



Frankfurter Institut  
Kleine Handbibliothek • Band 21

Der tiefgreifende Wandel der neunziger Jahre stellt alles bislang Gewohnte weltweit in Frage. Er legt zugleich die Schwächen unserer eigenen Gesellschaft und ihrer Einrichtungen bloß. In solcher Zeit ist beides geboten: kritische Rückschau und ein unverstellter, ordnender Blick nach vorn.

Die kleine Handbibliothek des Frankfurter Instituts geht dazu wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Grundfragen nach. Sie sucht – wissenschaftlich fundiert und allgemein verständlich – Antwort und Orientierung zu geben, damit wir die Veränderungen steuern und gestärkt aus ihnen hervorgehen können.

# Rentenkrise. Und wie wir sie meistern können

Mit Beiträgen von  
Gary S. Becker, Gert Dahlmanns  
Stefan Homburg, Manfred Neumann  
J.-Matthias Graf von der Schulenburg  
und Susanne Wähling

© April 1997

Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik  
Kisseleffstraße 10, 61348 Bad Homburg

ISBN 3-89015-058-6

# Inhalt

Worum es in der Rentenfrage geht Gert Dahlmanns	7
Jetzt die Weichen richtig stellen! Vorschlag des Frankfurter Instituts für eine solide Alterssicherung in Deutschland	13
Das Elend der Alterssicherung in Deutschland J.-Matthias Graf von der Schulenburg und Susanne Wähling	27
Kapitaldeckung als praktikable Leitidee Stefan Homburg	61
Vom Umlageverfahren zum Kapital- deckungsverfahren: Optionen zur Reform der Alterssicherung Manfred Neumann	87
Die Sozialversicherung entstaatlichen Gary S. Becker	129
Die Autoren	135



# Worum es in der Rentenfrage geht

Gert Dahlmanns

*Krisen meistert man am besten,  
indem man ihnen zuvorkommt.*

Fast jedes Jahr erleben wir dieses leicht makabre Bühnenstück. *Same procedure* – besorgte Politiker, durch die neuesten Zahlen aufgeschreckt, basteln am Rentensystem und seinen Koordinaten, beschließen ab und zu auch eine Jahrhundertreform, die bald wieder reformbedürftig ist, und verkünden doch kämpferisch und unverdrossen, neuerdings mit einigen vorsichtigeren Nuancen: Die Rente ist sicher.

Die verunsicherten Bürger im Parkett hingegen, viele darunter im mittleren und jüngeren Alter, fragen sich nach jeder dieser Szenen erneut, in welcher Höhe die fürsorgliche Politik ihnen denn dereinst die so sichere Rente zuteilen wird, wie hoch die dafür von ihnen eingezogenen Beiträge wohl sein werden und zu welchem Zeitpunkt ihres Lebens sie mit der Erwerbsarbeit aufhören dürfen, wenn sie diese Rente in Anspruch nehmen möchten.

Eine konkrete Antwort können die Akteure nicht geben. Eher inszenieren sie einen weiteren, auf Zuversicht angelegten Reformauftritt, geben danach erst einmal Entwarnung und setzen für eine Weile ein ganz anderes Stück auf den politischen Spielplan.

So auch jetzt, am Ende des ersten Quartals 1997. Da hat die größte der derzeitigen Regierungsparteien beschlossen, es grundsätzlich bei dem nach ihrer Einschätzung bewährten bisherigen System zu belassen. Zur Lösung des unabweisbaren Grundproblems der Gesetzlichen Rentenversicherung hat dieser Entscheid indes nichts beigetragen. Wohl nicht einmal das Problembewußtsein, das jeder wirklichen Neuerung vorangehen muß, hat er geschärft. Auch wurde mit dieser Entscheidung nicht etwa Zeit gewonnen, die jetzt sinnvoll genutzt werden könnte. Wertvolle Zeit wurde vielmehr wieder einmal vertrieben. Politisch inszenierter Zeitvertreib – auch noch von moralisierenden Untertönen begleitet – auf Kosten der heute Jüngeren, denen diese Zeit demnächst schmerzlich fehlen wird. Doch so sieht es heute vielfach aus, wenn es um die sogenannte politische Bewältigung drängender Zukunftsfragen geht. Ansätze zu einer kritischen oder gar selbstkritischen Bilanz des ganzen interventionistischen Treibens samt seiner Aus- und Nachwirkungen sind kaum auszumachen, Mut und Entschlossenheit zum Ausbruch aus den gewohnten Bahnen noch viel seltener. Dabei liegen die Dinge gerade bei der Alterssicherung ganz einfach. Worum geht es?

## Einfache Zusammenhänge

Es geht erstens darum, daß das überkommene System der Alterssicherung mit seinem Kern, dem Umlageverfahren – die arbeitende Bevölkerung zahlt ihre vom Staat festgelegten Abgaben, Beiträge genannt, in die Rentenkasse ein und die Versicherungsträger zahlen dieses Geld fast gleichzeitig als Renten wieder aus – schon bald nicht mehr in der Lage sein wird, den heute noch jüngeren



Menschen oder gar deren Kindern eine Alterssicherung zu verschaffen, die auch nur einigermaßen dem entspricht, was sie ein Arbeitsleben lang in die gesetzliche Kasse einzahlen mußten. Denn unsere Bevölkerung altert dramatisch. Auf immer weniger Erwerbstätige, die einzahlen, kommen immer mehr und immer länger lebende Rentner, die abheben. Das kann kein Konto auf Dauer durchhalten. Und auch der einzelne Einzahler nicht, wenn ihm, um die Löcher im Konto zu stopfen, immer noch mehr von seinem Verdienst abgenommen wird.

Es geht mithin zweitens darum, daß das Alterssicherungssystem auf eine realistische, berechenbare Basis umgestellt werden muß, die es dem einzelnen künftig wieder erlaubt, seine Absicherung im Alter verläßlich zu planen und den Weg dorthin zu beherrschen. Eingeführt werden muß deshalb ein System, das ihn unabhängig macht von den jährlichen politischen Zitterpartien, die ihn wie einen Almosenempfänger des Staates und seiner Akteure erscheinen lassen. Ein diesen unwürdigen Zustand ersetzendes praktikables System muß nicht erst erfunden werden. Es wird schon heute in vielen Ländern erfolgreich praktiziert und ist denkbar einfach. Sein eigentlicher Kern ist die Kapitaldeckung. Bei ihr tut der einzelne genau das, was für ihn auf der Hand liegt und was er bis heute – durch die Politrhetorik in einer ganz falschen Vorstellung gehalten – sogar zu tun glaubt: Er zahlt seine Beiträge dann wirklich für seine eigene Alterssicherung ein und spart sie demgemäß an.

Es geht schließlich darum, daß die Ausgestaltung eines Alterssicherungssystems kein isolierter, nur den „Sozial-Experten“ zu überlassender Vorgang, sondern eine ordnungspolitische Grundfrage allerersten Ranges ist. Das

gilt auch für Deutschland. Wie wir unsere Alterssicherung organisieren, das hat unmittelbare Aus- und Rückwirkungen auf die Leistungsfähigkeit von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft. Je höher die Abgabenlast in Form von Beiträgen oder Steuern, desto größer die Gefahr von wirtschaftlicher Stagnation, von Arbeitsplatzverlusten und, in der Folge, einer weiteren Auszehrung des Umlagesystems. Hier liegt neben der demographischen Zeitbombe ein weiterer gesamtwirtschaftlicher Sprengkörper.

## Unumgängliche Ent-Täuschungen

Alle diese Gründe legen die Umstellung des Systems der Alterssicherung im Interesse der gesamten Bevölkerung dringend nahe. Doch die Politik, gefangen in ihrem eigenen Umlagepathos, kann sich zu einer solchen Entscheidung im Grundsätzlichen nicht einmal gedanklich aufrufen. Zu tief sitzt bei den jetzt noch Handelnden der Glaube an die Notwendigkeit staatlicher Steuerung aller Lebensbereiche, das Mißtrauen in die eigene Urteilskraft des einzelnen und die Furcht vor dem Verlust von Wählerstimmen, wenn aus jahrzehntelang gepflegter Täuschung nunmehr Ent-Täuschung wird. Dabei ist gerade diese Enttäuschung, dieser Durchbruch zur klaren Einschätzung der Situation, das Gebot der Stunde.

Mehr noch, der Bürger hat ein Recht auf das Ende der Täuschungen. Er wird ohnehin bald feststellen: Die Umstellung auf das Kapitaldeckungsverfahren kommt allen zugute. Denn der Übergang zu diesem Verfahren geschieht nicht ruckartig, sondern gleitend über einen Zeitraum von mehr als dreißig Jahren, in dessen Verlauf die bisher erworbenen Ansprüche unangetastet bleiben. Nur

muß jetzt damit begonnen werden. Zum Unverantwortlichsten in diesem Zusammenhang gehört der bisher gepflegte verschwenderische Umgang mit der Ressource Zeit. Hätten sich Politik und Gesellschaft in Deutschland vor fünfzehn Jahren, als alle entscheidungsrelevanten Daten bereits offenlagen, zu dieser Reform verstehen können, läge die Hälfte der Wegstrecke heute bereits erfolgreich hinter uns.

Es ist also höchste Zeit, unsere aus dem 19. Jahrhundert stammende Alterssicherung auf die ganz anderen Anforderungen des 21. Jahrhunderts und seiner Generationen auszurichten. Dazu gibt es nur einen Weg – den geordneten Rückzug aus dem bisherigen Umlageverfahren. *Rückzug*, weil das Umlageverfahren nicht mehr lange überlebensfähig ist und weil in ihm deshalb keine neuen Leistungen mehr begründet werden dürfen; *geordnet*, weil in einer langen Übergangsphase die bisher erworbenen Anwartschaften und Rechte voll bestehen bleiben. Der im folgenden gemachte Vorschlag des Frankfurter Instituts zeigt, wie der Weg beschritten werden kann und wie seine einzelnen Phasen angelegt sind. Die daran anschließenden Beiträge beleuchten das Elend der Alterssicherung in Deutschland und damit das Schicksal der Gesetzlichen Rentenversicherung, die auf lange Sicht nicht mehr sein kann als eine Grundsicherung (Schulenburg/Wähling), erläutern Kapitaldeckung als ordnungspolitisch zwingende und zugleich praktikable Leitidee (Homburg) und untersuchen anhand der für Deutschland relevanten konkreten Daten die Optionen für den Übergang vom Umlageverfahren zur Kapitaldeckung (Neumann). Diese Beiträge beleuchten den Komplex Alterssicherung aus unterschiedlichen Perspektiven und kommen daher – kaum erstaunlich – im Detail zu durchaus unterschiedlichen Ansichten.

In einem aber stimmen sie überein: Das herrschende System der Rentenversicherung in Deutschland ist aus Gründen, die auch von noch so gut gemeinter Politik nicht aus der Welt zu schaffen sind, zum Scheitern verurteilt und muß früher oder später einer kapitalgedeckten Rentenversicherung weichen.

Nobelpreisträger Gary S. Becker schließlich führt den alternden, sich ängstlich an das Gewohnte, aber nicht mehr Haltbare klammernden Industriegesellschaften westlicher Prägung und damit auch uns in Deutschland vor Augen, was ein beherzter Aufbruch an Positivem zu bewirken vermag – für den einzelnen und für alle Generationen.

Für die unsicher gewordene Alterssicherung wie für die anderen unnötig aufgestauten Probleme unseres Landes gilt: Wir sind der Krise nicht zuvorgekommen und werden sie noch schmerzhaft spüren. Vielleicht erwächst uns daraus dann die Kraft, sie auch zu meistern.

# Jetzt die Weichen richtig stellen!

## Vorschlag des Frankfurter Instituts für eine solide Alterssicherung in Deutschland

### I. Das herrschende System der gesetzlichen Alterssicherung: das Umlageverfahren als Auslaufmodell

Ob ein Umlageverfahren zur Finanzierung der Alterssicherung dauerhaft durchgehalten werden kann, steht und fällt mit der demographischen Entwicklung. Das gilt zumal dann, wenn das Umlagesystem eine dynamisierte Rente gewährleisten soll.

Für Deutschland steht fest: Dem Umlageverfahren gehen allmählich die Beitragszahler aus. Bleibt es beim alten System, dann steigt die Zahl der Rentenempfänger, die auf einen Beitragszahler entfallen, unerbittlich an. Vorübergehend kann man dieser Entwicklung ausweichen, indem man die Stellschrauben des Systems nach und nach anzieht. Dazu gehören vor allem die Anhebung des Umlagebeitrags, die Erhöhung des Renteneintrittsalters und die Senkung des Rentenniveaus. Bei jeder dieser Größen ist jedoch schon heute die Grenze dessen in Sicht, was Beitragszahler auf der einen und Rentenempfänger auf der anderen Seite zu ertragen bereit sind. Das gilt erst recht, wenn Wirklichkeit werden sollte, was die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission „Fortentwicklung der Rentenversicherung“ vorschlägt (vgl. die Beiträ-

ge von Neumann und Schulenburg/Wähling in diesem Band).

Ihrer Aufgabe, Vorschläge zu einer wirklichen Sicherung des umlagefinanzierten Systems der gesetzlichen Alterssicherung zu erarbeiten, ist die Regierungskommission nicht gerecht geworden. Sie konnte es auch nicht. Denn die Wucht, mit der die demographische Entwicklung das Umlageverfahren treffen wird, *kann* mit den bisher üblichen Maßnahmen der Rentenpolitik *nicht* abgefangen werden.

Wie verfehlt es ist, eine systemimmanente Reform dennoch zu versuchen, macht ausgerechnet der Bericht der Reformkommission selber mehr als deutlich. Besonders zu bemängeln ist daran, daß eine Reihe von Vorschlägen erkennbar darauf abzielt, aktuelle Finanzlöcher zu stopfen – ungeachtet der Tatsache, daß dadurch die künftigen Finanzprobleme der Rentenversicherung sogar noch verstärkt werden. Das gilt insbesondere für die Vorschläge, die auf eine Ausdehnung der Versicherungspflicht abzielen und damit zusätzliche Rentenansprüche in der Zukunft schaffen. Es gilt aber auch für die vorgeschlagene Familienkasse. Die Forderung der Kommission, neue oder erweiterte Aufgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung dürften künftig nur noch dann begründet werden, wenn sie durch eine aktuelle, leistungsadäquate Beitragszahlung „gedeckt“ sind, ist für die langfristige Stabilisierung der Renten irrelevant und führt den Bürger hinters Licht. Im Umlageverfahren können *künftige* Leistungen immer nur durch *künftige* Beiträge, nicht aber durch heutige gedeckt werden. Wie aber die im Kommissionsvorschlag angelegten zusätzlichen künftigen Rentenansprüche finanziert werden sollen, läßt die Reformkommission notgedrungen offen. Bleibt das Fazit, daß diese Vorschläge –

wieder einmal – keine dauerhafte Sanierung herbeiführen können. Allenfalls können sie das System unter nicht zu verantwortenden sinnlosen Opfern großer Teile der Bevölkerung gerade noch in eine Zeit hinüberretten, in der das endgültige Scheitern des Umlageverfahrens nicht mehr so direkt mit den Namen der heute Handelnden in Verbindung gebracht wird.

Ein Schrecken ohne Ende zeichnet sich ab: Im Jahr 2030 – weiter reichen die veröffentlichten Rechnungen der Kommission nicht – soll der Umlagebeitrag auf 22,9 % (2,6 Prozentpunkte mehr als 10 Jahre zuvor) gestiegen und das Rentenniveau auf 64 % abgeschmolzen sein. Das mag man für durchhaltbar halten. Doch wer solches vorschlägt, sollte auch sagen, vor welchen Problemen die GRV dann stehen wird und wie es danach weitergehen soll. Nach allem, was heute absehbar ist, werden sich die Probleme nach 2030 eher noch weiter verschärfen. Und dieses Jahr ist nicht weiter von uns entfernt als, im Rückblick, das Jahr 1964.

## II. Kapitaldeckung als zukunftstaugliches Modell

So erinnert die Stellungnahme der Kommission „Fortentwicklung der Rentenversicherung“ an den Ritt auf dem Tiger: Sich festzukrallen an dem, was man in Händen hat, erscheint als die einzige Überlebenschance; loslassen endet aller Voraussicht nach letal.

Übertragen auf die gesetzliche Rentenversicherung heißt das: Auch wenn bessere Systeme der kollektiven Alterssicherung denkbar und praktikierbar sind, erscheint ein Übergang zu ihnen prohibitiv teuer. Konkret geht es um die fast

schon sprichwörtliche Doppelbelastung der Aktiven, die mit ihren Beiträgen nicht nur die Renten der Alten zu finanzieren haben, sondern aus ihrem laufenden Einkommen zusätzlich für die eigene Altersversorgung ansparen müssen.

Der Irrsinn, der hinter diesem Festhalten am alten System steckt, wird offenkundig, wenn man sich vor Augen hält: Jede Mark, die heute in das Umlagesystem gesteckt wird, um neue künftige Ansprüche zu begründen, ist zu diesem Zweck bei weitem schlechter angelegt als in jeder der üblichen kapitalgedeckten Anlageformen. Deshalb dürfen neue Ansprüche nicht mehr im alten System entstehen. Alles, was mit der Alterssicherung in Deutschland erreicht werden soll, läßt sich außerhalb des Umlagesystems besser und verantwortlicher erreichen.

Die Analyse der Optionen für einen Übergang vom Umlageverfahren zum Kapitaldeckungsverfahren zeigt, wie gering die Beiträge in einem kapitalgedeckten System ausfallen müßten, um nach 45 Beitragsjahren ein Rentenniveau von 70 % (des bisherigen Netto-Einkommens) zu begründen: Der Beitragssatz beläuft sich auf knapp 9 %. Wer heute ein Rentenniveau von 70 % erreicht, mußte dafür das Doppelte an Beiträgen leisten. Der Hauptgrund für die Überlegenheit der Kapitaldeckung liegt darin, daß in ihrem Rahmen Beiträge mit Zins und Zinseszins angelegt werden. Und: Anders als im Umlageverfahren spielt die demographische Entwicklung für die Rendite der Beitragsleistungen kaum eine Rolle. Eine kapitalgedeckte Rente versorgt ihren Rentner auch in dieser Hinsicht verläßlich.

Es liegt deshalb nahe, die relativ geringen Anforderungen an die Beiträge im Kapitaldeckungssystem zu nutzen, um



den Menschen im System Luft zu verschaffen – Luft nicht zuletzt auch für das Begleichen der Lasten, die aus den im Umlageverfahren erworbenen Ansprüchen herühren. Wer – wie die Blüm-Kommission – diese Option ablehnt, nimmt sehenden Auges hin, daß die Gesamtbelastungen der künftigen Beitragszahler noch höher ausfallen als ohnehin schon unumgänglich.

Gegen eine kapitalgedeckte allgemeine Alterssicherung wird immer wieder – auch von der Blüm-Kommission – der Einwand vorgebracht, der erforderliche Kapitalstock sei so beträchtlich, daß er die gesamtwirtschaftlichen Möglichkeiten überfordere, dieses Kapitalangebot sicher und ertragbringend anzulegen. Dem ist neben dem Hinweis, daß eine Reihe von Staaten ein kapitalgedecktes Alterssicherungssystem mit Erfolg in die Praxis umgesetzt haben, zweierlei entgegenzuhalten. Zum einen liefert der Welt-Kapitalmarkt gewichtige Hinweise darauf, daß Kapital weltweit dabei ist, knapper zu werden statt reichlicher; Indiz ist die in der Tendenz langfristig ansteigende reale Verzinsung des Kapitals. In einem solchen Kontext dürften sich die Möglichkeiten, Kapital zu plazieren, eher verbessern als verschlechtern. Zum anderen wird der erforderliche Umfang des Kapitalstocks meist erheblich überschätzt. Erstens müßte eine kapitalgedeckte Rentenversicherung weit geringere Umverteilungsleistungen erbringen als die derzeitige GRV mit ihrer Fülle sogenannter versicherungsfremder Leistungen. Zweitens wird meist übersehen, daß kapitalgedeckte Renten nicht allein aus dem Zins des angesparten Kapitals gespeist werden, sondern auch aus dessen Veräußerung. Beides trägt dazu bei, daß die Relationen sich in einem erträglichen Rahmen bewegen. Die tatsächlichen Werte des deutschen Kapitalstocks liegen in ihrer Größenordnung weit über dem für

eine Kapitaldeckung der heutigen gesetzlichen Renten erforderlichen Deckungsstock, der auch unter konservativen Annahmen nicht größer sein müßte als 6 Billionen Mark.

Nimmt man all dies zusammen, ist das Ergebnis eindeutig: Festhalten am alten Umlageverfahren führt immer tiefer in die Sackgasse. Kapitaldeckung ist die einzige praktikable und verantwortbare Leitidee. Ist das erkannt, dann geht es jetzt in erster Linie um den *Übergang* zu diesem System, d.h. um den Modus des Übergangs vom Umlageverfahren zur Kapitaldeckung, der die Anpassungslasten zu jedem Zeitpunkt in einem erträglichen Rahmen hält. Einen solchen Modus gibt es; im folgenden wird er skizziert.

### III. Ein Vorschlag für den Übergang zu einer kapitalgedeckten Rentenversicherung: Vom Auslaufmuster zum zukunftstauglichen Modell

#### 1. Grundidee: Geordneter Rückzug

In dem Maße, in dem die Ansprüche an das alte System abgetragen werden, entsteht Raum für den Aufbau eines Deckungsstocks. Wie Simulationsrechnungen zeigen (vgl. insb. den Beitrag von Neumann), erlaubt diese Gegenläufigkeit, die Gesamtbelastung – Umlagerestbeitrag plus Beitrag zur kapitalgedeckten Rente – auf Dauer in einem überschaubaren Rahmen zu halten.

Dieser Strategie des geordneten Rückzugs liegen zwei elementare Erkenntnisse zugrunde:

- Neue Rentenansprüche im Rahmen des alten Systems zu begründen, ist ineffizient und letztlich unverantwortlich. Daher keine Ausweitung des alten, sondern umgehender Start des Kapitaldeckungssystems.
- Die Beitragsbelastung hat ein Ausmaß erreicht, das nicht überschritten werden darf, wenn die Arbeitskosten begrenzt bleiben und die am Umlageverfahren Beteiligten bei der Stange gehalten werden sollen. Daher ist eine dauerhafte Deckelung der Beiträge unausweichlich.

## 2. Die Reformschritte

Im einzelnen wird vorgeschlagen:

- a) Als bald, spätestens mit dem Jahr 2005, wird mit dem Aufbau einer kapitalgedeckten Rentenversicherung begonnen. Der Beitragsatz wird so bemessen, daß nach 45 Beitragsjahren ein Rentenniveau von 70 % erreicht wird; dazu ist ein Beitragssatz von 9 % anzusetzen.
- b) Das Renteneintrittsalter wird bis spätestens zum Jahre 2005 für alle Versicherten auf 65 Jahre festgelegt; vorgezogener Ruhestand hat versicherungsmathematisch korrekte Abzüge von der Rente zur Folge.
- c) Der Gesamtbeitragssatz wird auf 20 % des beitragspflichtigen Einkommens begrenzt. Davon stehen, nach Abzug des Beitrags zur kapitalgedeckten Rentenversicherung, 11 Prozentpunkte zur Deckung der Altansprüche aus dem Umlageverfahren zur Verfügung. Die Deckungslücke von bis zu 4 Prozentpunkten, die unter der Annahme eines Rentenniveaus von 70 % entstehen wird, kann geschlossen werden durch

- einen erhöhten Bundeszuschuß,
- eine Absenkung des Rentenniveaus oder
- eine Kreditfinanzierung.

Der Gesetzgeber kann nach sachgemäßem Ermessen eine geeignete Kombination dieser Alternativen beschließen; jede dieser Alternativen hätte gute Gründe für sich. Zur Begründung siehe unten.

- d) Versicherungsträger sind grundsätzlich private Körperschaften, die wegen der Notwendigkeit der Absicherung der individuellen Rentenansprüche einer besonderen Aufsicht unterworfen werden. Die bisherigen Träger der Rentenversicherung können zur Teilnahme am neuen Verfahren zugelassen werden, soweit eine Trennung ihrer Tätigkeit im alten und im neuen System gewährleistet ist.

### 3. Das gesteckte Ziel

Eine solche Reform hätte zur Folge, daß neue Rentenfälle im Laufe der Zeit immer weniger mit dem Umlageverfahren zu tun haben und mit von Jahr zu Jahr wachsendem Anteil kapitalgedeckte Renten bedeuten. Nach 45 Jahren haben alle neuen Rentner nur noch Ansprüche an die kapitalgedeckte Rentenversicherung, nach 60 Jahren ist das Umlageverfahren im wesentlichen zu Ende. Dann sind Beiträge nur noch in die kapitalgedeckte Rentenversicherung zu zahlen (vgl. insb. die Tabellen 6 und 7 in Neumann und die zugehörigen Erläuterungen)

## IV. Ergänzende Bemerkungen

### 1. Es geht nicht um eine Entscheidung zwischen Grundrente und Umlageverfahren

Die Optionen, die in der augenblicklichen Reformdebatte im Mittelpunkt stehen – nämlich die Beibehaltung des Umlageverfahrens unter Korrekturen innerhalb des Systems auf der einen und der Übergang zu einer steuerfinanzierten Grundrente auf der anderen Seite –, sind nur scheinbar Alternativen. In Wirklichkeit betreffen sie ganz unterschiedliche Aspekte des Gesamtproblems. Die Frage der Grundversicherung stellt sich für die Fälle, in denen ein selbständig aufgebauter Rentenanspruch noch nicht einmal zur Sicherung des Existenzminimums ausreicht; bei der Reform der Rentenversicherung muß es aber um den Rahmen gehen, innerhalb dessen der einzelne zur Sicherung seines Lebensstandards im Alter vorsorgt. Somit stehen im Grunde zwei Entscheidungen an – eine Entscheidung über die Grundversicherung und eine über die Verfassung der Standard-Altersversicherung. Nur um letztere geht es hier.

### 2. Versicherungspflicht kann langfristig abgeschmolzen werden

Vor dem Hintergrund der Doppelbelastung, die auf die jetzigen Beitragszahler zukommt, erscheint es sinnvoll, für eine gewisse Zeit an der Versicherungspflicht auch in dem Sinn festzuhalten, daß der Staat vom Versicherten eine Absicherung in Höhe des derzeitigen Rentenniveaus verlangt. Gerade in der Übergangsphase hätte ein Verzicht auf diese Vorschrift vermutlich zur Folge, daß ein erheblicher Teil der Versicherten angesichts der Altlasten aus dem Umlageverfahren zu wenig für die eigene Al-

terssicherung tut. Nach Ablauf der harten Phase wird diese Befürchtung freilich an Gewicht verlieren, so daß Raum entsteht für eine Reduktion der Versicherungspflicht auf ein geringeres Niveau. Der Staat sollte dann der Fähigkeit des Bürgers zur individuellen Eigenvorsorge mehr Zutrauen entgegenbringen und die Versicherungspflicht verringern. Diese Frage muß jedoch nicht heute entschieden werden und spielt für den obigen Vorschlag keine grundsätzliche Rolle.

### 3. Optionen zum Schließen der Deckungslücke

Der oben skizzierte Vorschlag für einen Übergang zur Kapitaldeckung führt zu einer Lücke zwischen den im Umlageverfahren erhobenen Restbeiträgen zum auslaufenden System und den Ausgaben, die in diesem System aus den bisher aufgebauten Rentenansprüchen resultieren. Die Lücke beläuft sich, wenn das Renteneintrittsalter auf effektiv 65 Jahre angehoben wird (oder ein früherer Renteneintritt versicherungsmathematisch korrekte Abschläge von der Rente zur Folge hat), während des größten Teils der Übergangsphase auf 3 bis 4 %, um nach 2030 zu verschwinden. Derzeit entspricht ein Beitrags-Prozentpunkt rund 12 Mrd. D-Mark.

Um diese Lücke sachgerecht schließen zu können, muß man sich die Natur des entstehenden Defizits klar machen (vgl. Homburg und Neumann). Im Grunde geht es darum, daß ein Ausstieg aus der Umlagefinanzierung unausweichlich die Staatsverschuldung aufdeckt, die unweigerlich mit einem Umlageverfahren verbunden ist und die aus den sogenannten Einführungsgewinnen herrührt: Bei Einführung des Umlageverfahrens erhält die erste Rentnergeneration Leistungen, ohne je einen Beitrag da-

für bezahlt zu haben. Dem Leistungsanspruch dieser Rentnergeneration entspricht explizit die Beitragspflicht der Aktiven, für die der Staat Gewährsträger ist; implizit handelt es sich um eine Staatsschuld, die der Gesetzgeber dem Grunde nach in dem Moment eingeht, in dem er den Leistungskatalog der gesetzlichen Rentenversicherung definiert oder ausweitet. Diese implizite Staatsschuld wird von einer Generation der Beitragszahler auf die nächste weitergewälzt, muß aber im Zuge der Auflösung des Umlageverfahrens abgetragen werden. In diesem Lichte betrachtet stellen die im Umlageverfahren noch zu leistenden Rentenzahlungen Tilgungsleistungen dar, und die genannte Finanzierungslücke erweist sich als Offenlegung eines Teils jener Staatsschuld. Und: Die Beitragszahler tragen, kommt es zu der oben vorgeschlagenen Regelung, nahezu drei Viertel der Altlast; ihnen die Altlast in vollem Umfang aufzubürden ist kaum zu rechtfertigen.

Wenn der Beitragszahler also vom verbleibenden Teil der impliziten Staatsschuld entlastet werden soll, ist das auf mehreren Wegen möglich: Durch eine Erhöhung des Bundeszuschusses, durch eine Senkung des Rentenniveaus oder durch Kreditfinanzierung.

- Der erste Weg, eine Erhöhung des Bundeszuschusses, bürdet die Last dem allgemeinen Steuerzahler auf. Gerechtfertigt wäre dies durch die Tatsache, daß der Staat als Ganzes für die Einführung des Umlageverfahrens die Verantwortung trägt. Allerdings muß man sich darüber im klaren sein, daß dies eine Entlastung der Beitragszahler nur insoweit darstellt, als solche Steuerzahler zusätzlich ins Boot geholt werden, die bisher nicht im Umlageverfahren involviert sind. Soll der Beitragszahler auf diesem Wege nennenswert entlastet werden, darf

die nominelle Last, die dem allgemeinen Steuerzahler aufgebürdet wird, also nicht zu gering ausfallen.

- Eine zweite Option, mit der Finanzierungslücke fertig zu werden, ist die Absenkung des Rentenniveaus für den Teil der Renten, der aus dem Umlageverfahren herrührt. Die Regierungskommission schlägt eine Absenkung des Rentenniveaus auf 64 % vor. Geht man von einer solchen Absenkung aus, dann wäre mit einer Senkung des erforderlichen Umlage-Restbeitrags um knapp ein Zehntel zu rechnen; die Finanzierungslücke würde damit während der gesamten Übergangsperiode durchgehend um mehr als einen Prozentpunkt verringert. Freilich: Es sollte nicht vergessen werden, daß die Rentner mit einer Anhebung des Renteneintrittsalters auf 65 Jahre bereits einen erheblichen Beitrag zur finanziellen Konsolidierung leisten.
- Schließlich ist zu prüfen, ob bzw. in welchem Umfang finanzielle Lasten per Kredit finanziert werden sollten. Zunächst bedeutet Kreditfinanzierung nichts anderes als die Offenlegung der bislang impliziten Staatsschuld; zusätzliche Schulden entstehen dadurch de facto nicht. Die Offenlegung erlaubt jedoch einen zeitlichen Transfer der Tilgungslasten in eine Zukunft, in der die Rentenansprüche weitgehend auf die kapitalgedeckte Rentenversicherung zurückgehen und die Beitragslast der dann Aktiven entsprechend abgesunken ist. Es wäre ein Weg, die Generation, die aufgrund der anstehenden Anstrengungen zur Umstellung des Rentensystems besonders entlastet würde, an den Lasten dieser Umstellung zu beteiligen. Solange diese Beteiligung begrenzt bleibt, ist sie keineswegs weniger gerechtfertigt als die anderen Alternativen zur Schließung der Deckungslücke.



## V. Zusammenfassung

1. Das bisherige System der gesetzlichen Alterssicherung im Umlageverfahren hat keine Zukunft mehr.
2. Spätestens ab dem Jahr 2005 dürfen neue Rentenansprüche nur noch im Rahmen eines Kapitaldeckungsverfahrens aufgebaut werden.
3. Ein geordneter Rückzug aus dem Umlageverfahren ist jetzt noch möglich. Unsere Verantwortung vor unseren Kindern und Enkeln gebietet, diesen Rückzug alsbald einzuleiten.



# Das Elend der Alterssicherung in Deutschland

J.-Matthias Graf von der Schulenburg  
Susanne Wähling

## 1. Prolog

Durch die jüngste Reformdiskussion ist das Alterssicherungssystem in Deutschland wieder in den Mittelpunkt des politischen und gesellschaftlichen Interesses gerückt. Die Probleme des Systems sind aber nicht erst seit der letzten Anpassung der Beitragssätze zur gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) zum 1. Januar 1997, bei der die magische 20-Prozentgrenze überschritten wurde, offensichtlich, sondern zeichnen sich schon seit längerem ab.

Das System der Alterssicherung besteht in Deutschland aus drei Säulen: Es umfaßt neben der GRV als erster Säule die betriebliche Altersvorsorge als zweite und die private Vorsorge als dritte Säule. Bei der GRV handelt es sich um ein umlagefinanziertes System, in dem ein enger Zusammenhang zwischen der derzeitigen demographischen Entwicklung und der Beitragssatzentwicklung besteht: Immer mehr Rentner werden durch eine immer kleiner werdende Zahl von Erwerbstätigen finanziert. Dieses wird zusätzlich dadurch verschärft, daß Deutschland die längsten Ausbildungszeiten und die jüngsten Rentner hat. Weitere wichtige Einflußfaktoren auf das Alterssicherungssystem sind die konjunkturelle Entwicklung und die Gefahr, die von der politischen Seite ausgeht, derartige Sozialkassen für die Lösung anderer gesamtwirtschaftli-

cher Probleme heranzuziehen (z.B. die Möglichkeit der Frühverrentung als Instrument zur Verringerung der Arbeitslosigkeit, das zu Lasten der GRV geht).

Die Finanzprobleme innerhalb der GRV und die damit einhergehende Unsicherheit bezüglich der zukünftigen Renten der heutigen Beitragszahler haben dazu geführt, daß die betriebliche und private Alterssicherung immer mehr an Bedeutung gewonnen haben und in Zukunft weiter an Bedeutung gewinnen werden. Man muß keine vertieften Kenntnisse in Finanzmathematik haben, um zu erkennen, daß das jetzige Leistungs- und Finanzierungssystem der GRV vor dem Zusammenbruch steht, wenn es nicht grundlegend reformiert wird. Deshalb sollte die zunehmende Initiative zur Eigenvorsorge nicht von staatlicher Seite aus beschränkt, sondern so weit wie möglich gefördert werden. Für ein zukünftiges Alterssicherungssystem ist klar herauszustellen, welche Rolle die GRV „... im Rahmen eines gemischten Systems in Zukunft verläßlich spielen kann und wird“ (SVR 1996, Ziffer 399). Es stellt sich in diesem Zusammenhang zu Recht die Frage, ob bei einer Zunahme der privaten Vorsorge ein staatliches Versorgungssystem überhaupt bzw. in dem gegenwärtigen Umfang noch notwendig ist.

Der vorliegende Beitrag behandelt diese Frage. Es werden zunächst die Probleme des gegenwärtigen Systems der GRV aufgezeigt und anschließend Vorschläge präsentiert, die helfen können, die Probleme zu lösen. Im folgenden zweiten Abschnitt wird das System der GRV und seine Einflußfaktoren kurz dargestellt. Ein wichtiger Aspekt in diesem Abschnitt ist die Bedeutung des Umlageverfahrens als Finanzierungsverfahren in der GRV. Im dritten Abschnitt werden Lösungsvorschläge für die aktuelle Problem-

situation vorgestellt und auf ihre Umsetzbarkeit hin untersucht. Auf eine Darstellung des Kapitaldeckungsverfahrens als Lösungsmöglichkeit wird dabei verzichtet; dies ist Gegenstand der Beiträge von Homburg und Neumann in diesem Band. Der vierte Abschnitt geht auf die Vorschläge der Kommission „Fortentwicklung der Rentenversicherung“ (Rentenkommission) ein und beleuchtet sie kritisch.

## 2. Die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland und ihre Probleme

### 2.1 Das Finanzierungverfahren und die hierdurch bedingten Verteilungswirkungen

Die Höhe der monatlichen Rente bestimmt sich gemäß § 64 SGB VI nach der Rentenformel. Diese setzt sich aus der Höhe der persönlichen Entgeltpunkte gewichtet mit dem Rentenartenfaktor und multipliziert mit dem aktuellen Rentenwert zusammen. Die persönlichen Entgeltpunkte ergeben sich aus der Multiplikation der Entgeltpunkte, die der Versicherte während der Beitragszeiten und durch die Anrechnung beitragsfreier Zeiten ansammelt (vgl. § 66 SGB VI), mit dem Rentenzugangsfaktor, der das Alter des Versicherten berücksichtigt. Wird die Altersrente mit Vollendung des 65. Lebensjahres bezogen, so beträgt der Rentenzugangsfaktor 1,0. Bei einer vorgezogenen Rente verringert er sich um 0,003 pro Monat, bei einer später in Anspruch genommenen Rente erhöht er sich um 0,005 pro Monat. Der Rentenartenfaktor (vgl. § 67 SGB VI) berücksichtigt die Art der Rente, z.B. Altersrente, Rente wegen Berufsunfähigkeit etc. Der aktuelle Rentenwert (vgl. § 68 SGB VI) wird aus der Beitragszahlung für ein durchschnittliches Entgelt berechnet.

Er wird zum 1. Juli eines jeden Jahres an die Einkommensentwicklung angepaßt, wobei seit 1992 das Netto-niveau zugrunde gelegt wird (vgl. SVR 1996, S. 230 f.).

Bei der GRV handelt es sich um eine Pflichtversicherung, die ca. 90 % der Bevölkerung umfaßt. Ihre Leistungen werden nach dem Umlageverfahren finanziert, d.h. die heutige Generation der versicherten Erwerbstätigen zahlt mit ihren Beiträgen die Leistungen an die heutige Generation der Rentner (vgl. Abb. 1 bei Homburg 1997, S. 62 in diesem Band). Ein Vorteil des Umlageverfahrens ist, daß relativ schnell auf veränderte Rahmenbedingungen reagiert werden kann. So war z.B. im Zuge der deutschen Wiedervereinigung eine schnelle Anpassung der ostdeutschen Renten an das westdeutsche System möglich. In einem kapitalfundierten System wäre dieses nicht möglich gewesen, weil der dazu notwendige Kapitalstock gefehlt hätte. Die schnelle Anpassungsmöglichkeit kann aber auch nachteilige Folgen haben, wenn zukünftige Belastungen heutiger Entscheidungen nicht hinreichend berücksichtigt werden (vgl. Schmähl 1996, S. 415).

Eine von staatlicher Seite vorgeschriebene Pflichtversicherung stellt ein Substitut für die individuelle Vorsorge dar. Die Beitragszahlungen an die Pflichtversicherung ersetzen bzw. senken die eigene Ersparnisbildung. Ein Argument für eine Pflichtversicherung ist die Minderschätzung künftiger Bedürfnisse: Ohne staatliches Eingreifen wird das Einkommen zum größten Teil für den heutigen Konsum verwendet und keine bzw. keine ausreichende Vorsorge für Alter, Krankheit, Berufsunfähigkeit etc. getroffen. Die Sparquote der Selbständigen, die weder kranken- noch rentenversicherungspflichtig sind und sich durch Eigenvorsorge absichern, zeigt, daß dieses Argument em-

pirisch nicht belegt ist. Hat man in der Erwerbsphase einen gewissen Lebensstandard erreicht, so möchte man diesen auch im Alter halten und sich nicht mit dem Sozialhilfeniveau begnügen. Warum soll zudem ein demokratischer Staat von der „Kurzsichtigkeit“, die er seinen Bürgern unterstellt, frei sein? (vgl. Homburg 1988, S. 41) Es besteht doch hier vielmehr die Gefahr, daß der Staat die vorhandenen Mittel nutzt, um damit andere Löcher im Finanzhaushalt zu stopfen. Außerdem bewahrt das System der GRV nicht davor, im Alter zum Sozialhilfeempfänger zu werden, nämlich dann, wenn die Rente zu gering ist bzw. kein Rentenanspruch erworben wurde, weil man nicht dem Kreis der Pflichtversicherten angehört hat.

Je umfangreicher der Leistungskatalog einer staatlich vorgeschriebenen Pflichtversicherung ist, desto höher sind die zu zahlenden Beiträge und um so geringer ist die individuelle Ersparnisbildung, denn zum einen mindern die Beiträge an die GRV das verfügbare Einkommen und zum anderen erhöhen die Rentenzahlungen das erwartete Vermögen im Ruhestand. Eine eins zu eins Substitution der individuellen Ersparnis durch die Beitragszahlungen ist jedoch kaum zu erwarten, weil das Rentenversicherungsvermögen im Vergleich zur privaten Ersparnis illiquider ist (vgl. Berthold/Külpe 1987, S. 104 ff.), so daß weiterhin ein Anreiz zur privaten Vermögensbildung gegeben ist. Der Vermögenssubstitutionseffekt der GRV wird entscheidend von der Höhe der internen Verzinsung der Beitragszahlungen im Vergleich zur Rendite der privaten Ersparnis beeinflußt. Liegt der Marktzins über dem internen Zins, wird die private Spartätigkeit zunehmen, liegt er darunter, wird sie abnehmen.

Das System der Alterssicherung ist nicht nur wie in der oben dargestellten Lebenszyklushypothese ein Substitut für

die private Ersparnisse, sondern es ersetzt auch die intrafamiliären Transferzahlungen von den Kindern zu den Eltern und umgekehrt (z.B. Erbschaften und freiwillige Transferzahlungen zu Lebzeiten). Vor der Einführung einer Rentenversicherung war die Generation der Nichtmehr-Erwerbstätigen auf die Solidarität der Familienmitglieder angewiesen (vgl. Kim 1992, S. 557). Nun übernimmt die Rentenversicherung diese Aufgabe. Die freiwilligen Transferzahlungen zwischen den Generationen passen sich den Gegebenheiten des Alterssicherungssystems an, d.h. wenn die Erwerbstätigen durch höhere Beitragszahlungen belastet werden, wird dieses von der Generation der Rentner durch verstärktes Sparen und höhere Erbschaften ausgeglichen, gleichzeitig schränken die Erwerbstätigen freiwillige Transferzahlungen an die Eltern ein und verringern die private Ersparnisbildung. Die Umverteilungseffekte des Umlageverfahrens werden durch diese Verhaltensweise neutralisiert. Die auf diesem Gedanken aufbauende Neutralitätshypothese geht dabei von der Annahme aus, daß der individuelle Nutzen nicht nur von der eigenen, sondern auch von der wirtschaftlichen Situation der anderen Generation beeinflusst wird (*overlapping generations model*).

Löst man sich von der Annahme des rational handelnden, vollkommen informierten Individuums, so kann die Existenz einer Altersversicherung auch dazu führen, daß die Ersparnisbildung steigt. Gemäß der Mißtrauenshypothese wird der Erwerbstätige erst durch die Existenz der GRV darauf aufmerksam, daß eine Absicherung für das Alter wichtig ist und verstärkt diese durch zusätzliche freiwillige Ersparnis. Hinzu kommt ein Mißtrauen in die intertemporalen Umverteilungswirkungen, das dazu führt, daß die Beitragszahlungen nicht als Äquivalent zu den Versor-



gungsansprüchen im Alter gesehen werden, sondern im Extremfall nur als Kürzung des verfügbaren Einkommens. Aufgrund der unvollständigen Informationen über die tatsächliche Belastung bzw. Besserstellung der jeweils anderen Generation können die Anpassungsmechanismen der Neutralitätshypothese in Form eines informellen Umlageverfahrens nicht greifen. Es erfolgt keine Reduktion der Ersparnis auf seiten der Erwerbstätigen, zumal auch ihre eigene zukünftige Situation für sie ungewiß ist, und keine kompensierende Anpassung durch höhere Transferleistungen der Rentnergeneration an die Erwerbstätigen. Die Folge einer Erhöhung der Beitragszahlungen ist in diesem Fall eine Reduzierung des Konsums der Erwerbstätigen. Die höheren Rentenzahlungen führen zu einer Ausweitung des Konsums der Rentnergeneration und nicht zu einer erhöhten Ersparnisbildung wie nach der Neutralitätshypothese.

Die aufgezeigten intergenerativen Verteilungswirkungen, die sich daraus ergeben, daß die Beiträge leistungsbezogen und nicht nach dem aktuarischen Prinzip berechnet werden, finden ihre Existenzberechtigung im Solidaritätsprinzip. In Verbindung mit dem Umlageverfahren kommt es jedoch dann zu Ungleichbehandlungen der betroffenen Generationen (hier die Erwerbstätigen und die Rentner), wenn sich die Rahmenbedingungen ändern (vgl. Schulenburg 1986 und 1988). Eine Änderung des Finanzierungssystems der GRV vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren z.B. führt zu einer Doppelbelastung der Erwerbstätigen, denn diese müssen weiterhin die Renten der Rentnergeneration über das Umlageverfahren finanzieren und gleichzeitig nach dem Kapitaldeckungsverfahren den Kapitalstock für ihre eigene Rente aufbauen. In diesem Moment fällt das gedankliche Konstrukt des Generatio-

nenvertrages, dem zufolge die Jungen die Leistungen für die Alten finanzieren, in sich zusammen; denn die heute Jungen zahlen zwar noch für die Alten, aber für sie selbst zahlt im Alter keiner mehr. Für die Leistungen, die sie im Umlagesystem noch erbringen, erhalten sie keine Gegenleistung.

Beim umlagefinanzierten Alterssicherungssystem kommt ein zusätzlicher, fataler Konstruktionsfehler hinzu (Breyer/Schulenburg 1987 und 1990): Wenn eine Generation von Wählern mehrheitlich erwartet, daß sie aufgrund der demographischen Entwicklung zu den Nettozahlern gehören wird, d.h. wesentlich mehr für die Renten der heute Alten zahlt als sie morgen selbst als Rentner bekommt wird, so wird sie versuchen, die GRV „abzuwählen“. Ist dies morgen der Fall, so ist es auch schon heute rational, gegen die GRV zu votieren usw. Dieses bedeutet, daß die zunehmende Wahrscheinlichkeit der Abschaffung des Systems in der Zukunft einen Dominoeffekt auf die Ablehnung heute hat. Die GRV kann dann nur mit immer stärker werdendem Zwang aufrecht erhalten werden. Genau das geschieht derzeit mit Kampagnen und Sondereinheiten der Finanzbehörden gegen Schwarzarbeit auf der einen Seite und dem Sozialstaatsverdrub auf der anderen Seite. Ein Kapitaldeckungsverfahren birgt einen derartigen Konstruktionsmangel nicht in sich, denn hier spart jede Generation die Mittel für die eigenen, späteren Rentenleistungen an.

## 2.2 Probleme

Das Umlageverfahren stellt eine enge Verbindung zwischen der Generation der Erwerbstätigen und der Rentner her. Verändert sich eine der beiden Größen, so hat dieses

Folgen für die jeweils andere. Der steigende Altenquotient (vgl. Neumann 1997, Tabelle 1 auf S. 90 in diesem Band) führt bei gleichbleibender Rentenleistung je Rentner dazu, daß die Erwerbstätigen höhere Beitragszahlungen leisten müssen, damit die Finanzierung des Systems gewährleistet ist. Dieses Problem verstärkt sich nach der achten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes vor allem ab dem Jahr 2015, wenn die Zahl der Erwerbstätigen bei weiterhin steigender Rentnerzahl zu sinken beginnt (vgl. Sommer 1994). Gleichzeitig führt die Entwicklung zu Ungerechtigkeiten in der intergenerativen Umverteilung, weil die Erwerbstätigen immer höhere Beiträge zahlen müssen, ohne daß sie durch entsprechend höhere Renten hierfür entschädigt werden. Zudem werden ihre eigenen Renten immer unsicherer.

Dieses durch die demographische Entwicklung hervorgerufene Finanzproblem der GRV kann nur durch erhebliche Beitragssatzsteigerungen oder umfangreiche Leistungseinschränkungen behoben werden (vgl. in diesem Zusammenhang Schulenburg 1990). Ohne eine Veränderung des Systems werden die Ausgaben der GRV nach den Berechnungen von Prognos (1995, S. 114) von 270,3 Mrd. DM im Jahr 1992 auf 4478,8 Mrd. DM im Jahr 2040 steigen, das entspricht einer Steigerung um 1557 %. Der Beitragssatz wird bis zum Jahr 2030 zwischen 26,3 und 28,5 % liegen und übersteigt damit den von der Rentenkommision berechneten Beitragssatz von 25,9 % für das Jahr 2030. Bis zum Jahr 2040 errechnete Prognos einen oberen Wert für den Beitragssatz von 28,7 %. Diese Entwicklung ist in Anbetracht eines Beitragssatzes von 17,7 % im Jahr 1992 und einer Entwicklung des Altenquotienten von 35 % im Jahr 1992 auf 67,8 % im Jahr 2040

erheblich. Die Beitragssatzsteigerung führt zusätzlich zu einer Erhöhung der ohnehin schon als zu hoch angesehenen Lohnnebenkosten, da 50 % des Beitrages zur GRV vom Arbeitgeber getragen werden. Insgesamt werden bis zum Jahr 2040 die Beitragssätze für alle Sozialversicherungen zusammen (excl. der Unfallversicherung) bei ca. 50 % liegen. Geht man davon aus, daß der Arbeitgeber weiterhin die Hälfte der Beiträge zahlt, muß aus Sicht des Arbeitnehmers immerhin ein Viertel des Einkommens für Sozialversicherungen aufgewendet werden. Die aktuelle Diskussion läßt aber vermuten, daß die 50:50-Aufteilung zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber aufgegeben wird. Das wird für den Arbeitnehmer bedeuten, daß er mehr als ein Viertel seines Einkommens für Sozialversicherungen aufzuwenden haben wird.

Leistungseinschränkungen in der GRV führen zu intergenerativen Verteilungsgerechtigkeiten, weil die Höhe der Renten der heutigen Beitragszahler nicht mehr vorhersehbar ist. Zusätzlich wird das Finanzproblem durch die steigende Lebenserwartung verstärkt, die zu längeren Rentenzahlungszeiten führt. Spannungen zwischen den Generationen sind damit programmiert, denn „...die Bereitschaft der erwerbstätigen Generation schwindet, die für eine Aufrechterhaltung des Rentenniveaus erforderlichen Beiträge zu zahlen...“ (SVR 1996, Ziffer 390), und die Rentergeneration wird nicht bereit sein, Einbußen in der Höhe der Renten hinzunehmen. Derartige Spannungsfelder stellen aber die Funktionsfähigkeit des Systems in Frage.

Würde die oben beschriebene Neutralitätshypothese Gültigkeit besitzen, so dürfte es dieses Spannungsfeld in der GRV nicht geben. Höhere Beitragszahlungen der Erwerbstätigen würden durch eine höhere Ersparnisbildung

der Rentnergeneration kompensiert werden, die als Erbschaft den Erwerbstätigen zukommt. Sinkende Rentenzahlungen würden durch ein verstärktes Sparen der Erwerbstätigen, das sie in Form von Transferzahlungen den Rentnern geben, ausgeglichen werden. Allerdings geht die Hypothese von vollkommenen Informationen der Marktteilnehmer aus, die sie in der Realität nicht haben werden.

Aber nicht nur die demographische Entwicklung spielt für die GRV eine bedeutende Rolle, sondern auch die Arbeitsmarktsituation und das wirtschaftliche Wachstum. So führt die hohe Arbeitslosenquote zu Mindereinnahmen in der GRV und verstärkt das Finanzproblem zusätzlich. Aufgrund des geringen wirtschaftlichen Wachstums sind kurzfristig keine positiven Veränderungen zu erwarten. Um eine Entspannung auf dem Arbeitsmarkt zu erreichen, wäre es z.B. sinnvoll, das Renteneintrittsalter zu senken und für die ältere Generation Anreize zu schaffen, ihren Arbeitsplatz für Jüngere frei zu machen. Diese arbeitsmarktpolitisch wünschenswerte Lösung verstärkt jedoch das Finanzproblem der GRV, weil ein niedrigeres Rentenalter wiederum längere Rentenzahlungen bedeutet. In der Rentenreform 1992 ist deshalb das Renteneintrittsalter wieder angehoben worden und auch das Wachstums- und Beschäftigungsgesetz vom September 1996 sieht eine weitere Anhebung der Altersgrenze vor (vgl. SVR 1996, S. 123). Allerdings besteht nach wie vor die Möglichkeit, vorzeitig in den Ruhestand zu gehen, es sind dann jedoch Einbußen in der Rentenhöhe in Kauf zu nehmen.

Neben der demographischen und konjunkturellen Entwicklung beeinflusst auch die Ausgestaltung des Systems selbst die Entwicklung der GRV, denn Beitragszahlungen und Leistungen stehen in keinem direkten Zusammenhang zu-

einander. Dieses führt dazu, daß bei den Versicherungsnehmern der Anreiz besteht, vermehrt Leistungen nachzufragen (z.B. Rehabilitationsleistungen), um das maximal Mögliche für die eingezahlten Beiträge zu erhalten. Die Leistungen können jedoch nicht direkt von dem Versicherungsnehmer nachgefragt werden, sondern die Notwendigkeit der Inanspruchnahme muß i.d.R. von einer dritten Person, z.B. einem Arzt, bestätigt werden. Aber auch diese Einschränkung verhindert die mit der Intransparenz zwischen Beitragszahlungen und Leistungen begründeten Fehlallokationen nicht. Das Mißtrauen in die zukünftigen Leistungen des staatlichen Versicherungssystems führt dazu, heute schon das maximal Mögliche an Leistungen nachzufragen.

In Deutschland ist das System der Alterssicherung durch ein hohes Maß an Intransparenz gekennzeichnet. Zum einen erfolgt die Finanzierung der GRV nicht allein durch Beiträge der Versicherten, sondern wird ergänzt durch den Bundeszuschuß. Zum anderen führt die Einteilung der Beitragszahlungen in einen Arbeitgeber- und einen Arbeitnehmeranteil dazu, daß es für den einzelnen nicht unmittelbar ersichtlich ist, wie hoch seine Abgaben tatsächlich sind. Verstärkt wird dieser Aspekt dadurch, daß der Arbeitnehmeranteil automatisch bei der Lohnzahlung vom Arbeitgeber einbehalten und abgeführt wird. Diese Intransparenz des Systems erschwert es dem einzelnen, den Zusammenhang zwischen ausgezahlten Renten und eingezahlten Beiträgen zu erkennen. Hinzu kommt die politische Diskussion um die langfristige Finanzierbarkeit der GRV, die dazu geführt hat, daß das Vertrauen in die eigene Altersversorgung aus dem staatlichen Alterssicherungssystem sinkt.

Gemäß den obigen Ausführungen lassen sich die Probleme der GRV wie folgt zusammenfassen:

- Die demographische Entwicklung führt zu erheblichen Finanzierungsschwierigkeiten und damit zu einer Schwächung des Produktionsstandortes Deutschland.
- Aufgrund der intergenerativen Umverteilungswirkungen kommt es zu Instabilitäten des GRV-Systems und zu einer ungerechten Lastenverteilung zwischen den Generationen.
- Die Unsicherheit der eigenen Rente führt zu Unzufriedenheit bei den Erwerbstätigen, senkt die Bereitschaft zur Beitragszahlung und fördert Schwarzarbeit.
- Auf Dauer läßt sich die Umlagefinanzierung nur durch zunehmendem Zwang aufrecht erhalten.
- Das Besitzstandsdenken erschwert die Kürzung oder Streichung einmal zugesagter Leistungen.
- Es kommt zu Fehlallokationen, weil keine Beitragsäquivalenz besteht.

Läßt man das bestehende Rentenversicherungssystem wie es ist, wird es unweigerlich zum Kollaps führen. Innerhalb kurzer Zeit wird die Generation der Beitragszahler nicht mehr bereit sein, in das System einzuzahlen, weil ihre eigenen Rentenansprüche mehr als gefährdet sind. Eine Lösung der gegenwärtigen Probleme der GRV muß deshalb gefunden werden. Es gibt hierzu inzwischen zahlreiche Vorschläge, die im kleineren oder größeren Umfang eine Reformierung der GRV vorsehen und in unterschiedlicher Weise an dem bestehenden System ansetzen.

### 3. Wege aus dem Elend

#### 3.1 Lösungsansätze

Welche Anforderungen sind nun an ein neues System der Alterssicherung zu stellen, so daß ein Weg aus der aktuellen Problemsituation gefunden werden kann? Hier helfen die beiden Leitworte der japanischen Philosophie weiter: WABI = Unvollkommenheit und SABI = Simplizität. Zum einen muß erkannt werden, daß jedes System der Alterssicherung durch Unvollkommenheiten gekennzeichnet sein wird und es nicht allen Verteilungsvorstellungen bei gleichzeitigem Erhalt der Funktionalität und Finanzierbarkeit Rechnung tragen kann. Das vollkommene Alterssicherungssystem zu suchen, wäre somit der falsche Weg. Zum anderen ist das System der Alterssicherung möglichst einfach zu gestalten, weil es nur Vertrauen wecken kann, wenn es sich auf seine eigentliche Aufgabe, die Absicherung im Alter, bei Invalidität, Berufsunfähigkeit etc., beschränkt.

Betrachtet man das gegenwärtige System, so läßt es sich in der folgenden Gleichung zusammenfassen:

$$\begin{array}{ccc} (L_b + L_v) R & = & (Y \cdot b \cdot B) + S \\ \text{Verwendung} & & \text{Entstehung} \end{array} \quad (1)$$

mit  $L_b$  = beitragsäquivalente Leistungen,  $L_v$  = versicherungsfremde Leistungen,  $R$  = Rentner,  $Y$  = Einkommen aus unselbständiger Beschäftigung,  $b$  = Beitragssatz,  $B$  = Beitragszahler und  $S$  = Bundeszuschüsse. Es wird lediglich eine Periode betrachtet. Alle Parameter entstammen im Umlageverfahren aus derselben Periode, so daß auf Periodenindices verzichtet werden kann.



Reformvorschläge zu dem gegenwärtigen Alterssicherungssystem können an den einzelnen Parametern der Entstehungs- und Verwendungsseite ansetzen. Denkbar sind zum einen Veränderungen im Leistungsspektrum, d.h. Reformansätze, die  $L_b$  und  $L_v$  betreffen, und zum anderen eine Veränderung der Beitragsbemessungsgrundlage ( $Y$ ), der Gruppe der Beitragszahler ( $B$ ) bzw. des Finanzierungssystems an sich (z.B. Kapitaldeckungsverfahren statt Umlageverfahren). Im folgenden werden diese unterschiedlichen Ansatzpunkte zu der Forderung nach beitragsäquivalenten Leistungen und dem Vorschlag der Einführung einer Grundrente zusammengefaßt und diskutiert.

### 3.2 Beitragsäquivalente Leistungen

Der Sachverständigenrat spricht sich in dem Jahresgutachten 1996/97 erneut für mehr Beitragsäquivalenz in der GRV aus (Ziffern 393 ff.). Das bedeutet zunächst einmal, daß keine versicherungsfremden Leistungen aus den Beitragszahlungen der GRV zu finanzieren sind (vgl. auch Frankfurter Institut 1987, S. 45 f. sowie Seffen 1996, S. 40). Versicherungsfremde Leistungen sind dadurch charakterisiert, daß sie zwar durch die Beitragszahlungen finanziert werden, aber nicht, wie vom Äquivalenzprinzip gefordert, den Beitragszahlern zugute kommen (vgl. Berthold/Thode 1996, S. 351). Gemäß dieser Definition fallen hierunter beitragsfreie Anrechnungszeiten für Ausbildung, Wehr- und Zivildienst, Kindererziehung, etc. Letztlich ist die Abgrenzung jedoch sehr schwierig und nicht frei von sozialen Werturteilen.

1994 wurden in der GRV DM 97,9 Mrd. für versicherungsfremde Leistungen aufgewendet. Das sind 26,5 % der gesamten Rentenausgaben in dem Jahr. 38,1 % dieser

versicherungsfremden Leistungen wurden aus Beitragszahlungen bezahlt, d.h. fehlfinanziert. Der Bundeszuschuß allein deckt somit gerade 60 % der Aufwendungen für die versicherungsfremden Leistungen. Der Einsatz von Beitragseinnahmen zur Finanzierung dieser allgemeinen Staatsausgaben verstärkt aber das Mißtrauen gegenüber der Sicherheit zukünftiger Renten. Neben der ungewissen wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung kommt hier die Ungewißheit über die zukünftigen politischen Entscheidungen hinzu.

Befreit man die GRV von versicherungsfremden Leistungen, so reduziert sich Gleichung (1) zu

$$\begin{array}{ccc} L_b \cdot R & = & Y \cdot b \cdot B. \\ \text{Verwendung} & & \text{Entstehung} \end{array} \quad (2)$$

Auf der Verwendungsseite bleiben nur die beitragsäquivalenten Leistungen stehen, und die Entstehungsseite setzt sich nur noch aus Beitragszahlungen zusammen. Der Beitragssatz wird sinken, weil der Bundeszuschuß allein zur Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen nicht ausreichte, sondern auch ein Teil der Beitragszahlungen hierzu verwendet werden mußte.

Versicherungsfremde Leistungen gehören, wie der Begriff bereits deutlich macht, nicht in eine Versicherung, denn der Kern des Versicherungsgedankens ist die Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen. Dem wird ein umlagefinanziertes System jedoch von vornherein nicht gerecht, weil es bei der Einführung des Systems bzw. bei Leistungserweiterungen immer eine Gewinnergeneration gibt, die an den Leistungen partizipiert, ohne jemals dafür Beiträge gezahlt zu haben (vgl. Homburg 1997). Ihren

Ursprung haben versicherungsfremde Leistungen in dem sozialpolitischen Gedanken, der in dem Sozialversicherungssystem verankert ist. Die oben geforderte Einfachheit des Alterssicherungssystems verlangt aber die Herausnahme dieser Leistungen aus der GRV. Der durch die versicherungsfremden Leistungen erreichte und sozialpolitisch auch gewünschte Umverteilungseffekt kann nicht Aufgabe der GRV sein. Er ist vielmehr eine reine Staatsaufgabe und entsprechend vollständig über Steuern zu finanzieren. Die hierzu notwendigen Steuererhöhungen werden den Effekt der Beitragssatzsenkung weitgehend kompensieren.

Die Vorteile der Schaffung von mehr Beitragsäquivalenz in der GRV liegen somit zum einen in der Transparenz, die das System dadurch erhält und die das Vertrauen der Beitragszahler in ihre eigenen Rentenzahlungen stärkt. Zum anderen sinken die Lohnnebenkosten, weil der Beitragssatz sinkt. Die Rente selbst bleibt leistungsbezogen, denn die Rentenhöhe bestimmt sich nach wie vor aus der Höhe der Beitragszahlungen. Diejenigen, die nicht in der GRV versichert sind, haben auch keinen Anspruch auf Leistungen. Allerdings führt in einem umlagefinanzierten System das Herausnehmen versicherungsfremder Leistungen nie zu einer hundertprozentigen Beitragsäquivalenz. Sie kann nur durch eine Umstellung des Finanzierungsverfahrens auf das Kapitaldeckungsverfahren erreicht werden.

### 3.3 Grundrente

Eine weitere Reformoption besteht darin, das Rentenniveau in der Art abzusenken, daß jedem Bürger nur noch eine einheitliche Grundrente zusteht, die aus Steuermitteln

finanziert wird. Gleichung (1) vereinfacht sich dann wie folgt:

$$\begin{array}{ccc} G \cdot R & = & t \cdot Y_g \\ \text{Verwendung} & & \text{Entstehung} \end{array} \quad (3)$$

mit  $G$  = Grundrente,  $Y_g$  = gesamtes steuerpflichtiges Einkommen und  $t$  = Steuersatz. Es gilt  $G < L_b$ . Versicherungsfremde Leistungen und Bundeszuschuß sind ebenfalls eliminiert.

Das Wesen der Grundrente ist, daß sie für alle einheitlich ist, d.h. sie umfaßt auch Selbständige, Beamte etc. und sie ist nicht leistungsbezogen. Problematisch ist es, die Höhe der Grundrente festzulegen. Zum einen sollte sie oberhalb der Sozialhilfe liegen, so daß in Zukunft kein Rentner mehr zum Sozialhilfeempfänger wird, sondern die Existenzsicherung vielmehr zur Aufgabe der Grundrente wird. Zum anderen soll sie – ohne Zusatzleistungen – wirklich nur der Grundabsicherung dienen. Darüber hinausgehende Leistungen sind durch private Vorsorge zu finanzieren. Mit der Gewährung einer Grundrente soll sichergestellt werden, daß keiner im Alter, bei Invalidität oder als erwerbsunfähiger Hinterbliebener in Existenznot gerät. Über die Grundsicherung hinausgehende Vorsorge fällt in das Ermessen des einzelnen; dies ist nicht zuletzt ein Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips (vgl. Miegel/Wahl 1985, S. 64).

Wird die Grundrente aus Steuermitteln finanziert, ist zu überlegen, ob das direkte oder indirekte Steueraufkommen zugrunde gelegt werden soll. Eine Erhöhung der indirekten Steuern wird zu Preissteigerungen führen, und über den Konsum wird diese Art der Steuerfinanzierung von

jedem mitgetragen. Der Leistungsbezug ergibt sich allein aus der Höhe des Konsums, wenn man davon ausgeht, daß mit steigendem Einkommen der Konsum steigt. Die direkten Steuern treffen bei einem progressiven Steuersatz die Bezieher höherer Einkommen stärker und werden dem Gedanken der sozialen Umverteilung eher gerecht als eine Erhöhung der indirekten Steuer. In welchem Umfang das Steueraufkommen zu erhöhen ist, hängt im wesentlichen von der Höhe der Grundrente und der Inzidenz der Steuer ab. Im folgenden wird anhand eines einfachen Beispiels die für die Finanzierung der Grundrente notwendige Erhöhung des Steueraufkommens berechnet.

Die Sozialhilfe liegt durchschnittlich bei ca. DM 800 im Monat. Nimmt man an, daß die Grundrente das 1,5-fache der Sozialhilfe betragen soll, so ergibt sich eine Grundrente von DM 1.200, die jeder im Alter (z.B. ab Vollendung des 65. Lebensjahres), bei Invalidität, Berufsunfähigkeit etc. erhält, unabhängig davon, ob er jemals erwerbstätig gewesen ist oder nicht. In welchem Umfang das für die Finanzierung notwendige Steueraufkommen zu erhöhen wäre, läßt sich dann am Beispiel der Altersrente wie folgt berechnen:

$$\frac{A \cdot 1,5 \cdot H}{T_i} \quad (4a)$$

$$\frac{A \cdot 1,5 \cdot H}{T_d} \quad (4b)$$

mit A = die 65jährigen und älteren, H = Sozialhilfe,  $T_i$  = indirektes Steueraufkommen und  $T_d$  = direktes Steueraufkommen. Betrachtet man nur die Altersrente, so ergeben sich auf der Datenbasis von 1994 (vgl. Statistisches Bundesamt 1996) folgende Steuererhöhungen:

$$\frac{12,5 \text{ Mio} \cdot 1,5 \cdot 9600 \text{ DM}}{443,33 \text{ Mrd. DM}} \quad (5a)$$

$$\frac{12,5 \text{ Mio} \cdot 1,5 \cdot 9600 \text{ DM}}{367,67 \text{ Mrd. DM}} \quad (5b)$$

Die zur Finanzierung der Altersgrundrente erforderliche Summe von 180 Mrd. Mark im Jahr 1994 entspräche einer 42%igen Erhöhung des indirekten bzw. einer 49%igen Erhöhung des direkten Steueraufkommens. Bezieht man die anderen Rentenarten mit ein, so erhöhen sich die Prozentsätze entsprechend. Im Gegenzug fielen die Beitragszahlungen an die GRV weg, die 1994 insgesamt DM 260 Mrd. betragen.

Das System der Grundrente führt auf der Verwendungsseite zu starken Einschränkungen und erweitert gleichzeitig die Entstehungsseite: Erfolgt die Finanzierung über die Erhebung einer direkten (Einkommen-) Steuer, so wirkt dies wie eine Erweiterung der Beitragsbemessungsgrundlage, denn die Steuer ist auf alle in § 2 EStG aufgeführten 7 Einkunftsarten zu zahlen, während die Beitragszahlung nur auf der Grundlage der Einkünfte aus nicht selbständiger Arbeit erfolgt. Wird die Grundrente über die Erhebung indirekter Steuern finanziert, z.B. über die Erhöhung der Mehrwertsteuer, so erweitert sich der Kreis derer, die die Grundrente finanzieren, denn er beschränkt sich nicht mehr allein auf die Einkommensbezieher, sondern trifft jeden. Der Vorteil einer Steuerfinanzierung liegt somit darin, daß die Last breiter verteilt wird, entweder durch eine Erweiterung der Beitragsbemessungsgrundlage oder durch eine Erweiterung des Kreises der Zahler. Zudem berücksichtigt das Steuersystem „...die individuelle Leistungsfähigkeit besser als jedes andere System“ (Miegel/

Wahl 1985, S. 69 f.), so daß eine Umverteilung zugunsten der Leistungsschwachen stattfindet. Des weiteren besteht bei Steuerzahlung kein Anspruch auf eine Gegenleistung wie bei einer Versicherung, so daß eine Äquivalenz von Zahlung und Leistung nicht gegeben sein muß. Ein weiterer Vorteil der steuerfinanzierten Grundrente ist, daß die Rentenversicherungsbeiträge aus den Lohnnebenkosten herausfallen. Dieses senkt die Personalkosten und steigert die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen auf dem internationalen Markt.

Aus der Sicht der Beschäftigten besteht ein Nachteil der Steuerfinanzierung darin, daß der Arbeitgeber nicht mehr 50 % der Finanzierungsleistung übernimmt, sondern diese voll zu Lasten der Beschäftigten geht. Dem ist entgegenzuhalten, daß sich die Finanzlast auf eine breitere Masse, die Gruppe der Steuerzahler, verteilt und damit die Belastung für den einzelnen sinkt. Zusätzlich sinkt die Belastung, weil das Rentenniveau niedriger ist. Miegel/Wahl (1985, S. 65) sehen in der Grundsicherung ein allgemeines Grundrecht, das jedem, der die Voraussetzungen erfüllt, zustehen muß. Wird der Anspruch auf die Grundrente verfassungsrechtlich verankert, so ist er für die Anspruchsberechtigten eine sichere, kalkulierbare Größe. Hierdurch wird ein Vertrauen geschaffen, das kein anderes System bieten kann.

Der Kronberger Kreis (Frankfurter Institut 1987, S. 22 f.) plädiert ebenfalls für eine Grundrente, jedoch finanziert über Beitragszahlungen der Versicherten. Er führt folgende Argumente gegen eine steuerfinanzierte Grundrente an:

1. Bei einer steuerfinanzierten Grundrente handelt es sich letztlich um eine politische Rente, die von der finanziellen Situation des Staates abhängig ist.

2. Die Altersvorsorge wird zur öffentlichen Aufgabe gemacht, obwohl sie dieses gar nicht ist, sondern in den persönlichen Bereich jedes einzelnen fällt.
3. Der Versicherungscharakter geht vollständig verloren.
4. Zusätzliche Steuern werden bei den Bürgern auf höheren Widerstand stoßen als höhere Beitragszahlungen.

Ein steuerfinanziertes System führt sicherlich zu einer starken Abhängigkeit von der finanziellen Situation des Staates, in der eine große Gefahr des Mißbrauchs liegt. Verankert man das Recht auf eine Grundrente jedoch in der Verfassung und erhebt es zu einem Grundrecht, so ist der Staat gezwungen, dieser Verpflichtung nachzukommen. Dem zweiten Argument ist entgegenzusetzen, daß die Grundrente lediglich das Existenzminimum absichert und somit ein großer Anreiz zur privaten Vorsorge bleibt bzw. geschaffen wird. Der Umfang der staatlichen Aufgabe beschränkt sich auf ein minimales Maß, vorausgesetzt, daß die Grundrente nicht im Laufe der Jahre wieder aufgebläht wird und nicht nur der Absicherung der existentiellen Not, sondern der Erhaltung des gewonnenen Lebensstandards dient, wie es im System der GRV geschehen ist.

Der Versicherungscharakter wird in der Tat verloren gehen. Dieses ist aber auch gewünscht, denn nach dem Versicherungsprinzip erwirbt nur der Ansprüche, der auch Beiträge gezahlt hat, d.h. Nichterwerbstätige müssen auch Beiträge zahlen, um die Grundrente zu erhalten. In einem steuerfinanzierten System können die Leistungen an jeden ausgezahlt werden, unabhängig davon, welcher Beitrag zur Finanzierung geleistet worden ist. Die Idee der Grund-



rente ist gerade, daß sie jedem zugute kommen soll. Die politische Umsetzung einer steuerfinanzierten Grundrente ist sicherlich problematisch. Sie wird nur erfolgreich sein, wenn deutlich gemacht wird, daß die Steuererhöhung durch den Wegfall der Beitragszahlungen kompensiert wird.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Grundrente ein Weg aus der derzeitigen Problemsituation ist: Sie bietet eine Alterssicherung für jedermann zu stabilen Konditionen unter Einbeziehung von Beamten und Selbständigen in das GRV-System; eine Grundrente führt zu einem Zurückdrängen der Sozialhilfe im Alter und zu einer Stärkung des Produktionsstandortes Deutschland durch die Senkung der Lohnnebenkosten.

### 3.4 Gestaltung der Übergangsphase

Die Notwendigkeit einer Reformierung der GRV wird kaum noch bezweifelt. Die Frage, die sich unabhängig von dem gewählten Reformansatz stellt, ist, in welcher Form die Umstellung erfolgen soll. Zwei Wege sind denkbar: „die ständige Reparatur eines an sich überholten Systems oder das Umsteigen in ein alternatives System, dem eine Überleitungsphase vorgeschaltet ist“ (Miegel/Wahl 1985, S. 63).

Ein permanentes Reparieren an dem vorhandenen System birgt die Gefahr in sich, daß das Ziel aus den Augen verloren wird und letztlich viele kleine Reformkonzepte verwirklicht werden, deren Wirkungen nicht mehr abschätzbar sind und die in keinem Zusammenhang zueinander stehen. Das Mißtrauen in die Sicherheit der eigenen Rente wird steigen, weil keiner absehen kann, welche

Reformkonzepte in Zukunft noch folgen werden und inwieweit der eigene Rentenanspruch hiervon negativ berührt wird.

Die Überleitung in ein neues System nach einer Übergangsphase ermöglicht hingegen jedem, sich mit den Veränderungen auseinanderzusetzen. Auch hier kann sich natürlich die Notwendigkeit einer weiteren Reformierung ergeben, allerdings werden die zeitlichen Abstände zwischen den Reformansätzen erheblich größer sein. Das neue System muß in jedem Fall eine Lösung aus der aktuellen Problemsituation darstellen, um die Notwendigkeit weiterer Veränderungen möglichst gering zu halten.

Welcher Weg auch gewählt wird, Grundvoraussetzung ist in jedem Fall, daß einmal erworbene Ansprüche möglichst weitgehend bestehen bleiben. Bei einer Umstellung des Systems, z.B. vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren oder durch die Einführung einer Grundrente, wird es allerdings kaum vermeidbar sein, daß die heutige Generation der Beitragszahler die Kosten der Umstellung zu tragen hat. Die Übergangsphase ist aber so zu gestalten, daß die Kosten für den einzelnen erträglich sind. Um von dem heutigen Rentenniveau herunterzukommen oder den Weg für die Einführung des Kapitaldeckungsverfahrens freizumachen, ist es notwendig, einen Abschmelzungsprozeß in Gang zu setzen, der letztlich die Grundlage für ein neues System, wie auch immer dieses gestaltet sein mag, schafft. Dieser Abschmelzungsprozeß kann in der Art erfolgen, daß sowohl der Beitragssatz als auch die reale Beitragsbemessungsgrenze festgeschrieben werden. Dadurch wird das Einnahmenwachstum der GRV verringert und es sind entsprechend die Rentenleistungen zu kürzen. Die Kürzung trifft zuerst diejenigen, deren Einkommen bereits über

der Beitragsbemessungsgrenze liegt, denn sie zahlen weniger ein, wenn sich die Beitragsbemessungsgrenze real nicht verändert und müssen im Gegenzug eine Verringerung des Leistungsniveaus hinnehmen. Gleichzeitig haben sie – durch die sich sukzessiv verringernden Beitragszahlungen – Mittel frei für die private Vorsorge, mit der sie die Leistungskürzungen ausgleichen können. Durch die Steigerung des realen Einkommens werden immer mehr Beitragszahler oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze liegen und von den Kürzungen betroffen sein. Nach einem Zeitraum von schätzungsweise 50 Jahren wird die GRV so abgespeckt sein, daß die Einführung eines neuen Systems möglich ist.

#### 4. Diskussion der Vorschläge der Kommission „Fortentwicklung der Rentenversicherung“

Die Kommission „Fortentwicklung der Rentenversicherung“ wurde im Juni 1996 von der Bundesregierung mit dem Auftrag eingesetzt, „Vorschläge zu erarbeiten, wie auch angesichts der demographischen Entwicklung der bewährte Generationenvertrag für die Zukunft weiterentwickelt werden kann“. Die Kommission hat im Januar 1997 eine Reihe von Vorschlägen vorgelegt, denen sie folgende Rahmenbedingungen vorangestellt hat (vgl. BMA 1997):

- Aufrechterhaltung der Lohn- und Beitragsbezogenheit der Renten,
- Stärkung des Versicherungsprinzips,
- Beibehaltung des Umlageverfahrens und

- Ablehnung des Kapitaldeckungsverfahrens.

Diese Rahmenbedingungen zeigen bereits, daß ein grundlegender Wandel der GRV von der Rentenkommission nicht angestrebt wird. So wird explizit an dem Versicherungsprinzip festgehalten, d.h. eine Steuerfinanzierung kommt nicht in Frage, und das Kapitaldeckungsverfahren wird eindeutig als Finanzierungsverfahren für die GRV abgelehnt. Im wesentlichen werden von der Kommission folgende Vorschläge zur Behebung der gegenwärtigen Probleme der GRV vorgelegt:

- Auch die geringfügige Beschäftigung derjenigen, die dieser geringfügigen Beschäftigung neben einer sozialversicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung nachgehen, und sogenannte Scheinselbständige, d.h. Selbständige mit einer arbeitnehmerähnlichen Erwerbstätigkeit, sollen in Zukunft in die Sozialversicherungspflicht einbezogen werden.
- Die Rentenformel soll um einen demographischen Faktor erweitert werden.
- Neue Leistungen der GRV sind durch leistungsadäquate Beiträge zu finanzieren. An der geltenden Formel zur Fortschreibung des Bundeszuschusses wird allerdings festgehalten.
- Es ist eine Familienkasse zu gründen, in der kind- und familienbezogene Transfers (z.B. Erziehungsgeld, Beiträge für Kindererziehungszeiten) gebündelt und aus der die Beiträge an die GRV zur Finanzierung von Rentenansprüchen aus Kindererziehungszeiten gezahlt werden; die Kasse selbst wird über Steuern finanziert.

- Die zweite und dritte Säule der Alterssicherung sind zu fördern.

Eine steuerfinanzierte Grundrente lehnt die Kommission mit dem Hinweis auf die Probleme, die sich in der Übergangsphase ergeben, ab. Nach ihrer Auffassung widerspricht eine Grundversorgung dem Leistungsprinzip und enteignet die Beitragszahler, „...ohne daß die demographisch bedingten Probleme für das Alterssicherungssystem gelöst würden“ (BMA 1997, S. 5). Zudem erhöht sie den Anreiz zur Schwarzarbeit und Leistungsverweigerung, weil die Grundsicherung im Alter auch ohne Beitragszahlung gesichert ist. Diesen Argumenten ist entgegenzuhalten, daß aufgrund der einzuhaltenden Übergangsphase die heutigen Beitragszahler nicht enteignet würden, sondern vielmehr alle erworbenen Ansprüche weitestgehend erhalten bleiben. Die Steuerfinanzierung der Grundrente bedeutet ein Abwenden vom Umlageverfahren. Damit besteht kein Zusammenhang mehr zwischen Bevölkerungsentwicklung und GRV, so daß die demographisch bedingten Probleme der GRV durchaus gelöst wären. Der Vorschlag der Kommission, das demographische Problem zu lösen, indem die Rentenformel um einen demographischen Faktor erweitert wird, stellt letztlich erst recht keine Lösung dar. Die Rentenformel wird der tatsächlichen demographischen Entwicklung immer hinterherhinken, denn die Entwicklung ist nur prognostizierbar, aber nicht mit hundertprozentiger Sicherheit vorhersagbar, so daß tatsächliche Entwicklungen immer erst im nachhinein berücksichtigt werden können. Um die GRV von dem demographischen Problem zu befreien, bleibt nur der Weg, sie völlig unabhängig davon zu gestalten. Das von der Kommission angesprochene Problem der Schwarzarbeit ist ebenfalls kaum dadurch zu lösen, daß an dem alten System der

GRV festgehalten wird. Hier wären vielmehr Maßnahmen notwendig, die sich gezielt an das Problem der Schwarzarbeit wenden.

Das Festhalten am Umlageverfahren wird mit der Flexibilität des Systems begründet, die das Kapitaldeckungsverfahren nicht bietet. Gerade das Umlageverfahren läßt aber die demographische Entwicklung zu einem so großen Problem in der GRV werden, daß eine Umstellung auf das Kapitaldeckungsverfahren unter den gegebenen Bedingungen unausweichlich ist. Dieses wird von der Kommission jedoch mit der Begründung abgelehnt, daß ein erheblicher Kapitalstock (angeblich 10 Billionen DM) gebildet werden müßte; Fehlleitungen dieser Mittel und eine Einflußnahme der Finanzpolitik seien kaum zu verhindern. Ein Alterssicherungssystem, das nach dem Kapitaldeckungsverfahren finanziert wird, dürfte sicherlich nicht in staatlicher Hand liegen, weil hier in der Tat der Anreiz zum Mißbrauch des gebildeten Kapitalstocks sehr groß ist. Es besteht aber auch keine Notwendigkeit, das System staatlich zu organisieren.

Bei der Erweiterung des pflichtversicherten Personenkreise scheint nicht bedacht worden zu sein, daß dieses nicht nur Beitragszahler schafft, sondern auch neue Rentenan-spruchsberechtigte. Die Kommission geht hier klar von der Annahme der Minderschätzung zukünftiger Bedürfnisse aus und internalisiert die paternalistische Rolle, die dem Staat in einer sozialen Marktwirtschaft zukommt. So schreibt sie: Die Rentenpolitik „...muß dafür Sorge tragen, daß ein ausreichender Versicherungsschutz für schutzbedürftige Personen erhalten ... wird“ (BMA 1997, S. 6). Eine Wandlung des Alterssicherungssystems erfordert sicherlich, sich von dem Bild des schutzbedürftigen Ver-

sicherungsnehmers zu lösen und mehr die Eigenständigkeit und Selbstverantwortlichkeit des einzelnen im Blickwinkel zu haben.

Die Vorschläge der Kommission rühren an dem eigentlichen System der GRV nicht und tragen kaum dazu bei, die Probleme des Systems zu lösen. Das Festhalten am Umlageverfahren und die Ablehnung der Grundrente sind klare politische Entscheidungen. Eine Umstellung auf das Kapitaldeckungsverfahren führt zur Doppelbelastung der heutigen Beitragszahler. Dieses verschafft kaum Wählerstimmen. Ebenso wäre es nicht einfach, den Wählern die Einführung einer Grundrente so kurz vor der nächsten Wahl zu verkaufen. Einzig der Ansatz, die versicherungsfremden Leistungen zumindest nicht mehr auszuweiten, durch die Forderung, daß neue Leistungen nur in die GRV aufgenommen werden können, wenn ihnen leistungsgerechte Beiträge gegenüberstehen, ist positiv zu bewerten. Allerdings wird mit der Familienkasse letztlich nur ein Konstrukt geschaffen, das ebenso wie die Bundeszuschüsse aus Steuermitteln finanziert wird. Es drängt sich hier das Bild auf, daß statt der Begriffe versicherungsfremde Leistungen und Bundeszuschüsse der Begriff Familienkasse neu eingeführt wird, ohne daß etwas wirklich Neues dahinter steht.

## 5. Fazit

Primäre Forderungen an ein Reformkonzept der GRV sind die Schaffung von mehr Transparenz und, damit einhergehend, die Reduktion der Komplexität und die Eliminierung aller Leistungen, die nicht originär in den Aufgabenbereich der GRV fallen. Angesichts der Problemsituation in

der GRV wird man um eine umfassende Neuordnung nicht herumkommen. Halbherzige Lösungsvorschläge wie die der Rentenkommission werden die Notwendigkeit zum Handeln nur auf einen späteren Zeitpunkt verlagern. Die Probleme wachsen weiter. Die Misere wird um so größer werden, je später sie aktiv angegangen wird.

Die in diesem Beitrag dargestellte steuerfinanzierte Grundrente löst viele der angesprochenen Probleme weitgehend, denn sie entlastet die Leistungsseite des Systems der GRV erheblich und schafft gleichzeitig Anreize zur Eigenvorsorge. Dieses entspricht dem Subsidiaritätsprinzip und beschränkt das Handeln des Staates auf das wirklich Notwendige.

Um auf die eingangs gestellte Frage zurückzukommen, ob ein staatliches Versorgungssystem überhaupt bzw. in dem gegenwärtigen Umfang noch notwendig ist, läßt sich festhalten, daß ein rein individualistischer Ansatz in der Alterssicherung den Anforderungen in einer sozialen Marktwirtschaft kaum gerecht werden würde. Allerdings kann einer großen Zahl von Bürgern zugemutet werden, daß sie selbst für ihr Alter in dem Umfang vorsorgen, wie sie und nicht der Staat es für richtig halten. Für die sozial Schwachen ist das derzeitige GRV-System mit seiner Fiktion einer beitragsäquivalenten Rente sowieso nicht geschaffen, denn für sie muß ein Sozialhilfesystem sorgen. Die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland selbst gebietet eine staatliche Vorsorge für die sozial Schwachen, sie legitimiert aber nicht eine allumfassende Versorgung. Eine staatliche Grundversorgung ist aufgrund des im Grundgesetz verankerten Sozialstaatsprinzips gedeckt, allerdings nicht in dem Umfang, den die GRV zur Zeit mit ihrem Zwangssparsystem ohne Kapitalbildung bietet.



## Literatur

- Berthold, N., Külp, B. 1987, Rückwirkungen ausgewählter Systeme der Sozialen Sicherung auf die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft, Berlin.
- Berthold, N., Thode, E., 1996, Auslagerung versicherungsfremder Leistungen – Ausweg oder Kreisverkehr? in: Wirtschaftsdienst 76, Heft 7, S. 350-357.
- Breyer, F., Schulenburg, J.-M. Graf v. d., 1987, Voting on Social Security: The Family as Decision-Making Unit, in: Kyklos 40, S. 529-547.
- Breyer, F., Schulenburg, J.-M. Graf v. d., 1990, Family Ties and Social Security in a Democracy, in: Public Choice 67, S. 155-167.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, BMA, 1997, Vorschläge der Kommission „Fortentwicklung der Rentenversicherung“, BMA-Pressemitteilungen, <http://www.bma.de/bmahome/aktuell/presse120.htm>, 27.1.1997.
- Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V. (Kronberger Kreis), 1987, Reform der Alterssicherung, (Schriftenreihe: Band 14), Bad Homburg.
- Gäfen, G. (Hrsg.), 1986, Ökonomie des Gesundheitswesens, Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Saarbrücken vom 16.-18. September 1985, Berlin.
- Gahlen, B., Hesse, H., Ramser, H.J. (Hrsg.), 1990, Theorie und Politik der Sozialversicherung, Tübingen.
- Homburg, S., 1988, Theorie der Alterssicherung, Berlin, Heidelberg.

- Homburg, S., 1997, Kapitaldeckung als praktikable Leitidee, in: Rentenkrise. Und wie wir sie meistern können, Frankfurter Institut (Kleine Handbibliothek 21), Bad Homburg
- Kim, S., 1992, Gesetzliche Rentenversicherung und Ersparnisbildung der privaten Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland von 1962 bis 1988, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 81, Heft 4, S. 555-578.
- Miegel, M., Wahl, S., 1985, Gesetzliche Grundsicherung Private Vorsorge – Der Weg aus der Rentenkrise, Bonn.
- Neumann, M., 1997, Vom Umlageverfahren zum Kapitaldeckungsverfahren: Optionen zur Reform der Alterssicherung, in: Rentenkrise. Und wie wir sie meistern können, Frankfurter Institut (Kleine Handbibliothek 21), Bad Homburg
- Prognos, 1995, Prognos-Gutachten 1995. Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung für Gesamtdeutschland vor dem Hintergrund veränderter politischer und ökonomischer Rahmenbedingungen, Basel.
- Rolf, G., Spahn, B., Wagner, G. (Hrsg.), 1988, Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme, Frankfurt, New York.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, SVR, 1996, Reformen voranbringen, Jahrgutachten 1996/97, Stuttgart.
- Schmähl, W., 1996, Alterssicherungssysteme aus gesamtwirtschaftlicher und ordnungspolitischer Sicht, in: Wirtschaftsdienst 76, Heft 8, S. 409-417.
- Schulenburg, J.-M. Graf v. d., 1986, Wie stabil ist der Generationenvertrag in der sozialen Krankenversicherung, in: Gäfgen, G. (Hrsg.), Ökonomie des Gesundheitswesens, Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für

Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Saarbrücken vom 16.-18. September 1985, Berlin, S. 413-434.

Schulenburg, J.-M. Graf v. d., 1988, Zur Zuverlässigkeit von Versicherungsregelungen bei langen Zeiträumen – Eine ökonomische Analyse am Beispiel der Gesetzlichen Krankenversicherung, in: Rolf, G., Spahn, B., Wagner, G. (Hrsg.), Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme, Frankfurt, New York, S. 453-464.

Schulenburg, J.-M., Graf v. d., 1990, Demographischer Wandel, intergenerationale Gerechtigkeit und Stabilität des Generationenvertrages, in: Gahlen, B., Hesse, H., Ramser, H.J. (Hrsg.), Theorie und Politik der Sozialversicherung, Tübingen, S. 269-300.

Seffen, A., 1996, Versicherungsfremde Leistungen, in: iw-trends, Heft 1, S. 39-49.

Sommer, B., 1994, Entwicklung der Bevölkerung bis 2040. Ergebnisse der achten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, in: Wirtschaftsdienst 74, Heft 7, S. 497-503.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 1996, Statistisches Jahrbuch 1996 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.



# Kapitaldeckung als praktikable Leitidee

Stefan Homburg

## 1. Einleitung

Das seit etwa 40 Jahren in Reinform praktizierte Umlageverfahren der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) ist seit einiger Zeit in Mißkredit geraten. Die Gründe hierfür sind vielfältig und lassen sich nicht auf die demographische Entwicklung in Deutschland reduzieren. Kaum ein Tag vergeht, ohne daß irgendeine „Reform“ der GRV vorgeschlagen wird – und ohne daß der zuständige Minister mit einem stereotypen „Die Renten sind sicher!“ kontert.

Interessant ist hierbei, daß sich die Debatte im Laufe der letzten Jahre verlagert hat, und zwar von Diskussionen um kleinere Modifikationen der Rentenformel hin zu der Frage, ob das Umlageverfahren nicht im ganzen durch ein Kapitaldeckungsverfahren ergänzt oder sogar ersetzt werden sollte. Im vorliegenden Beitrag wird die Funktionsweise eines Kapitaldeckungsverfahrens erörtert und mit der Funktionsweise des Umlageverfahrens verglichen. Das Problem, wie man vom einen System zum anderen wechseln könnte, wird dabei hintangestellt; der Schwerpunkt der Darstellung liegt auf dem Vergleich der beiden genannten Alterssicherungsverfahren.

## 2. Formen der Alterssicherung

Zunächst geht es um ein wenig Terminologie, damit die folgenden Ausführungen nicht mißverstanden werden (vgl. zum folgenden Homburg 1988). Der Ausdruck *Kapitaldeckungsverfahren* bezeichnet ein Alterssicherungssystem, bei dem die Erwerbstätigen einen Real- oder Finanzkapitalbestand aufbauen und diesen später, wenn sie im Alter kein Erwerbseinkommen mehr haben, verbrauchen. Demgegenüber zahlen die Erwerbstätigen im *Umlageverfahren* indirekt (vermittelt über die Rentenversicherung) an die gleichzeitig lebenden Rentner. Im Unterschied zum Kapitaldeckungsverfahren wird hierbei kein Kapitalstock aufgebaut, mit Ausnahme vielleicht einer Schwankungsreserve, die in Deutschland bei einer Monatsausgabe liegt.

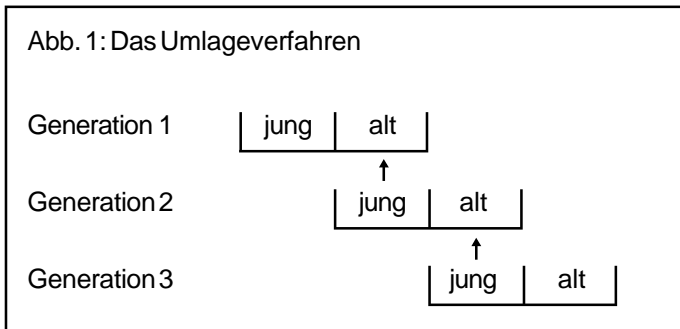
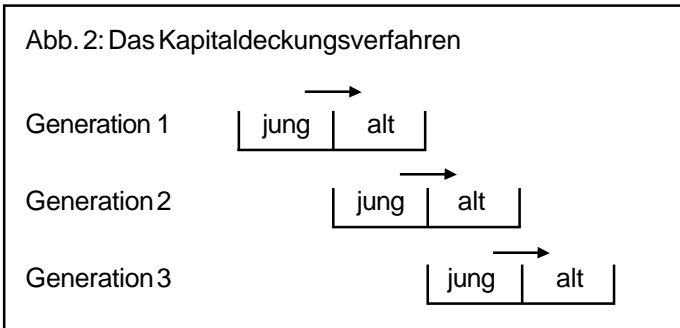


Abb. 1 zeigt die Arbeitsweise des Umlageverfahrens in stilisierter Form. Generation 2 unterstützt, während sie jung ist, Generation 1 durch die Zahlung von Beiträgen; dieser Geldfluß wird durch den aufwärtsgerichteten Pfeil symbolisiert. Sind die Mitglieder der Generation 2 alt, erhalten sie ihrerseits eine Unterstützung seitens der Gene-

ration 3. Wesentlich ist hierbei, daß Generation 1, die sogenannte *Einführungsgeneration*, eine Rente erhält, ohne jemals Beiträge gezahlt zu haben. Der für diese Generation entstehende *Einführungsgewinn* ist nach einer in der Wissenschaft verbreiteten Meinung der Hauptgrund für die Errichtung eines Umlageverfahrens. Schrittweise Ausdehnungen des Umlageverfahrens ergeben sukzessiv anfallende Einführungsgewinne, so daß der gesamte Einführungsgewinn über mehrere Generationen verteilt werden kann. Diesem Gewinn steht allerdings, das ist eine finanzmathematische Binsenweisheit, ein ebenso großer Verlust der künftigen beitragspflichtigen Generationen gegenüber.



Die Arbeitsweise des Kapitaldeckungsverfahrens stellt Abb. 2 dar. Hierbei sichert jede Generation ihren Lebensstandard durch Ersparnisbildung während der Erwerbsphase, wie durch die horizontalen Pfeile dargestellt. Die Ersparnis bedeutet einen Transfer von Kaufkraft über die Zeit. Im Unterschied zum Umlageverfahren hängt das Schicksal einer Generation nicht vom Wohlwollen der Nachfahren ab; sie ist vielmehr auf sich selbst gestellt. Außerdem entsteht weder ein Einführungsgewinn noch eine entsprechende Belastung der künftigen Generationen.

Neben diesen beiden Formen der Alterssicherung müssen folgende Begriffspaare unterschieden werden, die hiermit nicht deckungsgleich sind. Ein Alterssicherungsverfahren kann *privat* oder *staatlich* organisiert sein. Es kann auf einem *Versicherungszwang* beruhen oder auf *Freiwilligkeit*. Schließlich kann das Verfahren einen *Risikoausgleich* vorsehen oder nicht. Der Risikoausgleich bildet das eigentliche Versicherungselement. Er beruht darauf, daß die individuelle Lebensdauer verschieden ist und weder vom Versicherten selbst noch vom Versicherer vorhergesehen werden kann, zumindest nicht, wenn der Versicherte relativ jung ist.

Die hiermit eingeführten Begriffe sind in weiten Bereichen, aber nicht beliebig miteinander kombinierbar. Unproblematisch ist der Risikoausgleich, den jedes System vorsehen kann und auch vorsehen wird, wenn man annimmt, daß die Menschen risikoscheu sind. Das bestehende Umlageverfahren der GRV enthält ebenso einen Risikoausgleich wie Leibrentenzusagen privater Versicherungsunternehmen. Deshalb wird die Existenz des Risikoausgleichs im weiteren stillschweigend unterstellt. Ein Umlageverfahren muß staatlich organisiert sein und auf Zwang beruhen, wie weiter unten verdeutlicht wird. Demgegenüber kann das Kapitaldeckungsverfahren sowohl staatlich als auch privat ausgestaltet werden; es kann darüber hinaus auf Zwang beruhen oder auf Freiwilligkeit.

### 3. Ordnungspolitische Grundfragen der Alterssicherung

Welches Alterssicherungssystem sollte eine Gesellschaft, die sich noch nicht festgelegt hat, wählen? Sicher würde



das gewählte System einen Risikoausgleich enthalten, damit nicht jeder auf die „Gefahr“ hin vorsorgen muß, 120 Jahre alt zu werden. Dieser Gesichtspunkt ist unumstritten. Sollte die Alterssicherung auf Zwang beruhen? An dieser Frage scheiden sich die Geister. Als Argument für den Versicherungszwang wird häufig angeführt, daß die Bürger in ihren Entscheidungen „kurzsichtig“ denken und ihre Altersvorsorge vernachlässigen würden, wenn man sie ihnen überließe. Sowohl empirisch als auch theoretisch kann dieser Gedankengang nicht überzeugen. *Empirisch* betrachtet ist zunächst festzuhalten, daß zahlreiche Bürger keinem Versicherungszwang unterliegen, darunter viele Selbständige und kleine Gewerbetreibende. Es ist nicht bekannt, daß diese Personen im Alter massenhaft der Sozialhilfe anheimfallen, weil sie unzureichend vorgesorgt hätten, obwohl dies im Einzelfall natürlich sein kann. Auch die ebenso verbreitete wie absurde Vermutung, daß gut verdienende Selbständige auf den Erhalt von Sozialhilfe im Alter spekulieren, sich also als „Trittbrettfahrer“ verhalten würden, findet in den Daten keine Stütze. Schließlich läßt sich in anderen Ländern und anderen Zeiten, die keinen Versicherungszwang kennen bzw. kannten, durchgehend eine ausreichende eigenwirtschaftliche Versorgung der Alten feststellen.

Aber angenommen, dies wäre anders: Könnte man sich ernsthaft denken, daß „kurzsichtige“ Bürger ausgerechnet „weitsichtige“ Regierungen wählen, die ihnen hernach einen Versicherungszwang oktroyieren? Viel plausibler ist doch die Vorstellung, daß die Bürgerschaft jene Regierung wählt, die ihrem Wunsch nach „kurzsichtigen“ Entscheidungen nachkommt (Hayek 1971). Insgesamt betrachtet wird das Argument der „Kurzsichtigkeit“ in Öffentlichkeit und Literatur zwar arg strapaziert; jedoch be-

ruht es im Grunde nur auf dem patriarchalischen Vorurteil, daß Bürger kurzsichtig und Regierungen weise und weitsichtig sind. Nach allem, was man in der Realität beobachten kann, verhält es sich umgekehrt, und es ist deshalb auch kein Zufall, daß sich der deutsche Normalbürger über die Zukunft des Umlageverfahrens erheblich mehr Gedanken macht als die hierfür politisch Verantwortlichen (gleicher Ansicht Claassen 1986, S. 127).

Die deutsche GRV wurde unter Reichskanzler Bismarck als Zwangssystem eingeführt, das einen Beitragssatz von 1,87 Prozent vorsah sowie niedrige Leistungen für Arbeiter, die das 70. Lebensjahr vollendet hatten *und* zu zwei Dritteln erwerbsunfähig waren. Die Lebenserwartung lag zu dieser Zeit bei gut 50 Jahren; Angestellte wurden durch das System nicht erfaßt. Inzwischen hat der Beitragssatz 20 Prozent des Bruttoarbeitslohns überschritten, das Leistungsniveau liegt über 70 Prozent des Nettoarbeitslohns; und fast alle Arbeitnehmer bis hin zu den Generalbevollmächtigten deutscher Großunternehmen unterliegen wie unmündige Kinder der Versicherungspflicht. Das oft bemühte *Subsidiaritätsprinzip* – ein angebliches Leitbild deutscher Sozialpolitik, demzufolge der einzelne zunächst für sich selbst sorgen und der Staat nur hilfsweise eingreifen soll – ist mit diesem Befund offensichtlich unverträglich. Mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar wäre höchstens der Zwang zu einer Mindestversorgung in Höhe des Sozialhilfeniveaus.

Es soll hier nicht bestritten werden, daß Zwang im Einzelfall heilsam sein kann, also im Interesse dessen, auf den der Zwang ausgeübt wird. Auf der anderen Seite bietet auch der Markt verschiedene Formen der Selbstbindung an, die reichlich genutzt werden. Hierzu gehören beispiels-

weise Sparverträge oder Lebensversicherungen, durch die sich das Individuum verpflichtet, in jedem Monat einen gewissen Vorsorgebetrag von seinem Einkommen abzuweigen. Die freiwillige Selbstbindung ist *staatlichem Zwang* überlegen, wie man an folgendem Beispiel sieht: Ein junger Akademiker, der gerade eine Familie gegründet hat, würde in dieser Lebensphase kaum etwas für seine Altersvorsorge tun, sondern zunächst die benötigten Einrichtungsgegenstände usw. kaufen und erst hernach Ersparnis bilden. Ein staatliches Zwangssystem kann auf solche individuellen Interessen- und Bedarfslagen keine Rücksicht nehmen. Im bestehenden System hat jeder Versicherte zu jedem Zeitpunkt rund ein Fünftel seines Arbeitseinkommens für die Altersvorsorge aufzuwenden und kann dies nur durch Aufnahme unvorteilhafter, teurer Konsumentenkredite kompensieren. Die hieraus resultierenden Wohlfahrtsverluste für alle Zwangsversicherten sind vermutlich bedeutend, werden aber selten erwähnt.

Nach dem Ordnungskonzept der *Sozialen Marktwirtschaft* kommen dem Staat folgende beiden Aufgaben zu: Er soll öffentliche Güter, für die sich kein privater Anbieter finden würde, zur Verfügung stellen (z.B. kommunale Straßen) und Bedürftige, die sich selbst nicht helfen können, durch Transfers unterstützen. Diese beiden Staatsaufgaben sind durch allgemeine Steuern zu finanzieren. Die Alterssicherung ist jedoch *kein* öffentliches Gut, sondern ein höchst privates Gut, weil jeder ein eigenes Interesse daran hat, im Alter nicht mittellos zu sein. Sofern es um die breiten Schichten der Bevölkerung geht und nicht um einen eng abgegrenzten Kreis Bedürftiger, läßt sich die Zahlung von Altersrenten aus öffentlichen Kassen auch nicht umverteilungspolitisch begründen. Die oben erwähnten Generalbevollmächtigten können unmöglich zu

den Adressaten sozialstaatlich gebotener Umverteilung gezählt werden. Somit scheiden beide Argumente, die prinzipiell für eine Staatstätigkeit auf dem Gebiet der Alterssicherung sprechen könnten, aus, und die GRV ist nicht nur kein wesentlicher Bestandteil des Sozialstaats, sondern steht sogar in diametralem Gegensatz zur Ordnungsidee der Sozialen Marktwirtschaft. Absicht und Wirkung der staatlichen Alterssicherung bestehen nicht darin, einigen Bedürftigen zu Lasten der Allgemeinheit zu helfen, sondern darin, (fast) die gesamte Bevölkerung in eine riesige Umverteilungsmaschinerie hineinzuziehen. Auch dies hat mit der viel beschworenen Subsidiarität nichts zu tun.

Zusammengefaßt spricht vieles dafür, die Alterssicherung auf eine *freiwillige* und *private* Grundlage zu stellen. Ein staatlich auferlegter Versicherungszwang oder gar eine staatliche Zwangsversicherung, die breiteste Bevölkerungsschichten umfaßt, lassen sich mit den üblichen Begründungsmustern für Staatseingriffe nicht rechtfertigen. Wer dies anders sieht, müßte in letzter Konsequenz dafür eintreten, daß alle Güter unmittelbar vom Staat zugeteilt werden. Die Frage „Umlage oder Kapitaldeckung?“ ist damit indirekt entschieden, wie der folgende Abschnitt zeigen wird.

#### 4. Die Mechanik von Umlage und Kapitaldeckung

Das Kapitaldeckungsverfahren ist leicht zu verstehen, weil es sich hierbei um einen ganz normalen Sparvorgang handelt, gegebenenfalls ergänzt um einen Risikoausgleich. Die *Verzinsung* der Beiträge zu diesem Alterssicherungssystem entspricht folglich dem Marktzins auf sichere Anlagen, wobei stillschweigend unterstellt wird, daß für den

Aufbau einer Altersvorsorge nur sichere Anlagen in Betracht kommen.

Ein wenig komplizierter ist die Funktionsweise des Umlageverfahrens. Obwohl hierbei kein Kapitalbestand gebildet wird, erhält auch der Teilnehmer am Umlageverfahren eine sogenannte *implizite Verzinsung*. Der Leser betrachte erneut die Abbildung 1 und stelle sich vor, daß der Beitragssatz des Umlageverfahrens 20 Prozent beträgt. Außerdem sei angenommen, daß die jährliche Lohnsumme der Generation 2 bei 100 Mrd. liegt, die jährliche Lohnsumme der Generation 3 bei 200 Mrd. Die Mitglieder der Generation 2 zahlten also 20 Mrd. pro Jahr ein, als sie jung waren, und erhalten 40 Mrd. pro Jahr, wenn sie alt sind. Dies entspricht einer impliziten Verzinsung von 100 Prozent, weil der Auszahlungsbetrag doppelt so hoch ist wie der Einzahlungsbetrag. Veranschlagt man die Länge des betrachteten Zeitraums auf 30 Jahre, entspricht dies einer jährlichen Verzinsung von etwa 2,3 Prozent. Dieses Argument gilt unabhängig davon, ob das Lohnsummenwachstum auf einem entsprechenden Bevölkerungswachstum beruht oder auf einer Zunahme des Pro-Kopf-Lohns (oder einer Kombination dieser beiden Wachstumsfaktoren). *Beiträge zu einem Umlageverfahren werden implizit mit der Wachstumsrate der Lohnsumme verzinst, sofern der Beitragssatz konstant ist.* Steigt der Beitragssatz im Laufe der Zeit, liegt die Verzinsung entsprechend höher, sinkt er, ist die Verzinsung entsprechend geringer. Weil der Beitragssatz nicht unbegrenzt steigen kann, markiert das Lohnsummenwachstum die dauerhafte Obergrenze der Verzinsung im Umlageverfahren.

Welches der beiden Verfahren bietet aus Sicht eines einzelnen Versicherten die höhere Verzinsung? Die Antwort

hierauf hängt offenbar davon ab, ob der Marktzins über oder unter dem jährlichen Lohnsummenwachstum liegt. Bei Betrachtung langfristiger Durchschnittswerte über die letzten 25 Jahre liegt der Marktzins etwa bei 4% und das Lohnsummenwachstum bei 2,5%, wobei diese Werte inflationsbereinigt zu verstehen sind, also der „realen“ Verzinsung entsprechen. Der Marktzins ist also empirisch gesehen etwas höher. Aus theoretischen Gründen, die hier nicht im einzelnen erörtert werden können (siehe hierzu Homburg 1991 und 1992), muß das auch so sein: Würde der Marktzins dauerhaft hinter der Wachstumsrate zurückbleiben, dann könnte sich beispielsweise der Staat unbegrenzt verschulden, ohne einen Bankrott befürchten zu müssen. Dasselbe wäre sogar privaten Institutionen möglich, sofern sie am Wachstum teilhaben. Gibt es in der Volkswirtschaft einen nicht vermehrbaren Produktionsfaktor wie Grund und Boden, dessen Wert mit der allgemeinen Wachstumsrate zunimmt, dann muß der Zins über dieser Wachstumsrate liegen, weil die Haltung und Nutzung des Bodens ansonsten kostenfrei wäre. Insbesondere muß der Zins in einem stationären Zustand positiv sein, damit die Haltung und Nutzung des Bodens etwas kostet. Sowohl empirisch als auch theoretisch bietet das Kapitaldeckungsverfahren deshalb *langfristig* eine höhere Verzinsung als das Umlageverfahren.

Kurzfristig kann jedoch das Gegenteil gelten. Ein Beispiel hierfür ist die rasante Wachstumsperiode Deutschlands während der 50er Jahre, das sogenannte „Wirtschaftswunder“. In dieser Zeit übertraf das Lohnsummenwachstum durchgehend den Marktzins, so daß eine Teilnahme am Umlageverfahren bzw. eine Ausdehnung des Umlageverfahrens einzelwirtschaftlich attraktiv erschienen. Vermutlich liegt hierin ein wesentlicher Grund für die Ein-

führung der dynamisierten Rente 1957. Hätten die Beitragszahler in dieser Zeit vermutet, daß das Verhältnis von Lohnsummenwachstum und Marktzins auf Dauer bestehen bleiben wird, wäre ein Versicherungszwang entbehrlich gewesen – die Beiträge wären freiwillig gezahlt worden.

Dies hat sich seit Anfang der 70er Jahre grundlegend geändert – die Zunahme des Zinses im Vergleich zum Lohnsummenwachstum markiert den Beginn der Krise des Umlageverfahrens. Aus Sicht eines Beitragszahlers ist dies nur zu verständlich: Wenn ihm Versicherungsunternehmen und Banken vorrechnen, daß er auf seine Anlagen eine 4%ige Realverzinsung erwarten darf und wenn er gleichzeitig hört, daß die GRV aufgrund der Bevölkerungsentwicklung in eine Krise geraten wird, die implizite Verzinsung seiner Rentenbeiträge sogar negativ werden kann, dann empfindet der Beitragszahler seine „Beiträge“ zum Teil als *Steuerzahlungen*, für die er keinen entsprechenden Gegenwert zurückerhalten wird. In diesem Augenblick gerät das Umlageverfahren insgesamt in eine Legitimationskrise und würde augenblicklich zusammenbrechen, wenn die Beiträge nicht unter staatlichem Zwang eingetrieben würden.

Aus diesen Gründen *muß* jedes Umlageverfahren als staatliches Zwangsverfahren organisiert werden; private Umlageverfahren auf freiwilliger Basis sind undenkbar. Selbst die frühere Altersvorsorge im Familienverband, die bisweilen als freiwilliges Umlageverfahren angesehen wird, trug in Wirklichkeit starke Züge des Kapitaldeckungsverfahrens: Die Alten behielten Teile des Hofes (das sogenannte *Altenteil*) als Eigentum zurück, um sich der Versorgung durch die Jüngeren sicher zu sein. Die Ver-

sorgung wurde oft zusätzlich durch einen Erbvertrag abgesichert.

Zusammengefaßt läßt sich die Funktionsweise der beiden Alterssicherungsverfahren folgendermaßen charakterisieren. Beiträge zu einem Kapitaldeckungsverfahren werden mit dem Marktzins auf sichere Anlagen verzinst. Beiträge zum Umlageverfahren werden implizit mit der Wachstumsrate der Lohnsumme verzinst. Das Lohnsummenwachstum kann zeitweise über dem Marktzins liegen; auf Dauer liegt es darunter. Im erstgenannten Fall erscheint das Umlageverfahren allen Beteiligten attraktiv: Die Alten erhalten einen Einführungsgewinn, die Jungen erwarten eine Verzinsung, die über dem Marktzins liegt. Sobald das Lohnsummenwachstum aber hinter dem Marktzins zurückbleibt, gerät das Umlageverfahren unter den Druck schwindenden Vertrauens, und die Beitragszahler würden es am liebsten verlassen. Diesem Druck muß durch verschärften staatlichen Zwang (z.B. Sozialversicherungsausweise) begegnet werden. Alle gegenwärtigen und künftigen Beitragszahler haben eine Last zu tragen, deren abgezinster Wert genau dem Einführungsgewinn entspricht. *Diese Last kann durch keine Reform beseitigt werden, ebenso wenig wie die Belastung durch eine Staatsschuld, die in der Vergangenheit aufgenommen wurde.*

## 5. Zwischenbilanz: Umlage oder Kapitaldeckung?

Durch Zusammensetzen der bisherigen Mosaiksteine ergibt sich die Empfehlung, daß eine Gesellschaft, die sich noch nicht festgelegt hat, das Kapitaldeckungsverfahren wählen sollte. Der Hauptgrund für diese Empfehlung liegt darin, daß das Kapitaldeckungsverfahren auf freiwilliger



privater Basis funktioniert, während das Umlageverfahren staatlichen Zwang voraussetzt. Die Verstaatlichung der privaten Aufgabe, für das eigene Alter vorzusorgen, und der mit hohen Wohlfahrtsverlusten einhergehende staatliche Zwang, der ohne Rücksicht auf individuelle Bedarfslagen ein mechanisches Ansparen in jedem Jahr erfordert, sind *Folgeinterventionen* des Umlageverfahrens. Das Umlageverfahren muß durch Zwang abgesichert werden, weil ansonsten die Gefahr besteht, daß die implizite Verzinsung hinter dem Marktzins zurückbleibt und die Beitragszahler das System verlassen, das daraufhin wie ein Kartenhaus zusammenfällt. Die Rendite des Kapitaldeckungsverfahrens kann definitorisch nie hinter dem Marktzins zurückbleiben, weil sie mit dem Marktzins identisch ist; deshalb erfordert dieses Alterssicherungssystem keinen Zwang.

Das Kapitaldeckungsverfahren *kann* mit einem Versicherungszwang verbunden werden, ähnlich dem Versicherungszwang bei der Autohaftpflicht. Es *kann* auch in Form einer staatlichen *Zwangversicherung* betrieben werden. Unter allen bisher diskutierten Verfahren ist das *staatliche Kapitaldeckungsverfahren* jedoch das bedenklichste; im Vergleich zu ihm erscheint sogar das Umlageverfahren als das kleinere Übel, und zwar aus folgenden Gründen. Erstens ist es schwer vorstellbar, daß ein Kapitalbestand in Hand des Staates erhalten bleibt. Gemäß dem berühmten Diktum „Kasse macht sinnlich“ des Finanzwissenschaftlers G. Schmölders verführt ein solcher Kapitalbestand zu höheren Ausgaben. Zweitens muß man sich vor Augen halten, daß die Alterssicherung enorme Geldbeträge umfaßt, deren Größenordnung man bei einem Sicherungssystem bisheriger Art, wenn es als Kapitaldeckungsverfahren ausgestaltet wäre, auf etwa 8 bis

10 Billionen DM schätzen kann. Die Anlage eines solchen Betrags durch staatliche Instanzen kann ohne Übertreibung als „Sozialismus der zweiten Art“ bezeichnet werden, schließlich befände sich ein erheblicher Teil des Realkapitals in „volkseigener Hand“. Es bedarf keiner großen Phantasie sich auszumalen, was diese Hände mit dem Kapitalbestand anstellen würden. Notleidende Betriebe müßte z.B. nicht mehr offen subventioniert werden, sondern könnten eine marktwirtschaftlich bemäntelte „Eigenkapitalzufuhr“ aus dem staatlichen Fonds erhalten. Überdies lehrt die Geschichte, daß jedes staatliche Alterssicherungssystem früher oder später zu einem Umlageverfahren degeneriert; die Ursachen hierfür sind offenkundig.

In der aktuellen rentenpolitischen Debatte besteht die Gefahr, daß der positiv besetzte Begriff der Kapitaldeckung mißbraucht wird, um eine weitere Ausdehnung des Umlageverfahrens zu kaschieren. So hat die Junge Union Deutschlands eine Anhebung des Beitragssatzes um weitere 3 Prozentpunkte vorgeschlagen. Das zusätzliche Mitteleinkommen soll in einen Kapitaldeckungsfonds fließen und im kommenden Jahrtausend höhere Rentenzahlungen erlauben. Dieser Vorschlag läuft klar in Richtung noch geringerer Eigenverantwortung und eines weiter verschärften Zwanges. Im Vergleich hierzu ist selbst der Status quo vorzuziehen, der es den Beitragszahlern immerhin erlaubt, aus *eigener Einsicht* 3 Prozent des Einkommens zurückzulegen und mit diesem *geschützten Eigentum* eine spätere Rentenaufbesserung zu finanzieren.

Zusammengefaßt ist das Kapitaldeckungsverfahren dem Umlageverfahren nur überlegen, wenn es privat und möglichst auch ohne Zwang konzipiert wird. Ein staatliches Kapitaldeckungsverfahren läuft einerseits Gefahr, sich als

Betrugsmanöver zu entpuppen und ist andererseits ordnungspolitisch außerordentlich gefährlich, weil es große Teile des volkswirtschaftlichen Vermögens unmittelbarer staatlicher Kontrolle überantwortet. Der eigentliche Wert des Kapitaldeckungsverfahrens liegt darin, daß es eine individuelle, selbstverantwortete und staatsferne Alterssicherung ermöglicht. Unter dem Umlageverfahren werden die Einkommen der Alten dagegen stets Objekt politischer Entscheidungen sein.

## 6. Ist die Kapitaldeckung sicher?

Gegen die Zielvorstellung eines kapitalgedeckten Alterssicherungssystems wird häufig eingewandt, daß die Rentenzahlungen hierbei nicht sicher seien, zumindest nicht so sicher wie beim Umlageverfahren. Diese Bedenken sind völlig berechtigt, sofern die Diskussion um ein *staatliches* Kapitaldeckungsverfahren kreist. Wie oben dargelegt, wären staatliche Deckungszusagen kaum mehr als das Papier wert, auf dem sie stehen. Im weiteren soll jedoch gezeigt werden, daß jene Bedenken, die sich auf die Sicherheit *privater* Kapitaldeckungsverfahren beziehen, oft auf falschen Vorstellungen über die Funktion dieses Systems beruhen.

Die private Kapitaldeckung, so kann man vermuten, würde sich zu einem ganz wesentlichen Teil über *Immobilien* vollziehen, also bebaute und unbebaute Grundstücke. Hierfür spricht, daß der volkswirtschaftliche Realkapitalbestand zu rund 80 Prozent aus Immobilienwerten besteht; alle anderen Anlagegüter sind im Vergleich hierzu von untergeordnetem Wert. Beim Begriff „Realkapital“ denkt mancher zwar an Maschinen und ähnliche Ausrüstungen;

jedoch verhält sich der Wert des Maschinenparks eines Unternehmens zum Wert der Fabrikgebäude ungefähr so wie der Wert einer Wohnungseinrichtung zum Wert der Wohnung selbst. Immobilien sind außerordentlich langlebig, wertbeständig und inflationssicher und damit ideal für die Zwecke der Altersvorsorge, bei der selbstverständlich niemand ein Risiko eingehen will.

Private Kapitaldeckung bedeutet demnach nicht, daß der Bürger zum Zeitpunkt seines Ausscheidens aus dem Erwerbsleben auf riskanten Optionsscheinen oder Aktien sitzt – nicht einmal, daß er Staatswertpapiere oder Sparbriefe hält. Vielmehr ist durchaus vorstellbar, daß sich die private Altersvorsorge hauptsächlich über den Erwerb selbstgenutzter oder vermieteter Immobilien vollzieht. Modellhaft zugespitzt könnte man sich denken, daß der Erwerbstätige etwa im Alter von 35 Jahren eine Eigentumswohnung oder ein Eigenheim erwirbt und später, mit 50, eine Mietwohnung hinzukaft. In einem stationären Gleichgewicht würden die jeweils jüngsten Erwerbstätigen zur Miete wohnen, die Erwerbstätigen mittleren Alters im Eigentum, und die älteren Erwerbstätigen und im Ruhestand befindlichen Mitbürger würden als Vermieter auftreten. Abgesehen von Kriegen ist diese Form der Altersvorsorge praktisch vollkommen sicher. Sie ist auch, bei Verkauf gegen eine Leibrente, mit einem Risikoausgleich kombinierbar. Diese Betrachtung soll in ihrer Überspitzung zeigen, daß die Kapitaldeckung nicht auf spekulativen Elementen und inflationsanfälligen Vermögenswerten beruht, sondern sich im Kern über eine reine Sachkapitalbildung vollziehen kann. Selbstverständlich werden in den meisten Fällen andere Vorsorgeformen, vor allem der Aktien- und Wertpapierbesitz, hinzutreten, was schon aus Gründen der *Risikomischung* vorteilhaft ist. Durch eine

solche Risikomischung ist die Gefahr, im Alter plötzlich mittellos dazustehen, verschwindend gering.

Als wichtigstes nicht versicherbares Risiko verbleibt ein etwaiger *Krieg*. Man kann kaum abstreiten, daß ein Kapitaldeckungsverfahren gegen dieses Risiko nicht gewappnet ist. Aber steht das Umlageverfahren hier günstiger dar? Wenn man Arbeitslöhne als Zins auf *Humankapital* ansieht, zeigt es sich, wie schwer hier eine Antwort fällt. Sie hängt im wesentlichen davon ab, in welchem Maße der Krieg das Realkapital und das Humankapital zerstört und inwieweit der weniger zerstörte Kapitalbestand ohne den anderen weiter wirtschaften kann. Während im Zweiten Weltkrieg vermutlich das Realkapital stärker in Mitleidenschaft gezogen wurde, ist dies im Zeitalter der Neutronenbombe, die das Material schont, nicht mehr so sicher.

Deshalb erscheint es wichtiger, nach der Krisenanfälligkeit bzw. Stabilität der beiden Systeme in *Friedenszeiten* zu fragen. In Friedenszeiten dürfte das Kapitaldeckungsverfahren, wie oben dargestellt, außerordentlich sicher sein. Das Umlageverfahren gewährt zwar eine Verzinsung (das Lohnsummenwachstum), die ihrerseits relativ stabil ist, jedoch enthält dieses Alterssicherungssystem, weil es notwendig staatlich konzipiert ist, eine zusätzliche Risikokomponente: Dies ist die *politische Unsicherheit* unter dem Umlageverfahren. Angesichts der Weigerung der maßgeblichen Politiker, zur Zukunft der Renten klare Aussagen zu machen und angesichts der Unmöglichkeit, etwaige Maßnahmen und Zusicherungen irreversibel festzulegen, ist das staatliche Umlageverfahren eigentlich kein Alterssicherungssystem, sondern ein Alters-*Verunsicherungssystem*. Die Wissenschaft hat keine Vorstellung da-

von, welche Leistungen die GRV in 30 Jahren gewähren wird und ob es sie dann überhaupt noch gibt – noch weniger kann dies der Normalbürger voraussagen. Durch ständige Kurswechsel und mögliche politische Richtungsänderungen können Art und Höhe der künftigen Rentenansprüche kaum länger als über 5 Jahre prognostiziert werden. Dem Wunsch nach einer verlässlichen, stabilen Planungsgrundlage entspricht das Umlageverfahren weit weniger als das Kapitaldeckungsverfahren.

Zusammengefaßt ist das Kapitaldeckungsverfahren in Friedenszeiten ökonomisch ebenso sicher wie das Umlageverfahren, politisch jedoch sicherer, sofern es sich um ein privates Kapitaldeckungsverfahren handelt. Die in Friedenszeiten verbleibende Unsicherheit betrifft Zins- oder Kursänderungen am Kapitalmarkt, während das Umlageverfahren Änderungen des Lohnsummenwachstums ausgesetzt ist und außerdem erheblichen politischen Risiken unterliegt.

## 7. Gesamtwirtschaftliche Wirkungen der Kapitaldeckung

Im Zeitraum zwischen den 50er und den 70er Jahren wurde ein weiterer Einwand gegen das Kapitaldeckungsverfahren formuliert, der sich auf die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen dieses Alterssicherungsverfahrens bezieht. Gegenstand dieses Einwands war die inzwischen verworfene These des Lord Keynes, daß die Ersparnisbildung kurzfristige Rezessionen und sogar langfristige Stagnationsphasen verursachen könnte. Im deutschen Sprachraum gipfelte diese Kritik in der These des Ökonomen Gerhard Mackenroth, eine gesamtwirtschaftliche Ersparnis für Zwecke der Alterssicherung sei unmöglich.

Diese Dinge werden heute von der überwiegenden Mehrheit der Wissenschaftler anders gesehen. An der langfristigen Entwicklung des Zinses kann man ablesen, daß der technische Fortschritt und die allgemeine Wirtschaftsentwicklung nicht zu einem „Kapitalüberfluß“ geführt haben, für den keine Verwendung mehr besteht, sondern eher zu zunehmender Kapitalknappheit. Soweit wir dies beurteilen können, lag der (reale) Zins in früheren Jahrhunderten bis zum Zweiten Weltkrieg um 2 Prozent. Im Anschluß an das stürmische Nachkriegswachstum sieht man heute einen Wert um 4 Prozent als normal an. Dieser Zuwachs erscheint optisch gering, er bedeutet jedoch eine Verdopplung des Preises für Kapital. Es erscheint deshalb müßig, sich darüber den Kopf zu zerbrechen, wie die beim Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren entstehende zusätzliche Ersparnis sinnvoll verwendet werden könnte. Allein um den Zins in den Industrieländern auf das Vorkriegsniveau zu senken, wären riesige Kapitalmengen erforderlich.

Noch unproblematischer stellt sich die Verwendung zusätzlicher Ersparnisse dar, wenn man die Weltwirtschaft insgesamt betrachtet. In den weitaus meisten Ländern ist der Pro-Kopf-Kapitalbestand viel geringer als in Deutschland oder den USA; dies gilt für Afrika, Südamerika und größte Teile Asiens ebenso wie für Osteuropa. Im Kapitaldeckungsverfahren gebildete Ersparnisse würden zum Teil ins Ausland abfließen und dort investiert. Auch hierin liegt für den einzelnen Sparer, der die Auslandsinvestition kaum selbst vornimmt, kein besonderes Risiko. Man kann sich vorstellen, daß seine Bank in gewissem Umfang Auslandskredite vergibt und auch dieses Risiko durch Kauf anderer Aktiva diversifiziert. Die Schuldenkrise der Entwicklungsländer in den 80er Jahren ist ein gutes Beispiel dafür, wie Forderungsausfälle am einzelnen Sparer prak-

tisch spurlos vorbeigehen; kein deutscher Sparer hat während dieser Krise auch nur eine Mark verloren.

Alles in allem besteht durchaus Bedarf für jene Ersparnisse, die im Kapitaldeckungsverfahren zusätzlich gebildet würden. Bezüglich einer offenen Volkswirtschaft, die Kapital exportiert und importiert, darf man annehmen, daß diese Ersparnisse ohne starke Zinsänderungen absorbiert werden. Die Auffassungen, für zusätzliche Ersparnisse bestehe kein Bedarf, der Zinssatz würde negativ, und das Kapitaldeckungsverfahren sei nur ein finanzieller Schein, entbehren jeder Grundlage.

Folglich bietet das Kapitaldeckungsverfahren auch einen gewissen Schutz gegen die Folgen *demographischer Schwankungen*. In der geschlossenen Volkswirtschaft müßte man zwar damit rechnen, daß ein Bevölkerungsrückgang mit sinkenden Zinsen einhergeht, so daß sich nicht nur die Rendite des Umlageverfahrens, sondern auch die des Kapitaldeckungsverfahrens vermindert. In der offenen Volkswirtschaft ist das jedoch anders, zumindest wenn man realistisch unterstellt, daß die Bevölkerungsentwicklung weltweit nicht parallel verläuft. In diesem Fall fließt das Kapital tendenziell in Länder mit wachsender Bevölkerung, wobei der Zinssatz weltweit stabil bleiben kann. Das Risiko demographischer Schwankungen ist deshalb in gewissem Umfang durch die Kapitaldeckung versicherbar.

## 8. Alterssicherung und Arbeitsmarkt

Zugunsten des Kapitaldeckungsverfahrens wird oft angeführt, daß das Umlageverfahren die Ersparnis vermindere



und insofern zu einer ineffizienten Kapitalbildung führe. Der erste Teil dieses Arguments ist richtig, der zweite falsch. Die Ersparnis wird zwar vermutlich sinken, doch stellt dies eine effiziente Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen dar, keine Verzerrung des Kapitalmarktes. Die Wissenschaft hat lange gebraucht, um diesen Sachverhalt zu verstehen, der auch nicht leicht vermittelbar ist (vgl. auch Homburg 1990, Homburg und Richter 1990, Fenge und Schwager 1995). In Anlehnung an Abb. 1 kann man sich die Wirkungsweise des Umlageverfahrens folgendermaßen klarmachen: Zum Zeitpunkt der Einführung dieses Systems erhält die Einführungsgeneration, die niemals Beiträge gezahlt hat, einen *Einführungsgewinn*. Für alle anderen Generationen entsteht umgekehrt eine Last, weil sie Zwangsbeiträge zahlen, deren Verzinsung langfristig unter dem Marktzins liegt. Diese Generationen zahlen folglich Beiträge im eigentlichen Wortsinn und zusätzlich *Steuern*. Wenn  $r$  den Marktzins bezeichnet und  $w$  die Wachstumsrate der Lohnsumme, also die implizite Verzinsung im Umlageverfahren, dann läßt sich die Steuer durch Multiplikation von  $r - w$  mit dem gezahlten Beitrag errechnen: Je höher der Marktzins im Vergleich zum Lohnsummenwachstum, desto höher ist der im „Beitrag“ enthaltene Steueranteil. Die abgezinste Summe der Steuerzahlungen entspricht genau dem Einführungsgewinn. Infolgedessen bewirkt die Einführung des Umlageverfahrens eine Umverteilung zugunsten der ersten Generation und zu Lasten der künftigen Generationen. Eine Kapitalmarkteffizienz entsteht nicht.

Weil die Beiträge jedoch vom Arbeitslohn berechnet werden, verursacht das Umlageverfahren eine Verzerrung auf dem *Arbeitsmarkt*. Das ist leicht zu verstehen. Eine Lohnsteuer verzerrt bekanntermaßen die Arbeitsangebotsent-

scheidung: Sie macht Freizeit und Eigenproduktion attraktiver und die Annahme eines regulären Arbeitsplatzes unattraktiver. Was für die Lohnsteuer gilt, gilt jedoch in gleichem Maße für Rentenversicherungsbeiträge, wenn diese von den Versicherten nicht als Beiträge im engeren Sinn begriffen werden, sondern als *Steuern*. Es wurde aber gerade gezeigt, daß die Ansicht der Beitragszahler, ihre „Beiträge“ seien teilweise Steuern, durchaus begründet ist, weil Zahlungen in das Umlagesystem nicht adäquat verzinst werden. Insofern besteht ein wichtiger und unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Umlagefinanzierung und der hohen Arbeitslosigkeit.

Bei einem privaten Kapitaldeckungsverfahren werden die Beitragszahlungen nicht als Steuern empfunden, weil sie den üblichen Marktzins erbringen. Im Gegensatz zum Umlageverfahren bewirkt das Kapitaldeckungsverfahren deshalb keine Arbeitsmarkteffizienz. Angesichts der gravierenden und sich stetig verschärfenden Arbeitsmarktprobleme ist dieser Vorteil des Kapitaldeckungsverfahrens nicht gering zu veranschlagen. Durch den Übergang vom Umlageverfahren zum Kapitaldeckungsverfahren würde die oben beschriebene Arbeitsmarktverzerrung beseitigt. Durch den Übergang vom Umlageverfahren zu einer sogenannten *Maschinensteuer* würde die Ineffizienz dagegen verstärkt: Wenn nicht mehr die Arbeitnehmer, sondern allein die Arbeitgeber Zahlungen an die Rentenversicherung zu leisten hätte, die z.B. nach dem Umsatz bemessen werden, würde der Beitrag im ganzen zu einer Steuer degenerieren, die erheblichen Einfluß auf die Standortwahl der Unternehmen hätte.

## 9. Schluß: Die Zukunft des Umlageverfahrens

Die obigen Überlegungen sollten verdeutlicht haben, warum fast alle Industrieländer Umlageverfahren eingeführt haben, obwohl diese im Vergleich zum Kapitaldeckungsverfahren durchgehend nachteilig sind. Ausschlaggebend ist die Existenz eines Einführungsgewinns, der beim Kapitaldeckungsverfahren nicht entsteht. Diesem Gewinn steht zwar ein gleich hoher Verlust der späteren Generationen gegenüber – aber diese Generationen sind in der Demokratie nicht stimmberechtigt. Die Existenz des Umlageverfahrens beruht demnach im Kern auf einem Funktionsdefizit der Demokratie.

Wer diese Einschätzung übertrieben findet, denke an die jüngste Vergangenheit zurück: die Debatte über die Einführung einer Pflegeversicherung. Noch vor wenigen Jahren standen zwei Modelle im Mittelpunkt der Diskussion, nämlich eine Pflegeversicherung nach dem Umlageverfahren und eine kapitalgedeckte Pflegeversicherung. Ausschlaggebend für den Sieg des Umlagemodells war allein die Tatsache, daß die neu einzuführende Versicherung *sofort* Leistungen erbringen sollte, was mit der Logik der Kapitaldeckung unvereinbar ist. Seit 1995 erhalten nun auch ältere vermögende Mitbürger Leistungen aus der Pflegeversicherung, für die sie niemals Beiträge gezahlt haben; sie sind damit in die glückliche Lage versetzt, ihr Vermögen nicht antasten zu müssen und ungeschmälert vererben zu können. Es ist klar, daß das neue Umlagesystem ihre Zustimmung und die ihrer Erben findet, weshalb der Ausdruck „Erbenschutzversicherung“ durchaus zutrifft. Es ist ebenso klar, daß die Pflegeversicherung im Zuge des demographischen Wandels in dieselben Probleme kommen wird wie die GRV.

Kann man unter diesen Umständen erwarten, daß eine Bevölkerungsmehrheit den Wechsel zur Kapitaldeckung unterstützt? Vermutlich wird das nur der Fall sein, wenn sich die Mehrheit hiervon einen eigenen Vorteil verspricht, weshalb Übergangsmodelle, die nur künftigen Generationen einen Vorteil verschaffen, zum Scheitern verurteilt sind. Um den Vorschlag der Kapitaldeckung durchzusetzen, kommt es darauf an, einer Mehrheit die Nachteile des jetzigen Systems zu verdeutlichen. Die jüngere Bevölkerung dürfte leicht zu überzeugen sein, wenn sie nicht bereits überzeugt ist. Den Älteren müßte klar gemacht werden, daß sie nicht auf den Bestand des Umlagesystems vertrauen können. In einer düsteren Vision hat der Nobelpreisträger Friedrich A. Hayek (1971) prognostiziert, das Schicksal des Umlageverfahrens würde letztlich durch die Tatsache entschieden, daß die Jungen Polizei und Militär stellen. Wer meint, die Zukunft des Umlageverfahrens durch ständig wachsende Beitragssätze sichern zu können, durch ständig zunehmenden Zwang auf die Jungen, ohne daß diese schließlich revoltieren, hat dieses grundlegende Problem nicht verstanden. Wer die Dinge realistischer sieht, wird zu begrenzten Verzichten bereit sein, wenn er im Austausch dafür eine Alterssicherung erhält, die ihren Namen verdient.

## Literatur

Claassen, E.-M., 1986, Der Einfluß der Altersvorsorge auf die Geldkapitalbildung, in: Die Versicherungsrundschau, Heft 41.

Fenge, R. und R. Schwager, 1995, Pareto-improving transition from a pay-as-you-go to a fully funded pension system in

a model with differing earning abilities, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Heft 115, S. 367 ff.

Hayek, F.-A., 1971, Die Verfassung der Freiheit, Tübingen

Homburg, St., 1988, Theorie der Alterssicherung, Berlin

Homburg, St., 1990, The Efficiency of Unfunded Pension Schemes, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Heft 146, S. 640 ff.

Homburg, St. und W. F. Richter, 1990, Eine effizienzorientierte Reform der GRV, in: Bevölkerung und Wirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 202, Berlin

Homburg, St., 1991, Interest and Growth in an Economy with Land, in: Canadian Journal of Economics, Heft 24, S. 450 ff.

Homburg, St., 1992, Efficient Economic Growth, Berlin



# Vom Umlageverfahren zum Kapitaldeckungsverfahren: Optionen zur Reform der Alterssicherung

Manfred Neumann

Infolge der vorhersehbaren demographischen Entwicklung gerät das im Umlageverfahren finanzierte Rentenversicherungssystem in Deutschland, wie im übrigen auch in den meisten anderen Industrieländern, zunehmend in Schwierigkeiten (vgl. von der Schulenburg/Wähling 1991). Nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Ländern, wie zum Beispiel den USA (vgl. Feldstein 1996, Kotlikoff 1996), wird deshalb diskutiert, ob und wie das Umlageverfahren ganz oder teilweise durch eine Kapitaldeckung der Altersversorgung abgelöst werden kann. Einerseits geht es dabei um das generelle Problem, ob Kapitaldeckung gegenüber dem Umlageverfahren der Rentenfinanzierung ökonomische Vorteile mit sich bringt. Andererseits geht es darum, wie ein Übergang vom Umlageverfahren zum Kapitaldeckungsverfahren gestaltet werden kann. Der zuerst genannte Fragenkreis soll in der vorliegenden Studie nur insoweit behandelt werden, als ein Zusammenhang mit dem Problem eines Übergangs zur Kapitaldeckung der Altersversorgung besteht (vgl. dazu Homburg und im übrigen Neumann 1986, Feldstein 1996, Mitchell und Zeldes 1996, Kotlikoff 1996 u.a.). Im Zentrum der vorliegenden Studie wird die Frage stehen, welche Optionen der Ablösung des Umlageverfahrens durch ein Kapitaldeckungsverfahren bestehen. In diesem Zusammenhang ist oft in Frage gestellt worden, ob ein Kapitaldeckungsverfahren überhaupt als eine realistische

Option gelten kann. Darüber hinaus hört man vielfach die Meinung, selbst wenn ein Kapitaldeckungsverfahren an sich möglich wäre, so würde doch ein Übergang unüberwindliche Probleme schaffen. Übersehen wird dabei jedoch, daß in allen Ländern, in denen die Altersversorgung ganz oder doch zum größten Teil auf Kapitaldeckung beruht, dieses Verfahren irgendwann eingeführt worden ist und ein – meist im Rahmen des Familienverbandes oder durch Armenfürsorge praktiziertes – Umlageverfahren abgelöst hat, ohne daß unüberwindliche Schwierigkeiten entstanden.

Am aktuellen Rand werden die sich für die lange Frist abzeichnenden Probleme akzentuiert durch konjunkturelle Schwierigkeiten, die sich insbesondere aus anhaltend hoher Arbeitslosigkeit ergeben. Von einer Erörterung dieser eher kurz- und mittelfristigen Probleme soll in der vorliegenden Studie jedoch abgesehen werden. Sie wird sich ausschließlich mit den langfristigen Schwierigkeiten befassen, die aus der demographischen Entwicklung resultieren. Gleichwohl dürfen die Zusammenhänge zwischen den langfristigen Entwicklungen und der Beschäftigungslage nicht völlig außer acht gelassen werden. Wird eine Reform des Rentenversicherungssystems unterlassen, so wird der im Umlageverfahren vermutlich unvermeidliche Anstieg des Beitragssatzes zur Rentenversicherung zu einer kräftigen Erhöhung der Lohnnebenkosten führen. Ein solcher Anstieg der Arbeitskosten wird negative Beschäftigungseffekte nach sich ziehen, die ihrerseits die Finanzierung der Renten erschweren.

Ogleich das Ziel dieser Studie darin besteht, einen realistischen Reformvorschlag zu entwickeln, muß zuvor in gedrängter Form die demographische Ausgangslage dar-



gestellt werden. Das geschieht im folgenden Abschnitt I. Danach wird im Abschnitt II dargelegt, daß ein Kapitaldeckungsverfahren in Deutschland im Prinzip realisierbar ist, und welche Sparquoten (= Beitragssätze) bei alternativen Zinssätzen und Wachstumsraten des Sozialprodukts pro Kopf erforderlich sind, um das gleiche Rentenniveau wie in der gegenwärtigen gesetzlichen Rentenversicherung zu gewährleisten. Diskutiert wird in diesem Abschnitt ferner die immer wieder gestellte Frage, ob und wie ein Kapitaldeckungsverfahren bei schrumpfender Bevölkerung funktioniert. Im Abschnitt III folgt dann die Analyse des Übergangsproblems erstens anhand einfacher Szenarien und zweitens durch Modellrechnungen auf der Grundlage der Bevölkerungsvorausschätzung des Statistischen Bundesamtes. Im Abschnitt IV schließlich werden die daraus folgenden Reform-Optionen zur Implementierung eines Kapitaldeckungsverfahrens vorgestellt.

- I. Demographische Ausgangslage
  1. Die voraussichtliche demographische Entwicklung

Mit der achten koordinierten Vorausberechnung hat das Statistische Bundesamt die Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2040 geschätzt. Dabei wurden drei Varianten angegeben, die sich hinsichtlich der Annahmen über die Zuwanderung von Ausländern unterscheiden. In der mittleren Variante II wird angenommen, daß sich der Wanderungssaldo für Ausländer bis zum Jahr 2000 auf 200.000 pro Jahr reduziert und dann bis zum Ende des Vorausberechnungszeitraums bei diesem Wert bleibt. In der Variante I wird alternativ ein Wanderungssaldo von 100.000 und in Variante III ein Saldo von 300.000 unterstellt. Hin-

sichtlich des Zuzugs von Aussiedlern wird in allen drei Varianten angenommen, daß der Saldo von gegenwärtig rund 220 000 pro Jahr bis 2011 allmählich auf Null sinken wird. Selbstverständlich sind diese Annahmen wie auch die übrigen der Vorausberechnung zugrundeliegenden Voraussetzungen unsicher. Die folgenden Zahlen können deshalb nur in ihrer Größenordnung und hinsichtlich des Verlaufsmusters als Grundlage für Überlegungen zur Reform des Alterssicherungssystems in Deutschland herangezogen werden.

Tab.1: Voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung in Deutschland 1996 - 2040 (Variante II)							
Jahr	Bevölkerung in Mio.	20 - 60- jährige in Mio.	Über-60- jährige in Mio.	Alten- quotient in %	20 - 65- jährige in Mio.	Über-65- jährige in Mio.	Alten- quotient in %
1996	82,8	47,4	17,5	37,0	52,1	12,8	24,6
2000	83,7	46,7	19,3	41,4	52,4	13,6	25,9
2010	83,4	47,1	20,8	44,1	51,9	16,1	31,0
2020	81,2	44,4	22,9	51,7	50,3	16,9	33,6
2030	77,4	38,4	26,0	67,8	44,8	19,6	43,8
2040	72,4	36,2	24,5	67,8	40,8	19,9	48,8

Nach der Vorausschätzung des Statistischen Bundesamtes in der mittleren Variante II bleibt die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter von 20 bis 60 Jahren bzw. von 20 bis 65 Jahren bis zum Jahr 2015, also in den kommenden 20 Jahren, näherungsweise konstant. Danach sinkt sie. Da die Zahl der Personen, die älter als 60 Jahre bzw. 65 Jahre sind, jedoch steigt, nimmt der Altenquotient, der einen Hinweis auf die Belastung der Erwerbstätigen für die Versorgung der im Ruhestand Lebenden gibt, ständig zu, und zwar von 37,0 auf 67,8 % bzw. von 24,6 auf

48,8 %. In der Variante I steigt der Altenquotient für diejenigen Personen, die über 60 Jahre alt sind, im Jahre 2040 auf 71 % und in der Variante III auf 65 %.

## 2. Schrumpfen der Bevölkerungszahl führt zu einer Zunahme des Altenquotienten

Die Zunahme des Altenquotienten, die in Deutschland bei schrumpfender Bevölkerungszahl zu erwarten ist, spiegelt eine allgemeine Gesetzmäßigkeit wider. Um das zu verstehen, muß man auf das Konzept der „stabilen Bevölkerung“ (vgl. Neumann 1985, S. 9 ff.) zurückgreifen. Eine stabile Bevölkerung zeichnet sich durch eine konstante Altersstruktur aus. Jeder neue Altersjahrgang ist um die gleiche Rate größer oder kleiner als der vorhergehende Altersjahrgang. Die Bevölkerungsgröße selbst kann also zunehmen oder abnehmen. Sie kann auch stationär sein. Der Altenquotient ist dabei von der Veränderungsrate der Bevölkerung und von der Dauer der Erwerbstätigkeit im Vergleich zur Dauer des Ruhestands abhängig.

Angenommen sei, daß ein Individuum nach Abschluß der Jugendzeit noch  $T$  Jahre lebt, von denen es  $(1 - a)T$  Jahre erwerbstätig ist und sich  $aT$  Jahre im Ruhestand befindet. Die Veränderungsrate der Bevölkerung sei mit  $n$  bezeichnet. Sie kann positiv, negativ oder null sein. Der Altenquotient beträgt bei stationärer Bevölkerung, in der jeder Altersjahrgang gleich stark besetzt ist,  $a/(1 - a)$  und wird bei Wachsen oder Schrumpfen einer stabilen Bevölkerung durch die Formel

$$\varphi = \frac{e^{naT} - 1}{e^{nT} - e^{naT}}$$

gegeben (vgl. Neumann 1986). Wird beispielsweise angenommen, daß  $T = 60$  und  $a = 0,25$  ist, so daß die Ruhestandsphase 15 Jahre dauert, so erhält man bei alternativen Veränderungsrate der Bevölkerung die folgenden Werte.

Tab.2: Veränderungsrate der Bevölkerungszahl und Altenquotient					
Veränderungsrate $n$	+0,01	+0,005	0	-0,005	-0,01
Altenquotient	0,245	0,286	0,333	0,387	0,447

Der Altenquotient ist also um so größer, je niedriger die Zuwachsrate der Bevölkerung ist.

### 3. Der Einfluß der Erwerbsquote und des Renteneintrittsalters auf den Altenquotient

Von Änderungen der Erwerbsquote wird der Altenquotient nur vorübergehend, nicht jedoch auf Dauer beeinflusst. Wenn sich zum Beispiel die Frauenerwerbsquote erhöht, womit in der Zukunft durchaus gerechnet werden kann, wird sich zunächst infolge der steigenden Zahl der Erwerbstätigen der Altenquotient verringern. Auf die Dauer aber, wenn die erwerbstätigen Frauen in den Ruhestand treten, nimmt auch die Zahl der Rentner im Verhältnis zur Zahl der Erwerbstätigen zu, so daß der Altenquotient wieder seinen früheren, von der Veränderungsrate der Bevölkerung abhängigen Wert annimmt. Eine Erhöhung des Renteneintrittsalters hat auf den Altenquotient insoweit einen Einfluß, als sich das Verhältnis der Dauer der Erwerbstätigkeit zur Dauer des Rentenbezugs ändert. Wenn die Erhöhung des Renteneintrittsalters jedoch lediglich der

Zunahme der durchschnittlichen Lebenserwartung folgt, so daß parallel zur Erhöhung der Lebensarbeitszeit auch die Dauer des Rentenbezugs steigt, kann der Altenquotient unverändert bleiben. Zunächst freilich wird auch in diesem Fall bei einer plötzlich, zu einem Stichtag eingeführten Erhöhung des Renteneintrittsalters der Altenquotient sinken. Auf die Dauer wird dieser Effekt mit steigender Lebenserwartung wieder aufgehoben, es sei denn, die zum Erwerb eines vollen Rentenanspruchs erforderliche Dauer der Erwerbstätigkeit wird im Verhältnis zur Rentenbezugsdauer nachhaltig erhöht. Schon hier mag jedoch darauf hingewiesen sein, daß auch vorübergehende Änderungen des Altenquotienten infolge einer Zunahme der Frauenerwerbsquote und einer Erhöhung des Rentenzugangsalters einen Übergang vom Umlageverfahren zum Kapitaldeckungsverfahren erleichtern können.

#### 4. Die erwartete Zunahme des Altenquotienten zwingt zu einer Reform

Schon aus der Analyse der angegebenen Zahlen der Vorausschätzung der Bevölkerungsentwicklung durch das Statistische Bundesamt ergibt sich die Notwendigkeit einer Reform der Alterssicherungssysteme in Deutschland, die durch Umlage finanziert werden. Dabei werden die Renten eines Jahres aus den laufenden Beiträgen des gleichen Jahres bezahlt (vgl. im einzelnen von der Schulenburg/Wähling 1991). Die Altenquotienten geben zwar keine unmittelbare Information über die Höhe der im Umlageverfahren notwendigen Beitragssätze, ihre Entwicklung gibt aber, wie weiter unten gezeigt wird, die Richtung an, der auch die Beitragssätze folgen müssen. Die Rentenversicherungsträger unterhalten nur eine kleine Schwankungsreserve, um Liquiditätsengpässe zu überbrücken.

Würde das gegenwärtige Anspruchsniveau der gesetzlichen Altersversorgung aufrecht erhalten, so müßten die im Umlageverfahren notwendigen Beitragssätze nach dem Jahr 2015 kräftig steigen und auch schon vorher leicht angehoben werden, so daß negative Anreize für Arbeitsangebot und Kapitalbildung zu befürchten sind. Auch bei einer Verringerung der zur Zeit hohen Arbeitslosigkeit kann deshalb bei unverändertem Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung nicht damit gerechnet werden, daß die Beitragssätze wieder auf das Niveau zurückgehen werden, das in den siebziger und achtziger Jahren realisiert wurde und etwa 18 % betrug. Sollen die Beitragssätze nicht steigen, ist eine Absenkung des Anspruchsniveaus durch eine Verminderung der Renten relativ zum früheren Arbeitseinkommen unvermeidlich und/oder es muß das Renteneintrittsalter heraufgesetzt werden, was angesichts der gestiegenen und möglicherweise weiter steigenden durchschnittlichen Lebenserwartung auch gerechtfertigt ist, ohne daß darin gegenüber früheren Jahren eine Verschlechterung des Versorgungsniveaus gesehen werden muß. Wie immer man sich wendet, der seit den siebziger Jahren eingetretene Rückgang der Geburtenhäufigkeit wird zur Folge haben, daß die Altersversorgung in der Zukunft mit größeren Lasten verbunden sein wird, die im Rahmen des Umlageverfahrens entweder von den Erwerbstätigen in Form höherer Beiträge und Steuern oder von den Rentnern in Form geringerer Versorgungsansprüche oder von beiden Gruppen getragen werden müssen. Es ist deshalb von vornherein aussichtslos, nach Wegen zu suchen, auf denen niemand schlechter gestellt wird (vgl. dazu die Übersicht der Diskussion bei Breyer 1996 und die dort zitierte Literatur). Bei einer Reform kann es nur darum gehen, Wege zu finden, auf denen die Belastung insgesamt so gering wie

möglich ausfällt. Zu untersuchen ist insbesondere, ob es durch einen vollständigen oder teilweise vorgenommenen Übergang zu einem Kapitaldeckungsverfahren der Finanzierung der Altersversorgung möglich ist, die Gesamtbelastung zu verringern.

Das Hauptproblem eines Übergangs zu einem Kapitaldeckungsverfahren besteht darin, daß die bisher erworbenen Ansprüche auf Altersversorgung honoriert und zunächst weiterhin im Umlageverfahren finanziert werden müssen. Daneben ist ein Kapitalstock zur Finanzierung künftiger Rentenansprüche aufzubauen. Für eine Übergangszeit ist also eine Doppelbelastung unvermeidlich. Sie ist das Spiegelbild der Einführung einer großzügigen, umlagefinanzierten Altersversorgung durch die Rentenreform von 1957 und die folgenden Anpassungen. Altersjahrgänge, die selbst keine Beiträge zur Rentenversicherung geleistet hatten, erhielten Rentenansprüche, die durch Umlage finanziert wurden. Dieser Transfer muß bei einem Übergang zu einem Kapitaldeckungsverfahren ganz oder teilweise rückgängig gemacht werden.

Dabei macht es einen substantiellen Unterschied, ob von einem Stichtag an alle Erwerbstätigen Beiträge zur Kapitaldeckung leisten oder nur diejenigen, die neu ins Erwerbsleben eintreten. Im ersteren Fall werden von dem auf den Stichtag folgenden Jahr die ersten, wenn auch noch geringen Zahlungen aus dem aufgebauten Deckungsstock geleistet. Ihr Umfang nimmt aber von Jahr zu Jahr zu, so daß der Anteil der Renten, der durch Umlage finanziert wird, immer geringer wird. Auf diese Weise wird der aus der demographischen Entwicklung resultierende Anstieg der Beitragsbelastung verringert. Würden dagegen nur diejenigen am Aufbau eines Kapitalstocks

zur Deckung künftiger Rentenzahlungen teilnehmen, die neu ins Erwerbsleben eintreten, so träfe die Doppelbelastung aus gleichzeitigem Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren mit dem Anstieg der Belastung zusammen, die aus der demographischen Entwicklung folgt. Daher ist unbedingt anzuraten, daß von einem Stichtag an alle Erwerbstätigen in das Kapitaldeckungsverfahren einbezogen werden.

Dabei macht es überhaupt keinen Unterschied, ob Kapitaldeckung im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung eingeführt wird oder ob das Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung abgesenkt wird und den Erwerbstätigen anheimgegeben wird, durch Eigeninitiative ein adäquates Niveau der Altersversorgung zu erreichen.

#### 5. Vollständige Kapitaldeckung als langfristiges Ziel oder Teilkapitaldeckung?

Zu unterscheiden ist, ob die gesamte Altersversorgung auf Kapitaldeckung umgestellt werden soll oder ob das nur für einen Teil der Versorgungsansprüche gelten soll. In diesem Zusammenhang sind Modelle diskutiert worden, nach denen eine Grundrente entweder für alle Rentner in gleicher Höhe (vgl. z.B. Miegel und Wahl 1985) oder eine Grundversorgung in Anlehnung an früher geleistete Beiträge weiterhin umlagefinanziert sein soll und nur ein darüber hinausgehender Anspruch durch Kapitaldeckung zu finanzieren ist (vgl. Buttler und Jäger 1988 und Jäger 1990). Zwar sind nach diesen Modellen die notwendigen Beitragssätze weitaus niedriger als gegenwärtig in der gesetzlichen Rentenversicherung, die Entwicklung der Beitragssätze würde aber ebenfalls der des Altenquotienten folgen. Die Beitragssätze müßten also nach dem Jahr



2015 ebenfalls steigen. Im Gegensatz dazu sind in einem Kapitaldeckungsverfahren die Beitragssätze (= Sparquoten) von der Bevölkerungsentwicklung unabhängig.

## II. Ein Kapitaldeckungsverfahren ist realisierbar

### 1. Umlage- vs. Kapitaldeckungsverfahren im volkswirtschaftlichen Kreislauf

Mit einem Übergang zur Kapitaldeckung der Altersversorgung wird sukzessive das Beitrags-/Transfer-System des Umlageverfahrens durch Sparen zum Aufbau eines Deckungs-Kapitalstocks abgelöst. Im Kapitaldeckungsverfahren verkauft ein in den Ruhestand tretender Jahrgang über die Ruhestandszeit hinweg die erworbenen Ansprüche, die durch Wertpapiere verbrieft sein mögen, an nachfolgende Jahrgänge, die damit ihrerseits einen Deckungs-Kapitalstock aufbauen. Dadurch findet einerseits ein Konsumverzicht der erwerbstätigen Jahrgänge statt. Ihm steht der Konsum der im Ruhestand lebenden Jahrgänge gegenüber. In jeder Periode findet also ein Austausch von Kaufkraft zwischen Erwerbstätigen und Rentnern statt. Im Umlageverfahren geschieht dies durch Beiträge und Transfers, im Kapitaldeckungsverfahren durch die Veräußerung von Wertpapieren. Im volkswirtschaftlichen Kreislauf spielen sich also gleichartige Vorgänge ab. Dennoch besteht ein wesentlicher Unterschied. Er besteht darin, daß im Kapitaldeckungsverfahren ein realer Kapitalstock vorhanden ist, aus dessen Erträgen Zinszahlungen fließen. Der Beitragssatz zur Realisierung eines Versorgungsniveaus, das dem gegenwärtig in der gesetzlichen Rentenversicherung versprochenen Niveau entspricht, ist deswegen niedriger. Dadurch wird auch ein Übergang

vom Umlageverfahren auf Kapitaldeckung erheblich erleichtert.

Ferner bedeutet Kapitaldeckung, daß die Altersversorgung privatisiert und, wie schon erwähnt, von der Entwicklung der Bevölkerung unabhängig wird. Wenn die Bevölkerung schrumpft und damit der Altenquotient steigt, nimmt durch eine Verminderung der Rate der Abschreibungen und der Ersatzinvestitionen der gesamtwirtschaftliche Konsum zu, und es entsteht eine Tendenz zur Verringerung der volkswirtschaftlichen Kapitalstocks. In einer Volkswirtschaft ohne technischen Fortschritt könnte in der Tat unter realistischen Annahmen der Kapitalstock nach Maßgabe der Verringerung der Zahl der Erwerbstätigen kleiner werden, indem Ersatzinvestitionen unterbleiben und insoweit eine Liquidation erfolgt. Sofern das Deckungskapital zum Beispiel in Aktien angelegt ist, könnte eine Aktiengesellschaft eigene Aktien zurückkaufen, wie das in den USA möglich ist und nach der bevorstehenden Aktienrechtsreform auch in Deutschland möglich sein soll. Soweit das Deckungskapital in Industrieobligationen angelegt oder von Banken als Kredit an Unternehmen herausgelegt worden ist, werden die Verbindlichkeiten der Unternehmen bei einem Schrumpfen der Wirtschaftstätigkeit abgebaut, und Kaufkraft fließt aus dem Unternehmenssektor den privaten Haushalten zu. Dieses Szenario einer schrumpfenden Wirtschaft ist freilich recht unrealistisch, denn bei technischem Fortschritt kann der gesamtwirtschaftliche Kapitalstock trotz abnehmender Bevölkerungsgröße weiter steigen, sofern die Zuwachsrate der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität höher ist als die Rate, mit der die Zahl der Erwerbstätigen sinkt. Tatsächlich nimmt in der Zeit von 1996 bis 2040 die Zahl der Erwerbstätigen nach der Vorausberechnung des Statisti-

schen Bundesamtes nur um 0,6 % im Jahresdurchschnitt ab. Das ist ein Wert, der deutlich unter dem zu erwartenden Wachstum der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität liegen dürfte.

## 2. Sparen und Realkapitalbildung

Mit dem Übergang zur Kapitaldeckung kann erwartet werden, daß die gesamtwirtschaftliche Sparquote steigt, so daß sich das Niveau des Sozialprodukts pro Kopf erhöht und auch die Wachstumsrate des Sozialprodukts pro Kopf steigt (vgl. Homburg 1987, Neumann 1985). In einer empirischen Studie wurde von Kim (1992a, 1992b) gezeigt, daß das im Umlageverfahren entstehende fiktive Sozialversicherungskapital der Versicherten in den Jahren von 1962 bis 1988 in der Bundesrepublik Deutschland einen substantiell negativen Einfluß auf die Sparquote der privaten Haushalte ausgeübt hat. Auf ähnliche Effekte in den USA hat Feldstein (1996, S. 8) hingewiesen. Im Umkehrschluß kann dann gefolgert werden, daß eine Ablösung des Umlageverfahrens durch Kapitaldeckung zu einer Erhöhung der Sparquote führt.

Die Zunahme des privaten Sparens mag kurzfristig zu deflatorischen Problemen führen, auf die Meinhold immer wieder warnend hingewiesen hat (z.B. 1978). Diesen kann die Wirtschaftspolitik aber wohl mit Erfolg begegnen. Langfristig jedenfalls kann man damit rechnen, daß mit steigender Sparquote auch die Investitionsquote steigt, so daß der reale Kapitalstock pro Kopf wächst. Mit der Zunahme des Sozialprodukts verbreitert sich die Steuerbasis, so daß auch die Last der Altersversorgung gemildert wird.

### 3. Vergleich zwischen dem Beitragssatz im Umlageverfahren und der Sparquote im Kapitaldeckungsverfahren

Wenn die künftige Rente  $c=vy$  einen Bruchteil  $v$  des jeweiligen Erwerbseinkommens pro Kopf betragen soll, so muß bei einer Umlagefinanzierung und stabiler Bevölkerung in jeder Periode die Gleichung

$$by(1-a)T = vyaT$$

gelten. Daraus ergibt sich ein jährlicher Beitragssatz

$$b = va/(1-a).$$

Die Relation zwischen der Standardrente (d.h. einer Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten bei durchschnittlichem Bruttoarbeitsentgelt und nach 45 Beitragsjahren) und dem durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt beträgt in Deutschland rund 50 % (SVR 96/97, S. 268). Tatsächlich ist die Beitragszeit im Durchschnitt freilich geringer als 45 Jahre, besonders bei Frauen. Auf der anderen Seite folgen dem eigenen Rentenanspruch häufig Ansprüche auf Hinterbliebenenrenten. Setzt man auf Grund der im Statistischen Jahrbuch 1994 angegebenen Daten die Summe aus Versicherten- und Hinterbliebenenrenten der gesetzlichen Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten des Jahres 1994 zum Bruttoarbeitsverdienst dieses Jahres ins Verhältnis, so ergibt sich ebenfalls eine Relation von rund 50 %. Daher kann man den in der obigen Formel verwendeten Koeffizienten  $v$  mit guten Gründen gleich 0,5 setzen.

Wird weiter vorausgesetzt, daß die Erwerbsphase  $(1-a)T = 45$  Jahre und die Rentenbezugsdauer  $aT = 15$  Jahre be-

trägt, so daß  $a = 0,25$  ist, so beläuft sich der Altenquotient bei stationärer Bevölkerung auf  $1/3$  und der Beitragssatz des Umlageverfahrens auf  $b = 0,167$ . Tatsächlich war der Altenquotient im Jahr 1996 höher als  $1/3$ , nämlich  $0,37$ . Das hängt nicht zuletzt damit zusammen, daß die tatsächliche Dauer der Erwerbstätigkeit in der jüngeren Zeit nur etwa 40 Jahre betrug. Bei diesem Altenquotienten hätte sich mit  $v = 0,5$  ein Beitragssatz von  $b = 0,185$  ergeben. Das ist im übrigen das Niveau des Beitragssatzes, das vor der jüngsten, durch hohe Arbeitslosigkeit bedingten Erhöhung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung im Durchschnitt der siebziger und achtziger Jahre realisiert war.

Bei Kapitaldeckung muß für jedes Individuum unabhängig von der Größe der Gesamtbevölkerung die folgende intertemporale Budgetgleichung erfüllt sein.

$$\int_0^{(1-a)T} s y_0 e^{-(r-g)t} dt - \int_{(1-a)T}^T c_0 e^{-(r-g)t} dt = 0$$

Darin ist  $s$  die jährliche Sparquote,  $y_0$  das reale Pro-Kopf-Einkommen und  $c_0$  die jährliche Rente im Zeitpunkt  $t = 0$ . Angenommen wird dabei, daß das jährliche Erwerbseinkommen pro Kopf wie auch die jährliche Rente mit einer Rate  $g$  wächst. Die Rente ist also, wie in der gesetzlichen Rentenversicherung vorgesehen, vollständig dynamisiert. Der erste Term in der obigen Budgetgleichung ist der auf den Zeitpunkt  $t = 0$ , den Zeitpunkt des Eintritts in die Erwerbstätigkeit, mit dem Zinssatz  $r$  diskontierte Wert des Erwerbseinkommens, der zweite Term ist der auf den Zeitpunkt  $t = 0$  abgezinste Wert der während des Ruhestands gezahlten Rente.

Aus der intertemporalen Budgetgleichung des Kapitaldeckungsverfahrens ergibt sich durch Integration die erforderliche Sparquote als

$$s^* = \frac{v(e^{\delta aT} - 1)}{e^{\delta T} - e^{\delta aT}}, \quad \delta := r - g.^1$$

In der folgenden Tabelle ist die erforderliche Sparquote für einige alternative Konstellationen von Zins und Zuwachsrate der Arbeitsproduktivität dargestellt. Der Diskontierungssatz ist  $\delta = r - g$ .

Beträgt der Realzins zum Beispiel 4 % und die Zuwachsrate der Arbeitsproduktivität 2 %, so erhält man bei  $\delta := r - g = 0,02$  eine erforderliche Sparquote von  $s^* = 0,1776 v$ , und bei  $v = 0,5$  ergibt das  $s^* = 0,0888$ .

Um die gleiche Rente zu erhalten wie im Umlageverfahren, ist unter den getroffenen Annahmen bei Kapitaldeckung also eine Sparquote erforderlich, die wesentlich geringer ist als der Beitragssatz, der im Umlageverfahren

---

<sup>1</sup>Nach leichter Umformung erhält man

$$s^* = v e^{-\delta(1-a)T} \frac{1 - e^{-\delta aT}}{1 - e^{-\delta(1-a)T}},$$

wobei als Zeitpunkt  $t=0$  nun der Zeitpunkt des Renteneintritts gilt. Bei diskreter Verzinsung erhält man den äquivalenten Ausdruck

$$s^* = v q^{-(1-a)T} (1 - q^{-aT}) / (1 - q^{-(1-a)T}),$$

wobei  $q := (1 + r) / (1 + g)$  ist (vgl. Gischer 1996).

Tab.3: Erforderliche Sparquote bei alternativen Diskontierungssätzen	
Diskontierungssatz in v.H.	Sparquote bei $v = 0,5$ in v.H.
1	12,26
2	8,88
3	6,34
4	4,47

erhoben werden muß. Das liegt daran, daß sich das aus den jährlichen Sparleistungen akkumulierte Kapital verzinst. Dadurch vermindert sich die Sparleistung, die zur Realisierung eines bestimmten Niveaus der Altersversorgung aufgebracht werden muß. Umgekehrt ist die erforderliche Sparquote um so größer, je höher bei gegebenem Zins die Zuwachsrates der Arbeitsproduktivität ist, mit der nicht nur das Realeinkommen während der Dauer der Erwerbstätigkeit, sondern auch die Rente während des Ruhestands steigt. Die erforderliche Sparquote ist also um so geringer, je höher der Zins im Vergleich zum Zuwachs der Arbeitsproduktivität ist.

Die im Kapitaldeckungsverfahren erreichbaren Entlastungseffekte wirken sich natürlich auch während eines Übergangs vom reinen Umlageverfahren zu einem Kapitaldeckungsverfahren aus und kompensieren die bei schrumpfender Bevölkerung aus der Umlagefinanzierung resultierenden Belastungen ganz oder teilweise. Diese können überdies durch eine zu erwartende Zunahme der Frauenerwerbsquote und durch eine Heraufsetzung des Rentenzugangsalters abgeschwächt werden. Würde zum Beispiel im Jahr 2000 das Rentenzugangsalter auf 65 Jahre

erhöht, so würde der Altenquotient von 41,4 % auf 25,9 %, also um fast 40 % sinken. Dadurch würden von einem Beitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung von 20 % fast 8 Prozentpunkte für Kapitaldeckungssparen frei. Zwar wird auch bei einem höheren Rentenzugangsalter der Altenquotient im Lauf der kommenden Jahrzehnte infolge steigender Lebenserwartung wieder zunehmen, die im Umlageverfahren erforderliche Finanzierung verliert nach einem Übergang zur Kapitaldeckung aber immer mehr an Gewicht.

#### 4. Die Größe des erforderlichen Kapitalstocks

Von Skeptikern (z.B. Bourgeois-Pichat 1978, Grohmann 1987) ist wiederholt in Zweifel gezogen worden, daß ein Kapitaldeckungsverfahren in Anbetracht der Größenordnung des Gegenwartswerts aller Rentenansprüche realisierbar sei. Diese Zweifel sind jedoch unbegründet.

Um die Größe des im Kapitaldeckungsverfahren erforderlichen Kapitalstocks zu ermitteln, wird im folgenden angenommen, daß vom Zeitpunkt  $t = 0$  an alle Erwerbstätigen Ersparnisse zum Aufbau eines Kapitalstocks zur Deckung ihrer künftigen Renten bilden. Angenommen wird eine stationäre Bevölkerung. Zur Veranschaulichung wird zunächst vorausgesetzt, daß das Einkommen konstant ist und daß ein Zins nicht gezahlt wird. Nach dieser beispielhaften Darstellung werden dann Wachstum des Einkommens und Zins in die Analyse eingeführt.

Im folgenden Beispiel wird angenommen, daß es in jeder Periode vier Jahrgänge gibt, die erwerbstätig sind und zwei Jahrgänge, die sich im Ruhestand befinden. Die jährliche Sparleistung eines Jahrgangs beträgt 20, die Ren-



te nach vollständiger Implementierung des Kapitaldeckungsverfahrens 40. Dieser Zustand wird jedoch erst nach 5 Jahren erreicht, wie in der folgenden schematischen Darstellung illustriert ist. Bis zum Erreichen dieses Zustands erhalten die Rentner nur eine Teilversorgung aus Kapitaldeckung, die sich aus ihrer bisherigen Sparleistung ergibt. Im übrigen müssen sie durch eine Umlagefinanzierung versorgt werden. Das Problem der Doppelbelastung, das sich dann ergibt, wird einstweilen noch zurückgestellt. Diesem Problem ist der nächste Abschnitt gewidmet.

Kapitalbildung und Renten: Ein Beispiel							
0	1	2	3	4	5		
A	B	10 C	20 D	30 E	40 F	40 F	
B	10 C	20 D	30 E	40 F	40 F	40 G	
20 C	20 D	20 E	20 F	20 G	20 H	20 H	
20 D	20 E	20 F	20 G	20 H	20 I	20 I	
20 E	20 F	20 G	20 H	20 I	20 J	20 J	
20 F	20 G	20 H	20 I	20 J	20 K	20 K	
$\Delta K$	80	70	50	30	10	0	
K	80	150	200	230	240	240	

In Periode 0 wird ein Kapitalstock von 80 gebildet. Renten werden noch nicht gezahlt. Das geschieht erst ab Periode 1. Der Jahrgang C erhält eine Rente von 10, indem er von seinem angesparten Kapital 10 an die nachfolgenden Jahrgänge veräußert. In Periode 2 erhält C wieder eine Rente von 10, und Jahrgang D erhält eine Rente von 20. Der Kapitalstock der Volkswirtschaft steigt dann um  $80 - 30 = 50$ . Wie sich aus der schematischen Darstellung ergibt, setzt sich der Prozeß bis zur Periode 5 fort, in der beide im Ruhestand stehenden Jahrgänge F

und G jeweils eine Rente von 40 erhalten, indem sie aus ihrem angesammelten Kapital insgesamt 80 an die nachfolgenden Jahrgänge H, I, J und K veräußern. Der gesamtwirtschaftliche Kapitalstock, der in der Vorperiode 4 die Höhe von 240 erreicht hat, steigt dann nicht weiter.

Ermitteln kann man die Größe des Kapitalstocks, indem man erstens für die erwerbstätigen Jahrgänge die jeweiligen Ersparnisse der zurückliegenden Jahre aufsummiert. Das ergibt für Jahrgang H einen Wert von 80, für I einen Wert von 60, für J einen von 40 und für K einen Wert von 20. Das macht zusammen 200 aus. Hinzu kommt zweitens der noch nicht verbrauchte Kapitalbesitz der Rentner des Jahrgangs G, der in der folgenden Periode 6 eine Rente von 40 garantiert, so daß der gesamte Kapitalstock 240 beträgt.

Dieses Modell liefert die Leitlinie dafür, den Deckungsstock zu ermitteln, der sich nach vollständiger Implementierung des Kapitaldeckungsverfahrens für eine stationäre Bevölkerung ergibt, für die das Einkommen pro Kopf mit der Rate  $g$  wächst und deren Kapital sich mit einer Rate  $r$  verzinst (vgl. dazu im einzelnen den Anhang). Für alternative Zinssätze und Wachstumsraten des Einkommens pro Kopf und der Renten sind die Ergebnisse in der folgenden Tabelle zusammengestellt. Angegeben ist der Kapitalstock ( $K$ ), der bei einer Einführung des Kapitaldeckungsverfahrens im Jahre  $t = 0$  nach  $(1 - a)T = 45$  Jahren erreicht würde und sich im Besitz der Rentner ( $K_R$ ) und der (noch) Erwerbstätigen ( $K_E$ ) befindet.

Wie man Tabelle 4 entnehmen kann, ist der erforderliche Kapitalstock um so größer, je höher die Wachstumsrate des Einkommens und der – dynamischen – Rente und je

Tab.4: Erforderlicher Deckungsstock in Bill. DM für alternative Zinssätze und Wachstumsraten des Einkommens

$r$	$g$	$K_E$	$K_R$	$K$ im Jahr $t=(1-a)T$	Barwert im im Jahr $t=0$
0,04	0,02	8,6	5,8	14,4	5,9
0,04	0,01	5,2	3,4	8,6	2,2
0,03	0,01	6,2	3,5	9,7	3,9

niedriger der Zins ist. Berücksichtigt man bei den Renten die sog. versicherungsfremden Leistungen nicht, die sich nach Schätzungen des Verbandes der Rentenversicherungsträger auf rund 1/3 der Rentenzahlungen belaufen (vgl. FAZ v. 28. 1. 1997), so ist der für die Rentner notwendige Kapitalstock ( $K_R$ ) ebenfalls um 1/3, der gesamte Kapitalstock um ca. 13,2 % niedriger.

Die in Tabelle 4 angegebenen, zum Preisniveau des Jahres 1995 errechneten Werte für das erforderliche Deckungskapital sind mit dem Bestand an Realkapital der deutschen Volkswirtschaft zu vergleichen. Dabei ist jeweils ein identischer Vergleichszeitpunkt zu wählen.

Tatsächlich betrug das reproduzierbare Bruttoanlagevermögen aller Wirtschaftsbereiche, in Preisen des Jahres 1991 gemessen, in den alten Bundesländern 13,8 Bill. DM und das Nettoanlagevermögen 8,7 Bill DM (Statistisches Jahrbuch 1995, S. 677). Von den gesamten Bruttoanlagevermögen entfielen auf das Bruttoanlagevermögen der Unternehmen ohne Wohnungsvermietung 6,6 Bill. DM (SVR 96/97), Tz. 59). In den genannten Zahlen ist erstens das Anlagevermögen in den neuen Bundesländern nicht

enthalten. Zweitens ist der Wert des Grund und Bodens nicht enthalten. Der Deckungsstock für die Alterssicherung wird aber auch Grund und Boden umfassen.

Wählt man als Vergleichszeitpunkt das Jahr Null, so sind die in Tabelle 4 in Spalte 5 angegebenen Werte mit dem Diskontierungssatz  $\delta = r - g$  abzuzinsen. Als Ergebnis erhält man die in Spalte 6 der Tabelle 4 angegebenen Barwerte. Wenn man umgekehrt den Zeitpunkt der vollständigen Implementierung des Kapitaldeckungsverfahrens nach 45 Jahren wählt, so ist der gegenwärtige Kapitalstock gewachsen. Wenn er zum Beispiel mit einer jährlichen Rate von 2 % zunimmt, so würde das reale Bruttoanlagevermögen von 13,8 Bill. DM auf 33,9 Bill. DM angewachsen sein.

Berücksichtigt man dies alles, so liegen – zumal unter Berücksichtigung der seit 1991 eingetretenen Preissteigerungen – die tatsächlichen Werte des deutschen Kapitalstocks in ihrer Größenordnung weit über dem für die Kapitaldeckung erforderlichen Deckungsstock. Zur Deckung künftiger Rentenansprüche durch Realkapital steht also potentiell ein ausreichend großer Spielraum zur Verfügung. Deshalb sind alle Befürchtungen, es fehle an Anlagemöglichkeiten für die im Kapitaldeckungsverfahren gebildeten Ersparnisse, unbegründet.

### III. Der Übergang vom Umlageverfahren zum Kapitaldeckungsverfahren: Simulation auf Grund der Bevölkerungsvorausschätzung des Statistischen Bundesamtes

Um den Prozeß des Übergangs vom Umlageverfahren zu einem Kapitaldeckungsverfahren zu konkretisieren, soll nun die Bevölkerungsentwicklung zugrunde gelegt werden, mit der nach der jüngsten Vorausschätzung des Statistischen Bundesamtes zu rechnen ist. Dabei sei angenommen, daß im Jahr 2000 alle Erwerbstätigen in das Kapitaldeckungsverfahren eintreten und damit beginnen, einen Kapitalstock zur Sicherung ihrer künftigen Altersversorgung aufzubauen. Diejenigen, die sich ein Jahr vor dem Eintritt in den Ruhestand befinden, erhalten vom folgenden Jahr 2001 ab eine – natürlich sehr geringe – kapitalgedeckte Rente auf Grund der in einem Jahr gebildeten Ersparnisse. Diejenigen, die 2000 –  $\tau$  ins Erwerbsleben eingetreten sind, erhalten eine Rente auf der Grundlage ihrer Ersparnisse aus  $(1 - a)T - \tau$  Jahren. Diejenigen, die im Jahr 2000 gerade ins Erwerbsleben eingetreten sind, bekommen nach ihrem Eintritt in den Ruhestand eine Rente aus ihren Ersparnissen aus der gesamten Dauer ihrer Erwerbstätigkeit von  $(1 - a)T = 45$  Jahren.

Die Höhe der aus Kapitaldeckung resultierenden individuellen Rente kann man aus der intertemporalen Budgetgleichung ableiten. Sie beträgt in jedem Jahr

$$c = sy \frac{e^{[(1-a)T-\tau]} - 1}{1 - e^{-\delta a T}} .$$

Setzt man dann für  $s$  die oben ermittelte Formel der Sparquote  $s^*$  ein, die bei Kapitaldeckung zur Erlangung einer

Rente in gleicher Höhe wie in der gegenwärtigen gesetzlichen Rentenversicherung erforderlich ist, so erhält man

$$c = v y z,$$

wobei

$$z := \frac{e^{\delta[(1-a)T-\tau]} - 1}{e^{\delta(1-a)T} - 1}$$

ist. Dabei gibt  $z$  den Anteilssatz der bisherigen Sparleistung am Niveau der Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung an. Wie hoch dieser Anteilssatz ist, hängt von der Höhe des Diskontsatzes  $\delta := r - g$  ab. Bei  $\delta = 0,02$  zum Beispiel beträgt er, wie die folgende Tabelle zeigt, nach 5 Jahren 7 %, nach 20 Jahren rund 1/3 und nach 40 Jahren 84 %, um schließlich nach 45 Jahren 100 % zu erreichen.

Bei einem höheren Diskontsatz verläuft die Anpassung langsamer, erreicht aber nach 45 Jahren ebenfalls 100 %.

Nachdem annahmegemäß alle Erwerbstätigen im Jahr 2000 beginnen, mit einem Beitragssatz  $s^*$  einen Kapital-

Tab.5: Anteil $z$ der durch Kapitaldeckung erreichbaren Höchstreute		
Jahre	$\delta=0,02$	$\delta=0,03$
5	0,0721	0,0566
10	0,1517	0,1224
20	0,3370	0,2877
30	0,5632	0,5108
40	0,8396	0,8120
45	1,0000	1,0000

stock zur Sicherung ihrer künftigen Altersversorgung aufzubauen und daraus während des Ruhestands eine Rente erhalten, verringert sich der Anteil ihrer Altersversorgung, der durch Umlage finanziert werden muß. Die Konsequenzen kann man mittels der Bevölkerungsprojektion des Statistischen Bundesamtes simulieren, indem für jede Altersstufe die Besetzungszahl mit dem jeweiligen Anteilssatz  $z$  multipliziert, für jedes Jahr aufsummiert und die Summe von der Zahl aller im Rentenalter stehenden Personen subtrahiert wird. Eine Multiplikation mit  $v_y$  ergibt die Ausgaben für die Altersversorgung, die noch durch Umlage zu finanzieren ist. Da in jedem Jahr allen Erwerbsfähigen und allen Rentnern das gleiche Durchschnittseinkommen  $y$  zugerechnet wird, führt die Division durch die Zahl der im erwerbsfähigen Alter stehenden Personen, multipliziert mit  $y$ , zum Rest-Umlagebeitrag. Das Ergebnis ist für  $v = 0,5$  und alternativ für das Renteneintrittsalter von 60 und 65 Jahren bei einem Diskontsatz von  $\delta := r - g = 0,02$  in der folgenden Tabelle 6 zusammengestellt.

Das bemerkenswerteste Ergebnis dieser Simulation besteht darin, daß durch den Übergang zur Kapitaldeckung der Beitragssatz trotz der Zunahme des Altenquotienten nach dem Jahr 2015 annähernd konstant bleibt.

Bei einem Renteneintrittsalter von 60 Jahren würde bei einem durch  $v = 0,5$  beschriebenen konstanten Leistungsniveau der Beitrag zur umlagefinanzierten Altersversorgung von 0,207 im Jahr 2000 auf 0,339 im Jahr 2040 steigen müssen. Würden dagegen im Jahr 2000 alle Erwerbstätigen damit beginnen, eine leistungsäquivalente Sparquote zur Kapitaldeckung ihrer künftigen Altersversorgung in Höhe von 0,0888 aufzubringen, so würde sich

Tab.6: Entwicklung der Beitragssätze im Übergang vom Umlageverfahren zum Kapitaldeckungsverfahren ( $\nu = 0,5$  und  $\delta = 0,02$ ) von 2000 - 2040

Jahr	2000	2005	2010	2020	2030	2040
Alten- quotient (60)	0,414	0,432	0,441	0,517	0,678	0,678
	0,259	0,301	0,310	0,336	0,438	0,488
$b$ (60)	0,207	0,216	0,221	0,259	0,339	0,339
$b'$		0,214	0,213	0,220	0,229	0,217
$b'+s^*$		0,303	0,302	0,309	0,318	0,306
$b$ (65)	0,130	0,151	0,152	0,168	0,219	0,244
$b'$		0,148	0,147	0,140	0,140	0,107
$b'+s^*$		0,237	0,236	0,229	0,229	0,196

*Legende:*  $b(60)$  bzw.  $b(65)$  = Umlagebeitrag bei Renteneintrittsalter von 60 bzw. 65 Jahren;  $b'$  = Umlage-Restbeitrag;  $b'+s^*$  = Gesamtbeitrag einschließlich der erforderlichen Sparquote;  $s^* = 0,0888$ .

der verbleibende Umlagebeitrag  $b'$  bis zum Jahr 2030 nur auf 0,229 erhöhen, um danach zu sinken, im Jahr 2040 auf 0,217. Er würde danach weiter sinken und schließlich nach Abschluß des Übergangs zum Kapitaldeckungsverfahren Null werden. Abgeschlossen wäre der Übergang im wesentlichen nach 60 Jahren, jedoch noch nicht vollständig, solange noch hochbetagte Personen Ansprüche aus früheren Beiträgen haben, die durch Umlage finanziert werden müssen. Addiert man zum Umlagebeitrag die für den Aufbau eines Deckungsstocks erforderliche Sparquote von 0,0888, so ergibt sich bis zum Jahr 2040 eine Gesamtbelastung von rund 30 %. Diese wird danach aber immer geringer und beläuft sich nach schließlich nach der vollständigen Ablösung des Umlageverfahrens auf nur noch 8,9 %.



Bei einem Renteneintrittsalter von 65 Jahren ist der Altenquotient deutlich niedriger als beim Renteneintrittsalter von 60 Jahren. Gleichwohl steigen Altenquotient und Umlagebeitrag infolge der demographischen Entwicklung stark an. Der Umlagebeitrag würde von 0,130 im Jahr 2000 auf 0,244 im Jahr 2040 zunehmen müssen. Man wird sich natürlich fragen, ob die Erhöhung des Renteneintrittsalters nicht ausreichen würde, die gesetzliche Rentenversicherung zu sanieren. Zu bedenken ist gegenüber dieser Vermutung jedoch, daß die zum Jahr 2000 vorgenommene Erhöhung des Renteneintrittsalters das Problem der wachsenden Belastung nur dann löst, wenn nicht auch die Lebenserwartung zunehmen würde. Damit ist jedoch zu rechnen. Dann aber wird bei schrumpfender Bevölkerung der Altenquotient und damit auch der Umlagebeitrag wieder auf ein ähnlich hohes Niveau steigen wie bei einem Renteneintrittsalter von 60 Jahren. Unabhängig von diesen Überlegungen ist festzuhalten, daß auch bei einem Renteneintrittsalter von 65 Jahren der Beitrag im Umlageverfahren sich bis 2040 fast verdoppeln wird. Bei einem Übergang zur Kapitaldeckung dagegen würde der Rest-Umlagebeitrag bis 2040 auf 0,107 sinken, und der Gesamtbeitrag würde während des ganzen Zeitraumes bis 2040 bei rund 23 % liegen, um schließlich nach Ablösung des Umlageverfahrens auf 8,9 % zu sinken.

Um die Auswirkungen unterschiedlicher Diskontsätze zu illustrieren, wird in Tabelle 7 die Entwicklung der Beitragssätze bei Diskontsätzen von 0,01 und der dazugehörigen leistungsäquivalenten Sparquote von 0,1226 sowie von 0,03 und der dazugehörigen Sparquote von 0,0634 für den Fall eines Renteneintrittsalters von 65 Jahren dargestellt. Die Gesamtbelastung durch Rest-Umlagebeitrag und Sparquote ist während der Übergangszeit bei einem niedrige-

Tab.7: Beitragssatzentwicklung bei alternativen Diskontierungssätzen und einem Renteneintrittsalter von 65 Jahren ( $v = 0,5$ )

Jahr	2005	2010	2020	2030	2040
$b' (\delta = 0,01)$	0,148	0,147	0,135	0,129	0,096
$b' + s^*$	0,271	0,270	0,258	0,252	0,219
$b' (\delta = 0,03)$	0,149	0,150	0,145	0,150	0,118
$b' + s^*$	0,212	0,218	0,208	0,213	0,181

ren Diskontsatz höher als bei einem höheren Diskontsatz. Bei  $\delta = 0,03$ , d.h. bei einem im Vergleich zur Zuwachsrate der Arbeitsproduktivität und damit dem Anstiegssatz der jährlichen Rente hohen Realzins ist die Gesamtbelastung  $b' + s^*$  nur wenig höher als 20 %.

Zum Abschluß dieser Analyse sei noch einmal betont, daß die dargelegten Zusammenhänge völlig unabhängig davon gültig sind, welche institutionellen Regelungen für die Altersversorgung getroffen werden. Sie sind unabhängig davon, ob die Einführung eines Kapitaldeckungsverfahrens im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung erfolgt oder ob das Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung abgesenkt wird und es den einzelnen Erwerbstätigen überlassen bleibt, durch freiwilliges Sparen ihre Altersversorgung zu sichern. Soll im Alter das gleiche Versorgungsniveau erreicht werden wie in der derzeitigen gesetzlichen Rentenversicherung, so ist zunächst mit einer Mehrbelastung zu rechnen. Der Gesamtaufwand kann jedoch im Verhältnis zum Einkommen stabilisiert werden, wenn die Leistungen aus der umlagefinanzierten Rentenversicherung um die aus Kapitaldeckung erworbenen Ansprüche gekürzt und die Umlagebeiträge entsprechend ge-

senkt werden. Der Stabilisierungseffekt wird abgeschwächt, wenn Kapitaldeckung nur zum Teil eingeführt wird.

#### IV. Reformoptionen und ihre Implementierung

##### 1. Vollständiger Übergang zur Kapitaldeckung ab 2000

Ziel einer Reform der Alterssicherung muß es sein, das bisherige Versorgungsniveau weitestgehend zu erhalten und gleichzeitig den Beitragssatz zu stabilisieren, so daß die nach 2020 zu erwartende Zunahme der Beitragslast vermieden wird. Beides ist dadurch zu erreichen, daß alsbald, zum Beispiel ab 2000, für alle Sozialversicherten ein Kapitaldeckungsverfahren eingeführt wird. Alle Sozialversicherten zahlen von diesem Zeitpunkt an zur Finanzierung ihrer künftigen Rente neben dem sukzessive geringer werdenden Umlagebeitrag einen Beitrag zum Aufbau eines Deckungs-Kapitalstocks. Dadurch wird zwar in der ersten Hälfte der kommenden vier Dekaden eine Doppelbelastung insoweit eintreten, als bestehende, im Umlageverfahren erworbene Rentenansprüche honoriert werden müssen, allmählich aber, besonders in der zweiten Hälfte der kommenden vier Dekaden sinkt die Belastung substantiell und wird am Ende deutlich niedriger sein als im gegenwärtigen Umlageverfahren. Würde nur eine Teilkapitaldeckung eingeführt (vgl. z.B. den Vorschlag von Buttler und Jäger 1988), so wäre zwar die anfängliche Belastung niedriger, geringer wäre aber auch der in der zweiten Hälfte der kommenden vier Dekaden eintretende Stabilisierungseffekt.

## 2. Versicherungspflicht bzw. Versicherungszwang beibehalten

Beibehalten werden sollte die Versicherungspflicht oder ein Versicherungszwang für alle Arbeitnehmer, deren Einkommen eine gewisse Jahresarbeitsverdienstgrenze nicht übersteigt. Eingeführt wurde die Versicherungspflicht, um Altersarmut zu verhindern, die dann aus allgemeinen Steuermitteln durch Sozialhilfe gemildert werden muß. Altersarmut mag entstehen, wenn während der Erwerbstätigkeit freiwillig nicht ausreichend Vorsorge für das Alter getroffen wird, womit nach aller Erfahrung in zahlreichen Fällen bei niedrigem Einkommen zu rechnen ist. Tatsächlich ist der Bereich der Versicherungspflicht freilich immer weiter ausgedehnt worden. Gleichwohl ist es richtig, daß für zahlreiche Personen und Familien die Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung nicht mehr als eine Grundsicherung darstellt. Die Standardrente beträgt nach 45 Beitragsjahren mit 48,6 % des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts gegenwärtig durchschnittlich rund 2100 DM monatlich. Die Streuung ist jedoch beträchtlich. Zum Beispiel war 1994 die monatliche Rente in der Rentenversicherung der Arbeiter in 53 % aller Fälle niedriger als 1000 DM, in der Rentenversicherung der Angestellten in 36 % aller Fälle (Statistisches Jahrbuch 1995, S. 466). Nach meiner Vorstellung sollte es deshalb für Erwerbstätige, deren Einkommen eine gewisse Jahresarbeitsverdienstgrenze nicht überschreitet, bei der Pflichtversicherung mit einer am Einkommen orientierten Rente bleiben.

## 3. Verteilung der Last

Der von Konjunktoreinflüssen unabhängige Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung dürfte gegenwärtig

bei etwa 18 % anzusetzen sein. Je eher es gelingt, die derzeit hohe Arbeitslosigkeit zu verringern, um so eher wird sich der für die Umlagefinanzierung der Renten erforderliche Beitragssatz dieser Marke nähern. Er kann niedriger sein, soweit der Bundeszuschuß zur Abgeltung versicherungsfremder Leistungen erhöht wird.

Wie sich aus Tabelle 6 ergibt, würde im Fall eines Renteneintritts mit 65 Jahren, einer Erwerbsphase von 45 und einer Rentenbezugsdauer von 15 Jahren, einem Realzins von 4 % und einer Steigerungsrate der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität von 2 % bis zum Jahr 2030 mit einer Gesamtbelastung aus restlicher Umlagefinanzierung und Kapitaldeckungs-Sparen von rund 23 % zu rechnen sein. Danach sinkt die Last auf 20 % im Jahre 2040, um nach weiteren 20 Jahren nur noch rund 9 % zu betragen. Bei einem niedrigeren Renteneintrittsalter ist die Anfangsbelastung höher, bei einem späteren ist sie geringer. Man kann daran denken, den Versicherten ein Wahlrecht hinsichtlich des Renteneintritts zu geben, dessen Ausübung zu äquivalenten Leistungs- und Beitragsmodifikationen zu führen hat.

Die anfangs entstehende Last der Altersversorgung wird vom Arbeitnehmer, vom Arbeitgeber und vom Staat zu tragen sein.

Wenn Arbeitnehmer und Arbeitgeber die Last in der gesetzlichen Rentenversicherung wie bisher allein zu tragen haben, wird dies zu einem Anstieg der Lohnnebenkosten führen. Soll das vermieden werden, so könnte man daran denken, den Beitragsanteil des Arbeitgebers bei 9 % zu belassen und den Rest von rund 15 % vom Arbeitnehmer tragen zu lassen. Alternativ dazu käme in Betracht, das

Leistungsniveau der Rentenversicherung während der ersten beiden Dekaden des Übergangs soweit zu kürzen, daß die Gesamtbelastung 18 % nicht übersteigt. Wie aus den obenstehenden Ausführungen ersichtlich ist, müßten solche Leistungskürzungen jedoch recht kräftig ausfallen. Andererseits wären bei einer Beibehaltung des Umlageverfahrens ähnlich starke Leistungskürzungen in der zweiten Hälfte der Übergangszeit unvermeidbar. Auch angesichts dieser Alternativen wäre zu erwägen, den Versicherten Wahlrechte hinsichtlich der Beitragshöhe und des Leistungsniveaus einzuräumen.

Grundsätzlich bleibt freilich der Staat für die Umlagefinanzierung erworbener Rentenansprüche in der Pflicht. Auf Grund des sog. Generationenvertrages der gesetzlichen Rentenversicherung besitzen die Versicherten einen eigentumsähnlichen Anspruch. Dieser Anspruch stellt für den Staat, der Gewährsträger der Rentenversicherungsanstalten ist, eine Verbindlichkeit dar, eine Staatsschuld. Diese Staatsschuld wird zwar nicht offiziell ausgewiesen, ihre Existenz ist aber nicht zu bestreiten. Man mag dagegen einwenden, daß den zukünftigen Zahlungsverpflichtungen der Rentenversicherungsanstalten künftige Beitragsleistungen der Versicherten gegenüberstehen. Das ist aber bei einer generellen, aus der Haushaltsführung des Staates erwachsenden Staatsschuld gar nicht anders. Die Staatsbürger müssen damit rechnen, daß der Staat zur Tilgung der Schuld in der Zukunft Steuern erheben wird. Unabhängig davon wird aber gewöhnlich die Staatsschuld brutto ausgewiesen, also ohne Saldierung mit künftigen Steuereinnahmen. Wendet man das gleiche Bruttoprinzip auf künftige Ausgaben und Einnahmen der Sozialversicherung an, so stellt eine künftige Zahlungsverpflichtung für Renten ohne Frage eine Staatsschuld dar.

Einem Vorschlag von Buchanan (1968) folgend könnte man daran denken, die Rentenansprüche durch handelbare Wertpapiere zu verbriefen und den Versicherten individuell zuzuteilen. Damit würde die implizite Staatsschuld sichtbar gemacht. Dem stehen freilich massive Widerstände im Wege. Man mag deshalb darauf auch verzichten. Es muß nur klar und im Bewußtsein bleiben, daß der Staat insgesamt für die aus dem Umlageverfahren resultierenden Verbindlichkeiten im Obligo ist. Rentenzahlungen im Rahmen des Umlageverfahrens sind daher als Bedienung einer Staatsschuld zu interpretieren, einer Staatsschuld, die dem Grund nach mit der Rentenreform von 1958 entstanden ist. Aus dieser Perspektive ist es nicht ersichtlich, warum für die Bedienung dieser Staatsschuld – in Form der Rentenversicherungsbeiträge – Steuern nur von den derzeit versicherungspflichtigen Arbeitnehmern und ihren Arbeitgebern erhoben werden sollten. Vielmehr müßte der Staat den Kapitaldienst – nämlich die umlagefinanzierten Renten – im Prinzip aus dem allgemeine Steueraufkommen bestreiten (so auch Kotlikoff 1996, S. 371, in seinem Vorschlag für die USA), und damit die Sicherung der Altersversorgung auf eine breitere Basis stellen, als sie durch das Beitragsaufkommen der Sozialversicherten gebildet wird.

Schließlich ist es möglich, die „Tilgung“ der impliziten Staatsschuld durch Emission von Staatsschuldverschreibungen zu strecken und damit aus dem Übergang zu einem Kapitaldeckungsverfahren zunächst entstehende Belastungen zeitlich umzuschichten. Damit wird keine neue Staatsschuld begründet, wie man auf den ersten Blick meinen könnte. Die Staatsschuld existiert vielmehr seit langem. Sie wird durch die Streckung der Tilgung insoweit sichtbar gemacht.

Gegen eine Zunahme der Staatsschuld wird häufig geltend gemacht, man dürfe künftige Generationen nicht ungerechtfertigt belasten. Dieses Argument greift im vorliegenden Fall freilich nicht. Künftige Generationen, d.h. Jahrgänge, die erst nach zwei oder drei Dekaden ins Erwerbsleben eintreten, können im Kapitaldeckungsverfahren Rentenansprüche durch eine weitaus geringere Beitragsbelastung erwerben, als sie von den gegenwärtig und in naher Zukunft im Erwerbsleben Aktiven zu tragen sind. Im Interesse intergenerativer Gerechtigkeit läßt sich deshalb eine Verschiebung der heute durch den Übergang zur Kapitaldeckung erforderlichen Beitragslast auf künftige Generationen mit guten Gründen vertreten.

#### 4. Anlagebedingungen

Unabdingbar für die Vertrauenswürdigkeit einer kapitalgedeckten Altersversorgung ist eine inflationsgesicherte Anlage der Ersparnisse. Die Erfahrungen, die Sparer nach den beiden Weltkriegen in Deutschland machen mußten, machen das Gewicht dieser Bedingung deutlich. Soweit Ersparnisse in Form festverzinslicher Wertpapiere durch die Sparer selbst oder durch Lebensversicherungen angelegt waren, wurden sie durch die große Inflation nach dem ersten Weltkrieg und die Währungsreform nach dem zweiten Weltkrieg ganz oder doch weitestgehend wertlos. Nach bisherigen Erfahrungen ist durch Anlage in Aktien am ehesten ein Schutz vor inflationsbedingten Verlusten gewährleistet. Risiken, die sich aus der unterschiedlichen Ertragsentwicklung einzelner Unternehmen ergeben, können durch Diversifikation weitestgehend ausgeschaltet werden. Zur Sicherung eines Kapitaldeckungsverfahrens notwendig sind aufsichtsrechtliche Vorschriften, die es Lebensversicherungen erlauben, ihren Deckungsstock auch



in Form von Aktien oder anderen Beteiligungsrechten an Unternehmen zu halten. Doch auch diese Bedingung scheint nicht hinreichend zu sein. Tatsächlich wird gegenwärtig der Spielraum, der aufsichtsrechtlich für eine Anlage in Aktien zugelassen ist, von den deutschen Lebensversicherungsgesellschaften nicht vollständig genutzt. Möglicherweise hängt dies auch damit zusammen, daß der deutsche Aktienmarkt eng ist und deswegen starke Kursausschläge befürchtet werden. Das Problem mag sich insoweit auflösen, als durch die Einführung eines Kapitaldeckungsverfahrens mit der aufsichtsrechtlichen Zulässigkeit einer weitergehenden Anlage am Aktienmarkt dieser selbst ein größeres Volumen gewinnt. Soweit Anlagen in festverzinslichen Wertpapieren in Betracht kommen, sollten inflationsindexierte Anleihen zulässig sein.

## 5. Versicherungsträger

Angesichts der zunächst individuell recht geringen Anlagensummen, die für die Kapitaldeckung aufkommen einerseits, und der zur Risikominderung notwendigen Diversifikation andererseits, bedarf es zur Durchführung eines Kapitaldeckungsverfahrens der Einschaltung von Finanzintermediären. Dies können erstens die bisherigen Träger der gesetzlichen Rentenversicherung sein, die dann zu öffentlich-rechtlichen Pensionsfonds werden. Zweitens kommen private Lebensversicherungsgesellschaften und private Pensionsfonds in Betracht. Da Anlagen in Form von Beteiligungen an Unternehmen Kontrollrechte begründen, muß zur Vermeidung von Machtzusammenballungen auf dem durch die Einführung eines Kapitaldeckungsverfahrens wachsenden „Markt für Alterssicherung“ auf jeden Fall eine dezentrale Organisation geschaffen werden. Nicht gänzlich auszuschließen sind dabei Insolvenzen. Zum

Schutz der Versicherten sind deshalb – wie etwa im privaten Bankgewerbe – von den Anbietern gespeiste Garantiefonds erforderlich und Rückversicherungen für Verluste, die aus höherer Gewalt resultieren.

Anhang: Ermittlung des erforderlichen Deckungsstocks für eine stationäre Bevölkerung bei einem Zins  $r$  und einem Wachstum des Einkommens und der Renten pro Kopf mit der Rate  $g$ .

In einer stationären Bevölkerung sind alle Jahrgänge gleich stark besetzt, so daß die sonst übliche Bevölkerungspyramide durch ein Rechteck dargestellt wird. Die Breite gibt die Besetzungszahl der einzelnen Jahrgänge an. Die Höhe beträgt  $T$  Jahre, wobei  $(1-a)T$  Jahrgänge im Erwerbsleben stehen, während sich  $aT$  Jahrgänge im Ruhestand befinden. In der folgenden Berechnung wird zunächst angenommen, daß jeder Jahrgang mit einer Person besetzt ist.

Im ersten Schritt ist dann das von den einzelnen Personen vom Eintritt ins Erwerbsleben bis zum Renteneintritt akkumulierte Kapital zu ermitteln. Für ein Individuum, das im Zeitpunkt  $\tau \geq 0$  ins Erwerbsleben tritt, ergibt sich beim Renteneintritt ein Kapital von

$$k_E(\tau) = e^{r[(1-a)T-\tau]} \int_{\tau}^{(1-a)T} sy_0 e^{-(r-g)(t-\tau)} dt$$

dadurch, daß der auf den Zeitpunkt  $t=0$  abgezinste Wert der Sparleistungen vom tatsächlichen Eintritt in die Erwerbstätigkeit in  $t = \tau$  für die Dauer der Erwerbstätigkeit mit  $r$  aufgezinst wird. Nach Ausführung der Integration erhält man

$$k_E(\tau) = \frac{sy_0 e^{[(1-a)T-\tau]}}{r-g} \left( 1 - e^{-(r-g)[(1-a)T-\tau]} \right)$$

Der einzelne Jahrgang ist dabei durch das Eintrittsdatum  $\tau$  charakterisiert. Summiert man dann über alle Jahrgänge der Erwerbstätigen, so ergibt sich (durch Integration)<sup>A1</sup>

$$K_R = \int_{(1-a)T}^T k_R(x) dx = c_0 e^{gT} \left( \frac{1 - e^{-gaT}}{g - (r - g)} - \frac{1 - e^{-raT}}{r(r - g)} \right)$$

Im zweiten Schritt ist das von den Rentnern noch nicht verbrauchte Kapital zu ermitteln, indem der auf den Zeitpunkt des Renteneintritts diskontierte Barwert der vom Zeitpunkt  $(1 - a)T + x$  bis zum Zeitpunkt  $T$  noch zu zahlenden Renten errechnet wird. Das ergibt

$$\begin{aligned} k_R(x) &= c_0 e^{[(1-a)T+x]} \int_{(1-a)T}^T e^{-(r-g)[t-(1-a)T-x]} dt \\ &= \frac{c_0}{r-g} \left( e^{g(1-a)T+gx} - e^{(g-ra)T+rx} \right). \end{aligned}$$

Darin ist der zum Zeitpunkt  $t = 0$  geltende Barwert der Rente mit der Wachstumsrate  $g$  aufzuwerten. Summiert man dann wieder für alle Rentner, die jeweils durch den Zeitpunkt  $x$  charakterisiert sind, so erhält man<sup>A2</sup>

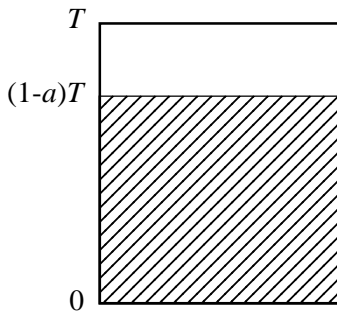
$$K_R = \int_{(1-a)T}^T k_R(x) dx = c_0 e^{gT} \left( \frac{1 - e^{-gaT}}{g - (r - g)} - \frac{1 - e^{-raT}}{r(r - g)} \right)$$

---

<sup>A1</sup> Bei  $g = 0$  und  $r = 0$  führt die Anwendung der Regel von L'Hôpital zum Grenzwert  $K_E = sy_0[(1 - a)T]^2/2$

<sup>A2</sup> Für  $r = 0$  und  $g = 0$  erhält man nach der Regel von L'Hôpital als Grenzwert  $K_R = c_0(aT)^2/2$

Um den Deckungsstock aller Erwerbstätigen und aller Rentner zu erhalten, muß nun der relevante Wert für  $sy_0$  und  $c_0$  gefunden werden, wobei wieder  $c_0 = vy_0$  ist und  $v = 0,5$  gesetzt werden kann. Für  $s$  ist die im vorigen Abschnitt ermittelte notwendige Sparquote  $s = s^*$  zu setzen. Den Wert für  $y_0$  bzw.  $c_0$  kann man mit Hilfe folgender Überlegung abschätzen. In der folgenden Figur ist die Fläche des schraffierten Rechtecks gleich der Zahl der durch  $\tau$  charakterisierten Jahrgänge mal Besetzungszahl.



Dividiert man das im Jahr 0 erzielte Gesamteinkommen aller Erwerbstätigen durch die Zahl der Jahrgänge  $(1 - a)T$ , so erhält man das Pro-Kopf-Einkommen mal Besetzungszahl, also das Einkommen pro Jahrgang. Da  $K$  durch Aufsummierung über alle Jahrgänge entstanden ist,<sup>A3</sup> kann man den Kapitalstock aller Erwerbstätigen er-

---

<sup>A3</sup> Das Verfahren läßt sich für das oben verwendete schematische Beispiel verdeutlichen. In Periode 0 beträgt die Kapitalbildung insgesamt  $sY=80$  und pro Jahrgang  $sY/4=20$ . Die Aufsummierung der Sparbeträge von jeweils 20 über alle 4 Jahrgänge ergibt  $4 \text{ mal } 20 + 3 \text{ mal } 20 + 2 \text{ mal } 20 + 1 \text{ mal } 20 = 10 \text{ mal } 20$ . Das Gesamtkapital ist deshalb  $(sY/\text{Zahl der Jahrgänge}) \text{ mal } 10 = 20 \text{ mal } 10 = 200$ .

mitteln, indem man in  $K$  das gesamte relevante Einkommen des Jahres  $t = 0$ , dividiert durch  $(1 - a)T = 45$  einsetzt. Analog ist für die Rentner zu verfahren, indem die Gesamtsumme der Renten im Jahre  $t = 0$  durch die Zahl der Rentnerjahrgänge, nämlich  $aT = 15$  dividiert wird.

Im Jahr 1995 belief sich die Summe der Rentenzahlungen in der gesetzlichen Rentenversicherung einschließlich der Beiträge zur Krankenversicherung der Rentner auf 314,3 Mrd. DM (SVR 96/97, S. 270). Das dazu korrespondierende Einkommen ergibt sich, indem die Summe der Rentenzahlungen durch den Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung von 19,2% dividiert wird, als 1.607 Bill. DM. Wendet man die angegebenen Formeln auf diese Zahlen an, so ergeben sich für alternative Zinssätze und Wachstumsraten die in Tabelle 4 zusammengestellten Resultate.

## Literatur

- Bourgeois-Pichat, J., 1978, Le Financement des Retraites par Capitalisation, *Population* 33, S. 1115 ff.
- Breyer, F., 1996, Leitlinien für eine Systemkorrektur in der Rentenversicherung (Bertelsmann-Stiftung)
- Buchanan, J., 1968, Social Insurance in a Growing Economy: A Proposal for Radical Reform, *National Tax Journal* 21, S. 386 ff.
- Buttler, G. und N. Jäger, 1988, Reform der gesetzlichen Rentenversicherung durch ein Teil-Kapitaldeckungsverfahren, *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 77, S. 385 ff.

- Feldstein, M., 1974, Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation, *Journal of Political Economy* 82, S. 905 ff.
- , 1996, The Missing Piece in Policy Analysis: Social Security Reform, *American Economic Review*, May, 86, S. 1 ff.
- Gischer, H., Die Höhe der Rentenversicherungsbeiträge im Kapitaldeckungsverfahren. Einige einfache Zusammenhänge und Beispielrechnungen, *WiSt* 6/1996, S. 274 ff.
- Grohmann, H., Probleme einer Abschätzung des für ein Kapitaldeckungsverfahren in der gesetzlichen Rentenversicherung notwendigen Deckungskapitals – Theoretische Überlegungen und empirische Ergebnisse, in: *Kapitaldeckungsverfahren versus Umlageverfahren*, hrsg. von B. Felderer, Berlin 1987, S. 67 ff.
- Homburg, St., 1987, *Theorie der Alterssicherung*, Berlin
- Homburg, St. 1997, Kapitaldeckung als praktikable Leitidee, in: *Rentenkrise. Und wie wir sie meistern können*, Frankfurter Institut (Kleine Handbibliothek 21), Bad Homburg
- Institut der Deutschen Wirtschaft (IW), 1996, *Zahlen zur Wirtschaftsentwicklung der Bundesrepublik Deutschland*
- Jäger, N., 1990, Die Umstellung der Gesetzlichen Rentenversicherung auf ein partiell kapitalgedecktes Finanzierungsverfahren, Frankfurt a.M.
- Kim S., 1992a, Sozialversicherungskapital und das Sparen der privaten Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland von 1961 bis 1988, Hamburg
- , 1992b, Gesetzliche Rentenversicherung und Ersparnisbildung der privaten Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland von 1962 bis 1988, *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 81, S. 555 ff.

- Kotlikoff, L.J. 1996, Privatizing Social Security at Home and Abroad, *American Economic Review*, May, 86, S. 368 ff.
- Miegel, M. und S. Wahl, 1985, *Private Vorsorge – Der Weg aus der Rentenkrise*, Stuttgart
- Mitchell, O.S., und S.P. Zeldes, 1996, Social Security Privatization: A Structure for Analysis, *American Economic Review*, May, 86, S. 363 ff.
- Neumann, M., 1986, *Möglichkeiten zur Entlastung der gesetzlichen Rentenversicherung durch kapitalbildende Vorsorgemaßnahmen*, Tübingen
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Reformen voranbringen, Jahresgutachten 1996/97*, Stuttgart 1996 (zitiert als SVR 96/97)
- Schulenburg, J.-M. Graf von der und S. Wähling, 1991, Die Lebensversicherten: ihre Informationsquellen, ihr Informationsstand und ihr Nachfrageverhalten, *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 80, S. 287 ff.
- Statistisches Bundesamt, 1994, *Entwicklung der Bevölkerung bis 2040. Ergebnisse der achten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung*, *Wirtschaft und Statistik* 7 (und zusätzliche Informationen des Amtes)
- , *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1995*



# Die Sozialversicherung entstaatlichen

Gary S. Becker

Die Sozialversicherung in den Vereinigten Staaten, in Deutschland und in den meisten anderen reichen Ländern steht vor ganz erheblichen finanziellen Problemen – nicht notwendigerweise in diesem oder im nächsten Jahr, ganz sicher aber zu Beginn des vor der Tür stehenden nächsten Jahrhunderts. Eines ihrer Probleme ist der dramatische Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen, die mit ihren Beiträgen eine steigende Zahl von Rentnern finanzieren müssen. Ein weiteres sind die Politiker, die diese Systeme mit teuren Leistungen überfrachtet haben, die in keinem Verhältnis zu den bei den Versicherten abgebuchten Beiträgen stehen.

Beide Probleme können durch Rückkehr zum eigentlichen Sinn und Zweck der Sozialversicherung gelöst werden – dadurch nämlich, daß den Rentnern tatsächlich dasjenige an Rente zukommt, was sie während ihres Arbeitslebens in einen entsprechenden Fond eingezahlt haben, samt der Erträge daraus. Diese einstmals revolutionäre Idee, die am Ende des 19. Jahrhunderts zunächst in Deutschland auftauchte, verpflichtete die arbeitende Bevölkerung zu Sparbeiträgen, um sie im Alter nicht von öffentlicher Unterstützung abhängig sein zu lassen. Würde die heutige Altersvorsorge, diesem Grundgedanken entsprechend, wieder auf die Prinzipien der Versicherung zurückgeführt, dann wären Renten- und Sozialversicherungsbeiträge nicht weiterhin Spielball ständig neuer politischer Entscheidungs-

findung. Dann bestünde die Grundlage für die Rente des einzelnen aus nichts anderem als seiner Gesamtbeitragsleistung, seinem Rentenalter und seinem Familienstand.

So würde etwa ein Arbeitnehmer, der im Alter von 67 Jahren in Rente geht und vierzig Jahre lang 10 % seines Einkommens bei einer effektiven Verzinsung von 3 % gespart hat, bei einer erwarteten Rentendauer von fünfzehn Jahren eine Rente von fast zwei Dritteln seines Einkommens erhalten. Eine Familie, die vierzig Jahre lang jährlich 3.000 Dollar ihres Jahreseinkommens von 30.000 gespart hat, würde somit eine Rente von fast 20.000 Dollar erzielen. Wenn ihre Kinder aus dem Haus sind, würde das Ehepaar somit den gleichen oder sogar einen noch besseren Lebensstandard erreichen als vor dem Ruhestand.

Die Industrieländer sollten eigentlich beschämt darüber sein, daß ausgerechnet zwei aufstrebende Länder – Chile und Argentinien – ihnen zeigen, wie unhaltbar gewordene umlagefinanzierte Systeme der Alterssicherung im Wege der Privatisierung durch das zukunftsweisende System der Kapitaldeckung ersetzt werden können. Ganz sicher würden auch in den Industriestaaten Rentner ebenso wie die noch im Erwerbsleben stehende Bevölkerung eine solche Umstellung des Systems begrüßen, wenn ihnen bekannt wäre, wie erfolgreich und unter breiter Zustimmung der arbeitenden Bevölkerung die Umstellung dort verlaufen ist. Und das in Staaten, deren wirtschaftliche Probleme weit größer sind als die in den europäischen Industrienationen, trotz deren gegenwärtiger Stagnation.

Was hat sich in Argentinien getan und was können wir daraus lernen? Seit 1989 hat das Land sich vor allem daran gemacht, durch Abbau von Regulierungen und kon-

trollierenden Eingriffen den Zugriff des Staates auf seine Bürger in vieler Hinsicht zu lockern. Die Entstaatlichung der Sozialversicherung war dabei der bedeutendste Schritt der letzten Jahre. Die in Argentinien gemachten Erfahrungen zeigen, daß ein Land selbst unter schwierigen wirtschaftlichen Bedingungen den Übergang vom Umlagesystem zu einem funktionsfähigen Kapitaldeckungsverfahren mit individuellen Rentenkonten erfolgreich und mit großer Zustimmung seiner Bürger vollziehen kann.

Das Umlageverfahren bucht bei den Erwerbspersonen Teile ihrer Einkünfte ab, um sie als Rente an die jeweiligen Ruheständler auszuzahlen. In Argentinien haben die kombinierten Sozialversicherungsabgaben für Arbeitnehmer und Arbeitgeber rund 50 % der Lohnkosten erreicht. Das war eine enorme Belastung, die viele Unternehmen einfach davon abhielt, überhaupt noch Arbeitskräfte einzustellen. Dementsprechend stagnierte die private Beschäftigung, und die Arbeitslosenquote erreichte 17 %.

Viele Beschäftigte und Unternehmen wanderten in die illegale Schattenwirtschaft ab, weil nur so den hohen Sozialabgaben und den drückenden Arbeitsmarktbestimmungen zu entkommen war. Argentinische Wirtschaftsexperten schätzen, daß zeitweise etwa die Hälfte aller Beschäftigten entweder illegaler oder informeller Beschäftigung nachgegangen ist.

Da sie alle keine Sozialabgaben zahlten, wurde das Mißverhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentnern immer krasser und erreichte mit fast 1:1 den weltweit höchsten problematischen Wert. Damit war der Teufelskreis geschlossen. Die hohen Versicherungsabzüge in der legalen Wirtschaft trieben die Beschäftigten in die Schattenwirt-

schaft. Das wiederum führte zwangsläufig zu steigenden Abgaben in der legalen Wirtschaft, was dann den Sog in die Schattenwirtschaft noch weiter verstärkte.

Im Jahr 1994 wurde diese verhängnisvolle Spirale gestoppt. Das dazu entwickelte Privatisierungsprogramm stellte es den Arbeitnehmern frei, entweder im alten System zu verbleiben oder ihre Rentenbeiträge – zu einem vorgeschriebenen Mindestsatz von 11 % ihres Lohns – bei einer der zahlreichen privaten Rentenversicherungsgesellschaften einzuzahlen. Der Erfolg war überwältigend. Mehr als 66 % der Arbeitnehmer entschieden sich für eine private Pensionskasse.

Verwunderlich ist das nicht. Denn Beschäftigte mit eigenen Konten erhöhen ihre Rentenrücklagen zum einen durch ihre Einzahlungen und zum anderen durch die Zinsen und Dividenden aus den Investitionen der Rentenkassen. Bislang wurden die Gelder vorwiegend in Bundesanleihen angelegt. Künftig dürften die Vermögenswerte stärker auf private Wertpapiere und Obligationen verteilt werden, da sich die argentinische Wirtschaft von ihrer gegenwärtigen Depression zu erholen beginnt.

Die Investitionen der Rentenkassen in private Wertpapiere und Obligationen werden eine Expansion des argentinischen Kapitalmarktes bewirken. Hohe Zinsraten für diese Pensionsfonds dürften auch Argentiniens Sparaufkommen erhöhen. Zur Vermeidung übertrieben hoher Risiken beaufsichtigt die Regierung die von den Rentenkassen vorgenommene Streuung der Kapitalanlagen.

Alle Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber werden weiterhin zur Finanzierung von Renten für Ruhestandler

verwendet. Trotz der Notwendigkeit, laufende Renten zu zahlen und gleichzeitig neue Konten für Beschäftigte anzulegen, konnte die Gesamthöhe der von Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu erbringenden Sozialversicherungsbeiträge um etwa 10 Prozentpunkte gesenkt werden. Denn aufgrund der höheren Erträge aus den Investitionen der privaten Rentenkassen müssen die Beschäftigten mit privatem Sozialversicherungskonto weniger Beiträge als unter dem alten System zahlen und können bei der Pensionierung dennoch höhere Rentenzahlungen erwarten. Darüber hinaus wirken die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer nicht länger wie eine Steuer. Sie sind vielmehr eine echte Investition in Ruhestandseinkünfte, so daß die Beschäftigten allmählich wieder von der Schattenwirtschaft in den legalen Sektor überwechseln. Das entlastet wiederum die noch verbleibenden Teile des Umlaufsystems.

Manche Wirtschaftswissenschaftler, gerade in den Ländern mit eingefahrenem Umlageverfahren, neigen dazu, den Prozeß des Übergangs zu einem Kapitaldeckungsverfahren für problematisch zu halten. Aber Argentinien beweist – und Chile führt es schon seit fünfzehn Jahren vor – daß dieser Übergang trotz der scheinbaren „Doppelbelastung“ möglich ist, da ein privates System wesentlich stärker auf versicherungsmathematischen Prinzipien beruht als das Umlaufverfahren.

Die Gegner dieses Umbaus behaupten weiterhin, die Privatisierung der Sozialversicherungssysteme sei für die Vereinigten Staaten und für Europa nicht zu empfehlen. Mehr noch, sie reden den Rentnern ein, unter einem privaten System würden die Rentenzahlungen sinken. In Wirklichkeit sollte dieser Übergang den westlichen Indu-

striestaaten sogar noch leichter fallen als Argentinien, weil erstere über deutlich besser entwickelte Kapitalmärkte verfügen. Außerdem wären die zur Finanzierung der Pensionszahlungen erforderlichen Beitragssätze in den Industriestaaten deutlich niedriger, weil in Europa und den USA erheblich mehr Beschäftigte zur Unterstützung der Rentner beitragen. Je mehr Zeit diese Staaten allerdings ungenutzt verstreichen lassen, desto schwieriger wird die Umstellung auf ein zukunftsfähiges System der Alterssicherung, weil die Anzahl der älteren Rentner immer größer und die der Beschäftigten immer kleiner wird.

Für den, der in Zusammenhängen denken kann, liegt auf der Hand: Der eigentliche Zweck der Sozialversicherung – die arbeitenden Menschen zu bewegen, in ihrer aktiven Lebensphase aus ihrem Einkommen Ersparnisse zur Altersversorgung anzulegen, auf denen sie dann bauen können – läßt sich am besten im großen Rahmen der Privatisierung von Staatsaufgaben verwirklichen. Ein auf den oben dargelegten Grundzügen aufbauendes Kapitaldeckungsverfahren würde ein Rentensystem ergeben, das von politischen Eingriffen, von sinkenden Geburtenraten, von Arbeitsmarktturbulenzen und Finanzierungskrisen weitgehend unabhängig wäre und dem einzelnen das gibt, was für ihn im Alter das Allerwichtigste ist: ein wirklich gesichertes, berechenbares Einkommen.

## Die Autoren

Professor *Gary S. Becker*, Hoover Institution der Stanford University, Stanford/California, erhielt 1992 den Nobelpreis für Ökonomie

Dr. *Gert Dahlmanns* ist Vorstand des Frankfurter Instituts – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg

Prof. Dr. *Stefan Homburg* lehrt Finanzwissenschaften am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Hannover

Prof. Dr. *Manfred Neumann* ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre, insb. Wirtschaftstheorie, an der Universität Erlangen-Nürnberg

Prof. Dr. *J.-Matthias Graf von der Schulenburg* ist Direktor des Instituts für Versicherungsbetriebslehre und Sprecher der Forschungsstelle für Gesundheitsökonomie und Gesundheitssystemforschung an der Universität Hannover

Dr. *Susanne Wähling*, Institut für Versicherungsbetriebslehre an der Universität Hannover

Weitere Titel aus dieser Reihe:

**Zeit zum Umsteuern – Wohnungspolitik im Spannungsfeld von Wirtschaft und Gesellschaft**

Von Walter Hamm (1994)

**Dauerkrise am europäischen Stahlmarkt – Markt- oder Politikversagen?**

Von Norbert Berthold (1994)

**Den Staat an die Kette legen – Gegen die Aushöhlung des Wettbewerbs durch den Staat**

Von Wernhard Möschel (1995)

**Regionale Wirtschaftsförderung und die Transformation in den neuen Bundesländern**

Von Olaf Sievert (1995)

**Zwischen Zwangswirtschaft und Markt: Wohnungspolitik für Ostdeutschland**

Von Walter Hamm (1995)

**Kartellrecht in der Reform**

Berichtsband über eine Tagung des Frankfurter Instituts (1996)

**Die Zukunft des Arbeitsmarktes – Wege zu mehr Beschäftigung**

Von Horst M. Schellhaaß (1996)

**Beschäftigungskrise und Arbeitsrecht**

Von Bernd Rütters (1996)

**Schranken gegen Staatsverschuldung und Steuerlast**

Beiträge zu einer Tagung des Frankfurter Instituts (1996)