

Transfers zwischen den Generationen

Zwischen den Angehörigen verschiedener Generationen finden eine Vielzahl von materiellen Transfers statt. Zum Teil bewegen sie sich im privaten Rahmen innerhalb von Familien und sind einer statistischen Erfassung nur schwer zugänglich. Der vorliegende Beitrag beschränkt sich dagegen auf die ökonomische Analyse solcher Transfers zwischen den Generationen, die außerhalb der Familien stattfinden und durch staatliche Regelungen festgelegt sind. Damit setzt der Staat wichtige finanzielle Rahmenbedingungen für die Familien.

Als erstes ist natürlich das Pensionssystem anzuführen, das ja oft als durch einen expliziten Generationenvertrag begründet angesehen wird. Es wird daher in diesem Beitrag den größten Raum einnehmen, vor allem werden im ersten Teil ausführlich und anhand eines kleinen Beispiels die Funktionsweisen des Umlageverfahrens und des Kapitaldeckungsverfahrens verglichen. Zwar gab es in der jüngeren Vergangenheit eine lange öffentliche Diskussion darüber, doch zeigen verschiedene Aussagen, daß die grundsätzliche Struktur der Verfahren nicht immer verstanden wird. Diesem Verständnis sollen die folgenden Ausführungen dienen. Im Anschluß daran wird kurz auf einige weitere Mechanismen eingegangen, die ebenfalls Transfers zwischen den Generationen zum Inhalt haben, etwa die öffentliche Verschuldung. Im weiteren wird der Versuch erörtert, Generationenrechnungen anzustellen, die über die unterschiedliche Betroffenheit verschiedener Generationen durch staatliche Ein- und Auszahlungen Auskunft geben sollen. Im letzten Teil dieses Beitrags wird es wieder um das Pensionssystem gehen, und zwar um die Frage der unterschiedlichen Behandlung von Personen, je nachdem, ob sie Kinder haben oder nicht. Das ist natürlich eine kontroverse Thematik.

Als eine Vorbemerkung sei angeführt, daß der Beitrag in gewisser Weise technokratisch und an stark vereinfachten Modellen orientiert erscheinen mag, indem er Beziehungen zwischen den Generationen im wesentlichen unter dem Blickpunkt der monetären Vor- und Nachteile diskutiert. Dieser Ansatz entspricht dem Verständnis des Autors von ökonomischer Analyse, bei der die wesentlichen Zusammenhänge klar formuliert werden. Das muß aber mit dem Bewußtsein

einhergehen, daß bei der Anwendung der gewonnenen Erkenntnisse in der Realität viele weitere Aspekte von Bedeutung sein können.

1. Das Funktionieren des Pensionssystems: Umlageverfahren versus Kapitaldeckungsverfahren

Wie schon erwähnt, gab es in der jüngeren Vergangenheit vermutlich kaum ein Thema, das so viele Menschen bewegt hat und auch in so vielen Diskussionen erörtert wurde, wie die Zukunft unseres Pensionssystems. Trotzdem erscheint ein klares Verständnis der prinzipiellen Funktionsweise des gegenwärtigen Umlageverfahrens - als auch des Kapitaldeckungsverfahrens als Alternative - nicht immer gegeben. Im folgenden werden daher anhand eines kleinen Beispiels grundlegende Zusammenhänge dargestellt, was einen nützlichen Rahmen für die Strukturierung der Diskussion ergeben soll.

1.1. Das Grundmodell

Wir verwenden ein sehr einfaches Modell, eigentlich eher ein Zahlenbeispiel, das in seiner Grundstruktur ("überlappende Generationen") auf eine Arbeit von Samuelson (1958) zurückgeht. Dabei wird angenommen, daß sich der Ablauf der Zeit in Perioden unterteilen läßt, wobei eine Periode z. B. 30 Jahre umfassen könnte. Am Beginn jeder Periode kommt eine Generation von Personen auf die Welt, arbeitet gleich in dieser Periode und erhält dafür ein Einkommen. Am Beginn der folgenden Periode scheidet diese Generation aus dem Aktivdasein aus und befindet sich eine Periode lang im Ruhestand (dann stirbt sie), während eine neue Generation eintritt. Dieser Ablauf kann in einem Schema illustriert werden (Figur 1), wobei angenommen sei, daß in der ersten betrachteten Periode (der Periode 0) gerade 1000 Menschen geboren werden, in jeder folgenden dann um 10% mehr.

Periode	0	1	2	3	
	1000	1100	1210	...	Erwerbstätige
∴	∴	∴	∴		
	909	1000	1100	1210	... Pensionisten

Figur 1

Als nächstes nehmen wir an, daß alle Personen das gleiche Einkommen $E = 1.000$ erhalten. Im speziellen beinhaltet diese Annahme, daß technischer Fortschritt über die Zeit ausgeschlossen wird, darauf wird später noch eingegangen. Die verschiedenen Möglichkeiten, wie in einer solchen einfachen Welt die Vorsorge für das Alter vorgenommen werden kann, lassen sich nun folgendermaßen beschreiben:

a) *Private Vorsorge*: Jede Person in der Erwerbsphase ist sich bewußt, daß sie im Alter ein Einkommen benötigt, um zu überleben. Daher spart sie einen Teil S des Einkommens und legt ihn auf dem Kapitalmarkt an. Verzinst mit dem Satz r erhält sie damit eine Pension von $S(1+r)$.

Beispiel: Ersparnis $S = 300$, Zinssatz 10%, also $r = 0,1$. Es ergibt sich eine Pension in der Höhe von 330.

Üblicherweise vertraut jedoch der Staat nicht darauf, daß die Personen selbst in ausreichendem Maße für ihr Alter vorsorgen. Die Begründung ist zum einen meritorischer Natur (der Staat befürchtet "unvernünftiges" Verhalten der Bürger, weil diese kurzsichtig sind und in der Jugend nicht an die Altersvorsorge denken), zum anderen liegt sie in der Sorge, rationale Individuen könnten sich als Schwarzfahrer im Sozialsystem verhalten und (zurecht) darauf vertrauen, daß sie im Alter ausreichend versorgt werden, auch wenn sie selbst nicht genügend ansparen. Daher ist die Pflicht zur Vorsorge gesetzlich festgelegt, und es gibt folgende zwei Alternativen:

b) *Kapitaldeckungsverfahren*: Im Prinzip funktioniert dies wie privates Sparen, allerdings wird die (Mindest-)Höhe durch einen verpflichtenden Beitrag B fixiert. Der Beitrag wird von der Versicherungsinstitution auf dem Kapitalmarkt angelegt. Mit dem Zinssatz r ergibt sich die Pensionszahlung $B(1+r)$. (Z. B. für $B = 300$ und $r = 0,1$ ergibt sich eine Pension von 330.)

Angemerkt sei, daß die Annahme einer fixen Lebensdauer von zwei Perioden im einfachen Modell dazu führt, daß jede Person die gleiche Auszahlung, nämlich Einzahlung plus Verzinsung, erhält. In der Realität gilt dies natürlich nur im Mittel, die individuelle Auszahlung hängt vom erreichten Alter ab. Dies ändert aber die grundsätzlichen Überlegungen nicht.

c) *Umlageverfahren*: Auch beim Umlageverfahren wird ein verpflichtender Beitrag B eingehoben, allerdings nicht auf dem Kapitalmarkt angelegt, sondern sofort an die Ruhestandsgeneration ausbezahlt. Man überlegt sich leicht, daß die Höhe der Pension vom Beitrag B und vom Verhältnis der Zahl der Aktiven zur Zahl der Pensionisten abhängt. Genauer gilt in unserem Modell, daß bei einem über die Zeit konstanten Beitrag B eine "implizite Verzinsung" in der Höhe der Wachstumsrate der Generationen auftritt. Wenn diese Wachstumsrate mit g bezeichnet wird, lautet also die Pension $B(1+g)$.

Beispiel: Beitrag $B = 300$, Wachstumsrate 10%, also $g = 0,1$. (Es gibt um 10 % mehr Einzahler als Pensionsempfänger.) Damit kann eine Pension in der Höhe von 330 gezahlt werden (Figur 2).

Periode	0	1	2	
	300	300	300	... Pro-Kopf-Beitrag
	↓	∴	↓	
	330	330	330	... Pro-Kopf-Pension

Figur 2

Bei nicht wachsender Bevölkerung ($g = 0$) entspricht klarerweise die Pro-Kopf-Einzahlung der Pro-Kopf-Pension (Figur 3):

Periode	0	1	2	
	300	300	300	... Pro-Kopf-Beitrag
	↓	∴	↓	
	300	300	300	... Pro-Kopf-Pension

Figur 3

Noch etwas allgemeiner läßt sich formulieren: Bei konstantem Beitragssatz ist die "implizite Verzinsung" des Beitrags zum Umlageverfahren gleich der Wachstumsrate der Lohnsumme, also etwa gleich der Summe von Bevölkerungswachstumsrate und

der Rate des technischen Fortschritts (der im Modell bisher ausgeklammert blieb). Die Antwort auf die Frage, ob das Kapitaldeckungsverfahren oder das Umlageverfahren für den einzelnen "besser" ist, hängt daher davon ab, ob der Zinssatz größer oder kleiner als die Summe dieser Raten (man könnte auch sagen: als die Wirtschaftswachstumsrate) ist. Dies ist als die sogenannte Aaron-Bedingung (Aaron 1966) bekannt.

1.2. Einführungsgewinn

Anzuführen ist noch eine bekannte Eigenschaft des Umlageverfahrens, nämlich daß dabei ein Einführungsvorteil auftritt, der der ersten Rentnergeneration zukommt, die eine Auszahlung erhält, obwohl sie keine Einzahlung in der Erwerbsphase geleistet hat. De facto war dies der Grund für die ausgedehnte Anwendung dieses Verfahrens nach dem zweiten Weltkrieg, weil dadurch eine unmittelbare Unterstützung für Rentner, die in der großen Masse keine eigenen Ersparnisse besaßen, möglich wurde.

1.3. Übergang

Aus der Aaron-Bedingung wird klar, daß die Begründung für einen Wechsel im Pensionssystem von einer höheren Rentabilität des Kapitaldeckungsverfahrens ausgeht. Es ist allerdings nicht leicht festzustellen, welche in der Realität vorfindbare Größe man mit *dem* Zinssatz identifiziert, noch schwieriger ist eine Prognose für die Zukunft. Klarerweise ist ein höherer Zinsertrag stets auch mit höherem Risiko verbunden, was gerade bei der Altersvorsorge eine nicht zu unterschätzende Restriktion darstellt. In verschiedenen Arbeiten wird ein Wert von 3 - 5 % (real) als für längere Zeit zutreffend angesehen (etwa 4 % in einer deutschen Studie, Beirat 1998), während für die reale Wirtschaftswachstumsrate langfristig ein Wert zwischen 1,5 und 2,5 % angenommen wird. Jedenfalls dürfte eine höhere Rentabilität des Kapitaldeckungsverfahrens tatsächlich die verbreitetste Erwartung sein.

Wenn man dem folgt, stellt sich als nächstes die Frage, wie ein Übergang vorzunehmen wäre. Dabei tritt die bekannte Problematik auf, daß ein solcher Übergang zu einer Zusatzbelastung der Übergangsgenerationen führen würde. Dies wurde zwar in einigen Arbeiten angezweifelt und ein paretoverbessernder Übergang

(bei dem keine Generation verliert) für möglich gehalten (z. B. Townley 1981, Feldstein 1995, 25), aber diese Ideen sind im großen und ganzen widerlegt (etwa Breyer 1989).

Im Prinzip kann ein Wechsel vom Umlageverfahren zum Kapitaldeckungsverfahren nur auf zwei Möglichkeiten funktionieren: Entweder es bleiben die Beiträge gleich und die Pensionszahlungen sinken (im Vergleich zur Beibehaltung des Umlageverfahrens), oder es steigen die Beiträge und die Pensionszahlungen bleiben gleich; die verbleibende Differenz wird in jedem der beiden Fälle zum Aufbau eines Kapitalstocks verwendet. Diese Umstiegsprozedur kann man natürlich über mehrere Generationen ausdehnen, dann wird die zusätzliche Belastung pro Übergangsgeneration geringer, dafür dauert es länger, bis der Vorteil des Umstiegs zum Tragen kommt. Grundsätzlich gilt aber stets: es handelt sich um ein Verteilungsproblem zwischen heutigen und zukünftigen Generationen. Ein Systemwechsel bedeutet, daß Übergangsgenerationen schlechter gestellt werden als sie es bei Beibehaltung des Umlageverfahrens wären, zukünftige Generationen aber besser, weil für sie die höhere Rentabilität des Kapitaldeckungsverfahrens zutrifft. Eine Entscheidung muß daher auf der Basis von Wertvorstellungen getroffen werden, sie kann durch wissenschaftliche Aussagen allein nicht begründet werden.

1.4. Kapitaldeckungsverfahren als Ergänzung

Die derzeitige Diskussion über das Pensionssystem hat ihren Ursprung in der Tatsache, daß eine geringe Kinderzahl und eine höhere Lebenserwartung eine ungünstige demographische Struktur und damit eine geringere (als in der Vergangenheit) "implizite Verzinsung" beim Umlageverfahren erwarten lassen. Im Klartext heißt dies, daß - will man Beitragserhöhungen, die kurzfristig einen neuen Einführungsgewinn aber langfristig vermutlich eine höhere Belastung bewirken (siehe ausführlicher Brunner 1998), ausschließen - die Ersatzquote, also das Verhältnis von Pension zu Aktivlohn sinken muß (umso mehr, je weniger es gelingt, die Lebensarbeitszeit zu verlängern). In verschiedenen Beiträgen wird zum Ausgleich dieses Absinkens die sofortige Einführung eines verpflichtenden Kapitaldeckungsverfahrens als Ergänzung zum bestehenden Umlageverfahren gefordert (Beirat 1998, Neumann 1997). Dies stellt natürlich ein mögliches Vorgehen dar, allerdings erhebt sich die Frage, ob der damit verbundene Verwaltungsaufwand (auch wenn die Einzahlung bei privaten Institutionen vorgenommen wird, verbleiben

wesentliche Kontrollfunktionen beim Staat) sinnvoll ist. Dagegen spricht vor allem, daß man trotz einer Verringerung der Ersatzquote bei durchschnittlichem Wirtschaftswachstum davon ausgehen kann, daß auch in Zukunft die gesetzliche Pension eine ausreichende Versorgung bieten wird, und eine höhere Vorsorge auf freiwilliger Basis ja stets möglich ist.

2. Weitere Elemente des staatlichen Transfersystems zwischen den Generationen.

Als nächster Aspekt soll die Rolle der öffentlichen Verschuldung als Transfersystem zwischen den Generationen behandelt werden. Es wird ja in vielen Reden von Politikern immer wieder beschworen, zukünftige Generationen nicht durch ein großes Ausmaß an öffentlichen Schulden zu belasten, andererseits wird auch in ökonomischen Arbeiten häufig die Äquivalenz zwischen der expliziten Staatsschuld und dem Umlageverfahren herausgestrichen. Letzteres wird dabei für das Entstehen einer Art impliziten Verschuldung verantwortlich gemacht, weil aus ihm Ansprüche (quasi Tilgungsansprüche) an die zukünftige Wirtschaftsleistung hervorgehen, die jedoch selten explizit ausgewiesen werden. (Formal gesprochen, ist diese Äquivalenz nicht ganz gegeben, weil ja die öffentliche Verschuldung aus verbrieften Ansprüchen auf Tilgungen und Zinszahlungen besteht, während zukünftige Pensionsansprüche weniger genau definiert sind.)

Was herausgearbeitet werden soll, ist eine Beantwortung der Frage, inwieweit auch die Staatsverschuldung einen Mechanismus darstellt, bei dem von der Jungengeneration zur Altengeneration Transfers geleistet werden, wie das eben beim Umlageverfahren der Fall ist. Es lohnt sich auch hier wieder, das schon eingeführte Modell überlappender Generationen zur Illustration heranzuziehen.

Wir betrachten eine konstante Bevölkerung (Figur 4):

Periode	0	1	2	3	...	
	1000	1000	1000	1000	...	Erwerbstätige
∴	∴	∴	∴	∴		
	1000	1000	1000	1000	...	Pensionisten

Figur 4

Es sei nun angenommen, der Staat nimmt in Periode 0 einen Kredit von 1.000.000,-- bei den Erwerbstätigen (1.000,-- pro Person) auf, den er ihnen im Alter mit 10 % Verzinsung (also insgesamt 1.100.000,--) zurückzahlen muß. Damit er das kann, benötigt er von den Erwerbstätigen in Periode 1 entweder Steuereinnahmen oder einen neuen Kredit. Hebt er Steuern in der Höhe von 1.100.000,-- ein (1.100,-- pro Person), so tritt ein unmittelbarer Transfer von Generation 1 zu Generation 0 auf, die Erwerbstätigen in Periode 1 tragen die ganze Belastung, die Erwerbstätigen in Periode 0 holen sich im Alter alles zurück und sind de-facto unbelastet.

Wahrscheinlicher ist, daß der Staat den Kredit fortwälzt, also sich bei den Erwerbstätigen in Periode 1 erneut in der Höhe von 1.000.000,-- verschuldet und nur Steuern in der Höhe der Zinsen (100,-- pro Person) einhebt. Damit ist ein unendlicher Transferprozeß von den Erwerbstätigen zu den Pensionisten gestartet, und zwar im Ausmaß der Tilgung plus Zinszahlung (1.100,-- pro Person) in jeder Periode (Figur 5).

Periode	0	1	2	3		
	1000	1100	1100	Kreditgewährung + Steuer
		↓	↓	...		
		1100	1100	1100	...	Tilgung + Zinsen

Figur 5

Die Belastung, die für jede Generation ab Periode 1 entsteht, ergibt sich aus der Tatsache, daß unter Einbeziehung der gezahlten Steuer eigentlich keine Verzinsung erfolgt, jede Person erhält im Alter genau die 1.100,-- die sie in der Erwerbsphase eingezahlt hat. Man sieht leicht die Analogie zum Umlageverfahren: das Verhältnis von Bevölkerungswachstumsrate (bzw. allgemeiner von der Wirtschaftswachstumsrate) zum Zinssatz ist relevant. (Würde im obigen Beispiel die Bevölkerung in jeder Periode um 10% wachsen, wäre die pro-Kopf Einzahlung jedes Erwerbstätigen um 10 % geringer, und eine "Verzinsung" würde auftreten.)

Zwei Ergänzungen seien angebracht. Erstens ist dieser Prozeß immer auch mit Umverteilung innerhalb jeder Generation verbunden, soweit Zinsempfänger und Steuerzahler nicht identisch sind. Zweitens ist noch zu beachten, wofür der ursprünglich in Periode 0 aufgenommene Kredit verwendet wird. Eine Rechtfertigung für das Auslösen des beschriebenen Transfermechanismus könnte sein, daß mit dem Kredit Investitionen vorgenommen werden (z. B. in Infrastruktur, aber auch in Humankapital), von denen spätere Generationen mindestens im Ausmaß ihrer Belastung profitieren. Aber es ist klarerweise schwierig, eine Zurechnung von Krediten im öffentlichen Haushalt zu spezifischen Ausgaben vorzunehmen.

Bevor diese Zurechnungsproblematik genauer erörtert wird, sei nur kurz auf andere Elemente des öffentlichen Transfersystems zwischen den Generationen eingegangen: Krankenversicherung (weil sich bekanntlich deren Ausgaben mit dem Alter eines Versicherten erhöhen) und Pflegeversicherung - an der z. B. bei ihrer Einführung in Deutschland von Ökonomen explizit kritisiert wurde, daß sie nicht nach dem Kapitaldeckungsverfahren eingerichtet wurde. Auf der anderen Seite sind natürlich die Bildungsausgaben zu erwähnen, die im staatlichen Bereich einen Umverteilungsmechanismus von den Älteren zu den Jüngeren darstellen.

3. Generationskontos

Zwei Mechanismen für Transfers zwischen den Generationen wurden ausführlich diskutiert und andere kurz gestreift. Es dürfte erkennbar sein, daß staatliche Regelungen tatsächlich die Verteilung zwischen den Generationen erheblich beeinflussen. Ein naheliegender Schritt besteht dann darin, eine quantitative Abschätzung dieser Beeinflussung zu versuchen, und das ist die Zielsetzung einer seit den achtziger Jahren propagierten Methode, die quasi eine Generationenbuchhaltung versucht, nämlich des „Generational Accounting“ (siehe u.a. Auerbach, Gokhale und Kottlikoff 1994, für kritische Diskussionen: Diamond 1996, Haveman 1994). Es führt in diesem Rahmen zu weit, die genauen analytischen Grundlagen zu erläutern, auf denen dieses Verfahren beruht, und die durchaus nicht unumstritten sind. Im folgenden werden nur zwei typische Ergebnisse präsentiert und dazu einige Bemerkungen angebracht. Tabelle 1 (Anhang) stellt eine Generationenrechnung für das Jahr 1991 in den USA dar. Sie gibt in der zweiten Spalte darüber Auskunft, wie groß die im restlichen Leben anfallende abdiskontierte

Nettoeinzahlung in das (oder, für eine negative Zahl, die Nettoauszahlung aus dem) staatlichen Steuer- und Transfersystem ist, und zwar für Personen, die im Jahr 1991 0, 5, 10 ,... Jahre alt waren.

Die Ergebnisse sind nicht überraschend: Die größte Belastung tritt für Personen auf, die am Beginn des Erwerbslebens stehen und daher noch beträchtliche Einzahlungen in das Steuer- und Transfersystem zu leisten haben, während die zu erwartenden Auszahlungen, v.a. Pensionen, noch weit in der Zukunft liegen. Kinder haben zunächst unmittelbar Auszahlungen zu erwarten, daher ist ihre Belastung weniger ausgeprägt. Am besten sind natürlich jene Personen gestellt, die unmittelbar am Pensionsbeginn stehen.

Die in dieser Tabelle dargestellten Ergebnisse sind als solche nicht übermäßig aussagekräftig. Es ist auch klar, daß sie nur unter der Akzeptierung einiger problematischer Annahmen zu gewinnen sind, etwa sind öffentliche Ausgaben, soweit möglich (nicht alle), verschiedenen Altersgruppen zugerechnet, z. B. die schon erwähnten Bildungsausgaben den Kindern und Jugendlichen. Von größerem Interesse wären solche Zahlen, wenn sie für die Analyse der Frage erhoben würden, in welchem Ausmaß die verschiedenen Altersgruppen von bestimmten politischen Maßnahmen betroffen sind. Man könnte etwa an die Einführung bzw. Erhöhung der Energiesteuer denken, die derzeit in Österreich und in Deutschland intensiv diskutiert wird und verschiedene Altersgruppen unterschiedlich betrifft. Leider gibt es Anwendungen der Generationenbilanzen auf derartige Fragen derzeit kaum, vor allem, weil der Aufwand für die einigermaßen zuverlässige Erstellung einer derartigen Rechnung beträchtlich ist. (Im Rahmen eines EU - Programms wird derzeit für Österreich eine solche Rechnung erstellt.)

Auf einen Punkt sei noch hingewiesen, nämlich auf die Nettobelastung zukünftiger Generationen, die sich in Tabelle 1 in der zweiten Spalte unten findet. Wenn man sie mit dem ersten Wert in dieser Spalte, nämlich der Belastung eines Neugeborenen vergleicht, sieht man eine große Diskrepanz, sie ist als prozentuelle Differenz ausgewiesen. Es ist zu betonen, daß hinter der Berechnung der beiden Werte (78.9 und 166.5) ein problematischer methodischer Unterschied steckt, (der erste wird durch konkrete Abschätzung ermittelt, der zweite ergibt sich residual). Vor allem steckt eine vollkommen starre Fortschreibung der derzeitigen gesetzlichen

Regelungen dahinter. Jedenfalls argumentieren die Vertreter dieser Generationenrechnung, daß diese Differenz die Unhaltbarkeit der gegenwärtigen Steuer- und Sozialpolitik zum Ausdruck bringt. Man kann jedenfalls für die Rechnung für Deutschland (Tabelle 2, Anhang) zeigen, daß der Unterschied im wesentlichen durch die gegenwärtige Verschuldung und die zu erwartende ungünstige demographische Struktur verursacht ist.

Im großen und ganzen zeigt die Tabelle für Deutschland ein ähnliches Bild wie die für die USA, nur daß die Mehrbelastung zukünftiger Generationen noch deutlicher ausgewiesen ist. Weiters sind in dieser Tabelle die Ein- und Auszahlungen noch detaillierter in einzelne Bestandteile aufgespalten.

Die Berechnung der Generationenbilanzen erfordert einen ziemlich hohen Aufwand und beruht, wie immer bei empirischen Arbeiten, auf einer Reihe von Annahmen über Zurechnungen. Das läßt nicht erwarten, daß die Generationenbilanzen in naher Zukunft zu einem weit verbreiteten Instrument der Analyse wirtschaftspolitischer Maßnahmen werde. Aber für einzelne Fragestellungen sind sie sicherlich nützlich.

4. Drei-Generationen-Vertrag

Beim Umlageverfahren erhält eine Generation als ganzes ihre Pensionszahlungen durch die Einzahlungen ihrer Kindergeneration. Es liegt daher nahe, die Wichtigkeit von Kindern in diesem System zu betonen und zu fragen, ob es gerechtfertigt ist, daß die Kosten, die für ihre Erziehung und Ausbildung aufzuwenden sind, zu einem großen Teil von den Eltern der Kinder privat zu tragen sind, während die "Vorteile" durch Kinder, nämlich deren spätere Pensionsbeiträge, allen zugute kommen. Immer wieder gibt es daher die Forderung, Kinderlose verstärkt zu Pensionszahlungen heranzuziehen (v. a. Sinn 1997). Der Vorschlag lautet im wesentlichen, Kinderlosen zusätzliche Zahlungen in ein Kapitaldeckungsverfahren aufzuerlegen. Sie müßten dann gewissermaßen für ihre Alterssicherung durch Bildung von Realkapital vorsorgen, während dies Eltern mit Kindern durch die Bildung von Humankapital tun. Sinn hat auch den Barwert dieses Humankapitals für die Pensionsversicherung, verkörpert durch ein Kind, ausgerechnet und kommt auf 175.000,-- DM. Abzuziehen wären davon die Leistungen des Staates für die Kinderausbildung, die mit 68.000.- DM veranschlagt werden.

Die Logik dieses Vorschlags erscheint klar. In einer allgemeinen Sichtweise lässt sich Kinderlosigkeit als "moral hazard" deuten, verursacht durch das Versprechen einer Pension ohne Bezug zur Zahl eigener Kinder - ähnlich wie sorgloser Umgang mit dem Eigentum, wenn es versichert ist. Aber im gegenwärtigen Fall ist dieses Verhalten - nämlich Kinderlosigkeit - beobachtbar, und daher ist es effizient, es zu einem Bestandteil im Versicherungsvertrag zu machen. Ein weiterer Effekt eines solchen Vorschlags wäre klarerweise, daß er eben einen Anreiz zur Erhöhung der Fruchtbarkeit liefern kann, sofern Personen mit ihrer Entscheidung für Kinder auf monetäre Anreize reagieren. Sinn (1997) führt jedenfalls Beispiele dafür an, wo dies der Fall war.

Manche Argumente, die gegen eine zusätzliche Belastung Kinderloser geäußert werden, erscheinen nicht stichhaltig. Etwa, daß man durch die geleisteten Pensionsbeiträge ja jedenfalls einen Anspruch auf eine eigene Pension erworben hätte. Diese Beiträge dienen der Versorgung der Elterngeneration, für die eigene Pension sind eben die Kinder der eigenen Generation maßgeblich.

Auch daß diese Regelung Frauen benachteiligen würde, vermag ich nicht zu sehen. Die Behandlung von Frauen im Pensionsrecht ist ein sehr sensibler Bereich, aber im gegenwärtigen Fall kann man leicht die schlechtere Einkommensposition von Frauen berücksichtigen, indem Zusatzbeiträge einkommensabhängig gestaltet werden.

Als ein schwerwiegendes Argument erscheint mir schon, daß ungewollt Kinderlose durch eine solche Maßnahme eine Verschlechterung gegenüber dem bisherigen Zustand erfahren. Hier läuft es auf eine Abwägung hinaus: Hält man eine solche Verschlechterung für zumutbar, gegeben daß man andererseits die explizite Anerkennung des Werts von Kindern im Pensionssystem für wünschenswert hält. Dabei ist zu bedenken, daß es eine ganze Reihe von Benachteiligungen einzelner Menschen von Geburt an gibt, die durch ein Sozialsystem nicht ausgeglichen werden können. Das beginnt bei der angeborenen Fähigkeit zur Einkommenserzielung.

Die wichtigsten Einwände gegen den Vorschlag, Kinderlose zur Bildung von Realkapital für die Altersversorgung zu zwingen, sind für mich folgende:

1. Ein wirklich grundsätzliches Problem liegt darin, daß mit einer solchen Maßnahme ein zentrales Element der kollektiven Altersvorsorge, nämlich die Unabhängigkeit von der Zahl der eigenen Kinder, durchbrochen wird. Es ist ein Schritt zur Individualisierung, und man mag es als eine Gefahr ansehen, daß weitere Schritte folgen könnten. Auch wenn das derzeit nicht zur Diskussion steht, wäre eine naheliegende Erweiterung, die Pensionszahlungen von der Qualität der Kinder - sprich von ihrer Fähigkeit zur Einkommenserzielung - abhängig zu machen. Man kann sich dann eine Reihe weitere Konsequenzen ausmalen, die bis zum genetischen Screening reichen, damit man sicher geht, fähige Kinder zu bekommen.
2. Umgekehrt, wenn diese Erweiterung nicht vorgenommen wird, also für die zusätzliche Zahlung wirklich nur die Zahl der Nachkommen als Grundlage herangezogen wird, so kann dies möglicherweise einen Anreiz darstellen, Kinder lediglich zur Vermeidung dieser Zusatzzahlung zu bekommen, ohne ihnen die entsprechende Fürsorge und Ausbildung zukommen zu lassen. Ich vermag nicht zu sagen, wie groß diese Gefahr ist, jedenfalls gibt es einige Belege, daß die Fertilität auf monetäre Anreize reagiert; man müßte allerdings fragen, ob eine Erhöhung der Kinderzahl auch von entsprechender Fürsorge der Eltern begleitet ist.
3. Ein gravierendes Problem liegt in den Verteilungskonsequenzen einer Zusatzzahlung für Kinderlose. Bekanntlich ist die Zahl der Kinder eine wesentliche Determinante für die Armutsgefährdung von Haushalten, was umgekehrt den Schluß zuläßt, daß das Haushaltseinkommen von Niedrigverdienern nur deshalb ein akzeptables Niveau erreicht, weil keines oder nur ein Kind existiert. Nicht umsonst steigt die durchschnittliche Größe von Haushalten mit dem Einkommen. Würde man nun Haushalte mit niedrigen Einkommen entweder durch hohe Zusatzzahlungen belasten oder sie quasi zur Erhöhung der Kinderzahl veranlassen, so besteht durchaus die Gefahr, daß sie unter die Armutsgrenze fallen.

Damit komme ich zu meinem wichtigsten Punkt: Auch wenn die Forderung nach höherer Belastung von Kinderlosen als erwünschten Nebeneffekt eine Erhöhung der Fertilität mit sich bringen soll, so muß dabei jedenfalls danach getrachtet werden, die Erwerbstätigkeit von Frauen nicht zu verringern. Und zwar einerseits weil dies in den unteren Einkommensklassen eine Notwendigkeit für die Erzielung eines akzeptablen

Haushaltseinkommens darstellt, andererseits aber auch wegen der entscheidenden Rolle, die der Erwerbstätigkeit im Umlageverfahren zukommt. Österreich weist eine im internationalen Vergleich niedrige Erwerbsquote bei den Frauen auf, und eine wichtige Strategie, wie der Verringerung des Arbeitskräftepotentials ab 2015 jedenfalls tendenziell begegnet werden könnte, liegt eben in einer Erhöhung der Frauenerwerbsquote. Damit gelangt man zur alten Frage der Vereinbarkeit zwischen Familie und Beruf, die - soweit ich es sehe - im allgemein Bewußtsein durchaus geläufig ist, für die aber konkrete Lösungen weitgehend ausstehen. Die Aufgabe erscheint deshalb so schwierig, weil sie neben dem Angebot an öffentlichen Einrichtungen wie Kindergärten auch mit der Gestaltung der Arbeitsorganisation von Unternehmen zu tun hat, in die man nicht leicht eingreifen kann.

Ich fasse zusammen: Die Forderung, Kinderlose verstärkt zu Beitragsleistungen in der Alterssicherung heranzuziehen, hat ihre Berechtigung. Sie wäre vermutlich effizient im Sinn der Berücksichtigung von "moral hazard", sie würde Verteilungswirkungen mit sich bringen, über deren Erwünschtheit man naturgemäß diskutieren kann. Von einem abstrakten Standpunkt wäre sie vorstellbar, aber man muß sehen, daß in den Details der Realisierung sehr viele schwierige Fragen stecken.

Als ein noch wichtigeres Ziel kommt es mir jedoch vor, die Vereinbarkeit von Kindererziehung und Beruf zu fördern. Jedenfalls erscheinen mir positive Maßnahmen, bei denen aus allgemeinen Steuermitteln Förderungsmaßnahmen verschiedenster Art finanziert werden, als wahrscheinlich leichter durchsetzbar als eine Art „Strafe“ für zu wenig Kinder. Außerdem ist das Steuersystem vielleicht ein flexibleres Instrument, das zum Beispiel auch eine differenziertere Einbeziehung von Verteilungsüberlegungen zuläßt als das Pensionssystem mit proportionalen Beiträgen. Kinder- und familienfreundliche Politik kann auf diese Weise ebenso wirksam werden.

Literatur

- Aaron, H. (1966), The social insurance paradox, *Canadian Journal of Economics and Political Science* 32, 771-774.
- Auerbach A. J., J. Gokhale and L. J. Kotlikoff (1994), Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy, *Journal of Economic Perspectives* 8, 73-94.
- Beirat (1998), Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft, Manuskript.
- Breyer, F. (1989), On the Intergenerational Pareto Efficiency of Pay-as-you-go Financed Pension Systems, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 145, 643-658.
- Brunner, J. K. (1998), Kapitaldeckungsverfahren versus Umlageverfahren: Grundsätzliches zu Systemdiskussion, *Kurswechsel* 3/1998, 31-38.
- Diamond, P. (1996), Generational Accounts and Generational Balance: An Assessment, *National Tax Journal* 49, 597-607.
- Feldstein, M. (1995), Would Privatizing Social Security Raise Economic Welfare? *NBER Working Paper Series* No 5281.
- Haveman, R. (1994), Should Generational Accounts Replace Public Budgets and Deficits?, *The Journal of Economic Perspectives* 8, 95-112.
- Neumann, M. J. M. (1997), Replacing Germany's Public Old Age System with a Fully Funded System, in: Konrad Morath (Hrsg.), *Verlässliche soziale Sicherung*, 53-63.
- Raffelshüschen B. und J. Walliser (1997), Was hinterlassen wir zukünftigen Generationen? Ergebnisse der Generationenbilanzierung, *Diskussionsbeiträge* 59, Institut für Finanzwissenschaft, Freiburg im Breisgau.
- Samuelson, P. A. (1958), An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money, *Journal of Political Economy* 66, 467-482.
- Sinn, H.-W. (1997), The Value of Children and Immigrants in a Pay-as-you-go Pension System: A Proposal for a Partial Transition to a Funded System, Manuskript, University of Munich.
- Townley, P. (1981), Public Choice and the Social Insurance Paradox, *Canadian Journal of Economics* 14, 712-717.