

Hans-Jürgen Krupp

# Grenzen von Rentenanpassungsformeln

*Die politischen Auseinandersetzungen um die gesetzliche Rentenversicherung und die Entscheidung der Bundesregierung, die Rentenformel auszusetzen und statt dessen den Rentnern einen Inflationsausgleich zu gewähren, hat zu einer allgemeinen Verunsicherung beigetragen. Welche Aufgaben hat eine Rentenanpassungsformel im Umlagesystem zu leisten? Kann eine Rentenformel konstruiert werden, die für eine längere Frist Bestand hat?*

In den letzten Jahren hat das Vertrauen in die Verlässlichkeit der gesetzlichen Rentenversicherung gelitten. Gerade junge Menschen haben Zweifel, daß sie für ihre Beiträge, die sie in die Rentenversicherung zahlen, einen entsprechenden Gegenwert erhalten. Aber auch die Rentner sind verunsichert, sie sehen sich als Spielball der Politik, die ihre Renten willkürlich senkt.

Der Vertrauensverlust in die Rentenversicherung hat viele Gründe, man sollte nicht übersehen, daß im Gegensatz zu früheren Perioden finanzielle Interessen eine größere Rolle spielen. Die Banken sind nicht bereit, den Lebensversicherungen den Markt für Altersvorsorge-Angebote zu überlassen, sie heizen daher die Diskussion um die Altersvorsorge an. Angesichts der bekannten Probleme des Umlagesystems, wenn sich das Verhältnis von Rentempfängern zu Beitragszahlern wesentlich ändert, halten sie den Hinweis auf die Schwierigkeiten des Umlagesystems für ein geeignetes Verkaufsargument für ihre eigenen Produkte<sup>1</sup>. Sie verschweigen dabei, daß gesamtwirtschaftlich bedeutsame Veränderungen zwischen Leistungsempfängern und Einzahlern auch kapitalgedeckte Systeme treffen<sup>2</sup>.

Zur allgemeinen Verunsicherung haben aber sicher auch die politischen Auseinandersetzungen um die gesetzliche Rentenversicherung beigetragen. Während noch 1989 mit der Rentenreform 1992 eine wesentliche Änderung der Rentenversicherung im Konsens der beiden großen Parteien erreicht wurde, kam ein solcher Konsens vor den Bundestagswahlen für das Rentenreformgesetz 1999 nicht mehr zustande. Das Thema geriet in den Wahlkampf, eine weitgehende Rücknahme des Gesetzes nach der Wahlentscheidung war die Folge.

*Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp, 66, ist Präsident der Landeszentralbank in der Freien und Hansestadt Hamburg, in Mecklenburg-Vorpommern, und Schleswig-Holstein.*

Sicher hat aber auch die jüngste Entscheidung der rot-grünen Koalition, für zwei Jahre die Rentenformel auszusetzen und statt dessen den Rentnern einen Inflationsausgleich zu gewähren, dazu beigetragen, insbesondere die Rentner zu verunsichern. Hierin wurde zugleich ein erster Schritt zur Abkehr von der Einkommensorientierung der Renten gesehen, auch wenn der Bundesarbeitsminister sehr schnell klarstellte, daß nach diesen beiden Jahren an der Lohnorientierung der Renten festgehalten werde. Wie dies geschehen soll, ist allerdings noch unklar. Die folgenden Überlegungen sollen einen Beitrag zur Diskussion um mögliche Lösungsansätze bieten.

## Begrenzte Lebensdauer bisheriger Rentenformeln

In der Diskussion um die Rentenanpassung spielt die richtige Überlegung, die Rentner vor willkürlichen Eingriffen der Politik zu schützen, eine wesentliche Rolle. Diese haben mit ihren Beiträgen eigentumsähnliche Anwartschaften erworben, in welche die Politik nicht beliebig eingreifen darf. Den Schutz der erworbenen Anwartschaften kann man im Idealfall durch eine Formel für die Anpassung der Rentenhöhe sicherstellen, die ein für allemal festlegt, wie in Zukunft die Rentenanpassung vorzunehmen ist. Politische Ent-

<sup>1</sup> Problematisch wird es vor allem dann, wenn die Banken scheinbar wissenschaftliche Institutionen als „Deckadressen“ für ihre eigenen Interessen aufbauen und diese Institutionen in ihren Veröffentlichungen bestimmte Reformoptionen einseitig präferieren. Dies gilt etwa für das Deutsche Institut für Altersvorsorge, das als Gesellschafter die Deutsche Bank, die Versicherungsholding der Deutschen Bank, die Deutsche Fondsholding sowie die Deutsche Bank Bauspar AG hat. Vgl. dazu auch die Pressemitteilung „Die Gesetzliche Rentenversicherung – ein schlechtes Geschäft“ des Deutschen Instituts für Altersvorsorge vom 3. Juli 1998. Diese Pressemitteilung wurde zur Vorstellung eines Effizienzvergleiches der gesetzlichen Rentenversicherung zu alternativen Anlageformen erstellt. Vgl. auch Deutsches Institut für Altersvorsorge: Renditen der gesetzlichen Rentenversicherung im Vergleich zu alternativen Anlageformen, Frankfurt a.M. 1998.

<sup>2</sup> Vgl. H.-J. Krupp: Ist das Kapitaldeckungsverfahren in der Alterssicherung dem Umlageverfahren überlegen?, in: WSI-Mitteilungen, Heft 5/1997, S. 289-298; sowie H.-J. Krupp: Wie sicher und rentabel kann Alterssicherung sein – Private oder gesetzliche Rentenversicherung, Umlage- oder Kapitaldeckungsverfahren?, in Sozialer Fortschritt 12/98, S. 293-300.

scheidungen sollten in diesem Zusammenhang eine möglichst geringe Rolle spielen.

Dieses Bild ist eine idealisierende Vorstellung, die auch in der Vergangenheit nicht realisiert werden konnte. Bisher hat es jedenfalls keine Rentenformel gegeben, die man auf Dauer hätte durchhalten können<sup>3</sup>. Die frühere Anbindung der Renten an die Brutto-lohntwicklung war ein Verfahren, um die relative Einkommensposition der Rentner schrittweise zu verbessern: Sie war schon deswegen auf Dauer nicht durchhaltbar. Besonders deutlich wurden die politischen Schwierigkeiten dieser Formel schon in den siebziger Jahren in bezug auf das in ihr enthaltene antizyklische Element. Mit der verzögerten Anpassung wollte man einen konjunkturstabilisierenden Einfluß ausüben, so wie dies im makroökonomischen Denken der damaligen Zeit angelegt war. Per saldo funktionierte dieses auch ganz vernünftig. In Rezessionszeiten stiegen die Renten überproportional, in Boom-Perioden unterproportional. Politisch war dies allerdings kaum tragbar. Man hielt es für unvertretbar, daß es den Rentnern relativ besser gehen sollte, wenn die Erwerbstätigen Probleme mit ihrem Einkommen hatten und die Arbeitslosigkeit stieg. Die Folge dieser Überlegungen war eine Veränderung der Verzögerungsperiode, die diese Konsequenz beseitigte<sup>4</sup>.

Mit der Rentenreform 1992 wurde dieses Prinzip aufgegeben, an die Stelle des Bruttolohnbezugs trat die Anbindung der Renten an die Nettolohnentwicklung. Der Grundgedanke war einleuchtend. Unter den damaligen Erwartungen ging man davon aus, daß sich Veränderungen in den Rentenausgaben in den Beiträgen zeigen würden, daß über die Erhöhung des Bundeszuschusses gegebenenfalls auch eine höhere Steuerbelastung notwendig sein könnte. Man meinte,

einen nahezu idealen Regelungsmechanismus gefunden zu haben. Die Erhöhung der Rentenausgaben führte über eine Dämpfung der Nettolohnentwicklung zu relativ geringeren Rentenausgaben. Damals konnte man sich nicht vorstellen, daß die Steuer- und Beitragspolitik am Ende der neunziger Jahre völlig anders aussehen würde. Die Lebensdauer auch dieser Formel war daher nur begrenzt.

Auch der sogenannte demographische Faktor des Rentenreformgesetzes 1999 war so konstruiert, daß man ihm keine lange Lebensdauer vorhersagen konnte. Zunächst einmal war er kein demographischer Faktor, da er nur ein Element der demographischen Entwicklung, nämlich die Veränderung der Lebenserwartung, ins Kalkül nahm<sup>5</sup>. Bei den demographischen Veränderungen spielen aber die Geburtenentwicklung und Wanderungen genauso eine Rolle. Dazu enthielt er eine Verzögerungsregel, die nur schwer begründbar war. Schließlich betonte er die Lebenserwartung in überproportionaler Weise, da sich Veränderungen der Lebenserwartung auch im Beitragssatz und damit in der Rentenhöhe widerspiegeln. Es ist nur schwer zu begründen, warum ein Phänomen, welches ja nicht alleine das Verhältnis von Rentenempfängern zu Beitragszahlern verändert, in dieser Art und Weise gewichtet wurde<sup>6</sup>.

Im übrigen hat es auch immer wieder Ad-hoc-Anpassungen gegeben<sup>7</sup>. Es ist eher eine verklärende Idealisierung, wenn man glaubt, daß bisher immer strikt nach vorher festgelegten Formeln verfahren worden sei und nun zum ersten Mal politisch interveniert würde. Dies ist allerdings keine Rechtfertigung einer Ad-hoc-Anpassung, die sicher immer wieder erneut Mißtrauen mit sich bringt.

<sup>3</sup> Die wissenschaftliche und politische Auseinandersetzung über verschiedene Rentenanpassungsverfahren fand bereits Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre statt. Hintergrund der damaligen Diskussion waren die hohen Steigerungsraten bei der Bruttolohnentwicklung in der ersten Hälfte der 70er Jahre, die teilweise über 10% pro Jahr betrug. Eine grundsätzliche Debatte über denkbare Anpassungsmöglichkeiten findet sich etwa in einem Gutachten von Heinz Grohmann für den Sozialbeirat: H. Grohmann: Die gesetzliche Rentenversicherung im demographischen Wandel, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten für den Sozialbeirat, Bonn 1981, S. 1-94.

<sup>4</sup> Vgl. dazu ausführlich G. Rolf: Rentenversicherung und Konjunktur, insbesondere konjunkturelle Wirkungen alternativer Rentenanpassungsverfahren, Dissertation am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt a.M., Frankfurt a.M. 1980, S. 126-128. Eine Folge der damaligen „Teil-Aktualisierung“ war, „daß das Jahr 1974 mit seinen hohen Lohnsteigerungsraten bei der Ermittlung der allgemeinen Bemessungsgrundlage herausfiel. Damit lag die allgemeine Bemessungsgrundlage im ersten Halbjahr 1978 nur um 7,18% über der allgemeinen Bemessungsgrundlage des Jahres 1977, während es beim althergebrachten Verfahren 8,33% gewesen wären.“ Ebenda, S. 126.

<sup>5</sup> Vgl. dazu den „Erfinder“ des demographischen Faktors B. Rürup: Zur Berücksichtigung der Lebenserwartung in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 5/1998, S. 281-291.

<sup>6</sup> Der demographische Faktor ist keineswegs in der Wissenschaft unumstritten, wie es der Öffentlichkeit von interessierter Seite oftmals vermittelt wird. Vgl. dazu etwa die Ausführungen des Vorsitzenden des Sozialbeirats W. Schmähli: Perspektiven der Alterssicherung – Anmerkungen zu Konzeptionen und Instrumenten, in: B. Seel (Hrsg.): Sicherungssysteme in einer alternden Gesellschaft, Frankfurt a.M. 1998, S. 154-177, hier S. 169 ff.

<sup>7</sup> So gab es in den Jahren von 1979 bis 1981 eine diskretionäre Festsetzung der Anpassungssätze (für die Bestandsrenten) und der Allgemeinen Bemessungsgrundlage (für die Zugangsrenten). Vgl. C. Hermann: Die Rentenversicherung als politisches Potential – Rentenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland und unter den Bedingungen steigender Altenquotienten, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 6/1987, S. 372-401, hier S. 384; G. Albrecht: Änderungen im Recht der Rentenversicherung nach dem 21. Renten-anpassungsgesetz, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 4/1978, S. 193-213. Darüber hinaus wurde 1983 eine Verschiebung der Rentenanpassung vom 1. Januar auf den 1. Juli vorgenommen. Eine kritische Diskussion darüber sowie über die Umstellung von der Brutto-lohn- auf die Nettolohnorientierung findet sich bei G. Bäcker, J. Steffen: Alterssicherung in der Zukunft, Hamburg 1988, S. 181 ff.

### Aufgabe einer Rentenanpassungsformel

In der Bundesrepublik wird zur Zeit diskutiert, ob man nach den zwei Ad-hoc-Anpassungsjahren wieder zur Nettolohnformel zurückkehren oder ob man die Einkommensorientierung der Renten in verlässlicher Weise mit einer anderen Formel sicherstellen könnte. Um diese Frage zu diskutieren, empfiehlt es sich, danach zu fragen, welche Aufgabe eine Rentenanpassungsformel in einem Umlagesystem hat.

Es zählt zu den unzweifelhaften Fortschritten, daß man in einer wachsenden Wirtschaft die Rentner am Einkommenswachstum beteiligt und nicht nur einen Inflationsausgleich gewährt. Jede Rentenanpassungsformel hat die Aufgabe sicherzustellen, daß Einkommenszuwächse sich auch in den Zuwächsen der Rentnereinkommen wiederfinden.

In einem Umlagesystem werden die Renteneinkommen aus den Erwerbseinkommen der laufenden Periode finanziert. Verschiebt sich das Verhältnis zwischen Rentenempfängern und Beitragszahlern, ergibt sich eine Situation, in der die so entstehende „Last“ auf Rentenempfänger und Beitragszahler aufgeteilt werden muß. Würde man die Renten mit dem Bruttoeinkommen steigen lassen, würde diese Last einseitig von den Erwerbstätigen getragen, sie hätten immer höhere Beiträge zu zahlen. Hielte man die Beitragsätze konstant, würde die Last einseitig den Rentenempfängern aufgebürdet: Sie müßten damit rechnen, daß ihre Renten sinken und sie von der Einkommensentwicklung abgekoppelt würden. Insofern ist die heute häufig zu hörende These, man müsse eine Konstanz der Beitragsätze erreichen, zugleich die Aussage, daß die Rentenempfänger die Last alleine tragen sollen. Es ist zu diskutieren, ob man diese beiden Extremlösungen für akzeptabel hält. Viel spricht dafür, dies nicht zu tun, sondern einen Ausgleich zwischen Rentenempfängern und Beitragszahlern zu suchen. Es ist Aufgabe der Rentenanpassungsformel, diesen Ausgleich in verlässlicher Weise herzustellen.

In diese Überlegungen kann man auch Zuschüsse des Staates einbeziehen. Diese kann man entweder mit Umverteilungsleistungen des Systems begründen, denn die Übernahme derselben durch den Staat erhöht die Beitragsäquivalenz. Man kann aber auch den Standpunkt vertreten, daß die Verschiebung des Verhältnisses von Rentenempfängern zu Beitragszahlern nicht nur den Versicherten zuzurechnen sei, so daß sich die Gesamtheit der Gesellschaft, repräsentiert durch die Steuerzahler, an der Übernahme dieser Last zu beteiligen habe. Insofern wäre auch ein Bundeszuschuß begründbar, der über die sogenannten versicherungsfremden Leistungen hinausginge<sup>9</sup>. Die Entwicklung einer Formel für den Bundeszuschuß in der Rentenreform 1992 ging im Grundsatz von der zweiten Überlegung aus.

In diesem Zusammenhang ist allerdings die Frage zu berücksichtigen, ob und in welchem Umfang die Rentner selbst zu den Steuerzahlern gehören. Insofern gibt es zur Zeit in der Bundesrepublik eine eher unklare Situation, da die Frage der Besteuerung von Renten beim Verfassungsgericht anhängig ist. Es gibt gute Gründe, vor der Entscheidung über eine neue Rentenformel das Verfassungsgerichtsurteil abzuwarten.

Die „Last“, die verteilt werden muß, ergibt sich bei einer Vergrößerung der Relation von Rentenempfängern zu Beitragszahlern. Welche Gründe die Veränderung dieser Relation hat, sollte dabei eigentlich keine Rolle spielen. Sinkende Geburtenzahlen, steigende Lebenserwartung, früherer Eintritt in die Rente, hohe Arbeitslosigkeit und damit verbunden eine niedrigere Erwerbsquote von Frauen, Frühverrentung, eine Zunahme von versicherungsfreien Beschäftigungsverhältnissen, eine Flucht in die Scheinselbständigkeit und vieles mehr sind Gründe, die das Verhältnis von Rentenempfängern zu Beitragszahlern vergrößern und ein finanzielles Problem erzeugen. Eine Rentenformel sollte diese Gesichtspunkte berücksichtigen. Wie weit werden nun die verschiedenen Rentenformeln diesen Anforderungen gerecht?

**Zur Beurteilung von Rentenanpassungsformeln**

Die Diskussion um Rentenanpassungsformeln ist seit langem durch die Unsitte geprägt, die Brauchbarkeit der jeweiligen Formel dadurch zu dokumentieren, daß sie die erwartbare Beitragsentwicklung ausreichend dämpft. Häufig geschieht das in der Weise, daß man alle anderen Parameter konstant hält und dann zeigt, daß die eigene Formel beitragsdämpfend wirkt.

### Zur Beurteilung von Rentenanpassungsformeln

Ergänzend wird auf die Entwicklung des Rentenniveaus verwiesen, wobei nach der Rentenreform 1992 meist auf das Nettorentenniveau abgestellt wird. Dies wiederum ist eine besonders fragwürdige Größe. Einmal stellt sie auf einen „Norm-Rentner“ ab, von dem man nicht weiß, wie repräsentativ er im Wandel der Erwerbswelt über lange Fristen ist. Zum andern spiegeln sich im Nettorentenniveau alle Veränderungen

<sup>9</sup> So hat etwa der Vorstandsvorsitzende des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger darauf hingewiesen, daß die versicherungsfremden Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung in zwischen „ordnungspolitisch richtig finanziert“ seien. Vgl. o.V.: Im Jahr 2001 steigt der Rentenbeitrag wieder, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Mai 1999.

gen auf der Abgabenseite der Aktiven wider. Die Familienentlastung im Steuerrecht würde das Nettorentenniveau senken, wenn sie nicht von einer Rentenerhöhung begleitet wäre, die aber vom Ziel der Entlastung von Familien her nicht erforderlich wäre.

Besonders problematisch ist, daß in den Formeln unterschiedliche gesamtwirtschaftliche Pfade nicht berücksichtigt werden. Führt eine bestimmte rentenpolitische Maßnahme, die für sich genommen mit einer Senkung des Nettorentenniveaus verbunden ist, zu einer Wachstumsbeschleunigung, so kann die Rentenhöhe nach dieser Maßnahme trotzdem höher sein als ohne dieselbe. Ist das niedrigere Rentenniveau dann tatsächlich wichtiger als die größere Rentenhöhe?

Diese Problematik kann man am Beispiel der im Regierungsvorschlag enthaltenen privaten kapitalgedeckten Zusatzvorsorge verdeutlichen. Macht man sie obligatorisch, so wie das zunächst beabsichtigt war, sinken die Nettoeinkommen der Aktiven, das Rentenniveau würde bei unveränderter Rentenhöhe steigen. Über die Nettoanpassungsformel von 1992 ergibt sich aber eine Senkung der Rentenhöhe, so daß der Anstieg des Nettorentenniveaus kompensiert wird. Diese Rechnung kann man verschönern, wenn man die – eigentlich unsicheren – Erträge der Zusatzvorsorge im Nettorentenniveau berücksichtigt, was insgesamt dazu führt, daß nun ein gestiegenes Nettorentenniveau ausgewiesen wird. Die eigentliche Streitfrage, welche gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen eine so massive Beitragserhöhung von 2,5% im Jahr 2007 hat, die dazu nur von den Arbeitnehmern bezahlt wird, taucht bei diesen Überlegungen nicht auf. Wenn die üblichen Behauptungen über den wachstumshemmenden Effekt zu hoher Lohnnebenkosten richtig sind, müßte man mit einem negativen Effekt auf das Wachstum und damit auch auf die Rentenhöhe rechnen, der in den Rentenniveau-Überlegungen nicht berücksichtigt wird. Hinzu kommt die in einer Währungsunion besonders folgenreiche Gefahr zu hoher Lohnabschlüsse, weil die Gewerkschaften die alleinige Finanzierung der Zusatzvorsorge durch die Arbeitnehmer nicht akzeptieren dürften.

Die Aussagekraft von Nettorentenniveau und Beitragssatz ist also nicht ausreichend, um die weitere Entwicklung der Renten und ihrer Finanzierung zu beurteilen. Zudem werden die erheblichen methodischen Probleme häufig vernachlässigt. Entwicklungen über 40 Jahre sind mit hohen Unsicherheiten behaftet. Über einen solchen Zeitraum hinweg ist es sehr schwierig, die gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen zu prognostizieren, die in die Überlegungen einzubeziehen wären.

Hinzu kommt, daß das Rentensystem weitaus komplexer ist, als es die gesamtwirtschaftlichen Anpassungsformeln andeuten. So spielen für die Rentenausgaben auch strukturelle Entwicklungen eine wesentliche Rolle. Nach wie vor wäre die Situation in Ost- und Westdeutschland zu unterscheiden. Daneben führt der Wandel in der Erwerbswelt dazu, daß sich die Abgrenzung der Versicherten wie auch der Umfang der Sicherung verändern. Insofern sind die Modelle, mit denen die langfristige Entwicklung der Rentenfinanzen prognostiziert werden, sehr komplex. Sie enthalten viele Einflußfaktoren. Die Unsicherheit bleibt. Für alle Langfristprognosen gilt, daß schon kleine Änderungen einzelner Parameter erhebliche Konsequenzen haben können.

Um die Auswirkungen unterschiedlicher Entwicklungen bei bestimmten Rentenanpassungsformeln beurteilen zu können, ist es nicht nötig, ein komplexes Rentenprognosemodell zu verwenden. Es reicht aus, anhand von Rahmendaten ein einfaches Simulationsmodell zu entwickeln, mit dem die unterschiedlichen Effekte verschiedener Anpassungsverfahren und verschiedener relevanter Entwicklungen verdeutlicht werden können. Klaus Jaeger hat in einem noch nicht veröffentlichten Beitrag über die Auswirkungen der ökologischen Steuerreform auf den Beitragssatz zur Rentenversicherung gezeigt, daß man auch mit einem relativ einfachen Modell wichtige Effekte nachweisen kann<sup>9</sup>.

### **Probleme von Rentenanpassungsformeln**

Daß ein Bruttolohnbezug ohne Korrektur nicht in der Lage ist, auf Verschlechterungen der Relation von Rentenempfängern zu Beitragszahlern zu reagieren, bedarf keiner besonderen Erläuterung. Nimmt die Zahl der Rentenempfänger in Relation zu den Beitragszahlern zu, ergeben sich höhere Beitragssätze, ohne daß eine Begrenzung vorhanden ist. Die Rückkehr zum Bruttolohnbezug kommt daher nicht in Frage.

Diese Probleme umgeht die Nettolohnformel, soweit sie von den Beiträgen bestimmt wird. Insofern erfüllt sie auch das Kriterium, daß die von ihr ausgehenden rentendämpfenden Wirkungen unabhängig von der Art der Verschlechterung der Relation sind. Es kommt nicht darauf an, woher die finanziellen Probleme kommen; wenn die Zunahme der Rentenausgaben zu Beitragssteigerungen führt, dämpft dies die Rentenhöhe. Auf diese Weise werden die Rentner an der entstehenden Last beteiligt. Im Prinzip war dies ein vernünftiger Ansatz, wobei man sich freilich dar-

<sup>9</sup> Vgl. K. Jaeger: Die ökologische Steuerreform und ihre Auswirkungen auf den Beitragssatz zur Rentenversicherung, unveröffentlichtes Manuskript, Berlin 1999.

über streiten kann, ob nicht ein Maßstab für die Lastenverteilung notwendig gewesen wäre.

Die Nettolohnformel stößt freilich an Grenzen, wenn die Nettolöhne von Faktoren beeinflusst werden, die mit dem oben geschilderten Beitragsmechanismus der Rentenversicherung nichts zu tun haben. Dies ist aber zur Zeit in mehrfacher Hinsicht der Fall:

□ Einmal gibt es familienpolitisch begründete Steuerseinkungen, welche die relative Position der Familien verbessern sollen. Ein Nebeneffekt einer solchen Steuerseinkung ist eine Rentenerhöhung, die so nicht beabsichtigt ist und einen Teil der gewünschten relativen Begünstigungen der Familien wieder aufhebt. Insofern versagt die Nettolohnformel.

□ Zum zweiten gibt es generelle Steuerseinkungen, hinter denen die Überlegung steht, die Erwerbstätigkeit attraktiver zu machen, um zusätzliches Wachstum zu erzeugen<sup>10</sup>. Hier kann man lange diskutieren, ob derartige Steuerseinkungen auch den Rentnern zugute kommen sollten. Soweit man von der eben skizzierten Begründung ausgeht, ist dies nicht einzusehen. Für die Rentempfänger müssen keine zusätzlichen Arbeitsanreize gesetzt werden. Von einem eventuell höheren Wachstum würden sie ohnehin profitieren. Insofern bereitet die Nettolohnformel auch an dieser Stelle Probleme.

Die Größenordnung, um die es bei den Rückwirkungen der Steuerentlastungspolitik geht, ist durchaus beachtlich. Folgt man der Modellrechnung des Sozialbeirats, geht es hier um eine Beitragssatzdifferenz, die im Jahr 2005 bei 0,8 Prozentpunkten liegt und bis zum Jahr 2030 auf 1 Prozentpunkt ansteigt. Letztlich ist dieser höhere Beitragssatz durch einen stärkeren Rentenanstieg bedingt, der auf die Steuerentlastung zurückzuführen ist.

Schließlich gibt es den Ansatz, den Faktor Umwelt zu belasten, um gleichzeitig den Faktor Arbeit zu entlasten. Die neu eingeführten Ökosteuern, die zur Finanzierung der Renten verwendet werden, führen zu Beitragssenkungen, die über die Nettolohnformel Rentenerhöhungen zur Folge haben. Nach Jaeger führt die unveränderte Nettolohnformel dazu, daß schon nach wenigen Jahren etwa 25% der beabsichtigten und durch Ökosteuern finanzierten Beitragsentlastung durch Rentenerhöhungen wieder aufgezehrt werden. Die Renten liegen dann dauerhaft um etwa 0,5% höher, als es ohne Ökosteuer der Fall wäre. Insofern ist dann die Entlastungspolitik ineffizient.

Ähnliches kann man für den zusätzlichen Bundeszuschuß zeigen, der aus der Mehrwertsteuererhöhung im Jahre 1998 finanziert wurde. Die damit verbundene Beitragssenkung führt zu einer Rentenerhöhung, die einen Teil des Effekts wieder aufzehrt.

All diese Probleme kann auch der auf der Lebenserwartung beruhende sogenannte demographische Faktor nicht beseitigen. Hierbei handelt es sich nur um einen Korrekturfaktor der Nettolohnformel, die eben skizzierten Probleme werden dadurch nicht gelöst. Die Wirksamkeit des Faktors selber hängt von der zukünftigen Entwicklung der Lebenserwartung ab. Damit wird ein Faktor in den Mittelpunkt gestellt, von dem man gar nicht weiß, ob es der entscheidende sein wird. Gerade nach den Erfahrungen, die man mit der sachlich sehr viel besser fundierten Nettolohnformel gemacht hat, spricht alles dagegen, das Konstrukt des sogenannten demographischen Faktors wieder aus der Versenkung zu holen. All diejenigen, die immer davon reden, es müsse doch einen demographischen Korrekturfaktor geben, haben nicht begriffen, daß dieser im Prinzip in der Nettolohnformel enthalten ist.

Faßt man all dies zusammen, spricht nichts dafür, zu den bisherigen Formeln zurückzukehren. Es wäre auch ausgesprochen riskant, nach den zwei Jahren der Ad-hoc-Anpassung die alte Nettolohnformel unverändert anzuwenden.

### Neue Formeln in der Diskussion

Inzwischen gibt es eine Diskussion über veränderte Formeln. Zunächst ist hier der Ansatz des Sozialbeirats zu erwähnen, der gleich mehrere Varianten zur Diskussion stellt<sup>11</sup>. Im Kern geht es in allen Varianten darum, die Rentenentwicklung unabhängig von Änderungen im Steuerrecht zu gestalten, indem man entweder mit einer konstanten durchschnittlichen Steuerbelastung rechnet oder nur auf die Beiträge in unterschiedlicher Abgrenzung abstellt. Die Problematik der Senkung der Beitragssätze durch Öko- oder Mehrwertsteuern ist hierbei nicht berücksichtigt. Damit decken die zur Diskussion gestellten Alternativen freilich nicht den gesamten heute bekannten Problemmplex ab.

Analysiert man die vom Sozialbeirat vorgestellten Varianten, zeigen sich die Schwierigkeiten des vorgelegten Ansatzes. Schlüssig und einfach ist die erste der vorgelegten Varianten: Hier soll nur der Arbeitnehmerbeitrag zur Rentenversicherung verwendet werden, um aus dem Bruttoeinkommen ein modifiziertes Nettoeinkommen – ohne Berücksichtigung des Steuer-

<sup>10</sup> Eine Diskussion über daraus abzuleitende Konsequenzen für die Rentenanpassung findet sich im Sozialbeirat: Stellungnahme des Sozialbeirats zur Nettoanpassung in der gesetzlichen Rentenversicherung, Bonn 1999, sowie bei E. Bomsdorf: Eine neue nettoorientierte Rentenformel, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), Heft 7, S. 406-411.

<sup>11</sup> Vgl. Sozialbeirat, a.a.O.

<sup>12</sup> Vgl. E. Bomsdorf, a.a.O.

reformeffekts – abzuleiten. Der erforderliche Beitragsatz liegt bei dieser Variante aber über dem Beitragsatz, der sich ohne Steuerreform ergeben hätte. Dies ist wohl der Grund, warum der Sozialbeirat weitere Varianten vorlegt. Die zweite Variante ist dabei schon schwieriger zu begründen. Hier wird das erreichte Abgabenniveau festgeschrieben. Freilich ist dies eine willkürlich gegriffene Größe. Auch der sich so ergebende Beitragsatz liegt über dem ohne Steuerreform. Die dritte Variante berücksichtigt zusätzlich die Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung. Jetzt liegt der erforderliche Beitragsatz zwar unter dem ohne Steuerreform; dieses Anpassungsverfahren ist aber sachlich nicht zu begründen. Da das wahrscheinlich gewünschte Ergebnis aber nicht auf die Ursachen der finanziellen Probleme zurückgeführt wird, besteht die Gefahr, daß unerwartete Entwicklungen schon bald erneute Korrekturen oder Formeländerungen notwendig machen.

Ähnliche Einwände gibt es gegen den in dieser Zeitschrift von Bomsdorf<sup>12</sup> präsentierten Vorschlag. Hier soll durch einen besonderen Nettofaktor der Progressionseffekt der Einkommensbesteuerung bei der Bemessung der Rentenhöhe berücksichtigt werden. Das langfristige Problem der Rentenentwicklung besteht aber nicht in den Rückwirkungen der Besteuerung auf die Nettoeinkommen. Dies ist nicht ein Problem der Rentenversicherung, sondern ein Problem der Nettoformel, die auch deswegen ungeeignet ist. Im übrigen könnte dieser Vorschlag die zu erwartende Unsicherheit in der Besteuerung nicht ausräumen, wenn man nur einmal an das Verhältnis von direkten zu indirekten Steuern und ihre Entwicklung denkt.

### Die Zukunft der Rentenanpassung

Man kann streiten, ob es überhaupt möglich ist, eine Formel zu entwickeln, die alle denkbaren zukünftigen Entwicklungen schon einbezieht. Sehr wahrscheinlich ist dies nicht, unsere Phantasie reicht eben doch nicht aus, um Entwicklungen über 30 oder 40 Jahre hinweg zu prognostizieren. Jedoch muß man zumindest den Versuch machen, sich die möglichen Entwicklungsvorstellen und die Rentenanpassungsformeln vor dem Hintergrund unterschiedlicher Szenarien zu überprüfen. Dieses ist sicher nicht kurzfristig realisierbar. Insofern sollte man die mit der Ad-hoc-Anpassung der rot-grünen Koalition gewonnene Zeit nutzen.

Nicht weiter helfen erneute Versuche, durch mehr oder weniger gut begründete Formeln, gewünschte Beitragssätze herbeizurechnen, indem einzelne Faktoren aus der Gesamtheit der zu berücksichtigenden Einflußfaktoren herausgegriffen werden.

Will man eine für eine längere Frist brauchbare Formel entwickeln, muß sie an den Tatbeständen anknüpfen, welche die finanzielle Lage der Rentenversicherung bestimmen. Entscheidend ist die Relation von Rentenempfängern zu Beitragszahlern. Die Gründe für die Veränderung dieser Relation sind vielfältig und können nicht alle einzeln in eine Formel aufgenommen werden, wenn diese übersichtlich bleiben soll. Eigentlich kommt es darauf im einzelnen auch nicht an.

Daneben spielen strukturelle Gründe eine Rolle. Es wäre aber zu prüfen, ob diese in den Schwankungen der Beitragssätze aufgefangen werden könnten. Sicher werden auch in Zukunft versicherungsfremde Leistungen der verschiedensten Art eine Rolle spielen. Diese sollten bei der Bestimmung des Bundeszuschusses berücksichtigt werden. Darüber hinaus könnte man sich eine Regelbindung des Bundeszuschusses vorstellen.

Die eigentliche Aufgabe der neuen Anpassungsformel bestände dann darin, die Last oder den Gewinn, die sich aus der Veränderung der Relation von Rentenempfängern zu Beitragszahlern ergeben, auf Rentner, Beitragszahler und Steuerzahler zu verteilen. Dies ist allerdings nicht so einfach, wie es klingt. Nach wie vor gibt es den Mehrfachbezug von Renten. Die Zahl der Rentenfälle ist nicht gleich der Zahl der Rentner. Dabei spielen auch Regelungen des Rentenrechts eine wichtige Rolle. Die Zahl der Rentner ist in einem System, wo alle Versicherten eigene Ansprüche haben und die Hinterbliebenensicherung auf wenige Ausnahmefälle beschränkt ist, einfacher zu bestimmen als in unserem heutigen System. Insofern ist es auch nicht überraschend, daß man im Prognos-Gutachten<sup>13</sup> die Zahl der Rentner vergeblich sucht. Etwas besser ist es bei der Zahl der Beitragszahler. Sie hängt zunächst einmal davon ab, wie die Versicherungspflicht definiert ist und in welchem Umfang Arbeitnehmer mehreren versicherungspflichtigen Tätigkeiten nachgehen. Wichtig ist an dieser Stelle auch die Frage, wie und in welchem Umfang Arbeitslose in die Rentenversicherung einbezogen sind.

Die Klärung dieser und weiterer Fragen fordert Forschung und Diskussion zu diesem Thema. Ziel der hier vorgelegten Überlegungen war deutlich zu machen, daß die weitere Orientierung der Renten an der Einkommensentwicklung zusammen mit einer Berücksichtigung der Veränderung der Relation von Rentenempfänger zu Beitragszahlern nicht mit der alten Netto-Anpassungsformel möglich ist. Es lohnt sich aber nach einer neuen, allgemeineren Formel zu suchen.

<sup>13</sup> Vgl. Prognos: Auswirkungen veränderter ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen auf die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland, herausgegeben vom Verband deutscher Rentenversicherungsträger, Frankfurt 1998.