

Jüttemeier, Karl Heinz; Petersen, Hans-Georg

Article — Digitized Version

Soziale Sicherheit im Alter: Herausforderung für die Industrieländer

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Jüttemeier, Karl Heinz; Petersen, Hans-Georg (1981) : Soziale Sicherheit im Alter: Herausforderung für die Industrieländer, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 61, Iss. 10, pp. 495-501

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135610>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Soziale Sicherheit im Alter – Herausforderung für die Industrieländer

Karl Heinz Jüttemeier, Hans-Georg Petersen, Kiel

Nachdem in der Bundesrepublik Deutschland die Transfer-Enquête-Kommission und eine Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats mit ihren Gutachten die Diskussion um die Rentenproblematik neu belebt haben, erscheint in Kürze auch eine international vergleichende Studie zu diesem Themenkreis¹. Die Verfasser stellen einige Ergebnisse dieser Studie vor.

In den letzten Jahren sind die sozialen Rentenversicherungssysteme weltweit in eine zunehmende finanzielle Bedrängnis geraten. In der öffentlichen Diskussion werden diese Finanzierungsprobleme zwar (noch) vorwiegend unter dem kurzfristigen konjunkturellen Aspekt abgehandelt, doch allmählich setzt sich auch bei Sozialpolitikern unterschiedlicher Couleur die Einsicht durch, daß die strukturellen Probleme der Rentenversicherungen noch viel gravierender sind und mittel- bis langfristig die Grundfesten dessen bedrohen, was man gemeinhin als soziale Errungenschaft des 20. Jahrhunderts zu bezeichnen pflegt.

Noch bis vor einigen Jahren las sich die Geschichte der staatlichen Altersversicherungssysteme wie ein einzigartiger Erfolgsbericht. In den meisten Ländern ursprünglich konzipiert als Zwangsvorsorge eines paternalistischen Staates für seine Arbeiterklasse, die während der Industrialisierungsphase (Europa) oder während der großen Depression (USA) einer ungeheuren Armut, insbesondere im Alter, ausgesetzt war, wurden die Systeme insbesondere in den 40er und 50er Jahren nach und nach geöffnet, so daß immer größere Teile der Bevölkerung als Versicherte aufgenommen werden konnten. In den meisten Industrieländern stellen Transferzahlungen der staatlichen Rentenversicherungen für eine Mehrheit der Bürger die wichtigste, wenn nicht sogar die einzige Einkommensquelle im Alter dar.

Karl Heinz Jüttemeier, 40, Dipl.-Kfm., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Weltwirtschaft. Dr. Hans-Georg Petersen, 35, ist zur Zeit Habilitandenstipendiat der DFG und Lehrbeauftragter der Universität Kiel.

Auch hinsichtlich anderer Entwicklungslinien hat es einen internationalen Gleichklang gegeben:

□ In der Aufbauphase folgten die staatlichen Sicherungssysteme weitgehend den Prinzipien für private Versicherungen: Das Finanzierungssystem basierte auf dem Kapitaldeckungsverfahren, d. h. zwischen der Beitragsleistung und der späteren Rentenzahlung bestand ein enger Zusammenhang, wobei allerdings im Gegensatz zur Privatversicherung die individuelle Risikosituation unberücksichtigt blieb. Das hatte Umverteilungseffekte zur Folge, die zunächst allerdings noch sehr gering waren.

□ In der zweiten Phase fand ein Systemwechsel statt. Bis auf wenige Ausnahmen – wie beispielsweise Japan – sind inzwischen fast alle Industrieländer vollständig auf das Finanzierungssystem nach dem Umlageverfahren übergegangen. In den USA geschah das bereits 1939, nur wenige Jahre nach der Gründung des sozialen Rentenversicherungssystems, in den meisten europäischen Ländern erst nach dem Zweiten Weltkrieg.

□ Und schließlich wurde auch der Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung gelockert, sei es

¹ Vgl. Transfer-Enquête-Kommission: Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, Mainz, im Erscheinen (den Autoren lag nur eine Zusammenfassung dieses Gutachtens vor); Deutscher Bundestag, Gutachten der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats zu längerfristigen Entwicklungsperspektiven der Rentenversicherung. Bundestagsdrucksache 9/632 vom 3. 7. 1981; The World Crisis in Social Security. Co-Published by the Fondation pour la Nouvelle Economie Politique (Paris) and the Institute for Contemporary Studies (San Francisco), erscheint demnächst. Der Band enthält Einzelberichte für folgende Länder: Frankreich (J.-J. Rosa), Großbritannien (R. Hemming und J. A. Kay), Italien (O. Castellino), Japan (N. Takayama), Schweden (I. Stahl), Schweiz (M. C. Janssen und H. H. Müller), Vereinigte Staaten (S. Rosen) und Bundesrepublik Deutschland (K. H. Jüttemeier und H.-G. Petersen).

durch die Einführung von Mindestrenten (Japan, Frankreich, Italien, Großbritannien), durch die Rentenberechnung nach Mindesteinkommen (Bundesrepublik Deutschland) bzw. entsprechend der besten Beitragsjahre (Frankreich, Großbritannien) oder durch Senkung des Ruhestandsbeginns, ohne daß versicherungsmathematische Leistungskürzungen (z. B. bei vorzeitigem Ruhestandsbeginn gemäß der „flexiblen“ Altersgrenze) vorgenommen wurden. Damit baute man in allen sozialen Rentenversicherungssystemen das Umverteilungselement aus, so daß die Beitragsäquivalenz stark geschwächt wurde.

Weitere gemeinsame Charakteristika sind darin zu sehen, daß für Frauen wohl überall ein günstigeres Renteneintrittsalter gilt, und – ebenfalls ein weltweites Phänomen – auch die „Staatsdiener“ eine überdurchschnittliche Versorgung erhalten. Der Gipfel scheint in Italien erreicht zu sein: Wenn man im Alter von 20 Jahren dem italienischen Staatsdienst beitrifft, kann man sich als Mann im Alter von 40 Jahren und als Frau von 35 Jahren (falls verheiratet oder mit Kindern) mit 60 % des letzten Gehaltes pensionieren lassen². In Frankreich erhalten Staatsbedienstete und Beschäftigte in den nationalisierten Betrieben eine vergleichsweise höhere Rente; die entstehenden Defizite müssen aus den (noch) vorhandenen Überschüssen der allgemeinen Rentenversicherung abgedeckt werden³. Auch in Deutschland lagen und liegen die Versorgungsansprüche der öffentlich Bediensteten deutlich über dem Niveau der Sozialrente; insbesondere das Versorgungsniveau der Beamten war schon immer außerordentlich günstig, während die Renten der Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes sich diesem Niveau erst in den letzten Jahren genähert haben und es heute auf Nettobasis oft sogar übersteigen.

Zunehmende Finanzierungsprobleme

Abgesehen von Problemen, die sich aus der länderspezifischen Ausgestaltung eines sozialen Sicherungssystems ergeben, lassen sich für die zunehmenden Schwierigkeiten übergreifend zwei gemeinsame Faktoren herausarbeiten: Erstens ist die Elastizität der Ausgaben größer als die der Einnahmen, und dies nicht nur kurzfristig, und zweitens wird die Alterspyramide in den Industrieländern immer kopflastiger. Mit anderen Worten: Steigende Defizite (oder abnehmende Überschüsse) haben zunehmend strukturelle Ursachen.

Um die Auswirkungen für die Rentenversicherungen besser verstehen zu können, muß man sich die Hauptelemente der beiden möglichen Finanzierungsverfahren

ren vergegenwärtigen. In vereinfachender Form lassen sich die beiden alternativen Finanzierungsmöglichkeiten wie folgt beschreiben: Beim Kapitaldeckungsverfahren sind die Ausgaben eine Funktion der Einnahmen (im Sinne des strengen Äquivalenzprinzips) und beim Umlageverfahren die Einnahmen eine Funktion der Ausgaben. Oder anders ausgedrückt: Im ersten Fall wird die Höhe der Beiträge fixiert, die spätere Rente ist dann eine Resultante aus eingezahltem Kapital und dessen Verzinsung im Laufe der Jahre; Defizite können nicht entstehen, da die Rente gegebenenfalls gegen Null tendieren kann. Und im zweiten Fall wird die Rentenzahlung fixiert, d. h. eine politische Norm für ein bestimmtes am Erwerbseinkommen orientiertes Versorgungsniveau gesetzt; Defizite entstehen nicht, solange die Beitragsleistungen dem jeweiligen Finanzierungsbedarf entsprechend angepaßt werden. Eine Erhöhung der Beitragssätze wird insbesondere dann erforderlich, wenn sich der Alterslastquotient (Relation von aktiven Versicherten zu Rentnern) verschlechtert oder erhöhte Leistungen und damit ein verbessertes Versorgungsniveau beschlossen werden.

Ungedeckter Wechsel

Aus der Sicht der Sozialpolitiker ist das Umlageverfahren zweifellos das angenehmere, gestattet es doch sehr viel einfacher und geräuschloser, Umverteilungsmaßnahmen über eine entsprechende Ausgestaltung der Rentenformel vorzunehmen. Hinzu kommt, daß bei den Bedingungen, wie sie für Industrieländer in der Nachkriegszeit mit wachsender Bevölkerung und jährlichen Produktivitätssteigerungen gegeben waren, es auch das „billigere“ Verfahren war: Bei stetig wachsender Versichertenzahl führte sogar ein konstanter Beitragssatz (bezogen auf eine ständig wachsende Bemessungsgrundlage) zu immer höheren Einnahmen, die dann überwiegend für Leistungsverbesserungen verwendet wurden. Jeder Versicherte zahlte so weniger ein, als er später an Rentenzahlungen wieder erhielt, da diese von einer größeren und/oder produktiveren Erwerbstätigenzahl aufgebracht wurden. In solchen Phasen macht die jeweilige Rentnergeneration sozusagen „windfall profits“ und die Politikergeneration „political gains“. Die bisher praktizierte Art und Weise des Umlageverfahrens, in der Mehreinnahmen durch Leistungssteigerungen weitergegeben wurden, führt zwangsläufig zu Defiziten oder zu steigenden Beitragssätzen, wenn Bevölkerungszunahme und/oder Wirtschaftswachstum nicht mehr gegeben sind: Man hat also einen ungedeckten Wechsel auf die Zukunft gezogen, dessen Einlösung immer mehr Schwierigkeiten bereiten wird.

Insbesondere die schon absehbare demographische Entwicklung wird eine Neugestaltung des Leistungs-

² Siehe Onorato Castellino, a.a.O.

³ Vgl. Jean-Jacques Rosa, a.a.O.

rechts in naher Zukunft erforderlich machen, falls nicht Beitragssätze in bisher noch unvorstellbarer Höhe in Kauf genommen werden sollen. In den meisten Industrieländern wird erwartet, daß die Relation von Erwerbstätigen zu Rentnern Anfang des nächsten Jahrhunderts auf 2:1 zurückgeht und je nach Annahme über zukünftige Geburtenraten gegebenenfalls auch noch erheblich darunter liegt⁴. Heutiges Leistungsrecht sowie ein zukünftiges reales Wirtschaftswachstum von jährlich 2 bis 3 % vorausgesetzt, erwartet man beispielsweise

□ für die Vereinigten Staaten einen Anstieg des Beitragssatzes (immer einschließlich Arbeitgeberbeitrag) von jetzt rund 10 % auf bis zu 25 %⁵;

□ für Japan, das eine besonders drastische Verschlechterung des Alterslastquotienten erwartet (von 8,2 auf 1,6 im Jahre 2025) und zum größeren Teil seine Sicherung nach dem Kapitaldeckungsverfahren betreibt, einen Anstieg von 10,6 % (1980) auf 16 % (2025). Bei einer völligen Umstellung auf das Umlageverfahren wäre heute zwar nur ein Beitragssatz von 5,5 % erforderlich, im Jahre 2025 aber 30 % und mehr⁶;

□ für die Bundesrepublik Deutschland eine Verdoppelung der heutigen Beitragssätze⁷.

Die praktische Sozialpolitik hat weltweit die langfristigen Finanzierungsaspekte nicht gesehen oder vielleicht auch nicht sehen wollen. So wurden in der Vergangenheit auf der Ausgabenseite großzügige Regelungen durchgesetzt, ohne daß man sich hinreichend die langfristigen Finanzierungserfordernisse bewußt machte. Es ist noch nicht lange her, da prognostizierte man z. B. der deutschen Rentenversicherung riesige Überschüsse, die dann auch prompt in der 72er Reform verteilt wurden. Der „Fehler“ bestand also darin, daß auf Schwankungen in der Liquiditätssituation asymmetrisch reagiert wurde. Liquiditätsüberschüsse wurden zu Leistungsverbesserungen genutzt, Liquiditätsengpässe zu Beitragssatzerhöhungen – mit der Folge, daß man sich dabei zu weit von der Beitragsäquivalenz entfernte. Zu einem solchen Verhalten lädt ein derartig kurzfristig orientiertes Umlageverfahren die Politiker ge-

radezu ein, was insbesondere dann zu erheblichen finanziellen Engpässen führen wird, wenn bereits offenkundige demographische Brüche nicht hinreichend Berücksichtigung finden.

Verhaltensanpassungen

Auch die gegenwärtige Sozialpolitik folgt in den betrachteten Ländern wohl weithin den Tatbeständen, wie sie bei der Einführung der Sozialversicherung gegeben waren, läßt also die zweifellos eingetretene Verbesserung des materiellen Wohlstands weitgehend unberücksichtigt. „Der Erfolg der Alterssicherung und speziell der gesetzlichen Rentenversicherung hat dazu geführt, daß die Gleichsetzung von Rentenempfängern bzw. Haushaltungen, die überwiegend oder ausschließlich auf Renteneinkommen angewiesen sind, mit ‚Armen‘ für immer mehr Menschen fragwürdig geworden ist.“⁸ Trotzdem kommen immer weitere Bevölkerungskreise in den Genuß von Sozialleistungen, die vom Ansatz her eigentlich ärmeren Gruppen vorbehalten sein sollten: Mit Blick auf Probleme von einzelnen hat man allgemeine Regelungen geschaffen, die nun auch in der Regel allgemein beansprucht werden; so erhält auch der wohlhabendere Rentner oft Ansprüche, obwohl er aufgrund seiner individuellen Einkommenssituation oft alles andere als besonders „schutzbedürftig“ ist. Ein sich ausbreitendes „moral hazard“ bei der Inanspruchnahme sozialer Leistungen wird andererseits in allen Ländern von politischer Seite scharf kritisiert, ja, es wird sogar der Versuch unternommen, durch Verschärfung der Gesetzgebung bzw. die Einführung komplizierter Sonderregelungen dieses Verhalten zu kriminalisieren. Aber kann man den Bürgern wirklich übelnehmen, daß sie in einer grundsätzlich marktwirtschaftlich orientierten Umwelt auch in ihrem Verhalten gegenüber unseren sozialen Institutionen ökonomisch rationale Reaktionen zeigen?

Vom einzelnen Bürger wird wohl zu viel Altruismus verlangt, wenn er freiwillig auf die Vorteile der gegenwärtigen Regelungen, beispielsweise hinsichtlich eines möglichst frühen Ruhestandsbeginns, der überwiegend von der Versichertengemeinschaft finanziert wird, verzichten soll, wo der Nachbar sie doch in Anspruch genommen hat. Derjenige, der grundsätzlich zu einem Verzicht bereit wäre, wird so zwangsläufig zum Benachteiligten. Versagt hat hier nicht der einzelne Bürger, sondern die Politik. Das Festhalten an überkommenen Zielen, ohne je ernsthaft zu untersuchen, ob und inwieweit diese annähernd erreicht wurden, und die Absicht, jedem einzelnen Bürger Gerechtigkeit widerfahren zu lassen, mußten zwangsläufig ein komplexes Sicherungssystem (und hier muß man in den meisten Ländern das

⁴ In der Bundesrepublik wird diesen Projektionen zufolge die Relation von Erwerbstätigen zu Rentnern am ungünstigsten sein: Im Jahre 2030 wird diese Relation ungefähr 1,2:1 betragen, rechnet man die Pensionen der Beamten hinzu, eventuell sogar 1:1. Vgl. Hans-Georg Petersen: Sicherheit der Renten? Die Zukunft der Altersversorgung, Hintergründe, Bd. 4, Würzburg, Wien 1981, S. 135 ff.

⁵ Siehe Sherwin Rosen, a.a.O.

⁶ Vgl. Noriyuki Takayama, a.a.O.

⁷ Vgl. Helmut Meinhold: Ökonomische Probleme der sozialen Sicherheit, Kieler Vorträge, N.F. Nr. 86, Kiel 1978.

⁸ Siehe Sozialbeirat, a.a.O., Ziff. 9.

Steuersystem mit einbeziehen) hervorbringen, das von einer Mehrheit der Bürger nicht mehr durchschaut, von einer Minderheit hingegen ausgebeutet werden kann. Der Versuch, Gerechtigkeit für jeden zu schaffen, kann Unrecht für viele bedeuten.

Abwanderung in die Untergrundwirtschaft

Sicherlich besteht für eine gewisse Zeit noch die Möglichkeit, wie bisher fortzufahren. Die demographische Entwicklung wird aber über kurz oder lang schwerwiegende Eingriffe erforderlich machen, und zwar um so eher, je ausgeprägter rezessive Erscheinungen und je niedriger die zukünftigen Wachstumschancen einzuschätzen sind. Fahren wir auch weiterhin fort, die sich aus einer zu hohen Ausgabendynamik ergebenden Finanzierungsprobleme im Bereich der Sozialversicherung im wesentlichen zu Lasten der erwerbstätigen Generation zu lösen, werden schon bald Grenzen der Belastbarkeit erreicht, die darin zum Ausdruck kommen, daß immer mehr Erwerbstätige Verhaltensanpassungen vornehmen, um sich diesen Belastungen zu entziehen. Das Beispiel einiger europäischer Länder, in denen die Erwerbstätigen Sozialhilfe beanspruchen, in den frühzeitigen Ruhestand gehen oder in die Untergrundwirtschaft abwandern, sollte Warnung sein.

Hier sei nur an das italienische Beispiel erinnert, das bereits als „Italy's new economic miracle“ in die Literatur Eingang gefunden hat⁹. Es besteht weitgehend Eignigkeit, daß das Wachstum der italienischen Untergrundökonomie stark beeinflusst ist von der Steuer- und Sozialpolitik, beispielsweise durch großzügige Kriterien hinsichtlich der Erwerbsunfähigkeit, eines frühen Ruhestandsbeginns, eines hohen Rentenniveaus (im Vergleich zum Einkommen der Erwerbstätigen) usw. Onorato Castellino konstatiert in seiner Analyse: „Italy has superimposed a strong dose of Mediterranean light-heartedness.“¹⁰ Trotzdem scheint Italien immer noch eine „funktionierende Anarchie“ zu sein, übrigens im Gegensatz zu manchen sozialistischen Staaten, die mit ähnlichen Entwicklungen im Bereich der Untergrundwirtschaft konfrontiert sind.

In der Bundesrepublik Deutschland ist zugegebenermaßen die Evidenz für ein starkes Wachstum der Untergrundwirtschaft nicht sehr eindrucksvoll¹¹, obwohl es einige Symptome auch hier gibt. Die Geschwindigkeit, in der sich Verhaltensanpassungen vollziehen, ist sicherlich auch abhängig von der vorherrschenden nationalen Mentalität. Immerhin nimmt die Grenzbelastung der

Einkommen der erwerbstätigen Generation mit Steuern und Sozialbeiträgen im internationalen Vergleich durchaus eine Spitzenstellung ein, so daß einiges für die Annahme spricht, daß wir uns langsam der Schwelle nähert haben, von der ab auch in der Bundesrepublik Verhaltensänderungen wahrscheinlich werden. Auch wenn objektive Steuerbelastungsgrenzen kaum definierbar sind, zeigt die gegenwärtige Erfahrung, daß subjektive Steuerbelastungsgrenzen schon heute ein Problem für die Finanzierung der Staatsausgaben sind¹².

Die Verlagerung ökonomischer Aktivitäten von der offiziellen Wirtschaft in die Schattenwirtschaft muß nicht die Existenz der gegenwärtigen Gesellschaft gefährden; sicherlich kann man in dieser Entwicklung auch positive Aspekte gesellschaftlicher Art sehen¹³. Auf jeden Fall würde eine solche Entwicklung allerdings zu einer weiteren Verschlechterung der Lage der Sozialversicherung beitragen, da die Einnahmen sinken und bei unvermindertem Leistungsanspruch der Rentnergeneration zukünftige Defizite noch steigen.

Reparaturen

Die düsteren Perspektiven für die staatlichen Rentenversicherungen entbehren natürlich nicht eines spekulativen Elements; die den Projektionen zugrunde liegenden Annahmen könnten sich als zu pessimistisch erweisen. Aus heutiger Sicht ist oft schwer vorstellbar, daß die Geburtenrate wieder stark ansteigen könnte und/oder die Wirtschaft wieder stärker wächst; in beiden Fällen würden sich die Finanzierungsprobleme aber erheblich geringer darstellen. Die Problemanalyse macht andererseits aber deutlich, daß der defizitäre Trend weniger konjunkturelle denn strukturelle Ursachen hat und ein Reformbedarf auch unabhängig von der tatsächlichen Entwicklung der nächsten Jahre besteht.

Modifikationen der bestehenden Systeme können entweder auf der Einnahmen- oder auf der Ausgaben-seite ansetzen. Da die heutigen Beitragssätze schon jetzt vielfach als zu hoch empfunden werden und von einem weiteren Anstieg massive negative Anreizwirkungen auf den Leistungswillen der Erwerbstätigen befürchtet werden, konzentrieren sich die Vorschläge auf eine Einschränkung des gegebenen Leistungsrechts. Der in der internationalen Diskussion meistgehandelte Vorschlag sieht eine Anhebung des Renteneintrittsalters vor. In den Vereinigten Staaten wird diskutiert, die

⁹ Vgl. Herbert Giersch: Comment on Paul Samuelson's Paper: The World Economy at Century's End, Kieler Arbeitspapier Nr. 110, Kiel 1980, S. 7.

¹⁰ Onorato Castellino, a.a.O.

¹¹ Vgl. H.-G. Petersen: Size of the Public Sector, Economic Growth and the Informal Economy. Development Trends in the Federal Republic of Germany. Paper prepared for the 17th IARIW-Conference 1981, in: Review of Income and Wealth, New Haven. Erscheint demnächst.

¹² Siehe Sozialbeirat, a.a.O., Ziff. 171.

¹³ Vgl. H.-G. Petersen: Size of the Public Sector, a.a.O.

allgemeine Altersgrenze von jetzt 65 Jahren auf 70 anzuheben, während in Europa wohl mehr das Modell der flexiblen Altersgrenze mit Zu- und Abschlägen im Vordergrund steht, die der Mehrbelastung der Versicherungsgemeinschaft bei vorzeitigem Ruhestandsbeginn bzw. dem Rentenverzicht bei späterem Ruhestandsbeginn (eventuell mit zusätzlichen Anzelelementen) entsprechen. Die Unterschiede sind letztlich nicht sehr groß, lassen im zweiten Fall aber einen größeren Spielraum für eine individuelle Gestaltung. Andere Vorschläge betreffen Regelungen hinsichtlich der Indexierung der Bestandsrenten, Reduzierungen der Umverteilungselemente etc.; sie sind meistens sehr spezifisch auf die Situation in den einzelnen Ländern zugeschnitten.

Einfluß auf das Wachstum

Wie ernst die Finanzierungsprobleme eines Tages die Rentenversicherungen treffen werden, hängt sehr stark davon ab, in welchem Maße wirtschaftliches Wachstum auch zukünftig gegeben sein wird. In diesem Zusammenhang wird dann häufig darauf hingewiesen, daß die bestehenden Sozialversicherungssysteme sich hemmend auf das wirtschaftliche Wachstum auswirken können. Ausgangspunkt solcher Überlegungen sind empirische Untersuchungen von Feldstein¹⁴, die darauf hindeuten scheinen, daß die Einführung einer staatlichen Rentenversicherung die private Ersparnisbildung reduziert hat. In einer solchen ultrarationalen Lebens-einkommensbetrachtung – wie sie dieser Analyse zugrunde liegt – kann ein derartiger Effekt möglich sein; allerdings entsprechen diese Ansätze zu wenig der komplexen Realität. Die bisherigen empirischen Studien liefern keine ausreichende Evidenz, da beispielsweise zwischen den einzelnen Variablen hohe Interkorrelationen bestehen und der Einfluß der Sozialversicherung kaum von anderen Bestimmungsgründen für das Sparverhalten zu trennen ist; folglich kann jedes Ergebnis möglich sein. Auch aus der Entwicklung der deutschen Sozialversicherung ergeben sich kaum Anzeichen dafür, daß das Sparverhalten beeinträchtigt worden ist; denn die Bundesrepublik Deutschland gehört zu den Industrieländern mit den höchsten Beitragssätzen zur Sozialversicherung, hat gleichzeitig aber auch eine der höchsten Sparquoten der Welt.

Für die praktische Politik der Gegenwart hat der Wechsel vom Umlageverfahren auf das Kapitaldeckungsverfahren – wie das die Feldstein-Untersuchung

impliziert – nur eine untergeordnete Bedeutung: In einer Phase sinkender aktiver Versichertenzahlen müßten auch bei einer Kapitaldeckung Reserven aufgelöst werden, um den laufenden Verpflichtungen nachkommen zu können. Wollte man in einer solchen Phase einen Systemwechsel vornehmen und gleichzeitig auch noch Reserven bilden, müßten die Beitragssätze über das heute schon hohe Niveau hinaus angehoben werden; das würde vermutlich erst recht negative Anreizwirkungen hervorrufen. Die Alternative der Reservenbildung kann deshalb nur im marginalen Bereich eine Rolle spielen.

Grundsätzliche Überlegungen

In den westlichen Volkswirtschaften herrscht über alle Parteigrenzen hinweg ein breiter Konsensus, daß unser System der *sozialen* Altersversorgung zwar reformbedürftig, aber grundsätzlich erhaltenswert ist. Über Art und Umfang dieser Reformen gehen die Meinungen allerdings weit auseinander: Einige ziehen die Grundlagen des heutigen Altersversicherungssystems nicht in Zweifel; mehr oder weniger partielle Reformen, die einige Fehlentwicklungen korrigieren sollen, werden für ausreichend gehalten, um die Existenz der Rentenversicherung auch in Zukunft angesichts erheblicher Probleme zu gewährleisten. Andere wiederum empfehlen eine Abkehr von den bisherigen Grundsätzen und Zielvorstellungen, die größtenteils dem vorigen Jahrhundert entstammen, und halten eine Umorientierung in der Sozialpolitik für dringend erforderlich.

Sicherlich lassen sich die gegenwärtigen Fehlentwicklungen durch partielle „Reparaturen“ abmildern, ob sie sich damit aber auch auf die Dauer beseitigen lassen, erscheint zweifelhaft. Wie bereits dargestellt, sind es im wesentlichen drei Faktoren, die langfristig die soziale Altersversicherung gefährden: die demographische Entwicklung, die Ausgabendynamik aufgrund der Art der Leistungsberechnung und unerwünschte oder besser gesagt nicht antizipierte Verhaltensanpassungen der Versicherten. Die Bevölkerungsentwicklung gehört zu den Rahmendaten, die für ein Alterssicherungssystem eher eine exogene Größe darstellen und von ihm kaum beeinflußt werden können. Die Ausgabengestaltung sowie Verhaltensänderungen sind demgegenüber endogene Größen; sie in Reformüberlegungen einzubeziehen, erscheint dringend notwendig. Zweifellos sind in der Vergangenheit große soziale Fortschritte erzielt worden. Gleichzeitig wurde aber ein umfangreicher Umverteilungsapparat aufgebaut, der allem Anschein nach viel Masse bewegt, in der Einschätzung vieler Betroffener aber nur wenig Nettoeffekte aufweist und zunehmend auf Widerspruch in der Öffentlichkeit

¹⁴ Siehe Martin Feldstein: Social Security, Induced Retirement and Aggregate Capital Accumulation, in: Journal of Political Economy, Chicago 1974, Vol. 82, S. 905 ff.; ders.: Social Security, in: Michael J. Boskin (Ed.): The Crisis in Social Security: Problems and Prospects (Institute for Contemporary Studies), 3. Auflage, San Francisco 1979, S. 17 ff.

stößt. Solche Probleme lassen sich nicht dadurch beseitigen, daß die Ausgaben linear beschnitten werden.

Ziele einer Reform

Was die Bundesrepublik Deutschland anbetrifft, liegen ihre Probleme im strukturellen Bereich, so daß lineare Kürzungen nicht die bestehenden Fehlentwicklungen beseitigen können, sondern sie vielmehr zementieren, wenn nicht sogar verschärfen. Aber auf welches Ziel hin sollen wir unsere soziale Alterssicherung reformieren? Auch wenn man nicht einer völligen Neukonzeption das Wort redet, kann eine Fortentwicklung sinnvollerweise nur erfolgen, wenn man Zielvorstellungen vorgibt. Hier wären die Politiker aufgerufen, ihre Wertungen und Prioritäten offenzulegen, denn von wissenschaftlicher Seite läßt sich relativ wenig zu den Zielen selbst sagen, allenfalls zu Inkonsistenzen und Effizienzüberlegungen bei der Verfolgung der Ziele.

Der Sozialbeirat hat in seinem neuesten Gutachten zwölf Hauptzielbereiche genannt, die für das soziale Alterssicherungssystem relevant sind¹⁵. Nun sind die dort genannten Ziele für die praktische Politik nicht unbedingt als gleichrangig anzusehen, und nur wenige lassen sich aus der Grundidee eines sozialen Alterssicherungssystems ableiten. Das wesentliche Ziel ist die Sicherstellung von Einkommen in Phasen, in denen kein Erwerbseinkommen erzielt werden kann. Dem entspricht in sozial orientierten Marktwirtschaften, daß den Bürgern ein Leben frei von materieller Sorge und Not ermöglicht werden soll. Nun ist es eine Frage des sozialen Konsensus, ob man über diese Zielsetzung, die eine Mindestsicherung impliziert, hinausgehen sollte, indem man politisch ein bestimmtes Versorgungsniveau fixiert, oder ob man anstelle staatlichen Zwanges mehr auf die eigenverantwortliche Entscheidung der Bürger über ihr individuelles Versorgungsniveau setzt.

Vor dem Hintergrund der sich allmählich durchsetzenden Erkenntnis, daß die Arbeitnehmer nach 100 Jahren Sozialpolitik sowie gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklung heute nicht mehr so arm, uninformiert und machtlos wie früher sind und das wesentliche Ziel weitgehend verwirklicht wurde, sollte es im Bereich der Sozialpolitik eigentlich zu erheblichen Revisionen kommen. Immerhin hat sich die Einkommens- und Vermögenssituation der Bürger wesentlich verbessert¹⁶, so daß heute eigentlich die Schutzbedürftigkeit

breiter Schichten nicht mehr in der gleichen Intensität gegeben ist wie früher. Ob in einem Grundsicherungssystem diese Entwicklung besser berücksichtigt werden kann und ob bei einer schrittweisen Fortentwicklung in Richtung auf ein solches System gleichzeitig auch unsere langfristigen Probleme im Bereich der Alterssicherung besser in den Griff zu bekommen sind, soll abschließend für die Bundesrepublik Deutschland diskutiert werden.

Integrierte Gesamtversorgung

Unser heutiges Alterssicherungssystem – gesetzliche Rentenversicherung, Zusatzversicherung des öffentlichen Dienstes, Beamtenversorgung, betriebliche Altersversorgung, die private Lebensversicherung und gegebenenfalls auch die Sozialhilfe – ist Resultat eines historischen Entwicklungsprozesses. Daher kann es nicht verwundern, daß dieses komplexe System nicht etwa einigen wenigen Grundprinzipien folgt, sondern ein Konglomerat sich zum Teil widersprechender Prinzipien darstellt, also nicht rational aufgebaut ist. Versorgungsniveaus, Voraussetzungen hinsichtlich der Leistungsgewährung und die Bemessung sowie die Art der Finanzierung wurden in den einzelnen Systemen unterschiedlich festgelegt – mit dem Resultat, daß heute unterschiedliche Leistungen für im wesentlichen gleiche Tatbestände gewährt werden. Es sei an dieser Stelle nur am Rande erwähnt, daß sich gerade im Bereich der Beamtenversorgung, aber auch im Bereich der Zusatzversorgung für die Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes Privilegien geradezu kumulieren. Gerade die Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes sind von den bisherigen Kürzungsmaßnahmen im Bereich der Altersversorgung weitestgehend verschont worden. Daß aber gerade die „Diener des Staates“ auf Dauer von der Beteiligung an den Zukunftslasten ausgenommen werden, dürfte eine unerträgliche Belastung des Solidarsystems darstellen und kann letztlich auch von ihren Interessenverbänden nicht ernsthaft gewollt sein. Da auch die weitere Anpassung der Leistungen insbesondere aus der gesetzlichen Rentenversicherung an die Leistungen der Versorgung des öffentlichen Dienstes in Anbetracht der weiteren demographischen Entwicklung die Grenzen der Finanzierung sprengen würde, sollte eine Harmonisierung der verschiedenen Alterssicherungssysteme sowohl auf der Leistungsseite als auch auf der Beitragsseite erfolgen¹⁷, beispielsweise in Richtung auf eine Grundsicherung hin¹⁸.

¹⁶ Vgl. Meinhard M i e g e l : Sicherheit im Alter (IWG-Impulse), Stuttgart 1981.

¹⁷ Vgl. Sozialbeirat, a.a.O., Ziff. 199 ff.; sowie H.-G. P e t e r s e n : Sicherheit der Renten?, a.a.O., S. 174 ff.

¹⁸ Siehe hierzu auch ähnliche Überlegungen bei Meinhard M i e g e l , a.a.O.

¹⁵ Vgl. Sozialbeirat, a.a.O., Ziff. 34 ff. Im einzelnen werden genannt 1. Stetigkeit des Nettoeinkommens, 2. Verminderung der Ungleichmäßigkeit der Bedarfsdeckungsmöglichkeit, 3. Leistungsangemessenheit des Einkommens, 4. Vermeidung von Armut, 5. Einkommensniveau und Einkommenswachstum, 6. Vertrauen in die Stabilität und Gerechtigkeit der sozialen Sicherung, 7. Stabilität von Ehe und Familie, 8. Entfaltungschancen für das Individuum, 9. Vermeidung von Vereinsamung, 10. Stabilität im Altersaufbau, 11. Soziale Mobilität, 12. Transparenz und Verwaltungslast.

Die Grundsicherung wäre dynamisch auszugestalten, so daß sich das sozial-kulturelle Existenzminimum auch im realen Wachstumsprozeß erhöhen würde. Bei der eigenverantwortlichen zusätzlichen Altersvorsorge, die durchaus im Rahmen eines sozialen Sicherungssystems erfolgen könnte, wäre eine eindeutige Bindung zwischen Beitrag und Rentenhöhe gegeben. Als Substitut bliebe dem Bürger neben dem Versicherungssparen (Sparen mit Risikoausgleich) auch verstärkt die Möglichkeit zu individueller Vermögensbildung. Ein derart umgestaltetes System ist nicht mehr – wie unser gegenwärtiges – auf die Selbstbeschränkung der Bürger in ihren Anprüchen gegenüber dem Staat angewiesen; es bleibt eher das Gefühl erhalten, daß jeder über die Grundsicherung hinausgehenden Leistung auch eine Gegenleistung zu entsprechen hat. Das heute weit verbreitete Anspruchsdenken gegenüber dem Staat, der insbesondere in den Augen vieler Interessenvertreter nach Möglichkeit jedes Risiko – natürlich auf garantiert hohem Einkommensniveau – absichern sollte, könnte vermutlich erheblich reduziert werden.

Änderungen im Steuersystem

Eine Harmonisierung unseres Alterssicherungssystems käme freilich ohne einschneidende Änderungen im Bereich des Steuersystems nicht aus. Aber auch in diesem Bereich könnte bei entsprechender Zielvorstellung schrittweise vorgegangen und beispielsweise die gegenwärtigen Finanzierungskrisen der öffentlichen Haushalte als Anlaß genommen werden, die wesentlichen Transferzahlungen an private Haushalte in das System der Einkommensbesteuerung zu integrieren. Allein dadurch würden die Kumulationswirkungen, die aus dem heutigen Sozialrecht resultieren, stark abgemildert. Die Integration von Transfer- und Steuersystem würde dazu führen, daß die vollen Sozialleistungen nur diejenigen erhalten, die keine Einkommensteuer zahlen. Liegen andere Einkünfte vor, für die eine Steuerpflicht besteht, wird die entstehende Steuerschuld mit den Transfers verrechnet („negative Einkommensteuer“). Die heute häufig praktizierte Umverteilung von der einen Tasche des Bürgers in die andere Tasche – verbunden mit einem Beschäftigungseffekt für die dazwischengeschalteten Bürokratien – würde weitgehend entfallen.

Trotz der vor uns liegenden Probleme, die zweifellos eine ernsthafte Belastung für unser soziales Sicherungssystem mit sich bringen werden, sind bei einer rechtzeitigen Umorientierung radikale Einschnitte in das Sicherungssystem nicht erforderlich. Noch ist genügend Zeit vorhanden, das System schrittweise fortzuentwickeln, wenn man nur weiß, in welche Richtung man sich zukünftig begeben will. Die vorhandene Aus-

gabendynamik, verbunden mit der zu erwartenden demographischen Entwicklung sowie sich heute schon abzeichnenden Verhaltensanpassungen (moral hazard und Entwicklung einer Schattenwirtschaft) lassen eine ausgewogene Verteilung der Zukunftslasten schwierig, wenn nicht sogar unmöglich erscheinen. Wird eine halbwegs akzeptable intergenerative Verteilung der Zukunftslasten angestrebt, muß man die Rentenansprüche senken und die Beiträge erhöhen. Werden aber die sich nach heutigem Leistungsrecht ergebenden Ausgaben der Rentenversicherung als sozialer Besitzbestand festgeschrieben, dann ergibt sich für die gegenwärtig ins Erwerbsleben wachsende junge Generation eine verhängnisvolle Zukunftsperspektive: In den nächsten zehn Jahren wird sie von einer hohen Jugendarbeitslosigkeit betroffen sein und anschließend, wenn sich ihre beruflichen Chancen verbessern, wird sie voll von den explodierenden Alterslasten getroffen. Das Lebenseinkommen dieser erwerbstätigen Generation würde so reduziert, daß man daran zweifeln kann, ob dieser Generation überhaupt noch genügend Leistungsanreize geboten werden, die unabdingbare Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit unseres Wirtschaftssystems sind.

Gefahr von Radikalkuren

Viele Interessenverbände interpretieren unseren sozialen Konsens dahingehend, daß jegliche Kritik und aus ihr folgende Reformüberlegungen mit dem Schlagwort der „sozialen Demontage“ belegt werden. Fahren wir aber in der „altbewährten“ Weise fort, treibt unser soziales Sicherungssystem auf einen Zustand zu, in dem nur noch Radikalkuren – mit allen damit verbundenen Risiken – Abhilfe schaffen können. Entwickeln wir heute die notwendigen Konzepte, wäre noch ausreichend Zeit für Reformen vorhanden. Wir müssen nur den Mut finden, den Bürgern zu sagen, daß manche alten Zielsetzungen im Bereich der Sozialpolitik überholt sind und daß der Fehler gemacht worden ist, ihnen zu lange zu folgen. Ein „neuer“ guter Grundsatz könnte sein, dem Bürger zu verdeutlichen, daß es für ihn vielleicht besser wäre, auf eigenverantwortliches Handeln zu vertrauen, als daran zu glauben, daß Regierung, Politiker, Bürokratie und Verbände für eine soziale Sicherheit schon ihr Bestes tun werden. Denn es erscheint eher wahrscheinlich, daß der informierte Bürger in bezug auf eine eigenverantwortliche Alterssicherung weiter vorausschauend plant als viele Politiker, die aufgrund ihres befristeten Wählerauftrages in unseren demokratischen Staatswesen nur selten über das Ende der laufenden Legislaturperiode hinausblicken und die – wenn das Kind in den Brunnen gefallen ist – meist nicht mehr zur Verantwortung gezogen werden können.