

Dinkel, Reiner Hans

Article — Digitized Version

Die Zukunftsprobleme der Rentenversicherung: Eine Folge des Versicherungsverfahrens?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Dinkel, Reiner Hans (1986) : Die Zukunftsprobleme der Rentenversicherung: Eine Folge des Versicherungsverfahrens?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 66, Iss. 2, pp. 79-86

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136129>

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.

Die Zukunftsprobleme der Rentenversicherung: Eine Folge des Versicherungsverfahrens?

Reiner Dinkel, München

Angesichts der sich abzeichnenden langfristigen Finanzierungsprobleme der gesetzlichen Rentenversicherung hat sich die sozialpolitische Diskussion in der Bundesrepublik erneut, wie bereits bei der Rentenreform von 1957, der grundsätzlichen Frage des Versicherungsverfahrens zugewandt. Dr. Reiner Dinkel analysiert die Ursachen der heutigen und künftigen Rentenprobleme und untersucht, ob ein Übergang vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren Abhilfe schaffen könnte.

Seit der Gründungszeit der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland vor mehr als 100 Jahren haben sich vor allem vier Entwicklungen abgespielt, die zusammengenommen die heutigen und zukünftigen Probleme unseres Alterssicherungssystems fast vollständig beschreiben:

- die Alterung,
- die Verkürzung der Lebensarbeitszeit,
- die langfristige Erhöhung des Rentenniveaus und
- der säkulare Geburtenrückgang.

Das Kürzel *Alterung* beschreibt den Umstand, daß Neugeborene seit Jahrhunderten erwarten dürfen, länger als die vor ihnen geborenen Jahrgänge zu leben. Zum Zeitpunkt der Einführung der Sozialversicherung galt in Deutschland für Männer eine Lebenserwartung von 37 Jahren, für Frauen von 40 Jahren. Nach den Angaben der Sterbetafel 1981/83 haben Männer inzwischen eine Lebenserwartung von 70,5 Jahren erreicht, Frauen sogar von 77 Jahren. Wichtig dabei ist, daß der Zuwachs an Lebenserwartung in den ersten Jahrzehnten dieses Jahrhunderts fast ausschließlich auf einer verringerten Kindersterblichkeit beruhte. Für eine Rentenversicherung ist eine solche Entwicklung günstig, da die Zahl der potentiellen Beitragszahler stärker erhöht wird als die der Rentner. Seit einigen Jahrzehnten ist kaum noch eine Verringerung der Kindersterblichkeit erzielt worden, und der medizinische Fortschritt wirkte sich fast ausschließlich zugunsten der Lebenserwartung der oberen Altersstufen aus.

Parallel zur Alterung kam es in Deutschland zu einer *Verkürzung der Lebensarbeitszeit*. Zum Zeitpunkt der Einführung der Rentenversicherung begann das Erwerbsleben im Durchschnitt mit rund 15 Jahren, das Renteneintrittsalter lag bei 70 Jahren. Im Jahr 1984 dürfte das durchschnittliche Eintrittsalter in das Berufsleben zwischen 20 und 25 Jahren liegen, das durchschnittliche Renteneintrittsalter dagegen bei 55 Jahren. Dazwischen liegen dann noch Jahre, in denen zwar wegen Arbeitslosigkeit, Aus- oder Weiterbildung, Erwerbsunfähigkeit etc. keine Beiträge gezahlt, aber Rentenansprüche erworben werden. Ein Jahr eher in Rente zu gehen, heißt nicht nur, die durchschnittliche Zahl der zu zahlenden Renten um mehr als 5 % zu erhöhen, es bedeutet auch einen Ausfall der Beiträge des „Frührentners“ in diesem Jahr.

Ein dritter Faktor ist die *Erhöhung des realen Rentenniveaus*. Die Sozialversicherung begann im vorigen Jahrhundert mit geringen Nominalleistungen ohne Realwertsicherung. Heute erwarten Neurentner eine Versorgung etwa in Höhe der durchschnittlichen Nettoeinkommen der Erwerbstätigen. Zwar liegt das (Brutto-) Rentenniveau niedriger, aber angesichts der vielfachen Kumulation von Leistungen und der steigenden durchschnittlichen Abgabelast der Erwerbstätigen wird diese Erwartung doch inzwischen weitgehend erfüllt. Der Anstieg des voll realwertgesicherten Versorgungsniveaus trat vor allem nach der Rentenreform von 1957 ein, ist aber noch nicht abgeschlossen, bedenkt man etwa die langfristigen Auswirkungen der neuen Hinterbliebenenrenten.

Ein Fazit läßt sich bereits ziehen: Wir wollen heute rund 30 Jahre unseres Lebens arbeiten und anschließend rund 20-30 Jahre lang ein Einkommen beziehen, das real dem der Erwerbstätigen entspricht. Keine wie auch immer ausgestaltete Versicherung wird uns zur Er-

Dr. Dr. Reiner Dinkel, 39, ist Privatdozent am Staatswirtschaftlichen Institut der Universität München.

füllung dieser Ansprüche einen Vertrag anbieten können, der einen Beitragssatz von nur 10 oder 20 % der aktuellen Einkommen vorsieht, noch dazu, wenn wir eine volle Realwertsicherung dieser Ansprüche in einigen Jahrzehnten wollen.

Zumindest für umlagefinanzierte Versicherungen (wir wollen im weiteren prüfen, ob auch für kapitalgedeckte) kommt noch ein Faktor hinzu: der Einfluß des *säkularen Geburtenrückgangs*. Werden die momentanen Renten von den gegenwärtigen Beitragszahlern finanziert, spielt notwendigerweise das Verhältnis der Zahl der Rentner zur Zahl der Erwerbstätigen eine wichtige Rolle. Neben der Mortalität und den Wanderungen wird dieses Verhältnis durch die Entwicklung der Fertilität bestimmt. Nur in einer stationären Bevölkerung ohne Wanderungen bleibt das Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentnern dauerhaft konstant. Eine stationäre Bevölkerung ist durch eine unveränderte Mortalität und eine sogenannte *Nettoreproduktionsrate* R_0 von Eins gekennzeichnet, wenn die Töchtergenerationen die Müttergenerationen jeweils exakt ersetzen. Steigt die Reproduktionsrate auf Werte oberhalb 1, sinkt der Anteil der Rentner an der Bevölkerung ebenso wie der erforderliche Beitragssatz. Deutschland ist allerdings historisch durch die gegenteilige Entwicklung gekennzeichnet: Lag vor der Jahrhundertwende die Reproduktionsrate in der Nähe von 1,5, so sank sie nach dem Ende des Ersten Weltkriegs auf Werte unterhalb von 1 und liegt momentan zwischen 0,7 und 0,8.

Keht sich eine früher wachsende in eine schrumpfende Bevölkerung um, muß für einige Jahrzehnte die Belastung der Erwerbstätigen besonders stark ansteigen. In den vergangenen Jahrzehnten wurden diese Zusammenhänge nicht wirksam, weil die Zuwanderung von Millionen an Flüchtlingen, Gastarbeitern etc. in den Wirkungen einer wachsenden Bevölkerung entsprach und weil eine Reihe von Rentnerjahrgängen durch Kriege dezimiert wurde. Zudem schaffte eine steigende Erwerbsquote für Jahrzehnte günstige Bedingungen, da relativ mehr Beiträge eingingen, die erst in der Zukunft auch zu mehr Renten führen.

Der Geburtenrückgang wird zusammen mit den drei zuvor genannten Faktoren zur Folge haben, daß das gegenwärtige Rentenniveau langfristig nur noch um den Preis von mehr als doppelt so hohen Beiträgen aufrechterhalten werden kann. Für den Bestand eines Sozialversicherungssystems, das zu solchen Ergebnissen führt, darf man mit Recht skeptisch sein.

Hätten sich diese zukünftigen Finanzierungsprobleme des Alterssicherungssystems durch eine andere Organisationsform vermeiden lassen? Im Grundsatz

kann eine Sozialversicherung nach zwei Prinzipien und deren Mischformen aufgebaut sein, dem Umlage- oder dem Kapitaldeckungsverfahren.

Im Umlageverfahren werden die jeweils fälligen Renten als direkte Transfers von den momentanen Beitragszahlern finanziert, die im eigenen Alter über den sogenannten „*Generationenvertrag*“ von den dann Erwerbstätigen versorgt werden. Im Kapitaldeckungsverfahren werden die während des Erwerbslebens erhobenen Beiträge gespart, um zusammen mit den Zinsen und Zinseszinsen Jahrzehnte später wieder schrittweise an die Rentner ausgezahlt zu werden.

Während die Diskussion um die Logik der umlagefinanzierten Rentenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland angesichts der Erfolge der Rentenreform von 1957 für einige Jahrzehnte verstummte, hielt sie z. B. in den USA unverändert an. Dort wurde die umlagefinanzierte Sozialversicherung für die sehr niedrige Sparquote verantwortlich gemacht: ihr wurden wachstumshemmende Wirkungen nachgesagt. In der Bundesrepublik lag demgegenüber die Sparquote dauerhaft hoch. Lange Zeit wurde sie sogar eher als zu hoch angesehen, so daß in diesem Fall negative Wachstumswirkungen nur schwer angeführt werden konnten.

Die Diskussion bei uns in der Bundesrepublik entbrannte im Zusammenhang mit den erkannten Zukunftsproblemen der umlagefinanzierten Rentenversicherung, von denen angenommen wird, sie wären in einem Kapitaldeckungsverfahren nicht entstanden oder könnten durch einen Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren gelöst werden. Bei der Auseinandersetzung mit diesem Argument wollen wir zunächst fragen, welche der oben angesprochenen Strukturverschiebungen mit der Organisationsform der Rentenversicherung in Zusammenhang stehen. Anschließend soll geprüft werden, ob Kapitaldeckung für eine allgemeine Sozialversicherung überhaupt eine logische Möglichkeit darstellt. Abschließend sollen die konkreten Auswirkungen eines vollständigen oder teilweisen Wechsels zum Kapitaldeckungsverfahren in der Bundesrepublik aufgezeigt werden.

Spezifikum des Umlageverfahrens

Von den oben angesprochenen Faktoren hat beim Umlageverfahren nur die Bevölkerungsentwicklung einen besonderen Einfluß. Die anderen drei Faktoren müssen notwendigerweise in jeder Form von Versicherung in gleicher Weise gelten.

Typisch für das Umlageverfahren ist, daß es Verbesserungen im Verhältnis zwischen der Zahl der Beitragszahler und der Rentner unmittelbar als Vorteil (an die Rentner und/oder die Beitragszahler) weitergeben kann

und eine Verschlechterung dann ebenso unmittelbar spürbar werden läßt. (Auch eine kapitalgedeckte Versicherung, die die gesamte Volkswirtschaft einschließt, ist allerdings von der Bevölkerungsentwicklung abhängig, wie wir anschließend zeigen werden.)

Daß eine umlagefinanzierte Sozialversicherung stets auf demographische Entwicklungen reagieren muß, ist ebenso offensichtlich wie es erstaunlich ist, daß dieser Zusammenhang gerade in der Bundesrepublik Deutschland so lange zu leugnen versucht wurde. Schreiber, der sich in seinem Gutachten von 1956 sehr für die Rentenreform aussprach, erinnerte daran, daß man im begünstigenden Fall nicht einen Zusammenhang außer acht lassen dürfe, der natürlich bei einer Umkehrung der Entwicklung dann entsprechend belastend wirken müsse¹.

Daß jede umlagefinanzierte Alterssicherung stets von der demographischen Entwicklung abhängt, ist jedoch noch kein Argument dafür, bei ungünstigen demographischen Trends zum Kapitaldeckungsverfahren überzugehen. Die grundsätzliche Frage ist, ob Kapitaldeckung makroökonomisch überhaupt möglich ist. Daß es einer gesamtwirtschaftlich gesehen „kleinen“ privaten Rentenversicherung gelingt, aus den angesammelten Beiträgen der jeweiligen Vertragspartner für diese eine ausreichende Rendite zu erwirtschaften, bedeutet längst noch nicht, daß dies für eine die Gesamtbevölkerung umfassende Sozialversicherung ebenfalls der Fall sein kann.

Charakteristika der Kapitaldeckung

Mindestens in einem ganz wichtigen Punkt müßte sich eine kapitalgedeckte Versicherung, die große Bevölkerungsteile erfaßt, von den heute arbeitenden (kleinen) Privatversicherungen unterscheiden: Die Rendite dieser allgemeinen Versicherung würde im Vergleich zu den Renditen der heutigen privaten Versicherungsunternehmen sehr gering werden, da ein beträchtliches Geldkapital in die nicht im gleichen Ausmaß vermehrbaren rentablen Anlageformen drängen würde.

Eine solche allgemeine Versicherung mit Kapitaldeckung hätte für jeden neueintretenden Jahrgang die Aufgabe, das lebenslange Beitrags-Leistungsverhältnis durch Aufbau und anschließende Auflösung von Reserven auszugleichen und somit – wie dies heutige private Versicherungen auch tun – jeden Jahrgang anders zu behandeln. Die lebenslangen Beiträge müßten in einer solchen Versicherung folglich konstant (oder mit einer fest vereinbarten Steigerungsrate versehen), aber von

Jahrgang zu Jahrgang verschieden sein. Um das Deckungskapital nicht zu groß oder zu klein werden zu lassen, müßten zu Vertragsbeginn sowohl die Rentenhöhe über die Höhe des Beitrages als auch das Renteneintrittsalter festgelegt werden. Die zukünftige Mortalität eines Jahrgangs müßte mit einem möglichst zuverlässigen Verfahren prognostiziert werden, wie dies auch bei privaten Versicherungen geschieht. Damit würde übrigens eine Versicherung nach dem Kapitaldeckungsprinzip auf Mortalitätsvariationen viel früher reagieren als unsere heutige Umlageversicherung, bei der dies erst im nachhinein der Fall ist.

Ein Manko einer solchen Versicherung wäre, daß weder die Mortalitätsentwicklung noch die tatsächlich erreichte und anrechenbare interne Verzinsung über Jahrzehnte vorausgesagt werden können. Die Hauptschwäche wäre die bei Kapitaldeckung grundsätzlich nicht mögliche volle Realwertsicherung. Da beim gegenwärtigen Umlageverfahren alle Renten aus den heutigen Einkommen finanziert werden, kann man auch den Rentnern ein Altersruhegeld als Teil der heutigen Einkommen zahlen. Eine durch Reserven gebildete Versicherung kann immer nur auf die (eigenen) vergangenen Beiträge des Versicherten bezogen sein, die um so weniger realwertgesichert sind, je weiter sie zurückliegen.

Die historische Perspektive

In der Bundesrepublik wurde das Umlageverfahren in der Rentenversicherung „offiziell“ erst durch die Rentenreform des Jahres 1957 eingeführt. Deshalb kann der Eindruck entstehen, es sei damals zu einem Wechsel vom Kapitaldeckungsverfahren zum Umlageverfahren gekommen. In der gesamten Diskussion wird ein Punkt kaum beachtet: Historisch gab und gibt es kein einziges Beispiel einer kapitalgedeckten Sozialversicherung, die dem weitaus überwiegenden Teil der Bevölkerung eine Sicherung bietet, die der beim heutigen Umlageverfahren entspricht. Natürlich kann auch eine Sozialversicherung Kapital bilden, doch das erreichte selbst in der Sozialversicherung des Kaiserreiches nie mehr als nur einen Bruchteil dessen, was zur vollen Kapitaldeckung der damals noch bescheidenen Renten nötig gewesen wäre. Dieses Versicherungskapital wurde durch die Hyperinflation von 1923 und die Währungsreform von 1948 zudem zweimal in seinem Bestand entwertet, womit eine grundsätzliche Gefahr einer kapitalgedeckten Versicherung angesprochen wird.

Abgesehen von der Möglichkeit der Sicherung durch direkten Zwang und Ausbeutung, die wir hier außer acht lassen können, gab es in vorindustrieller Zeit drei Alterssicherungs„systeme“:

¹ Siehe dazu W. Schreiber: Zur „Reform der Rentenreform“, in: Zeitschrift für Sozialreform, 12. Jg., 1966, S. 1-27.

□ Ein zu allen Zeiten sehr kleiner Teil der Bevölkerung besaß Geld- oder Sachkapital in einer Höhe, die es erlaubte, den Lebensunterhalt aus den Vermögenserträgen zu bestreiten.

□ Ein relativ großer, doch wohl kaum jemals der größte Teil der Bevölkerung gehörte als Landwirt oder Handwerker zu einer Gruppe, deren Alterssicherung innerfamiliär durch Austausch von Wissen und Vermögen als „Generationenvertrag im direkten Sinne“ erfolgte.

□ Der vermutlich bereits vor der Industrialisierung relativ größte Teil der Bevölkerung war besitzlos und abhängig (zumeist in der Landwirtschaft) beschäftigt. Diese Bevölkerungsgruppe mußte bis zum Lebensende arbeiten. War dies nicht möglich, so wurden die Angehörigen dieser Gruppe durch Almosen oder Frühformen der Armenfürsorge am Leben erhalten.

Entscheidende Veränderung

Die für unsere Fragestellung interessanteste Gruppe ist die der Selbständigen (Bauern, Handwerker etc.). Basierte deren Alterssicherungssystem auf dem Kapitaldeckungs- oder dem Umlageverfahren? Bei Landwirten stärker als bei Handwerkern existiert ein im Prinzip veräußerbares Kapital. Dieses Kapital wurde aber praktisch nie berührt, d. h. auf- und abgebaut. Es wurde vielmehr ebenso wie die Kenntnisse und Fähigkeiten von einer Generation an die andere weitergegeben und nicht, wie bei echter Kapitaldeckung, bis zum Lebensende schrittweise aufgezehrt. Es bestehen hier zwischen Umlageverfahren und Kapitaldeckung praktisch nur definitorische Unterschiede. Dies gilt für jeden stationären Zustand zu jeder Zeit. Da es aber früher auf die Größe des Kapitals oder auf die Dauer des Rentnerlebens nie ankam, wird diese Alterssicherungsform sinnvoller als unmittelbar gelebter Generationenvertrag verstanden, wo die junge Generation jeweils durch hauptsächlich moralische Verpflichtung die alte Generation ernährte. Durch den kollektiven Generationenvertrag wurde für die Gruppe der Selbständigen im Vergleich zu den vorindustriellen Zeiten vor allem die Unsicherheit der eigenen Generationenabfolge verringert und die Leistung im Alter verstetigt.

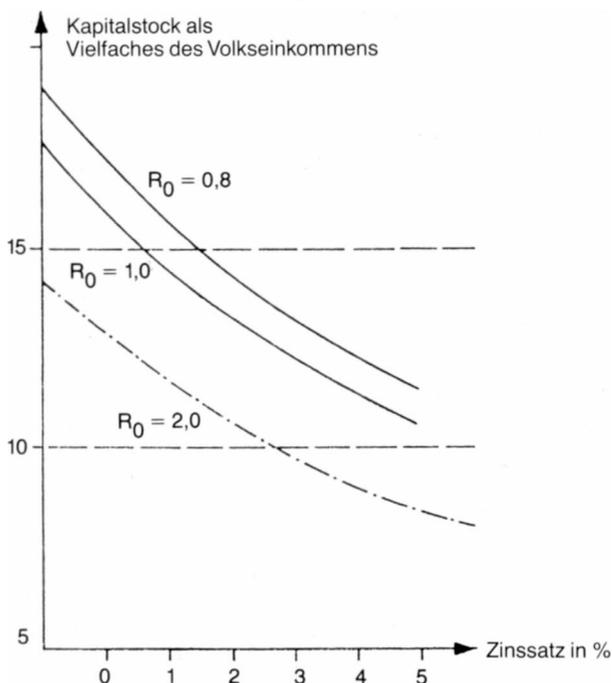
Im Vergleich zu früher ist außerdem folgende Veränderung von besonderer Bedeutung: Der Anteil der Gruppe der unselbständig Beschäftigten ist noch größer geworden. Für sie, die vorher keine Alterssicherung besaßen, ist ein Ausmaß an Sicherheit geschaffen worden, wie es früher nur für die kleine Schicht der „Kapitalisten“ kennzeichnend war. Entscheidend aber ist, daß mit der Möglichkeit eines arbeitsfreien Rentnerdaseins für die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung neue Ansprüche entstanden, die es vorher nicht gab und für

die der Kapitalstock auch nicht ausreichte. Wie groß müßte heute ein Kapitalstock sein, der alle Leistungen der Altersversorgung voll sichern wollte?

Wie groß der Kapitalstock einer voll kapitalgedeckten Alterssicherung in Abhängigkeit von den demographischen Faktoren Mortalität und Fertilität sowie von den ökonomischen Faktoren Renteneintrittsalter und interne Nettorendite des Kapitals sein müßte, läßt sich exakt nur für sogenannte „stabile Bevölkerungen“ untersuchen. Eine stabile Bevölkerung ist ein Modellkonstrukt, bei dem Mortalität und Fertilität langfristig unverändert sind, so daß die Ergebnisse komparativ statisch verglichen werden können. Eine reale Bevölkerung, die lange Zeit gewachsen ist und dann schrumpft, verursacht in der Übergangsphase, die mindestens 50 bis 60 Jahre dauert, ungleich größere Belastungen als etwa eine stabil schrumpfende Bevölkerung.

Stellen wir uns eine stabile Bevölkerung mit einer Lebenserwartung des einzelnen von rund 77 Jahren vor, wie dies momentan für Frauen gilt, und nehmen wir an, daß die Gesamtbevölkerung Mitglied der Versicherung sei. Die Altersversorgung möge die gleiche Höhe wie das vorherige Einkommen haben und die Dauer der Erwerbstätigkeit vom 20. bis zum 65. (!) Lebensjahr reichen. Der Zusammenhang zwischen der Höhe des aufgebauten Kapitalstocks und der internen Nettorendite wird unter diesen Annahmen für verschiedene stabile

Höhe des Kapitalstocks bei einer Rentenversicherung mit Kapitaldeckung



Quelle: J. Bourgeois-Pichat: Le Financement ..., a.a.O., Ausschnitte aus Graphik 2, S. 1129.

Wachstumsraten der Bevölkerung in der Abbildung dargestellt².

Ohne die Berücksichtigung von Zinsen und Zinseszinsen müßte der Kapitalstock im Falle einer stationären Bevölkerung rund das 16fache, im Falle einer mit etwa der in der Bundesrepublik Deutschland beobachteten Rate von $R_0 = 0,8$ schrumpfenden Bevölkerung das 18fache des Volkseinkommens ausmachen. Die Existenz von Zinsen und Zinseszinsen verringert den Kapitalbedarf deutlich, aber bei einer Verzinsung von 3 %, wie sie in der Bundesrepublik Deutschland bei Lebensversicherungsverträgen vorgeschrieben ist, benötigt eine mit der Rate $R_0 = 0,8$ stabil schrumpfende Bevölkerung immer noch einen Kapitalstock in Höhe des 12- bis 13fachen des Sozialprodukts. Auch die Tatsache, daß nicht alle Bürger Mitglieder der Sozialversicherung sind und das Rentenniveau brutto unter den Erwerbstätigeneinkommen liegt, verändert die Rechnung nicht wesentlich³.

Irreale Alternative

Wir haben uns daran gewöhnt, daß in einer Industriegesellschaft das Verhältnis von Kapitalstock zu Sozialprodukt eine Größenordnung von 2 bis 3 hat. Im volkswirtschaftlichen Kapitalstock sind aber auch Teile enthalten, die für die Vermögensbildung durch eine Versicherung nicht zur Verfügung stehen – so etwa das staatliche Infrastrukturkapital sowie das disponible Kapital der Unternehmen, das für ein Unternehmen unabdingbar ist und nicht nach den Bedürfnissen der Rentenversicherung auf- und abgebaut werden könnte. Auch wenn man unterstellt, daß die Hälfte des volkswirtschaftlichen Kapitalstocks durch eine Versicherung übernommen werden könnte und daß großzügig neues Kapital geschaffen würde, verbleibt eine unüberbrückbare Differenz: Eine volle Kapitaldeckung würde ein Mehrfaches des bestehenden Kapitalstocks erfordern.

Gleichzeitig würde die Rendite bei einer Ausweitung des Kapitalstocks notwendigerweise sinken, was den Zwang zur Kapitalbildung nur noch intensivieren müßte (siehe Abbildung). Der Versuch, Kapitaldeckung anzustreben, hätte zudem zur Folge, daß praktisch alle volkswirtschaftlichen Lenkungen schrittweise in die Hände einer (oder mehrerer) anonymer (Versicherungs-)Behörden gerieten: die „Sozialisierung“ würde ähnlich vollkommen wie in den Vorstellungen der Anhänger einer perfekten Investitionslenkung.

² Für die exakten Berechnungen siehe J. Bourgeois-Pichat: Le Financement des Retraites par Capitalisation, in: Population, 33. Jg., 1978, S. 1115-1136.

³ Siehe dazu genauer N. Keyfitz: The Demographics of Unfunded Pensions, in: European Journal of Population, Vol. 1, 1985, S. 5-30, bes. Tabelle 13, S. 22.

Auch die heutigen privaten Versicherungen, denen es momentan gelingt, eine höhere Nettoendite als die kalkulierten 3 % zu erreichen, würden von dieser riesigen neuen Versicherung aus ihren profitablen Anlageformen verdrängt werden. Es kann folglich auch nicht im Interesse der privaten Versicherungswirtschaft liegen, wenn die Sozialversicherung ihr Deckungsverfahren übernehmen würde. Wir erkennen zusammenfassend, daß es eine volle Kapitaldeckung von Rentenansprüchen, wie sie in heutigen weitgespannten umlagefinanzierten Rentenversicherungssystemen entstanden sind, schon von der erforderlichen Größenordnung her nicht geben kann.

Vollends unrealistisch ist die Vorstellung, man könne die bereits bestehenden Versicherungsansprüche auf der einen Seite aufrechterhalten und gleichzeitig durch einen Wechsel vom Umlageverfahren zum Kapitaldeckungsverfahren solch einen Kapitalstock auf der anderen Seite aufbauen. Eine Gesellschaft an der Schwelle eines absoluten Bevölkerungsrückganges kann nicht gleichzeitig hohe Rentenzahlungen aufbringen und während weniger Jahrzehnte einen riesigen Kapitalstock aufbauen, übrigens nur, um ihn anschließend wieder aufzulösen.

Natürlich darf auch eine Sozialversicherung Überschüsse erzielen, und diese müssen sich nicht wie gewöhnlich an der Höhe einer Monatsausgabe orientieren. Aber selbst das plausibel anmutende Ziel, die Reserven beispielsweise innerhalb eines Fünfjahreszeitraumes wieder auf etwa eine Jahresausgabe aufzufüllen, würde jährliche Mehreinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung in Höhe von rund 25 bis 30 Mrd. DM erfordern, und der Beitragssatz müßte alleine deshalb von heute 19,2 auf mindestens 24 % ansteigen. Damit wäre aber noch nicht einmal annähernd ein Zustand erreicht, der auch nur als partielle Kapitaldeckung bezeichnet werden könnte. Gleichwohl erscheint eine teilweise Kapitaldeckung zumindest durchführbar, so daß wir im folgenden untersuchen wollen, welchen Einfluß Änderungen der Bevölkerungsstruktur auf das Deckungskapital ausüben würden.

Im Falle einer wachsenden Bevölkerung wächst der Kapitalbestand mit der Bevölkerung, weil für die jüngeren Altersgruppen ständig mehr neues Kapital gebildet wird als für die Rentner abgebaut wird. Im Falle einer stagnierenden Bevölkerung (ohne Preissteigerungen und Renditeänderungen) entsprechen die Beiträge an die Versicherung den Rentenzahlungen. Es besteht kein Unterschied mehr zwischen Kapitaldeckung und Umlageverfahren, denn auch die kapitalgedeckte Versicherung wird in diesem Fall nach dem Aufbau des Kapi-

talstocks zur Vermeidung unnötiger Kosten die eingehenden Beiträge sofort wieder als Rentenzahlungen verausgaben. Im Falle einer schrumpfenden Bevölkerung wird für neue Mitglieder insgesamt neues Kapital gebildet als für die oberen Altersklassen entspart wird. Der (zu diesem Zweck gebildete) Kapitalstock muß nun aufgelöst werden.

Sowohl der Aufbau als auch der Abbau des Deckungskapitals im Zuge des Bevölkerungsstrukturwandels setzt Transaktionen mit anderen Akteuren der Volkswirtschaft voraus. Nur wenn die Versicherung, bezogen auf die Gesamtwirtschaft, „klein“ wäre, was schon für die heutigen Privatversicherungen genau genommen nicht mehr zutrifft, könnte die Frage vernachlässigt werden, welche makroökonomischen Wirkungen ein solcher Kapitalaufbau und vor allem -abbau mit sich bringen würde.

Makroökonomische Konsequenzen

In der Phase des Aufbaus der Versicherung mit (teilweiser) Kapitaldeckung, die durch Beiträge erfolgen müßte, die neben den Transfers an die heutigen Rentner auch noch den Aufbau eines Kapitalstocks ermöglichen, werden zunächst die herrschenden Gleichgewichtsbeziehungen zwischen Sparen und Investieren gestört. Der erzwungene Ausfall an Konsumnachfrage löst für sich gesehen deflatorische Prozesse aus; gleichzeitig verschlechtern sich die Ertragsaussichten von Investitionen, da das zusätzliche Sparkapital Anlagemöglichkeiten sucht. Als Folge davon sinken die Renditen.

In einer offenen Volkswirtschaft lösen die sinkenden Renditen Nettokapitalexporte mit entsprechenden Wirkungen auf die Wechselkurse und die Terms of Trade aus. Vor allem in einer kleinen offenen Volkswirtschaft ohne Kapitalverkehrsbeschränkungen würde sich das inländische Investitionsvolumen kaum ändern. Das zusätzlich gebildete Kapital würde fast vollständig im Ausland angelegt werden, weil wir unterstellen müssen, daß die Kapitalintensität und -rendite im Inland bereits vorher „optimal“ waren. Die relative Unterkonsumtion würde über (relative) Preissenkungen zu steigenden Exporten und einem entgegengesetzten Einfluß auf die Wechselkurse führen.

Es erscheint freilich wenig sinnvoll, das Problem im Rahmen einer kleinen, völlig offenen Volkswirtschaft zu behandeln, weil dann die Ergebnisse praktisch ausschließlich von Parametersetzungen des „großen“ Auslandes abhängen, das damit die Rolle eines „deus ex machina“ erhält. Da zudem selbst die deutsche Volkswirtschaft nicht offen ist (was noch weniger für die Transaktionspartner gilt), spricht viel dafür, die makroökono-

mischen Konsequenzen einer Rentenversicherung auf der Basis des Kapitaldeckungsprinzips im Rahmen einer geschlossenen Wirtschaft zu behandeln.

Entscheidender als die Konsequenzen des Kapitalstockaufbaus erscheint jedoch die Frage, ob die kapitalgedeckte Versicherung im Falle einer schrumpfenden Bevölkerung in der Lage ist, ihr angesammeltes Kapital aufzulösen. Betrachtet wird nur im Inland angelegtes Kapital, denn ob im Ausland investiertes Kapital nach Jahrzehnten rücktransferiert werden kann, hängt auch von Bedingungen ab, die außerhalb des Einflußbereiches des kapitalanlegenden Landes liegen.

Um seine Funktion als in die Zukunft transferierte Kaufkraft erfüllen zu können, muß das Versicherungskapital zum Auflösungszeitpunkt in Konsum umgewandelt werden. Volkswirtschaftlich betrachtet stellt jedoch heutiges Kapital in z. B. 20 oder 30 Jahren nicht ohne weiteres Kaufkraft dar; der zukünftige Wert des Kapitals ist heute nicht festzulegen. Dabei können wir sogar unberücksichtigt lassen, daß auch die Lebensdauer des Kapitalstocks in der Regel unter 20 Jahren liegt. Die Unsicherheit im Hinblick auf den zukünftigen Wert des heute aufgebauten Kapitalstocks beruht vor allem darauf, daß in Zukunft entweder das Kapital selbst (wie im Fall eines Grundstücks oder einer Wohnung) von irgend jemand durch Konsumverzicht erworben werden muß oder daß die Güter noch gewünscht werden, die mit diesem Kapitalstock, z. B. einer Kokerei oder einem Stahlwerk, erstellt werden können.

Makroökonomisch entscheiden stets die Präferenzen der jeweils erwerbstätigen und einkommenerzielenden Generationen auch über den Konsum der jeweiligen Rentner. Heute Erwerbstätige können durch Kapitalbildung kurzfristig die Wachstumsrate des Sozialprodukts erhöhen. Längerfristig gesehen gelingt ihnen nicht einmal dies, denn bei einer durchschnittlichen Abschreibungsdauer von 15 oder 20 Jahren und raschen Änderungen der Präferenzen stellen heutige Investitionen nur noch eine relativ geringe Hilfe für die Produktion in 20 oder 30 Jahren dar, was übrigens am wenigsten für Investitionen in das Humankapital gilt. Bei schrumpfender Bevölkerung ist eine heute unterlassene Investition sogar eine Investitionsmöglichkeit für morgen, so daß sich selbst das Wachstumsargument umkehrt.

Nur wenn die Produzenten (Erwerbstätigen) in einigen Jahrzehnten durch Tausch gegen Kapital oder freiwillig auf eigenen Konsum verzichten, kann es für heute erwerbstätige Generationen eine Alterssicherung geben. Millionen heutiger Neubauwohnungen sind im Jahre 2010 oder 2020 nur dann noch Volksvermögen, wenn jemand in ihnen wohnen will. Die Wohnungen wür-

den beispielsweise einen Wertverlust erfahren, wenn Millionen von Wohnungseigentümern im Rahmen ihrer Alterssicherung versuchen würden, sie an eine ständig schrumpfende Zahl an jungen Erwerbstätigen zu verkaufen. Ähnliches gilt für alle anderen Teile des Kapitalstocks.

Möglichkeit des Systemwechsels

Die Rentenreform von 1957 war eine (in entscheidenden Punkten unvollkommene) Kopie der damaligen französischen Sozialversicherung. In jüngster Zeit wurde nun mit Blick auf die erkannten Zukunftsprobleme z. B. von Biedenkopf und Miegel eine Reform vorgeschlagen, die sich eher an das britische System anlehnt. Danach soll die obligatorische Sozialversicherung auf eine einheitliche Grundrente beschränkt werden, die dem Betrag nach so gering sein muß, daß sie bei allen denkbaren demographischen Bedingungen aufgebracht werden kann. Wünschen die Pflichtversicherten eine bessere Altersversorgung, müßten sie eine zusätzliche Versicherung abschließen, bei der das Prinzip der Kapitaldeckung und der Versicherungsäquivalenz zu gelten hätte. Ohne zu sehr ins Detail solcher Vorschläge zu gehen, muß als ihr wesentliches Merkmal hervorgehoben werden, daß sie für die Zukunft einen teilweisen Übergang zum Kapitaldeckungsprinzip vorsehen. Daß man die individuellen Renten weniger stark ausdifferenziert und/oder das Rentenniveau absenkt, steht natürlich jederzeit im Rahmen der Möglichkeiten auch des geltenden Rechts und wird früher oder später geschehen müssen, ohne daß man deshalb von einem Wechsel des Versicherungssystems sprechen muß.

Was würde es konkret bedeuten, solch ein geteiltes Rentenversicherungssystem einzuführen? Die Rentenansprüche der bisherigen Beitragszahler können aus zwei Gründen nicht wesentlich beschnitten werden: Zum einen haben sie durch zum Teil jahrzehntelang geleistete Beiträge Ansprüche in einem juristischen Sinne erworben, denen das Verfassungsgericht den Rang von Eigentum verleiht und damit schützt. Wem dies zu formalistisch sein mag, muß gleichwohl das zweite Argument akzeptieren, daß Erwerbstätige im fortgeschrittenen Alter praktisch nicht mehr in der Lage sein können, die von ihnen geforderten zusätzlichen privaten Ersparnisse für eine kapitalgedeckte Versicherung aufzubringen.

Eine Verpflichtung zum Aufbau einer ergänzenden privaten (und kapitalgedeckten) Sicherung kann folglich frühestens den heute neu in die Rentenversicherung eintretenden Jahrgängen abverlangt werden. Diese Jahrgänge müssen aber bereits die Renten der heutigen und der noch kommenden Rentner, die bereits ent-

sprechende Rentenansprüche angesammelt haben, mit steigenden Umlagebeiträgen finanzieren. Ohne steigende Umlagebeiträge sind ja bereits die heute bewilligten Renten nicht mehr zu bezahlen. Genau jenen Jahrgängen der heute jungen oder noch ungeborenen Beitragszahler, die ohnehin schon die Last der intergenerationalen Umverteilung tragen müssen⁵, wird nun auf zweifache Weise eine zusätzliche Last aufgebürdet: Sie sollen zum einen über Ersparnisse eine zusätzliche private Alterssicherung aufbauen, erhalten zum anderen aber für ihre hohen Umlagebeiträge zur sozialen Rentenversicherung nur Ansprüche in Höhe der Grundrente und damit weniger als im Status quo.

Benachteiligung der Nachfolgegeneration

Man erkennt, daß ein Wechsel aus dem bestehenden System heraus, der die Ansprüche der heutigen Rentner nicht beschneidet, nichts anderes ist als eine wesentliche Verschärfung der intergenerationalen Umverteilung zu Lasten der zukünftigen Generation. Wollen wir einen solchen Systemwechsel in der Sozialversicherung ernsthaft politisch realisieren, wäre daher ein sofortiges Absenken des Rentenniveaus auf die Höhe der dauerhaft finanzierbaren Grundrente, die höchstens ein Drittel der heutigen Rente ausmachen könnte, notwendig. Deren Finanzierung würde wegen der Bevölkerungsentwicklung in den kommenden Jahrzehnten gleichwohl Beiträge fast in heutiger Höhe erfordern. Diese Lösung ist politisch nicht durchsetzbar. Jede Lösung aber, die dieses Opfer erst von zukünftigen Generationen verlangt, ist faktisch nichts anderes als eine intergenerationale Umverteilung.

Der Vorschlag, die Grundrente von Anfang an durch allgemeine Steuern zu finanzieren, verändert die Situation nicht, denn es bleibt letztlich belanglos, ob man einen vom Einkommen abgezogenen Beitrag als „Steuer“ oder als „Sozialbeitrag“ deklariert. Wenn überhaupt, dürfte die Zahlungsbereitschaft im Fall des „Beitrags“ eher größer sein, obwohl man dieses Argument nicht überschätzen sollte. Solange sich der Kreis der Beitrags- und Steuerzahler nicht ändert, hat man nur eine Umbenennung der Belastung vorgenommen. Die Steuerfinanzierung erweitert den Kreis der Belasteten aber kaum, da auch heute schon die Unternehmen die Hälfte der Beiträge tragen und die Rentner auch dann kaum an der Finanzierung beteiligt sein dürften. Auch an eine belastungsneutrale Übernahme der Rentenausgaben in den Staatshaushalt ist nicht zu denken: Sinkt der Bevölkerungsanteil der Erwerbstätigen, müssen

⁵ Siehe dazu ausführlicher R. D i n k e l : Umverteilung zwischen den Generationen in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 65. Jg. (1985), H. 5, S. 184-190.

von ihnen in einigen Jahrzehnten zur Aufrechterhaltung der heutigen Staatsleistungen vermutlich prozentual höhere Steuern erhoben werden. Auch bei unveränderter Rentenfinanzierung existiert im übrigen ein Bundeszuschuß, der schon beim gegenwärtigen Rentensystem den Staatshaushalt zunehmend belasten wird.

Bei der Beschränkung des Rentenversicherungssystems auf eine Grundrente würden zudem all jene Probleme neu auftreten, die zur Gründung der Sozialversicherung führten. Ein Teil der Neueintretenden würde ergänzend privat entweder nicht sparen können oder wegen mangelnder Einsicht in die Notwendigkeit einer Alterssicherung freiwillig nicht sparen wollen und im Alter vor einer nicht mehr reparablen Unterversorgung stehen. Selbst wenn wir annehmen, daß die ökonomischen Probleme der makroökonomischen Kapitalbildung lösbar wären, so handelt es sich bei den Vorschlägen einer Rückführung der sozialen Rentenversicherung auf eine Grundrente und ihrer Ergänzung durch eine freiwillige kapitalgedeckte Versicherung gleichwohl um eine (zusätzliche) massive intergenerationale Umverteilung zu Lasten künftiger Generationen.

Was kann getan werden?

Daß die bundesdeutsche Sozialversicherung schwerwiegende Belastungsverschiebungen erfahren wird, darf als unvermeidbar vorausgesetzt werden. So gesehen sind möglichst frühzeitige Anpassungen der Rentenversicherung an geänderte demographische Rahmenbedingungen unumgänglich. Da wir jedoch seit vielen Jahrzehnten ein (noch) funktionierendes System besitzen, sollte man vernünftigerweise zuerst nach Lösungen im Rahmen der bestehenden Ordnung suchen und die entstandenen Institutionen nicht ohne Zwang aufgeben. Kapitalbildung bis zu einer gewissen Größenordnung als Ergänzung und auch als partieller Ausgleich intertemporaler Belastungsunterschiede darf nicht verwechselt werden mit einem grundsätzlichen Übergang zu einem Kapitaldeckungsverfahren, das an der Schwelle eines absoluten Bevölkerungsrückganges nicht durchführbar ist.

Wir können an dieser Stelle das Spektrum der heute schon möglichen Reform des Systems auch nicht annähernd beschreiben. Bei der dann gewählten Strategie, die mit großer Wahrscheinlichkeit eine Kombination verschiedener Maßnahmen (Beitragserhöhung, Senkung des Rentenniveaus etc.) wird sein müssen, sollte vor allem darauf geachtet werden, daß die in der Sozialpolitik vorherrschende Tendenz zur Wahrung von Besitzständen nicht dazu führt, daß alle Anpassungslasten letztlich auf die heute noch nicht aktiven Generationen ver-

schoben werden. Allzu leicht könnte auch die vorgeschlagene Lösung einer Grundrente mit ergänzender Eigensicherung genau darauf hinauslaufen.

Auch wenn dies den gegenwärtig herrschenden Denkmustern völlig widerspricht, kann doch eine langfristige Reform der gesetzlichen Alterssicherung nicht an einem Punkt vorbeigehen, der in dieser Form auch in jeder Privatversicherung aufträte: Von Jahrgang zu Jahrgang verbessert sich die Lebenserwartung; immer mehr Personen bleiben immer länger physisch und psychisch leistungsfähig. Und doch wollen wir gleichzeitig eine immer kürzere Zeit unseres Lebens erwerbstätig sein. Dies erhöht natürlich die Belastung während dieser Lebensphase und führt zu Ausweichreaktionen in die Schattenwirtschaft, was die Bürde der relativ wenigen im Erwerbsprozeß Verbleibenden nur noch weiter vergrößert.

Mit alleinigem Blick auf eine definitorische Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit, die sich im nächsten Jahrzehnt als strukturelles Phänomen kaum wesentlich verbessern dürfte und der man mit Maßnahmen wie dem Vorruhestand nur zu einem sehr geringen Teil gerecht wird, werden in der Sozialpolitik der Bundesrepublik gegenwärtig Weichen gestellt, die langfristig problemverschärfend wirken. Die Lebensarbeitszeit darf nicht, unterstützt durch staatlichen Druck, noch weiter sinken, sondern muß ganz im Gegenteil wesentlich verlängert werden. Ein Versicherungsvertrag, bei dem die Jahresprämie nicht zu hoch werden soll, muß bei längerer Laufzeit der Rente eine Verlängerung der Beitragszeit vorsehen. Selbst in den USA, wo die Belastung aus zukünftigen demographischen Veränderungen bedeutend geringer ist als bei uns, wurde eine schrittweise Verlängerung der Lebensarbeitszeit als „versicherungsäquivalente“ Reaktion auf die Alterung bereits gesetzlich verankert.

Auch in der Bundesrepublik müssen die beiden wirtschafts- und sozialpolitischen Zentralfragen, die strukturelle Massenarbeitslosigkeit und die Explosion der Soziallasten, in einer miteinander verträglichen Form gelöst werden. Wenn weniger Arbeit „zu verteilen“ ist, dann kann dies durch Verkürzung der Lebensarbeitszeit mit explosiven Folgen für den Sozialbereich getan werden oder durch eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit bei gleichzeitiger Verringerung der Wochen- oder Jahresarbeitszeit. Ergänzt werden kann und muß diese zweite Strategie durch produktivitätsfördernde Flexibilisierungsmaßnahmen. Bei gleicher Entlastung des Arbeitsmarktes wäre die zweite Lösung langfristig soziallastverträglich; sie ist als Strategie zur Sanierung und Erhaltung der gesetzlichen Rentenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland unumgänglich.