werden könnten, zwar aus theoretischer Sicht spannend (vgl. dazu etwa Werding 1998: Abschnitte 5.3 und 6.3; Cigno et al. 2003; Cigno und Werding 2007: Kap. 7). Für praktische Zwecke erscheint in dieser Hinsicht aber Zurückhaltung geboten. Unterschiede in den entsprechenden elterlichen Vorleistungen sind schwer zu messen, und es besteht vor allem erhebliche Ungewissheit über die kausalen Zusammenhänge, die in diesem Bereich am Werk sind. Sowohl Fragen der Motivation von Kindern und der Qualität ihrer Ausbildung als auch Fragen der sozialen Mobilität, die die jeweils erworbenen Qualifikationen ermöglichen, sollten im Wesentlichen im Bildungssystem bearbeitet werden. An dessen Finanzierung beteiligen sich im Übrigen alle Mitglieder der jeweils aktiven Generation. Die soziale Altersvorsorge im Umlagesystem stärker an die Kinderzahl zu knüpfen, hat zum einen eine klar beobachtbare Basis.²³ Zum anderen ermöglicht es im Vergleich zu einem familieninternen Umlagesystem, wie es vor der Errichtung öffentlicher Alterssicherungssysteme existierte (vgl. Abschnitt 3.1), wohlfahrtssteigernde Versicherungsmöglichkeiten, für die kleinere Risikogemeinschaften ungeeignet sind.

²³Für eine Präzisierung vgl. Abschnitt 5.1.

In den zuvor zitierten Arbeiten werden schließlich überwiegend Mischsysteme vorgeschlagen, in denen ein Teil der umlagefinanzierten Renten wie bisher nach den jeweils entrichteten Rentenbeiträgen bzw. den zugrunde liegenden Arbeitseinkommen bemessen wird und nur ein Teil nach der Kinderzahl. Das widerspricht zunächst der Beobachtung, dass die laufenden Beiträge aktiver Versicherter in solchen Systemen vollständig zur Finanzierung laufender Renten – und damit der Honorierung früher geleisteter Humankapitalinvestitionen – dienen, während nur Investitionen in neues Humankapital eine Vorsorge für das eigene Alter erlauben. Trotzdem ist dies nicht allein ein Zugeständnis an den Status quo, etwa weil einschneidendere Reformen bestenfalls nach sehr langen Übergangsfristen vorstellbar wären.²⁴ Vielmehr wird dadurch auch nach einer gewissen Balance zwischen den Anreizen für Aktive gesucht, einerseits Einkommen zu erzielen bzw. darauf Beiträge zu entrichten und andererseits in das zukünftig verfügbare Humankapital zu investieren (vgl. Abschnitt 3, Box 1).²⁵

Ein konkreter Vorschlag, der alle hier diskutierten Merkmale aufgreift und zugleich einen prinzipiell gangbaren Reformpfad für das gesetzliche Rentensystem in der anstehenden Phase akuter demographischer Alterung entwirft, ist die erstmals von Sinn und Werding (2000) vorgestellte „Kinderrente“ (vgl. auch Sinn 2003, Kap. 7; Werding 2006). Dieser Vorschlag soll hier nun genauer dargestellt (Abschnitt 5.1) und hinsichtlich seiner Auswirkungen auf die Rentenfinanzen (Abschnitt 5.2) sowie auf die wirtschaftliche Lage von Familien (Abschnitt 5.3) diskutiert werden.

5.1 Reformpaket für eine demographiefeste Alterssicherung

Sinn und Werding (2000) entwickelten ein umfassendes Reformkonzept, das eine doppelte Zielsetzung verfolgt. Zum einen soll es die besondere Belastung von Familien und Kindern durch die Ausgestaltung des gesetzlichen Rentensystems in Deutschland in einer Weise beseitigen, die den tatsächlichen Grundlagen umlagefinanzierter Alterssicherungen Rechnung trägt. Zum anderen soll es das System angesichts der absehbaren Auswirkungen der demographischen Alterung (vgl. Abschnitt 3.3) langfristig tragfähig machen. Ihr Reformpaket für ein demographiefestes Alterssicherungssystem, dessen zentraler Baustein die Kinderrente ist, besteht aus insgesamt drei Elementen.

- **Basisrente:** Der Beitragssatz der gesetzlichen Rentenversicherung wird auf dem gegenwärtigen Niveau eingefroren. Aufgrund der absehbaren demographischen Alterung sinkt das Rentenniveau des Systems infolgedessen langfristig noch weit stärker als unter den derzeitigen

²⁴ Zu beachten wäre dabei gegebenenfalls auch, dass das Bundesverfassungsgericht in mehreren Beschlüssen aus den 80-er Jahren (zuletzt: 1 BvR 820/79) den Rentenansprüchen aufgrund einkommensbezogener Beiträge „eigentumsähnlichen Charakter“ bescheinigt hat. Die genaue Reichweite dieser Entscheidung ist vom Gericht selbst allerdings nie ausgelotet worden.

²⁵ Da Vorleistungen und Gegenleistungen bei der Humankapitaldeckung von Renten zeitlich in der Regel weit auseinanderfallen, haben laufende Beitragszahlungen reinen Steuercharakter, soweit von ihnen nicht auch die Höhe eigener Rentenansprüche abhängt. Die Tatsache, dass Mitglieder der jeweils aktiven Generation ihre Gegenleistung auch verweigern können, ohne selbst Nachteile zu erleiden (es sei denn, sie erwarten von ihren Kindern wieder, dass diese den informellen „Generationenvertrag“ einhalten, der hier besteht; vgl. Cigno 2006), hat frühe Formen der umlagefinanzierten Altersvorsorge, die ohne hoheitlichen Zwang funktionierten, wohl rasch destabilisiert, als sich soziale Normen und ein soziales Gefüge auflösten, die solche Systeme stützten.



rechtlichen Rahmenbedingungen. Die gesetzliche Rente wird dadurch zu einer Basissicherung, die durch weitere Formen der Pflichtvorsorge ergänzt werden muss.

- **Kinderrente:** Daneben wird ein weiteres, umlagefinanziertes Rentensystem errichtet, das universell angelegt, das heißt nicht auf den herkömmlichen Versichertenkreis beschränkt ist. Es wird aus Beiträgen auf die Arbeitseinkommen aller Erwerbstätigen (oder aus allgemeinen Steuermitteln) finanziert und gewährt allen Bürgern im Alter Renten in Abhängigkeit von ihrer Kinderzahl. Für Eltern von drei und mehr Kindern werden durch diese Kinderrenten die absehbaren, demographisch bedingten Senkungen des Rentenniveaus vollständig ausgeglichen. Eltern von ein oder zwei Kindern erhalten proportional abgestufte Kinderrenten.
- **Sparrente:** Für Personen, die weniger als drei Kinder erzogen haben, wird der Aufbau einer ergänzenden, kapitalgedeckten Altersvorsorge verpflichtend gemacht. Die erforderlichen Pflicht-Sparquoten werden so gesetzt, dass die resultierenden Renten auf Dauer ebenfalls die zwischenzeitlich eingetretenen Rentenniveausenkungen ausgleichen. Diese Anteile sinken daher mit der Geburt jedes Kindes. Zugleich wird ein entsprechender Teil des bis dahin aufgebauten Vorsorgevermögens zur sofortigen Verwendung frei.

Zusammen genommen gewährleisten diese drei Reformelemente, dass alle nach dem geltenden Recht sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf Dauer über ein Alterseinkommen verfügen, das dem Leistungsniveau der gesetzlichen Renten bis etwa 2001 – vor Inkrafttreten der jüngsten Welle von Rentenreformen – entspricht.²⁶ Für bisher nicht Versicherungspflichtige leisten Kinderrente und Sparpflicht ebenfalls Beiträge zu einer lebensstandardsichernden Altersvorsorge, die in der Regel anderweitige Absicherungen (etwa durch Beamtenpensionen oder berufsständische Versorgungswerke) ergänzen.

Die demographische Alterung erzwingt unter den derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen eine langfristige Senkung des Niveaus gesetzlicher Renten (vgl. Abschnitt 3.3). Die demographisch bedingten Lasten werden dabei mit Hilfe des 2004 in die Rentenanpassungsformel eingefügten „Nachhaltigkeitsfaktors“ allerdings zwischen Rentnern und aktiven Versicherten geteilt. Letztere übernehmen durch immer höhere Beitragssätze auf Dauer sogar einen größeren Teil der Anpassungslasten (vgl. Abbildung 4). Die Auswirkungen der gesunkenen Geburtenzahlen auf die Rentenfinanzen werden dadurch immer noch stark in die Zukunft verlagert. Die heute junge Generation zahlt ja nicht nur höhere Beitragssätze. Sie erhält später auch Renten auf einem noch geringeren Niveau als sie selber finanziert hat. Genau dies erzeugt die hohen externen Effekte eines derzeit noch jungen Kindes innerhalb des bisherigen Rentensystems (vgl. Abschnitt 4.2).

²⁶ Maßstab ist dabei das Brutto-Standardrentenniveau, da bei der Steuerung des Rentensystems nicht auch noch Rücksicht genommen werden soll auf laufende Änderungen der Beitragssätze der Kranken- oder der Pflegeversicherung oder der Besteuerung von Alterseinkommen. Die Belastungen in diesen Bereichen angemessen und dabei möglichst gering zu halten, liegt in der Verantwortung der jeweiligen anderen Politikfelder.

Soweit das Rentenniveau in den nächsten Jahren kontinuierlich sinkt, wird dadurch außerdem eine ganze Generation gemeinschaftlich für die im Durchschnitt geringen Geburtenzahlen in Haftung genommen – ohne Rücksicht darauf, wer gleichwohl wie viele Kinder erzogen hat. Die Basisrente mit ihren fixierten Beitragssätzen macht Schluss mit der Lastverschiebung in die Zukunft. Die Einführung der Kinderrente bewirkt darüber hinaus eine Abstufung der insgesamt im Umlageverfahren finanzierten Altersvorsorge nach der individuellen Beteiligung an der Bildung von Humankapital, das die Vorsorge für solche Renten darstellt.

Basis für die Gewährung der Kinderrente ist im Kern ein Konzept „ökonomischer Elternschaft“. Berücksichtigt wird dabei, wer bei der Betreuung und Erziehung sowie für den Lebensunterhalt von Kindern Verantwortung übernimmt und (phasenweise) entsprechende finanzielle oder reale Leistungen erbringt. Im Regelfall werden dies beide Elternteile sein, in deren gemeinsamem Haushalt ein oder mehrere Kinder aufgewachsen sind. Beide erhalten dann eine Kinderrente, unabhängig davon, welche Arbeitsteilung sie im Hinblick auf Erwerbstätigkeit und Haushaltsarbeit realisiert haben oder ob sie verheiratet (gewesen) sind oder nicht. In Konfliktfällen – bei getrennt lebenden Eltern – könnte hingegen an der Sorgeberechtigung und an der Erfüllung etwaiger Unterhaltspflichten angeknüpft werden. So könnte sich etwa die Kinderrente für Alleinerziehende verdoppeln (oder zumindest anteilig erhöhen), wenn sie in der Betreuungs- und Erziehungsphase (phasenweise) keine Unterhaltszahlungen für die bei ihnen aufgewachsenen Kinder erhalten haben. Jedenfalls ergeben sich in diesem Punkt weitere Gestaltungsmöglichkeiten, mit denen die derzeit oft lückenhafte Alterssicherung Alleinerziehender gezielt verbessert werden könnte.

Die Kinderrente wird nicht als zusätzliche Leistung des bisherigen gesetzlichen Rentensystems gewährt, sondern organisatorisch davon losgelöst.²⁷ Dies geschieht schon aus Gründen der Transparenz und um Quersubventionierungen zwischen den jeweiligen Budgets auszuschließen. Sie wird universell gewährt, weil im bisherigen Rentensystem auch die Kinder nicht-sozialversicherungspflichtiger Erwerbstätiger mit großer Wahrscheinlichkeit später zu Beitragszahlern werden (während die Kinder sozialversicherungspflichtig Beschäftigter dies mit einer gewissen, wenn auch eher geringen Wahrscheinlichkeit nicht tun). Entsprechende Randunschärfen, die immer wieder gegen eine kinderbezogene Differenzierung der Leistungsansprüche innerhalb des jetzigen Rentensystems eingewandt werden (Schmähl 1988; Ruland 1992; Rürup und Griescu 2003), hatte das Bundesverfassungsgericht zwar schon in seinem „Mütterrenten-Urteil“ vom 7. Juli 1992 (1 BvL 51/86, 50/87 und 1 BvR 873/90, 761/91) mit dem Hinweis für unbeachtlich erklärt, sie könnten „angesichts der Breitenwirkung des Rentensystems vernachlässigt werden“. Sie werden hier aber von vornherein und vollständig vermieden.

Der Anspruch auf Kinderrente richtet sich jeweils auf einen einheitlichen Betrag je Kind. Die Deckelung der Leistung bei drei Kindern erscheint dabei als willkürlich gewählt und könnte modi-

²⁷ Im Gegenzug zur Einführung der Kinderrente entfällt die Anrechnung von Erziehungszeiten bei der Bemessung von Basisrenten.



fiziert werden. Grundidee bei dieser Festlegung ist, dass eine Kinderzahl, die Bevölkerungszahl und -struktur dauerhaft konstant hält, etwas über 2 Kindern je Elternpaar liegt.²⁸ Um dies zu erreichen, sollten aus heutiger Sicht weniger Personen lebenslang völlig kinderlos bleiben, und ein gewisser Teil der Eltern müsste mehr als zwei Kinder haben.

Der in jedem Jahr zu gewährende Maximalbetrag der Kinderrente für drei und mehr Kinder richtet sich auf Dauer nach der „Vorsorgelücke“, die durch die Überführung des bisherigen Rentensystems zu einer Basisrente bei einem „Standardrentner“ mit durchschnittlichem Bruttoarbeitsentgelt und 45 Beitragsjahren gegenüber dem Niveau gesetzlicher Renten von 2001 entsteht. Eltern von einem oder zwei Kindern erhalten jeweils ein Drittel bzw. zwei Drittel dieses Betrages. Eine Berücksichtigung höherer „Lücken“ bei überdurchschnittlichen Arbeitsentgelten findet nicht statt. Umgekehrt erhalten Versicherte mit unterdurchschnittlichen Arbeitsentgelten mit der Kinderrente höhere Leistungen als bei ihnen für einen Ausgleich des sinkenden Niveaus der Basisrenten erforderlich wäre.

Nach den seit 2001 bereits erfolgten Rentenniveausenkungen kann das mit der Kombination von Basis- und Kinderrente angestrebte Sicherungsziel allerdings nicht mehr ohne weiteres auf einen Schlag realisiert werden. Bei den im Folgenden angestellten Simulationen zu den Auswirkungen des Vorschlags auf die Rentenfinanzen wird daher unterstellt, dass die Kinderrente ab 2016 wirksam wird, bis 2021 aber zunächst stufenweise ausgebaut wird, so dass sie erst dann voll entfaltet ist. Anschließend wird sie jeweils in dem Maße erhöht, wie die demographische Alterung zu weiteren Senkungen des Niveaus der Basisrente führt.

Für die Finanzierung der Kinderrente bestehen gewisse Wahlmöglichkeiten. Hier wird angenommen, dass sie überwiegend durch einheitliche, proportionale Beitragssätze auf die Arbeitseinkommen aller Erwerbstätigen finanziert wird. Gleichzeitig werden allerdings die Bundesmittel, die bisher der gesetzlichen Rentenversicherung zufließen, für die Basisrente eingefroren und darüber hinaus gehende Beträge, die bei Fortschreibung im Rahmen eines unveränderten Systems fällig geworden wären, in die Kinderrente umgeleitet. Stattdessen könnte auch eine Steuerfinanzierung der gesamten Kinderrente vorgesehen werden. Dies würde zu einer etwas anderen Verteilung der Finanzierungslasten führen, die vor allem von Progressionseffekten der Einkommensteuer sowie von der zeitlichen Struktur des verbrauchsteuerpflichtigen Konsums bestimmt würde. Ihre Effekte wären gegebenenfalls nicht mehr so leicht mit denjenigen einer Fortsetzung des bisherigen Rentensystems vergleichbar. Außerdem würden die Leistungs-Gegenleistungs-Beziehungen im Rahmen einer umlagefinanzierten Alterssicherung dadurch nicht mehr so offenkundig und individuell spürbar nachvollzogen.

²⁸Dass die Bevölkerung in diesem Sinne stabil bleiben sollte, ist dabei nicht als Norm zu verstehen, sondern nur als Referenzentwicklung, die eine Steuerung umlagefinanzierter Alterssicherungen ohne ständige Anpassungen von Beitragssätzen oder ständige Veränderungen des Rentenniveaus erlauben würde.

Diejenigen, die keinen Anspruch auf eine volle Kinderrente haben, müssen ergänzende Vorsorge für ihr Alter treiben, und zwar auf dem zweiten der dafür prinzipiell verfügbaren Wege, nämlich durch private Ersparnisse im Kapitaldeckungsverfahren (vgl. Abschnitt 3.1). Nach den bisherigen Erfahrungen mit der Riester-Rente, die freiwillig ist und in nennenswertem Maße staatlich subventioniert wird, ist für diese Sparrente eine Vorsorgepflicht nötig, der alle Erwerbstätigen ab einem bestimmten Lebensalter – etwa ab einem Alter von 20, 23 oder 25 Jahren – unterliegen. Anderenfalls schieben viele Betroffene schwierige Entscheidungen über die Höhe der Ersparnisse, die sie aktuell leisten können, und über die genaue Art der Vorsorge immer weiter vor sich her. Im höheren Alter würden sie sich dagegen wünschen, sie hätten rechtzeitig mit einer ergänzenden Vorsorge angefangen, bei der die Dauer der Ansparphase wegen Zinseszins-Effekten sehr wichtig ist, um ein gegebenes Vorsorgeziel mit erträglichem Konsumverzicht zu erreichen.²⁹

Zu überprüfen ist, in welchem Umfang Bezieher niedriger Einkommen verpflichtet werden können, für eine Sparrente vorzusorgen. Für sie könnten unter Umständen verringerte Sparquoten vorgesehen werden. Zugleich erscheint es in diesem Kontext als sinnvoll, bei der Grundsicherung im Alter in Zukunft nur noch eine Teilanrechnung von Renten aus eigener Vorsorge vorzunehmen, wie sie derzeit bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende für eigenes Erwerbseinkommen gewährt wird. Auch gegenüber den Rahmenbedingungen für Riester-Renten sind eine Reihe weiterer Verbesserungen möglich, die den Sparern Entscheidungen erleichtern und die Kosten der Ausgestaltung und des Vertriebs geeigneter Vorsorgeprodukte senken. Interessantes Anschauungsmaterial dafür liefern etwa Länder wie Schweden oder Großbritannien, in denen der Staat sich ebenfalls massiv um einen Ausbau ergänzender kapitalgedeckter Vorsorge bemüht und in denen teils auch schon aus schlechten Erfahrungen mit früheren Regelungen gelernt wurde.

Zum Ausgleich der starken Senkung des Niveaus der Basisrente sind auf Dauer – insbesondere für Personen mit mittleren und höheren Einkommen, die während ihres gesamten Erwerbslebens Ersparnisse bilden können – höhere Pflichtspar-Quoten nötig als bei den bisherigen Riester-Renten. Werden derzeit Ersparnisse in Höhe von bis zu 4 Prozent des laufenden Bruttoeinkommens „empfohlen“, müssten dies in Zukunft bei Personen ohne Anspruch auf Kinderrente rund 9 Prozent sein, die gesetzlich verpflichtend gemacht werden sollten. Eltern von einem oder zwei Kindern müssten demnach jeweils 6 Prozent bzw. 3 Prozent des laufenden Einkommens sparen. Im Übergang, während dessen die jeweils verbleibende Zeit zur Bildung eines ausreichenden Vorsorgevermögens teilweise deutlich kürzer ist, ergeben sich noch höhere Sparraten, um das Sicherungsniveau von 2001 zu wahren. Für Personen, die 2030 kinderlos in Rente gehen, müssten es beispielsweise gut 16 Prozent sein. Solche Raten können wohl – unabhängig von der Höhe des Einkommens – niemandem verbindlich vorgeschrieben werden. Auch hier sollte das angezielte Sicherungsniveau daher sukzessive ansteigen, wobei dieser Prozess bei kapitalgedeckten Renten

²⁹Bei den anschließenden Berechnungen zur Höhe der nötigen Vorsorge für die Sparrente wird unterstellt, dass die aktuelle Niedrigzinsphase ab 2015 überwunden wird und der Realzins wieder auf seinen langjährigen Durchschnittswert von 3 Prozent steigt. Anderenfalls fallen die Zinseszins-Effekte geringer aus als hier erwartet. Eine weitere, finanzierbare Alternative zur Reform des derzeitigen Umlage-Rentensystems existiert allerdings nicht (vgl. Abschnitte 3.1 und 3.3).



länger dauert als bei Umlagesystemen wie der Kinderrente. Ferner unterliegen kapitalgedeckte Formen der Alterssicherung anderen Risiken als Umlagesysteme, die durch geeignete Anlagestrategien vermindert, aber nicht völlig ausgeschaltet werden können. Sie stellen jedoch den einzigen Weg dar, um die Altersvorsorge immerhin teilweise von der demographischen Entwicklung eines Landes zu entkoppeln (vgl. Abschnitt 3.1).

Ein ganz wichtiger Aspekt für Familien und die Möglichkeit, sie zu gründen oder zu erweitern, ist schließlich, dass die Pflicht zur ergänzenden Altersvorsorge im Gegenzug zu den Ansprüchen auf Kinderrente nach der jeweiligen Kinderzahl abgestuft wird. Wenn ein (weitere) Kind geboren wird, können die laufenden Vorsorgeersparnisse somit reduziert werden. Gleichzeitig entfällt für Teile des bereits gebildeten Vorsorgevermögens die Pflicht, sie bis zum Rentenalter unangetastet zu lassen. Stattdessen können Eltern die frei werdenden Mittel – je nach Ansparzeit Beträge von mehreren Tausend Euro – sofort verwenden, um eine Phase mit vorübergehend verringertem Familieneinkommen zu überbrücken oder um besondere Ausgaben zu decken, die mit der Geburt oder bald danach entstehen. Falls ihnen das wirtschaftlich möglich ist, können sie die Mittel natürlich auch in der ergänzenden Altersvorsorge stehen lassen, auch wenn sie dazu nicht mehr verpflichtet sind.

Es gibt diverse weitere Ausgestaltungsoptionen für alle Elemente des hier skizzierten Vorschlags, die an dieser Stelle nur angesprochen werden sollen. So könnte die Basisrente – nach dem Vorbild der US Social Security und mit der Tendenz zu einer allgemeinen Basisrente, die dieser Bezeichnung voll Rechnung trägt – so gestaffelt werden, dass sie für Bezieher niedriger Einkommen höher, für Bezieher höherer Einkommen niedriger ausfällt als bei einer beitrags- bzw. einkommensproportionalen Bemessung entsprechend dem bisherigen Recht. Gegebenenfalls könnte dann auch die Sparpflicht in umgekehrter Richtung gespreizt werden, so dass sie für einkommenschwache Haushalte in der Erwerbsphase leichter einzulösen ist. Ferner könnte die Auszahlung eines Teils des jeweiligen Vorsorgevermögens bei Geburt eines Kindes zeitlich gestaffelt werden, so dass die daraus resultierenden Zahlungen eher den Charakter eines einkommensabhängigen, weil von der Höhe der vorherigen Ersparnisse bestimmten Elterngeldes erhalten.³⁰ Im Folgenden sollen jedoch die Auswirkungen des Vorschlags in seiner ursprünglichen Form genauer betrachtet werden. Eventuelle Abänderungen der hier genannten Art würden weniger die Auswirkungen auf die Finanzen des Alterssicherungssystems (Abschnitt 5.2), sondern vor allem die Auswirkungen auf einzelne Familien (Abschnitt 5.3) verändern.

³⁰Im Effekt hätte eine solche Lösung gewisse Ähnlichkeiten mit dem Modell eines Kindergelds aus einer umlagefinanzierten Sozialversicherung, die Schreiber (1955), einer der Väter der „dynamischen Rente“ der Nachkriegszeit, aus ganz ähnlichen Gründen, wie sie hier diskutiert werden, dem Umlage-Rentensystem von Anfang an zur Seite stellen wollte. Bezüge gibt es auch zur schwedischen Variante des Elterngeldes, das dort von einer Sozialversicherung gewährt wird, die – wie andere Lohnersatzleistungen – auch mit einkommensabhängigen Beiträgen finanziert wird.

5.2 Entwicklung der Rentenfinanzen

Durch den hier in aktualisierter Form vorgelegten Vorschlag zur Einführung einer „Kinderrente“ werden, zusammen mit den anderen Reformelementen, Leistungen der umlagefinanzierten Altersvorsorge insgesamt stärker auf diejenigen konzentriert, die besondere Vorleistungen für die zukünftige Finanzierbarkeit solcher Renten erbringen. Gelöst werden kann damit zum einen das Verteilungsproblem, das herkömmlich ausgestaltete Umlagesysteme zu Lasten von Familien und Kindern erzeugen. Lösen lässt sich damit tendenziell auch das parallel dazu entstehende Effizienzproblem, nämlich die verminderten Anreize, Kinder zu erziehen und damit in zukünftiges Humankapital zu investieren. Schließlich ist der Vorschlag darauf angelegt, bei der zukünftigen Entwicklung der Rentenfinanzen den Konsequenzen der absehbaren demographischen Alterung zu begegnen und die öffentliche Altersvorsorge auf Dauer tragfähig zu gestalten.

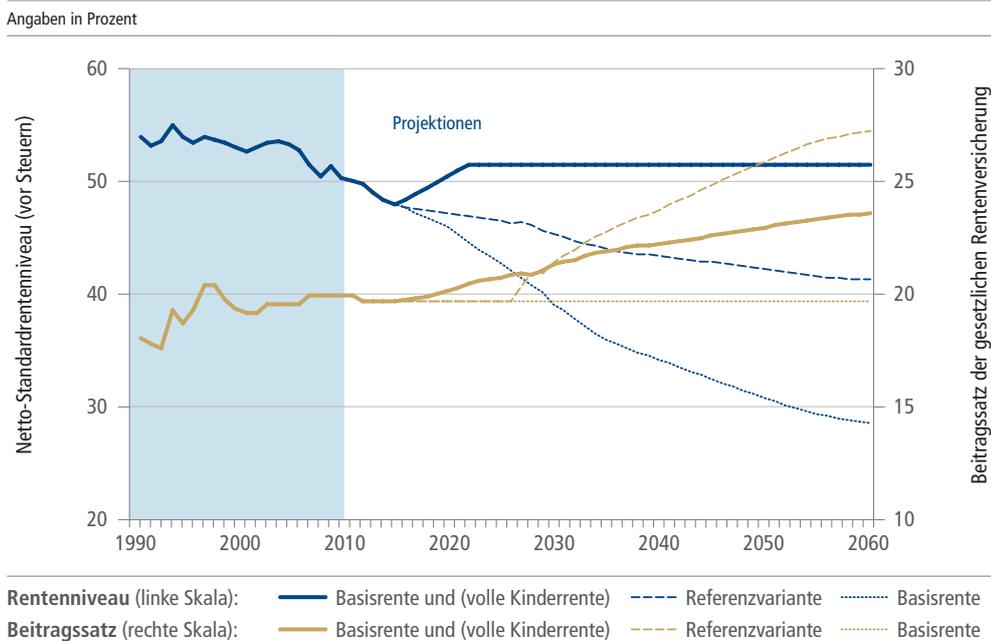
Dass diese letzte Anforderung vor dem Hintergrund der starken demographischen Alterung, die für Deutschland absehbar ist, nicht leicht eingelöst werden kann, zeigen die mit Hilfe des Modells SIM.11 (Werdning 2013a) projizierten Entwicklungen von Rentenniveaus und Beitragssätzen, jeweils kombiniert für Basisrente und Kinderrente (vgl. Abbildung 12). Im Vergleich zur finanziellen Entwicklung des gesetzlichen Rentensystems nach dem derzeit geltenden Recht, die sich unter ansonsten unveränderten Annahmen für die Referenzvariante des Simulationsmodells ergibt, zeigen sich hinsichtlich der langfristigen Tragfähigkeit aber deutliche Verbesserungen. So steigt der kumulierte Beitragssatz zu Basis- und Kinderrente zwar schon 2016 leicht an. Ab 2030 liegt er aber in ständig wachsendem Maße unter dem Beitragssatz des Rentensystems nach geltendem Recht und erreicht bis 2060 23,5 Prozent und nicht 27,2 Prozent der jeweiligen Bruttoarbeitsentgelte.³¹ Danach bleiben beide Beitragssätze bei unveränderten Rahmenbedingungen aus heutiger Sicht annähernd konstant – allerdings auf sehr verschiedenen Niveaus.

Gleichzeitig sinkt zwar das Niveau der Basisrente, gemessen an einer Netto-Standardrente vor Steuern, aufgrund der Effekte der demographischen Alterung deutlich ab, auf Werte von knapp 40 Prozent bis 2030 und auf unter 30 Prozent bis 2060. Für Bezieher einer vollen Kinderrente, also für Eltern von drei oder mehr Kindern, wird diese Senkung allerdings vollständig ausgeglichen: Nach einem Wiederanstieg des Rentenniveaus in der Einführungsphase der Kinderrente stabilisieren sich ihre Ansprüche auf Basis- und Kinderrente nach Abzug von Sozialversicherungsbeiträgen bei rund 51,5 Prozent der durchschnittlichen Arbeitnehmerentgelte (vgl. erneut Abbildung 12). Dasselbe gilt im Prinzip auch für Eltern von weniger als drei Kindern sowie für Kinderlose – soweit sie die jeweils erforderlichen Vorsorgeersparnisse tätigen.

³¹ Unter Berücksichtigung der derzeit empfohlenen Sparquote für „Riester-Renten“ ergäben sich 2060 unter dem geltenden Recht demnach für alle Haushaltstypen Aufwendungen für die Altersvorsorge in Höhe von einheitlich 31,2 Prozent der laufenden Bruttoentgelte. Unter dem Reformpaket mit Kinderrente und Sparpflicht ergäben sich für Versicherte mit drei und mehr Kindern als vergleichbare Aufwendungen 23,5 Prozent, mit zwei Kindern rund 26,5 Prozent, mit einem Kind rund 29,5 Prozent und für Kinderlose rund 32,5 Prozent der Bruttoentgelte.



Abbildung 12: Rentenniveau und Beitragssatz bei Einführung der Kinderrente (1990–2060)
(Elemente: Basis- und Kinderrente)



Lesehilfe (vgl. Abbildung 4): Ab dem Jahr 2015 sinkt das Niveau einer Basisrente (netto vor Steuern; gepunktete blaue Linie, linke Skala) wegen des eingefrorenen Beitragssatzes zu diesem System (gepunktete braune Linie, rechte Skala) stark ab. Zusammen mit einer vollen Kinderrente (für drei und mehr Kinder) ergibt sich ab 2022 jedoch ein Netto-Rentenniveau vor Steuern von insgesamt 51,3 Prozent (dicke blaue Linie, linke Skala). Der Beitragssatz für beide Systeme (dicke braune Linie, rechte Skala) steigt bis 2060 kontinuierlich an. Ab 2030 fällt er allerdings deutlich niedriger aus als unter dem derzeit geltenden Rentenrecht (gestrichelte braune Linie, rechte Skala). Belastungen durch die Vorsorge für die Sparrente, die zusätzlich v.a. mit der Kinderzahl, dem Lebensalter, dem Renteneintrittszeitpunkt sowie unter Umständen auch mit der Höhe des Einkommens der Versicherten variieren, werden in der Abbildung nicht erfasst.

Quellen: Ist-Daten: Deutsche Rentenversicherung; Projektionen: SIM.11.

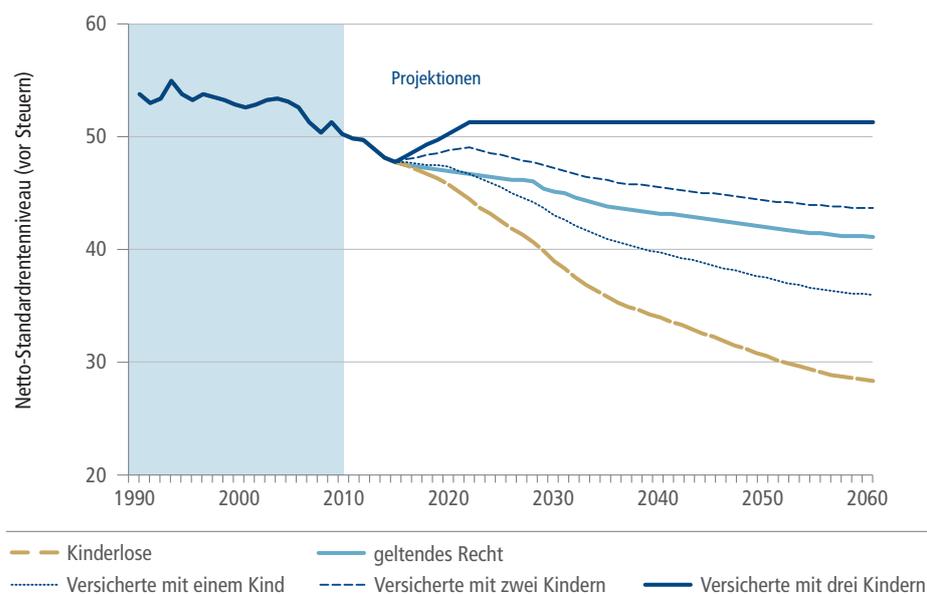
| BertelsmannStiftung

Einen genaueren Überblick über die Niveaus der öffentlich und im Umlageverfahren finanzierten Rentenansprüche für Personen mit unterschiedlicher Kinderzahl gibt Abbildung 13. Versicherte ohne Kinder oder mit einem Kind sehen sich demnach stärkeren Senkungen ihrer Rentenansprüche gegenüber als nach dem derzeit geltenden Recht. Sie müssen daher verstärkt in kapitalgedeckter Form für ihr Alter vorsorgen. Für Versicherte mit überdurchschnittlicher Kinderzahl werden die Rentenniveausenkungen gegenüber den jetzt geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen dagegen vermindert, ab dem dritten Kind sogar völlig vermieden. In dem Maße, wie sie höhere Humankapitalinvestitionen leisten, die das Umlagesystem stützen, können sie ergänzende Vorsorgeersparnisse reduzieren.

Es ist möglich und mit Rücksicht auf die einschlägige Forschungsliteratur sogar wahrscheinlich, dass eine Rentenreform der hier vorgeschlagenen Art auf Dauer die Geburtenzahlen in Deutschland wieder ansteigen lassen würde (vgl. Abschnitt 3, Box 1). Allerdings lassen sich die Stärke und vor allem der zeitliche Verlauf solcher Verhaltensänderungen nicht verlässlich projizieren. Um die Resultate der Langfrist-Projektionen zur Entwicklung der Rentenfinanzen mit den zuvor darge-

Abbildung 13: Rentenniveau von Basis- und Kinderrente nach Kinderzahl (1990–2060)

Angaben in Prozent



Quellen: Ist-Daten: Deutsche Rentenversicherung; Projektionen: SIM.11.

| BertelsmannStiftung

stellten Projektionen zum bisherigen Rentensystem vergleichbar zu halten, wird auf die Berücksichtigung solcher Effekte hier daher verzichtet. Verbesserungen der langfristigen Tragfähigkeit der Rentenfinanzen sind damit auch im denkbar schlechtesten Fall zu erwarten, in dem die Geburtenziffer weiterhin unverändert niedrig bleibt. Die aus heutiger Sicht absehbaren Auswirkungen der Reform werden hier jedenfalls nicht künstlich durch zusätzliche Annahmen überzeichnet.

5.3 Auswirkungen auf Familien und Kinder

Von Interesse sind im Rahmen der vorliegenden Studie – neben diesen Auswirkungen auf der Makro-Ebene – auch die Effekte der Reform auf die wirtschaftliche Situation von Familien und damit auf die Bedingungen, unter denen Kinder aufwachsen. Zu diesem Zweck werden hier zunächst stilisierte Verläufe des Lebenszyklus' von Personen entwickelt, die aktuell ins Erwerbsleben eintreten und noch vor Entscheidungen über eine Familiengründung stehen (vgl. Box 3). Falls sie dies tun, kann die weitere Entwicklung ihrer wirtschaftlichen Situation – gemessen am jeweils verfügbaren Einkommen – dann über alle Familienphasen und bis ins Rentenalter verfolgt und mit den Gegebenheiten für Personen, die lebenslang kinderlos bleiben, verglichen werden. Die entsprechenden Simulationen beziehen sich zunächst auf Verläufe unter dem derzeit geltenden Recht. Anschließend können die Resultate dann mit Simulationen der Effekte der Einführung der Kinderrente verglichen werden.



BOX 3: Familienphasen und wirtschaftliche Situation: Stilisierte Verläufe

Betrachtet wird im Folgenden stets ein Paar, bestehend aus einem Mann (* 1990) und einer Frau (* 1995), die jeweils im Alter von 20 Jahren eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen und dabei Bruttolöhne beziehen, die den durchschnittlichen alters- und geschlechtsspezifischen Lohnprofilen aller beitragspflichtigen Arbeitnehmer entsprechen. Ihr gemeinsam verfügbares Einkommen ergibt sich nach Abzug aller Sozialversicherungsbeiträge, deren weitere Entwicklung sich aus dem für diese Studie verwendeten Simulationsmodell ergibt (Werdning 2013a: insbes. Kap. 8-11; hier zunächst: Werte für die Referenzvariante), und der Einkommensteuer (Werdning 2013a: insbes. Kap. 15). Für steuerliche Zwecke wird unterstellt, dass das Paar im Jahre 2020 heiratet und anschließend zusammen zur Einkommensteuer veranlagt wird, wobei die Effekte des Ehegattensplittings bei fortgesetzter beiderseitiger Erwerbstätigkeit allerdings nicht groß sind. Schließlich wird unterstellt, dass beide Partner unmittelbar ab ihrem Eintritt ins Erwerbsleben ergänzende private Altersvorsorge betreiben, so dass die dafür nötigen Ersparnisse (nach geltendem Recht: im Umfang von 4% des jeweiligen Bruttolohnes) ihr verfügbares Einkommen ebenfalls vermindern.

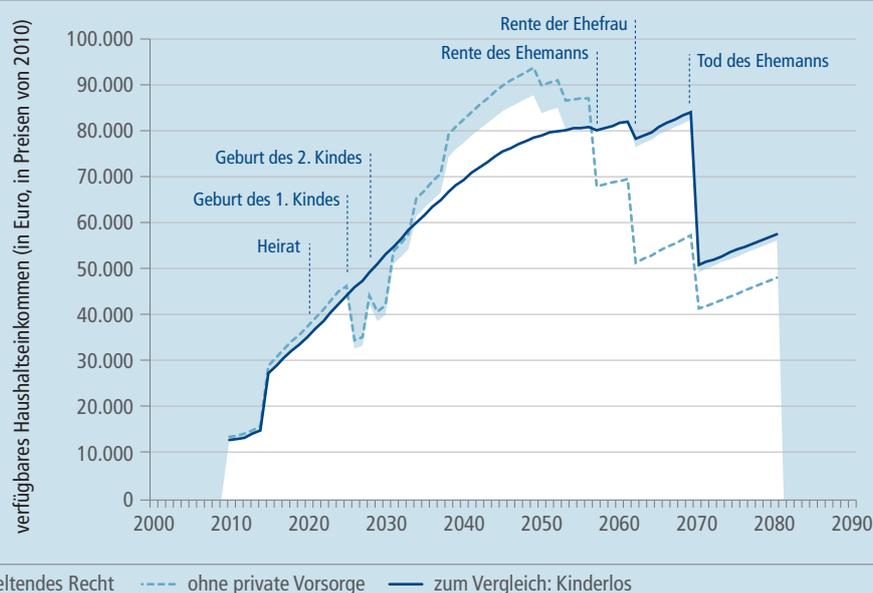
In der zentralen Variante der Berechnungen wird angenommen, dass das Paar anschließend zwei Kinder hat (*2025 und 2028). Im Zusammenhang mit diesen Geburten unterbricht die Frau ihre Erwerbstätigkeit, bis das jüngere Kind das dritte Lebensjahr vollendet hat. Anschließend arbeitet sie einige Jahre mit zunehmendem Erwerbsumfang in einer Teilzeitbeschäftigung. Sobald das jüngere Kind das zehnte Lebensjahr vollendet hat, kehrt die Mutter in eine Vollzeitbeschäftigung zurück. Wegen der Geburt der Kinder entstehen Ansprüche auf Eltern- und Kindergeld (bzw. auf Freibeträge zur Freistellung des Existenzminimums der Kinder von der Einkommensbesteuerung). Ferner reduzieren sich die Beitragssätze zur sozialen Pflegeversicherung ein wenig, und phasenweise ergibt sich ein größerer Splittingvorteil bei der Einkommensteuer.

Für den weiteren Verlauf der Lebenszyklen von Eltern und Kindern wird angenommen, dass die Kindergeldansprüche jeweils mit Vollendung des 18. Lebensjahres der Kinder entfallen und dass die Eltern jeweils bei Erreichen der Regelaltersgrenze in die Rente eintreten. Ab dem Renteneintritt erhalten sie zum einen eine gesetzliche Altersrente, deren Höhe vor allem von ihrem Erwerbsverlauf sowie von den rechtlich vorgezeichneten Rentenanpassungen bestimmt wird (Werdning 2013a: insbes. Kap. 8; Werte für die Referenzvariante). Berücksichtigt werden bei der Mutter aber auch Rentenansprüche aus ihren Kindererziehungs- und -berücksichtigungszeiten. Ferner wird das von den Eltern gebildete Vorsorgevermögen ab diesem Zeitpunkt versicherungsmathematisch fair verrentet (vgl. Werdning 2013a: insbes. Kap. 13). Ihr Alterseinkommen mindert sich dabei um die weiterhin fälligen Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung, und es wird insgesamt und weiterhin gemeinsam versteuert. Schließlich wird unterstellt, dass der Mann im Alter von 79 Jahren stirbt. Bis zu ihrem Tod im Alter von 85 Jahren erhält die Frau daher auch eine gesetzliche Witwenrente, auf die ihre eigenen Altersrentenansprüche im Rahmen des geltenden Rechts, allerdings ohne nennenswerten Effekt, angerechnet werden.

Der lebenslange Verlauf des verfügbaren Haushaltseinkommens (gemessen in Preisen von 2010, das heißt unter Berücksichtigung der realen Einkommensentwicklung, aber ohne rein inflationäre Steigerungen), der sich für diesen stilisierten Ablauf diverser Familienphasen ergibt, zeigt Abbildung 14.

Abbildung 14: Verfügbares Einkommen im Lebenslauf (2-Kind-Familie, geltendes Recht)

Angaben in Euro



Betrachtet wird ein Paar, bestehend aus einem Mann (*1990) und einer Frau (*1995), die jeweils im Alter von 20 Jahren eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen und dabei Bruttolöhne beziehen, die den durchschnittlichen alters- und geschlechtsspezifischen Lohnprofilen aller Beitragspflichtigen Arbeitnehmer entsprechen. Ihr gemeinsam verfügbares Einkommen ergibt sich nach Abzug aller Sozialversicherungsbeiträge, deren weitere Entwicklung sich aus dem für diese Studie verwendeten Simulationsmodell ergibt, und der Einkommensteuer.

Quelle: SIM.11-Berechnungen.

| BertelsmannStiftung

Zum Vergleich wird in der Abbildung auch die Entwicklung des verfügbaren Einkommens eines ansonsten identischen Paares betrachtet, das keine Kinder hat und bei dem daher auch keine kinderbedingten Erwerbseinschränkungen auftreten. In der Phase der Familiengründung verfügt das Elternpaar somit über ein niedrigeres Nettoeinkommen als das kinderlose Paar. Erst sobald der Erwerbsumfang der Mutter wieder 75 Prozent und dann 100 Prozent einer Vollzeitstelle erreicht, ergeben sich aufgrund der hier berücksichtigten familienpolitischen Leistungen für das Elternpaar etwas höhere Einkommen, von denen allerdings auch die minderjährigen Kinder unterhalten werden müssen. Sobald die Kinder annahmeständig wirtschaftlich selbstständig sind, gleichen sich die Einkommensverhältnisse zunächst wieder an. Nach dem Renteneintritt beider Partner wird jedoch sichtbar, dass das Elternpaar wegen der vorübergehend eingeschränkten Erwerbstätigkeit der Frau und trotz ihrer kinderbezogenen Rentenansprüche über ein etwas geringeres Alterseinkommen aus gesetzlicher und privater Vorsorge verfügt als das Paar, das lebenslang kinderlos geblieben ist.



Verglichen wird die Entwicklung des verfügbaren Einkommens der betrachteten Familie in Abbildung 14 außerdem mit einer Situation, in der die Eltern auf eine ergänzende private Vorsorge verzichten. Während ihres gesamten Erwerbslebens verfügen sie aufgrund der unterlassenen Ersparnisse daher über ein höheres Nettoeinkommen. Im Rentenalter ergeben sich aufgrund der bis dahin absehbaren Senkungen des Niveaus gesetzlicher Renten sowie wegen des Wegfalls kapitalgedeckter Rentenansprüche mit langer Ansparzeit allerdings enorme Einkommenseinbußen. Diese verringern sich mit dem Tod des Ehemannes, weil hier angenommen wird, dass die private Altersvorsorge – anders als die gesetzliche Rentenversicherung – generell keine Hinterbliebenenrenten gewährt.

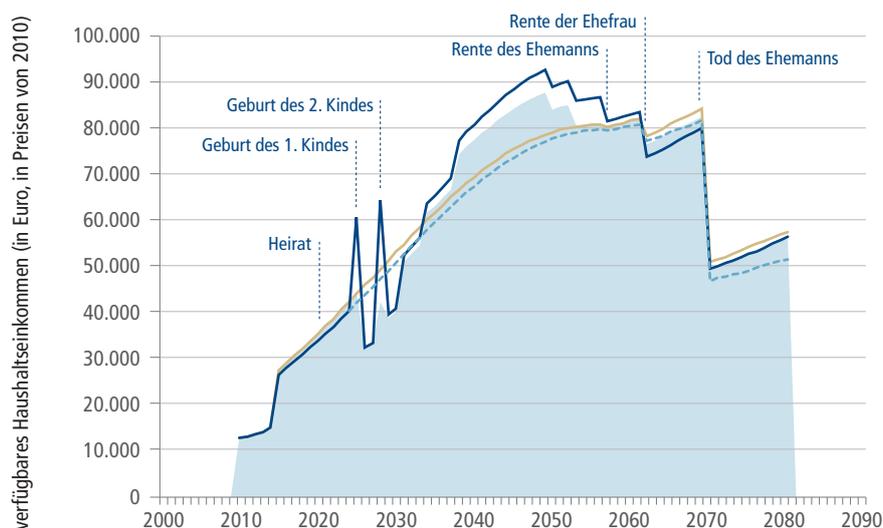
Weitere Varianten dieser Simulationen beziehen sich auf die Effekte von Reformvorschlägen wie der Kinderrente (vgl. Abschnitt 5.1) für die Entwicklung des verfügbaren Einkommens von Familien und Kinderlosen, jeweils im Vergleich zum hier betrachteten geltenden Recht. Neben Paaren mit durchschnittlichen Verläufen der lebenslang erzielten Bruttoarbeitsentgelte werden dabei im Folgenden auch Fälle mit niedrigeren und höheren Einkommen betrachtet, um auch die Verteilungswirkungen der betrachteten Reformen zu veranschaulichen.

Abbildung 15 veranschaulicht die Änderungen, die sich bei einer Einführung der Kinderrente und aller damit verbundenen Elemente des Reformpakets zugunsten einer demographiefesten Alterssicherung (vgl. Abschnitt 5.1) für die Entwicklung des verfügbaren Einkommens einer Familie mit zwei Kindern sowie eines kinderlosen Paares im gesamten Lebenslauf unter ansonsten unveränderten Annahmen ergeben. Vor der Geburt von Kindern ändert sich die Einkommenssituation des betrachteten Paares nur durch höhere Ersparnisse zum Aufbau einer ergänzenden, kapitalgedeckten Altersvorsorge. Die nötige Sparrate ist nun so bemessen, dass sie die absehbaren Senkungen des Niveaus einer reinen Basisrente für Personen, die lebenslang kinderlos bleiben, ausgleichen soll. Zudem ist die Ersparnis verpflichtend, so dass ein Verzicht auf ergänzende Vorsorge keine Option mehr darstellt.

Mit der Geburt jedes Kindes reduziert sich die Pflicht-Sparrate jeweils um ein Drittel, was die Einkommenssituation gegenüber dem geltenden Recht verbessert, speziell in der späteren Familienphase, in der die Einkommen der Eltern im Rahmen typischer Einkommensverläufe im Erwerbsleben vergleichsweise hoch sind. Unmittelbar bei der Geburt jedes Kindes wird jeweils auch ein Teil des bereits gebildeten Vorsorgevermögens frei und kann sofort für beliebige Zwecke, nicht zuletzt für die Ausstattung eines Kinderzimmers, den Umzug in eine größere Wohnung, ein größeres Auto etc., verwendet werden. Bei der hier betrachteten Familie stehen dafür bei den Geburten der beiden Kinder Beträge in Höhe von 16.500 Euro bzw. 21.000 Euro zur Verfügung. Ein kinderloses Paar hat aufgrund der höheren Pflicht-Ersparnis dagegen während der gesamten Erwerbsphase ein etwas geringeres Einkommen zur Verfügung als unter dem derzeit geltenden Recht.

Abbildung 15: Verfügbares Einkommen im Lebenslauf (2-Kind-Familie, Kinderrente)

Angaben in Euro



■ geltendes Recht — zum Vergleich, kinderlos (geltendes Recht)
— mit Kinderrente - - - zum Vergleich, kinderlos (Kinderrente)

Betrachtet wird ein Paar, bestehend aus einem Mann (*1990) und einer Frau (*1995), die jeweils im Alter von 20 Jahren eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen und dabei Bruttolöhne beziehen, die den durchschnittlichen alters- und geschlechtsspezifischen Lohnprofilen aller Beitragspflichtigen Arbeitnehmer entsprechen. Ihr gemeinsam verfügbares Einkommen ergibt sich nach Abzug aller Sozialversicherungsbeiträge, deren weitere Entwicklung sich aus dem für diese Studie verwendeten Simulationsmodell ergibt, und der Einkommensteuer.

Quelle: SIM.11-Berechnungen.

| BertelsmannStiftung

Weitere Unterschiede zeigen sich in der Altersphase. Nachdem beide Eltern in die Rente eingetreten sind, verfügen sie zusammen über ein etwas geringeres Haushaltseinkommen als nach geltendem Recht. Dabei macht sich bemerkbar, dass die Kinderrente nicht nach dem früheren Arbeitseinkommen der Bezieher differenziert ist, sondern auf Basis der Vorsorgelücke bemessen wird, die sich in der Basisrente für einen „Standardrentner“ mit 45 Beitragsjahren ergibt. Vor allem aufgrund der hier unterstellten Dauer der Erwerbsbiographien der Eltern ist die individuelle Vorsorgelücke des Mannes etwas höher. Durch die Kinderrente für zwei Kinder und die ohne drittes Kind verbliebene Sparpflicht wird die gemeinsame Lücke annähernd, aber nicht vollständig geschlossen. Sobald die Frau verwitwet ist, verschwindet diese Differenz zu den Effekten des geltenden Rechts, weil die Kinderrente des Mannes bei der Bemessung der Ansprüche auf Witwenrenten mitberücksichtigt wird.

Für das kinderlose Paar ist die anhaltende Sparpflicht dagegen so bemessen, dass die Vorsorgelücke, die im Bereich der Basisrente entsteht, geschlossen wird. Die im geltenden Recht entstehenden Vorteile gegenüber Eltern durch etwas höhere, beitragsbezogene Rentenansprüche



verschwinden allerdings. In der Hinterbliebenenphase steht sich die kinderlose Witwe dagegen nicht nur schlechter als nach geltendem Recht, sondern sie verfügt auch über ein etwas geringeres Einkommen als die verwitwete Mutter. Grund hierfür ist, dass im Rahmen der ergänzenden, kapitalgedeckten Altersvorsorge keine Witwenrente gewährt wird.

Noch deutlicher werden die zuletzt erkennbar gewordenen Merkmale des Vorschlags einer Kinderrente, wenn anstelle von Durchschnittsverdienern Familien betrachtet werden, die lebenslang entweder niedrige oder aber hohe Arbeitseinkommen erzielen. In Abbildung 16 werden daher, unter ansonsten unveränderten Annahmen, Paare betrachtet, deren Lohnprofile durchgängig dem Mittelwert der untersten bzw. der obersten 20 Prozent („Quintil“) der Verteilung der Bruttoarbeitsentgelte entsprechen. Die Effekte einer Einführung der Kinderrente und aller anderen Reformelemente ähneln dabei, abgesehen von den unterschiedlichen Einkommensniveaus, insbesondere während der Erwerbs- und Familienphase weitgehend denen für Durchschnittsverdiener. Dies gilt sowohl für die betrachteten Familien als auch für die zum Vergleich herangezogenen Paare, die lebenslang kinderlos bleiben. Abweichungen ergeben sich jedoch zum einen bei der Geburt der jeweiligen Kinder, zum anderen in der Rentenphase.

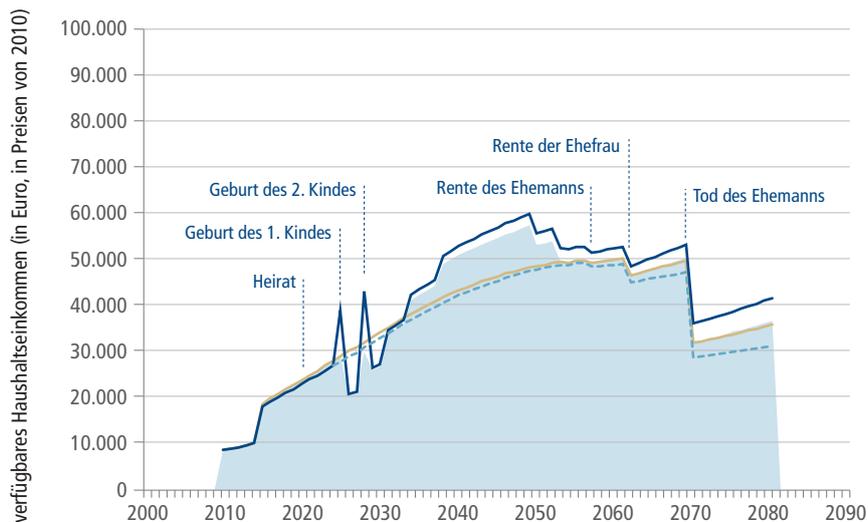
Da die Höhe des Vorsorgevermögens bei vorgegebener Sparrate von der Höhe der jeweils erzielten Arbeitsentgelte abhängt, werden aufgrund der reduzierten Sparpflicht bei Geburt eines Kindes jeweils verschieden hohe Beträge aus dem bereits gebildeten Vorsorgevermögen zur sofortigen Verwendung frei. Bei Familien mit niedrigem Einkommen sind dies bei den Geburten der beiden Kinder jeweils rund 10.000 Euro bzw. 12.500 Euro. Bei Familien mit hohem Einkommen ergeben sich jeweils Beträge von 28.400 Euro bzw. 36.600 Euro. Bezogen auf den jeweiligen Lebensstandard handelt es sich in beiden Fällen um wirklich nennenswerte Beträge, die aus eigenen Ersparnissen stammen und die wirtschaftliche Situation der betrachteten Familien unmittelbar in der Phase der Familiengründung und -erweiterung beeinflussen.

In der Rentenphase stehen sich Familien mit niedrigem Einkommen nach Einführung der Kinderrente nun durchgängig besser als unter dem geltenden Recht – und auch besser als lebenslang kinderlose nach der vorgeschlagenen Reform. Grund dafür ist, dass die Höhe der Kinderrente allein von der Kinderzahl und nicht von der Höhe ihres früheren Arbeitseinkommens abhängt. Dass die Kinder aller Versicherten im Hinblick auf die zukünftige Deckung umlagefinanzierter Renten prinzipiell als gleichwertig angesehen werden, begünstigt einkommensschwache Eltern im Hinblick auf ihre Ansprüche auf umlagefinanzierte Renten. Für Familien mit hohem Einkommen gilt aus demselben Grund das Gegenteil. Basis- und Kinderrente erweisen sich in diesem Fall zusammen genommen als niedriger als eine auf herkömmliche Weise bemessene gesetzliche Rente.

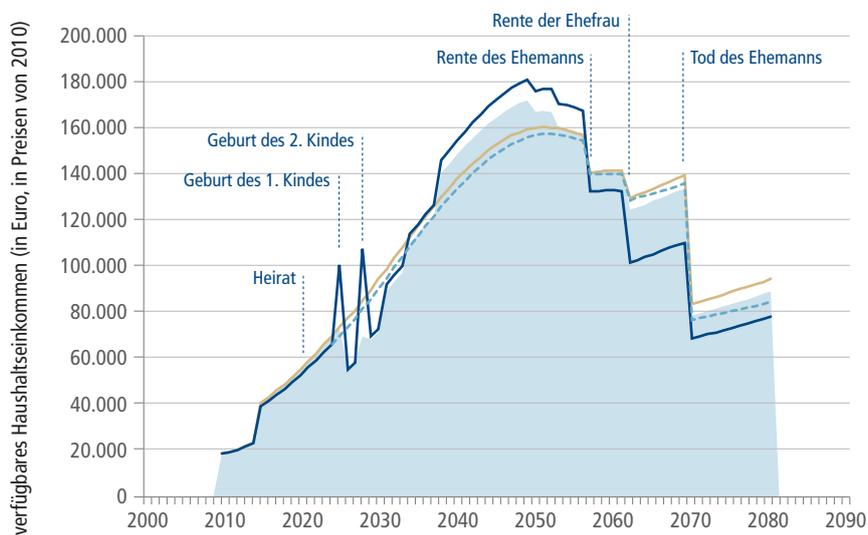
Abbildung 16: Verfügbares Einkommen im Lebenslauf (Kinderrente, variierende Lohnniveaus)

Angaben in Euro

a) 2-Kind-Familie im untersten Quintil der Arbeitseinkommen



b) 2-Kind-Familie im obersten Quintil der Arbeitseinkommen



■ geltendes Recht — zum Vergleich, kinderlos (geltendes Recht)
— mit Kinderrente - - - zum Vergleich, kinderlos (Kinderrente)

Quelle: SIM.11-Berechnungen.

| BertelsmannStiftung



Um ihren Lebensstandard im Alter aufrecht zu erhalten, müssen Bezieher hoher Einkommen während der Erwerbsphase daher etwas höhere Ersparnisse für eine ergänzende, kapitalgedeckte Altersvorsorge tätigen als gesetzlich vorgeschrieben ist – jedoch immer noch weit weniger, als wenn sie lebenslang kinderlos bleiben würden. Es ist davon auszugehen, dass die finanziellen Spielräume für ergänzende Vorsorge bei Familien mit hohem Einkommen im Prinzip vorhanden sind. Insgesamt erscheinen die Verteilungswirkungen des hier betrachteten Vorschlags zur Rentenreform sowohl im Hinblick auf Familien verschiedenen Typs als auch im Vergleich von Familien und Kinderlosen als angemessen. Durch eine Entkoppelung der Basisrente vom beitragspflichtigen Einkommen in der Erwerbsphase ließen sich solche Effekte gegebenenfalls noch verstärken.

Interessant ist schließlich noch, wie sich die fiskalische Bilanz eines Kindes durch den Übergang zur Kinderrente verändert (vgl. Tabelle 2). Dabei ergeben sich in mehreren der erfassten Zweige öffentlicher Ausgaben und Einnahmen kleinere Änderungen, die auf die etwas anderen zeitlichen Verläufe und Niveaus von Einkommen und privatem Verbrauch des betrachteten Kindes im Lebenszyklus zurückgehen. Größere Abweichungen ergeben sich nur in folgenden Punkten: Erstens im Bereich der öffentlichen Alterssicherung (im geltenden Recht: gesetzliche Rentenversicherung; nach der Reform: Basis- und Kinderrente), in der das betrachtete Kind insgesamt geringere Beiträge zahlt und geringere Ansprüche auf eine Basisrente erwirbt, aber Grund für die Gewährung von Kinderrenten an seine Eltern wird.³² Der Gesamteffekt ist eine deutliche Senkung des externen Effektes im Zusammenhang mit der umlagefinanzierten Altersvorsorge. Zweitens bei den familienpolitischen Leistungen, bei denen die steuerfinanzierte Gewährung von Renten auf der Basis von Erziehungszeiten an die Eltern des Kindes entfällt. Drittens bei der Beteiligung des Staates an den elterlichen Opportunitätskosten, weil erziehungsbedingte Erwerbseinschränkungen der Eltern zwar weiterhin zu Beitragsausfällen führen, unter anderem an die Systeme der Basis- und Kinderrente, aber die beitragsbezogenen Ansprüche auf Basisrenten nicht mehr so stark mindern wie unter dem derzeit geltenden Recht.

³²Bei seinerseits durchschnittlicher Kinderzahl erhält es außerdem selbst eine Kinderrente, die in den zugrunde liegenden Berechnungen als Effekt von Kindeskindern erfasst wird.

Tabelle 2: Fiskalische Bilanz eines Kindes (*2000) bei Einführung der Kinderrente

Alle Beträge in Euro (Barwerte für 2010)

	Fiskalischer Effekt ^{a)}	
	Geltendes Recht	Reformoption Kinderrente
Beiträge und Leistungen der Sozialversicherungen	252.800	205.700
gesetzliche Rentenversicherung	158.300	112.700
gesetzliche Krankenversicherung	68.800	67.500
soziale Pflegeversicherung	25.300	25.100
Bundesagentur für Arbeit	400	400
Steuern	342.600	336.100
Einkommensteuern	146.200	143.400
Verbrauchssteuern	196.400	192.700
steuerfinanzierte staatliche Maßnahmen	-492.000	-481.400
Kinderbetreuung und Bildung	-188.500	-188.500
familienpolitische Maßnahmen ^{b)}	-122.300	-105.200
Beteiligung an elterlichen Opportunitätskosten ^{c)}	-122.200	-128.700
öffentliche Güter ^{d)} .\n. Tragfähigkeitskorrektur ^{e)}	-59.000	-59.000
Saldo	103.400	60.400

a) Unter Berücksichtigung durchschnittlicher Geschlechterproportionen und Überlebenswahrscheinlichkeiten, durchschnittlicher altersspezifischer Bildungs- und Erwerbsbeteiligung und durchschnittlicher Erwerbs- und Alterseinkommen, einschließlich der Effekte durchschnittlich zu erwartender Kindeskinde.

b) Erziehungs-/Elterngeld, Kindergeld bzw. einkommensteuerliche Kinderfreibeträge, Beitragsermäßigung für Eltern in der sozialen Pflegeversicherung und Anrechnung von Erziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung.

c) Verminderte Steuern und Sozialversicherungsbeiträge durch betreuungsbedingte Erwerbseinschränkungen der Eltern.

d) Pro-Kopf-Anteil der inländischen Ausgaben der Gebietskörperschaften für „politische Führung und zentrale Verwaltung“, „Verteidigung“, „öffentliche Sicherheit und Ordnung“, „Wissenschaft, Forschung und Entwicklung“, „Gesundheit, Umwelt und Erholung“, „Wirtschaftsförderung“, „Wirtschaftsunternehmen“, „Verkehrs- und Nachrichtenwesen“ sowie „Allgemeine Finanzverwaltung“.

e) Pro-Kopf-Anteil der nach dem „Tragfähigkeitslücken“-Konzept des EU Economic Policy Committee erforderlichen Haushaltskonsolidierungen.

Quelle: SIM.11-Berechnungen.

| BertelsmannStiftung

Alles in allem sinkt der Überschuss der lebenslang geleisteten Steuern und Sozialbeiträge des betrachteten Kindes über die von ihm in Anspruch genommenen öffentlichen Ausgaben dadurch um über 40 Prozent, auf nunmehr 60.400 Euro (Barwerte für 2010). Eine Würdigung dieses Resultats und eine weitere Diskussion der Kinderrente als Vorschlag zur Rentenreform sollen erst erfolgen, nachdem auch alternative Strategien zur Lösung der in dieser Studie herausgearbeiteten Probleme behandelt worden sind (vgl. Abschnitte 6 und 7). Festhalten lässt sich jedoch, dass das hier betrachtete Reformpaket mit Einführung einer Kinderrente speziell im Hinblick auf die langfristige Entwicklung der Rentenfinanzen deutliche Vorteile gegenüber den Auswirkungen des geltenden Rechts aufweist.



6. Reformoption „familiengerechte Beiträge“

Gegen eine Differenzierung von Rentenleistungen, die der Bedeutung der Erziehung und Ausbildung von Kindern für die zukünftige Deckung umlagefinanzierter Alterssicherungssysteme Rechnung trägt, wird gelegentlich eingewandt, dass eine solche Reformstrategie zugunsten von Familien erst dann voll zum Tragen kommt, wenn die jeweiligen Eltern in Rente gehen. Um die Bedingungen, unter denen Kinder aufwachsen, zu verbessern, seien daher Maßnahmen besser geeignet, die sich unmittelbar in der Phase der Betreuung und Erziehung von Kindern auswirken. In seinem „Pflegerurteil“ vom 3. April 2001 (1 BvR 1629/94) hatte das Bundesverfassungsgericht gefordert, die systemstabilisierende Bedeutung der Leistungen von Familien für das gleichfalls im Umlageverfahren finanzierte System der sozialen Pflegeversicherung auf der Beitragsseite – konkret durch Verminderung der Beiträge, die Eltern entrichten müssen, im Vergleich zu denen Kinderloser – zu berücksichtigen. Eine Differenzierung der Leistungen schloss das Gericht unter anderem deswegen als Lösung aus, weil die Pflegeversicherung generell einheitliche, nicht von der Höhe der jeweils entrichteten Beiträge abhängige Leistungsansprüche gewährt. Es argumentierte darüber hinaus, dass Eltern durch finanzielle Belastungen, die der Gesetzgeber allen Bürgern auferlegt, wegen der Verantwortung für ihre Kinder in frühen Familienphasen regelmäßig stärker belastet werden als Kinderlose. Daher solle die nötige Entlastung auch in diese Phase fallen, in der die Eltern die Investitionen tätigen, die die zukünftige Finanzierbarkeit von Pflegeleistungen gewährleisten. Für das gesetzliche Rentensystem mit seinen auch nach dem geltenden Recht stark differenzierten Leistungen ist eine solche Lösung zwar nicht zwingend (vgl. dazu auch das „Mütterrentenurteil“ vom 7. Juli 1992; 1 BvL 51/86, 50/87 und 1 BvR 873/90, 761/91). Der Gedanke, erziehungsbedingte Belastungen und Entlastungen zeitlich zu synchronisieren, lässt sich darauf aber natürlich ebenfalls übertragen.

Vorschläge für eine familienorientierte Umgestaltung des gesetzlichen Rentensystems durch Differenzierungen auf der Beitragsseite wurden ebenfalls schon frühzeitig vorgelegt (so erinnert etwa Borchert 1981: 216f. an den entsprechenden „Hamburger Plan“ aus den 50-er Jahren; außerdem Müller und Burkhardt 1983; Dinkel 1984: 216-230; Fenge und Weizsäcker 2006). Gegen den dabei zumeist verfolgten Gedanken einer Differenzierung von Beitragssätzen, wie sie nach der Umsetzung des „Pflegerurteils“ seit 2005 auch in der sozialen Pflegeversicherung vorgenommen wird, wurde allerdings ebenso rasch eingewandt, dass der genaue Umfang der finanziellen Entlastung der Eltern damit von der Höhe ihres versicherungspflichtigen Einkommens abhängig wird (Erbe 1986; Werding 1998: 433-439). Der zukünftige Wert eines Kindes als Beitragszahler der Renten- (wie auch der Pflege-)versicherung wird jedoch vor allem von dessen eigenem Einkommen bestimmt. Inwieweit eine Differenzierung der Maßnahmen zugunsten der jeweiligen Eltern vom Einkommen des Kindes abhängig gemacht werden kann oder sollte, ist dabei eine eigene Frage (vgl. Abschnitt 5). Eine Anknüpfung an das elterliche Einkommen und die daraus resultierenden Verteilungswirkungen erscheinen aber in jedem Fall als unpassend.

Eine interessante Alternative besteht daher darin, bei der Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen, insbesondere auch bei der Finanzierung des gesetzlichen Rentensystems, Kinderfreibeträge zu gewähren (für Argumente, die in diese Richtung weisen vgl. etwa Borchert 2001; 2003: 23f., 38-40, 64-69, 127).³³ Solche Freibeträge entlasten bei gegebenem Beitragssatz alle Versicherten gleich, sofern ihr beitragspflichtiges Einkommen nur die Summe aller anzusetzenden Freibeträge übersteigt. Verwiesen wird dabei auch auf das Prinzip einer an der individuellen Leistungsfähigkeit orientierten Einkommensbesteuerung, die sich nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (insbesondere in Entscheidungen vom 29. Mai und vom 12. Juni 1990, 1 BvL 20, 26, 184 und 4/86, 1 BvL 72/86, sowie vom 10. November 1998, 2 BvL 42/93) durch die elterlichen Unterhaltspflichten für Kinder im Umfang des Existenzminimums des Kindes verringert. Für die Erhebung von Sozialbeiträgen spielt das Leistungsfähigkeitsprinzip in Deutschland dagegen bisher keine Rolle. Von Befürwortern des Vorschlags wird dies explizit kritisiert, weil es die Benachteiligung von Familien in diesen Systemen verschärfe (Deutscher Familienverband 2003: 477f. sowie Deutscher Caritasverband 2003: 514).

Bei einer Berücksichtigung elterlicher Betreuungs- und Erziehungsleistungen auf der Finanzierungsseite des gesetzlichen Rentensystems stellt sich allerdings erneut das Problem, dass davon wegen der Größe des Versichertenkreises zwar ein sehr großer Teil der Eltern erreicht wird, deren Kinder die zukünftige Finanzierung dieses Systems gewährleisten, aber nicht alle. Umgekehrt werden einige Eltern entlastet, deren Kinder später nicht oder zumindest nicht durchgängig sozialversicherungspflichtig beschäftigt sein werden. Um solche Randunschärfen zu vermeiden,³⁴ kann darüber nachgedacht werden, wie man bei sozialversicherten Eltern wie auch bei sonstigen Eltern eine finanzielle Entlastung erzeugt, die derjenigen aus Kinderfreibeträgen bei der Erhebung der Rentenbeiträge entspricht. Als nächstliegende Lösung bietet sich dafür eine ohne sonstige Anspruchsvoraussetzungen gewährte Geldleistung entsprechender Höhe an alle Eltern an, die durch die im Rentensystem ausgelösten Effekte für Familien und Kinder begründet werden kann.

Der Betrag, der sich aus den Entlastungswirkungen der Freibeträge ergibt, kann im Übrigen nicht nur verwendet werden, um neue finanzielle Instrumente der Familienpolitik einzuführen. Genauso können natürlich auch die öffentlichen Ausgaben für Sachleistungen im Bereich der Betreuung und Bildung von Kindern erhöht werden. Dies gilt nicht nur für einen weiteren quantitativen Ausbau von Betreuungsangeboten, etwa für Kinder im Schulalter („Ganztagschule“),³⁵ sondern

³³Konkret schlägt Borchert (2003: 26, 104-106) allerdings vor, die Sozialversicherungsbeiträge wie den Solidaritätszuschlag als proportionalen Zuschlag auf die jeweilige Einkommensteuerschuld zu erheben. Von diesem viel weiter reichenden Vorschlag, der alle Zweige des Systems erfasst und indirekt auch Grundfreibeträge für die Eltern sowie die Progression des Einkommensteuertarifs einbezieht, wird hier somit nur der Aspekt der Einführung von Kinderfreibeträgen betrachtet.

³⁴Entsprechende Abgrenzungsprobleme würden verschwinden, wenn die gesetzliche Rentenversicherung zu einer allgemeinen Erwerbstätigenversicherung umgestaltet würde, in der in Zukunft auch (neu ins Erwerbsleben eintretende) Beamte und Selbständige abgesichert werden (vgl. dazu etwa Werding 2013b: Abschnitt 6.2). Den daraus resultierenden, zusätzlichen Beitragseinnahmen stünden dann erst stark verzögert zusätzliche Rentenansprüche gegenüber. Angesichts der absehbaren demographischen Entwicklung (Werding 2013b: Abschnitt 3.1), würde eine solche Reform daher erneut demographisch bedingte Lasten in großem Umfang in die Zukunft verschieben, wenn die vorübergehend anfallenden, zusätzlichen Beitragseinnahmen nicht in einer Kapitalreserve angesammelt werden.

³⁵Zu aktuellem Bedarf und Anforderungen in diesem Bereich vgl. etwa die Studien von Rauschenbach et al. (2012) und Klemm (2013).



auch und insbesondere für eine Erhöhung der Qualität von Bildung und Betreuung sowie besser ausgestattete Bildungseinrichtungen. Die Abwägung zwischen Sach- und Geldleistungen ist eine interessante Frage eigenen Ranges, die unter genauerer Berücksichtigung möglicher unterschiedlicher Wirkungen von Leistungen beider Typs diskutiert werden müsste. Gleichwohl soll ihr in der vorliegenden Studie nicht weiter nachgegangen werden. Im Mittelpunkt steht hier vor allem die Situation von Familien im Rahmen der öffentlichen Alterssicherung sowie – ausgehend davon – die Balance aller Zahlungsströme an Familien und die dort aufwachsenden Kinder einerseits und der Zahlungen der Kinder an das Rentensystem und andere öffentliche Haushalte andererseits. Die dabei zutage tretenden Probleme (vgl. Abschnitt 4) sind prinzipiell unabhängig davon, ob es bei den erforderlichen Investitionen in die Bildung und Erziehung von Kindern um Geld- oder Sachleistungen geht.

Die mit solchen Reformen verfolgte Strategie besteht in jedem Fall darin, die fehlende intergenerationale Balance des gesetzlichen Rentensystems nicht dadurch zu beheben, dass die Rentenleistungen, die heute geborene Kinder später zu finanzieren haben, auf ein Maß begrenzt werden, das durch die Mechanismen einer Umlagefinanzierung zu rechtfertigen ist. Vielmehr werden Kinder während der Phase der Bildung ihres Humankapitals auf verschiedene Weise stärker unterstützt. Damit werden umfangreichere Gegenbuchungen zu den Belastungen bei der Finanzierung unveränderter Rentenansprüche der Elterngeneration geschaffen. Die Unterstützung der Familien, in denen die Kinder aufwachsen, richtet sich dabei wiederum in erster Linie nach der Kinderzahl – wie beim zuvor diskutierten Vorschlag einer Kinderrente und den weiteren Elementen des zuvor behandelten Reformpakets (vgl. Abschnitt 5).

Ein konkreter Vorschlag, der im Folgenden etwas genauer dargestellt (Abschnitt 6.1) und hinsichtlich seiner Auswirkungen auf die wirtschaftliche Lage von Familien diskutiert wird (Abschnitt 6.2), besteht somit in der Gewährung von Kinderfreibeträgen bei der Erhebung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung. Diese in vielen Details weiter gestaltbare Reformidee wird hier der Kürze halber als Erhebung „familiengerechter Beiträge“ bezeichnet. Ergänzend werden außerdem einige Hinweise zu einer betragsmäßig daran orientierten finanziellen Unterstützung aller Familien, auch solcher ohne sozialversicherungspflichtig beschäftigte Eltern, durch eine neuartige Geldleistung gegeben, die – zur Abgrenzung gegenüber allen existierenden familienpolitischen Maßnahmen – als „Familiengeld“ bezeichnet wird.

6.1 Ausgestaltung der Reform und Entwicklung der Rentenfinanzen

Die traditionelle Finanzierung der Sozialversicherungen folgt ganz anderen Prinzipien als die Einkommensbesteuerung. Sie beruht auf proportionalen Beiträgen auf versicherungspflichtige Arbeitsentgelte und fallweise auch auf andere Einnahmen der Versicherten oberhalb einer Geringfügigkeitsgrenze und bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze. Diese Modalitäten passen am ehesten für Zweige der Sozialversicherungen, die bei ihren Leistungen zugleich gewisse beitrags- bzw. einkommensabhängige Sicherungsziele verfolgen und dabei keine gezielte Umverteilung von Beziehern

höherer Einkommen zu Beziehern niedriger Einkommen bewirken sollen. Dies trifft am ehesten auf die Arbeitslosenversicherung sowie die gesetzliche Rentenversicherung in herkömmlicher Sicht (vgl. Abschnitt 3.1) zu. Für die Kranken- und Pflegeversicherung, die – abgesehen vom Krankengeld als Lohnersatz im Krankheitsfall – im Wesentlichen einheitliche Leistungen gewähren und somit stark auf eine Umverteilung von Reich zu Arm angelegt sind, erscheinen die Verteilungswirkungen der Beitragserhebung nach geltendem Recht dagegen generell als weniger angemessen.³⁶

In jedem Fall erscheint es vor diesem Hintergrund als leicht vorstellbar, in der Rentenversicherung (oder anderen Sozialversicherungszweigen) familiengerechte Beiträge zu erheben, indem man bei der Beitragsbemessung Kinderfreibeträge gewährt – in Anlehnung an die am Leistungsfähigkeitsprinzip orientierte Einkommensteuer. Hinsichtlich der technischen Umsetzung des familiengerechten Beitrages wird hier der Einfachheit halber angenommen, dass bei der Ermittlung der Rentenbeiträge je berücksichtigungsfähigem Kind ein Freibetrag gleicher Höhe angesetzt werden kann wie im Einkommensteuerrecht (§ 32 Abs. 6 EStG; 2013: 3.504 Euro je Elternteil).³⁷ Ähnlich wie im Steuerrecht soll der Freibetrag jedem Elternteil gewährt werden, wenn beide sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind; er verdoppelt sich für einen sozialversicherten Elternteil (auf 7.008 Euro), wenn der andere Elternteil nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist.³⁸ Je nach Ausgestaltung kann dasselbe auch für alleinerziehende Eltern vorgesehen werden, zumindest wenn sie keine Unterhaltszahlungen vom anderen Elternteil erhalten. Als berücksichtigungsfähig gelten dabei alle Kinder bis zur Vollendung ihres 18. Lebensjahres; für Kinder bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres werden Freibeträge darüber hinaus unter den Voraussetzungen des § 32 Abs. 4 EStG gewährt, das heißt insbesondere, soweit sie noch in Ausbildung stehen.³⁹ Aufgrund der Zielsetzung der Einführung der Freibeträge wird unterstellt, dass sie zwar die laufende Beitragslast der Eltern mindern, für den Erwerb von Rentenansprüchen aber weiterhin die Höhe ihres sozialversicherungspflichtigen Bruttoentgelts maßgeblich ist. Gleichzeitig wird für die weiteren Berechnungen unterstellt, dass an der Anrechnung von Erziehungszeiten bei der Bemessung von gesetzlichen Renten unverändert festgehalten wird.

³⁶ Völlig unabhängig von den in dieser Studie diskutierten Fragen der intergenerationellen Balance aller Umlagesysteme ließe sich in Bezug auf die einkommensbezogene Umverteilung in der Kranken- und Pflegeversicherung daher über einen Wegfall der Beitragsbemessungsgrenzen und über progressive Belastungen des jeweiligen Einkommens nach Abzug von Freibeträgen diskutieren – letztlich also über eine Finanzierung nach ähnlichen Prinzipien wie bei der Einkommensbesteuerung. Analoge Effekte hätte auch eine Finanzierung dieser Sozialversicherungen über pauschale Beiträge, kombiniert mit einem steuerfinanzierten Sozialausgleich.

³⁷ Unterstellt wird dabei, dass sich der Freibetrag auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteile der Beiträge bezieht, die Entlastungswirkung dabei aber voll an die Arbeitnehmer ausgezahlt wird, nicht an die Arbeitgeber. Dahinter steht zum einen der Gedanke, dass die Unterscheidung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteilen der Sozialversicherungsbeiträge vorwiegend juristischer Natur ist, während ökonomisch die gesamten Arbeitskosten durch die Produktivität des Arbeitnehmers gedeckt sein müssen. Zum anderen wird sichergestellt, dass die Arbeitskosten für den Arbeitgeber bei gleichem Bruttolohn nicht von der Kinderzahl des Arbeitnehmers abhängig werden. Eine Variante der Ausgestaltung der „familiengerechten Beitragserhebung“ könnte auch vorsehen, den Freibetrag nur auf die Arbeitnehmeranteile zu gewähren. Wegen der hälftigen Aufteilung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteilen der Rentenversicherungsbeiträge würden sich die finanziellen Auswirkungen auf das Familieneinkommen in dieser Variante halbieren.

³⁸ Denkbar wäre auch, dies nur zuzulassen, wenn der andere Elternteil gar nicht erwerbstätig ist oder jedenfalls nur in sehr begrenztem Maße zum Familieneinkommen beiträgt. Grundidee wäre dabei, die Wirkungen des Freibetrags auf Eltern zu beschränken, die den Lebensunterhalt ihrer Familie im Wesentlichen durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung decken. Durch die im Text skizzierte Lösung wird die (volle) Wirkung eines solchen Freibetrages auf einen etwas größeren Personenkreis ausgeweitet.

³⁹ An dieselben Voraussetzungen ist auch die Gewährung von Kindergeld geknüpft (vgl. § 63 Abs. 1 EStG).



Bei der Anlehnung an steuerrechtliche Vorschriften, insbesondere bezüglich der Höhe der Kinderfreibeträge und der Dauer ihrer Gewährung, wird hier vorab nicht geprüft, ob die Entlastungswirkungen einer „familiengerechten Beitragserhebung“ im Hinblick auf die zuvor herausgearbeitete Benachteiligung von Familien und Kindern in der gesetzlichen Rentenversicherung (vgl. Abschnitte 3 und 4) als angemessen erscheinen. Allerdings kann der Vorschlag im Lichte der weiteren Analysen in verschiedener Weise angepasst werden. Auch die Frage, ob die derzeitigen einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge das Existenzminimum eines Kindes konsistent mit dem Mindestbedarf eines Kindes in anderen Rechtsgebieten (vgl. dazu Ott et al. 2012: 106-126) oder generell der Höhe nach richtig erfassen, wird hier nicht problematisiert.

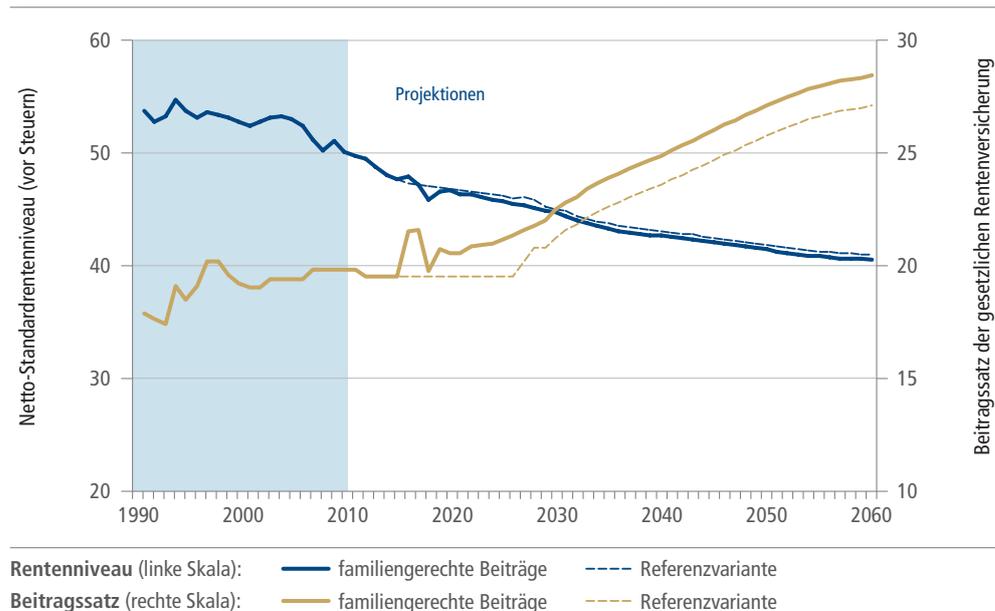
Um die finanziellen Entlastungen der Eltern durch solche „familiengerechten Beiträge“ von einer Mitgliedschaft in der gesetzlichen Rentenversicherung abzulösen, kommt als Alternative ein universell gewährtes „Familiengeld“ in Frage. Die Höhe dieser Geldleistung könnte sich an den beitragsmindernden Wirkungen einkommensteuerlicher Kinderfreibeträge beim derzeitigen Beitragssatz der gesetzlichen Rentenversicherung (2013: 18,9%) orientieren und müsste bei Änderungen der Freibeträge oder der Rentenbeitragssätze jeweils angepasst werden. Aktuell ergäbe sich dabei, bezogen auf die gesamten Rentenbeiträge,⁴⁰ ein „Familiengeld“ in Höhe von 1.325 Euro jährlich oder rund 110 Euro monatlich, das Elternpaare für jedes Kind jeweils unter denselben Voraussetzungen erhalten könnten wie das derzeit existierende Kindergeld.

Der Vorschlag familiengerechter Beiträge bei der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung wirkt sich – wie der Vorschlag einer Kinderrente (vgl. Abschnitt 5.2) – direkt auf die Finanzen dieses Systems aus. In der vorliegenden Studie werden die Effekte dargestellt und erläutert, die sich bei ansonsten unverändertem Rentenrecht ergeben (vgl. Abbildung 17), und dabei auf weitere Gestaltungsmöglichkeiten hingewiesen. Bei einer Einführung ab 2015 sinkt die Bemessungsgrundlage für die Rentenbeiträge schlagartig. Dies macht – bei unveränderten Rentenausgaben – eine deutliche Erhöhung des Beitragssatzes der gesetzlichen Rentenversicherung erforderlich. Diese Erhöhung wirkt zurück auf die Rentenanpassungen der nachfolgenden Jahre, die die Entwicklung des Beitragssatzes wieder dämpfen. Im daraus resultierenden Wechselspiel ergibt sich ab 2020 ein neues Gleichgewicht, in dem das Rentenniveau dauerhaft etwas niedriger bleibt als unter dem derzeit geltenden Recht, die Beitragssätze aber durchgängig deutlich höher ausfallen. So erreichen sie 2030 bereits 22,6 Prozent (statt 21,3 %) und steigen bis 2060 auf nicht weniger als 28,5 Prozent (statt auf 27,2 %). Die für die Zukunft absehbare finanzielle Anspannung des gesetzlichen Rentensystems durch die demographische Alterung wird aufgrund der verringerten Beitragsbemessungsgrundlage demnach tendenziell noch vergrößert – mit Auswirkungen vor allem auf die Beitragssätze, denen heute geborene Kinder unterworfen werden. Um neben der hier zuallererst angestrebten Entlastung von Familien auch die langfristige Tragfähigkeit des Rentensystems zu erhöhen, müssten demnach weitere, gezielte Reformen ergriffen werden.

⁴⁰Denkbar ist wiederum eine Variante bezogen auf die Arbeitnehmeranteile der Beiträge (vgl. Fußnote 37), in der sich die hier genannten Beträge jeweils halbieren würden.

Abbildung 17: Rentenniveau und Beitragssatz bei Einführung familiengerechter Beiträge (1990–2060)

Angaben in Prozent



Lesehilfe (vgl. Abbildung 4): Ab dem Jahr 2015 erhöht sich der Beitragssatz (dicke braune Linie, rechte Skala) – nach sprunghaften Änderungen bei Einführung der Reform – tendenziell stärker als unter dem geltenden Recht (gestrichelte braune Linie, rechte Skala); bis 2030 erreicht er 22,6 Prozent und erhöht sich anschließend kontinuierlich weiter. Das Netto-Rentenniveau vor Steuern (dicke blaue Linie, linke Skala) fällt langfristig jeweils etwas niedriger aus als unter dem geltenden Recht (gestrichelte blaue Linie, linke Skala); 2030 liegt es bei 44,9 Prozent.

Quellen: Ist-Daten: Deutsche Rentenversicherung; Projektionen: SIM.11.

| BertelsmannStiftung

Durch weitere Modifikationen des Rentenrechts lassen sich zum einen die vorübergehenden Auf- und Abbewegungen von Beitragssätzen und Rentenniveau glätten und zum anderen die langfristigen Auswirkungen auf beide Größen und damit auf Beitragszahler und Rentenbezieher anders aufteilen. So wäre es denkbar, die bei Einführung der Reform fehlenden Mittel zur Auszahlung laufender Renten vorübergehend aus dem Bundeshaushalt (oder durch Kreditaufnahme des Bundes oder des Rentensystems) zu mobilisieren. Während der nachfolgenden Jahre müsste dann allerdings trotzdem für eine kontinuierliche Erhöhung der Beitragssätze und für eine entsprechende Dämpfung der Rentenanpassungen gesorgt werden, um diese Maßnahme zur Glättung der Reformeffekte wieder zu neutralisieren.⁴¹ Ebenso könnte der hier projizierte, starke Anstieg der Beitragssätze gezielt gedämpft werden, wenn zugleich auf Dauer für eine stärkere Senkung des Rentenniveaus gesorgt wird als diejenige, welche die Einführung familiengerechter Beiträge unter dem geltenden Recht automatisch auslösen würde. Zwischen diesen beiden Größen besteht im

⁴¹ Effektiv müsste der Gesamteffekt beider Korrekturen sogar etwas stärker ausfallen als wenn die Beitragsausfälle durch die familiengerechte Beitragserhebung innerhalb des gesetzlichen Rentensystems aufgefangen werden. Grund dafür ist, dass der Zins auf eine explizite Verschuldung der öffentlichen Hand in der Regel höher ausfällt als die interne Rendite eines Umlagesystems (vgl. Abschnitt 4.2), bei dessen Beitragszahlern sich die Rentenversicherung ansonsten implizit verschuldet.



Rahmen einer umlagefinanzierten Alterssicherung unweigerlich ein enger Zusammenhang, der sich nicht ohne weiteres umgehen lässt.⁴²

Die ergänzend betrachtete Einführung eines Familiengeldes würde die finanzielle Entwicklung des gesetzlichen Rentensystems dagegen für sich genommen unberührt lassen. Für eine Verbesserung der langfristigen Tragfähigkeit des Systems wären demnach auch in diesem Falle weitere gezielte Reformen erforderlich. Nach Berechnungen mit dem hier verwendeten Simulationsmodell (Werdning 2013a: insbes. Kap. 15) würden bei einer Einführung des Familiengeldes im Jahr 2015 für sich genommen zusätzliche öffentliche Ausgaben in Höhe von rund 23 Milliarden Euro anfallen (in Preisen von 2010). Diese müssten in irgendeiner Weise gegenfinanziert werden. Je nach Ausgestaltung könnten Familien davon ebenfalls in nennenswertem Umfang betroffen sein. Dies ist erneut eine Frage zusätzlicher Gestaltungsmöglichkeiten, auf die hier nur verwiesen wird, über deren konkrete Ausfüllung aber keine konkreten Annahmen getroffen werden.

Bei den vorherigen Simulationen wurde erneut davon abgesehen, dass aufgrund von Reformen der hier vorgeschlagenen Art auf Dauer die Geburtenzahlen in Deutschland wieder ansteigen könnten. Wie im Falle der Effekte einer Kinderrente (vgl. Abschnitt 5.2) lassen sich Stärke und zeitlicher Verlauf solcher Verhaltensänderungen nicht verlässlich projizieren. Zudem sind die Resultate der Langfrist-Projektionen zur Entwicklung der Rentenfinanzen nur so voll mit den vorherigen Projektionen zum geltenden Rentenrecht vergleichbar. Gegebenenfalls könnten sich durch die Erhebung familiengerechter Beiträge vorübergehend somit noch höhere Beitragsausfälle im Rentensystem oder durch das Familiengeld noch höhere öffentliche Ausgaben ergeben. Langfristig könnte dies die Tragfähigkeit der Rentenfinanzen gegenüber den hier ermittelten Resultaten allerdings entsprechend verbessern.

Neben Auswirkungen auf die Kinderzahl könnten die hier betrachteten Reformoptionen auch das Arbeitsangebot der Eltern beeinflussen. Während familiengerechte Beiträge mit der Verminderung der Beitragszahlungen bei unverändertem Erwerb von Ansprüchen für sich genommen Anreize zu einer verstärkten Erwerbsbeteiligung der Eltern erzeugen könnten, dürfte das Familiengeld als Geldleistung, die allein an die Existenz von Kindern anknüpft, eher negative Auswirkungen auf das elterliche Arbeitsangebot haben (vgl. etwa die einschlägigen Untersuchungen zu entsprechenden Effekten des Kindergeldes, Rainer et al. 2012: insbes. Kap. V).⁴³ Von der Berücksichtigung solcher Effekte wird in den vorliegenden Berechnungen ebenfalls abgesehen.

⁴² Zusätzliche Maßnahmen zur Umfinanzierung des Rentensystems, etwa ein weiterer Ausbau der Bundesmittel, könnten zwar die Beitragssätze reduzieren, führen dafür aber an anderer Stelle zu entsprechend höheren Belastungen. Insgesamt werden die Effekte der Einführung einer familiengerechten Beitragserhebung dadurch gegebenenfalls nur anders – und weniger transparent – verteilt, aber nicht vermindert.

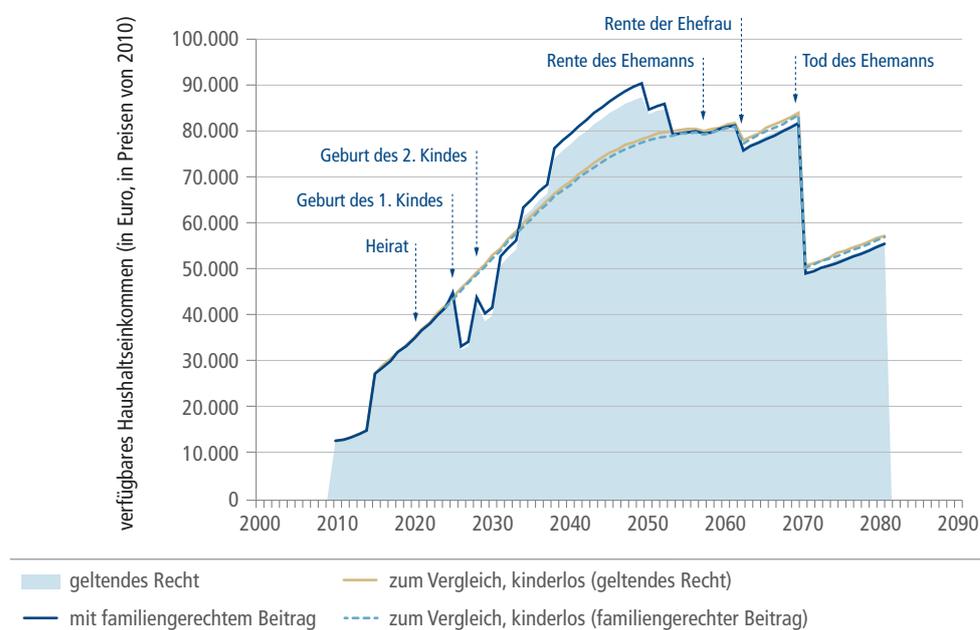
⁴³ Grund dafür ist im Falle des Familiengeldes zumindest ein negativer „Einkommenseffekt“ der ansonsten un konditionalen Geldzahlung. Im Falle der familiengerechten Beitragserhebung ist ebenfalls mit einem solchen negativen Teil-Effekt zu rechnen. Dem steht hier aber ein positiver „Substitutionseffekt“ der geringeren Belastung von Arbeitseinkommen mit Beiträgen entgegen, der den Einkommenseffekt üblicherweise dominiert (vgl. etwa Rainer et al. 2012: Kap. III).

6.2 Auswirkungen auf Familien und Kinder

Näher beleuchten lassen sich die hier betrachteten Reformoptionen – ohne Berücksichtigung zusätzlicher Möglichkeiten zur konkreten Ausgestaltung und etwaiger weiterer Reformen zur Verbesserung der Langfrist-Perspektiven für die Rentenfinanzierung – gleichwohl hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation von Familien und damit auf die Bedingungen, unter denen Kinder aufwachsen. Abbildung 18 veranschaulicht die Effekte familiengerechter Beiträge für die Entwicklung des verfügbaren Einkommens einer Familie mit zwei Kindern sowie eines kinderlosen Paares im gesamten Lebenslauf unter ansonsten unveränderten Annahmen (vgl. Abbildungen 14 und 15). Auf eine entsprechende Darstellung des Familiengeldes wird hier verzichtet: Während der Phase wirtschaftlicher Abhängigkeit der Kinder würden die Effekte im Falle sozialversicherungspflichtig beschäftigter Eltern exakt denen der familiengerechten Beiträge gleichen,⁴⁴ in der Rentenphase bliebe es hingegen bei Verläufen wie unter dem geltenden Recht – jeweils ohne Berücksichtigung der erforderlichen Gegenfinanzierung des Familiengeldes, für deren Modalitäten hier keine Annahmen getroffen werden.

Abbildung 18: Verfügbares Einkommen im Lebenslauf (2-Kind-Familie, familiengerechte Beiträge)

Angaben in Euro



Betrachtet wird ein Paar, bestehend aus einem Mann (*1990) und einer Frau (*1995), die jeweils im Alter von 20 Jahren eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen und dabei Bruttolöhne beziehen, die den durchschnittlichen alters- und geschlechtsspezifischen Lohnprofilen aller beitragspflichtigen Arbeitnehmer entsprechen. Ihr gemeinsam verfügbares Einkommen ergibt sich nach Abzug aller Sozialversicherungsbeiträge, deren weitere Entwicklung sich aus dem für diese Studie verwendeten Simulationsmodell ergibt, und der Einkommensteuer.

Quelle: SIM.11-Berechnungen.

| Bertelsmann Stiftung

⁴⁴ Analoge Effekte ergeben sich allerdings nun auch für Eltern in anderen Formen der Erwerbstätigkeit.



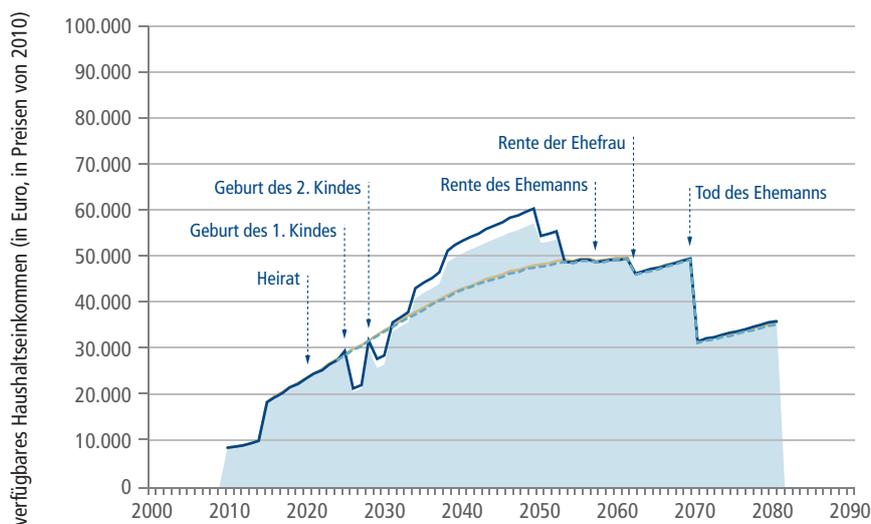
Durch die Einführung familiengerechter Beiträge bei der Finanzierung des gesetzlichen Rentensystems ändert sich die Einkommenssituation des betrachteten Elternpaares ab der Geburt von Kindern gegenüber dem geltenden Recht durch die Entlastungswirkungen der Freibeträge für ein Kind, später für zwei Kinder bei den Rentenversicherungsbeiträgen. Diese Wirkungen halten an, solange hier unterstellt wird, dass die Kinder wirtschaftlich unselbständig sind und für sie daher auch Kindergeld gewährt wird. Erhöhte Beitragssätze des Rentensystems auf die weiterhin beitragspflichtigen Entgelte der Eltern dämpfen diese Effekte allerdings ein wenig. Das leicht verringerte Rentenniveau vermindert außerdem die Alterseinkommen der Eltern, allerdings ohne dass dies in der Graphik sichtbar hervortritt. Für ein kinderloses Paar machen sich nach Einführung familiengerechter Beiträge im Vergleich zu den Effekten des geltenden Rechts durchgängig nur die Effekte höherer Beitragssätze des Rentensystems und eines leicht verminderten Niveaus seiner Leistungen bemerkbar.

Von Interesse sind außerdem die von diesen Mustern leicht abweichenden Effekte, wenn anstelle von Durchschnittsverdienern Familien betrachtet werden, die lebenslang niedrige oder hohe Arbeitseinkommen erzielen. In Abbildung 19 werden daher, erneut unter ansonsten unveränderten Annahmen, Paare betrachtet, deren Lohnprofile durchgängig dem Mittelwert der untersten bzw. der obersten 20 Prozent („Quintil“) der Verteilung der Bruttoarbeitsentgelte entsprechen (vgl. Abbildung 16). Die Effekte familiengerechter Beiträge für das verfügbare Haushaltseinkommen in der Phase der Betreuung und Erziehung von Kindern fallen für Bezieher niedriger Einkommen dabei gleich hoch aus wie für Durchschnittsverdiener. Bezogen auf das geringere Familieneinkommen haben sie in solchen Haushalten aber ein höheres finanzielles Gewicht. Für Bezieher hoher Einkommen entfallen die Entlastungswirkungen der verringerten Beiträge dagegen, weil die erzielten Arbeitsentgelte die Beitragsbemessungsgrenze des Rentensystems nun stets deutlich überschreiten. Änderungen, die sich für Kinderlose gegenüber dem geltenden Recht ergeben, bleiben bei variierendem Niveau der jeweils erzielten Bruttoarbeitsentgelte unberührt. Die Verteilungswirkungen familiengerechter Beiträge erscheinen somit im Hinblick auf Familien mit unterschiedlich hohen Einkommen der Tendenz nach erneut als angemessen.

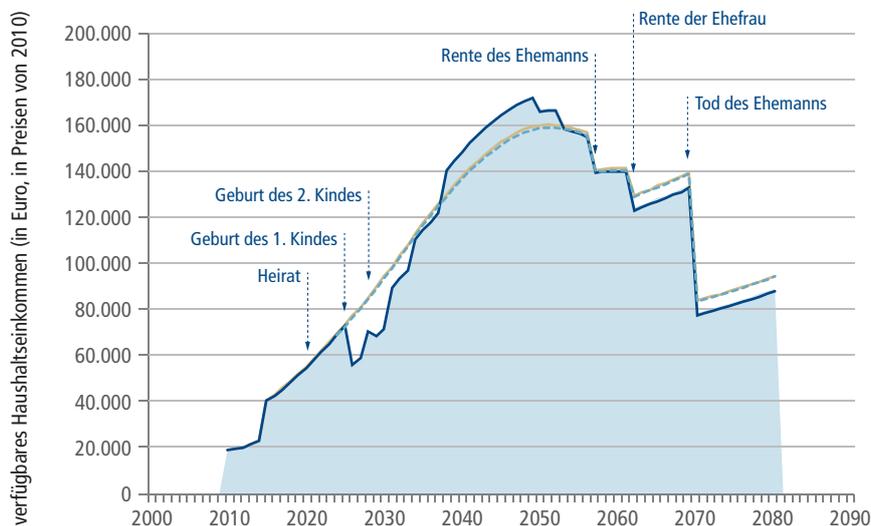
Abbildung 19: Verfügbares Einkommen im Lebenslauf (familiengerechte Beiträge, variierende Lohnniveaus)

Angaben in Euro

a) 2-Kind-Familie im untersten Quintil der Arbeitseinkommen



b) 2-Kind-Familie im obersten Quintil der Arbeitseinkommen



geltendes Recht
 zum Vergleich, kinderlos (geltendes Recht)

mit familiengerechtem Beitrag
 zum Vergleich, kinderlos (familiengerechter Beitrag)

Quelle: SIM.11-Berechnungen.

| BertelsmannStiftung



Dass sich für alle hier betrachteten Haushaltstypen in der Rentenphase insgesamt sehr geringe Änderungen gegenüber dem geltenden Recht zeigen, resultiert daraus, dass die hier betrachteten Reformen vor allem auf der Beitragsseite des Rentensystems oder allgemeiner in der Phase der Kindererziehung ansetzen, die zugleich die Erwerbsphase der Eltern ist. Nur durch Zusammenhänge zwischen Beitragsbemessung und Rentenanpassungen ergeben sich im Falle der familiengerechten Beiträge zugleich gewisse Rückwirkungen auf das Niveau der späteren Rentenansprüche. Ohne Nutzung zusätzlicher Gestaltungsmöglichkeiten (vgl. Abschnitt 6.1) bleiben diese aber recht gering.

Wenn im Zusammenhang mit den hier betrachteten Reformoptionen weitere, gezielte Maßnahmen zur Verbesserung der langfristigen Tragfähigkeit des Rentensystems ergriffen werden, beeinflusst dies natürlich auch die Einkommensentwicklung in der Rentenphase der hier betrachteten Eltern – wobei dann tendenziell mit Einkommenseinbußen im Alter zu rechnen ist. Soweit bei solchen Reformen wie bisher kaum zwischen Rentenansprüchen von Eltern und Kinderlosen differenziert wird, kann sich der Bedarf an einer ergänzenden Altersvorsorge dadurch für beide Gruppen gleichmäßig erhöhen. Die nötigen Ersparnisse müssen beiderseits in der Erwerbsphase aufgebracht werden. Im Falle von Familien werden die hier veranschaulichten Effekte familiengerechter Beiträge (oder des Familiengeldes) dadurch vermindert. Dies trifft Familien effektiv erneut stärker als Kinderlose, da von ihrem Einkommen jeweils mehr Personen leben müssen. In jedem Fall treten Zusammenhänge zwischen der Einkommenssituation in verschiedenen Phasen von Familienzyklen hervor, wie sie prinzipiell auch bei Reformen auf der Leistungsseite des Rentensystems bestehen (vgl. Abschnitt 5) und bei familienorientierten Reformen der Alterssicherung insgesamt berücksichtigt und auch gestaltet werden sollten.

Schließlich kann hier auch noch ausgewiesen werden, wie sich die fiskalische Bilanz eines Kindes durch die Einführung familiengerechter Beiträge verändert (vgl. Tabelle 3).⁴⁵ Wiederum ergeben sich kleinere Änderungen in mehreren der erfassten Zweige öffentlicher Ausgaben und Einnahmen aufgrund etwas anderer zeitlicher Verläufe und Niveaus von Einkommen und privatem Verbrauch des betrachteten Kindes im Lebenszyklus. Größere Abweichungen treten nur im Bereich der öffentlichen Alterssicherung auf, in der die Eltern aufgrund der Geburt des betrachteten Kindes und bis zum Abschluss von dessen Bildungsphase niedrigere Beiträge entrichten, während das Kind selbst dauerhaft deutlich höheren Beitragssätzen unterliegt und sich seine späteren Ansprüche leicht reduzieren. Der Gesamteffekt ist eine deutliche Senkung des externen Effektes bei der umlagefinanzierten Altersvorsorge, der in seiner Größenordnung dem der Einführung einer Kinderrente annähernd entspricht. Würde statt der familiengerechten Beiträge ein steuerfinanziertes Familiengeld eingeführt, stiege der Gesamtwert der für das betrachtete Kind gewährten familienpolitischen Leistungen stattdessen deutlich an (auf einen Barwert für 2010 in Höhe von

⁴⁵Der Vergleichbarkeit halber muss dabei allerdings unterstellt werden, dass die familiengerechte Beitragserhebung auf der Basis von Kinderfreibeträgen bei der Bemessung der Rentenbeiträge bereits ab dem Jahr 2000, dem unterstellten Geburtsjahr des Kindes, gilt.

184.000 Euro). Auch dies dürfte den Überschuss in der fiskalischen Bilanz des Kindes aus Sicht der öffentlichen Haushalte deutlich reduzieren. Solange allerdings offen bleibt, wie die dafür erforderlichen Mittel – etwa durch Verminderung anderer öffentlicher Ausgaben – aufgebracht werden, bleibt die Berechnung unvollständig. Sie kann daher nicht ohne weiteres mit den anderen hier ermittelten Resultaten (vgl. Tab. 2 und 3) verglichen werden.

Tabelle 3: Fiskalische Bilanz eines Kindes (*2000) bei Einführung familiengerechter Beiträge

Alle Beträge in Euro (Barwerte für 2010)

	Fiskalischer Effekt ^{a)}	
	Geltendes Recht	Reformoption familiengerechte Beiträge
Beiträge und Leistungen der Sozialversicherungen	252.800	205.500
öffentliche Alterssicherung	158.300	111.300
gesetzliche Krankenversicherung	68.800	68.500
soziale Pflegeversicherung	25.300	25.300
Bundesagentur für Arbeit	400	400
Steuern	342.600	342.400
Einkommensteuern	146.200	146.000
Verbrauchssteuern	196.400	196.400
steuerfinanzierte staatliche Maßnahmen	-492.000	-492.900
Kinderbetreuung und Bildung	-188.500	-188.500
familienpolitische Maßnahmen ^{b)}	-122.300	-122.000
Beteiligung an elterlichen Opportunitätskosten ^{c)}	-122.200	-123.400
öffentliche Güter ^{d)} \. Tragfähigkeitskorrektur ^{e)}	-59.000	-59.000
Saldo	103.400	55.000

a) Unter Berücksichtigung durchschnittlicher Geschlechterproportionen und Überlebenswahrscheinlichkeiten, durchschnittlicher altersspezifischer Bildungs- und Erwerbsbeteiligung und durchschnittlicher Erwerbs- und Alterseinkommen, einschließlich der Effekte durchschnittlich zu erwartender Kindeskinde.

b) Erziehungs-/Elterngeld, Kindergeld bzw. einkommensteuerliche Kinderfreibeträge, Beitragsermäßigung für Eltern in der sozialen Pflegeversicherung und Anrechnung von Erziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung.

c) Verminderte Steuern und Sozialversicherungsbeiträge durch betreuungsbedingte Erwerbseinschränkungen der Eltern.

d) Pro-Kopf-Anteil der inländischen Ausgaben der Gebietskörperschaften für „politische Führung und zentrale Verwaltung“, „Verteidigung“, „öffentliche Sicherheit und Ordnung“, „Wissenschaft, Forschung und Entwicklung“, „Gesundheit, Umwelt und Erholung“, „Wirtschaftsförderung“, „Wirtschaftsunternehmen“, „Verkehrs- und Nachrichtenwesen“ sowie „Allgemeine Finanzverwaltung“.

e) Pro-Kopf-Anteil der nach dem „Tragfähigkeitslücken“-Konzept des EU Economic Policy Committee erforderlichen Haushaltskonsolidierungen.

Quelle: SIM.11-Berechnungen.

| BertelsmannStiftung

Im Endeffekt sinkt der Überschuss der lebenslang geleisteten Steuern und Sozialbeiträge des betrachteten Kindes über die von ihm in Anspruch genommenen öffentlichen Ausgaben wegen höherer Gegenbuchungen im Zusammenhang mit den Investitionen in sein Humankapital um über 45 Prozent, auf nunmehr rund 55.000 Euro (Barwert für 2010). Dieser Effekt ist damit rechnerisch sogar noch etwas stärker als der der Einführung einer Kinderrente (vgl. Abschnitt 5.3,



insbes. Tab. 2). Allerdings ist die intergenerationelle Balance der Änderungen der fiskalischen Bilanz des Kindes eine andere: Effektiv wird das Kind durch familiengerechte Beiträge in Bezug auf seine Beitragszahlungen an das Rentensystem (und gegebenenfalls auch an andere Zweige des Sozialversicherungssystems) weniger entlastet als im Rahmen der alternativen Reformstrategie, die in Abschnitt 5 betrachtet wurde. Entlastungen der Eltern im zeitlichen Zusammenhang mit der Erziehung und Ausbildung von Kindern tragen für sich genommen – das heißt ohne Reformen umlagefinanzierter Renten, die mit einer Begrenzung des gesamten Niveaus der Ansprüche einher gehen – noch nicht dazu bei, die Finanzierbarkeit und langfristige Tragfähigkeit solcher Systeme zu gewährleisten. Dazu sind gegebenenfalls weitere Reformschritte notwendig.

7. Schlussfolgerungen

In dieser Studie wurde zunächst verdeutlicht, wie sehr Familien und Kinder durch die derzeitige Ausgestaltung des gesetzlichen Rentensystems benachteiligt werden. Obwohl Eltern durch die Erziehung und Ausbildung von Kindern entscheidende Vorleistungen für die dauerhafte Finanzierbarkeit umlagefinanzierter Alterssicherungssysteme erbringen (vgl. Abschnitt 3.1), werden diese Beiträge bei der Bemessung ihrer eigenen Rentenansprüche nur sehr begrenzt berücksichtigt. Effektiv erhalten Eltern aufgrund betreuungsbedingter Einschränkungen ihrer Erwerbsbeteiligung sogar tendenziell geringere Renten als Personen, die keine Kinder erziehen. Gleichzeitig werden die Kinder durch die fehlende langfristige Tragfähigkeit des gesetzlichen Rentensystems, trotz aller daran bereits erfolgten Reformen, besonders stark belastet (vgl. Abschnitt 3.3).

Die Ausgestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung und die konkreten Perspektiven für ihre zukünftige Finanzierung schlagen sich nieder in einem als sehr hoch einzustufenden „externen Effekt“ heutiger Kinder im Rahmen dieses Systems, der allen Angehörigen der Rentnergeneration zu Gute kommt. Für ein im Jahre 2000 geborenes, durchschnittliches Kind beläuft sich dieser Effekt auf rund 158.300 Euro (Barwert für 2010; vgl. Abschnitt 4.2): In diesem Maße übersteigen die Beiträge, die das Kind an die Rentenversicherung entrichtet, die von ihm in Anspruch genommenen Leistungen.

In anderen Zweigen des deutschen Steuer-Transfer-Systems stehen dieser Belastung zwar nennenswerte öffentliche Ausgaben zugunsten von Familien und Kindern gegenüber. Insbesondere durch die Finanzierung des Bildungssystems und familienpolitischer Maßnahmen beteiligen sich öffentliche Haushalte – und damit unter anderem auch Kinderlose – an den Investitionen in das Humankapital von Kindern, aus deren Einkommen zukünftige Rentenansprüche gedeckt werden. Der externe Effekt innerhalb des Rentensystems wird dadurch deutlich vermindert, aber bei weitem nicht ausgeglichen. Nach den hier angestellten Berechnungen weist die fiskalische Bilanz eines im Jahre 2000 geborenen, durchschnittlichen Kindes unter den derzeit geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen insgesamt immer noch einen Überschuss in Höhe von 103.400 Euro (Barwert für 2010) zugunsten der öffentlichen Haushalte bzw. der Empfänger öffentlicher Ausgaben in der nächst-älteren Generation auf (vgl. Abschnitt 4, Box 2).

In diesen Zahlen kommen die mangelnde langfristige Tragfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung und letztlich auch eine fehlende intergenerationelle Balance des gesamten deutschen Steuer-Transfer-Systems zum Ausdruck. Zugleich hat dieses Ungleichgewicht ungünstige Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation von Familien und damit auf die Bedingungen, unter denen Kinder in Deutschland heute aufwachsen. Zwar ist nicht klar, ob etwa das Bundessozialgericht oder das Bundesverfassungsgericht im Rahmen eines aktuell laufenden Verfahrens in absehbarer Zeit aus juristischen Gründen eine Lösung der hier herausgearbeiteten Probleme einfordern werden (vgl. Abschnitt 1). Aus ökonomischer und sozialpolitischer Sicht besteht aber in jedem Fall Anlass, der derzeitigen Benachteiligung von Familien und Kindern in der gesetzlichen Rentenversicherung entgegen zu wirken (vgl. Abschnitt 4.3).



Näher beleuchtet werden in der Studie vor diesem Hintergrund zwei auf den ersten Blick recht unterschiedliche Strategien, um diese Probleme zu lösen. In beiden Fällen handelt es sich um familienorientierte Reformen, die jedoch entweder bei den Leistungen des gesetzlichen Rentensystems ansetzen oder bei den jeweils zu entrichtenden Beiträgen bzw. allgemeiner bei der finanziellen Lage von Familienhaushalten in der Phase der Betreuung und Erziehung von Kindern.

Konkret untersucht wird zum einen der Vorschlag, das gesetzliche Rentensystem zu einer Basisrente mit beitragsbezogenen Leistungen auf niedrigerem Niveau als bisher umzuwandeln und daneben eine Kinderrente für alle Eltern mit Leistungen in Abhängigkeit von der Kinderzahl sowie eine umgekehrt nach der Kinderzahl gestaffelte Pflicht zur ergänzenden privaten Altersvorsorge einzuführen, die zusammen genommen jeweils dasselbe Niveau an Altersvorsorge anzielen (vgl. Abschnitt 5.1). Zum anderen werden die Vorschläge betrachtet, bei der Bemessung der Beiträge an das ansonsten unveränderte gesetzliche Rentensystem familiengerechte Beiträge durch Einführung von Kinderfreibeträgen wie im Einkommensteuerrecht zu gewähren oder außerhalb des Rentensystems allen Eltern ein allgemeines Familiengeld zu zahlen, dessen Höhe sich an der Entlastungswirkung solcher Freibeträge orientiert (vgl. Abschnitt 6.1). Die Auswirkungen dieser Reformoptionen auf die langfristige Entwicklung der Rentenfinanzen und auf die wirtschaftliche Situation von Familien und Kindern wurden zuvor jeweils im Einzelnen verdeutlicht (vgl. Abschnitte 5.2, 5.3 und 6.2). Zum Abschluss sollen sie nun vergleichend diskutiert werden.

Die Erziehung und Ausbildung von Kindern stellt im Rahmen umlagefinanzierter Rentensysteme die entscheidende Vorleistung dafür dar, dass diese Systeme in Zukunft Leistungen auszahlen können. Daher erscheint es als die nächstliegende Lösung, die Rentenbemessung in solchen Systemen ihrer eigentlichen ökonomischen Grundlage anzunähern und Rentenleistungen nach der individuellen Beteiligung an der volkswirtschaftlichen Humankapitalbildung zu differenzieren. Je nachdem, wie viele Kinder sie erzogen und unterhalten haben, müssen Mitglieder der heute aktiven Generation dann um so geringere Mittel für eine ergänzende, kapitalgedeckte Vorsorge aufbringen. Weil bei der Geburt eines Kindes ein Teil des bereits gebildeten Vorsorgevermögens zur sofortigen Verwendung frei wird, ergeben sich sogar nennenswerte Effekte für die wirtschaftliche Situation von Familien mit kleinen Kindern. Gleichzeitig wird durch die konkrete Ausgestaltung des Vorschlags einer Kinderrente der Umfang umlagefinanzierter Altersvorsorge begrenzt. Mitglieder der heutigen Kindergeneration müssen daher in Zukunft geringere Beiträge zur Finanzierung von Umlage-Renten entrichten. Zentrale Vorteile einer solchen Lösung sind demnach, dass sie angesichts der in dieser Studie herausgearbeiteten Probleme als schlüssig erscheint, dass sie sowohl für mehr Bedarfsgerechtigkeit als auch für mehr Leistungsgerechtigkeit im Verhältnis von Familien zu Kinderlosen sorgt, dass auch ihre Verteilungswirkungen zwischen Familien mit unterschiedlich hohen Einkommen tendenziell als angemessen erscheinen und dass sie zugleich die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Alterssicherung erhöht. Nicht zuletzt verringert sie auch den externen Effekt von Kindern im Rentensystem und den daraus resultierenden Überschuss im Rahmen ihrer gesamten fiskalischen Bilanz.

Als Nachteil einer solchen Lösung wird dagegen oft angesehen, dass die daraus resultierenden Entlastungen von Familien erst in der Altersphase der jeweiligen Eltern wirksam werden und nicht bereits in der Betreuungs- und Erziehungsphase von Kindern. Zwar ist dies bei näherem Hinsehen nicht ganz richtig. In jedem Fall aber ergeben sich für eine solche Reformstrategie erkennbare politische Risiken. Beschlüsse darüber könnten später widerrufen werden, so dass die Erwartung einer stärkeren Berücksichtigung elterlicher Betreuungs- und Erziehungsleistungen bei der Rentenbemessung enttäuscht würde. Die Befürchtung, dass dies geschieht, kann auch auf baldige Verhaltensänderungen zurückwirken, die als Folge der Reform vor allem bei der Altersvorsorge, aber auch bei Entscheidungen über die Gründung und Erweiterung von Familien erwartet werden, und diese Veränderungen verhindern. Reformen wie die familiengerechten Beiträge oder das Familiengeld haben demgegenüber den Vorteil, dass sie die Politik jeweils bereits auf Sicht ändern und unmittelbar wirksam werden. Allerdings müssten auch sie jeweils dauerhaft weiter verfolgt werden, um ihre Auswirkungen voll zu entfalten.

Bei den familiengerechten Beiträgen handelt es sich ebenfalls um eine Lösung innerhalb des Systems umlagefinanzierter Altersvorsorge. Sie trägt den ökonomischen Grundlagen solcher Systeme aber nicht im gleichen Maße Rechnung wie eine Kinderrente. Da die Beiträge der jeweils aktiven Generation notwendig sind, um die laufenden Rentenansprüche zu erfüllen, müssen die Beitragsätze, die unter dem derzeit geltenden Recht langfristig ohnedies stark ansteigen dürften, bei verringerter Beitragsbemessungsgrundlage weiter erhöht werden (oder das Niveau der Rentenansprüche müsste durch zusätzliche Reformen gezielt abgesenkt werden). Beim Familiengeld wird den Belastungen von Familien und Kindern im Rahmen des umlagefinanzierten Rentensystems dagegen durch eine weitere staatliche Intervention, nämlich zusätzliche familienpolitische Leistungen, entgegen gewirkt. Dabei bleibt zunächst offen, wie die dafür erforderlichen Mittel aufgebracht werden und welche zusätzlichen, nicht-intendierten Verteilungs- und Anreizeffekte dadurch unter Umständen entstehen. Was die Verteilungswirkungen im Verhältnis von Familien zu Kinderlosen und auch zwischen Familien mit unterschiedlich hohen Einkommen betrifft, erscheinen solche Reformen ansonsten aber ebenfalls als tendenziell angemessen, und der externe Effekt von Kindern im Rentensystem bzw. der Überschuss im Rahmen ihrer gesamten fiskalischen Bilanz wird in ähnlicher Weise reduziert wie durch die Kinderrente.

Trotzdem unterscheidet sich die intergenerationelle Balance der beiden unterschiedlichen Reformstrategien. Entscheidend dafür ist, dass der Vorschlag einer Kinderrente in der Summe aller Reformelemente die Mitglieder der heutigen Kindergeneration in ihrer aktiven Phase stärker entlastet. Um dies auch für die Vorschläge einer Erhebung familiengerechter Beiträge oder eines Familiengeldes zu erreichen, müssten daneben weitere Reformschritte ergriffen werden, die die langfristige Finanzierbarkeit des Rentensystems verbessern und dabei insbesondere den absehbaren Anstieg der Beitragssätze dämpfen. Soweit dies durch weitere Absenkungen des Rentenniveaus geschieht, werden davon alle Versicherten gleich getroffen. Eltern wie Kinderlose müssten dann in ihrer aktiven Phase entsprechend stärker auf anderem Wege – etwa durch ergänzende private Vorsorge – für ihr Alter vorsorgen, wobei ihre Spielräume dafür typischerweise verschieden



groß sind. Allerdings macht sich gegebenenfalls auch dabei die Verbesserung der finanziellen Situation von Familien durch familiengerechte Beiträge oder Familiengeld bemerkbar.

Dies lenkt den Blick darauf, dass die Unterscheidung zwischen verschiedenen Phasen im Lebenszyklus einer Familie, die bei der Wahl zwischen den beiden hier betrachteten Reformstrategien als wichtig erscheint, ökonomisch nicht so klar ist wie sie auf den ersten Blick erscheint. Soweit das Einkommen aller Personen – Eltern wie Kinderloser – in der Altersphase von Vorleistungen abhängt, die jeweils in der Phase aktiver Erwerbsbeteiligung und der Erziehung von Kindern erbracht werden, sind die verfügbaren Mittel in beiden Phasen miteinander verbunden. Höhere kinderbezogene Rentenansprüche entlasten Eltern daher bereits in der Erziehungsphase, während kinderbezogene Beitragsentlastungen oder direkte Geldleistungen teilweise für eine verbesserte Altersvorsorge aufgewendet werden können und unter Umständen sogar müssen. Bis zu einem gewissen Punkt sind Maßnahmen der einen oder anderen Art somit austauschbar.

Bei der genauen Strategiewahl sollte daher entscheidend sein, welcher der Vorschläge die angestrebten Wirkungen – bessere wirtschaftliche Rahmenbedingungen für Familien, mehr Investitionen in das Humankapital von Kindern und ein langfristig tragfähiges Rentensystem – am umfassendsten und am verlässlichsten erreicht. Dabei kann auch berücksichtigt werden, welche weiteren Gestaltungsmöglichkeiten die einzelnen Vorschläge bieten, ob und gegebenenfalls wie diese Möglichkeiten genutzt werden sollen, und welcher der Vorschläge sich politisch am ehesten umsetzen lässt. Die hier konkret betrachteten Optionen einer Kinderrente, familiengerechter Beiträge oder eines Familiengeldes sind im Hinblick auf diese Fragen unterschiedlich genau ausgearbeitet. Sie bieten daher ohne Zweifel Stoff für weitere Diskussionen, wie die Benachteiligung von Familien und Kindern, die das gesetzliche Rentensystem in seiner derzeitigen Ausgestaltung bewirkt, in Zukunft vermindert und tendenziell beseitigt werden kann.

8. Anhang: Annahmen für die „Referenzvariante“ des Simulationsmodells⁴⁶

- **Demographie:** Die zusammengefasste Geburtenziffer bleibt dauerhaft konstant auf ihrem langfristigen Durchschnittswert von knapp 1,4 Geburten je Frau. Die Lebenserwartung bei Geburt erhöht sich bis 2060 für Frauen auf 91,2 Jahre, für Männer auf 87,7 Jahre. Der Wanderungssaldo beträgt ab 2020 konstant 150.000 Personen pro Jahr.
- **Erwerbsbeteiligung:** Die altersspezifischen Erwerbsquoten von Frauen im Alter von 15 bis 54 Jahren steigen entsprechend ihrem langjährigen Trend bis etwa 2050 weiter an und erreichen dann rund 92 Prozent der Vergleichswerte für Männer. Die Erwerbsquoten von Frauen und Männern ab 55 Jahren steigen aufgrund der Erhöhung der Regelaltersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung bis 2030 überproportional an; das durchschnittliche Rentenzugangsalter steigt dabei um 1,5 Jahre.
- **Beschäftigung:** Arbeitslosen- und Erwerbslosenquote hängen von der im Modell simulierten Entwicklung der Belastung von Arbeitsentgelten mit Steuern und Sozialbeiträgen ab. Nach der 2005 erfolgten Trendwende reduzieren sie sich daher bis etwa 2025 leicht noch weiter, anschließend steigen sie stark an und übersteigen ab 2055 die bisherigen Spitzenwerte.
- **Gesamtwirtschaftliches Wachstum:** Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung wird mit Hilfe eines ökonomischen Wachstumsmodells simuliert. Die Bruttoinvestitionsquote und die Wachstumsrate der Multifaktorproduktivität bleiben dauerhaft konstant bei ihren langjährigen Durchschnittswerten.
- **Zinsen und Preise:** Der Realzins erhöht sich gegenüber der aktuellen Niedrigzinsphase bis 2015 wieder auf seinen langjährigen Durchschnittswert von rund 3 Prozent p.a. und folgt anschließend der im Wachstumsmodell bestimmten Dynamik der inländischen Kapitalrendite. Die Inflation liegt dauerhaft bei 2 Prozent p.a.
- **Bildung:** Die Bildungsbeteiligung bleibt, differenziert nach jeweils erreichten Qualifikationsniveaus, dauerhaft konstant. Die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer bleibt ebenfalls unverändert.

⁴⁶Für eine umfassende Darstellung von Datengrundlagen, Methodik und Analysemöglichkeiten des Modells vgl. Werding (2013a).



- **Rechtliche Rahmenbedingungen:** Die Simulationen zur Entwicklung der Rentenfinanzen unter dem derzeit geltenden Recht stützen sich auf den Rechtsstand zum 31. Dezember 2012. Berücksichtigt werden dabei auch alle zu diesem Zeitpunkt gesetzlich verankerten Änderungen, auch wenn sie erst in Zukunft wirksam werden. Abweichende Annahmen für Simulationen zu Reformen dieses Rechtsstandes werden im Text der Studie erläutert.

Zur Sensitivität der Simulationen zur langfristigen Entwicklung des Rentensystems gegenüber diesen Annahmen vergleiche die zahlreichen Alternativszenarien in Werding (2013b). Dort wird etwa gezeigt, dass realistische Annahmen zur demographischen Entwicklung in jedem Fall zu einer stark steigenden Anspannung der Rentenfinanzen führen, die auch durch günstigere Annahmen zur Entwicklung von Produktivität oder Erwerbstätigkeit bzw. Arbeitslosigkeit kaum verringert wird. Günstige Effekte haben insbesondere stärkere Steigerungen der Erwerbsbeteiligung (v.a. von Frauen und älteren Erwerbspersonen), vor allem in Kombination mit Verbesserungen der Qualifikationsstruktur.

9. Literatur

- Aaron, Henry A. (1966); „The Social Insurance Paradox“, *Canadian Journal of Economics and Political Science* 32(3): 371–374.
- Abel, Andrew B., N. Gregory Mankiw, Lawrence H. Summers und Richard J. Zeckhauser (1989), „Assessing dynamic efficiency: theory and evidence“, *Review of Economic Studies* 56(1): 1–19.
- Abio, Gemma, Géraldine Mahieu und Concepció Patxot (2004), „On the optimality of PAYG pension systems in an endogenous fertility setting“, *Journal of Pension Economics and Finance* 3(1): 35–62.
- Becker, Gary S. (1960), „An Economic Analysis of Fertility“, in: NBER (Hrsg.), *Demographic and Economic Change in Developed Countries*, Columbia University Press: New York, London, S. 209–231.
- Becker, Gary S. (1962), „Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis“, *Journal of Political Economy* 70(Supplement): S9–S49.
- Börsch-Supan, Axel H. und Christina B. Wilke (2005), „The German Public Pension System: How it was, how it will be“, *NBER Working Paper* Nr. 10525.
- Boldrin, Michele, Mariacristina De Nardi und Larry E. Jones (2005), „Fertility and Social Security“, *NBER Working Paper* Nr. 11146.
- Borchert, Ernst-Jürgen (1981), *Die Berücksichtigung familiärer Kindererziehung im Recht der gesetzlichen Rentenversicherung*, Duncker & Humblot: Berlin.
- Borchert, Ernst-Jürgen (1989), *Innenweltzerstörung: Sozialreform in die Katastrophe*, S. Fischer: Frankfurt/ Main.
- Borchert, Ernst-Jürgen (2001), „Nach dem Pflegeurteil: Familienpolitische Strukturreform auch bei der Rentenversicherung unausweichlich“, *Wirtschaftsdienst* 81(5): 255–259.
- Borchert, Ernst-Jürgen (2003), „Der ‚Wiesbadener Entwurf‘ einer familienpolitischen Strukturreform des Sozialstaats“, in: Hessische Staatskanzlei (Hrsg.), *Die Familienpolitik muss neue Wege gehen!*, Westdeutscher Verlag: Wiesbaden, S. 21–152.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2012), *Alterssicherungsbericht 2012*, BMAS: Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2013a), *Bestandsaufnahme der familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen des Staates im Jahr 2010*, BMFSFJ: Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2013b), *Politischer Bericht zur Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen*, BMFSFJ: Berlin.
- Bundesministerium für Gesundheit (2011), *Gesetzliche Krankenversicherung: Endgültige Rechnungsergebnisse 2010*, BMG: Berlin.



Bundesministerium für Gesundheit (2013), *Die Finanzentwicklung der Sozialen Pflegeversicherung 1995 bis 2012*, BMG: Berlin.

Cigno, Alessandro (1993), „Intergenerational transfers without altruism. Family, market and state“, *European Journal of Political Economy* 9(4): 505–518.

Cigno, Alessandro und Furio C. Rosati (1996), „Jointly determined saving and fertility behaviour: Theory and estimates for Germany, Italy, UK and USA“, *European Economic Review* 40(8): 1561–1589.

Cigno, Alessandro, Luca Casolaro und Furio C. Rosati (2003), „The Impact of Social Security on Saving and Fertility in Germany“, *FinanzArchiv* 59(2): 189–211.

Cigno, Alessandro, Annalisa Luporini und Anna Pettini (2003), „Transfers to Families with Children as a Principal-Agent Problem“, *Journal of Public Economics* 87(5-6): 1165–1177.

Cigno, Alessandro (2006), „A constitutional theory of the family“, *Journal of Population Economics* 19(2): 259–283.

Cigno, Alessandro und Martin Werding (2007), *Children and Pensions*, MIT-Press: Cambridge, MA, London.

Cremer, Helmuth, Firouz Gahvari und Pierre Pestieau (2006), „Pensions with endogenous and stochastic fertility“, *Journal of Public Economics* 90(12): 2303–2321.

Cremer, Helmuth, Firouz Gahvari und Pierre Pestieau (2008), „Pensions with heterogenous individuals and endogenous fertility“, *Journal of Population Economics* 21(4): 961–981.

Cremer, Helmuth, Firouz Gahvari und Pierre Pestieau (2011), „Fertility, human capital accumulation, and the pension system“, *Journal of Public Economics* 95(11): 1272–1279.

Deutsche Rentenversicherung (2012), *Rentenversicherung in Zeitreihen 2012*, DRV: Berlin.

Deutscher Caritas-Verband (2003), „Stellungnahme zum ‚Wiesbadener Entwurf‘“, in: Hessische Staatskanzlei (Hrsg.), *Die Familienpolitik muss neue Wege gehen!*, Westdeutscher Verlag: Wiesbaden, S. 512–517.

Deutscher Familienverband (2003), „Stellungnahme zum ‚Wiesbadener Entwurf‘“, in: Hessische Staatskanzlei (Hrsg.), *Die Familienpolitik muss neue Wege gehen!*, Westdeutscher Verlag: Wiesbaden, S. 475–479.

Dinkel, Rainer (1984), *Die Auswirkungen eines Geburten- und Bevölkerungsrückgangs auf Entwicklung und Ausgestaltung von gesetzlicher Alterssicherung und Familienlastenausgleich*, Duncker & Humblot: Berlin.

Döring, Diether (2000), „Grundlinien der langfristigen Systementwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung: Personenkreis, Rentenformel, Finanzierung“, in: Stefan Fisch und Ulrike Haerendel (Hrsg.), *Geschichte und Gegenwart der Rentenversicherung in Deutschland*, Duncker & Humblot: Berlin, S. 169–187.

EU Economic Policy Committee (2003), *The Impact of Ageing Populations on Public Finances: Overview of Analysis Carried out at an EU Level and Proposals for a Future Work Programme*, Dokument Nr. EPC/ECFIN/435/03, Brüssel.

Ehrlich, Isaac B. und Francis T. Lui (1998), „Social Security, the Family, and Economic Growth“, *Economic Inquiry* 36(3): 390–409

Ehrlich, Isaac B. und Jian-Guo Zhong (1998), „Social Security and the Real Economy“, *American Economic Review* 88(2): 151–157.

Ehrlich, Isaac B. und Jinyoung Kim (2007), „Has Social Security Influenced Family Formation and Fertility in OECD Countries? An Economic and Econometric Analysis“, *NBER Working Paper* Nr. 12869.

Erbe, Rainer (1986), „Familienlastenausgleich über die gesetzliche Rentenversicherung?“, *Wirtschaftsdienst* 66(4): 194–202.

Fenge, Robert, Andrea Gebauer, Christian Holzner, Volker Meier und Martin Werding (2003), *Alterssicherungssysteme im internationalen Vergleich: Finanzierung, Leistungen, Besteuerung*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Bd. 10, ifo Institut: München.

Fenge, Robert und Volker Meier (2005), „Pensions and fertility incentives“, *Canadian Journal of Economics* 38(1): 28–48.

Fenge, Robert und Jakob von Weizsäcker (2006), „‘Generation Enkellos‘ und Rentenbeitragsrabatt für Eltern“, *ifo Schnelldienst* 59(5): 11–18.

Fenge, Robert und Jakob von Weizsäcker (2010), „Mixing Bismarck and child pension systems: an optimum taxation approach“, *Journal of Population Economics* 23(2): 805–823.

Fenge, Robert und Beatrice D. Scheubel (2013), „Pensions and Fertility: Back to the Roots – The Introduction of Bismarck’s Pension Scheme and the European Fertility Decline“, *CESifo Working Paper* Nr. 4383.

Frerich, Johannes und Martin Frey (1993), *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, 3 Bde., Oldenbourg: München, Wien.

Groezen, Bas van, Theo Leers und Lex Meijdam (2003), „Social security and endogenous fertility: pensions and child allowances as Siamese twins“, *Journal of Public Economics* 87(2): 233–251.

Haerendel, Ulrike (2000), „Regierungen, Reichstag und Rentenversicherung: Der Gesetzgebungsprozess zwischen 1887 und 1889“, in: Stefan Fisch und Ulrike Haerendel (Hrsg.), *Geschichte und Gegenwart der Rentenversicherung in Deutschland*, Duncker & Humblot: Berlin, S. 49–69.



Klemm, Klaus (2013), *Ganztagsschulen in Deutschland – eine bildungsstatistische Analyse*, Bertelsmann-Stiftung: Gütersloh.

Kolmar, Martin (2001), „Optimal Intergenerational Redistribution in a Two-Country Model with Endogenous Fertility“, *Public Choice* 106(1-2): 23–51.

Konrad, Kai A. und Wolfram F. Richter (2005), „Zur Berücksichtigung von Kindern bei umlagefinanzierter Alterssicherung“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 6(1): 115–130.

Leibenstein, Harvey (1957), *Economic Backwardness and Economic Growth*, John Wiley & Sons: New York.

Lenze, Anne (2007), „Kindererziehung als generativer Beitrag in der Gesetzlichen Rentenversicherung“, *Neue Zeitschrift für Sozialrecht (NZS)* 16(8/2007): 407–410.

Manow, Philip (2000), „Kapitaldeckung oder Umlage: Zur Geschichte einer anhaltenden Debatte“, in: Stefan Fisch und Ulrike Haerendel (Hrsg.), *Geschichte und Gegenwart der Rentenversicherung in Deutschland*, Duncker & Humblot: Berlin, S. 145–168.

Mackenroth, Gerhard (1952), „Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan“, in: Gerhard Albrecht (Hrsg.), *Verhandlungen auf der Sondertagung des Vereins für Socialpolitik in Berlin*, Duncker & Humblot: Berlin, S. 39–76.

Meier, Volker und Matthias Wrede (2010), „Pensions, fertility, and education“, *Journal of Pension Economics and Finance* 9(1): 75–93.

Mincer, Jacob (1958), „Investment in Human Capital and Personal Income Distribution“, *Journal of Political Economy* 66(4): 281–302.

Müller, J. Heinz und Wilfried Burkhardt (1983), „Die 3-Generationen-Solidarität in der Rentenversicherung als Systemnotwendigkeit und ihre Konsequenzen“, *Sozialer Fortschritt* 32(4): 73–77.

Nell-Breuning, Oswald von (1956), „Die Produktivitätsrente“, *Zeitschrift für Sozialreform* 2(4): 97–101.

Niehaus, Frank (2013), *Familienlastenausgleich in der Gesetzlichen Krankenversicherung? Die „beitragsfreie Mitversicherung“ auf dem Prüfstand*, Bertelsmann-Stiftung: Gütersloh.

Nugent, Jeffrey B. (1985), „The Old-Age Security Motive for Fertility“, *Population and Development Review* 11(1): 75–97.

Ott, Notburga, Heinrich Schürmann und Martin Werding (2012), *Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht*, Nomos: Baden-Baden.

Pestieau, Pierre (2006), *The Welfare State in the European Union: Economic and Social Perspectives*, Oxford University Press: Oxford, New York.

Rainer, Helmut, Stefan Bauernschuster, Natalia Danzer, Timo Hener, Christian Holzner und Janina Reinkowski (2012), *Kindergeld, ifo Forschungsbericht* Nr. 60, ifo Institut: München.

- Rauschenbach, Thomas, Bettina Arnoldt, Christine Steiner und Heinz-Jürgen Stolz (2012), *Ganztagsschule als Hoffnungsträger für die Zukunft? Ein Reformprojekt auf dem Prüfstand*, 2. Aufl., Bertelsmann-Stiftung: Gütersloh.
- Resch, Johannes und Wolfgang Knipping (1982), „Die Auswirkungen des in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden gesetzlichen Alterssicherungssystems auf die wirtschaftliche Situation der Familie“, *Jahrbuch für Sozialwissenschaft. Zeitschrift für Wirtschaftswissenschaft* 33(1): 92–122.
- Rosati, Furio C. (1996), „Social security in a non-altruistic model with uncertainty and endogenous fertility“, *Journal of Public Economics* 60(2): 283–294.
- Rürup, Bert und Sandra Gruescu (2003), *Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung*, BMFSFJ: Berlin.
- Ruland, Franz (1992), „Rentenversicherung und Kinderlastenausgleich“, *Deutsche Rentenversicherung* 64(5-6): 327–336.
- Schmähl, Winfried (1988), „Alterssicherung und Familienlastenausgleich“, *Die Angestelltenversicherung* 35(7-8): 318–323.
- Schmidt, Henning, Udo Frank und Iris Müller-Rohr (1985), „Kritische Bemerkungen zum System des Kinderlastenausgleichs – Zugleich ein Vorschlag zur Neugestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung“, *Finanzarchiv* 43(1): 28–66.
- Schreiber, Wilfrid (1955), *Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft, Schriftenreihe des Bundes Katholischer Unternehmer*, Bd. 3, J.P. Bachem: Köln.
- Sinn, Hans-Werner (2000), „Why a Funded Pension System is Needed and Why it is Not Needed“, *International Tax and Public Finance* 7(4-5): 389–410.
- Sinn, Hans-Werner und Martin Werding (2000), „Rentenniveausenkung und Teilkapitaldeckung: ifo Empfehlungen für eine Konsolidierung des Rentensystems“, *ifo Schnelldienst* 53(18): 12–25.
- Sinn, Hans-Werner (2001), „The Value of Children and Immigrants in a Pay-as-you-go Pension System: A Proposal for a Transition to a Funded System“, *ifo Studien* 47(1): 77–94.
- Sinn, Hans-Werner (2003), *Ist Deutschland noch zu retten?*, 1. Aufl., Econ-Verlag: München.
- Sinn, Hans-Werner (2004), „The Pay-as-You-Go Pension System as a Fertility Insurance and Enforcement Device“, *Journal of Public Economics* 88(7-8): 1335–1357.
- Statistisches Bundesamt (2012a), *Periodensterbetafeln für Deutschland 1871/1881 bis 2008/2010*, Statistisches Bundesamt: Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2012b), *Fachserie 14: Finanzen und Steuern*, Reihe 3.1: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2010, Statistisches Bundesamt: Wiesbaden.



Umlauf, Joachim (1980), *Die deutsche Arbeiterschutzgesetzgebung 1880–1890: Ein Beitrag zur Entwicklung des sozialen Rechtsstaats*, Duncker & Humblot: Berlin.

Werding, Martin (1998), *Zur Rekonstruktion des Generationenvertrages. Ökonomische Zusammenhänge zwischen Kindererziehung, sozialer Alterssicherung und Familienleistungsausgleich*, Mohr-Siebeck: Tübingen.

Werding, Martin (1999), „Umlagefinanzierung als Humankapitaldeckung: Grundrisse eines erneuerten ‚Generationenvertrages‘“, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 218(3+4): 491–511.

Werding, Martin (2003), „After Another Decade of Reform: Do Pension Systems in Europe Converge?“, CESifo DICE Report. *Journal for Institutional Comparisons* 1(1): 11–16.

Werding, Martin und Herbert Hofmann (2005), *Die fiskalische Bilanz eines Kindes im deutschen Steuer- und Sozialsystem*, ifo Forschungsbericht Nr. 27, ifo Institut: München.

Werding, Martin (2006), „Kinderrente und Vorsorgepflicht: Der ifo-Vorschlag zur Lösung der demographischen Krise des Rentensystems“, *ifo Schnelldienst* 59(7): 44–53.

Werding, Martin (2013a), *Modell für flexible Simulationen zu den Effekten des demographischen Wandels für die öffentlichen Finanzen in Deutschland bis 2060: Daten, Annahmen und Methoden*, Bertelsmann-Stiftung: Gütersloh.

Werding, Martin (2013b), *Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: Wie das Rentensystem stabilisiert werden kann*, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.

Werding, Martin (2013c), „Generationengerechtigkeit bei ungewissen Wachstumsperspektiven: Bedeutung und Begründbarkeit“, *ifo Schnelldienst* 66 (in Vorbereitung).

Willgerodt, Hans (1956), „Der Familienlastenausgleich im Rahmen der Sozialreform“, *Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 8: 123–171.

10. Abstract

Families in the German Statutory Pension Scheme: Reforming Pay-As-You-Go Systems

Martin Werding, Ruhr-Universität Bochum

In their conventional form, pay-as-you-go public pension schemes impose a special burden on families which systematically deteriorates the financial situation in which children grow up. The study highlights these features using the German Statutory Pension Scheme as a prominent example. While parents' investments in their children actually create the basis for financing pay-as-you-go pension schemes in the future, pension entitlements are mostly assessed based on financial contributions. The distortion in the fiscal balance of a new-born child which is created by the pension scheme is far from being off-set by other public expenditure, e.g. on education or child benefits. This may lead to disincentives regarding the number of children and/or parental investment per child that undermine the long-term stability of the pension system. It also gives rise to inequities that increase the poverty risk for children. The study investigates two major types of proposals for reforming pay-as-you-go pension schemes, either with an expansion of child-related pension benefits, or with the introduction of child allowances linked to pension contributions. It turns out that, combined with other reform measures, the former strategy is more likely to restore the sustainability of pension finances and may have an impact on families already when their children grow up – mainly because parents then have to save less for supplementary private provision for their old age. The latter strategy has a more direct impact on the financial situation of families with dependent children, but it may need to be supplemented by further reforms addressing the growth of benefit expenditure in the long run.



Über den Autor



Prof. Dr. Martin Werding, Jahrgang 1964, hat seit 2008 einen Lehrstuhl für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen an der Ruhr-Universität Bochum inne. Zuvor leitete er seit 2000 den Forschungsbereich Sozialpolitik und Arbeitsmärkte am ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München. 2007 war er Gastprofessor an der Hitotsubashi University in Tokio. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Feldern öffentliche Finanzen und soziale Sicherung, insbesondere Alterssicherung und Familienpolitik; daneben befasst er sich mit Fragen der Bevölkerungsökonomie, insbesondere Fertilität und Migration, sowie der Arbeitsmarktökonomik. Er ist regelmäßig als wissenschaftlicher Berater des Bundesfamilienministeriums und des Bundesministeriums der Finanzen tätig. Seit 2013 ist er Mitglied der Akademie der Wissenschaften und Literatur in Mainz.

Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich

Antje Funcke,
Sarah Menne

Gestaltung

Markus Diekmann, Bielefeld

Titelfoto

shutterstock/auremar

Druck

Druckhaus Rihn, Blomberg

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
Fax +49 5241 81-81999

Antje Funcke
Programm Wirksame Bildungsinvestitionen
Telefon +49 5241 81-81243
Fax +49 5241 81-681243
antje.funcke@bertelsmann-stiftung.de

Sarah Menne
Programm Wirksame Bildungsinvestitionen
Telefon +49 5241 81-81260
Fax +49 5241 81-681260
sarah.menne@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de

www.wirksame-bildungsinvestitionen.de