

Vertrag? Inwieweit ist es möglich und wünschenswert, die Fertilität über Anreize im Rentensystem zu erhöhen? Ist eine Kombination der Alterssicherungspolitik mit bevölkerungs- und familienpolitischen Zielen effektiv und effizient? Im Ergebnis wird für eine transparente Aufgabenteilung in der Sozialpolitik plädiert. Entsprechend sollten Rentensysteme Einkommenssicherheit im Alter gewährleisten und familienpolitische Ziele mit spezifischen Instrumenten verfolgt werden.

Abstract: On The Demographic Instrumentalization of Pension Systems

The incentive structure of classical old age insurance systems is typically considered to be at least partially responsible for low birth rates. It is thus argued that the predominant type of pension system causes its own financial difficulties. Therefore, old age security systems should provide monetary incentives for raising children. Respective reform proposals are discussed against the backdrop of the following questions: Is funding an alternative for those without children? Does old age security require a generational contract between two or three generations? To what extent is it possible and desirable to attain higher birth rates through incentives within the pension system? Is it effective and efficient to combine old age security policy with family and demographic policy goals? The paper argues that social policy should conduct a transparent task sharing. Accordingly, pension systems should warrant income security in old age, while family policies should be pursued through specific instruments.

1. Einleitung

Die demographische Alterung in Europa wird als wesentliche Ursache der Finanzierungsprobleme in den sozialen Sicherungssystemen angesehen. Bleiben die Rentensysteme unverändert, so bringt die steigende Lebenserwartung eine Ausweitung des Leistungsvolumens mit sich. Auf der Einnahmenseite reduziert sich zugleich die Zahl der Beitragszahler durch sinkende Geburtenraten in der Vergangenheit. Kommen zu diesen beiden Faktoren der demographischen Entwicklung hohe Arbeitslosigkeit und schwaches Wachstum hinzu, so wird auch die Entwicklung der durchschnittlichen Rentenbeiträge gedämpft. Entsprechend werden die Lösungsansätze des Finanzierungsproblems entweder auf der Beitragsseite (höhere Beitragssätze, längere Beitragszeiten, Ausweitung der Beitragsbemessungsgrundlage usw.) und/oder auf der Leistungsseite (Einschränkung der Lohnanpassung, Wegfall von Anrechnungszeiten, Verschiebung des Renteneintrittsalters, usw.) gesucht.²

¹ Ich danke Martin Beckenkamp, Julia Ellinger, Christoph Engel, Wolfram Klamm, Alkuin Kölliker, Frank Maier-Rigaud, Frank-Schulz-Nieswandt sowie den beiden anonymen Gutachtern für konstruktive Hinweise und Kritik.

² Die institutionelle Ausgestaltung des Rentensystems ändert unmittelbar nichts an den Finanzierungsproblemen. Der international häufig geforderte Wechsel von Systemen mit definierten Leistungen zu Systemen mit festgelegten Beiträgen hat in erster Linie verteilungspolitische Wirkungen: Treten nämlich Finanzierungsprobleme in einem System mit festgelegten Beiträgen auf, so wird einseitig das Rentenniveau abgesenkt. Sind umgekehrt die Leistungen definiert, so liegt die Lösung in einer Beitragssatzerhöhung. Für den Fall eines wirtschaftlichen Aufschwungs bzw. einer für die Finanzsituation des Rentensystems zuträglichen demographischen Entwicklung sind die Vorzeichen der Verteilungswirkungen vertauscht, d. h. das Rentenniveau wird im erstgenannten System erhöht und im letztgenannten werden die Beitragssätze reduziert. Warum dennoch zunehmend Rentensysteme mit festgelegten Beiträgen gefordert werden, hängt mit den postulierten Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt zusammen und den erwarteten Finanzierungsschwierigkeiten aufgrund von Demographie und Wachstumsschwäche. Vor diesem Hintergrund erhofft man sich von Systemen mit definierten lohnbezogenen Beiträgen eine Begrenzung der Lohnkosten.

Zur demographischen Instrumentalisierung von Rentensystemen¹

Remi Maier-Rigaud

Zusammenfassung

Die Anreizstruktur klassischer Rentenversicherungssysteme wird häufig für niedrige Geburtenraten mitverantwortlich gemacht. Demnach verursacht das Rentensystem seine demographisch bedingten Finanzierungsprobleme selbst. Deshalb sollen positive Fertilitätsanreize im Rentensystem verankert werden. Die entsprechenden Reformvorschläge werden vor dem Hintergrund der folgenden Fragen diskutiert: Stellt das Kapitaldeckungsverfahren eine Alternative für Kinderlose dar? Basieren Rentensysteme auf einem Zwei- oder Drei-Generationen-

In den letzten Jahren sind darüber hinaus die gesetzlichen Rentensysteme selbst als Verursacher ihrer eigenen Finanzierungsprobleme ins Blickfeld geraten: Wachstumsschwäche und Geburtenrückgang werden als Folge einer in den Rentensystemen liegenden falschen Anreizstruktur interpretiert. Die klassische Sozialversicherung untergrabe die Voraussetzung ihrer eigenen Nachhaltigkeit.³ Auch auf internationaler Ebene dominiert diese Problemanalyse: So befürchtet die Weltbank, dass die in Entwicklungsländern neu eingeführten öffentlichen Rentensysteme die Saat ihrer eigenen Zerstörung säen.⁴

In diesem Kontext wird der seit Gründung der Bundesrepublik immer wieder auftauchende Vorschlag, Rentensysteme mit endogenen Fertilitätsanreizen zu versehen, nun erneut diskutiert. Die politische Brisanz des Themas ist durch eine Erhöhung der Beitragssätze für Kinderlose zur Pflegeversicherung zum 1. Januar 2005 zusätzlich gestiegen.⁵ Im Folgenden wird zunächst die theoretische Provenienz dieser Vorschläge dargelegt und geprüft, ob Kapitalbildung eine Alternative für Kinderlose darstellt. Weiter wird die den Vorschlägen innewohnende Logik eines Vertrags zwischen drei Generationen dogmengeschichtlich analysiert. Anschließend wird diskutiert, inwieweit endogene Fertilitätsanreize in Rentensystemen möglich und wünschenswert sind. Abschließend wird das grundlegende Verhältnis von Renten- und Familienpolitik dargestellt und für eine transparente Aufgabentrennung plädiert.

2. Rentensysteme mit endogenen Fertilitätsanreizen

Ohne Zweifel ist eine pyramidenförmige Altersstruktur eine vorteilhafte Rahmenbedingung für Alterssicherungssysteme. Von einer solchen demographischen Struktur ist Deutschland, wie viele OECD-Länder, weit entfernt. Die Idee liegt also nahe, institutionelle Alterssicherungssysteme mit einer endogenen Anreizstruktur auszustatten, die für eine nachhaltige Bevölkerungsentwicklung sorgt. Dadurch soll langfristig die Finanzierungsgrundlage der sozialen Sicherungssysteme stabilisiert werden.⁶

Derartige Vorschläge basieren auf der Überlegung, dass Rentensysteme *moral hazard*-Effekte auslösen können. Ausgehend von einer realwirtschaftlichen Betrachtung sind Kinder die Erwerbstätigen von morgen, aus deren Sozialprodukt die Renten der Elterngeneration bezahlt werden müssen. Hiervon profitieren auch Kinderlose. Folglich – so die These – sinken die individuellen Anreize⁷, sich für eigene Kinder zu entscheiden und in deren Ausbildung zu investieren, da ihr „Nutzen“ via Umlagesystem über die gesamte Rentnergeneration diffundiert.⁸

Aus dieser theoretischen Perspektive erscheint es zunächst einleuchtend, dass auch die deutsche Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) *moral hazard*-Effekte induziert, die ursächlich für geringe Fertilitätsraten sein könnten.⁹ Entsprechend wäre eine „ausgewogene“ Bevölkerungsstruktur zu verzeichnen, wenn das Rentensystem eine andere Funktionslogik besäße: „Würden Leistungsansprüche nur durch Erziehungszeiten erworben, ergäbe sich kein demographisches Problem in der gesetzlichen Rentenversicherung.“¹⁰

Diese Diagnose liegt in dieser oder ähnlicher Form allen Vorschlägen zugrunde, die eine Ausrichtung der Rentenbeiträge bzw. -leistungen an der Kinderzahl fordern.¹¹ Die Lösung wird in Rentensystemen mit endogenen Fertilitätsanreizen gesehen: „Notwendig wäre eine stärkere Staffelform der Rentenansprüche nach der Kinderzahl, um das System nachhaltig zu stabilisieren und die rentenrechtliche Förderung von Kinderlosigkeit und Kinderarmut zu beenden.“¹² Dieser Ansatz entspricht einem Drei-Generationen-Vertrag, da die Erwerbstätigen sowohl die Renten der Rentnergeneration erwirtschaften als auch eigene Rentenansprüche aus der Erziehung der Kindergeneration erwerben.

Die Vorschläge laufen auf ein dual strukturiertes Rentensystem hinaus. Neben dem monetären soll ein generativer Rentenbeitrag in Form von Kindern und Kindererziehung geleistet wer-

den. Fällt der generative Beitrag aus welchen Gründen auch immer aus, reduzieren sich die Rentenansprüche. Insofern kann die Berücksichtigung der Kinderzahl die Alterssicherung von Beitragszahlern ohne Kinder gefährden.

Welche Optionen haben diejenigen, die den Anreizen zum Trotz kinderlos bleiben wollen oder müssen? Hierzu wird Folgendes vorgeschlagen: Kinderlose und Personen, die nur ein Kind erziehen, sollen zusätzlich eine kapitalgedeckte Altersvorsorge aufbauen, um so ihre „Lücke“ in der Altersvorsorge zu schließen. Die Höhe der kapitalgedeckten Anlage soll sich danach am Gegenwartswert der durchschnittlichen Sozialversicherungsbeiträge von Kindern im Lebenszyklus orientieren. Durch diesen kapitalgedeckten Beitrag sollen Kinderlose die positive fiskalische Externalität kompensieren, die Kinder im Sozialversicherungssystem auslösen.¹³ Diejenigen, die Kinder erziehen, sollen keinen oder im Falle nur eines Kindes einen reduzierten kapitalgedeckten Beitrag leisten müssen. Die Beitragsreduktion soll sich an der durch die Kindererziehung „verursachten“ positiven fiskalischen Externalität orientieren.¹⁴ In einem solchen

³ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (1998), S. 28.

⁴ Demnach reduzieren öffentliche Rentensysteme die Fertilität und erhöhen damit langfristig den Altenquotienten, der wiederum die Finanzierung von Rentensystemen erschwert. „If people have children to provide security for their old age, the introduction of formal systems of old age security should reduce fertility rates and population growth. By increasing old age dependency rates this process may place unexpected financial strains on formal pay-as-you-go systems. To the degree that this is the case, new public pay-as-you-go plans contain the seeds of their own destruction.“ World Bank (1994), S. 59.

⁵ Das Gesetz zur Berücksichtigung von Kindererziehung im Beitragsrecht der sozialen Pflegeversicherung vom 15. 12. 2004 sieht für kinderlose Versicherte ab dem 23. Lebensjahr einen Beitragszuschlag von 0,25 Prozentpunkten vor. Vgl. Bundesgesetzblatt (2004). Der Gesetzgeber folgt damit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. 4. 2001. Demzufolge ist ein einheitlicher Pflegeversicherungsbeitrag für alle Mitglieder der sozialen Pflegeversicherung, unabhängig davon, ob diese Kinder haben und erziehen oder nicht, mit Artikel 6, Absatz 1 des Grundgesetzes (besondere Schutzwürdigkeit von Ehe und Familie) nicht vereinbar. Vgl. BVerfGE (2001). Ausführlicher zu dieser Problematik und zur Gefahr, dass diese Reformrichtung ausstrahlt und auch im Bereich der Rentenversicherung übernommen wird: *Schmähl* (2004); *Letzner* (2004), S. 11/12 und *Hase* (2003), S. 61/62.

⁶ Kurzfristig dürften steigende Kinderzahlen die öffentlichen Haushalte und die sozialen Sicherungssysteme stärker belasten. Auch mittel- und langfristig ist in Anbetracht der Massen-/Jugend Arbeitslosigkeit die Rechnung, dass zusätzliche Kinder automatisch die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Erwerbspersonen erhöht, mit vielen Unbekannten verbunden. Vgl. *Fuhrmann* (2004), S. 453.

⁷ Inwieweit insgesamt positive oder negative ökonomische Fertilitätsanreize vorliegen, hängt vom erwarteten Vorzeichen des Netto-transfers zwischen Kindern und Eltern im Lebenszyklus ab.

⁸ Vgl. *Sinn* (2004), S. 1342/1343. Sinn interpretiert die Rentenversicherung als eine Versicherung des Infertilitätsrisikos und spricht vor diesem Hintergrund von *moral hazard*.

⁹ Vgl. *Henman/Voigtländer* (2004), S. 168.

¹⁰ *Eekhoff/Henman* (2002), S. 284.

¹¹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2005), Ziff. 84–87; *Pimpertz* (2005); *Henman/Voigtländer* (2004), S. 166–173; *Henman* (2004); *Abio/Mahieu/Patxot* (2004); *Sinn* (2002); *Sinn* (2001), S. 77–94; *Eekhoff/Henman* (2002), S. 283/284; *Bickel* (1999), S. 182–190; *Werdning* (1998); *Borchert* (1994), S. 118–129; *Rauscher* (1981), S. 102–106.

¹² *Henman/Voigtländer* (2004), S. 173.

¹³ Diese allokatonspolitische Perspektive wirft die Frage auf, ob Kinder über die Sozialversicherung hinausgehende externe Effekte generieren. Ist dies der Fall, so wäre eine Internalisierung über die Sozialversicherung unvollständig und eine steuerfinanzierte Familienpolitik adäquater, um gesellschaftsweite positive externe Effekte auszugleichen. Vor diesem Hintergrund ist das Externalitätenkonzept zutreffender als das verwandte, aber eng versicherungsökonomische Phänomen des *moral hazard*.

¹⁴ Vgl. *Sinn* (2001), S. 87–90. Sinn schlägt die Einführung eines solchen hybriden Rentensystems vor. Es soll gerechter als das Bisherige sein, weil diejenigen, die die Krise durch ihre Kinderlosigkeit

dualen Rentensystem stellen also zwei Kinder die Referenzgröße dar, ab der weder die gesetzlichen Rentenansprüche gekürzt werden noch zusätzliche kapitalgedeckte Rentenbeiträge gezahlt werden müssen.¹⁵ Auf diese Weise wird die GRV auch dann finanziell entlastet, wenn die Fertilitätsanreize keinen Wandel der Bevölkerungsstruktur auslösen.

3. Kapitalgedeckte Rentenversicherung als Alternative für Kinderlose?

Die Befürworter von endogenen Fertilitätsanreizen suggerieren mit ihrem Vorschlag, eine verstärkte private kapitalgedeckte Absicherung für Kinderlose einzuführen, dass ausschließlich das Umlageverfahren demographieabhängig ist. Wie fragwürdig diese Annahme ist, zeigt ein extremes demographisches Szenario: eine kinderlose Volkswirtschaft. In ihr müsste die Rente zwangsläufig durch Kapitaldeckung angespart werden. Im Alter gäbe es dann aber kein Sozialprodukt, das konsumiert werden könnte. Dem angesparten nominalen Kapital stünden keine realen Güter gegenüber – es würde wertlos.¹⁶

Das Beispiel verdeutlicht, dass Kapitalakkumulation zwar einem Einzelnen als „Ersatz“ für seinen fehlenden „Kinderbeitrag“ dienen kann, aber keine allgemeine Lösung für eine (geschlossene) Volkswirtschaft bietet. Konsumansprüche im Alter müssen letztlich immer aus der laufenden Produktion gedeckt werden. Eine Produktion ohne arbeitende Bevölkerungsgruppen ist nicht möglich, und zwar auch dann nicht, wenn durch Produktivitätsfortschritte einiges kompensiert werden kann.¹⁷

Diese Zusammenhänge gelten unabhängig von der Finanzierungsform für jedes Rentensystem. Realwirtschaftlich geben immer die Erwerbstätigen einen Teil des von ihnen erwirtschafteten Sozialprodukts an die Rentnergeneration ab. Lediglich die Anspruchsgrundlagen unterscheiden sich nach Umlagefinanzierung und Kapitaldeckung: Im Kapitaldeckungsverfahren werden Ansprüche der Rentnergeneration auf Teile des Sozialprodukts direkt gegen „Geld“ getauscht und nicht, wie im Umlageverfahren, gegen spezifische „Rechte“.

Resultiert aus der demographischen Alterung eine Reduktion des Sozialprodukts, dann sind stets beide Finanzierungsformen negativ beeinträchtigt. Die verschiedenen Kapitalanlagen, die im Kapitaldeckungsverfahren gebildet wurden, werden real abgewertet: Verkauft eine Rentnergeneration simultan ihre Kapitalanlagen am Markt und steht der Rentnergeneration eine relativ kleine jüngere Käufergeneration gegenüber, so induziert das Überangebot einen Kursverfall. Der reale Wert des für die Altersvorsorge angesparten Kapitals hängt also auch in diesem Fall von der jeweiligen Produktion der Kindergeneration ab.¹⁸ Auch der Umweg über den Kapitalmarkt kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass Kinderlose im Alter auf die eine oder andere Weise am Sozialprodukt der nachwachsenden Generation beteiligt werden müssen.¹⁹

Folglich besitzt das Kapitaldeckungsverfahren keine Immunität gegenüber demographischen Schocks, auch wenn es oberflächlich als Alternative zum generativen Beitrag interpretiert wird. Entsprechend führt der Vorschlag, den fehlenden Humankapitalbeitrag von Kinderlosen durch Kapitalbildung zu ersetzen, systematisch in die Irre, da zwischen beiden „Investitionsformen“ keine Substitutionsbeziehung besteht. Im gesamtwirtschaftlichen Sinne sind Kinder die einzige Grundlage für jegliche Form der Alterssicherung. Auch in dynamischer Hinsicht sind Umlage und Kapitaldeckung äquivalent, da die von Rentensystemen ausgehenden Fertilitätsanreize nicht von der Finanzierungsform, sondern von spezifischeren Konstruktionselementen abhängen.²⁰

Begründet die realwirtschaftliche Betrachtung, dass Rentenansprüche primär aus der individuellen Akkumulation von Kindern, anstatt aus den Sozialversicherungsbeiträgen abgeleitet werden? Wohl kaum, denn genauso könnte argumentiert werden, dass für den Ruhestand gespartes Geld wertlos ist, solange eine Beteiligung an der Reproduktion unterbleibt. Anders for-

muliert: Da Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren gleichermaßen auf dem Sozialprodukt der nachfolgenden Generation fußen, müsste die Implementierung von Fertilitätsanreizen auf beide Systeme gerichtet sein. Dies liefe auf eine nach der Kinderzahl differenzierte Rendite in der kapitalgedeckten Altersvorsorge hinaus.²¹ Theoretisch müsste jeder Konsumanspruch vertraglicher oder monetärer Art, der außerhalb der eigenen Erwerbsphase liegt, durch einen realwirtschaftlichen Humankapitalbeitrag gedeckt sein.

Der Vorschlag, Kinderlose sollten für ihre Altersvorsorge Kapital akkumulieren, basiert auf der irrealen Annahme, dass eine von der wirtschaftlichen Aktivität der nachfolgenden Generation unabhängige Alterssicherung möglich sei. Darüber hinaus wird behauptet, man könne mit der Formel „Kapitaldeckung für Kinderlose“ zusätzlich das Problem des Übergangs von einem umlagefinanzierten zu einem kapitalgedeckten System lösen.²² Die Argumentation lautet: Weil diejenigen, die keine Kinder erziehen, nur den monetären Beitrag zur Alterssicherung leisten und folglich mehr Ressourcen übrig haben, können sie gleichzeitig eine kapitalgedeckte Alterssicherung aufbauen.²³ Diese Über-

verursacht haben, über einen „zweiten Beitrag“ in Form von Einzahlungen in ein kapitalgedecktes System auch die von ihnen verursachten Kosten tragen. Vgl. Sinn (2001), S. 84.

¹⁵ Vgl. Eekhoff/Henman (2002), S. 284.

¹⁶ Die hier entwickelte Argumentation bewegt sich systematisch im Rahmen einer Analyse der geschlossenen Volkswirtschaft. Außenwirtschaftsbeziehungen werden ausgeblendet, da Import- bzw. Exportüberschüsse keine intertemporalen, sondern interregionale Verschiebungen des Sozialprodukts darstellen. Folglich können Importüberschüsse bei global konvergierenden Bevölkerungsstrukturen keine langfristige Lösung bieten. Anders liegt der Fall unter der Annahme einer kleinen offenen Volkswirtschaft. In diesem Fall dürften Importüberschüsse den „demographischen Druck“ von kapitalgedeckten Rentensystemen nehmen. Allerdings basiert dieser Vorzug des Kapitaldeckungsverfahrens auf einer globalisierten Ökonomie. Würde dieser eine globale politische Ordnung gegenüberstehen, so könnten die demographischen Risiken des Umlageverfahrens ebenso diversifiziert werden.

¹⁷ Diese Überlegungen gehen auf Mackenroth zurück und ihr Kern wird im deutschsprachigen Raum als „Mackenroth-Satz“ bezeichnet. Vgl. Mackenroth (1952), S. 41. Die gleichen Grundüberlegungen finden sich aber auch im englischsprachigen Raum, beispielsweise bei Barr. Vgl. Barr (1979), S. 35–42 sowie Barr (2000), S. 10. Hieran schließt die Diskussion an, ob kapitalgedeckte Systeme im Zeitablauf ein höheres Sozialprodukt als bei Umlagefinanzierung generieren. Vgl. Schmähl (1981), S. 163–166.

¹⁸ Diese Zusammenhänge sind in der Literatur als „asset melt-down“-Hypothese bekannt. Kritisch hierzu: Wissenschaftlicher Beirat beim BMWa (2005), Ziff. 15–18.

¹⁹ Allerdings ist im Kapitaldeckungsverfahren die Verteilungswirkung einer Reduktion des realen Sozialprodukts a priori unklar und Ergebnis von intransparenten Markttransaktionen. Aus politökonomischer Sicht könnte ein strategisches Interesse an diffusen Verteilungswirkungen bestehen, da sie die politischen Verantwortlichkeiten maskieren.

²⁰ Vgl. Auer/Büttner (2004), S. 307/308.

²¹ Entsprechende Eingriffe würden nicht nur die Allokationsfunktion des Marktes erheblich beeinträchtigen. Vor dem Hintergrund marktwirtschaftlicher Prinzipien verhindert das Kapitaldeckungsverfahren a priori die Vermischung des Alterssicherungsziels mit bevölkerungspolitischen Zielen.

²² Eine Zusammenfassung der allgemeinen Diskussion zur Frage des Systemwechsels von umlagefinanzierten zu kapitalgedeckten Rentensystemen findet sich bei Barr. Vgl. Barr (2001), S. 118–122. Vgl. auch Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (1998), S. 24–48 und Börsch-Supan (2001), S. 212–214.

²³ Vgl. Sinn (2001), S. 84. Bemerkenswürterweise kommt Sinn an anderer Stelle zu dem Ergebnis, dass trotz *moral hazard* eine moderate Umlagefinanzierung positive Wohlfahrtseffekte induziert: Zum einen versichern umlagefinanzierte Rentensysteme das Risiko der Altersarmut infolge von Infertilität, zum anderen können die Kinder zur Alimentierung der Rentnergeneration verpflichtet werden, was privatvertraglich nicht möglich wäre. Vgl. Sinn (2004), S. 1342/1343. Diese Überlegungen sind durchaus richtig, aber nicht in Einklang zu bringen mit der Forderung von Sinn, Kinderlose sollten sich über Kapitaldeckung vor Altersarmut infolge von Infertilität schützen.

legung implizierte, dass der vollständige Übergang zur Kapitaldeckung erst vollzogen wäre, wenn keine Kinder mehr existierten. Abgesehen davon bliebe die grundlegende Problematik des Systemwechsels bestehen. Die Generation, die den Übergang vollzieht (oder je nach Verteilungsschlüssel auch mehrere Generationen), wird zwangsläufig doppelt belastet, da die Kosten des „free lunch“ der ersten Rentnergeneration bei Einführung der Umlagefinanzierung von Generation zu Generation weitergegeben werden und nun auszugleichen sind.

4. Zwei- oder Drei-Generationen-Vertrag?

Mit dem Vorschlag einer Differenzierung der Rentenansprüche nach der Kinderzahl wird eine alte Debatte wieder aufgegriffen: Bereits im Vorfeld der Einführung der dynamischen Rente 1957 wurde die Frage diskutiert, ob die Rentenversicherung in Form eines Zwei- oder Drei-Generationen-Vertrags konzipiert werden sollte. Damals wurde zu Gunsten eines Zwei-Generationen-Vertrags entschieden. Diejenigen, die nun fordern, die Kindererziehungsleistung solle einen eigenen Rentenanspruch in der GRV begründen, beziehen sich häufig auf *Wilfrid Schreiber*, den „Vater“ der dynamischen Rente. Er habe, so wird argumentiert, in der Vernachlässigung der Kinderseite einen Konstruktionsfehler der Rentenversicherung gesehen, der durch die Implementierung eines Drei-Generationen-Vertrags behoben werden solle.²⁴

Diese Interpretation wird der Position *Schreibers* nicht gerecht. So wie *Schreiber* „eine saubere, ja radikale Trennung der Reform der Sozialversicherungen von allen Maßnahmen der Fürsorge und Versorgung“²⁵ fordert, so fordert er auch, „eine Lebenssicherung für das Kind und den noch nicht erwerbsfähigen Jugendlichen zu schaffen“²⁶. Sein Vorschlag ist die Einführung einer Kindheits- und Jugendrente auf deren Auszahlung bis zur Vollendung des 20. Lebensjahres Anspruch bestehen soll. Die Finanzierung dieser Rente soll im Umlageverfahren durch Erwerbspersonen ab dem 35. Lebensjahr als Prozentsatz ihres Bruttoeinkommens erfolgen. Bezüglich der Höhe dieses Beitragssatzes sieht *Schreiber* tatsächlich eine Staffelung nach der Kinderzahl und sogar nach dem Familienstand vor.²⁷

Schreibers Vorschlag einer Kindheits- und Jugendrente begründet allein noch keinen Vertrag zwischen drei Generationen. Von einem Drei-Generationen-Vertrag kann erst die Rede sein, wenn monetäre und generative Beiträge einen Anspruch auf Altersrente begründen. *Schreiber* hat die Möglichkeit, auch die Höhe der Altersrente nach der Kinderzahl zu staffeln, erkannt und als „gerecht“ empfunden, aber offensichtlich bewusst nicht in seinen Vorschlag aufgenommen.²⁸ Ob politisches Gespür oder andere Gründe ausschlaggebend waren, geht aus seiner Schrift *Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft. Vorschläge zur ‚Sozialreform‘* (1955) nicht hervor. Es gilt also festzuhalten, dass eine Staffelung der Rentenbeiträge nach der Kinderzahl auch im ursprünglichen *Schreiber*-Plan nicht vorgesehen war. Dies bestätigen auch Zeitzeugen.²⁹

Die vorgeschlagene Einführung einer Kindheits- und Jugendrente ist zwar die Antwort auf eine Problemstruktur, die analog auch auf das Rentensystem zutrifft, nämlich die Verteilung des Lebensinkommens auf die „unproduktiven“ Lebensphasen. Aber die Idee *Schreibers* beinhaltet, dass bevölkerungspolitische Anreize im Rahmen der Kindheits- und Jugendrente gesetzt werden und nicht im Rahmen der Rentenversicherung. Konzipiert sind zwei voneinander institutionell getrennte Systeme. Die Generation der Erwerbstätigen schließt zwei verschiedene Verträge: einen mit der Kindergeneration und einen mit der Rentnergeneration. Entsprechend bezeichnet *Schreiber* sein Altersrentenkonzept als Zwei-Generationen-Vertrag:

„Unser Vorschlag kann als ‚Solidar-Vertrag zwischen jeweils zwei Generationen‘ bezeichnet werden. Die jeweils Arbeitstätigen sorgen dafür, daß die jeweils Alten ihr Renteneinkommen haben, und erwerben damit das Anrecht, in ihrem eigenen Alter von den dann Arbeitstätigen mitversorgt zu werden. Dieser Solidar-Ver-

trag ist nichts anderes als der wahrhaftige und ungekünstelte Vollzug der Tatsachen, die – so oder so – wirksam sind. Das Renteneinkommen der Alten eines ganzen Volkes kann tatsächlich immer nur aus dem laufenden Sozialprodukt entnommen werden. Darin sind sich die Gelehrten aller Richtungen einig. Der einzelne kann Vermögen anhäufen, um es im Alter zu verzehren – die Gesamtheit des Volkes kann es nicht.“³⁰

Schreiber ging es immer um den klassischen Generationenvertrag zwischen der Erwerbstätigen- und der Rentnergeneration. Der in diesem Kontext originäre Beitrag *Schreibers* war es, diesem Vertrag spiegelbildlich einen zweiten Zwei-Generationenvertrag zur Seite zu stellen. Spiegelbildlich, weil dieser nun „rückwärtsgerichtet“ mit der Kindergeneration geschlossen werden sollte. Dies entsprach *Schreibers* Vorstellung, allen drei Generationen ein eigenständiges Einkommen zu gewährleisten. Daraus folgt aber auch im ursprünglichen *Schreiber*-Plan kein Drei-Generationen-Vertrag, sondern zwei separate Zwei-Generationen-Verträge.³¹

Die dogmengeschichtlichen Wurzeln dieser neuerdings wieder verstärkt vertretenen Idee liegen nicht so eindeutig bei *Schreibers* Plänen, wie oftmals angenommen wird. Vielfach ist heute vom *Schreiberschen* Drei-Generationen-Modell die Rede, bei dem die Rückzahlung der Kindheitsrente an die Rentnergeneration erfolgt. Es wird der Eindruck erweckt, die Kindheitsrente sei ein Kredit, der an den gewährenden Personenkreis als Altersrente zurückgezahlt werden müsste.³² Vielmehr erfolgt nach *Schreibers* Vorstellung die vollständige „Rückzahlung“ für die empfangene Kindheitsrente durch Zahlungen an die neu heranwachsende Kindergeneration.³³

Schreiber als Kronzeugen von Reformideen im Sinne eines Drei-Generationen-Vertrags zu präsentieren, ist irreführend. Autoren, die das erkannt haben, versuchen, die *Schreibersche* Trennung von Kinderkasse und Rentensystem damit zu erklären, „daß *Schreiber* selbst diese Verbindung offenbar nicht bis ins Letzte bedacht und daher die Möglichkeit, wenn nicht sogar die Notwendigkeit einer wesentlich stärkeren institutionellen Verknüpfung beider Teilsysteme übergangen hat“³⁴.

Festzuhalten bleibt, dass *Schreiber* nicht als direkter geistiger Vater des Drei-Generationen-Vertrags bezeichnet werden kann. Darüber hinaus weisen seine Reformideen zwar dezidiert bevölkerungspolitische Motive auf, diese werden aber nicht im Altersrentensystem verortet. Eher ist *Schreiber* in sehr allgemeiner Hinsicht als Wegbereiter für soziale Sicherungssysteme mit bevölkerungspolitischer Zielfunktion zu identifizieren. Denn auch um die finanziellen Grundlagen des Rentensystems zu erhalten, erachtete *Schreiber* Bevölkerungswachstum als wünschenswert. Entsprechend hatte für *Schreiber* ein nach der Kinderzahl gestaffelter Beitrag zur Kindheitsrente eine bevölkerungspolitische Steuerungsfunktion.³⁵

²⁴ Vgl. *Borchert* (1994), S. 57–65 und *Löckenhoff* (1989), S. 111–113.

²⁵ *Schreiber* (1955), S. 15.

²⁶ *Schreiber* (1955), S. 31.

²⁷ Vgl. *Schreiber* (1955), S. 32/33. Obwohl *Schreiber* betont, auf „alle ethischen und religiösen Argumente“ (*Schreiber* 1955, S. 34) zu verzichten, soll sein Vorschlag Anreize zur „biologisch und sittlich wünschenswerten [...] Frühehe schaffen“ (*Schreiber* 1955, S. 35).

²⁸ Vgl. *Schreiber* (1955), S. 35.

²⁹ Vgl. *Nell-Breuning/Fetsch* [Hg.] (1981), S. 60 (Diskussionsbeitrag von *Thomas Ruf*).

³⁰ *Schreiber* (1955), S. 28.

³¹ Vgl. *Kaufmann* (2005), S. 167/168.

³² Diese problematische Auslegung des *Schreiber*-Plans findet sich in einem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen: Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMFSFJ (2001), S. 205–210. Vgl. auch *Althammer* (2004).

³³ Vgl. *Schreiber* (1955), S. 32 und 36.

³⁴ *Werding* (1998), S. 227.

³⁵ Vgl. *Schreiber* (1955), S. 31–36. Wohlfahrtsökonomisch lässt sich eine aktive Bevölkerungspolitik nicht begründen, da ein Vergleich von Gesellschaften mit einer unterschiedlichen Zahl von Indi-

5. Befreiung der Familienplanung von materiellen Zwängen

Die aktuellen Reformvorschläge postulieren, dass eine bestimmte demographische Struktur über endogene Anreize im Rentensystem erreichbar und zugleich politisch wünschenswert sei. Beides ist umstritten. Zunächst fällt auf, dass die demographische Entwicklung auf eine Diskussion über monetäre Fertilitätsanreize verkürzt wird. Damit wird nicht nur eine pronatalistische Sozialpolitik befürwortet,³⁶ sondern es werden mechanistische Kausalbeziehungen aus einfachen Rationalitätsmodellen als im normativen Sinne politikrelevant interpretiert. Insbesondere die Erklärungskraft von *free rider*-Verhalten steht und fällt aber mit der unterstellten Rationalität der Akteure. Allgemeiner formuliert lautet die Frage, ob Fertilität überhaupt durch monetäre Anreize erhöht werden kann.³⁷

Empirische Analysen über direkte finanzielle Transfers an Eltern beschreiben unterschiedliche Effekte: Einerseits gelangt eine Untersuchung zu dem Ergebnis, dass in Großbritannien die Höhe des Kindergelds die Fertilitätsrate positiv beeinflusst.³⁸ Andererseits scheint selbst in Entwicklungsländern eine staatliche Subventionierung des Nachwuchses allein keinen signifikanten Einfluss auf die Fertilität zu haben.³⁹ Offensichtlich ist eine Steigerung der Geburtenrate durch Familienpolitik nicht ohne weiteres möglich. Eine Ausnahme stellen Ausgangssituationen dar, in denen der Kinderwunsch auf sozioökonomische Hindernisse trifft und deshalb bislang nicht realisiert werden konnte.⁴⁰ In diesem Zusammenhang ist die Korrelation zwischen Fertilität und Frauenerwerbstätigkeit in OECD-Ländern zu sehen: Seit den 80er Jahren hat sich die negative Korrelation zwischen beiden Variablen in eine positive gewandelt. Eine Erklärung für diese Entwicklung sind die durch Familienpolitik verbesserten Voraussetzungen für Frauen, um Kindererziehung und Berufstätigkeit zu verbinden.⁴¹

Ob speziell im Rentensystem verankerte endogene Fertilitätsanreize Wirkung zeigen, ist nicht bekannt. Dies liegt daran, dass ein solches Rentensystem bisher nicht existiert und entsprechend keine empirischen Untersuchungen möglich sind. A priori ist die Rationalitätsannahme in diesem Fall besonders kritisch zu sehen, weil die Entscheidung für Kinder mit monetären Größen in Verbindung gebracht werden müsste, die je nach konkreter Gestaltung des Reformvorschlags erst im Rentenalter anfallen. Die Wirksamkeit von monetären Anreizen in ca. 45 Jahren im Hinblick auf heutige Entscheidungen ist in Anbetracht der großen Unsicherheit unklar. Dies deutet darauf hin, dass im Rentensystem verankerte Fertilitätsanreize noch weniger als direkte familienpolitische Transfers geeignet sind, eine Verhaltensänderung zu bewirken.⁴²

Aber selbst unter der Annahme, dass Fertilitätsanreize in der Rentenversicherung ein demographisches Steuerungspotenzial haben, ist zu überlegen, ob es sich hierbei um ein sinnvolles politisches Ziel handelt. Die rationaltheoretische soziologische Literatur interpretiert die Einführung von institutionellen Altersversicherungssystemen im Zuge der Entstehung der modernen Industriegesellschaft als einen Eingriff in funktionierende Anreizstrukturen. Die veränderten Anreize sollen nicht nur sinkende Geburtenraten, sondern ebenfalls geringere Investitionen in die Ausbildung der Kinder erklären.⁴³ Auch in der ökonomischen Literatur wird häufig ein verklärtes Bild der vorindustriellen Großfamilie gezeichnet,⁴⁴ deren Generationenbeziehungen von „natürlichen“ Fertilitätsanreizen geprägt seien. Diese vollinternalisierten Familienlösungen werden dann als „benchmarking“ für Rentensysteme herangezogen.⁴⁵ Dementsprechend wird vorgeschlagen, institutionelle Rentensysteme mit endogenen Fertilitätsanreizen auszustatten. Es wird also eine Politikempfehlung mit der Begründung gegeben, damit einen quasi „natürlichen“ Zustand herzustellen.⁴⁶

Der Unterschied zwischen der traditionellen innerfamiliären Altersvorsorge und der gesetzlichen Rentenversicherung soll auf die Absicherung des Risikos, „dass die eigenen Kinder im Einzelfall später nicht zur Altersversorgung der Eltern in der

Lage sind“⁴⁷, reduziert werden. Warum wird der ökonomische Internalisierungsgedanke an dieser Stelle abgebrochen? Schließlich liegt es in der Logik des Vorschlags nach der individuellen Produktivität der Kinder zu differenzieren, um somit auch eine Beitragsäquivalenz für den generativen Beitrag herzustellen. Sicher würde hierbei eine Vielzahl von Implementierungsschwierigkeiten auftreten. Trotzdem ist bereits vorgeschlagen worden, die Rentenansprüche an die Erziehungsaufwendungen oder den Bildungsabschluss des Kindes zu knüpfen.⁴⁸ Werden aber die Rentenansprüche nicht nur nach Kinderzahl, sondern auch nach – wie auch immer definierter – „Qualität“ variiert, so entspricht dies der innerfamiliären Altersversorgung: Die Alters-

viduen zwangsläufig mit starken Werturteilen behaftet ist. Ausführlicher hierzu: *Konrad/Richter* (2005), S. 121–123. Bemerkenswert ist jedenfalls, dass nicht nur von *Schreiber*, sondern heute noch das Ziel Bevölkerungswachstum allenthalben vertreten wird. Hintergrund dafür ist oftmals die Sorge um die finanzielle Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme. Eine in vielen Fällen übertriebene Sorge: Der relevante Quotient aus nicht-erwerbsfähiger und erwerbsfähiger Bevölkerung steigt z. B. in Deutschland zwischen 1970 und 2050 um 12%. Diese Prognose auf der Datengrundlage des statistischen Bundesamtes zeigt bereits die Überzeichnung der Problematik durch das Schlagwort von der „demographischen Zeitbombe“. Vgl. *Bingler/Bosbach* (2004), S. 25. Selbst wenn die demographische Alterung der Gesellschaft drastischer ausfallen sollte und sich keine diese Effekte kompensierende Produktivitätssteigerung entwickelt, so bleibt die globale Perspektive eine andere: Die Weltbevölkerung wächst gegenwärtig um 76 Millionen Menschen pro Jahr und die Vereinten Nationen erwarten, dass bis 2050 ca. 9 Milliarden Menschen auf der Welt sein werden. Vgl. UNFPA (2004), S. 8 und *Bürg* (1996), S. 79–81. Insofern dürfte die demographische Entwicklung die ökologische Nachhaltigkeit mehr beeinträchtigen als die Nachhaltigkeit der Rentensysteme.

³⁶ Dies gilt, obwohl die Reformvertreter explizit keine aktive Bevölkerungspolitik in ihrem Vorschlag sehen. Ihnen geht es um eine „neutrale“ Kinderentscheidung. Vgl. *Sinn* (2002) und *Henman/Voigtländer* (2004), S. 168. Die Krux ist, dass sich „neutral“ auf einen naturalistischen Status quo bezieht, in dem ein Leben „nach der Arbeit“ ohne eigene Kinder nicht möglich war.

³⁷ Es sei an dieser Stelle bereits angemerkt, dass die Wirkung von Anreizen eine empirische Frage ist, die nicht pauschal zu beantworten ist. Beispielsweise ist eine Differenzierung der Wirkung nach der Höhe der monetären Anreize wahrscheinlich.

³⁸ Vgl. *Cigno/Rosati* (1996), S. 1581.

³⁹ Vgl. *Heemskerk/Norton/de Dehn* (2004), S. 950.

⁴⁰ Vgl. *Thenner* (2000), S. 97/98.

⁴¹ Vgl. *Engelhardt/Prskawetz* (2002), S. 10.

⁴² Aus einer Gerechtigkeits- oder Fairnessperspektive wäre die Wirksamkeit von Anreizen sekundär und eine Bestrafung der Kinderlosen stünde im Vordergrund. Auch eine solche Gerechtigkeitsnorm ließe sich effektiver über das Steuersystem realisieren.

⁴³ Vgl. *Coleman* (1994), S. 584–587. Dagegen weist ein Minderheitsvotum im Wissenschaftlichen Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit auf die fehlende empirische Fundierung dieser Annahme hin. Es ist keineswegs gesichert, dass die Rentenversicherung den Anreiz, Kinder aufzuziehen, entscheidend geschwächt und damit die niedrige Geburtenrate mit verursacht habe. Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMWA (2005), Ziff. 93.

⁴⁴ Vgl. zur Widerlegung dieses Mythos durch die historische Forschung: *Schulz-Nieswandt* (2004), S. 84/85 und *Ehmer* (1990), S. 14/15.

⁴⁵ Vgl. *Sinn* (2004), S. 1347 und 1350 sowie *Sinn* (2001), S. 84. Auch die Weltbank zeichnet die Großfamilie als Vorbild und zählt die Vorteile gegenüber institutionellen Lösungen auf: Familien sind flexibel und anpassungsfähig, weder *adverse selection* noch *moral hazard* treten auf und die Kosten einer solchen informellen Altersversicherung werden klein gehalten. In dieser ökonomischen Bewertung der familialen Alterssicherung wird lediglich die begrenzte Versicherungsfunktion aufgrund korrelierter Risiken und begrenzter Familiengröße bemängelt. Vgl. World Bank (1994), S. 55/56.

⁴⁶ Im wissenschaftstheoretischen Rahmen des kritischen Rationalismus sind aus beschreibenden Aussagen keine normativen Ableitungen erlaubt. Der Versuch, Handlungsempfehlungen herzuleiten, führt unweigerlich zu einem naturalistischen Fehlschluss. Vgl. *Albert* (1980), S. 56/57.

⁴⁷ *Henman* (2004), S. 171.

⁴⁸ Vgl. *Werdning* (1998), S. 477–483.

rente hängt dann letztlich vom ökonomischen Erfolg der eigenen Kinder ab. Damit würde auch die letzte Versicherungsfunktion des Rentensystems fallen. Es ginge nur noch um das (risikante) Unterfangen, mittels eigener Kinder Konsumansprüche in die Zukunft zu verschieben. Diese radikale Variante eines Rentensystems mit endogenen Fertilitätsanreizen verdeutlicht, dass die Reformvorschläge letztlich auf eine Abschaffung von Systemen der kollektiven sozialen Sicherung hinauslaufen.

Es wurde gezeigt, dass die Effektivität von Fertilitätsanreizen insbesondere im rentenpolitischen Rahmen begrenzt sein dürfte. Umgekehrt stellt sich nun die Frage, ob die Einführung von klassischen Rentenversicherungen moderate Fertilitätsraten ermöglichen haben. Mit Blick auf die historische Situation in Europa und die gegenwärtige Problematik in Entwicklungsländern, wird im Folgenden die Hypothese entwickelt, dass Rentensysteme effektiv zur Befreiung der Familiensituation von materiellen Zwängen beitragen.

Diese Hypothese hat in Bezug auf die Einführung von Alterssicherungssystemen in Europa zwei Seiten: Erstens ermöglicht ein eigenständiger Rentenanspruch den älteren Familienmitglieder größere Freiheit und die Erwerbstätigen empfinden ihre Eltern folglich nicht als ökonomische Belastung. Zweitens wird auch die Familienplanung teilweise von ökonomischen Überlegungen befreit. Nur teilweise, weil bei der Fertilitätsentscheidung zwar Überlegungen der Altersversorgung kaum mehr relevant sein dürften, die finanzielle Belastung durch Kinder in der Erziehungsphase aber weiterhin eine Rolle spielt. Insgesamt ist von konfliktärmeren und damit möglicherweise intensiveren familiären Beziehungen auszugehen. Diese Perspektive verdeutlicht, dass die gesamte Sozialversicherung zu einer wirtschaftlichen Entlastung und Stabilisierung der Familie beigetragen hat.⁴⁹

Noch heute wird in Bezug auf Entwicklungsländer diskutiert, ob ein *crowding out* von informeller Alterssicherung durch die Einführung von Rentensystemen zu befürchten ist.⁵⁰ Auch dort ist die Einführung institutioneller Alterssicherungssysteme ein wichtiger Baustein für Rahmenbedingungen, die eine außerökonomische Fertilitätsentscheidung ermöglichen. Ob dadurch die Fertilitätsrate sinkt, hängt davon ab, ob ursprünglich die Alterssicherung ein Motiv für eine hohe Fertilität war. Empirisch ist diese Frage nicht eindeutig zu klären.⁵¹ Jedenfalls dürfte das Alterssicherungsmotiv nicht ganz unwichtig sein, wenngleich andere, z. B. kulturell-religiöse Faktoren möglicherweise eine größere Rolle bei der Erklärung von unterschiedlichen Fertilitätsraten spielen.⁵² Dennoch erscheint es auch hier plausibel, dass die Etablierung von rechtlichen Ansprüchen auf eine eigene Altersrente, materielle fürsorgeähnliche Abhängigkeitsbeziehungen im Alter verdrängt. *Crowding out* ist also insoweit erwünscht, wie die Einführung von institutionellen Rentensystemen die Fertilitätsentscheidung und die persönlichen Familienbeziehungen von ökonomischen Zwängen befreit.

Vor diesem Hintergrund betrachtet würde der Vorschlag, die *individuelle* Kinderzahl als relevante Größe für die Bemessung der Rentenleistung im Alter einzuführen, bedeuten, das längst überwunden geglaubte Motiv für den Kinderwunsch, die Altersversorgung, im institutionellen Gewand wieder einzuführen. Dies würde der globalen historischen Entwicklung, den Kinderwunsch mittels institutioneller Sicherungsformen von ökonomischen Überlegungen zu befreien, zuwiderlaufen.

6. Systematische Trennung von Rentenversicherung und Familienpolitik

Ob eine Gesellschaft familien- oder gar bevölkerungspolitische Ziele verfolgen sollte, ist eine normative Frage, die eine werturteilsfrei sein wollende Ökonomie nicht beantworten kann. Jedoch können die Zusammenhänge zwischen Zielen einerseits und zwischen Zielen und Mitteln andererseits, beschrieben werden. So ist die Familienpolitik über die von Kindern erzeugten positiven externen Effekte wohlfahrtsökonomisch zu rechtfertigen.⁵³ Hieraus kann als sozialpolitische Orientierungshilfe ab-

geleitet werden, dass eine neutrale Fertilitätsentscheidung im Sinne der Abwesenheit von positiven oder negativen ökonomischen Anreizen wünschenswert ist. Demnach sind familienpolitische Entlastungen dort erforderlich, wo Kinder für Familien Nettokosten verursachen.⁵⁴

Die praktische Sozialpolitik wird damit aber vor das Problem gestellt, dass der Gesamtentlastungseffekt von Eltern und Familien aus allen familienpolitisch relevanten Politikfeldern unbekannt ist. Das liegt daran, dass in Deutschland keine differenzierte Verteilungsberichterstattung für das Sozialbudget vorliegt.⁵⁵ Darüber hinaus müsste die Nutzung von Infrastrukturleistungen und anderen Sachtransfers zurechenbar sein, um vollständig klären zu können, ob die Fertilitätsentscheidung annähernd auf neutraler ökonomischer Basis getroffen wird. Diese Informationsprobleme einer komplexen Nettokostenrechnung sind durch familienpolitische Elemente erzeugt, die über das gesamte Sozialsystem verstreut sind. Durch eine systematische Trennung von Sozialversicherung und Familienpolitik ließe sich diese Komplexität deutlich reduzieren. Folglich ist eine eigenständige und steuerfinanzierte Familienpolitik⁵⁶ nicht nur als „Residuum“ der Rentensystematik wichtig, sondern vor allem auch für ihre eigene Zielgenauigkeit und Transparenz erforderlich.

In welchem Verhältnis steht nun die Gesetzliche Rentenversicherung zur Familienpolitik? Der Vorschlag, die Rentenleistung in der GRV von der Kinderzahl abhängig zu machen, würde eine systematische Aufgabe der beitragsbezogenen Rente bedeuten (Aufgabe des Äquivalenz- bzw. Versicherungsprinzips). Genau genommen würde der in der GRV geltende Grundsatz der Leistungsgerechtigkeit „naturalwirtschaftlich“ erweitert und schließlich durch das Abstellen auf den kollektiven Nutzen von Kindern mit produktivistischen und utilitaristischen Gerechtigkeitsvorstellungen vermischt.⁵⁷ Wie auch immer die geforderte veränderte Funktionslogik der GRV begrifflich gefasst wird, die Transparenz des bisherigen Systems,⁵⁸ in dem der Sozialversicherungsbeitrag der Preis der Alterssicherung ist, würde aufgegeben.⁵⁹

⁴⁹ Vgl. Hase (2003), S. 7–9.

⁵⁰ Dies ist auf die besonders knappen entwicklungspolitischen Ressourcen in diesen Ländern zurückzuführen, die eine Konzentration auf prioritäre Politikfelder erforderlich machen.

⁵¹ Vgl. World Bank (1994), S. 58/59; Jellal/Wolff (2002); Clay/Vander Haar (1993) und Potter (1983).

⁵² Allerdings sind kulturelle und religiöse Normen auch umgekehrt von gesellschaftlichen Problemen geprägt. Daher ist die Kausalitätsrichtung zwischen Fertilitäts- und Kulturentwicklung nicht eindeutig.

⁵³ Vgl. Schulz-Nieswandt (2004), S. 97–103.

⁵⁴ Vgl. Lindert (1983), S. 505–507. Lindert verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass wenn Kinder unter ökonomischen Gesichtspunkten Nettokosten verursachen, Kinder in erheblichem Maße den Eltern konsumtiven bzw. außerökonomischen Nutzen spenden. Dieser Nutzen würde folglich nicht in die Nettokostenrechnung einfließen. Das Problem der Kostenrechnung kann ganz umgangen werden, wenn statt von einer neutralen Fertilitätsentscheidung normativ vom Ziel der Nettoreproduktionsrate ausgegangen wird. Dann legen Fertilitätsraten unterhalb der Nettoreproduktionsrate pauschal eine Ausweitung der Familienpolitik nahe.

⁵⁵ Vgl. Schmähl (2004), S. 507/508.

⁵⁶ Ausführlich hierzu: Schmähl (2004).

⁵⁷ Siehe die Typologie von Gerechtigkeitsparadigmen bei Leisering. Vgl. Leisering (2004), S. 33–36.

⁵⁸ Das nur im Rahmen der versicherungsfremden Leistungen vom Prinzip der beitragsbezogenen Rente abweicht.

⁵⁹ Verteilungspolitisch ist zu bedenken, dass ein über Rentenversicherungsbeiträge finanzierter Familienlastenausgleich ab der Beitragsbemessungsgrenze regressiv wirkt (indirekt regressiver Tarif). Hingegen wird bei einer steuerfinanzierten Familienpolitik der Steuerzahler entsprechend seiner Leistungsfähigkeit belastet (verzögert progressive Einkommensteuer). Eine Finanzierung der Familienpolitik innerhalb der GRV hätte also eine doppelt umverteilende Wirkung. Es würde nicht nur von Kinderarmen zu Kinderreichen umverteilt, sondern auch von niedrigen zu höheren Einkommen. Vgl. Kommission für Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (2003), S. 115/116.

Allerdings ergibt sich ein Berührungspunkt zwischen Familienpolitik und Rentensystem durch die Bemessung von Rentenbeiträgen und -leistungen über das Erwerbseinkommen.⁶⁰ Aus dieser Bemessung ergibt sich das Problem, dass während der Kindererziehungszeit keine Rentenbeiträge gezahlt werden können. Sachadäquat ist dieses Problem zu lösen, indem – wie im aktuellen Rentenrecht realisiert und bei versicherungsfremden Leistungen üblich – die Beitragszahlungen für Kindererziehende aus Steuermitteln finanziert werden. Weitergehende familienpolitische Maßnahmen wie Kindergeld und verbesserte Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie stehen in keinem direkten sachlichen Zusammenhang zur Alterssicherung, sondern sind Aufgaben für alle Gesellschaftsgruppen und nicht nur für die große Gruppe der gesetzlich Rentenversicherten.⁶¹

Entsprechend sind auch andere Ziele, die hinter dem Vorschlag einer Verknüpfung von Rentensystem und individueller Kinderzahl stehen können, außerhalb des Rentensystems zu lösen. Ob Neutralisierung von Verteilungswirkungen zwischen den Generationen, Steigerung der Fertilität oder auch Erhöhung der Bildungsinvestitionen – jedes dieser allokatons- oder verteilungspolitischen Ziele lässt sich über andere spezifische Instrumente mit größerer Treffsicherheit erreichen.⁶²

Die gesetzliche Rentenversicherung hat zum Ziel, ein sicheres Einkommen in der Nacherwerbsphase zu gewährleisten. Die Auseinandersetzung um die Gestaltung von Rentensystemen sollte sich deshalb auf die effektive und effiziente Realisierung dieses einen Ziels konzentrieren, statt sich in intransparenten Zielkonflikten zu verstricken. Hierbei spielt nicht nur die im Vordergrund stehende Abgrenzung von bevölkerungspolitischen Zielen eine Rolle. Es schließt sich eine weitere Frage an: Inwieweit werden Rentensysteme für die auf der makroökonomischen Zielebene angesiedelte Wachstumspolitik instrumentalisiert?

7. Fazit

Der Vorschlag, Kinder zur Rentenanspruchsgrundlage zu erheben und damit im Rentensystem positive Fertilitätsanreize zu setzen, basiert auf einer gewagten Diagnose: Danach soll das gegenwärtige Rentensystem negative Wirkungen auf die Fertilität haben und die demographische Alterung, unter der die Sozialversicherungssysteme finanziell leiden, erst verursacht haben. Diese Diagnose und der daraus abgeleitete Reformvorschlag wurden aus vier verschiedenen Perspektiven kritisch beleuchtet und haben zu folgenden Ergebnissen geführt. Erstens: Einkommenssicherheit im Alter ist gesamtwirtschaftlich nur über eine produktive Kindergeneration möglich. Auch eine zusätzliche Kapitaldeckung für Kinderlose kann sich dieser Logik nicht entziehen. Zweitens: Rentensysteme als Zwei- statt als Drei-Generationen-Vertrag zu konzipieren ist kein „Konstruktionsfehler“, der die nachhaltige Finanzierung des Rentensystems untergräbt. Drittens: Der Vorschlag orientiert sich am Idealbild der vorindustriellen Großfamilie. Seine Umsetzung brächte überwunden geglaubte Abhängigkeiten zurück und institutionelle Alterssicherungssysteme würden nicht länger zu einer Befreiung der Familienplanung von materiellen Zwängen beitragen. Viertens: Eine Externalitätenperspektive legt nahe, dass wenn eine Gesellschaft sich für positive Fertilitätsanreize ausspricht, diese adäquat im Rahmen der Familienpolitik zu realisieren sind. Aus Transparenzgründen und zur effektiven Erreichung des originären Ziels von Rentensystemen (Einkommenssicherheit im Alter) sollte die Rentenpolitik nicht für familienpolitische, bevölkerungspolitische oder beispielsweise auch nicht für wachstumspolitische Ziele instrumentalisiert werden.

Literaturverzeichnis

Abío, G./Mahieu, G./Patxot, C. (2004): On the optimality of PAYG pension systems in an endogenous fertility setting. In: *Journal of Pension Economics & Finance* 3 (1), S. 35–62.

Albert, H. (1980): *Traktat über kritische Vernunft*. 4. Auflage. Tübingen.

Althammer, J. (2004): Neue Probleme, zeitlose Grundsätze: Schreibers Antworten für die Rentenprobleme von heute. In: *BKU-Journal* (3), S. 9.

Auer, L. von/Büttner, B. (2004): Endogenous Fertility, Externalities, and Efficiency in Old-Age Pension systems. In: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 160 (2), S. 294–310.

Barr, N. (1979): Myths My Grandpa Taught Me. In: *Three Banks Review* (124), S. 27–55.

– (2000): *Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices*. IMF Working Paper 00/139, Washington D.C.

– (2001): *The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty and the Role of the State*. Oxford.

Bickel, K. (1999): Familienbezogene Elemente im System der gesetzlichen Rentenversicherung. *Finanzwissenschaftliche Schriften* 89. Frankfurt am Main u. a.

Bingler, K./Bosbach, G. (2004): Politik mit dem Hammer: Wie Statistik instrumentalisiert wird. In: *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 100 (2), S. 22–25.

Birg, H. (1996): *Die Weltbevölkerung. Dynamik und Gefahren*. München.

Borchert, J. (1994): *Renten vor dem Absturz. Ist der Sozialstaat am Ende?* Frankfurt am Main.

Börsch-Supan, A. H. (2001): Quo Vadis Rentenversicherung? – Alternativen und Ergänzungen zur umlagefinanzierten Rente. In: Schmähl, W./Ulrich, V. (Hg.). *Soziale Sicherungssysteme und demographische Herausforderungen*. Tübingen, S. 205–220.

Bundesgesetzblatt (2004): Gesetz zur Berücksichtigung von Kindererziehung im Beitragsrecht der sozialen Pflegeversicherung vom 15. 12. 2004. Teil I, Nr. 69, S. 3448/3449.

BVerfGE (2001): 1 BvR 1629/94 vom 3. 4. 2001, Absatz-Nr. (1–75).

Cigno, A./Rosati, F. C. (1996): Jointly determined saving and fertility behaviour: Theory, and estimates for Germany, Italy, UK and USA. In: *European Economic Review* 40, S. 1561–1589.

Clay, D. C./Vander Haar, J. C. (1993): Patterns of Intergenerational Support and Childbearing in the Third World. In: *Population Studies* 47 (1), S. 67–83.

Coleman, J. S. (1994): *Foundations of Social Theory*. Cambridge (MA)/London.

Eekhoff, J./Henman, B. (2002): Familiengeld und Kindergeld als Instrumente der Familienförderung. In: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 51 (3), S. 269–286.

Ehmer, J. (1990): *Sozialgeschichte des Alters*. Frankfurt am Main.

Engelhardt, H./Prskawetz, A. (2002): On the Changing Correlation Between Fertility and Female Employment over Space and Time. MPIDR Working Paper 052.

Fuhrmann, W. (2004): Dank den Kinderlosen. In: *WiSt* 33 (8), S. 453/469.

⁶⁰ In diesem Punkt zeigt sich deutlich die Bismarcksche Prägung der Gesetzlichen Rentenversicherung als erwerbseinkommenszentrierte Sozialversicherung.

⁶¹ Vgl. Schmähl (1999), S. 5/6 und Ruland (1998), S. 850–853 sowie Ruland (2003). So auch die Rürup-Kommission: „Neue kindbezogene Leistungen der Rentenversicherung müssten ordnungspolitisch korrekt vom Bund übernommen werden, da der Familienlastenausgleich Aufgabe der Allgemeinheit und damit des Steuerzahlers ist.“ Kommission für Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (2003), S. 75.

⁶² Vgl. Konrad/Richter (2005), S. 127.

- Hase, F. (2003): Sozialversicherung und Familie zwischen sozialem Ausgleich und staatlicher Verantwortung. Eine Untersuchung zu Möglichkeiten und Grenzen der Familienbegünstigung im Rahmen des Rentenversicherungsrechts. DRV-Schriften 46.
- Heemskerck, M./Norton, A./de Dehn, L. (2004): Does Public Welfare Crowd Out Informal Safety Nets? Ethnographic Evidence from Rural Latin America. In: *World Development* 32 (6), S. 941–955.
- Henman, B. (2004): Zu den ökonomischen Zusammenhängen zwischen Renten-, Familien- und Bildungspolitik – Ein Plädoyer für die Aufwertung der Erziehungsrente je Kind. In: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 30 (2), S. 167–184.
- Henman, B./Voigtländer, M. (2004): Unzureichende Berücksichtigung der Kindererziehung als Ursache der Rentenkrise. In: *Wirtschaftsdienst* 84 (3), S. 166–173.
- Jellal, M./Wolff, F.-Ch. (2002): Insecure old-age security. In: *Oxford Economic Papers* 53 (4), S. 636–648.
- Kaufmann, F.-X. (2005): Sozialpolitik und Sozialstaat. Soziologische Analysen. 2. erw. Auflage. Wiesbaden.
- Kommission für Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (2003): Abschlußbericht. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hg.). Berlin.
- Konrad, K. A./Richter, W. F. (2005): Zur Berücksichtigung von Kindern bei umlagefinanzierter Alterssicherung. In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 6 (1), S. 115–130.
- Leisering, L. (2004): Paradigmen sozialer Gerechtigkeit. Normative Diskurse im Umbau des Sozialstaats. In: Liebigh, St./Lengfeld, H./Mau, St. (Hg.). *Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften*, Frankfurt am Main u. a., S. 29–68.
- Letzner, P. (2004): Die Gesetzliche Rentenversicherung als Instrument der Familienpolitik? In: *Wirtschaftsdienst* 84 (11), S. 717–725.
- Lindert, P. H. (1983): The Changing Economic Costs and Benefits of Having Children. In: Bulatao, R. A./Lee, R. D. (Hg.). *Determinants of Fertility in Developing Countries. Volume 1: Supply and Demand for Children*, New York u. a., S. 494–516.
- Löckenhoff, E. (1989): Die Sozialpolitiklehre Wilfrid Schreibers zur Gesetzlichen Rentenversicherung und Vermögensbildung. Köln.
- Mackenroth, G. (1952): Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan. In: *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, N.F. 4, S. 39–76.
- Nell-Breuning, O. von/Fetsch, C. G. (Hg.) (1981): *Drei Generationen in Solidarität. Rückbesinnung auf den echten Schreiber-Plan*. Köln.
- Pimpertz, J. (2005): Alterssicherung im Drei-Generationenvertrag. Zur Berücksichtigung der Kindererziehung in der umlagefinanzierten Sozialversicherung. Beiträge zur Ordnungspolitik aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln. Köln.
- Potter, J. E. (1983): Effects of Societal and Community Institutions on Fertility. In: Bulatao, R. A./Lee, R. D. (Hg.). *Determinants of Fertility in Developing Countries. Volume 2: Fertility Regulation and Institutional Influences*, New York u. a., S. 627–665.
- Rauscher, A. (1981): Die Familie als Träger intertemporaler Ausgleichsprozesse. In: Herder-Dorneich, Ph. (Hg.). *Dynamische Theorie der Sozialpolitik*. Berlin, S. 82–111.
- Ruland, F. (1998): Gesellschaftliche Veränderungen und Rentenversicherung. In: Ruland, F. u. a. (Hg.). *Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats. Festschrift für Hans F. Zacher zum 70. Geburtstag*. Heidelberg, S. 835–855.
- (2003): Volle Rente für Kinderlose. In: *Financial Times Deutschland* vom 20. 01. 2003, S. 26.
- Schmähl, W. (1981): Über den Satz „Aller Sozialaufwand muß immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden“. In: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 26, S. 147–171.
- (1999): Die Solidarität zwischen den Generationen in einer alternden Bevölkerung: Alterssicherung, Bildungsinvestitionen und Familienpolitik. In: *WSI-Mitteilungen* 52 (1), S. 2–8.
- (2004): Mehr Zielgenauigkeit und Transparenz durch eine steuerfinanzierte Familienkasse. In: *Wirtschaftsdienst* 84 (8), S. 506–511.
- Schulz-Nieswandt, F. (2004): Geschlechterverhältnisse, die Rechte der Kinder und Familienpolitik in der Erwerbsarbeitsgesellschaft. Münster u. a.
- Schreiber, W. (1955): *Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft. Vorschläge des Bundes Katholischer Unternehmer zur Reform der Sozialversicherungen*. Köln.
- Sinn, H.-W. (2001): The Value of Children in a Pay-as-you-go Pension System. A Proposal for a Partial Transition to a Funded System. In: *ifo-Studien* 47 (1), S. 77–94.
- (2002): Wer keinen Nachwuchs hat, muss zahlen. In: *Financial Times Deutschland* vom 27. Dezember 2002, S. 30.
- (2004): The pay-as-you-go pension system as fertility insurance and an enforcement device. In: *Journal of Public Economics* 88, S. 1335–1357.
- Thenner, M. (2000): Familienpolitik als Politik zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf: geldwerte Leistungen, zeitwerte Anrechte, familienunterstützende Infrastruktur und ihre Auswirkungen auf das Familienverhalten. In: Dingeldey, I. (Hg.). *Erwerbstätigkeit und Familie in Steuer- und Sozialversicherungssystemen. Begünstigungen und Belastungen verschiedener familialer Erwerbsmuster im Ländervergleich*. Opladen, S. 95–129.
- UNFPA (2004): *State of World Population Report 2004. The Cairo Consensus at Ten: Population, Reproductive Health and the Global Effort to End Poverty*. URL: http://www.unfpa.org/swp/2004/pdf/en_swp04.pdf (Zugriff: 17. 9. 2004).
- Werding, M. (1998): *Zur Rekonstruktion des Generationenvertrages. Ökonomische Zusammenhänge zwischen Kindererziehung, sozialer Alterssicherung und Familienleistungsausgleich*. Tübingen.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMFSFJ (2001): *Gerechtigkeit für Familien. Zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs*. Schriftenreihe des BMFSFJ 202. Stuttgart, Berlin und Köln.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWa (2005): *Alterung und Familienpolitik*. URL: <http://www.bmwa.bund.de/Redaktion/Inhalte/Pdf/A/alterung-und-familienpolitik-veroeffentlichung-des-wissenschaftlichen-beirats.property=pdf.pdf> (Zugriff 23. 7. 2005).
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (1998): *Grundlegende Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung*. Studienreihe 99. Berlin.
- World Bank (1994): *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Oxford u. a.